

Nr 2.

Av herr **Herlitz**, om åtgärder i syfte att skapa större klarhet med avseende å den rättsliga innebörden av riksdagens beslut och uttalanden.

Bland de meningsyttringar, som riksdagen avgiver, skulle man kunna särhålla tre kategorier.

För det första är det fråga om *beslut i egentlig mening*: riksdagen antager för sin del en lag, anvisar ett anslag o. s. v. Här är det rättsligen nödvändigt, att riksdagens vilja länder till efterrättelse: lagen måste utfärdas i enlighet med dess beslut, medel få icke användas annorlunda än riksdagen bestämt o. s. v.

För det andra ges *motiv* för de beslut riksdagen fattar. Det är här närmast fråga om de överväganden, som lett till anvisande av ett anslag, till att en lag formats på det eller det sättet o. s. v. Det kan också bliva fråga om att angiva, hur exempelvis en viss lagtext enligt riksdagens mening bör förstås. Dessa motiv äro endast så till vida av betydelse, som de lämna lagtillämpningen en viss ledning; bindande äro de ej.

För det tredje avger riksdagen *meningsyttringar i övrigt*. Här åsyftas uttalanden som endast uttrycka *önskemål* från riksdagens sida om att regering eller myndigheter skola, inom ramen för den handlingsfrihet, som lagligen tillhör dem, förfara på visst sätt. Ett typiskt exempel utgöra utredningskrivelsen; välbekant är emellertid, att riksdagen i många andra lägen (t. ex. vid anvisande av anslag eller bifall till ett lagförslag) plägar uttala sin oförbindande mening om vad som är lämpligt, klokt, nyttigt o. s. v.

Naturligen får betydelsen av den åtskillnad, som här gjorts, icke överdrivas. Särskilt måste det betonas, att man även i de fall, där riksdagen, rättsligt sett, endast uttalat sin mening, i regel med fog kan förvänta av Kungl. Maj:t och underlydande organ, att de skola skänka det största beaktande åt vad riksdagen anfört. Men de äro ändå i dylika fall icke underkastade några *rättsliga* band, och den handlingsfrihet, som de sålunda äga, äro de berättigade -- eller rentav förpliktade -- att under vissa förhållanden begagna till åtgärder i strid med vad riksdagen avsett.

Här föreligger sålunda en principiellt sett betydelsefull skillnad mellan beslut i egentlig mening och andra riksdagens meningsyttringar. Det är också ur praktiska synpunkter önskvärt, att bland riksdagens meningsyttringar de som avse beslut i egentlig mening icke förväxlas med andra. Det bör å ena sidan icke förekomma, att verkliga beslut s. a. s. drunkna bland andra meningsyttringar, så att deras bindande karaktär förbises; å andra sidan är det angeläget, att det som endast innefattar uttryck för riksdagens mening icke med orätt uppfattas såsom förbindande.

Detta önskemål framträder för det första, då saken ses ur deras synpunkt, *Bihang till riksdagens protokoll 1940. 3 saml. Nr 2—3.*

som hava att tillämpa riksdagens beslut. Det bör sålunda för Kungl. Maj:t stå klart, när det föreligger ett beslut, som sätter gränser för regeringens handlingsfrihet, och när det å andra sidan allenast föreligger ett riksdagens önskemål, »varå konungen gör det avseende han för riket nyttigt finner» (RF § 89). Samma behov av klarhet gör sig gällande hos förvaltningsorganen. Visserligen löser Kungl. Maj:t för deras vidkommande åtskilliga tvivelsmål genom att i kungörelser och kungl. brev m. m. fixera vad de hava att rätta sig efter. Men ofta nog händer det, att de vanskligheter vid tolkningen av ett riksdagsuttalande, inför vilka Kungl. Maj:t stått, överflyttas på förvaltningsorgan; t. ex. då det i regleringsbrev heter, att ett anslag på de av riksdagen angivna villkor ställes till vederbörandes förfogande. Och oberoende härav lära väl förvaltningsorganen i stor utsträckning anse sig förpliktade att beakta vad riksdagen beslutat; de ha då, liksom Kungl. Maj:t, oavslåtligen att ställa sig detta spörsmål: äro vi bundna eller äro vi det ej? Frågan är mången gång synnerligen allvarlig. Det kan bli fråga om straff, skadestånd och redogöransvar, om man uppfattat en föreskrift, som bort åtlydas, såsom ett oförbindande önskemål och därför åsidosatt den. Ett liknande ansvar kan å andra sidan också drabba den som utan att rådfråga sitt eget omdöme ställer sig till efterrättelse ett riksdagsuttalande, som bort uppfattas blott såsom ett önskemål.

