

Nr 52.

Ankom till Riksdagens kansli den 23 maj 1910 kl. 5 e. m.

*Andra kammarens femte tillfälliga utskotts utlåtande nr 11,
i anledning af väckt motion om skrifvelse till Kungl.
Maj:t angående utredning rörande vissa åtgärder af de
administrativa myndigheterna under pågående arbets-
konflikter m. m.*

Till utskottets behandling har hänvisats en inom Andra kammaren af herrar *Carl Lindhagen, Charles Lindley, L. J. Carlsson, Hjalmar Branting, Herm. Lindqvist, Ernst Blomberg, Knut A. Tengdahl, J. J. Hasselquist, Ernst Söderberg, J. Th. Johansson, Sven Persson, Hj. Rissén, Joh. Åberg, J. A. Wallin, K. A. Borg, C. E. Svensson, E. C. Kropp, N. Edv. Lindberg, Sven Linders, Nils Persson, Värner Rydén, Aug. Nilsson, A. J. Christiernson, O. H. Waldén, F. W. Thorsson, Emil Kristensson, A. C. Lindblad, Gustaf Strömberg, N. A:son Berg, Johan Forssell, Viktor Larsson, G. A. Rundgren, Bernh. Eriksson och E. A. Leksell* väckt motion nr 200, däri yrkats:

• att Riksdagen ville anhålla, att Kungl. Maj:t måtte tillsätta en undersökningskommission med uppdrag att:

1:o låta utreda, i hvad mån de administrativa myndigheterna genom s. k. fridlysningar, ingrepp i församlings- och demonstrationsrätten, häktningsåtgärder och annat dylikt förfarande kunna anses hafva öfverträdt sin befogenhet eller gått utöfver lämpliga gränser för densamma, särskildt under pågående arbetskonflikter, äfvensom vidtaga de åtgärder, hvartill denna utredning kan gifva anledning; samt

2:o taga under öfvervägande, på hvad sätt en reform af den administrativa makten i vårt land bör planläggas i syfte att den må byggas på folklig grund och vinna förutsättningar att kunna verka med insikt i samhällsfrågorna och intresse för de sociala missförhållandenas undanröjande.

Beträffande de till stöd för denna framställning anförda skäl får utskottet hänvisa till motionen.

*Utskottets
yttrande.*

I motiveringen till sin framställning hafva motionärerna, närmast med stöd af erfarenhetsrön från fjolårets stora arbetskonflikt, gjort gällande, att vårt lands administrativa myndigheter från de högsta till de lägsta med själftagen rätt och på godtyckets väg ofta utvidga den dem tillkommande befogenhet, och att i den kamp, som inom samhället alltjämt pågår och under nuvarande samhällsförhållanden måste fortgå mellan, å ena sidan, arbetsgifvare- och kaptalistintresset samt, å andra sidan, arbetareklassen, den administrativa makten icke inskränker sig till upprätthållande af allmän ordning inom de gränser, som oväld och hänsyn till medborgerlig frihet utstaka, utan dessutom ganska regelbundet utmanande tager parti för den förstnämnda parten gent emot den senare, med påföljd att motsättningarna därigenom än ytterligare skärpas, att upphetsning däraf snarare framkallas än ordningen befrämjas, samt att myndigheternas auktoritet såmedelst undergräfvos.

Enligt motionärernas framställning skulle de af dem åsyftade yttringarna af de administrativa myndigheternas verksamhet företrädesvis vara att söka i ett utsträckt fridlysningsförfarande, i ingrepp uti församlings- och demonstrationsrätten samt i obehöriga häktnings- och åtalsåtgärder.

Hvad först angår *fridlysningsförfarandet* stödjdes detta, såsom i motionen uppgifves, dels å 10 § i 1855 års landshöfdinginstruktion och dels å 21 § i 1868 års ordningsstadga för rikets städer.

Det förra stadgandet har alltsedan instruktionens tillkomst haft följande lydelse: »Konungens befallningshafvande utöfvar högsta polismyndigheten uti länet och bör därför hafva omsorgsfull vårdnad därå, att allmän ordning och säkerhet upprätthållas, samt i händelse häremot brytes, vidtaga erforderliga åtgärder, äfvensom i öfrigt tillse, att begångna brott blifva i laga ordning beifrade; ägande Konungens befallningshafvande att, för handhafvande häraf, uti sådana fall, där ansvar icke är i lag bestämdt, stadga erforderliga viten.»

Det senare stadgandet åter har efter en under augusti månad i fjol vidtagen ändring, därigenom bötesmaximum höjdes från 20 till 100 kronor, följande lydelse: »Skulle af tillfällig anledning, för ordningens vidmakthållande, erfordras sådan ny eller ytterligare föreskrift, som i nästföre-

gående § omnämnes (d. v. s. utöfver hvad ordningsstadgan innehåller eller lämnar åt magistrat eller polismyndighet att närmare bestämma), men hvilken, i anseende till behof af dess skyndsamma iakttagande, icke kan på där stadgadt sätt åvägabringas (efter stadsfullmäktiges eller allmänna rådstugans hörande m. m.), äge magistraten att kungörelse i ämnet omedelbart utfärda och på lämpligt sätt allmängöra. Sådan kungörelse, uti hvilken böter till högst 100 riksdaler må bestämmas, gälle endast för viss, däruti utsatt, kort tid, och skall ofördröjligen i fem exemplar öfversändas till Konungens befallningshafvande, som äger att pröfva, huruvida kungörelsen må under den bestämda tiden fortfarande oförändrad gälla och, om detta anses icke böra äga rum, densamma ändra eller upphäfva; skolande exemplar af kungörelsen jämte af Konungens befallningshafvande däri till äfventyrs gjorda ändringar skyndsamligen öfversändas till civildepartementet samt justitiekansleren och justitieombudsmannen. I Stockholm utfärdas sådant påbud, som i denna § afses, omedelbart af öfverståthållareämbetet.»

