

Nr 114.

Av herr **Herlitz**, om effektivare tillvaratagande av det allmännas rätt inom statens bidrags-, understöds- och låneverksamhet.

Det är kännetecknande för statshushållningens utveckling under senare tid, att en år för år allt större del av de på riksstaten upplagna anslagssummorna utgöras av bidrag, understöd, subventioner, ersättningar o. s. v., som utlämnas åt enskilda, kommuner, föreningar, institutioner m. fl., antingen av sociala skäl, såsom bidrag till levnadskostnader, eller också till stöd för en verksamhet som ur en eller annan synpunkt anses samhällsgagnande. Åtskilliga sådana bidrag och understöd lämnas också vid sidan av riksstaten. Ett exempel erbjuder den statliga olycksfallsförsäkringen. En annan form av stödverksamhet vid sidan av riksstaten är den som utövas genom ersättningar åt näringsidkare från s. k. clearingkassor, åvägabragta genom en sorts indirekt beskattning. Man skall i detta sammanhang även erinra sig den stödverksamhet, för vilken statens många utlåningsfonder anlitas.

I äldre tider — och ännu för vid pass ett kvartssekel sedan — spelade denna stödjande verksamhet en jämförelsevis undanskymd roll; huvudmassan av statens utgifter avsåg statens egen verksamhet. Men nu växer statens stödjande verksamhet oavblåtligt. Jag erinrar sålunda om de många olika formerna för statsbidrag till kommunerna, om folkpensionering och barnbidrag, bidragsförskott, mödrahjälp och moderskapspenning och andra sociala hjälpformer, om bidragen till sjukkassor och arbetslöshetskassor, om statens stöd åt bostadsproduktionen, om varjehanda bidrag till olika slags undervisningsanstalter och sjukvårdsinrättningar, om de mångahanda former av subventioner som ingå i jordbruksregleringen, om de på nionde huvudtiteln förekommande anslagen till egnahemsbildning, kolonisation och grundförbättringar, om fonderna för idrottens och friluftslivets befrämjande o. s. v.; om de mångahanda utlåningsfonderna, med sociala eller produktionsfrämjande ändamål, har redan erinrats. Någon uträkning om de ifrågakommande utgifternas sammanlagda belopp kan jag ej prestera. Men enbart de utgifter som förekomma på driftbudgeten synas uppgå till inemot 1 miljard kronor. Det är med säkerhet mycket mer än en tredjedel av riksstatsutgifterna som tillhör statens i olika former stödjande verksamhet.

De utgifter, som här sammanställts, äro givetvis av mycket olika beskaffenhet. Måhända kan det med hänsyn härtill synas meningslöst att taga upp

dem i ett sammanhang. Det kan ju tyckas icke egentligen föreligga något inre sammanhang mellan t. ex. folkpensioner, statens bidrag till kommunernas kostnader för skolväsendet, de i jordbruksregleringen ingående bidragsformerna, avdikningslån, vedförlag till veduppköpare, utbetalningar ur clearingkassor o. s. v. Men det finnes dock i alla de berörda företeelserna ett väsentligt gemensamt drag: staten lämnar sitt ekonomiska stöd åt enskilda eller juridiska personer. Varhelst sådant sker, står staten inför ekonomiska intressen, som på visst sätt bryta sig emot statens egna. Det ligger i sakens natur, att dessa intressen mycket ofta sträva att göra sig gällande i större omfattning än de borde. Statsmakterna hava fastställt de grunder enligt vilka statsmedlen skola utgå. Men enskilda personer, kommuner och sammanslutningar hava ofta önskemål som sträcka sig ett stycke längre. Detta gäller väl i stort sett om alla som kunna hava anspråk på statsmedel: om kommuner, hushållningssällskap och sjukkassor såväl som om enskilda personer, om dem som påfordra socialhjälp såväl som om jordbrukare och näringsidkare, som önska stöd för sina företag o. s. v. Om strävandet att åtkomma statsmedel fordom i någon mån hämmades av en ganska vitt utbredd föreställning om att det var något nedsättande att åtnjuta statens hjälp, har denna hämning mer och mer bortfallit, ju mera samhällets stödverksamhet utvecklats. På vidsträckta områden — jag syftar ingalunda enbart på socialvården — framstår det såsom något helt naturligt, att den enskilde skall bygga sin tillvaro på statens stöd. Och då han hävdar sådana anspråk, kan han räkna på stöd i vidsträckta befolkningslagers opinion. Den allmänna opinionen, som reagerar starkt mot ingrepp i enskild rätt, mobiliseras även ganska lätt till stöd för enskildas anspråk, då de i själva verket i någon mån kränka det allmännas rätt, men tyckas svara mot den naturliga billigheten. Det är sålunda med stor, stundom ganska överväldigande styrka, som de ekonomiska anspråken mot det allmänna göra sig gällande.