Behovet av klarhet gör sig för det andra också gällande inom riksdagen. Då riksdagens ledamöter hava att taga ståndpunkt till föreliggande frågor, innebär det visserligen, att de till alla delar skola pröva föreliggande utskotts- betänkandens innehåll; »motiveringen» anses ju utan formligt beslut godtagen av riksdagen, då »klämman» bifallits. Men det är från deras sida ett naturligt önskemål att äga största möjliga klarhet om beskaffenheten av de beslut de äro med om att fatta. Särskilt måste de vara angelägna att veta, i vilken omfattning det, som de taga ståndpunkt till, innefattar sådant, som bör kallas beslut i egentlig mening. Lätt nog kan det, om formerna äro dunkla, inträffa, att uppfattningen om den rätta innebörden av ett riksdagens beslut växlar bland dem som deltagit däri; medan den ene anser sig deltaga i ett för de verkställande myndigheterna bindande beslut, har den andre den föreställningen att han endast deltagit i en oförbindande meningsyttring. Det är endast naturligt, om den senare ägnar uttalandet en mindre uppmärksam granskning än den förre.

I den mån ovisshet och oklarhet insmyga sig både bland dem som besluta och inom de verkställande organen, äventyras naturligtvis planmässigheten och effektiviteten i den offentliga verksamheten. Det är onekligen betänkligt, om de verkställande organen betrakta sin handlingsfrihet — och sin möjlighet att handla efter eget omdöme — såsom kringskuren genom uttalanden, som riksdagen alldeles icke velat tillägga en sådan bindande karaktär eller som endast av vissa bland riksdagens ledamöter uppfattats på detta sätt. Och det är lika betänkligt, om i sådana fall, där riksdagen verkligen vill bestämma någonting, dess vilja klädes i former, som missförstås, i det att de verkställande organen anse sin handlingsfrihet obesuren.

Nu är det emellertid ett känt faktum, att en sådan åtskillnad, varom här är fråga, i många fall endast med svårighet eller ej alls kan iakttagas i de aktstycken som giva uttryck åt riksdagens vilja.

Klart är visserligen i allmänhet, vad den s. k. »klämman» — vilken i normala fall ensam blir föremål för proposition och beslut — innebär. Huruvida den innefattar ett beslut i egentlig mening eller allenast en oförbindande meningsyttring är i regel otvetydigt.

Men svårigheter uppkomma därigenom att man också har att taga hänsyn till den framställning som traditionellt går under namn av »motivering», ehuru den i själva verket ofta innehåller mindre av motiv i egentlig mening än av uttalanden av helt annan rättslig valör. Desslikes har man i stor utsträckning att taga hänsyn till de propositioner (i någon mån också de motioner) som ligga till grund för riksdagens beslut.

Stundom hänvisar klämman uttryckligen till motivering eller proposition; ett anslag anvisas t. ex. att användas »enligt ovan angivna grunder» eller »i överensstämmelse med Kungl. Maj:ts förslag». Då är det klart, att dessa »grunder» respektive Kungl. Maj:ts förslag skola anses som ingredienser i beslutet. Ovisst är hur man skall förstå ett sådant uttryck som »under åberopande av vad ovan anförts». Ovisst är också, hur man skall uppfatta sammanhanget i de fall då ingen som helst hänvisning leder från kläm till »motivering». Säkert är blott, att man i många sådana fall räknar med att delar av »motiveringen» skola — i kraft av en uttrycklig eller s. a. s. stillatigande hänvisning — anses som bindande uttryck för riksdagens vilja. Detsamma gäller om uttalanden av departementschefen till statsrådsprotokollen. Ingen tvekar ju t. ex. att på sådant sätt uppfatta de s. k. direktiv riksdagen årligen ger för jordbruksregleringen, fastän de ej återfinnas i klämmar. Och om riksdagen t. ex. anvisar anslag till ett ändamål, som i klämman angives endast med några få ord, läser det oftast ingalunda vara meningen, att medlen få användas av Kungl. Maj:t med all den frihet, som dessa ord i och för sig skulle lämna öppen, utan man anser, att det i korthet beskrivna ändamålet närmare bestämmes genom det som i statsrådsprotokoll och utskottsutlåtande säges om medlens användning. Visserligen har en annan uppfattning stundom gjorts gällande. Det kan hava sitt intresse att erinra om att den Staaffska regeringen i den bekanta striden om inställande av ett av riksdagen beslutat pansarbåtsbygge 1912 hävdade att vad riksdagen uttalat om tiden för byggets igångsättande ej kunde binda Kungl. Maj:t. Och i den vetenskapliga litteraturen (Reuterskiöld, Sveriges grundlagar, I, 2 uppl., sid. 110) har den meningen uttalats att s. k. »användningsbestämmelser», varmed åtminstone delvis torde avses vad som uttalas i motiveringen, icke äro i egentlig mening bindande för Kungl. Maj:t. Men denna uppfattning torde i varje fall ej överensstämma med den föreställning man i allmänhet gör sig om innebörden av riksdagens beslut. Jfr ock Sundberg, Villkor för anslag (1932) sid. 56 ff. och särskilt om betydelsen av uttalanden i motiveringen sid. 60 ff., samt Herlitz, Riksdagens finansmakt (1934) sid. 273 ff.