Beträffande dessa stadgandens tillämpning i fridlysningshänseende hafva motionärerna med stöd af ett flertal anförda exempel från de sista årens arbetskonflikter hufvudsakligen anmärkt:

att myndigheterna efter godtfinnande satt hela orter mer eller mindre i belägringstillstånd till synnerlig fara för rättssäkerheten och med påföljd att aktningen för lag och rätt samt tilltron till myndigheternas opartiskhet undergräfts;

att i en mängd fall fridlysning ej begränsats till områden, som genom inhägnad och anslag kunuat tydligt utmärkas, med påföljd att, medan allmänheten i öfrigt tillåtits trotsa ett lämnadt förbud, endast de, som arbetsgifvarna velat åtkomma, tagits för hufvudet;

att myndigheterna utan närmare undersökning handlat på initiativ eller order af målsmän för arbetsgifvareintresset och därvid närmast ledts af det obehöriga syftet att till nämnda intresses gynnande på ett så effektivt sätt som möjligt förhindra hvarje beröring mellan strejkande arbetare och s. k. arbetsvilliga; samt

att vederbörande länsstyrelser vanligen bestämt vitet till samma belopp för samtliga fall, så att vid dess utdömande hänsyn ej kunnat tagas till förmildrande omständigheter.

Af ofvan intagna stadganden, hvilka båda tillhöra författningar, som tillkommit utan Riksdagens medverkan, har det först omförmälda, såvidt angår bestämmelsen om rätt till vitesförelägganden, redan vid riksdagarna

1856—8, 1859—60 och 1862—3 varit föremål för anmärkningar, hvilka hufvudsakligen grundats å vissa af justitieombudsmannen S. L. Theorell i dennes berättelse till förstnämnda Riksdag därom gjorda uttalanden.

Vid 1905 års riksdag väcktes inom Andra kammaren af herr E. Räf tvenne motioner, däri för vinnande af mera betryggande former för utövande af den länsstyrelserna tillkommande administrativa domsrätt hemställdes om en revision af 1855 års landshöfdingeinstruktion och om vidtagande i samband därmed af en utredning beträffande öfriga frågor, hvilka kunde beröras af en dylik revision.

Det tillfälliga utskott, till hvilket nämnda motioners behandling hänköts, yttrade i sitt öfver motionerna afgifna betänkande bl. a., att för utöfvandet af den genom 10 § i landshöfdingeinstruktionen åt Konungens befallningshafvande uppdragna, ytterst grannlaga myndighet, otvifvelaktigt kräfdes sådana former, hvilka kunde anses tryggande för enskild mans rätt och säkerhet samt ägnade att utesluta äfven möjligheten af godtycke och maktmissbruk, samt att i anseende till de dyrbara intressen, allmän och enskild rättssäkerhet, hvilka i hög grad berodde af formerna för utöfvandet af den administrativjustice, hvarom i motionerna vore fråga, det borde gifvas Riksdagen tillfälle att yttra sig öfver det förslag, hvartill en af utskottet påyrkad revision af landshöfdingeinstruktionen kunde gifva anledning.

Utskottets hemställan om en dylik revisions föranstaltande afslogs emellertid af Andra kammaren med 67 röster mot 49.

Löneregleringskommittén har i sitt den 27 februari 1906 afgifna betänkande angående reglering af löneförhållandena m. m. vid landsstaten uttalat sig för nödvändigheten af en ganska ingående revision eller omarbetning af landshöfdingeinstruktionen, särskildt på grund af dess i åtskilliga afseenden föråldrade skick, men ej ansett lämpligt, att ett så omfattande och tidkrävande arbete som uppgörande af förslag till förnyad landshöfdingeinstruktion förknippades med det kommittén lämnade uppdraget beträffande landsstaten; och trodde sig kommittén kunna antaga, att, sedan ny lönestat kommit till stånd för tjänstemän och betjante vid landsstaten, Kungl. Maj:t skulle finna skäl att föranstalta om nödig omarbetning af instruktionerna för såväl länsstyrelserna som ock landsstats-tjänstemännen ute i länen.

Enligt hvad utskottet erfarit, lär inom civildepartementet utarbetats ett preliminärt förslag till omarbetning af landshöfdingeinstruktionen, med hvilket förslags vidare behandling dock torde komma att anstå, tills frågan om fögderiförvaltningens omorganisation hunnit afgöras.

Hvad åter angår det ofvan återgifna stadgandet i ordningsstadgan för rikets städer har detta, såvidt utskottet kunnat utröna, icke efter stadgans tillkomst varit föremål för något inom Riksdagen framställt ändringsförslag.

Under oktober månad sistlidet år uppdrog Kungl. Maj:t åt kommerskollegium att utarbeta en fullständig redogörelse för samma års stora arbetskonflikt jämte därmed sammanhängande spörsmål; och bemyndigades därvid kommerskollegium att från vederbörande inhämta de upplysningar i ämnet, som kollegium kunde finna erforderliga.

Utskottet, som beredts tillfälle att taga del af de för nämnda ändamål insamlade uppgifter och den med ledning däraf utarbetade, nu under tryckning varande redogörelsen, i de delar som beröras af föreliggande motion, anser sig böra af nämnda uppgifter och redogörelse lämna nedanstående sammandrag till belysning af frågan om fridlysningsförfarandet.

Under arbetsinställelsen utfärdades af länsstyrelser och magistrater fridlysningskungörelser till ett sammanlagdt antal af 342. Antalet fridlysta platser utgjorde omkring 420, däraf det stora flertalet eller omkring 360 belöpte å landsbygden. Medan antalet fridlysta platser inom elfva län varierade mellan endast 2—7, var det åter i andra län mycket betydande och uppgick till ej mindre än ett 40-tal i hvartera af Stockholms, Gäfleborgs och Västernorrlands län.

