

## Nr 432.

Av herr **Hjalmarson m. fl.**, om åtgärder i syfte att stärka rättssäkerheten och den medborgerliga friheten.

Uppgiften att skydda det västerländska rättssamhällets grundläggande värden — medborgarfriheten och rättssäkerheten — har genom de senaste årtiondenas politiska utveckling kommit att träda i förgrunden. Hotet mot de västerländska demokratierna från statsbildningar utanför deras krets och från totalitära politiska rörelser inom densamma har trätt i dagen på ett sätt som öppnat människornas ögon för betydelsen av dessa värden. De ha kommit att framstå såsom omistliga civilisatoriska framsteg återgående på en urgammal rättstradition, som ytterst vilar på kristna etiska grundsatser.

Inför hotet att våldsmakter och våldsläror skola bringa de demokratiska grundvärdena till undergång samlas folken inom den västerländska kulturkretsen till politiskt och militärt försvar av sina ideal. Hotet utifrån har även frambringat ett självkritiskt aktgivande på utvecklingen inom den egna kulturkretsen beträffande skyddet av rättssäkerhet och medborgerlig frihet. Man har därvid börjat uppmärksamma att starka ideologiska och materiella faktorer, verkande inom de västerländska rättsstaterna själva, ha skapat en fara för att dessa värden undergrävas. Man börjar inse att det inte är tillräckligt att skydda dem mot undergång till följd av krig och revolutionära omstörtningar. De måste även skyddas mot de tidstendenser, som inifrån hota dem med söndervittring och förstörelse.

Alla äro numera överens om att staten måste i långt större utsträckning än tidigare betros uppgiften att genom sina organ medverka i samordningen av de mänskliga strävandena och intressena. Då det gäller att taga ställning till arten och graden av statens medverkan i denna process, föreligger emellertid en skillnad i grundsyn mellan olika demokratiska politiska meningsriktningar. Konservativa och liberala rörelser utgå från individens ställning i samordningsförhållandet och fästa avgörande vikt vid att dennes frihetssfär och därmed hans möjligheter att göra en insats i samhället inte inskränkes utöver vad som är oundgängligen nödvändigt; socialistiska rörelser utgå från att staten skall leda samordningen och tillmäta därför effektiviteten i de statliga samordningsåtgärderna avgörande betydelse. I ett flertal västeuropeiska stater har under det senaste decenniet ett socialistiskt inflytande på regeringsmaktens utövning avgörande kommit att påverka utvidgningen i vad gäller de statliga ingripandena.

Enligt ett — med olika nyanseringar — allmänt godtaget betraktelsesätt tillkommer det staten att skapa största möjliga trygghet för den en-

skilde. På grund av de genom tekniken ökade resurserna ha också framsteg kunnat göras i fråga om trygghetsskapande socialreformer, vilka ännu för några årtionden sedan tedde sig såsom utopiska önskemål. Skillnaden på detta område olika demokratiska politiska meningsriktningar emellan återgår icke på en skillnad i grunduppfattning. I den mån skiljaktigheter här göra sig gällande bygga de väsentligen på olika bedömningar av de ekonomiska möjligheterna för reformpolitiken.

De radikalt ökade statliga befogenheterna och det statliga övertagandet av trygghetsuppgifter, som tidigare ansetts vara individuella, kunna begränsa den medborgerliga friheten och rättssäkerheten. Dessa risker ha naturligtvis en särskild benägenhet att framträda i stater, där socialistiska tankegångar medvetet eller omedvetet påverka utvecklingen i riktning mot en ständig utvidgning av de statliga befogenheterna. Om trygghetsskapandet får sådana former att det individuella ansvaret försvagas kan detta vara ägnat att öka riskerna för den medborgerliga friheten genom att skapa förmenta grunder för frihetsinskränkande åtgärder. När den enskilde lämnar ifrån sig en stor del av ansvaret för sin personliga trygghet, lämnar han vägen öppen för ständigt ökade motkrav från samhällets sida på kontroll, underordnande och anpassning.