Även om det sålunda torde stå fast, att uttalanden i propositioner och

motiveringar kunna vara att betrakta såsom beståndsdelar av verkliga beslut av riksdagen, blir det av flere olika skäl vanskligare att avgöra, i vilken utsträckning de äga denna karaktär.

För det första kan man, då t. ex. en kläm hänvisar till vissa »grunder» eller åberopar ett »förslag» — och än mer då riksdagen i största allmänhet »åberopar vad ovan anförts» — undra, huruvida hänvisningen avser hela motiveringen respektive hela statsrådets uttalande till statsrådsprotokollet eller endast vissa delar därav. I senare fallet — som väl får anses vara det normala — ställes man omedelbart inför frågan: vilka delar av framställningen är det som sålunda avses bliva på ett särskilt sätt auktoriserade? »Grunderna» äro ju ofta s. a. s. inkapslade i resonemang, som även innehålla redogörelser för faktiska förhållanden, motiv för framlagda förslag o. s. v.

För det andra iakttagar man, att det av naturliga skäl i allmänhet icke vare sig i departementschefernas yttranden till statsrådsprotokoll eller i utskottsbetänkandenas motiveringar ställes på långt när samma krav som i »klämmor» eller författningstexter på formuleringens klarhet och tydlighet. I själva verket torde metoden att uttrycka riksdagens beslut annorledes än genom klämmor och författningstexter ofta tillgripas just i sådana fall då departementschefen eller utskottet icke har tid att forma sina tankar så klart, som eljest vore erforderligt. Understundom kan man rentav få det — måhända ogrundade — intrycket, att vaga eller rentav oklara uttryckssätt överskylla meningsskiljaktigheter som inom utskottet gjort sig gällande. Oklart är det för övrigt också ofta, huruvida avsikten är, att vad som uttalas i en proposition eller ett utskottsbetänkande skall gälla obetingat eller med möjlighet till avvikelser i särskilda fall eller endast »i huvudsak» o. s. v. Icke sällan frågar man sig, huruvida det som ett utskott anført är avsett att gälla även under väsentligt förändrade förhållanden. Hithörande principfrågor belysas på ett intressant sätt i landshövding B. Hammarskjölds artikel om »Riksdagsdirektiv och förvaltningsmyndigheters ämbetsutövning», Förvaltningsrättslig tidskrift 1939 sid. 180—183.

För det tredje vållas ofta synnerlig oklarhet av de vändningar, genom vilka själva arten av riksdagens ståndpunkttagande skall uttryckas. Motiveringen är ju till en början utskottets. Sedan den godtagits av riksdagen (i regel genom dess beslut om »klämmen»), blir den omskriven, så att det som först sagts i utskottets namn i stället lägges i riksdagens mun, eller också nöjer sig riksdagen med att i sin skrivelse hänvisa till utskottsutlåtandet. Redan detta förhållande vållar oklarhet. Ett utskott kan ju icke använda andra uttryckssätt än sådana som allenast uttrycka en mening, en åsikt, en övertygelse o. s. v. I en motivering kan det sålunda ej sägas, att riksdagen »beslutar» det och det. Stundom användas likväl ordasätt som direkt utmärka, att det är fråga om bindande föreskrifter: det heter t. ex. att det »bör» vara så eller så. Nu för tiden läser man också ofta nog i utskottsutlåtanden att utskotten »förvänta» att det eller det skall ske. Men vanligen förekomma andra vändningar. Somliga antyda, att en viss anordning är ett bindande villkor för det i klämmen uttryckta beslutet: man »förutsätter»,

»utgår ifrån» o. s. v.; men böra verkligen dessa uttryck alltid förstås som uttryck för bindande villkor? Andra uttryckssätt hava formen av oförbindande opinionsyttringar, riksdagen (utskottet) »anser», »håller före», »har kommit till den övertygelsen», »vill uttala sig för» o. s. v., men torde likafullt — trots den traditionella anspråkslösa formen — ofta uppfattas såsom lika förbindande som formliga beslut. Än mer gäller väl detta, då riksdagen uttalar att det och det »torde» eller »synes» böra ske.