Beskaffenheten af de fridlysta platserna var synnerligen skiftande. De utgjordes af offentliga platser och kommunikationsleder med därtill hörande anläggningar, såsom hamnområden i ett 10-tal städer eller stadsliknande samhällen, äfvensom, i samband med fridlysning af arbetsplatser, en mängd enskilda vägar, lastplatser och hamnområden, vissa flottningsleder med angränsande stränder, järnvägsområden, därå byggnadsarbeten pågingo m. m., samt flerstädes, i sammanhang med fridlysning af industriella anläggningar, till dessa hörande enskilda räls- och spårvägar; kommunala och andra allmänna inrättningar, såsom vattenlednings-, gas- och elektricitetsverk med tillhörande områden och vägar; under anläggning eller ombyggnad varande gator; byggnadsplatser och villatomter; fabriker för och upplag af sprängämnen och eldfarliga oljor; kraftstationsanläggningar; en mängd industriella anläggningar, såsom sågar med brädgårdar och skiljeställen, cellulosa- och sulfatfabriker, pappersbruk, snickeri- och tändsticksfabriker, järnbruk, metall- och maskinverkstäder, sten- och kalkbrott, tegel- och glasbruk, gödningsämnesfabriker, väfverifabriker och spin-

nerier; äfvensom odlade och planterade områden, såsom exempelvis alla med höstsäd beväxta delar af de under Skultuna bruk med underlydande gårdar hörande ågor.

Understundom utgjordes den fridlysta platsen af ett mindre område såsom en tomt eller en byggnad. I många fall inbegrepos emellertid under en utfärdad fridlysning mycket vidsträckta områden. Sålunda omfattade exempelvis fridlysningskungörelserna för sågverken i de nordliga länen vanligen arbetsplatser, bostäder, gårdsområden, trädgårdar, banor, kajer, enskilda vägar, hamnområden, timmerbommar m. m.

I fridlysningskungörelserna undantogs ej sällan uttryckligen från vitesförbudet de inom det fridlysta området befintliga allmänna vägar och farleder samt ångbåtsbryggor med dit ledande vägar. I ett fall begränsades dock rätten till begagnandet af en allmän väg till »vägfarande, som äro i rätta ärenden stadda».

I en mängd fall voro de fridlysta områdena inhägnade eller på annat sätt utmärkta, Talrika kungörelser förekommo dock, där det fridlysta området betecknades genom angifvande af en till vissa meter bestämd bredd rundt omkring en byggnad eller annan plats eller intill en viss gränslinje, och andra, där gränslinjen för ett fridlyst område utgjordes af en linje, som tänktes dragen från en viss punkt till en annan. Understundom stadgades uttryckligen såsom villkor för förbudets giltighet, att det ifrågavarande området inhägnades.

Fridlysningskungörelserna upplästes i vederbörande församlingars kyrkor, och meddelades ej sällan i kungörelserna en uttrycklig föreskrift, att de tillika skulle anslås å uppsatta taflor invid områdenas gränser. Somligstädes föreskrefs såsom villkor för förbudets giltighet, att dylika anslag blefvo anbragta, samt att fridlysningskungörelserna dessutom på sökandens föranstaltande infördes i någon eller några af ortens tidningar.

De meddelade vitesförbuden formulerades vanligen så, att de innefattade förbud för enhvar (obehörig) att utan tillstånd eller mot förbud af vederbörande (ägare, arbetsledning, polisbetjäning eller hamnfunktionär etc.) beträda det fridlysta området. Understundom undantogs uttryckligen från förbudet personer, som voro boende inom området eller där hade sitt arbete eller för inköp af varor ärnade besöka därinom belägen handelsbod.

Fridlysningskungörelserna synas i allmänhet hafva utfärdats på framställning af vederbörande arbetsgifvare. I en del kungörelser säges detta uttryckligen, hvarjämte i några fall omförmäles, att vederbörande polismyndighet blifvit hörd, samt att fridlysningen tillkommit för att underlätta föranstaltad bevakning af vissa verk eller att skydda arbetsvilliga.

I de fall, då fridlysningkungörelser utfärdades jämlikt 21 § i ordningsstadgan för rikets städer, varierade bötesbestämmelserna mellan 2—20, 2—50, 5—20, 5—100, 10—100, högst 20 och 20 kronor.

De viten, som med stöd af 10 § i landhöfdinginstruktionen fastställdes af vederbörande länsstyrelser, voro till beloppet mycket växlande. Medan somliga länsstyrelser använde endast ett och samma vitesbelopp för samtliga fall af fridlysning, hvilket belopp i några län sattes så högt som till 250 och 300 kronor, fastställde åter andra länsstyrelser skilda vitesbelopp allt efter graden af den fara, som därmed skulle afvärjas. Lägsta vitesbeloppet var 5 kronor (Blekinge läns landsbygd) och det högsta 500 kronor (Örebro vattenledningsverk och pumpverk). Tvenne länsstyrelser bestämde emellertid ej visst vite, utan fastställde i stället en straffskala af respektive 5—20 och 10—100 kronor.

Under arbetsinställelsen och efter densamma blefvo för beträdande af fridlyst område åtalade, å landsbygden 99 personer och i städerna 20 personer. Af de sålunda lagförda frikändes 5 och bötfälldes 58, därvid bötesbeloppet utgjorde för 8 personer kr. 5, för 5 kr. 10, för 4 kr. 15, för 12 kr. 20, för 6 kr. 25, för 1 kr. 30, för 11 kr. 100, för 1 kr. 250, och för 10 kr. 300. Rörande öfriga 56 åtalade voro vid uppgifternas insändande under februari 1910 målen ännu ej afgjorda.