Under de senaste årtiondena har utvecklingen steg för steg medfört en hopkrympning av den enskildes frihetssfär. Detta har skett på en mångfald olika sätt. Den viktigaste av de rättigheter, som den enskilde av ålder haft, nämligen äganderätten, har berövats en stor del av sitt materiella innehåll, något som tydligast visar sig däri, att tillstånd numera erfordras för en mångfald förfoganden över egendom eller andra åtgärder. Stora områden, där individens handlingsfrihet tidigare i huvudsak endast begränsades av allmän civil- och kriminallag, ha numera reglerats även genom en från regeringsmakten utgående omfattande och ytterst komplicerad lagstiftning, som befinner sig i ständigt ökad tillväxt. Därtill komma verkningarna av de statliga krisregleringsåtgärderna, vilka i sin praktiska utformning icke närmare bundits vid fasta principer. Den enskilde har därmed i allt större utsträckning blivit beroende av myndigheternas handlande liksom av sina möjligheter att förutse deras handlande. Möjligheten att med rimlig grad av säkerhet kunna förutse myndigheternas handlande är emellertid ett viktigt moment i rättssäkerheten. Andra viktiga moment äro, att var och en verkligen får vad han har rätt till, och att inte någon får vad han inte har rätt till. Dessa senare moment ha kommit att framstå såsom allt viktigare, allteftersom den enskilde i sin näring och för sin existens blivit beroende av vad myndigheterna tilldela just honom eller hans arbetsgivare i form av licenser, tillstånd, kvoter och bidrag.

Inskränkningarna av den enskildes frihetssfär ha medfört att rättssäkerhetsfrågorna träda i förgrunden på ett helt annat sätt än tidigare. Ty det sambandet föreligger mellan rättssäkerheten och den enskildes frihetssfär, att ju mera begränsad denna senare blir desto högre måste kraven på rättssäkerhet ställas. Bristfälligheter i denna få nämligen i ett

mera socialistiskt samhälle snabbt ödesdigra följer för den enskilde medborgaren, som blir utlämnad åt myndigheternas godtycke. Å andra sidan föreligger tydligen också det sambandet att ju större frihetssfär den enskilde tillmätas — ju fastare och mera omfattande hans rättigheter bli — desto mindre är risken för att tillfälliga bristfälligheter i rättssäkerheten, t. ex. under en period av krislagstiftning, skola få allvarliga återverkningar. Äganderättens tryggande måste betraktas även såsom ett led i skyddet av rättssäkerheten.

Rättssäkerhetens och den medborgerliga frihetens principer ha i svensk rättsutveckling hävdats alltsedan landskapslagarnas tid. Det har varit ett genomgående drag i svensk rättstradition att man strävat att begränsa statsmaktens och myndigheternas handlingsfrihet på områden, som äro av särskild betydelse för individens frihetssfär, genom i lag eller grundlag fästa principer. Denna strävan fick år 1809 ett uttryck i RF, § 16 med dess föreskrifter om konungens bundenhet vid gällande rätt. En modernisering av detta stadgande i syfte att åstadkomma en fastare grund för individens frihetssfär i det nutida samhället har på senaste tid ifrågasatts. Den utredning, som verkstälts härom, har emellertid icke lett till några resultat. Den förnyade utredning, varom riksdagen år 1948 hemställde, har icke igångsatts.

Det är uppenbart att frågorna kring skyddet för rättssäkerhet och medborgerlig frihet i det nutida samhället icke enbart kunna lösas genom uppställande av enkla principer, som förlänas grundlags karaktär. De äro alltför komplicerade. För att förbättra detta skydd, för att motverka de tidstendenser, vilka hota den enskildes frihetssfär och rättssäkerhet, krävas en mångfald åtgärder inom lagstiftning och administration.

Avgörande betydelse för den fortsatta utvecklingen härvidlag blir inställningen till äganderätten. Dess faktiska innehåll har växlat under olika historiska skeden. Den har också haft olika motivering. På sin tid framstod den som grundad i naturens ordning, som i sig oantastlig och okränkbar. Numera göres gällande att den väsentligen är en den enskildes av samhället givna befogenhetsposition i förhållande till olika slags nyttigheter. Äganderättens innehåll bestämmes enligt denna uppfattning av dess sociala funktion. Denna funktion är olika på olika områden och ter sig olika allteftersom man ser den från den enskilde medborgarens eller från samhällets synpunkt. Oavsett vilken teoretisk grund man har framstår det som angeläget, att äganderätten gives ett innehåll, som för den enskilde skapar på en gång trygghet och frihet — trygghet i nyttjandet och valfrihet i handlandet. Ur samhällets synpunkt erbjuder dess maktfördelande funktion stora fördelar. Genom äganderätten kommer det vidare att finnas ett tydligt och lätt fattbart samband mellan prestationer och arbetsresultat, mellan insatser och möjligheter till behovstillfredsställelse. Den lär människorna, vilket pris de måste betala för att tillfredsställa sina behov eller förverkliga sina önskningar. Att ett fast och okränkbart äganderättsminimum är en förutsättning för den individuella självständighet utan vilken de veder-

tagna demokratiska rättigheterna endast bli ett sken, är därtill icke blott en iakttagelse av historiskt intresse utan en utgångspunkt av avgörande betydelse även för det nutida samhällsarbetet.

