

Nr 216

Utlåtande i anledning av väckt motion angående utbyggnad av juristutbildningen m. m.

(2:a avd.)

I en inom andra kammaren av herr *Lundberg* väckt motion (II: 38) har hemställts, att riksdagen måtte besluta att hos Kungl. Maj:t anhålla att i kommande förslag om en utbyggnad av juristutbildningen rättsreglernas samspel med övriga sociala och ekonomiska faktorer i samhällslivet beaktas i undervisningen och rättsvetenskapen och att förslag om inrättandet av en professur i detta ämne, förslagsvis benämnt »funktionell rättsvetenskap», förelägges riksdagen, samt att i samband därmed en utredning av frågorna om allemansrätterna, återkrävande till staten av de enskilda ockuperade markområdena m. m. skyndsamt verkställs och att Kungl. Maj:t i övrigt bevakar och aktualiserar allemans och samhällets intressen samt förelägger riksdagen de förslag, vartill utredningen och åtgärder i övrigt kunna för-
anleda.

I den mån i det följande icke redovisas för den till stöd för detta yrkande framställda motiveringen får utskottet hänvisa till motionen. I motionen har anförts bland annat följande.

För arbetare, tjänstemän, mindre jordbrukare etc. har de senaste årtiondenas ekonomiska, sociala och kulturella samhällsutveckling inneburit ökat människovärde och ökad frihet. Demokratien och ändrad syn på människan har dominerat den politiska aktiviteten och gjort vårt land känt som föredömligt i fråga om folkligt reformarbete.

Tyvärr har dessa arbetsuppgifters mångfald medfört, att den juridiska utbildningen och rättstillämpningen försummats och kommit in på reaktionära banor, som gått emot samhällsutvecklingen i övrigt. Om rättsreglerna icke tar hänsyn till eller sättes i samband med både den historiska utvecklingen och dagens sociala, ekonomiska och kulturella utveckling, blir juridiken endast ett register, föga lämpligt för praktisk rättstillämpning i ett demokratiskt samhälle. Detta gäller då främst på sakrättens område.

I proposition såväl som i betänkande och remisser förbehådas en upprustning och förslag i fråga om juristutbildningen. I detta sammanhang är det av vikt, att icke endast en personell utbyggnad sker, utan jämväl att det vidtas en förändring av juristutbildningens inriktning. Det behöves fastslås, att den juridiska »forskningen» är inget självändamål och att den framför allt icke kan tillåtas att fortsätta med sin självtillräckliga isolering från samhällsproblemen. Studenterna vid våra universitet skall så småningom i ämbetsverk och i domstolar praktiskt tillämpa lära och lagar. De måste därför i sin utbildning lära sig att läsa lagarna i belysning av lagstiftarnas syften och målsättningar, att se lagreglerna som sociala redskap bland många andra sådana, att studera hur en rättstillämpning verkar på olika områden, att ta hänsyn till lagens väg till folket o. s. v.

Om denna inriktning accepteras, är det anmärkningsvärt, att samtidigt som samhällsutvecklingen på olika områden gått mot samverkan och gemenskap, har rättstillämpningen gått i motsatt riktning. Den enskilda äganderätten har under de senaste ca 75 åren skärpts, och enskilda har genom en förändrad rättstillämpning tillerkänts sakvärden, som förr ansågs vara självklart gemensamma.

I bondesamhället uppfattades icke enskild äganderätt som den »obegränsade rättigheten att förfoga över en sak», utan man insåg till fullo nödvändigheten av att den varit, är och måste vara i sig själv inskränkt och relativ. Vissa naturvärden var gemensamma och kunde självklart inte ingå i ägandet av jord- eller skogsfastigheter, *de var allemansrättigheter*.

De gamla avvitringsförfattningarna från början av 1800-talet uppvisar även en samhällets generositet vid tilldelning av utjord.

