

## Nr 10.

Ankom till Riksdagens kansli den 21 april 1911 kl. 2 e. m.

*Första kammarens första tillfälliga utskotts utlåtande nr 10, i anledning af väckt motion om skrifvelse till Kungl. Maj:t med hemställan, att Riksdagen må lämnas tillfälle att i visst afseende yttra sig öfver ett väntadt förslag till ny instruktion för landshöfdingarna.*

I en inom Andra kammaren väckt och till dess femte tillfälliga utskott hänvisad motion, nr 290, ha herrar Emil Kristensson, Ernst Söderberg, C. E. Svensson och A. C. Lindblad hemställt, att Riksdagen måtte i skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla, det Kungl. Maj:t ville lämna Riksdagen tillfälle att, såvidt angår bestämmelserna om fridlysningsförfarande och hvad därmed äger samband, yttra sig öfver det förslag till ny landshöfdinginstruktion, som i sammanhang med fögderiförvaltningens omorganisation kan varda upprättadt.

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för berörda hemställan, får utskottet hänvisa till motionen.

Andra kammarens utskott anför i ärendet följande:

»Motionärerna erinra om den motion (nr 200), som vid fjolårets riksdag frambars i Andra kammaren af den socialdemokratiska gruppen och hvari yrkades bland annat, att Riksdagen ville anhålla, att Kungl. Maj:t måtte tillsätta en undersökningskommission med uppdrag att låta utreda, i hvad mån de administrativa myndigheterna genom s. k. fridlysningar, ingrepp i församlings- och demonstrationsrätten, häktningsåtgärder och annat dylikt förfarande kunde anses hafva öfverträdt sin be-

*Historik.*

*Bihang till Riksd. prot. 1911. 9 Saml. 2 Afd. 1 Band. 1 Ser. 10 Häft. (Nr 10.) 1*

fogenhet eller gått utöfver lämpliga gränser för densamma, särskildt under pågående arbetskonflikter, äfvensom vidtaga de åtgärder, hvartill denna utredning kunde gifva anledning.

I motiveringen till sistnämnda motion sökte motionärerna med stöd af ett flertal anförda exempel påvisa:

*att myndigheterna efter godtfinnande satt hela orter mer eller mindre i belägringstillstånd till synnerlig fara för rättsäkerheten 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 kunnat 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.*

Vidare anmärktes, likaledes under återopande af exempel, att förbud mot folksamlingar och demonstrationer utfärdats, hvilka måste betraktas såsom en inskränkning i den allmänt medborgerliga rätten till församlingsfrihet. Motionärerna gjorde nämligen 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 kunde 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 understödja arbetsgifvareintresset genom att såmedelst hindra arbetarna att sammankomma till öfverläggningar eller fredligt demonstrera vid arbetsplatserna.*

I sitt utlåtande angående ofvannämnda motion, som likaledes var hänvisad till behandling af utskottet, erinrade utskottet till en början om de stadganden, som ligga till grund för fridlysningsförfarandet, nämligen dels § 10 i 1855 års landshöfdingeinstruktion och dels § 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 1909 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 nästföregående § 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 åvägbringas (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, gälla 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.»

Af dessa 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. Räfvenne motioner, däri för vinnande af mera betryggande former för utöfvande 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 hänsköts, 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.

Löneregeringskommittén 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 landsstatstjänstemännen 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.

Sedan utskottet därefter till belysning af fridlysningsförfarandet lämnat en del uppgifter ur den redogörelse angående 1909 års stora arbetskonflikt, som på uppdrag af Kungl. Maj:t af kommerskollegium utarbetats, yttrade utskottet följande: »Att en viss diskretionär pröfnings-

rätt i förevarande hänseende måste tillkomma de administrativa myndigheterna, synes utskottet själfallet. Krafvet 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 framhålls, 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 upprätthållande 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 1909 års arbetskonflikt, af hvilka utskottet lämnat ett kortfattadt sammandrag, synas utskottet vara ägnade 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 behovet 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.»

I enlighet med detta sitt uttalande hemställde utskottet, som icke ansåg sig kunna förorda motionärernas yrkande om tillsättandet af en undersökningskommission för pröfningens verkställande, att Riksdagen måtte i skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla, det täcktes Kungl. Maj:t lämna Riksdagen tillfälle att, såvidt det anginge bestämmelserna om fridlysningsförfarande och hvad därmed ägde samband, yttra sig öfver det förslag till ny landshöfdingeinstruktion, som i sammanhang med fögderiförvaltningens omorganisation kunde blifva upprättadt.