Genom allehanda reglerande och inskränkande åtgärder har under det senaste årtiondet äganderätten så urholkats att det framstår såsom tvivelaktigt, huruvida den längre kan fylla sin här ovan angivna sociala funktion. Genom äganderättsinstitutets försvagning på ett ofta till det yttre omärkligt sätt ha stora steg tagits bort ifrån ett demokratiskt frihetssamhälle i riktning mot en totalitär funktionärsstat. Exempel på denna äganderättens urholkning erbjuda bland annat byggnads- och byggnadstillstånds-, hyresreglerings- och jordförvärvs- samt prisregleringslagstiftningarna liksom import- och exportregleringarna. I detta läge framstår det för oss som ett ofrånkomligt krav att en revision av ifrågavarande lagstiftningar kommer till stånd inriktad på att precisera och förstärka den enskildes ställning såsom ägare. Måhända skulle en med moderna samhällsvetenskapliga metoder utförd undersökning av äganderättens sociala funktion kunna giva vissa utgångspunkter av värde för en sådan revision. Varje bidrag till ett ökat klarläggande av dessa frågor måste över huvud taget vara av vikt, eftersom den mot äganderätten riktade politik, som förts från socialistisk sida, egentligen endast motiverats med diffusa värderingar och hänvisningar till tillfälliga lämplighetsskäl. Samtidigt som utvecklingen mot en försvagning av äganderättens innehåll brytes måste medvetna åtgärder vidtagas i syfte att låta ett så stort antal medborgare som möjligt komma i åtnjutande av de förmåner i fråga om frihet och rättssäkerhet, som äganderätten tryggar.

Under och efter det andra världskriget, då en mångfald nya myndigheter med nya uppgifter tillkommit, har lagstiftningen växt till oöverskådlighet. Redan mängden av administrativa författningar, inte sällan tillkomna i hast och därför bristfälligt förberedda, leder till svårigheter för den enskilde, när han skall försöka förutse hur myndigheterna komma att bedöma hans handlande. Genom deras ofta uppenbara bristfälligheter i juridiskt-tekniskt hänseende kommer den enskildes rättssäkerhet ytterligare i fara. Man har genom utvecklingen under det senaste årtiondet i själva verket nått fram till ett läge, där medborgarens ställning regleras av två skilda typer av lagstiftning. Den ena, civillagstiftningen, som reglerar hans förhållande till andra medborgare, bygger på ingående utredningar och prövas vid sin tillkomst noga av landets främsta juridiska expertis såväl i sak som i form. Den andra, den administrativa lagstiftningen, som reglerar hans förhållande till myndigheterna, tillkommer ofta utan mera ingående utredningsförfarande och blir icke föremål för sak- eller formprövning utanför sedvanlig departementsrutin. Den administrativa lagstiftningen har emellertid numera för många människor långt större betydelse än civillagstiftningen. Uppgiften på detta område måste därför vara icke blott att rätta till nu föreliggande bristfälligheter på centrala områden. Ett steg i denna riktning utgjorde tillsättandet av 1949 års besvärssakkunniga.

Det gäller även att skapa garantier för framtiden för att den administrativa lagstiftningen tillkommer i en för rättssäkerheten mera betryggande ordning.

Ett särskilt område, där snabba reformer till rättssäkerhetens tryggnad äro påkallade, är beskattningens. En väsentlig orsak till de allvariga och av alla erkända brister, som här föreligga, är att beskattningsmyndigheternas organisation, taxeringsförfarandet och skatteprocessen utformats för ett helt annat beskattningssläge än det nuvarande. Tillståndet på detta område kan visserligen förbättras genom detaljreformer. Men huvudfrågan är huruvida en beskattning av nuvarande tyngd verkligen kan upprätthållas i längden utan allvarliga vådor för rättssäkerheten.