I detta sammanhang skall icke det spörsmålet resas, huruvida statsmakterna på det område, som är i fråga, böra föra en restriktivare politik: om villkoren för utbekommande av statsmedel böra skärpas. Icke heller lönar det sig att resa spörsmålet, huruvida gällande författningars regler om förutsättningarna för hjälpverksamheten äro rationellt utformade och giva ett adekvat uttryck åt vad med dem åsyftats. Här skall endast understrykas, huru angeläget det är, att de av statsmakterna fastställda reglerna, sådana de nu äro, bliva iakttagna, så att icke under tryck av enskilda intressen statsmedel utbetalas utöver vad statsmakterna åsyftat och velat. Om så sker, innebär det för det första en orättvisa gentemot dem, som icke vetat att lika kraftigt hävda sina intressen, och gentemot dem, vilkas anspråk mera noggrant nagelfarits av myndigheterna; den jämlikhet vid utskiftningen av förmaner, som statsmakterna avsett, blir åsidosatt. Men framför allt innebär det en ekonomisk förlust för staten. Denna sistnämnda synpunkt är den

viktigaste i närvarande stund, då det mer än någonsin framstår som angeläget att undvika alla onödiga utgifter. Jag skall icke försöka någon gissning om storleken av de belopp som det här kan vara fråga om. Men det bör framhållas att om man uppskattar de ifrågakvarande utgifterna till 1 miljard kronor pr år, en årlig förlust av 10 miljoner uppkommer redan om man antager att endast 1 % av pengarna komma i orätta händer. Och grundade skäl finnas att antaga att »svinn-procenten» är väsentligt större.

Nu är det ju självklart, att misstag ej kunna helt undvikas. Sådana får man räkna med överallt i statens verksamhet. Och det skall yttermera erkännas, att man mot faran för misstag till de enskildas favör måste väga faran för misstag till statens. På åtskilliga områden bör det helt visst anses värre, om någon med orätt förvägras hjälp än om hjälp gives där den bort vägras. Staten bör därför räkna med ett visst »svinn» såsom ofrånkomligt. Men det betraktelsesätt som här antytts äger ingalunda giltighet på alla områden. Och framför allt: det gäller att i möjligaste mån ordna så, att det ej behöver få någon tillämpning. Nödvändigheten att stundom giva hjälp, där sådan ej bort givas, uppkommer väsentligen därigenom att frågorna icke bliva så noggrant utredda och så väl övervägda som sig borde. Kan större säkerhet vid ärendenas behandling åstadkommas, minskas tvånget att i osäkra fall hellre säga ja eller nej.

Det är sålunda all anledning att rikta uppmärksamheten på den statliga hjälpverksamhetens organisation. Har allt gjorts som göras kan för att förebygga att enskilda intressen obehörigen gynnas? Är statsverksamheten organiserad på ett sådant sätt, som motsvarar välfärdspolitikens alltmera ökade betydelse inom densamma? Man har genom den senare tidens utveckling ställts inför helt nya problem, som knappast blivit tillfullo beaktade. Av ålder har det svenska statsskicket utmärkts av en synnerlig omsorg om enskild rätt. Man har lagt den allra största vikt vid anordningar i detta syfte. Det kan vara nog att erinra om den för svensk rätt karakteristiska, synnerligen vidsträckta besvärsrätten och om justitie- och militieombudsmännens skyldighet att ingripa mot åtgärder som bereda »en allmän osäkerhet för medborgares rättigheter». Det är också självklart, att denna omsorg icke får slappna. Men icke mindre angeläget är att sörja för anordningar ägnade att i möjligaste mån säkerställa att statens rätt blir på ett effektivt sätt tillvaratagen. Detta är en naturlig skyddsåtgärd mot enskilda intressen, som år för år göra sig gällande med allt större styrka.

Det är ingen tillfällighet att olika delar av det problemkomplex, som här berörts, under trycket av nu rådande statsfinansiella svårigheter på senaste tid tilldragit sig särskild uppmärksamhet. Statsrevisorerna hava under senare år bl. a. sysselsatt sig med frågor om statens bidrag till väghållningen, till folkskolebyggnader och till kommunerna i almänhet, om tillämpningen av författningarna om fri rättegång, mödrahjälp, bidragsförskott, familje-

