

## Nr 8.

*Andra kammarens tredje tillfälliga utskotts utlåtande över väckt motion om översyn av kristidsförvaltningen främst ur rättssäkerhetens synpunkt.*

I en inom riksdagens andra kammare väckt, till dess tredje tillfälliga utskott hänvisad motion, nr 227, ha herrar *Staxäng* och *Edström* hemställt, att riksdagen med beaktande av i motionen framförda synpunkter måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t begära översyn av kristidsförvaltningen främst ur rättssäkerhetens synpunkt.

Över motionen hava utlåtanden inhämtats från justitiekanslersämbetet, statens handelskommission, statens livsmedelskommission, statens industrikommission, statens bränslekommission, statens priskontrollnämnd, överrevisionen för krisförvaltningen, Sveriges industriförbund, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation, Riksförbundet Landsbygdens folk, Kooperativa förbundet, Sveriges grossistförbund och Sveriges köpmannaförbund.

*Justitiekanslersämbetet* anför, att ämbetet, som i sin verksamhet icke haft att taga någon egentlig befattning med de frågor som behandlas i motionen, icke av egen erfarenhet kan bedöma, huruvida sådan bristande rättssäkerhet framträtt i kristidsförvaltningen att särskilda åtgärder i anledning därav äro påkallade. Även om emellertid så skulle vara förhållandet, synes det ämbetet ovisst, om en översyn av kristidsförvaltningen ur rättssäkerhetssynpunkt skulle vara av det gagn att en dylik översyn bör förordas. Av betydelse är härvid främst vad översynen skulle avse. Innehållet i motionen pekar på en omfattande och vittutseende undersökning riktande sig åt olika håll. En sådan undersökning skulle säkerligen vara synnerligen svår att utföra samt tillika kräva avsevärd personal och lång tidrymd. Väl torde en sådan undersökning kunna skänka åtskilligt av värde, men det förefaller dock tveksamt, om undersökningen skulle leda till utvägar att råda bot på de olika missförhållanden som anses råda. Därjämte är att märka, att vid den tidpunkt, då resultatet skulle föreligga, krisregleringarna rimligen borde ha upphört eller åtminstone stå inför sin avveckling, så framt ej oförutsedda händelser inträffa. Härtill kommer, att vissa av de i motionen berörda spörsmålen torde vara föremål för uppmärksamhet i annat sammanhang. Ehuru den i motionen väckta frågan är av synnerlig vikt och all möjlig uppmärksamhet därför bör ägnas densamma, kan ämbetet alltså icke undgå att ur skilda synpunkter ställa sig

betänksamt mot den ifrågasatta översynen. Här som eljest är det framför allt av betydelse att söka tillse, att de, som utrustas med befogenhet att besluta å det allmännas vägnar i angelägenheter som röra enskilds rätt, i möjligaste mån äro skickade för denna sin uppgift.