Jakt, fiske, rätt att beträda annan mans mark och vattenområde, att plocka skogsbär och blommor etc. var lovlig ockupation för alla medborgare. Allt vatten, grusåsar, mossmark etc. betraktades som impediment, och äganderätten till dessa värden kvarstod som kronans eller samhällets gemensamma egendom, vilken under givna former gemensamt kunde nyttjas av alla medborgare. Om enskilda ockuperat något av dessa värden och för eget bruk och egen vinning nyttjat dem samt hade haft makt och möjlighet att utesluta andra från nyttjandet, torde detta aldrig kunnat betraktas som lovlig ockupation och densamma kunnat övergå till enskild äganderätt.

Genom skogsindustriernas utveckling kom skogspatroner och bolagsväldet in i skogsbygderna. I dessa spår följde bolagsjuristerna, för vilka det var en ekonomisk intressefråga att tillämpa den romerska rättens skärpta äganderättsregler på de förr bonde- och allmogeägda markområdena, där den germansk-skandinaviska rättstillämpningen om gemenskap gällde. Hävdeprincipen ändrades på 1880-talet och anpassades till bolags- och skogspatron-intressena; men utöver detta tillkom att de nya ägarna ockuperade även de gamla impedimenten som tillhörde kronan samt gjorde urgamla allemansrättigheter till jakt och fiske till enskild egendom. När bolag och andra i den enskilda rätten till markområdena inneslöt de gamla allemansrättigheterna till vattenområden och andra naturvärden, måste det icke endast anses som samhällets rätt utan jämväl en skyldighet att häva ockupationen och till samhället återföra de av enskilda ockuperade värdena.

Det är även anmärkningsvärt, att staten icke hävdat sin äganderätt till grusåsarna, de gamla statliga impedimenten. Det kan inte vara rimligt, att landskapsbilder förstöras och de naturliga vattenreningsverken skövlas, eller att tätorts- och vägintrösserna skall vara överlämnade i händerna på enskilda grusintressenter. Att jordvärdestegringen och dess oerhörda spekulationsvinster icke har stävjats är en skamfläck i ett modernt välfärdssamhälle. Men även om man bortser från detta, måste det vara ett samhällsintresse att effektivt skydda den svenska landskapsbilden med dess rika och mångskiftande värden från förstöring på grund av enskild egoism och vinningslystnad.

Inte heller har det visats någon rättslig indignation från fakulteterna, när skogens fauna och flora genom s. k. modern skogsvård medelst besprutningar etc., vilkas verkningsgrad icke kan överblickas, hotas med förstöring. Skogens djur har ursprunglig rätt till betesmarker, och även detta måste väl betraktas som en servitutsrätt, som aldrig kan falla under enskild rätt och godtycke. Trots detta tillåts ett bolag som utarrenderar sin jaktmark och som givetvis fått licensjakt på ett stort antal älgar att, om inte arrendatorerna efter ett par veckor skjutit det antal älgar som jaktvårdskonsu-

lenten lämnat slaktlicens på, själva deltaga i älgslakten utan hänsyn till jaktvård etc.

Även på andra områden har rättstillämpningen följt reaktionära banor, och man har ett intryck av att de juridiska fakulteternas anpassning bättre skulle kunna förklaras som en reaktion mot ett politiskt skeende än som uttryck för vilja till forskning och vetenskaplig lidelse.

Orsaken till denna utveckling ligger måhända i att våra jurister alltför litet beaktat rättsreglernas samspel med övriga sociala och ekonomiska faktorer i samhällslivet. I Amerika lär man ha sökt lösa denna fråga genom införandet av ett ämne i rättsvetenskapen som kallas »funktionell rättsvetenskap», där »rättsreglerna äro modeller för faktiska institutioner, för mänskligt handlande».

Kravet på att rättstillämpningen beaktar samhällsutvecklingen på de ekonomiska, sociala och kulturella områdena måste öka i ett demokratiskt samhälle.