bidrag, värnplikslån och semesterersättning, samt om lån och bidrag för egenahems- och bostadsförbättringsändamål. Ett stort antal hithörande spörsmål har upptagits av besparingsberedningen. Den har bl. a. sysselsatt sig med bosättningslån, bidragsförskott och moderskapspenning, den statliga låne- och understödsverksamheten för bostadsbyggande å landsbygden, lån och bidrag till hyresbostäder åt mindre bemedlade, låne- och understödsverksamheten på jordbrukets område, vägväsendet, »pensionsförfarandets anpassning till en centraliserad socialvård», besparings- och rationaliseringsåtgärder inom det statsunderstödda sjukkasväsendet ävensom med varjehanda anstalter för undervisning, hälso- och sjukvård, som understödjas av statsmedel. På åtskilliga punkter hava dessa undersökningar blottat mer eller mindre allvarliga brister och missförhållanden. Anmärkningarna hava i vissa fall lett till åtgärder från statsmakternas sida; i andra fall synes däremot ännu intet åtgjort. Här är emellertid ej platsen att redovisa de särskilda reformfrågornas aktuella läge. Vad jag önskar framhålla är nämligen icke de missförhållanden som kunna råda på speciella områden, utan angelägenheten av ett enhetligt, sammanfattande grepp om hela det stora problemkomplexet.

Då jag ifrågasätter en sådan mera enhetlig behandling, är det givetvis icke därför att jag skulle anse, att det vore önskvärt att skära de mycket olikartade företeelser jag avsett över en kam. Det är självklart, att varje särskilt område av den statliga hjälpverksamheten i första hand bör bedömas med hänsyn till de särskilda förhållandena som där råda. Det är fråga om praktiska åtgärder, och det finnes icke någon anledning att eftersträva en schematisk likformighet. Men enligt sakens natur är det många problem, som måste återkomma på olika områden, därför att de direkt framspringa ur det motsatsförhållande mellan staten och de hjälpsökande som är kännetecknande för dem alla. Har man påträffat ett missförhållande på ett område, ligger det därför nära till hands att mistänka, att det föreligger även på andra. Det är därför angeläget, att de synpunkter, som kommit till användning vid granskningen av en viss förvaltningsgren och de rön som där gjorts, bliva fruktbärande även inom andra grenar. Det är ur dessa synpunkter en jämförande behandling kan bliva till nytta.

För att belysa det nu sagda skall jag i det följande i mycket sammanträngd form antyda några spörsmål, som i jämförelsevis likartad form återkomma på ett flertal områden. De avse — i överensstämmelse med vad ovan anförts — icke de materiella reglerna utan sättet för deras tillämpning. Jag är angelägen att framhålla, att de företeelser, som jag i exemplifierande syfte anfört, äro tämligen godtyckligt utvalda bland frågor, som under senaste tiden tilldragit sig statsmakternas uppmärksamhet. Då en stor del av exemplen därför kommit att tagas från socialvårdens område, vill jag starkt

understryka, att däri icke ligger något omdöme om huruvida de problem jag berört huvudsakligen möta inom detta område; spørsmålet har, såsom redan betonats, vida större räckvidd. Till undvikande av missförstånd vill jag också framhålla, att jag icke kunnat bilda mig något självständigt omdöme, huruvida den kritik jag i exemplifierande syfte åberopar, i allo varit berättigad.

1. Den grundläggande frågan gäller naturligen själva sättet för beviljande av bidrag, understöd, lån o. s. v.

Härvid är det först och främst av betydelse, på vilka myndigheter besluten ankomma. Ur de synpunkter, som här understrukits, är det av avgörande betydelse, att man hos dessa myndigheter kan påräkna ett kritiskt bedömande av de anspråk som ställas på statskassan och att de icke alltför lätt låta påverka sig till en liberal behandling. Pressen från dem som söka statens stöd är ofta stark, och nära till hands ligger alltid hågen att bestå något mer än författningarna medgiva. Det är icke alltid en angenäm uppgift att inför allmänheten framstå som det hårdhänta verktyget för lagen. Faran för en alltför rundhänt behandling av anspråken ökas ofta, då man av lätt insedda organisatoriska skäl föranledes att decentralisera prövningen; med den större sak- och personkänndomen följer lätt en benägenhet att tillgodose ortsbefolkningens intressen. Ärendenas splittring på olika organ medför också nästan med nödvändighet en större eller mindre olikformighet vid deras behandling. Då man, likaledes av lätt insedda skäl, ofta anförtror prövningen åt kommunala organ eller åt andra organ som bero av medborgarnas val, ökas faran; det finnes särskilda skäl att befara att sådana organ skola vara böjda för att icke alltför skarpt nagelfara de framställningar de hava att pröva. Stundom hämmas denna tendens därigenom att kommunerna få bära viss del av kostnaderna; erfarenheten har emellertid på åtskilliga punkter visat att denna hållhake ingalunda alltid är tillräckligt verksam. På många områden saknas för övrigt sådant kommunalt medansvar. Oberoende av de personliga förhållanden som här berörts inställer sig ofta den frågan, om vederbörande organ äro så organiserade, att de mäktas underkasta ärendena en så ingående prövning, som påkallas. Från skilda håll inom den offentliga förvaltningen hör man klagas över att arbetsbördan särskilt på senare tid blivit så överväldigande och resurserna så otillräckliga, att endast en mycket summarisk prövning medhinnes. Icke minst gäller detta om de lekmannakrafter, som man gärna anlitat vid hithörande frågor prövning; fördelarna härav äro uppenbara men en uppenbar nackdel ligger däri att lekmännen ofta ej äga tid eller möjligheter i övrigt att pröva ärendena tillräckligt grundligt. Det är av uppenbar statsfinansiell betydelse att dessa organisatoriska spørsmål icke negligeras utan bliva föremål för statsmakternas oavlåtliga uppmärksamhet. Att lägga prövningen av ny sort av stödfrågor till en redan förut hårt belastad myndighet