Ett *särskildt slag af fridlysning* äro de i motionen under rubriken: ingrepp i församlings- och demonstrationsrätten behandlade förbud mot folksamlingar och demonstrationer. Dylika förbud, hvilka innebära en inskränkning i den allmänt medborgerliga rätten till församlingsfrihet, stödja sig å samma stadganden i landshöfdinginstruktionen och ordningsstadgan för rikets städer, som förut berörts.

Beträffande tillämpningen af dessa stadganden i hvad angår dylika förbud hafva motionärerna, under åberopande af några exempel från fjolårets arbetskonflikt, gjort gällande:

att dylika förbud, meddelade generellt för ett helt län, en hel socken eller stad eller eljest en omfattande landssträcka, åtminstone icke i de uti motionen anförda exempel kunna anses lagligen tillkomna i ordningens intresse, samt

att myndigheterna äfven i fråga om dessa förbud säkerligen oftast låtit sitt handlingssätt ytterst bestämmas af det obehöriga syftet att under-

stödja arbetsgifvareintresset genom att såmedelst hindra arbetarna att sammankomma till öfverläggningar eller fredligt demonstrera vid arbetsplatserna.

Till belysning af frågan om detta slag af fridlysning anser sig utskottet böra ur förut omnämnda handlingar angående fjolårets arbetskonflikt lämna följande, för ändamålet sammanställda uppgifter.

Under arbetsinställelsen utfärdades beträffande landsbygden inom nio län generella fridlysningskungörelser af nu ifrågavarande slag. Förbuden afsågo inom respektive län: folksamlingar och demonstrationer å vägar, gator och (för trafik anordnade) öppna platser; folksamlingar och möten å allmänna vägar; föredrag, sammankomster och öfverläggningar eller enbart föredrag å dylika vägar; samt möten och föredrag å eller invid allmänna landsvägar. I några af kungörelserna nämndes uttryckligen, att förbuden omfattade jämväl inom länet befintliga köpingar och municipal-samhällen eller vissa sådana. Åtskilliga kungörelser innehöllo, att folksamlingar och demonstrationer m. m. kunde få äga rum, i händelse polismyndighet för särskildt fall därtill lämnade tillstånd. Då tillstånd gafs till demonstrationståg, synes vederbörande polismyndighet i allmänhet hafva därvid föreskrifvit särskilda villkor.

Inom sex län meddelades förbud af ifrågavarande slag beträffande särskilda platser å landsbygden: såsom vissa vägsträckor; allmänna platser och vägar i viss by eller del af viss socken; vissa bruks- och fabriksområden; de till visst militärt öfningsfält hörande egendomar; allmänna vägar vid eller i omedelbar närhet af dylikt öfningsfält, samt till viss skogsskola hörande kronopark. Och i ett fall, för hvilket redogörelse lämnats å sidan 11 i motionen, meddelades af vederbörande länsstyrelse förbud för viss person att å allmän väg inom länet hålla föredrag eller på annat sätt föranleda folksamlingar. Sedan i detta fall besvär anförts öfver det af länsstyrelsen meddelade förbud såsom innebärande ett ingrepp i den medborgerliga yttrandefriheten, har regeringsrätten i utslag den 8 sistlidne februari, enär förbud af ifrågavarande beskaffenhet ej finge meddelas annat än för ett eller flera särskilda tillfällen eller med annan lämplig begränsning, men länsstyrelsens öfverklagade beslut icke innehölle någon sådan inskränkning i afseende å förbudets giltighet, på det sätt ändrat länsstyrelsens beslut, att det däri stadgade förbudet förklarades hafva gällt allenast för det särskilda tillfälle, som närmast föranledt beslutets tillkomst.

Vidare utfärdades under ifrågavarande tid inom ett 20-tal städer af

vederbörande magistrater fridlysningskungörelser, innehållande generella förbud mot folksamlingar och demonstrationer inom städernas områden eller å dess gator och allmänna platser samt i något fall mot demonstrativ samling vid arbetsplatser. Äfven i åtskilliga af dessa kungörelser stadgades, att folksamlingar och demonstrationer kunde få äga rum, i händelse polismyndighet för särskildt fall därtill lämnade tillstånd.

Slutligen meddelades af vederbörande ordningsnämnder i tvenne köpingar generella förbud mot folksamlingar och demonstrationer inom köpingarna.

De af respektive länsstyrelser stadgade vitespåföljder växlade från lägst 10 till högst 100 kronor utom i det särskilda fall, som afsåg viss person, där nämligen vitet utgjorde 200 kronor. Understundom stadgades högre påföljd för anordnare af än för deltagare i folksamling eller demonstration. En länsstyrelse bestämde ej visst vite, utan fastställde i stället en straffskala af 5—20 kronor.

Äfven de af vederbörande magistrater och ordningsnämnder stadgade ansvarspåföljder voro ganska växlande, såsom antingen viten å 20, 25 eller 50 kronor eller ock böter å 2—50, 5—20, 5—100, 20, 20—100 eller intill 100 kronor.

De ifrågavarande förbuden, hvilka åtminstone i ett flertal fall meddelades tills vidare under en månad, upphäfdes i allmänhet i slutet af september eller början af oktober. Ett generellt förbud för ett visst läns landsbygd gällde emellertid ända till den 6 november.

För deltagande i förbjudna folksamlingar och demonstrationer åtalades å landsbygden 39 och i städerna 61 eller sammanlagdt 100 personer. Af dessa blefvo 10 frikända samt 64 fällda till böter eller viten, växlande mellan 15—50 kronor. Beträffande återstående 26 åtalade voro vid uppgifternas insändande under februari 1910 målen ännu ej afgjorda.

Hvad angår frågan om *rätten till förhindrandet i allmänhet af sammankomster och demonstrationer å allmän väg* har samma fråga i ett särskildt fall under fjolåret varit föremål för justitieombudsmannens pröfning.

