

Nr 30.

Av herr **Herlitz**, om vidsträcktare publicering av Kungl. Maj:ts beslut i statsrådet.

På en mängd områden har Kungl. Maj:t att i statsrådet träffa avgöranden, som angå enskild rätt och som för den enskilde kunna vara av lika djupt ingripande betydelse som t. ex. högsta domstolens, regeringsrättens och kamrarrättens avgöranden. Det finnes sålunda otaliga exempel på att ett visst företag eller en viss verksamhet enligt lag eller författning beror av Kungl. Maj:ts tillstånd. Dispenser meddelas i vissa fall med stöd av en under riksdagens medverkan tillkommen författning; dessutom anses Kungl. Maj:t äga dispensera från bestämmelserna i av Kungl. Maj:t utan riksdagens medverkan utfärdade författningar. Om talrika anslag gäller att de disponeras genom beslut i särskilda fall, som fattas av Kungl. Maj:t. Administrativa besvär prövas och avgöras av Kungl. Maj:t i statsrådet i alla de fall, då icke rätten att »gå till kungs» blivit avskuren och då icke heller avgörandet förbehållits regeringsrätten. O. s. v.

Kungl. Maj:ts ifrågavarande beslut bliva emellertid, till skillnad från besluten av de domstolar som döma i sista instans, icke bekantgjorda för andra än vederbörande myndigheter och parter. (Här bortses från den publikation av vissa regeringsbeslut på särskilda områden som äger rum på privat föranstaltande, t. ex. i Svenska stadsförbundets tidskrift och i åtskilliga andra organ för särskilda förvaltningsgrenar eller intressen, jfr härom översikten i Förvaltningsrättslig tidskrift 1940 s. 362 o. f.) I de flesta fall är detta också utan tvivel till fyllest. Men till många av Kungl. Maj:t fattade beslut knyter sig ett så stort intresse, att en vidsträcktare publicitet framstår som synnerligen önskvärd. Lika väl som domstolarnas vila Kungl. Maj:ts i statsrådet fattade beslut ofta på betydelsefulla ståndpunktstaganden till lagars och författningars tolkning och till rättsliga spørsmål i övrigt. Vad som i sådana fall beslutas — ofta nog efter utredningar som icke äro mindre djupgående än domstolarnas — blir uppenbarligen av betydelse ej blott för den konkreta fråga som är för handen utan även för framtiden: man kan räkna med att framdeles uppkommande frågor av samma art komma att behandlas på samma sätt. Beslutet kan med andra ord bliva »prejudikatbildande». Men på samma sätt förhåller det sig även i många sådana fall, där Kungl. Maj:ts beslut icke grunda sig på ett i egentlig mening rättsligt bedömande. Så t. ex. är Kungl. Maj:t vid meddelandet av dispenser rättsligt obunden. Men det måste antagas att dispensgivning alltid sker med en viss regelmässighet. »Dispens bör», har en justitieminister yttrat, »medges endast försåvitt den beslutande myndigheten i sitt avgörande innesluter avsikten att, för den händelse ett

alldeles likartat fall skulle inträffa, behandla det på samma sätt» (statsrådet K. G. Westman i Förvaltningsrättslig tidskrift 1938 s. 9 f.).

Det föreligger såväl för förvaltningsmyndigheterna som för allmänheten ett starkt intresse att vinna kännedom om sådana beslut av Kungl. Maj:t, som skulle kunna och borde bli vägledande för rättstillämpningen men som, till förfång för rättssäkerheten, icke i tillräcklig mån bli det. Det är därvid givetvis icke till fyllest att själva besluten bli bekantgjorda. Tillika erfordras — på samma sätt som i de referat av utslag som lämnas i Nytt juridiskt arkiv eller Regeringsrättens årsbok — kännedom om de faktiska omständigheter, som bestämt beslutet och som alltså kunna klarlägga dess räckvidd och dess prejudicerande verkan. Eventuellt kan den rättsuppfattning, på vilken beslutet vilar, ännu tydligare bringas till uttryck.

Det behov, som här föreligger, har sedan länge varit uppmärksammat. Inom förvaltningen har man allmänt beklagat svårigheten att vinna en säker uppfattning om Kungl. Maj:ts rättstillämpning. För tio år sedan betecknade jag det som en stor brist, att Kungl. Maj:ts beslut blott i ringa utsträckning blivit systematiskt bekantgjorda (Föreläsningar i förvaltningsrätt I s. 121). Den av mig redigerade Förvaltningsrättslig tidskrift (som började utges 1938) avsåg att regelmässigt meddela upplysningar om »förvaltningsrättsligt betydelsefulla avgöranden som träffats av Kungl. Maj:t i statsrådet», men har i brist på erforderlig medverkan från departementshåll endast i ytterst ringa omfattning kunnat fullfölja denna avsikt. I Statsvetenskaplig tidskrift 1943 s. 271 o. f. har D. Almqvist framkastat tanken på en årsbok för administrativa besvärsmål avgjorda av Kungl. Maj:t i statsrådet, och denna tanke har vunnit anslutning av G. Thulin i Nordisk Administrativt Tidsskrift 1945 s. 149 f.