Särskilda tolkningssvårigheter uppkomma, då de av riksdagen beslutade klämmarna eller utskottsmotiveringarna skola läsas i samband med en proposition utan att direkt hänvisa till denna. Välbekant är, att en i en proposition omfördad anordning ofta anses »godkänd» av riksdagen, då denna förklarar sig icke hava något att erinra eller då saken helt och hållet lämnats oomnämd av utskottet. Denna uppfattning göres särskilt gällande, då departementschefen uttryckligen förklarar en sådan mening skola inläggas i det förhållandet, att erinran ej framställes; men den göres också gällande i andra fall. I sistnämnda fall — då alltså den blotta omständigheten, att ett uttalande av en departementschef lämnats utan anmärkning, anses konstituera ett slags riksdagsbeslut — står man inför en beslutsform, som onekligen måste anses betänkligt oklar.

Mot de resonemang, som här förts, kan möjligen från ett eller annat håll den invändningen resas, att man trots all skenbar oklarhet i själva verket rätt väl vet, vad man menar med den ena och den andra formen, det ena och det andra uttryckssättet. Man har kanske inom ett utskott tillägnat sig vanan att skriva på ett sätt, då man menar att Kungl. Maj:t skall vara fri, på ett annat sätt, då sträng bundenhet åsyftas, på ytterligare ett sätt, då riksdagens mening endast i huvudsak skall lända till efterrättelse o. s. v. Men därmed är ju ingalunda allt väl beställt. Det är icke nog, att en begränsad krets av invigda känner ordens innebörd; det gäller att använda uttryckssätt, som för alla vederbörande — riksdagens ledamöter såväl som tjänstemän i departement och ämbetsverk — ge verkligt besked om vad saken gäller.

Erfarenheten giver också vid handen, att ovisshet och missförstånd ofta uppkomma till följd av de oklara formerna för meningsyttringarna. Ganska ofta torde det förekomma, att förvaltningsmyndigheterna uppfatta ett riksdagsuttalande som förbindande, fastän något sådant aldrig avsetts (eller i högre grad förbindande än riksdagen avsett), att de i följd härav anse sig förhindrade att verka på det sätt, som vore mest ändamålsenligt, och att förvaltningsverksamheten därigenom — kanske för lång tid — snedvrides. Å andra sidan vore det lätt att påvisa fall, där riksdagen lagt stor vikt vid att forma en motivering, som skulle leda lagtillämpningen eller förvaltningsverksamheten i övrigt i den enligt dess mening rätta riktningen, men som faktiskt blivit ett slag i luften — kanske därför att riksdagen ej ansetts befogad att på detta sätt binda myndigheternas handlingsfrihet.

De förhållanden, som här berörts, föra tankarna till spørsmålet, i vad mån riksdagen är statsrättsligt befogad att besluta i alla de ämnen om vilka den sålunda, i mer eller mindre obestämda och oklara former, uttalar sig. Uppen-

bart är ju, att de ofta använda jämförelsevis anspråkslösa uttryckssätten till stor del finna sin förklaring i en åtminstone fordomdags allmän tvekan om i vad mån riksdagen kunde inkräkta på området för konungens styrande makt. Det skulle föra för långt att här dryfta detta statsrättsliga spörsmål. Givetvis bör svaret utfalla olika på olika områden. Vid anvisande av anslag torde det t. ex. få anses, att riksdagens makt att fastställa ändamålen innefattar möjlighet att på ett synnerligen ingående sätt bestämma sättet för anvisade medels användning (jfr Herlitz, Riksdagens finansmakt sid. 348 ff.). Däremot lär det gemenligen vara svårare att angiva, på vilken grund riksdagen skulle anses befogad att giva bindande anvisningar om det sätt, varpå en lag skall tillämpas (jfr Herlitz, Om lagstiftning sid. 206 ff., Föreläsningar i förvaltningsrätt I sid. 82).