I en den 29 juli 1909 till justitieombudsmannen ingifven skrift anfördes nämligen klagomål öfver ett af en länsstyrelse den 30 förutgångna juni utfärdadt cirkulär, däri länsstyrelsen — under erinran, hurusom på landsbygden vid flera tillfällen under senaste tiden anslag uppfästats med inbjudan till allmänheten att vid möte på allmän väg åhöra föredrag eller öfverlägga i hvarjehanda ämnen — anmanat samtliga polismyndigheter i

länet att, då, oafsedt innebörden af det ämne, föredraget eller öfverläggningen rörde, sådant icke öfverensstämde med den allmänna ordningens kraf, förhindra dylika mötens hållande på allmän väg.

I en öfver denna klagoskrift afgifven förklaring framhöll vederbörande länsstyrelse — under åberopande af 10 § i landshöfdingeinstruktionen såsom rättsgrund för det ifrågavarande cirkulärets utfärdande — bl. a. att sammankallandet medelst offentligt anslag af menighet till att stillastående begagna allmän väg till möte för öfverläggning eller för åhörande af föredrag strede mot syftemålet med vägarnas anläggning och underhåll, samt att det låge i sakens natur, att enskilda vägfärdande, enkannerligen kvinnor och barn, ryggade för att vare sig med eller utan dragare färdas förbi eller tvärs igenom en större folkhop, som upptog vägbanan.

I resolution den 4 sistlidne oktober förklarade justitieombudsmannen med afseende å hvad i förklaringen anförts angående cirkulärets innebörd och då anledning icke vore att befara, det cirkuläret skulle af vederbörande myndigheter missförstås, sig ej finna skäl att i anledning af klagoskriften vidtaga ytterligare åtgärd.

Den af utskottet ofvan lämnade redogörelsen för de under fjolårets arbetskonflikter förekommande *fridlysningar* utvisar, i hvilken omfattning och under hvilka förhållanden i öfrigt dylika åtgärder därunder kommo till användning.

Motionärerna påkalla nu tillsättandet af en undersökningskommission för att bland annat dels låta utreda, i hvad mån de administrativa myndigheterna, särskildt under pågående arbetskonflikter, genom fridlysningar kunna anses hafva öfverträdt sin befogenhet eller gått utöfver lämpliga gränser för densamma, och dels vidtaga de åtgärder, hvartill en dylik utredning kan gifva anledning.

Af förut återgifna stadganden i landshöfdingeinstruktionen och ordningsstadgan för rikets städer framgår, att de myndigheter, å hvilka beslutanderätten i fråga om fridlysningar ankommer, äro Konungens befallningshafvande och magistrater.

I den mån en undersökning af det i motionen ifrågasatta slag skulle åsyfta ett eventuellt beifrande af de öfvergrepp, som i nu förevarande hänseende skulle, enligt motionärernas förmenande, hafva begåtts af nämnda myndigheter, anser utskottet en sådan undersökning icke böra tillstyrkas.

Såvidt densamma åter afser att med ledning af vunna erfarenhetsrön söka få ändrade bestämmelser i fråga om fridlysningsförfarandet till stånd,

håller utskottet visserligen ett sådant syfte för befogadt, då nämligen utskottet, vid öfvervägande af hvad genom ofvan lämnade redogörelse blifvit utrönt angående tillämpningen af nu gällande bestämmelser i ämnet, funnit desamma vara i behof af en omarbetning.

Att en viss diskretionär pröfningsrätt i förevarande hänseende måste tillkomma de administrativa myndigheterna, synes utskottet själfallet. Kraftvet å allmän ordning och säkerhet i samhället betingar nämligen enligt utskottets uppfattning med nödvändighet ett dylikt förhållande. Lika angeläget är emellertid, att, såsom i motionen framhålles, vid tillämpningen af en sådan befogenhet synnerlig varsamhet iakttages. Ett fridlysningsförfarande medför nämligen i många fall ett så väsentligt ingrepp i den medborgerliga friheten, att detsamma icke utan trängande skäl och endast i nödig utsträckning bör tillgripas, hvarförutan det synes böra kringgärdas med vissa garantier, såsom exempelvis i fråga om kungörelsesätt och anslagsskyldighet m. m.

Att under pågående arbetskonflikter fridlysning icke bör af myndigheterna påbjudas i syfte att såmedelst understödja arbetsgifvareparten, är uppenbart. Hvarje fridlysningsåtgärd, som förestafvas af andra motiv än upprätthållandet af allmän ordning och säkerhet, måste betecknas såsom obehörig. Tydligt är emellertid, att förgripelser emot allmän ordning eller säkerhet icke behöfva hafva föregått ett påbjudande af fridlysning, då nämligen med stöd af erfarenhetens vittnesbörd dylika förgripelser i den förhandenvarande situationen på goda grunder eljest varit att befara.

De uppgifter angående fjolårets arbetskonflikt, af hvilka utskottet lämnat ett kortfattadt sammandrag, synas utskottet vara egnade att utgöra en god ledning vid pröfningen af fridlysningsbestämmelserna i det förut omnämnda förslaget till omarbetning af landshöfdingeinstruktionen. Gifvetvis komma därvid ock under bedömande såväl behofvet af eventuell ändring i ordningsstadgan för rikets städer i nu förevarande del som ock de i föreliggande motion framställda särskilda anmärkningar beträffande tillämpningen af nu gällande bestämmelser i ämnet.