kan t. ex. lätt leda till ett av otillräcklig utredning framkallat slöseri, som uppväger besparingen på organisationskostnadernas konto.

De organisatoriska föranstaltningarna måste också taga sikte på angelägenheten att den högra handen vet vad den vänstra gör. Splittringen mellan olika hjälpformer anförtrodda åt olika organ innebär en allvarlig fara. Man strävar inom den kommunala socialvården — där dessa svårigheter varit mycket uppmärksammade — att åstadkomma en centralisering av beslutanderätten till ett eller några få organ. Besparingsberedningen har starkt understrukit olägenheterna av att låne- och bidragsverksamheten på jordbrukets område är splittrad mellan hushållningssällskap och egnahemsnämnder med påföljd, att vissa personer kunna erhålla statens stöd i icke önskad omfattning. Men enahanda olägenheter kunna helt visst konstateras på många andra håll.

Det kan i detta sammanhang vara anledning att erinra om beskaffenheten av den *utredning* som påkallas i ifrågavarande ärende. Det gäller att utreda, om de i författningarna angivna förutsättningarna för meddelande av bidrag, understöd, lån etc. äro för handen. Utredning skall sålunda anska om varjehanda i författningarna angivna faktiska omständigheter: sökandes ekonomiska och personliga förhållanden, arten av den verksamhet för vilken de söka understöd o. s. v. Det ligger i sakens natur, att man härvidlag i stor utsträckning i första hand litat till sökandes egna uppgifter. På många områden har det konstaterats, att myndigheternas prövning av ansökningar blir ganska formell; som ett exempel kan jag hänvisa till vad statsrevisorerna anfört om statsbidragen till kommunerna. Stundom är kanske intet annat att göra; det ligger särskilt i vissa sociala hjälpformers natur, att man icke får fördröja hjälpen med alltför vidlyftiga och tidsödande utredningar, och att man icke heller kan ålägga de sökande att åvägbringa en mera tillfredsställande bevisning. Men detta betraktelsesätt kan ingalunda tillämpas alltid och allestädes. Man bör göra klart för sig, huruvida man icke på vidsträcktare områden, än nu sker, bör kunna hävda satsen att den sökande skall kunna förebringa en övertygande bevisning om de omständigheter på vilka han grundar sina anspråk. Frågan om de bevismedel som härvidlag skola tillerkännas betydelse tarvar stor uppmärksamhet. Alltför ofta nöjer man sig med att uppställa sådana fordringar som att dessa omständigheter skola styrkas genom »intyg av vederhäftiga personer» eller dylikt. Det är allbekant att sådana intyg ofta äro av mycket ringa värde. Framför allt gäller det emellertid att göra allvar av den kritiska granskning som myndigheterna böra ägna åt ansökningar. Det kommer an på att erforderlig sakkunskap står till förfogande för granskning av ansökningshandlingarna. Det gäller vidare att ej stanna vid den för svensk förvaltning så karakteristiska bedömningen enbart på grund av skriftligt material utan skapa erforderliga möjligheter, där sådana saknas,

för inhämtande av muntliga upplysningar ävensom utnyttja dessa möjligheter. Särskilt är det angeläget, att myndigheterna kunna på ort och ställe göra sig underrättade om faktiska förhållanden: sökandes levnadsomständigheter, beskaffenheten av den verksamhet eller den anläggning, för vilken hjälp sökes o. s. v. På talrika områden har det klagats över att myndigheterna stå hjälplösa, då det gäller tillsyn, inspektion, övervakning o. s. v. De äro icke utrustade med tillräckligt effektiva egna tillsynsorgan, och de hava icke alltid möjlighet att anlita polispersonalen — något som för övrigt i många fall ej heller vore lämpligt. Det förefaller vara ett ganska genomgående fel i den statliga hjälpverksamhetens organisation, att tillsynsapparatusens utveckling icke håller jämna steg med själva verksamhetens. Icke heller har man alltid sört för att myndigheterna på ett effektivt sätt få tillgång till de upplysningar som kunna finnas hos andra organ; sådana iakttagelser hava t. ex. gjorts beträffande familjebidragen.