Ärendet behandlades den 28 maj i Andra kammaren, som därvid biföll utskottets hemställan. Sedan beslutet delgifvits Första kammaren, anmälde emellertid dess första tillfälliga utskott, till hvilket motionen för förberedande behandling blef hänvisad, att det med hänsyn till den principiellt viktiga innebörden af den föreliggande frågan icke funnit sig

kunna på den korta tid, som stått till dess förfogande, behörigen utreda och afgifva yttrande angående ärendet. Då frågan sålunda icke kom att bli föremål för Första kammarens pröfning, hade den vid 1910 års riksdag förfallit.

*Utdrag ur motionen.*

I nu föreliggande motion, hvori hemställes, att Riksdagen måtte biträda det beslut, som Andra kammaren för sin del fattade vid fjorårets riksdag, söka motionärerna påvisa, att myndigheterna och företrädesvis vissa länsstyrelser tyckas ha för afsikt att, särskildt hvad angår fridlysningsåtgärder af skilda slag, fortsätta på den väg, som kritiserades i fjorårets riksdagsmotion. Under åberopande af flera nya exempel göra motionärerna gällande, att det råder en påfallande stor skillnad med hänsyn till fridlysningsinstitutets tillämpning inom olika län, en skillnad, som enligt motionärernas åsikt icke uteslutande kan härröra af olikartade förhållanden inom länen utan jämväl måste sökas däri, att gällande förordningar tolkas och tillämpas olika af resp. länsstyrelser. Hvad som är tillåtet i ett län är samtidigt absolut förbjudet i ett annat. Inom det ena länets gränser få möten, föredrag och öfverläggningar opåtaladt äga rum å allmänna vägar, blott ordningen upprätthålles och trafiken ej hindras, inom det andras gränser åter få endast vissa slag af föredrag hållas, under det däremot inom det tredje länet alla möten och föredrag å allmän väg äro förbjudna, oafsedt innebörden af det ämne, som föredraget eller öfverläggningen afser att beröra, och utan att någon tendens till ordningens störande kunnat påvisas. Det har till och med inträffat, att trots rådande lugn fridlysningspåbud utfärdats blott på grund af misstanke, att en för vederbörande misshaglig agitation skulle vara att befara.

Motionärerna förmena, att vi på sådant sätt i viss mening kastats tillbaka i historien till den tid, då hvarje landskap hade sina speciella lagar.

Af de anförda exemplen framgår tillika, att det hvilar ganska stor obestämmdhet och osäkerhet öfver åtskilliga fridlysningspåbud. Än hindras folk att färdas å allmän väg, enär någon del af denna kommit att tillhöra ett fridlyst område, än afstänges ortsbefolkningen från vattentillgång och än ha andra nödiga förbindelseleder blifvit spärrade. Enär icke gränslinjerna för det fridlysta området klart angifvits eller andra fullt tillräckliga åtgärder vidtagits för att upplysa om påbudets verklighet, har det ibland inträffat, att icke ens de polismän, som ägt att vaka öfver ett fridlysningspåbuds efterlefnad, haft fullt klart för sig hvilka platser som vore fridlysta eller ej, hvarigenom villervalla och trakasserier uppkommit.

Såväl i fråga om bötesbeloppens storlek, hvilka växlat emellan 2

och 500 kronor, som ock i flera andra hänseenden, har stor olikhet kommit till synes inom de skilda länen.

Ehuruväl utskottet fortfarande hyser den uppfattning, att fridlysning under vissa oroliga förhållanden kan vara en en helt nödvändig åtgärd för främjandet af ordning och samhällsmedlemmarnas trygghet, är dock utskottet ense med motionärerna därom, att fridlysningsinstitutet ej bör användas på sådant sätt, att det får sken af godtycke, samt att församlingsrätten är en allmän medborgerlig rättighet af så stor betydelse, att dess gränser med omsorg måste värnas mot intrång. Annars kan lätt hända, att den eld, man vill släcka, erhåller nytt bränsle och uppfammar med ännu starkare låga.

Utskottet inser till fullo, att det är ett synnerligt grannliga värf, att med urskillning och utan partitagande för vare sig den ene eller andre, tillämpa fridlysningsförfarandet. I alla händelser finner utskottet det nödigt, att de stadganden, hvarpå detta förfarande grundar sig, måtte omarbetas och förtydligas i sådant syfte, att de ej lämna tillfälle, vare sig till intrång å allmänt medborgerliga rättigheter eller till så skiftande tolkning och tillämpning, som för närvarande synes äga rum.

