

Nr 24.

Av herr **Herlitz**, om statsbidrag till utgivande av författningskommentarer och andra framställningar inom förvaltningsrättens område m. m.

Ju mera statens och kommunernas förvaltande verksamhet utvidgas, desto svårare blir det att överblicka mångfalden av de lagar och författningar som reglera denna verksamhet, att uppfatta deras innebörd och sammanhang. Denna svårighet erfares icke blott av professorerna i förvaltningsrätt och av juris studerande, som dock skulle behöva en mycket allsidig orientering i denna viktiga sida av rättslivet, utan också av de ämbets- och tjänstemän som hava att tillämpa lagarna och författningarna, av kommunala förtroendemän, som för varje år få en större mängd av författningar att rätta sig efter, och av allmänheten, som i allt högre grad blir underkastad en statlig reglering, men ofta är ur stånd att självständigt bedöma hur långt den enskildes rätt och plikt sträcka sig.

Det skulle kunna sägas att det egentligen borde ankomma på professorerna i förvaltningsrätt att med sitt vetenskapliga författarskap övervinna dessa svårigheter. Men det är icke möjligt för dem att lösa mer än en ringa del av den överväldigande stora uppgiften. Trots den oerhörda utveckling förvaltningsrätten under senare tid genomgått, finnas i vårt land endast tre professurer, i vilka detta ämne ingår, och i dessa professurer ingå jämte förvaltningsrätten även andra viktiga ämnen; till jämförelse kan nämnas att professurerna i privaträtt till antalet äro nio. Känt är ock, att undervisning och examination hindra professorerna från att i tillräcklig utsträckning ägna sig åt vetenskapligt författarskap.

För övrigt möta inom förvaltningsrätten utomordentligt stora uppgifter, för vilka andra arbetskrafter äro bättre skickade än vetenskapsmännen. För de sistnämnda är det en naturlig uppgift att underkasta de förvaltningsrättsliga företeelserna en överblickande och jämförande behandling, att undersöka de ledande principerna inom förvaltningsrätten, att underkasta viktiga företeelser inom densamma en mera inträngande analys o. s. v. Men det är också — och i första hand — angeläget att, utan alltför stora anspråk på djuplodande analys, få särskilda lagar och författningar kommenterade, särskilda områden av förvaltningen klarlagda. Sådana uppgifter kunna ofta nog bäst lösas av personer, som genom sin egen verksamhet äro förtroagna med det ämne som skall behandlas: som kunna giva

besked om praxis, som äga kännedom om de spörsmål som framträtt i praktiken och som i följd därav bättre än den utomstående kunna inrikta sig på det praktiskt betydelsefulla. Sådana personer äro givetvis i främsta rummet till finnandes inom den statliga och kommunala förvaltningen. Från sådant håll hava också många betydelsefulla insatser — större och mindre — gjorts till klarläggande av de förvaltningsrättsliga sammanhangen. Jag kan hänvisa till talrika lag- och författningskommentarer, somliga synnerligen ingående, enstaka framställningar av handbokens eller uppslagsbokens typ och talrika uppsatser i den 1938 begynta Förvaltningsrättslig Tidskrift.

Vad som sålunda kunnat åtgöras är emellertid hittills intet annat än styckeverk. Litteraturen har icke på långa vägar hållit takt med utvecklingen. Stora och betydelsefulla områden äro ännu helt obearbetade, och vad som tidigare skrivits har mången gång hastigt blivit föråldrat i följd av lagstiftningens förändringar. Felet ligger icke däri, att det brustit i intresse. Det finnes tvärtom bland förvaltningens män ett mycket starkt intresse för sådana studier och sådant författarskap varom här är fråga. Det finns icke heller någon brist på personer med erforderliga kvalifikationer. Väl hör man ofta bristen på sådana kvalifikationer åberopas, då man söker intressera förvaltningsmän för författarskap. Men detta är en invändning som delvis beror på en överdriven föreställning om det vetenskapliga arbetets egenart, delvis på förbiseende av att det inom förvaltningsrätten finnes uppgifter av mycket växlande art och däribland många vilka — såsom nyss antytts — kräva mera praktisk förfarenhet än en omfattande fackvetenskaplig skolning.

Nej, den väsentliga svårigheten gäller tid och pengar. Av personlig erfarenhet skulle jag kunna åberopa många fall, där väl kvalificerade personer avhållits från författarskap genom svårigheten att finna tid till arbetet — de bäst kvalificerade äro ofta i den ställning att tjänsten i särskilt hög grad tager deras krafter i anspråk — eller av de kostnader som tryckningen drager med sig.