Vilka rättsliga och organisatoriska garantier man än må giva till rättssäkerhetens skydd äro dessa i längden verkningslösa, så länge själva känslan för rättssäkerhetens betydelse försvagas hos medborgarna. På längre sikt är medborgarnas frihets- och rättsmedvetande den enda fasta grunden för den västerländska rättsstaten. En beskattning, som genom sin tyngd uppfattas såsom stötande för rättskänslan, är även ägnad att skada medborgarnas allmänna lojalitetsinställning gentemot rättsstatens grundläggande principer. Om resignation och ligkiltighet prägla medborgarnas inställning till statsmakten och de statliga myndigheterna föreligger en miljö, där medborgarna andligen beredas för det totalitära samhället.

På sistone framträdande tendenser att vilja giva skatter och avgifter m. m. retroaktiv verkan framstå också såsom ett hot mot grundläggande rättssäkerhetskrav. Mot dylika retroaktivt verkande åtgärder inlägga vi en bestämd gensaga. De äro kränkande för rättskänslan och medföra därigenom allvarliga skadeverkningar på den medborgerliga lojalitetsinställningen till staten och de statliga myndigheterna. De komma att skapa ett tillstånd av osäkerhet vid bedömandet av de ekonomiska förutsättningarna för insatser inom produktionslivet, som måste allvarligt försvåra ekonomiska framtidsbedömningar och skada själva viljan till risktagande. Ställd inför ett övergrepp mot principen att statliga åtgärder icke få givas retroaktiv verkan, måste nämligen den enskilde medborgaren i fortsättningen räkna med möjligheten av nya dylika övergrepp. Han måste därvid i eget säkerhetsintresse räkna med att dessa övergrepp kunna bli ännu mera omfattande och inrätta sitt handlande därefter. Principen att skatter och avgifter icke få givas retroaktiv verkan borde under fredstid i en rättsstat vara lika självklar som principen att strafflag icke får givas retroaktiv giltighet. I båda fallen gäller det den enskildes grundläggande rättssäkerhet gentemot staten.

Några ur rättssäkerhetssynpunkt betydelsefulla moment vilja vi till sist särskilt understryka.

Det är ett karakteristiskt drag i nutida lagstiftning, att myndigheterna i allt större omfattning tillerkänts befogenhet att träffa för medborgarna viktiga avgöranden obundna av lagregler, efter sitt »fria skön». Det får aldrig glömmas, att sådan frihet medför stora risker för olikformighet,

missgrepp och godtycke. Det framstår som angeläget att på alla de områden, där det är möjligt, lagstiftningen uppdrager bestämda riktlinjer och gränser för utövningen av myndigheternas maktbefogenheter. Endast på detta sätt tryggas den lagbundenhet, utan vilken verklig rättssäkerhet svårigen kan tänkas.

Synnerlig uppmärksamhet måste ägnas åt den personal, som är verksam inom myndigheterna. Det visar sig ofta, att vittgående lagstiftningsåtgärder vidtagas utan tillbörligt beaktande av de krav på en tillräckligt omfattande och för ändamålet kvalificerad personal, som de ovillkorligen måste medföra; om ärendena på denna grund få en mindre tillfredsställande behandling, är det betänkligare ju mer förvaltningsmyndigheterna ha att ingripa i den enskildas förhållanden. Särskilt är det betänkligt ur rättssäkerhetens synpunkt, att förvaltningens våldsamma ansvällning och dess inriktning på nya uppgifter försvaga den i Sverige djupt rotade tradition, som kräver att förvaltningsmyndigheterna såväl som domstolarna skola fullgöra en rättsvårdande funktion. De domarmässiga betraktelsesätt, som i äldre tid spelade en så stark roll inom svensk förvaltning, göra sig år från år allt mindre gällande. Vad detta betyder för menige mans möjligheter att hos förvaltningsmyndigheterna komma till sin rätt ligger i öppen dag.

De berörda förhållandena röja sig särskilt i myndigheternas arbetsätt. Man har hos oss sedan gammalt inom förvaltningen i stor utsträckning tillämpat förfaranden, som mer eller mindre anknutit till domstolsförfarandet och därmed berett säkerhet för allsidig prövning och noggrant beaktande av den enskildes rätt. Det är otvivelaktigt att denna tradition förlorat en del av sin styrka under den utveckling som nyss antydde. Snart sagt i alla länder har man under senare tid, under intryck av förvaltningens expansion, kommit att rikta sin uppmärksamhet på betydelsen ur rättssäkerhetssynpunkt av ett tillfredsställande förvaltningsförfarande. Utvecklingen i vårt land ger också oss, trots de vackra traditioner vi ha att bygga på, all anledning till sådan uppmärksamhet.