Särskilt maktpåliggande blir prövningen tydligtvis, i den mån det skall ankomma på myndigheterna att efter jämförelsevis fritt skön bedöma sökandes »behov». Den på fritt bedömande av behoven beroende prövningen blir särskilt ömtålig i sådana fall, då, såsom ofta sker, överslagsvis beräknade summor ställas till varje särskilt lokalt organs förfogande; behoven bliva då gärna bedömda så pass liberalt, att den anvisade summan går åt. Besparingsberedningen har beträffande lån och understöd på jordbrukets område anmärkt, att när medel ställts till förfogande för ett lokalt organ, detta med sannolikhet anser sig föranlåtet att söka förbruka medlen även om behov just inom detta område icke synes vara särskilt starkt framträdande.

Speciella problem uppkomma, såsom redan anmärkts, genom förhandenvaron av olika hjälpformer. I den mån de icke kunna organisatoriskt sammanföras, är det en viktig beståndsdel i utredningen att tillse att ej olika hjälpformer i strid med författningarnas anlitas vid sidan av varandra. Med hänsyn härtill har socialregistret tillkommit. Men detta är i sin nuvarande gestaltning mycket långt ifrån att tillgodose behoven. Det har för övrigt från sakkunnigt håll blivit sagt att lagstiftningen om socialregister i mångt och mycket stannat på papperet. Och samma svårigheter som på socialvårdens område finnas också på andra. I sin undersökning av egnahemslåneverksamheten och därmed besläktade hjälpformer framhöllo 1941 års statsrevisorer risken för en icke önskvärd kombination av olika hjälpformer. — Till utredningen hör i förekommande fall prövning av den säkerhet som fordras. Iakttagelser, som jag haft tillfälle göra vid granskning av statsrådsprotokoll, giva intrycket att man på åtskilliga områden vid låns beviljande nöjer sig med borgensförbindelser, vilkas värdelöshet från början är uppenbar.

2. Vad som än må kunna göras för att förbättra organisationen och utredningen, måste under alla förhållanden risken för obehörig medelsanvänd-

ning kvarstå. Under sådana förhållanden tilldrager sig frågan om *kontrollen över myndigheternas medelsdisposition* stor uppmärksamhet.

Frågan om en effektivisering av den statliga revisionen står som bekant på dagordningen. Utan tvivel vore en sådan effektivisering på här ifrågasvarande område av stor betydelse. Vad som anmärkts i avseende på t. ex. familjebidragen, att revisionen ej är nog effektiv, har helt säkert giltighet på många områden. Icke minst angeläget är det, att sådana icke-statliga organ som disponera över statsmedel underkastas en effektiv revision. Principiella betänkligheter få ej stå i vägen för en sådan statlig revision över kommunala organs förvaltning som redan på vissa områden praktiseras; förslag i denna riktning föreligger från socialvårdskommitténs sida.

Det ligger emellertid i sakens natur, att ingen revision, huru väl den än är organiserad, kan göra tillfyllest. De missförhållanden, som kunna uppkomma, äro till väsentlig del icke av beskaffenhet att kunna klarläggas genom räkenskaper och andra handlingar. Vad den kamerala revisionen angår hava statsrevisorerna erinrat att »i fall, då riksräkenskapsverkets revisorer i anmärkningsform påtalat slöseri eller mindre ändamålsenliga anordningar inom ramen av gällande författningsföreskrifter, kammarrätten regelmässigt avslagit anmärkningarna med hänvisning till att vederbörande redogörare ej överskridit sin befogenhet». Och vad den blivande sakrevisionen angår, vill det av det föreliggande betänkandet därom synas, som om någon mera ingående behandling av de utgiftsfrågor, varom här är fråga, knappast kan från dess sida påräknas. Och det hör ju överhuvudtaget till revisionens väsen att den endast i begränsad mån kan leda till rättelse i vad som redan förelupit (se vidare nedan).