*Statens handelskommission.* I fråga om rättssäkerheten, varom polemik förts i pressen, framhåller kommissionen, att så vitt gäller den kritik mot kommissionen, vartill pressen mången gång fått stoff från ett företag eller en enskild person, som ansett sig »icke ha fått sin rätt» hos kommissionen, kommissionen kunde konstatera, att kritiken i de flesta fall — åtminstone sedan kommissionens organisation efter det allmänna importförbudets genomförande hunnit utbyggas och konsolideras — är oberättigad och grundar sig på missuppfattningar eller på felaktiga informationer. Vidkommande kommissionernas handhavande av dem lämnade fullmakter framhåller kommissionen vidare uppgiften att under rådande extraordinära förhållanden tillse att näringslivets rytm rubbas i minsta möjliga mån. I fall av intrikat karaktär eller då i ett ärende omgående besked är av nöden är kommissionen sålunda tvingad att beträda vägar, som snabbare leda till målet, än de författningsmässigt utstakade och för den normala administrationen gällande. Detta innebär att förvaltningsrättsliga principer icke kunna iakttagas på samma minutiösa sätt som inom övrig förvaltning. Risken för att kommissionerna, då de nödgas handla på detta sätt, skulle undergräva rättssäkerheten, torde vara synnerligen liten. Man bör nämligen betänka, att krisorganen i sin verksamhet äro underkastade en mycket ingående granskning från allmänhetens sida. Därest kritikerna tagit hänsyn till landets situation och till de svåra förhållanden, under vilka kommissionen i det aktuella fallet arbetat, men ändå med fog kunnat hävda, att framförda anmärkningar varit motiverade, skulle kommissionen — liksom motionärerna nu göra — ansett att rättssäkerheten varit i fara. Den juridiska prövning av cirkulär o. d., som motionärerna önska, verkställes inom kommissionen av dess sakkunnige i juridiska frågor, för närvarande en föredragande i högsta domstolen, och kommissionen anser detta arrangemang vara fullt tillfredsställande. Samarbetet mellan krisorgan och näringslivets organisationer ur rättssäkerhetens synpunkt och därav föranledda problem ha beaktats av den i juni 1948 tillsatta förfoganderättskommittén, vilken avlämnat ett den 8 januari 1949 dagtecknat betänkande till folkhushållningsministern. Kommittén har i betänkandet framhållit såsom önskvärt, att en särskild utredning komme till stånd i vad gällde frågan om den enskildes skydd mot förluster på grund av bl. a. handels- samt export- och importregleringar. En sådan särskild utredning borde enligt förfoganderättskommitténs mening även och i första hand ägna uppmärksamhet åt frågan om Kungl. Maj:ts administrativa befogenheter så vitt avsåge nyss-

nämnda regleringar. Kommissionen har icke något att erinra mot kommitténs förslag i vad de berörde kommissionens verksamhetsområde. Kommissionen har därmed förordat igångsättande av den särskilda utredning kommittén önskat. Vissa av de skäl, som i förevarande motion framförts för en översyn av krisförvaltningen ur rättssäkerhetssynpunkt, torde sammanfalla med de motiv förfoganderättskommittén haft, då den förordat nyssnämnda särskilda utredning. Handelskommissionen vill därför instämma med motionärerna i deras begäran om en sådan översyn av krisförvaltningen, som syftar till klarläggande av de frågor förfoganderättskommittén ansett böra utredas.

*Statens livsmedelskommission* erinrar om att vid beslut, som innebära väsentligt intrång för näringsidkare, besvärshänvisning i regel lämnas. Att fruktan för repressalier skulle avhållit från att söka rättelse har sig kommissionen ej bekant. Med hänsyn till svårigheten att städse tillmötesgå kravet på rättvisa kvoterats nästan undantagslöst varor i samförstånd med näringslivets representanter. Självfallet är det ogörligt att alltid finna generella normer, som kunna undantagslöst tillämpas. I fråga om relationerna till vederbörande departementschef anser kommissionen att motionärernas uttalande i detta avseende vore berättigat, därest en kommission skulle anse sig skyldig att verkställa instruktioner, som givits av en enskild ledamot av regeringen. Detta skulle innebära ett icke grundlagsenligt ministerstyre. Livsmedelskommissionen har i varje fall icke ansett sig ha en sådan skyldighet, och det har ej heller förekommit, att någon ledamot av regeringen givit kommissionen instruktioner eller direktiv med anspråk på att dessa skulle följas även då de stode i strid med kommissionens egen uppfattning. Kommissionen har visserligen ofta i beredningar och även på annat sätt överläggningar med vederbörande departementschef i principiella frågor. Om departementschefen härvid har en uppfattning, som strider mot kommissionens, underställes ärendet regelmässigt Kungl. Maj:ts prövning. Så sker också då frågan har större allmän räckvidd eller är av prejudicerande natur. Hemligstämpling av handlingar förekommer sällan, och tillräcklig publicitet torde lämnas genom pressen. Kommissionen har alltid varit mycket mån om att tillse att dess regleringsåtgärder stödjas på författningar eller givna bemyndiganden. Något fall, då det konstaterats att fullmakt utnyttjas för annat än avsett ändamål, torde icke ha förekommit inom kommissionens verksamhetsområde. Det är emellertid givet, att Kungl. Maj:ts eller riksdagens bemyndiganden ibland göras till föremål för olika tolkningar. Det har därför förekommit, att kommissionens beslut överklagats under påstående att de icke skulle vara lagligen grundade. I intet fall har Kungl. Maj:t hittills funnit att kommissionen överträtt sin befogenhet.