Den enskilde, vars rätt kränkts genom förvaltningsmyndigheternas åtgöranden, bör ha möjlighet att få sina anspråk underkastade en rättslig prövning. I de flesta länder har han en allmän rätt att påkalla en sådan prövning antingen hos allmänna domstolar eller hos särskilda förvaltningsdomstolar; man räknar allmänt en sådan rätt såsom omistlig i varje stat, som vill kallas rättsstat. Vårt land intager i detta hänseende en egendomlig särställning. Väl kan på åtskilliga områden talan föras hos regeringsrätten, kammarrätten eller annan förvaltningsdomstol. Men på stora områden — som ständigt vidgas — är han hänvisad till det rättsskydd som kan ernås genom besvär hos regeringen, och det är uppenbart att denna rättssäkerhetsgaranti under nutida konstitutionella förhållanden är långt svagare än förr. Det bör tilläggas, att — mot vad förhållandet är i andra länder — de beslut som fattas av regeringsmakten icke äro underkastade domstols-

prövning. Den säregna lucka i rättsskyddet, som sålunda föreligger i vårt land, fylles endast i ringa mån genom de möjligheter man i vissa lägen har att mot förvaltningsmyndigheternas åtgärder föra talan vid allmän domstol. Det framstår som en viktig samhällsangelägenhet att på ett eller annat sätt i väsentligt större utsträckning än nu bereda möjlighet till domstolsmässig prövning av den enskildes rättsanspråk mot det allmänna.

Vi vilja till sist erinra om det i vår tid allt viktigare spörsmålet om den enskildes rätt till ersättning för skada som vållas honom genom statliga ingripanden. Vi syfta härmed för det första på frågan om stats och kommuns ansvar för felaktiga åtgärder av deras befattningshavare. Förslag föreligger om en utredning angående detta viktiga spörsmål; det synes oss synnerligen angeläget att denna lagstiftningsfråga ej längre uppskjutes. För det andra framstår det som mycket betydelsefullt att den enskilde beredes skälig ersättning i sådana nutilldags ofta förekommande fall, då åtgärder, vidtagna i överensstämmelse med lagar och författningar, medföra kännbara ingrepp, särskilt i äganderätt och näringsfrihet. Ur rätts-säkerhetssynpunkt är det angeläget att dessa ersättningsfrågor lösas efter enhetliga linjer, med utgångspunkt i den uppfattningen att det här icke är fråga om nådegåvor, som staten efter skälighetsprövning unnar eller förvägrar, utan om tillgodoseende av verkliga rättsanspråk. Det är att beklaga, att den hemställdan om utredning i detta ämne, varom första lagutskottet 1949 hemställde, icke vann riksdagens bifall.

De här i allmänna drag redovisade allvarliga farorna för medborgarfriheten och rättssäkerheten kräva enligt vår uppfattning långt mera vittgående motåtgärder än de som hittills kommit till stånd. Frågan om dessa motåtgärder framstår för oss som så viktig, att den i sin helhet bör överlämnas till en utredning representerande de förnämsta administrativa, juridiska och samhällsvetenskapliga krafter, varöver vårt land förfogar. En dylik utredning borde i första hand få till uppgift att verkställa en allmän undersökning om arten och omfattningen av de problem, som uppstå vid uppgiften att förstärka skyddet för medborgarfriheten och rättssäkerheten i det nutida samhället. Med utgångspunkt från denna undersökning bör den kunna framlägga förslag till de nödvändiga lagstiftningsåtgärderna och administrativa reformerna.

Vi hemställa,

att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att Kungl. Maj:t måtte låta utreda, vilka åtgärder som böra och kunna vidtagas i syfte att stärka rättssäkerheten och den medborgerliga friheten samt framlägga de förslag, vartill denna utredning kan föranleda.

Stockholm den 26 januari 1952.

*Martin Skoglund.*  
*Ernst V. Staxäng.*

*Folke Kyling.*  
*Elis Håstad.*

*Jarl Hjalmarson.*  
*Erik Hagberg.*  
*E. Birke.*