Att i enlighet med motionärernas hemställan påkalla tillsättandet af en undersökningskommission för nämnda pröfnings verkställande anser sig utskottet icke böra tillstyrka. Däremot håller utskottet det för synnerligen angeläget, att med hänsyn till vikten af de medborgerliga intressen, som af denna fråga beröras, Riksdagen sättes i tillfälle att yttra sig öfver förslaget till ny landshöfdingeinstruktion i förevarande del. Och ehuru utskottet på skäl, som vid pröfningen af herr Råfs ofvan anmärkta motion vid 1905 års riksdag anfördes af vederbörande utskott, anser ett dylikt

yttrande böra omfatta jämväl andra delar af nämnda förslag, har utskottet dock funnit sig icke böra underlåta att med anledning af förevarande motion tillstyrka en hemställan till Kungl. Maj:t om dylikt yttrandes inhämtande i den del, hvartill motionens innehåll gifver anledning.

Under rubriken *ingrepp i församlings- och föreningsrätten* har dessutom af motionärerna anmärkts, dels att polismyndigheterna under fjolårets arbetskonflikt skulle hafva visat benägenhet att bereda sig tillträde till föreningsmöten, fackföreningssammanträden och till och med enskilda samkväm, och dels att fullt lojala demonstrationer ofta skulle af myndigheterna förvägras, synnerligast då desamma hade afseende å något socialt missförhållande, hvarförutom ingripande plägade ske mot i skrift och tal oangrippliga inskriptioner å standar och plakat.

Då i förstnämnda hänseende icke i motionen förebragts någon närmare utredning, finner utskottet den därutinnan gjorda anmärkningen icke böra läggas till grund för en framställning till Kungl. Maj:t om vidtagande af åtgärder för föreningsrättens skyddande.

Vidare hafva motionärerna, under framhållande hurusom en mängd *obehöriga häktnings- och åtalsåtgärder* särskildt under 1909 års arbetskonflikt förekommit, påpekat vikten af, att åklagaremakten inom vårt land blifve äfven i administrativt hänseende reformerad.

Till stöd för berörda framställning har i motionen åberopats allenast den motivering, som af samma motionärer anförts till grund för deras vid innevarande års riksdag i motionen nr 146 framställda yrkande, att Riksdagen måtte anhålla, det Kungl. Maj:t ville utan afvaktan på en rättegångsreform taga i öfvervägande, på hvad sätt strafflagens bestämmelser om häktning kunde till värnande af den personliga friheten omarbetas, samt därom äfvensom rörande åklagaremaktens reformering för Riksdagen framlägga erforderliga lagförslag.

Af nämnda motivering synes framgå, att den i nu förevarande motion åsyftade reformeringen af åklagaremakten i administrativt hänseende närmast afser, att bättre än för närvarande är fallet söka tillgodose åklagarnes utbildning genom att bereda dem ökade sociala kunskaper samt större kännedom om rättsordningens allmänna principer.

Lagutskottet, till hvilket motionen nr 146 hänvisats, afstyrkte i däröfver afgifvet utlåtande, nr 36, det i motionen framställda, ofvan återgifna yrkandet. Vid utlåtandet fogades emellertid af en utaf motio-

närerna en reservation, däri yrkades, att Riksdagen måtte anhålla, det Kungl. Maj:t ville i samband med den pågående utredningen om fögderiförvaltningens omorganisation och eventuellt andra närliggande ämnen äfven taga under öfvervägande, hvad som under nuvarande förhållanden lämpligen kunde åtgöras för höjande af åklagaremaktens kompetens i allmänhet och särskildt genom att vid åklagarnas utbildning bibringa undervisning om betydelsen i deras ämbetsutöfning af en medborgerlig anda till skillnad från den byråkratiska andan.

Till stöd för denna reservation anfördes: »Det erkännes allmänt, att åklagarnes kompetens i genomsnitt lämnar särdeles mycket öfrigt att önska. Emellertid kan man ju medgifva, att en genomgående ändring i organisationen för detta missförhållandes undanröjande ej lämpligen låter sig göra annat än i samband med en reform af processväsendet. Hvad som redan nu kan åtgöras för ändamålet bör man dock låta sig vara angeläget att genomföra. Vanligen föreställer man sig, att här som på öfriga tjänstemannaområden en ökning i kompetensen endast kan ske genom högre högre examina och löner. Man glömmer merendels, att det viktigaste är att vinna insteg för en medborgerlig anda i stället för en byråkratisk anda. Detta vinnes såsom all erfarenhet visar, föga om ens något genom högre social ställning och högre löner, ehuru väl det sistnämnda ju kan i många fall ur andra synpunkter vara behjärtansvärdt. Ett enkelt och billigt, men särdeles viktigt bidrag till en reform af åklagaremakten på det nu beståendes grund är således, att vid den utbildning till yrket, som nu äger rum, undervisning oafslåtligt meddelas om betydelsen af och grunderna för en medborgerlig anda till skillnad från den byråkratiska andan.»

Medan Första kammaren utan meningsskiljaktighet biföll lagutskottets betänkande, afgåfvos i Andra kammaren vid anställd votering 49 röster af 199 i omröstningen deltagande för reservationen.

Motionärernas hemställan om tillsättandet af en undersökningskommission för att dels låta utreda, i hvad mån de administrativa myndigheterna, särskildt under pågående arbetskonflikter, genom sådant ingrepp i demonstrationsrätten, som ej beröres af fridlysningsförfarandet, samt häktnings- och andra dylika åtgärder kunna anses hafva öfverträdt sin befogenhet eller gått utöfver lämpliga gränser för densamma, och dels vidtaga de åtgärder, hvartill en dylik utredning kan gifva anledning, finner utskottet sig icke kunna tillstyrka.

Såvidt nämligen undersökningen skulle, såsom af vissa ordalag i motionen tyckes framgå, åsyfta ett eventuellt beifrande af de öfvergrepp, som enligt motionärernas förmenande skulle i dessa hänseenden hafva be-

gått utaf ifrågavarande myndigheter, anser utskottet en undersökning i sådant syfte vara lika litet befogad som i fråga om fridlysningsförfarandet.