Tanken går i detta sammanhang till möjligheten av något slags kontroll från allmänhetens sida. Av ålder ha vi i vårt land sökt en garanti för en god förvaltning däri, att den står under offentlighetens och den offentliga opinionens kontroll. Icke minst då det gäller fullgörandet av det allmännas mångahanda plikter mot de enskilda, är det av synnerlig betydelse, att denna kontroll förbliver vaken och effektiv. Det är angeläget, att offentlighetens ljus får falla över samhällets hjälpverksamhet; det får icke tillåtas, att sekretessens slöja lägges över en verksamhet, där faran för missbruk är så starkt framträdande. Och det är angeläget, att de kontrollmöjligheter, som därigenom beredas, bli utnyttjade i medborgerlig samhällelig anda. Vi behöva en vaken allmän opinion, som icke endast reagerar mot övergrepp och orättvisor, som drabba medborgarna, utan också mot ett obehörigt åsidosättande av samhällets intressen. En sådan allmän opinion är oundgänglig som stöd för pliktmedvetna ämbets- och tjänstemän, som gisslare av de svaga, godtyckliga och efterlätna. Och ju mer förvaltningsuppgifterna växa, dess mer stegras kraven på denna opinions effektivitet och styrka.

På vissa områden kunde det helt visst vara till gagn, om det i en eller

annn form gåves större publicitet åt de hjälpatgärder som vidtagas från det allmännas sida. Härigenom skulle underlag beredas för en från allmänheten utgående kritik mot obehörig medelsanvändning. Själva vetskapen om offentligheten skulle helt säkert också i många fall kunna avhålla från framställande av obehöriga eller ogrundade anspråk. Önskemålet om offentlighet skulle visserligen på åtskilliga områden icke kunna förenas med grundade anspråk på diskretion, men på andra områden finnes det all anledning att med bestämdhet hävda den principen att den som åtnjuter det allmännas stöd icke har grundade anspråk på att detta förhållande skall undandragas offentligheten.

Man frågar sig också, om det icke, åtminstone på vissa områden, vore tänkbart att skapa någon möjlighet för en förnyad omprövning i högre instans av ärenden, där enskilda på ett obehörigt sätt gynnats. Särskilt starkt framträder detta behov i de fall, där man är nödsakad att anförtro avgörandet åt ett flertal lokala organ. Allmänna regler om besvär äro i detta hänseende till ingen nytta. De erbjuda möjlighet för den, som anser sig hava lidit men, att föra sin sak vidare, men möjliggöra ingen rättelse av vad som obehörigen skett till enskildas förmån. Det är omsorgen om de enskildas rätt, icke om det allmännas, som präglar besvärsinstitutet. Exempel finnas dock på anordningar, varigenom besvärsinstitutet i särskilda fall ställts även i de allmänna intressenas tjänst; jag erinrar sålunda om rätten för pensionsstyrelsens ombud att överklaga pensionsnämndernas beslut. Det förtjänar allvarligt övervägas, om icke även på andra områden särskilda möjligheter till ingripande, besvärsviis eller annorledes, mot beslut, som obehörigen gynna enskilda personer, kunde ifrågakomma. Man kan tänka sig särskilda organ — eventuellt sådana som utöva revision — med uppgift att i sådant hänseende bevaka det allmännas rätt. Det vore icke heller otänkbart att bereda möjligheter för enskilda personer att ingripa. Man erinrar sig i detta sammanhang den rätt att påkalla ingripande av riksdagens ombudsmän, som tillkommer en och var, oberoende av om han har del i saken eller ej. Det vore icke otänkbart, tvärtom ganska naturligt, att på motsvarande sätt anlita det medborgerliga intresset till hävdande av det allmännas rätt. Man kunde exempelvis tänka sig en lagstadgad rätt att göra anmälningar hos olika revisionsorgan. Givetvis förutsätta alla sådana anordningar som här antydast, att de beslut varigenom den enskilde tillerkännes en förmån icke omedelbart vinna laga kraft och, där ej särskilda omständigheter annat föranleda, ej heller omedelbart verkställas. Till effektivisering av rättelsemöjligheterna kunde den publicitet, varom nyss talats, tjäna.

3. Då statsmedel utgivas för att av mottagaren användas för visst syfte, är det av stor vikt att tillse, att *medlen bliva på riktigt sätt använda*. Jämförlig härmed är uppgiften att, då fortlöpande bidrag eller understöd läm-

nas, övervaka, att de förutsättningar, under vilka bidrag lämnats, alltför bestå, så att då anledning till indragning förekommer den ej blir förbisedd.

En grundläggande förutsättning för att förhållandena i nu nämnda hänseende skola bliva tillfredsställande är, att det i förekommande fall blir tydligt preciserat, vilka ändamål som skola tillgodoses med bidrag eller understöd och vad mottagaren i övrigt har att iakttaga. Härutinnan giva exempelvis de iakttagelser, som gjorts beträffande mödrahjälp och moderskapspenning, en tankeställare. Besparingsberedningen har med avseende på bidrag för jordbruksändamål funnit sig föranlåten att framhålla, att såsom villkor för erhållande av bidrag bör uppställas, att bidragstagaren inom viss angiven kortare tid vidtager den åtgärd som avses med bidraget. Självklar borde väl också den grundsats vara, som statsrevisionen uttalat beträffande familjebidragen: att den som mottager fortlöpande statsbidrag av en eller annan art skall vara skyldig att anmäla inträffande förhållanden som påverka hans rätt.