Det har icke inträffat, att kommissionen, om för viss åtgärds genomförande krävts bemyndigande av Kungl. Maj:t, vidtagit åtgärden innan bemyndigandet erhållits. Mot den granskning av kommissionens cirkulär, som sker genom kvalificerad juridisk kompetens, har någon anledning till anmärkning ej befunnits föreligga i de fall, då dessa underställts justitieombudsmannens och justitiekanslerns prövning. Hänsyn bl. a. till den inhemska prisnivån har ibland nödgat kommissionen att centralisera importen till vissa importföreningar. Den centralisering av utrikeshandeln, som ägt rum i ett flertal länder, har vidare medfört att även den svenska importen och exporten i viss mån måst koncentreras till centrala organ, som varit befogade att omedelbart vid förhandlingsbordet göra avslut. Kommissionen har som villkor för sin medverkan till utrikeshandelns centralisering till sådana föreningar uppställt att föreningarna skola vara öppna för alla näringsidkare inom branschen, som önska inträda i föreningarna. Kommissionen har intet att erinra mot att den begärda översynen sker. Emellertid kan ifrågasättas om sådan allmän översyn är lämplig nu, då krisförvaltningen håller på att avvecklas.

*Statens industrikommission* framhåller, att kommissionen på grund av arten av sin verksamhet och de ständiga skiftningarna i försörjningsläget inom olika varuområden måste vara en förvaltningsmyndighet, som av eget initiativ ständigt måste vidtaga ändringar i sin organisation, och att kommissionen, som kunnat glädja sig åt ett mycket gott samarbete med överrevisionen för krisförvaltningen, är föremål för en genomgripande översyn av krisförvaltningens effektiviseringskommitté. För kommissionen har det stått klart att ransoneringssystemets upprätthållande i väsentlig grad är beroende av den lojalitet, med vilken detta system omfattas av allmänheten. Såsom en följd härav kan kommissionen för närvarande vid de ännu tillämpliga regleringarnas upprätthållande stödja sig på näringslivets frivilliga medverkan i en utsträckning, som icke tillnärmelsevis skulle varit möjlig, om förtroendet till kommissionen varit allvarligt rubbat. Besvär över kommissionens beslut förekomma ej sällan, och det synes kommissionen mycket osannolikt att repressalier eller trakasserier någonsin förekommit från någon industrikommissionens tjänsteman. Med den intima kontakt kommissionen har med näringslivet skulle en sådan sak mycket snart ha kommit till kommissionens kännedom. Kritiska artiklar i pressen, som kunnat minska allmänhetens förtroende, observeras alltid och föranleda undersökningar. Härvid har det visat sig, att i dylika artiklar framförda klagomål så gott som alltid sakna fog. I de mycket få fall, då någon grund för beskyllningarna förelegat, ha åtgärder alltid omedelbart vidtagits av kommissionen för vinnande av rättelse. Såsom i hög grad obefogat anser kommissionen påståendet att kommissionen utnyttjat erhållna fullmakter på

ett obehörigt sätt. Under hela kristiden har en i huvudsak enhällig opinion ansett samarbete mellan de statliga myndigheterna och näringslivets organisationer vara ytterst värdefullt, och i många olika sammanhang även i riksdagen har kritik riktats mot kommissionerna för att organisationernas medverkan icke sökts i ännu högre grad än som skett. I vilken omfattning och under vilka förutsättningar befogenheter av olika slag kunna överlätas åt organisationerna kräver uppmärksamhet. Särskilt gäller detta möjligheten för utanför organisationerna stående företag att få sina intressen beaktade. Det är emellertid svårt att se, på vad sätt en översyn av det slag motionärerna ifrågasätta skulle kunna åstadkomma ökade möjligheter att få till stånd överenskommelser, som på ett idealiskt sätt tillgodose alla parter berättigade intressen.