Tyvärre har rättstillämpningen praktiskt inneburit, att samtidigt som de bredare folklagren fått bättre ekonomisk standard och sociallagstiftningen skapat ökat skydd för människorna, har de gamla allemansrättigheterna inskränkts, och arbetare och egndomslösa har genom den skärpta enskilda äganderätten på sakrättens område skjutits åsido. De gamla allemansrätterna är oskriven rättspraxis av högre valör än skriven lag, och för ett demokratiskt kultursamhälle borde dessa värden varit oantastliga i sitt ursprung. I stället för att juridiken borde skydda de ursprungliga och för ett modernt samhälle nödvändiga allemansrätterna, har den genom att bygga ut ett system av dogmer och normer samt en detaljlagstiftning sökt att slå sönder dem.

Om vattenområdena och de andra allemansrättigheterna samt statens äganderätt till de s. k. impedimenten återtogs, skulle en disposition av dessa rättigheter på statens, bolags- och storgodsmark vara en lösning, som bör kunna betraktas som acceptabel, inte minst när det gäller Norrland.

Inom bl. a. Uppland finns därjämte stora markområden som tillhör staten, men vilka en gång med brukningsrätt uppläts till järnbruken för kol-fångst så länge järntillverkning var i gång. En hel del av dessa bruk är nu nedlagda, och staten har obestriddlig rätt att återkräva sin egendom. Att denna fråga snarast bör aktualiseras synes naturligt, då f. n. inte ens arrende till staten betalas av brukarna. Ett statligt återlagande av dessa egendomar skulle innebära, att stora och för friluftsliv värdefulla markområden kan disponeras.

Av det anförda framgår, att samhället såväl som rättstillämpningen slentrianmässigt har frånhänt eller icke tagit i bruk ett flertal för ett demokratiskt samhälle värdefulla tillgångar och att samhälls- och rättstillämpningen i många fall går vägar, som helt skiljs åt både i målsättning och i innehåll. Att denna utveckling måste stävjas och rättsfrågor och rättstillämpning bringas att komma in i blickpunkten för granskning, diskussion och reformering är en demokratisk förstahandsfråga. Svårigheterna ligger väl i att finna de rätta arbetsmetoderna, när det gäller att åstadkomma en ändring av den juridiska skråandan inom dess fakulteter. Det är där, det måste ske en nydaning om en rättelse skall kunna komma till stånd och därest man anser, att undervisning och praktisk tillämpning har ett samband.

I äldre tid företogs vid olika tidpunkter reduktioner, som utan kostnad återkallade gods och olika värden till staten. Dessa reduktioner var en följd av att enskilda lagt sig till med statens och samfällda markområden och andra nyttigheter. Vad som skett under 1800- och 1900-talen i fråga om att

enskilda på olika sätt ockuperat olika sakvärden från stat och alleman motiverar även i dag, att regeringen och riksdagen tager ett initiativ för att på ett liknande sätt återtaga från enskilda ockuperade värden för att återställa dem till det gemensamma. Huruvida ett sådant återställande behöver föregås av en utredning eller det kan överlätas till Kungl. Maj:t att finna ett lämpligt förfaringsätt är svårt att angiva. I varje fall bör det understrykas, att detta uppdrag inte får överlämnas till den juridiska s. k. expertisen att lösa, utan här bör allmänheten och de stora folkrörelserna ges möjlighet att bevaka sina allmänna intressen. En utredning skulle kunna ge en katalogisering av de olika arbetsuppgifterna samt finna en lämplig form för ett rättsligt organ, som kan bevaka och skydda de olika samhälls- och allemansrättigheterna.

I samband med den förstärkning av juristutbildningen, som i proposition förebådas till nästa års riksdag, bör själva undervisningen i nämnda frågor stärkas samt en systematisk forskning utföras. Det bör därför hemställas att Kungl. Maj:t tillmötesgår detta krav genom förslag om inrättandet av en eller flera professurer i ett ämne som förslagsvis skulle kunna benämnas funktionell rättsvetenskap, där de här anförda synpunkterna på en ny inriktning av rättsvetenskapen beaktas. Att själva utbildningsplanen och undervisningen i samband med en utbyggnad av juristutbildningen bör ägnas speciell uppmärksamhet torde väl knappast behöva understrykas.