Då utskottet håller det för synnerligen angeläget, att med hänsyn till vikten af de medborgerliga intressen, som af frågan beröras, Riksdagen sättes i tillfälle att yttra sig öfver förslaget till ny landshöfdinginstruktion i förevarande del, får utskottet, som sålunda icke funnit skäl att frånträda sin förut intagna ståndpunkt beträffande denna fråga, 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 landshöfdinginstruktion, som i sammanhang med fögderiförvaltningens omorganisation kan varda uppriktadt.»

Andra kammaren har bifallit sitt utskotts hemställan; hvarefter ärendet öfverlämnats till Första kammaren, som hänvisat detsamma till förberedande behandling af sitt första tillfälliga utskott.

Såsom här ofvan erinras, innefattas de stadganden, som ligga till grund för fridlysningsförfarandet, dels uti 10 § af 1855 års landshöfdinginstruktion och dels i 21 § af 1868 års ordningstadga för rikets städer. Med förstnämnda stadgande bör dock sammanställas kungl. brefvet den 10 maj 1815, enligt hvilket Konungens befallningshafvandes

*Andra  
kammarens  
utskotts  
yttrande.*

*Andra  
kammarens  
beslut.*

*Utskottets  
yttrande.*

rättighet att stadga vite i politimål är inskränkt till de fall, då ansvar i lag och författning icke är bestämdt.

Dessa stadganden tillhöra författningar, fallande inom området för den Konungen enligt Regeringsformen tillkommande makt att uti mål, som röra allmänna hushållningen, stifta nya lagar och författningar samt bestämma grunderna för allmänna inrättningar af alla slag.

Vid förenämnda författningars tillkomst har Riksdagen ej yttrat sig.

Handhafvande af Konungens befallningshafvandes rättighet att stadga viten, särskildt vid fridlysning, är uppenbarligen, såväl under oroliga som normala förhållanden, af en synnerligen grannlaga natur, därvid det gäller att i möjligaste mån undvika äfven hvarje sken af godtycke. Motionärerna åberopa åtskilliga exempel, hvaraf skulle framgå, dels att förbud, utfärdade under likartade förhållanden, förete en sådan olikhet, att denna måste tillskrifvas obestämdhet och osäkerhet vid tolkning och tillämpning af gällande stadganden, dels ock att förbuden stundom gjort större ingrepp i den medborgerliga friheten, än omständigheterna nödvändiggjort.

Med afseende på de växlande och mångskiftande omständigheter, som kunna betinga vitespåbud, lärer det näppeligen kunna undvikas, att dylika påbud stundom förete olikheter, som, ehuru fullt motiverade, för den utomstående förefalla oförklarliga. Därest emellertid påbud, utan verkliga skäl afsevärdt skilja sig från hvarandra eller mer än nödigt träda den medborgerliga friheten för nära eller brista i tydlighet, bör detta gifvetvis beaktas. Utan att uttala sig om, huruvida eller i hvilken mån anledning till anmärkningar därutinnan förefunnits, anser dock utskottet, att förenämnda författningsstadganden, på grund af sitt summariska innehåll och med hänsyn till vikten af de medborgerliga intressen, de beröra, påkalla en revision, i syfte att Konungens befallningshafvandes befogenhet i förevarande afseende må varda till art och omfattning närmare bestämd samt att tillfredsställande former för utfärdande af vitesförbud må föreskrifvas.

Att en ej obetydlig diskretionär pröfningsrätt dock fortfarande måste tillkomma de administrativa myndigheterna, synes utskottet uppenbart, enär, såsom Andra kammarens utskott år 1909 yttrar, krafvet å allmän ordning och säkerhet i samhället med nödvändighet betingar ett dylikt förhållande.

På grund af hvad sålunda anförts, hemställer utskottet,

att Första kammaren måtte på det sätt biträda  
Andra kammarens i ärendet fattade beslut, att Första



kammaren för sin del beslutar, det Riksdagen ville i skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla, det täcktes Kungl. Maj:t uti den nya landshöfdingeinstruktion, som förväntas blifva utfärdad i sammanhang med fögderiförvaltningens omorganisation, införa mera normerande bestämmelser om fridlysningsförfarande och hvad därmed äger samband.

Stockholm den 21 april 1911.

På utskottets vägnar:

G. LAGERBJELKE.

---