Huvudfrågan gäller emellertid en tillfredsställande anordning av kontroll, tillsyn och övervakning över dem som uppburit statsmedel. Författningarna föreskriva på olika områden anordningar, vilka tjäna detta syfte. Det finnes sålunda föreskrifter om ingivande av redogörelser m. m., om räkenskapsgranskning genom riksräkenskapsverket och andra statliga revisionsorgan, om inspektion och tillsyn över statsunderstödd verksamhet. Erinras bör dock därom att staten stundom tillsätter revisorer eller ledamöter i styrelserna för statsunderstödda institutioner. Men det är anledning att fråga sig, huruvida dessa kontrollinrättningar verkligen fungera på ett effektivt sätt. Och på många områden kan det utan tvekan konstateras, att myndigheternas kontrollmöjligheter äro otillräckliga. Här visar sig återigen organisationens bristfällighet: det finnes långt ifrån allestädes organ med erforderlig kompetens och effektivitet. På många områden gäller helt visst vad som i fjol konstaterades beträffande bosättningslånen: att ingen övervakning ägde rum över att lånen användes till avsett ändamål, eller vad statsrevisorerna anmärkt beträffande tillsynen över viss egnahemslåneförmedling: att den i stort sett inskränkt sig till fastställande av instruktion samt utseende av styrelseledamöter och revisorer, eller vad som erinrats beträffande barnavårdsnämndernas övervakning av mödralhjälpens och moderskapspenningens användning. Man bör erinra sig det allbekanta förhållandet, att indragning av rätten till tilläggspension ingalunda äger rum i alla de fall där det påkallas enligt folkpensioneringslagen. Man måste med ett ord sagt räkna med att statsmedel i icke ringa omfattning kunna komma till icke avsedd användning. En effektivisering av den tillsyn, varom här är fråga, framstår sålunda på många områden som en trängande nödvändighet.

I detta sammanhang må åtskillnaden mellan två metoder för statsbidrags utgivande framhävas. Den ena utmärkes av att bidragen utgivas först sedan

det styrkts att den med dem avsedda prestationen fullgjorts. Den andra består däri att bidragen helt eller delvis utbetalas på förhand med skyldighet för mottagarna att efteråt fullgöra den avsedda prestationen. Valet mellan dessa båda vägar beror av många olika faktorer. Uppenbarligen har emellertid den förra metoden ur nu angivna synpunkter ett bestämt företräde. Det torde på flera områden finnas anledning att överväga, huruvida man ej bör övergå till att anlita den.

4. Med de statliga utbetalningarna måste i många fall förbindas ett *statens anspråk på återbetalning*. Här syftas icke på den rätt staten kan hava att i anmärkningsväg utbekomma ersättning av redogörare som äro ansvariga för felaktiga utbetalningar. Det är nämligen här fråga om något helt annat, nämligen om möjligheten av krav, riktade mot dem som mottagit statsmedel. Ett sådant anspråk föreligger givetvis i den statliga låneverksamheten och i de fall där under vissa förutsättningar en återbetalningsskyldighet uttryckligen stipulerats (i vissa fall — såsom beträffande bidragsförskotten — riktar sig anspråket mot annan än den som mottagit medlen). Men det räcker icke med detta. Ett naturligt rättskrav är för det första, att om medel obehörigen utgivits — på grund av misstag beträffande faktiska förhållanden eller feltolkning av författningarna — de åtminstone i vissa fall skola kunna återkrävas, särskilt då felaktigheten på ett eller annat sätt kan läggas mottagaren till last; statsrevisorerna hava exempelvis påpekat angelägenheten av att felaktigt utgivna familjebidrag kunna återfordras. För det andra bör rimligtvis en återbetalningsskyldighet ifrågakomma i sådana fall, då de prestationer, som avsetts med statsmedlen, icke bliva fullgjorda. I vad mån anspråk på sådana grunder kunna göras gällande utan stöd av författningsbestämmelser eller förbindelser av dem som mottagit medlen torde enligt gällande rätt i allmänhet vara ganska ovisst. Vad beträffar talan grundad på oriktighet i själva utbetalningen (s. k. *condictio indebiti*) kan hänvisas till N. J. A. 1942 s. 101 med där anmärkta äldre rättsfall. Vad angår krav, som grundas på oriktig användning av medlen, lära väl sådana i princip kunna göras gällande enligt allmänna rättsregler. Men i de särskilda fallen torde ofta svårigheter uppkomma, bl. a. på grund av att mottagarens skyldigheter icke blivit tillräckligt preciserade. Det är önskvärt, att kronans rätt i ifrågavarande hänseenden blir klarlagd på ett sätt som överensstämmer med rättsmedvetandets krav, antingen genom bestämmelser i specialförfattningarna eller genom regler av allmännare räckvidd.