Statsutskottet har i vederbörlig ordning inhämtat yttranden över motionen av kanslern för rikets universitet, de juridiska fakulteterna vid universiteten i Uppsala och Lund samt stats- och rättsvetenskapliga avdelningen vid Stockholms högskola.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet har anfört följande.

Den verkliga innebörden av motionen II: 38 är svår att bedöma i följd av motiveringens ringa reda och klarhet och de föga underbyggda meningsyttringar ang. disparata förhållanden, varav motionen överflödar. Så mycket synes emellertid framgå av motiveringen, att motionären är missnöjd både med rättstillämpningen och med den juridiska utbildningen. Vad angår missnöjet med de juridiska fakulteterna, synes detta ha sin grund däri att dessa icke taga initiativ till ändringar av den gällande rätten i det ena eller andra hänseendet samt heller icke visat »någon rättslig indignation» över vissa av motionären såsom skadliga betraktade förhållanden. Enligt fakultetens mening tillkommer det icke fakulteten att opåkallat uttala sig i allehanda uppkommande lagstiftningsfrågor och sålunda fungera som någon slags politisk instans vid sidan av regering och riksdag. Det synes fakulteten mest välbetänkt, att rättsvetenskapsmännen som hitintills väsentligen sysselsätta sig med att undersöka den gällande rätten samt att tolka gällande lagar och författningar.

Motionen utmynnar i ett förslag till inrättande av en professur i vad som kallats »funktionell rättsvetenskap». Uppgiften för denna professur skulle vara att meddela undervisning och utföra systematisk forskning rörande rättsreglernas »sociala» och »ekonomiska» funktion och särskilt i vissa i motionen »nämnda frågor», varmed synes åsyftas allemansrättigheter, avvittringsväsendet, jordvärdestegring, naturskydd och reduktionslagstiftning — ämnen i vilka motionären gör allehanda uttalanden, som vittna om bristande kännedom både om den rättshistoriska utvecklingen och om den gällande rätten. De angivna frågorna behandlas f. n. inom de ämnen, till vilka de höra, och spörsmålen om rättsreglernas funktion, vilka f. n. också behandlas inom de hittillsvarande ämnenas ram, skola enligt föreliggande för-

slag dessutom bliva föremål för en mera översiktlig behandling i det avsedda nya ämnet allmän rättslära.

Fakulteten kan följaktligen icke finna, att motionen innehåller några uppslag av värde för den fortsatta behandlingen av frågan om juristutbildningen.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet har anfört bland annat följande.

I anledning av motionen II:38 anser sig fakulteten böra yttra sig över motionen endast såvitt den rör de juridiska fakulteternas sammansättning och verksamhet.

I det omfattande betänkande om juridisk och samhällsvetenskaplig utbildning, som avgivits år 1953 av 1949 års kommitté för den juridiska och samhällsvetenskapliga utbildningen (SOU 1953: 15 o. 16), understrykes behovet av att i undervisningen betona rättsreglernas syftemål, möjligheter och sätt att fungera (t. ex. sid. 81). Självfallet beaktas detta i den mån det är möjligt i den undervisning som meddelas.

Fakulteten har sig icke bekant att något läroämne »funktionell rättsvetenskap» introducerats vid de amerikanska »Law Schools». Vad som föreligger är, såvitt känt, endast programmatiska uttalanden i litteraturen samt vissa ansatser till »funktionella» undersökningar.

I den amerikanska »Journal of Legal Education» omtalas att en lärare vid universitetet i Alabama försöksvis anordnat ett seminarium för åtta mera framskridna studenter, vid vilket de invecklade reglerna om »conveyancing» (fastighetsöverlåtelse) behandlades ur funktionell synpunkt. Hos deltagarna förutsattes noggrann, på vanligt sätt inhämtad kännedom om rättsreglerna på området (»sound doctrinal training»). Uppgiften var att studera de institutioner, genom vilka reglerna tillämpades, och de metoder, som därvid användes i affärspraxis, ävensom att komma fram till förslag om förenkling av reglerna. Experimentet betecknas såsom mycket lyckat. Men samtidigt framhålles svårigheten att samla erforderligt faktiskt material för dylik undervisning. Det valda ämnet låg särskilt gynnsamt till, eftersom ett visst om ock ofullständigt material var relativt lättillgängligt; på många andra områden måste försök i samma riktning anstå tills erforderliga vetenskapliga förarbeten hunnit utföras.