Slutligen vill industrikommissionen framhålla, att hur berättigad motionärernas strävan att bygga upp allmänhetens förtroende till kris-kommissionerna än må vara, torde dock böra erinras om att själva grunden till allmänhetens misstro mot kristidsadministrationen dock ytterst är den allmänna oviljan mot statliga ingrepp över huvud och mot regleringssystemet i dess helhet. För att på lång sikt bevara statsmakternas auktoritet och allmänhetens förtroende till den ordinarie förvaltningen är det enligt industrikommissionens mening ytterst angeläget att ännu bestående regleringar och ransoneringar upphävas och mildras så snart möjligheter yppa sig härtill.

*Statens bränslekommission* anmärker, att frågorna om formerna för det i många ärenden ofrånkomliga samrådet mellan en myndighet och vederbörande statsråd och om enskilda organisationers engagerande i statsförvaltningen utan tvivel innefatta konstitutionella och i övrigt rättsliga problem av den största betydelse. Den förstnämnda frågan torde emellertid omspänna vidare områden än enbart krisförvaltningen, varför en eventuell utredning härom synes böra omfatta den statliga förvaltningen i dess helhet. För bränslekommissionens del skall här endast anföras, att kommissionens beslut grundats på kommissionens egen uppfattning om beslutets riktighet även i de fall, då samråd med vederbörande statsråd befunnits erforderligt. Om vid samrådet enighet icke kunnat nås, har frågan av kommissionen hänskjutits till Kungl. Maj:ts avgörande. Kommissionen avstyrker bifall till motionen.

*Statens priskontrollnämnd* anför, att nämnden i stor utsträckning för tillämpning av i ovannämnda författningar givna rättsregler är bunden av bemyndiganden från Kungl. Maj:t. Dylika bemyndiganden lämnas i regel endast från fall till fall efter framställning från nämnden, exempelvis då fråga är om fastställande av normalpris eller om sänkning av stoppris för

visst eller vissa varuslag. Generella bemyndiganden att meddela föreskrifter enligt prisregleringslagen ha dock understundom meddelats. Att en diskretionär prövning av förekommande ärenden inom ramen för givna lagbestämmelser äger rum är icke någon för kristidsförvaltningen specifik företeelse. Inom den ordinarie statsförvaltningen måste med nödvändighet samma förfaringsätt i stor utsträckning tillämpas. Den diskretionära prövningsrätten kan icke i och för sig anses utgöra något hot mot rättssäkerheten, utan avgörande för denna fråga blir den objektivitet och följdriktighet varmed prövningsrätten utövas. Slutligen framhåller nämnden att det otvivelaktigt skulle vara till skada för de enskilda intressen som beröras av det arbetsmaterial nämnden omhänderhar, om allmänheten lämnades möjlighet till någon mera vidsträckt insyn i nämndens verksamhet. Det är vidare att märka, att grunderna för nämndens befogenheter i de särskilda fallen i erforderlig omfattning brukar redovisas i nämndens meddelanden genom angivande av de författningsbestämmelser och bemyndiganden varå besluten bygga.

*Överrevisionen för krisförvaltningen* anför följande. Överrevisionen ställer sig betänksam till att för krisförvaltningen införa fasta förvaltningsrättsliga regler med åtföljande sannolikt ofrånkomlig instansordning vid besvär mot träffade avgöranden. Krisapparaten tillskapades för att åstadkomma en ur det helas synpunkt bästa möjliga hushållning med de resurser varpå allvarlig brist kom att råda under avspärrningen under kriget. Detta knapphetsläge var framkallat av händelser, varöver det svenska samhället eller den svenska staten ej rädde. Nu är knapphetsläget på nästan alla punkter beroende på en tillgång som är för ringa i förhållande till den köpkraft som hålles tillgänglig, med andra ord på förhållanden som äro interna och enligt allas mening i och för sig bero av de åtgärder som vidtagas inom vårt land. Även om utsikterna till en snar avveckling av krisorganen över lag allmänt icke bedömas såsom stora, är det därför klart att möjligheterna till en avveckling äro helt andra än under det skede då krisregleringen infördes. Det är då ytterst angeläget att icke vidtaga åtgärder varigenom dragningen mot en permanentning av krisförvaltningen ytterligare förstärkes. Överrevisionen vill mot bakgrunden av vad sålunda anförts för sin del ifrågasätta om det icke bör tills vidare anstå med en utredning av det slag motionärerna föreslå.