Det säger sig självt, att den rätt, som sålunda på den ena eller andra grunden kan tillhöra kronan, också bör göras gällande. På många områden synas bestämmelserna om hur och när myndigheterna skola ingripa till bevakande av kronans rätt vara mycket ofullständiga. Och på vissa områden har man iakttagit en påfallande efterlåtenhet; i denna riktning peka exempelvis statsrevisorernas iakttagelser angående tillämpningen av lagen

om bidragsförskott och besparingsberedningens angående bosättningslånen. Liknande iakttagelser kunde helt visst göras på andra områden.

Naturligtvis förbises ej, att myndigheterna i många författningar bemyndigats att eftergiva kronans anspråk. Därvid bör det givetvis också förbliva. En jämförelse mellan olika författningar ger emellertid intryck av att förutsättningarna för sådan eftergift ofta blivit på ett ganska obestämt eller planlöst sätt angivna och att en översyn till avvägbringande av större bestämdhet och följdriktighet kunde vara välgörande.

När staten skall tilltvinga sig sådan betalning, varom här är fråga, måste det i regel ske genom en inför allmän domstol (eller överexekutor) förd talan. Det tillkommer ej förvaltningsmyndigheterna att själva förplikta till återbetalning. Då det för några år sedan var fråga om att på ett speciellt område utan särskilda skäl avvika från denna ordning, hävdade riksdagen att man icke borde på sådant sätt frångå grundsatsen om domstolsprövning. (Se tredje särskilda utskottets utlåtande nr 2 vid urtima riksdagen 1940.) Jag anser denna ståndpunkt riktig. Men en annan fråga är, huruvida man icke kan komma till ett annat resultat, om man upptager samma spörsmål från bredare utgångspunkter. Det kunde väl förtjäna övervägas, om ej — till undvikande av domstolsprocessens omständlighet — vissa därför lämpade administrativa myndigheter kunde utrustas med befogenhet att, i en ur rättssäkerhetens synpunkt tillfredsställande ordning, träffa bindande avgöranden beträffande åtskilliga ur statens bidrags-, understöds- och låneverksamhet härflytande anspråk. Vill man häremot anmärka, att medborgarna ej böra berövas förmånen att få sin rätt prövad vid allmän domstol, kan bland annat svaras, att en sådan ordning sedan länge prövats på vissa viktiga områden — jag erinrar om fattigvårdsmål och avdikningsmål — utan att invändningar ur rättssäkerhetssynpunkt veterligen blivit resta, och att om likväl den administrativa vägen befinnes medföra nackdelar jämfört med domstolsvägen, det åtminstone i vissa fall måste te sig ganska rimligt, att den, som åtnjuter förmånen av statens hjälp, får finna sig i dem.

De spörsmål som här blivit resta äro ganska vittutseende, och det kan ej på allvar ifrågakomma att i ett slag söka lösa dem över hela linjen. Det har likväl just nu, då det torde vara angeläget att alla uppslag till statsutgifternas nedbringande bliva prövade, syntts lämpligt att lägga fram dem i deras sammanhang.

Måhända kunna vissa av de framlagda synpunkterna komma under beaktande redan vid vederbörande utskotts behandling av anslagsfrågor, som vid innevarande riksdag komma under omprövning. Om resultat av större betydelse skola kunna ernås, är det emellertid nödvändigt, att Kungl. Maj:ts uppmärksamhet blir riktad på spörsmålen. Därvid är det knappast av nöden

att tänka sig en utredning, som i ett sammanhang toge upp dessa i hela deras vidd; därtill är ämnet måhända alltför vittomfattande. Delvis torde spörsmålens behandling kräva särskilda utredningar. Men delvis äro de av den beskaffenhet, att de utan vidare utredningar kunna vinna beaktande vid behandlingen av särskilda frågor rörande den statliga bidrags-, understöds- och låneverksamheten.

Med stöd av vad nu anförts tillåter jag mig hemställa,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville taga under överbägande, i vad mån det allmännas rätt må kunna på ett effektivare sätt, än hittills skett, tillvaratagas inom statens bidrags-, understöds- och låneverksamhet, och för riksdagen framlägga de förslag som härav kunna föranledas.

Stockholm den 23 januari 1943.

Nils Herlitz.