Meningen är emellertid ej att här resa dessa statsrättsliga spörsmål. Här hävdas endast önskemålet om största möjliga klarhet, om sådana former för riksdagens meningsyttringar, att dessas innebörd för alla blir klar och oomtvistlig. Jag tillåter mig i detta hänseende åberopa, vad en ämbetsman i framskjuten ställning, landshövding B. Hammarskjöld, i sin nyss åberopade artikel yttrat med avseende på vissa här berörda företeelser (närmast är det fråga om sådana »direktiv», som pläga lämnas exempelvis för jordbruksregleringen): »Det är tämligen tydligt att allvarliga olägenheter kunna uppkomma genom den osäkerhet, som sålunda på viktiga områden råder — och med detta system måste komma att råda — angående vilka regler, som äro att anse såsom fixa för ämbetsutövningen. Måhända är det i vissa fall nödvändigt att denna nymodighet i fråga om normgivning kommer till användning, men tydligt synes vara, att den bör så mycket som möjligt inskränkas. Detta innebär enligt det förestående, att de normer, som skola gälla för underordnade myndigheter, böra i största möjliga utsträckning antingen av riksdagen eller sedermera av Kungl. Maj:t fixeras i bestämda ordalag och således icke endast — formligen eller till och med underförstått — överlämnas till efterrättelse i form av ett resonemang i ett utskottsutlåtande. Med andra ord: skillnad bör göras mellan sådana regler, som riksdagen anser böra av Kungl. Maj:t meddelas till myndigheternas efterrättelse, och sådana uttalanden, som endast avse att innebära en anvisning om hur riksdagen, i en viss situation, tänkt sig att den administrativa apparaten skall arbeta på ett visst område.»

Önskemålet torde kunna preciseras på följande sätt. Där riksdagen är statsrättsligt befogad att i ordets egentliga mening besluta (och därmed binda regeringens och förvaltningsorganens frihet) och önskar taga denna sin makt i anspråk, där bör detta förhållande så vitt möjligt komma till klara uttryck. Där böra tillika innebörden och räckvidden av besluten göras så klara som möjligt (genom utformning av en författningstext eller annorledes). På detta sätt få riksdagens ledamöter en säkrare uppfattning om vad det är som de besluta och de verkställande organen visshet om vad de ha att rätta sig efter. Men där det icke utsäges, att riksdagen på detta sätt utövar sin makt att bestämma, där bör det å andra sidan stå klart, att den endast gör en meningsyttring, vare sig den nu gäller det sätt, varpå t. ex. en lag enligt dess mening bör tolkas,

eller åtgärder som enligt dess mening böra vidtagas — en meningsyttring som, hur stor auktoritet som än faktiskt må komma att tilläggas den, ur rättslig synpunkt ej har bindande karaktär.

Det må lämnas därhän, i vad mån åtgärder i nu angiven riktning skulle innebära ett stärkande eller ett försvagande av riksdagens ställning och inflytande i statslivet. Men säkert är, att de skulle kunna medföra en ur alla synpunkter välbehövlig klarhet med avseende å gränserna för den makt riksdagen tager i anspråk och för de verkställande myndigheternas handlingsfrihet.

Jag vågar icke uttala någon bestämd mening om vad som bör göras för förverkligande av det önskemål som här uttalats. Då denna motion har väckts, har det också huvudsakligen varit i syfte att resa ett spörsmål, som jag trott vara förtjänt att inom riksdagen uppmärksammas mer än som hittills synes hava skett. Måhända vinnes syftet bäst, om utan beslut i ämnet här utvecklade synpunkter vinna något beaktande i praxis.

Syftet skulle emellertid åtminstone kunna främjas genom grundlagsstadgande, eller eventuellt stadganden i de reglementariska föreskrifterna för riksdagen, som framtvinge ett skarpare särhållande av motivering — innefattande allenast motiv i ordets egentliga mening och sådana önskemål, som icke anses böra formligen beslutas — och kläm. Man kunde exempelvis tänka sig ett grundlagsstadgande vilket gjorde det klart, att riksdagens rätt att på ett för Kungl. Maj:t bindande sätt besluta endast kan utövas genom beslut, som blivit föremål för proposition.

Vare sig man vill tänka sig en lagstiftning i ämnet eller anser lösningen böra nås genom en utveckling av praxis, skulle det väsentligt bidra till frågans klarläggande om den bleve föremål för en utredning, som kunde precisera de former som lämpligen böra i klarhetens intresse komma till användning. Vid en sådan utredning synas erfarenheter från riksdagen böra kunna konfronteras med dem, som vunnits inom departement och ämbetsverk; den behövde icke taga mycket av tid och krafter i anspråk och torde därför kunna ifrågasättas trots det berättigade strävandet att för närvarande begränsa den statliga utredningsapparaten.

Under återopande av vad nu anförts tillåter jag mig hemställa,

att riksdagen ville hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående åtgärder ägnade att skapa större klarhet med avseende å den rättsliga innebörden av riksdagens beslut och uttalanden ävensom om framläggande för riksdagen av de förslag till stadganden, antingen i grundlag eller i annan form, som av utredningen kunna föranledas.

Stockholm den 17 januari 1940.

Nils Herlitz.