Såvitt motionen syftar till att bereda de juridiska fakulteterna ökade möjligheter till studium av det faktiska rättslivet och till därpå grundad undervisning, vill fakulteten ge den sin fulla tillslutning. Fakulteten är icke beredd att nu uttala sig om de former varigenom önskemålen kan realiseras. Det hör emellertid understrykas, att forskning av här avsedd art måste bli mycket omfattande och kräva stora resurser och penningmedel. Såsom ett belysande exempel kan anföras, att en undersökning av 600 kriminella för utrönande av hur de eventuellt avvika från det normala, varom förslag framställt år 1955 av professor Ivar Agge m. fl., kostnadsberäknades till 235 000 kronor; en samtidigt planerad undersökning å 400 kriminella rörande verkan av olika behandlingsmetoder beräknades kosta 643 000 kronor. Visserligen torde många funktionella undersökningar kunna utföras med mindre uppbåd av arbetskraft; men säkert är att sådana undersökningar, för att kunna bli av någon avsevärd betydelse, förutsätta helt andra arbetsmöjligheter än de som hittills stått de juridiska fakulteterna till buds.

Slutligen vill fakulteten framhålla, att funktionell forskning och undervisning aldrig kan ersätta det traditionella studiet av gällande rätt utan endast kan bli en värdefull påbyggnad på detta. Sannolikt uttrycker förfat-

taren till den citerade amerikanska redogörelsen en erfarenhet, som kommer att kunna generaliseras, då han säger, att de studenter som ådagalagt den bästa insikten i de funktionella problemen voro de som hade den bästa träningen i gällande rätt. De som icke voro lika väl rustade i detta hänseende lyckas icke så väl förstå relationerna mellan reglerna å ena sidan samt institutioner och praxis å andra sidan.

Stats- och rättsvetenskapliga avdelningen vid Stockholms högskola har anfört bland annat följande.

I motionen II: 38 behandlas två helt skilda frågor, nämligen dels vissa jordrättsliga spørsmål, som hänföra sig till de s. k. allemansrätterna, och dels spørgsmålet om en sådan utbyggnad av juristutbildningen, att »rättsreglernas samspel med övriga sociala och ekonomiska faktorer i samhällslivet beaktas i undervisningen och rättsvetenskapen». I förevarande sammanhang har fakulteten endast att yttra sig om den senare av dessa frågor.

Som motionären framhållit måste rättsreglerna utformas, tillämpas och vetenskapligt studeras med hänsyn till »den historiska utvecklingen och dagens sociala, ekonomiska och kulturella utveckling». I själva verket har detta sedan lång tid stått klart för de teoretiskt verksamma juristerna, och en strävan att studera de sociala och ekonomiska realiteter, som ligga bakom rättsreglerna och som skola bemästras av dessa, präglar i stort sett svensk rättsvetenskap av i dag. Denna arbetsmetod framträder tydligare på vissa områden, t. ex. arbetsrätt, associationsrätt och straffrätt, än på andra, beroende på respektive rättsområdets skiftande juridiska och reella struktur. Att även inom jordrätten en sådan metod alltmera kommit till användning torde icke kunna bestridas. Avdelningen måste emellertid inlägga en bestämd gensaga mot motionärens påstående att den juridiska forskningen bedrivs såsom »självändamål» under »själv tillräcklig isolering från samhällsproblemen», ett påstående som synes innebära en oriktig bedömning av det arbete som utföres av i varje fall flertalet nu verksamma svenska rättsvetenskapsmän.