*Sveriges industriförbund* anför bl. a., att orsakerna till klagomål enligt förbundets förmenande icke främst äro att söka i sådana brister i organisationen eller i arbetsmetoderna, som borde kunna avhjälpas, i svårigheten att anskaffa för ärendets behandling lämplig arbetskraft eller liknande förhållanden. Även den omsorgsfullaste utbyggnad av

kristidsadministrationen kan omöjlig undanröja de fundamentala olägenheter, som ofrånkomligen äro förbundna med de ingrepp, som måste vidtagas under en knapphetsperiod. Utan det samarbete, som ägt rum mellan kommissionerna och näringslivets organisationer, skulle säkerligen påtalade misshällighet mellan krisorganen och allmänheten ha varit än påtagligare. Mot motionärernas förslag om en undersökning i vilken utsträckning och under vilka förutsättningar befogenheter kunna överlätas till organisationerna har förbundet för den skull intet att erinra. Härvid torde böra särskilt uppmärksammas, huruvida icke under den nu begynta avvecklingsperioden sådana uppgifter, som fortfarande äro ofrånkomliga, kunde i ökad utsträckning överflyttas från kommissionerna på näringslivets egna organ. Berättigade anspråk från företag utanför organisationen i samarbete med kommissionerna ha tillvaratagits exempelvis genom att en viss kvot avsatts för outsiders, att kommissionerna förbehållit sig prövningsrätt om ett företag kan vägras inträde i en organisation eller genom att organisationerna under viss kontroll fått omhändertaga även icke-medlemmars intressen. Det har ej varit möjligt att konstruera någon annan utgångspunkt för nödvändiga fördelningar, som ger ett riktigare och rättvisare resultat. Mycket skulle säkerligen vara att vinna om ökad insyn i krisorganens arbete kunde åstadkommas. Insynsmöjligheterna begränsas emellertid i hög grad dels av ofrånkomliga anspråk på sekretess av hänsyn till försvaret och folkförsörjningen och dels på grund av de enskilda företagens ovilja mot ett offentliggörande av deras kommersiella mellanhand med krisorganen. För närvarande arbeta dels utredningen om samarbetet mellan kriskommissionerna m. m. och dels förhandlingsdelegationen för överläggningar om definitiva riktlinjer för priskontrollen med utredningar, som höra samman med de frågor motionärerna tagit upp. Industriförbundet vill därför ifrågasätta om det icke vore lämpligast att i motionen framförda önskemål få övervägas av dessa utredningsorgan.

*Landsorganisationen* erinrar om att i den översyn, som särskilt tillkallade sakkunniga nyligen företagit och som redovisats i betänkande med förslag till vissa ändringar i förfogandelagen, framkom intet som skulle kunna ge stöd åt de av motionärerna framförda anmärkningarna mot kristidsförvaltningen. Därtill kommer att statsmakterna vid upprepade tillfällen uttalat sin bestämda avsikt att, efter hand som försörjningsläget så medger, avveckla kristidsregleringarna. De efter hand verkställda lättnaderna i ransoneringar och handelsregleringar med åtföljande minskning av kristidspersonalen visa också att regleringarna systematiskt avvecklas i den takt som försörjningsläget medger. Det ligger i sakens natur att krisregleringar av olika slag, framtvingade av försörjningsförhållandena, innebära ett tvång för enskilda eller grupper av medborgare. Landsorganisationen utgår

ifrån att kristidsmyndigheterna liksom de över rättssäkerheten vakande organen tillse, att den enskildes rätt ej kringskäres mera än vad som be-  
tingas av det allmännas intresse.