I den mån undersökningen åter skulle afse att få till stånd en ändring af de bestämmelser, hvilka för närvarande reglera rätten till demonstrationer, vill utskottet till en början erinra, att nämnda bestämmelser närmast inrymmas i 13 § af ordningsstadgan för rikets städer, jämförd med 10 kap. 15 § i allmänna strafflagen.

Sistnämnda lagbud har följande lydelse: »Sammankommer menighet å landet eller i stad till öfverläggning om allmänt eller menigheten särskildt rörande ärende; då må tillträde till sammankomsten ej offentlig myndighet förvägras. Ej må sammankomsten af myndigheten upplösas, så framt därvid ej företages något, som emot lag stridande är eller eljest allmän ordning störer. Den, som underlåter att hörsamma myndighetens bud i ty fall, straffes med böter från och med 10 till och med 200 riksdaler.»

Enligt 13 § af ordningsstadgan för rikets städer erfordras å de ställen, där samma stadga äger tillämplighet, vederbörande polismyndighets tillstånd till hållande af allmänt föredrag eller sammanträde, därest detsamma skall äga rum på gata, torg eller allmän plats eller på annat under bar himmel beläget ställe, till hvilket allmänheten eljest har obehindradt tillträde. Skall föredraget eller sammanträdet åter hållas å annan plats, än nu nämnts, skall visserligen anmälan därom ske hos vederbörande polismyndighet, men myndighetens tillstånd behöfver ej inhämtas. Den, som gjort anmälan om tillställning, vare sig tillstånd erfordras eller icke, har att ställa sig till efterrättelse de ordningsföreskrifter, som kunna af polismyndigheten meddelas. Där sig visar, att tillställning åsyftar eller innebär något, som strider mot sedlighet eller allmän lag eller föranleder till svårare oordning, äger polismyndigheten att dess förnyande förbjuda. I nu nämnda fall äfvensom då tillställningen utan vederbörlig anmälan eller tillåtelse äger rum eller bland de närvarande uppkommer oordning af svårare beskaffenhet, den där icke genom deltagarnes i densamma aflägsnande kan undanröjas, må sammankomsten af polismyndigheten upplösas; och vare alla de, som å stället sig församlat, pliktiga att på nämnda myndighets uppmaning därifrån sig begifva vid bot från och med 5 till och med 100 kronor för enhvar, som icke ställer sig sådan uppmaning till efterrättelse.

Genom kungörelse den 10 december 1886 stadgades ett tillägg till 30 § af ordningsstadgan utaf den innebörd, att hvad i 13 § af samma stadga föreskrefs kunde efter beslut af Konungens befallningshafvande, som godkänts af Kungl. Maj:t, göras tillämpligt äfven å visst område invid

eller i närheten af stad, där förutsättningarna för stadgans tillämplighet i öfrigt icke förefunnos.

I skrifvelse den 22 maj 1907 anhöll Riksdagen om sådan ändring af gällande föreskrifter, att 13 § i ordningsstadgan kunde i tillämpliga delar och i den ordning, som 30 § af samma stadga föreskrefve rörande visst område invid eller i närheten af stad, förklaras gällande äfven för landskommun, som därom gjorde hemställan.

Den ändring i sistnämnda paragraf, som föranleddes af berörda skrifvelse, och som trädde i kraft från och med fjolårets början, kom emellertid icke att afse hållande af allmänna föredrag eller sammankomster.

Gentemot de af Kungl. Maj:t i nu förevarande hänseende å administrativ väg meddelade föreskrifter i ordningsstadgan har anmärkts, att de innebure af Kungl. Maj:t obehörigen vidtagna inskränkningar i församlingsfriheten, sådan densamma genom förutnämnda stadgande i strafflagen lagfästats. Också har i början af 1890-talet inom Riksdagen påyrkats uttryckligt grundlagsskydd för församlingsfriheten och reglerande af dess närmare utöfvande genom allmän lag eller ock en omarbetning af de i ordningsstadgan inrymda bestämmelserna i ämnet. Dessa yrkanden hafva emellertid ej ledt till något Riksdagens beslut, men Andra kammaren har vid riksdagarna 1892 och 1893, då frågan senast förevarit, för sin del beslutat antaga ett tillägg till 86 § i regeringsformen af denna lydelse: »Med församlingsfrihet förstås svenske mäns rättighet att sammankomma för öfverläggning om allmänt eller enskildt ärende samt att med öfverläggningen fortfara, så länge intet mot lag stridande förekommer. Närmare bestämmelser i afseende på denna rätts utöfvande meddelas genom lag, som stiftas i den ordning, 87 § 1 mom. stadgar.»

Vid öfvervägande af hvad i motionen anförts beträffande demonstrationsrätten har utskottet, utan att vilja bestrida behovet af ändring i de bestämmelser, hvilka för närvarande reglera nämnda yttring af den allmänt medborgerliga rätten till församlingsfrihet, likvisst ansett en å erfarenhetsrön från de senare åren grundad, närmare utveckling af de åsyftade missförhållandena och af lämpligaste sättet för deras afhjälpande vara erforderlig, innan en framställning till Kungl. Maj:t i detta ämne beslutas.

Hvad sedan angår frågan om påkallandet af åtgärder för åklagare-maktens reformering i förut angifna hänseende anser sig utskottet vid det förhållande, att ett vid innevarande års Riksdag på alldeles enahanda motivering därutinnan framställt yrkande redan af Andra kammaren afslagits, icke heller böra tillstyrka en framställning i detta hänseende.

Slutligen hafva motionärerna af anförda skäl hemställt, att åt den af dem ifrågasatta undersökningskommissionen jämväl måtte uppdragas att öfverväga, på hvad sätt en reform af den administrativa makten i vårt land borde planläggas i syfte att den kunde byggas på folklig grund och vinna förutsättningar att kunna verka med insikt i samhällsfrågorna och intresse för de sociala missförhållandenas undanröjande.