Staten borde bidraga till övervinnande av dessa svårigheter. Det kunde ske på två vägar. För det första kunde personer i stats- eller kommunaltjänst, som hava för avsikt att utarbeta författningskommentarer eller handböcker på förvaltningsrättens område och som för detta ändamål vilja och kunna erhålla tjänstledighet, få ersättning för avlöningsförmåner som de i följd därav gå miste om. För det andra skulle staten, i den mån tryckningskostnaderna ej kunna täckas genom försäljning, kunna träda emellan med bidrag till dessa. Givetvis kan med bidragen det villkoret förbindas, att staten erhåller visst antal exemplar av arbetet. Förutsättningen för bidrag bör givetvis vara, att vederbörande äger goda kvalifikationer för arbetet och att det ämne han önskar behandla finnes vara av praktisk

betydelse. Rimligt synes också vara att sökande förete jämförelsevis noggrant utformade arbetsplaner som underkastas sakkunnig granskning. Givetvis bör emellertid ingen schablonmässig typ av arbeten framtvingas, utan skäligt utrymme lämnas för olika intressen och behov; sålunda böra bidrag kunna ifrågakomma såväl till mera översiktliga handböcker som till arbeten som på ett mera djupgående sätt behandla viktiga spörsmål. Jag tillåter mig föreslå att ett anslag för detta ändamål ställes till Kungl. Maj:ts förfogande. Vad anslaget storlek angår, torde försiktigheten bjuda att till en början, innan ännu erfarenheter vunnits, icke ställa anspråken för högt. Jag föreslår därför ett belopp av 25 000 kr., i förväntan att detta belopp sedermera, om försöket visar sig slå väl ut, kan höjas.

Det är närmast förvaltningsrättens område jag avsett. Men de synpunkter som anförts för dess vidkommande äga giltighet även beträffande vissa till densamma gränsande områden, särskilt finansrätten. Det ifrågasatta anslaget bör kunna komma till användning även inom sådana områden.

Det förslag som här framlägges framstår för mig som ett — låt vara blygsamt — led i strävandet att befästa och utbygga grundvalarna för vår samhällsordning. Den förvaltningsrättsliga litteraturen har, liksom all rättslitteratur, den betydelsen att den — i den medborgerliga rättssäkerhetens intresse — främjar likformighet och konsekvens i rättstillämpningen och motverkar det godtycke som lätteligen — till medborgarnas skada — breder ut sig där överblick över sammanhangen saknas. Särskilt framträder detta behov med avseende på lagar och författningar som tillämpas av ett stort antal statliga eller kommunala myndigheter. Mycket har talats och skrivits om behovet av »fortsatt utbildning» — utöver universitetsstudier och annan grundläggande utbildning — för ämbets- och tjänstemän. Utan tvivel kan en sådan utbildning i hög grad befördras genom en rik utveckling av sådan litteratur, som är ägnad att främja en viktig lagtillämpning och en god rättskultur inom förvaltningen. Självklart är också, att ju allsidigare och mera omfattande den förvaltningsrättsliga litteraturen blir desto bättre kunna också de akademiska studierna inriktas på denna viktiga angelägenhet.

Men saken har också en annan sida. Rättslitteraturen riktar sig icke enbart till de tjänstemän som hava att tillämpa lagar och författningar utan också till allmänheten. Det har av ålder varit ett för svenskt samhällsskick utmärkande drag, att lagkunskapen icke levat hos ämbets- och tjänstemän allena, utan i stor omfattning varit till finnandes också hos menige man. Frihet och rätt hava främjats därigenom att den enskilde sålunda icke varit helt beroende av överhetens åtgöranden, utan kunnat skapa sig en självständig uppfattning av sin rätt och sin plikt. Det är icke minst i följd härav man med rätta kunnat känneteckna den svenska staten som en folkstat, icke en överhetsstat. I den överväldigande och ständigt växande mäng-

den av nutida lagstiftning hotar denna tradition att undergrävas när den enskilde blir ur stånd att överblicka sammanhangen. Det förslag, som här frambäres, tar sikte på detta förhållande: den enskildes möjligheter att överblicka de lägen, i vilka han, såsom berättigad eller förpliktad, kommer i förbindelse med det allmänna, vidgas.

Under åberopande av vad nu anförts tillåter jag mig hemställa,

att riksdagen för bidrag till utgivande av författningskommentarer och andra framställningar inom förvaltningsrättens område och angränsande områden ville anvisa ett reservationsanslag av 25 000 kronor.

Stockholm den 17 januari 1945.

Nils Herlitz.

I motionens syfte instämma:

S. Linnér.

G. W. Källman.

G. Branting.

Rob. Krügel.

Gunnar Myrdal.

Bernhard Näsgård.

Rickard Sandler.

K. G. A. Sandström.

Elon Andersson.

J. A. Andersson.

L. Franzon.

Eric Ericson
i Karlskoga.