Om motionärens uttalande om modern juridisk forskning än förefaller missvisande på väsentliga punkter, kan man giva honom rätt därutinnan, att viktiga problem på skilda rättsområden äro föga bearbetade med användande av en modern metod och att studiet av själva den rättsvetenskapliga metodiken och samspelet mellan rättsreglerna och de bakomliggande ekonomiska, sociala och kulturella realiteterna behöves utvidgas, fördjupas och intensifieras till fromma för vårt rättsliv i stort och särskilt för utbildningen av nya generationer av jurister.

Motionären anvisar som en väg att tillgodose dessa önskemål att man i samband med den föreslagna och enligt ecklesiastikministerns uttalande i årets statsverksproposition snart förestående reformen av den juridiska utbildningen och den därmed förbundna upprustningen av de juridiska fakulteternas personella resurser tager under övervägande att inrätta särskilda professurer i vad han kallar »funktionell rättsvetenskap» och att detta läroämne göres till en integrerande del av det reformerade rättsstudiet. I princip vill avdelningen uttala sin anslutning till de tankar som ligga bakom motionärens yrkande i detta avseende. Det bör emellertid understrykas att de föreslagna professurerna i allmän rättslära i viss mån ha att svara för de forsknings- och undervisningsuppgifter som motionären åsyftar. Det väckta förslaget accentuerar ytterligare det redan förut starkt kända behovet av att dessa befattningar utan dröjsmål inrättas. Även förstärkandet i övrigt av de juridiska fakulteternas lärarpersonal i enlighet med universi-

tetskanslerns under prövning varande förslag till en reformerad juristutbildning skulle möjliggöra — förutom angelägna förbättringar i fråga om undervisningen — en vidgad och fördjupad forskningsverksamhet av det slag motionären efterlyser. Avdelningen vill i detta sammanhang understryka det högst angelägna önskemålet att fasta lärarbefattningar för den grundläggande undervisningen i de centrala läroämnena i form av precepturer omedelbart inrättas. Härigenom skulle professorernas forsknings- och undervisningsinsatser kunna koncentreras till de principiella och centrala problem som beröras i den föreliggande motionen.

Kanslern för rikets universitet har med överlämnande av över motionen avgivna yttranden av nämnda akademiska myndigheter hänvisat till vad i dessa yttranden anförts.

Utskottet får erinra om att chefen för ecklesiastikdepartementet i 1956 års åttonde huvudtitel (punkten 77) lämnat en kort redogörelse för av särskilda sakkunniga framlagt betänkande angående den juridiska och samhällsvetenskapliga utbildningen ävensom för de däröver avgivna remissyttrandena. Departementschefen har i detta sammanhang framhållit, att efter den beredning av de föreliggande förslagen, som ägt rum inom ecklesiastikdepartementet, hade departementschefen kommit till den uppfattningen, att ett av kanslern för rikets universitet avgivet förslag i vad gällde juristutbildningen i stort sett kunde godtagas, men att kanslerns förslag beträffande den samhällsvetenskapliga utbildningen behövde ytterligare övervägas inom departementet, bland annat med sikte på att bibehålla en statsvetenskaplig juridisk examen. Det vore emellertid departementschefens avsikt att slutföra beredningen av ärendet till sådan tidpunkt, att förslag till omläggning av den juridiska och samhällsvetenskapliga utbildningen kunde föreläggas 1957 års riksdag.

Vissa av de i den förevarande motionen II: 38 berörda spörsmålen ha anknytning till det sålunda förebådade förslaget angående omläggning av den juridiska och samhällsvetenskapliga utbildningen, medan andra i motionen avhandlade frågor icke stå i samband härmed. Utskottet är icke berett att nu, innan ifrågavarande förslag av Kungl. Maj:t förelagts riksdagen och utan kännedom om detsammans utformning, taga ställning till av motionären gjorda yrkanden, som hänföra sig till omförmälda utbildning. Vidkommande övriga i motionen antydda problemkomplex saknar utskottet anledning att i förevarande sammanhang ingå på desamma.

Utskottet hemställer alltså,

att motionen II: 38 icke må till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 4 december 1956

På statsutskottets vägnar:

MARTIN SKOGLUND

Närvarande: se under utlåtandet nr 215.