En framställning af denna innebörd anser sig utskottet icke kunna tillstyrka. Det synes nämligen utskottet visst, att ett dylikt uppdrag, såsom berörande bland annat organisationen af samtliga administrativa myndigheter i vårt land samt kvalifikationerna för de administrativa befattningarnas innehafvare och formerna för befattningarnas tillsättande, är af alltför vidsträckt omfattning och djupgående innebörd, för att Riksdagen, utan närmare angifvande af riktlinjerna för de åsyftade förändringarna än i motionen angifvits, lämpligen skulle böra påkalla tillsättandet af en undersökningskommission för sådant ändamål.

På grund af hvad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att Andra kammaren i anledning af förevarande motion ville för sin del besluta, att Riksdagen måtte i skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla, det Kungl. Maj:t täcktes lämna Riksdagen tillfälle att, såvidt angår bestämmelserna om fridlysningsförfarande och hvad därmed äger samband, yttra sig öfver det förslag till ny landshöfdingeinstruktion, som i sammanhang med fögderiförvaltningens omorganisation kan varda upprättadt.

Stockholm den 23 maj 1910.

På utskottets vägnar:

BROR PETRÉN.

Reservation

af herr *C. G. Lindley*.

Utskottsbehandlingen af förevarande motion och de upplysningar, som därvid vunnits, hafva ytterligare bestyrkt och hos mig stadfäst den uppfattning angående de administrativa myndigheterna och deras förfarande, som i motionen uttryckts.

Det framgår också af utskottsbetänkandet, att äfven utskottet funnit särskildt fridlysningsförfarandet, sådant det tillämpats, betänkligt, samt att utskottet anser, att den myndigheterna tillkommande makten bör kringgärdas med garantier. I den hemställan, som i anslutning därtill af utskottet göres, att Riksdagen sättes i tillfälle pröfva de bestämmelser i landshöfdingeinstruktionen, som hafva afseende härå, har jag förenat mig, ehuru jag icke fullt kan ansluta mig till utskottets motivering.

Till den del af motionen, som utskottet ansett ej böra till någon åtgärd föranleda, hör hvad i densamma anförts om den från de administrativa myndigheterna i allt högre grad visade bristande respekten för församlings- och demonstrationsrätten. Jag måste dock framhålla som min mening, att myndigheternas tillvägagångssätt synes alltmera vådligt för den medborgerliga friheten, och att den sedan gammalt som *oförytterlig* rättighet ansedda församlings- och demonstrationsrätten synes blifva alltmer illusorisk genom den utvidgade maktbefogenhet och de rättigheter, som de administrativa myndigheterna taga sig i strid mot det lagbud, 10 kap. 15 § strafflagen, som reglerar denna rätt. Det är sannerligen på hög tid, som ock af utskottet erkännes, att de vitala medborgerliga fri- och rättigheterna på detta område regleras genom en lagstiftning, som i högre grad kan bereda skydd mot den administrativa maktens godtycke.

Det är dock förmätet att tro, att en sådan lagstiftning skulle utgöra ett tillräckligt värn för dessa grundläggande medborgerliga fri- och rättigheters utöfvande. Detta kommer ändock alltid att i väsentlig grad vara beroende af den anda och uppfattning, som besjåla dem, som ha hand om lagarnas tillämpning och utöfning, d. v. s. myndigheterna. Det har i motionen med full rätt framhållits, att mycket gifver den nuvarande administrationen karaktär af en polisorganisation till den härskande samhällsklassens skydd mot folkliga sträfvanden, och där påpekas några af de missförhållanden, som äro bidragande orsaker därtill.

Utskottet har emellertid i fråga om det senare yrkandet i motionen, som afser åtgärder att få administrationen förvandlad till en demokratisk

institution, framhållit att motionen härvid syftar för vidt och för litet an gifver riktlinjerna, för att kunna ge anledning till någon åtgärd.

För min del anser jag emellertid, att om ett öfvervägande skall ske, på hvad sätt den administrativa makten må kunna till sin anda och karaktär förvandlas i demokratisk riktning, så måste ett sådant öfvervägande omfatta *administration i dess helhet*, eller med andra ord, hela systemet. Det kan vid ett sådant öfvervägande icke lända till gagn att lösrycka vissa delar af systemet. Hvad angår riktlinjerna för reformen synes dessa särskildt i ett sådant ämne som detta, lämpligen kunna bestämmas endast i samband med den utredning, som begärts i motionen.

Då jag emellertid, på grund af att en officiell utredning angående de administrativa myndigheternas förfarande under fjolårets arbetskonflikt allredan blifvit verkställd, ansett mig kunna frånga krafvet på tillsättande af en undersökningskommission äfvensom på de af utskottet anförda skäl kunnat i detta sammanhang afstå från en särskild framställning angående församlings- och demonstrationsrättens tryggande, och då det öfvervägande, som i motionens senare yrkande afses, kan ske på sätt, Kungl. Maj:t finner ändamålsenligast, anser jag, att Riksdagen bör hos Kungl. Maj:t anhålla om ett sådant öfvervägande.

På grund af hvad jag sålunda anført och på de skäl, som i motionen utvecklats, hemställer jag,

att Andra kammaren i anledning af förevarande motion ville för sin del

1. besluta den framställning, som innefattas i utskottets slutliga hemställan;

2. anhålla, att Kungl. Maj:t måtte taga under öfvervägande, på hvad sätt en reform af den administrativa makten i vårt land bör planläggas i syfte att den må byggas på folklig grund och vinna förutsättningar att kunna verka med insikt i samhällsfrågorna och intresse för de sociala missförhållandenas undanröjande.

Herr *Canell* har anhållit att få antecknad, att han icke deltagit i slutjusteringen af detta utlåtande inom utskottet.