Det må vara tillåtet att i detta sammanhang också bringa i erinran ett av utrikesministern — visserligen i annat syfte — nyligen gjort uttalande. Till svar på en i första kammaren den 14 oktober 1946 uttalad önskan om klarare besked om de maktbefogenheter regeringen ansåg sig äga på olika områden uppdrog utrikesministern en parallell med högsta domstolens verksamhet; han framhöll, att liksom högsta domstolen icke formulerar de allmänna principerna om en lags tolkning, när den får ett konkret fall att bedöma, utan avgör fallet för sig med hänsynstagande till alla omständigheter, kunde man icke påräkna att regeringen skulle uppställa allmänna tolkningsregler; »när det uppkommer konkreta fall, undersöker man om man har tillräcklig konstitutionell grundval för sitt handlande». Det är uppenbart, att om regeringens handlingslinjer sålunda skola framträda, vägledande för myndigheter och enskilda, i de beslut den fattar rörande särskilda fall, det erfordras att de bli bekantgjorda, och det i en form som gör deras innebörd lika klar som de av högsta domstolen fällda domarnas.

Den nutida utvecklingen ger åt det här framställda önskemålet år för år ökad aktualitet. Medborgarna bli nämligen i allt högre grad beroende av myndigheternas beslut angående deras rätt, och i allt större utsträckning gäller härvidlag att avgörandet träffas av Kungl. Maj:t. Så stora maktbefogen-

heter som nu för tiden samlats i Kungl. Maj:ts hand, är det ur den medborgerliga rättssäkerhetens synpunkt synnerligen angeläget att vinna största möjliga överblick över hur långt de sträcka sig och vad de innebära för den enskilde. Genom allmän kännedom om betydelsefulla konseljbesluts innebörd skulle också ett fastare underlag vinnas för den offentliga diskussionen om regeringens lagtillämpning och dess politik i övrigt. Om den nytta en sådan diskussion kan medföra, särskilt genom att ge uppslag till lagändringar och reformyrkanden i övrigt, kunna meningarna icke vara delade. Välbekant är, i hur hög grad lagstiftningsarbetet på andra områden befruktas av diskussioner anknutna till de högsta dömande instansernas domar och utslag.

Det kan självfallet icke bliva fråga om en publicering av alla Kungl. Maj:ts beslut som angå enskild rätt. Det stora flertalet av dem saknar allmänt intresse. Man får tillika erkänna, att Kungl. Maj:t i viss utsträckning är befogad att i sådan grad rätta sina beslut efter omständigheterna i det särskilda fallet, att besluten ej kunna tjäna till vägledning för framtiden. I vilken omfattning och efter vilka grunder sålunda publikation bör äga rum, måste bliva föremål för närmare övervägande.

Men det måste på samma gång starkt understrykas, att de mot publicering talande skäl, som här antytts, långt ifrån äga allmän giltighet. Man hör ofta den satsen uttalas, att Kungl. Maj:t aldrig kan binda sina händer, utan alltid måste förbehålla sig att, sedan vid ett tillfälle beslutet gått i en riktning, vid ett annat tillfälle slå in på en annan. Denna sats går obestriddligen för långt; den skjuter åt sidan det krav på följdriktighet som man i den medborgerliga jämlikhetens namn har rätt att ställa på regeringsmakten. Om tvånget att publicera beslut skulle leda till att regeringsmakten kände sig i något högre grad än hittills varit fallet förbunden att uppdraga och fasthålla bestämda riktlinjer för sitt handlande, vore detta enbart en fördel. Men givetvis får icke publiceringstvånget leda till att regeringen i sin verksamhet blir på samma sätt prejudikatbunden som t. ex. högsta domstolen eller regeringsrätten. Den måste i stor utsträckning vara oförhindrad att, då förändrade förhållanden giva anledning därtill, avvika från en förut följd praxis. Och det måste anses helt naturligt, att en ny departementschef icke i allo följer samma linjer som sin företrädare. Det är emellertid alldeles ingen nackdel — tvärtom — att sådana växlingar bliva bekantgjorda för myndigheterna och allmänheten.

Med stöd av vad nu anförts tillåter jag mig hemställa,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att Kungl. Maj:t ville taga under övervägande, i vad mån Kungl. Maj:ts i statsrådet fattade beslut kunde bringas till allmän kännedom, och för riksdagen framlägga de förslag, som härav kunna föranledas.

Stockholm den 16 januari 1947.

Nils Herlitz.