*Riksförbundet Landsbygdens folk* erinrar om sina yttranden i liknande frågor till 1948 års riksdag och tillstyrker, att en omprövning av reglerings- och ransoneringssystemet företagas för att skapa garantier för en avveckling av de regleringar, som äro möjliga att avveckla, samt för detaljregleringarnas ersättande av mera generellt verkande åtgärder i övriga fall. Härvid bör rättssäkerhetssynpunkten särskilt beaktas.

*Tjänstemännens centralorganisation* utgår från att man från statsmakternas sida eftersträvar en snabb avveckling av krisförvaltningen. Att under avvecklingsskedet vidtaga en administrativ omläggning av verksamheten torde knappast vara möjligt. Måste man emellertid räkna med att vissa delar av krisförvaltningen skola erhålla en längre varaktighet eller i vissa fall kanske en mera permanent karaktär, torde det vara önskvärt, att man verkställer en administrativ översyn och därvid söker komma fram till rättsregler som mera överensstämna med dem som äro utmärkande för svensk statsförvaltning i allmänhet. Därvid böra emellertid beaktas de särdrag som måste känneteckna en verksamhet av denna karaktär. Organisationen anser sålunda, att statsmakterna kontinuerligt böra ägna uppmärksamhet åt de i motionen berörda frågorna, men anser för sin del icke, att någon särskild utredning bör igångsättas med anledning av motionen.

*Kooperativa förbundet* delar motionärernas förhoppningar om att en successiv avveckling av i varje fall ett stort antal kristidsregleringar kan genomföras inom en relativt näralliggande framtid. Förutsättningarna att på det handelspolitiska området nå fram till relativt normala förhållanden inom en mera näralliggande framtid te sig emellertid sämre. Av kriget föranledda jämviktsrubbningsar i de enskilda ländernas ekonomi och i handelsutbytet kunna medföra att vissa kristidsregleringar komma att kvarstå under en rätt lång övergångsperiod. Med hänsyn härtill kunna vissa av de problem, som motionärerna upptagit till behandling, vara förtjänta av en mer ingående diskussion. Huruvida en sådan prövning lämpligen bör företagas redan nu är enligt styrelsens mening tveksamt. Eftersom en betydande del av nu bestående kristidsregleringar av allt att döma relativt snabbt kan avvecklas, komma under alla förhållanden de problem motionärerna åsyfta att få en väsentligt minskad aktualitet eller att bli helt inaktuella inom betydande områden av näringslivet. Under sådana förhållanden synes det styrelsen mest ändamålsenligt, att frågan om en översyn av vissa särskilda problem, vilka berörts i motionen, utan olägenhet kan anstå något.

På nu anförda grunder anser sig förbundet icke böra mer i detalj belysa de olika frågeställningar, som motionärerna framfört. På ett par punkter av mer principiell innebörd önskar emellertid förbundet ge sin mening till känna. I fråga om rättssäkerheten vill förbundet understryka, att ministerstyret, vilket är känt från utländsk förvaltningspraxis, icke är i överensstämmelse med konstitutionen i vårt land. I den mån en sådan praxis skulle ha insmugit sig i krisförvaltningen, måste enligt förbundets mening sådant med skärpa påtalas. För en klar ansvarsfördelning måste den principen upprätthållas, att kommissionerna självständigt utan underhandsbesked från ett enskilt statsråd pröva föreliggande frågor och att därefter regeringen, sedan vederbörlig beredning av frågorna ägt rum, tar standpunkt i ärendet i den mån detta är av sådan natur, att det bör underställas regeringen. Offentlighetsprincipen är av grundläggande betydelse även på krisförvaltningens område. Så vitt förbundet har sig bekant är det emellertid regel, även i fråga om krisförvaltningens ärenden, att frågorna handläggas under full offentlighet i alla sådana fall, där icke beredskapshänsyn eller liknande skäl direkt påfordra sekretess. Genom offentlighetsprincipens tillämpning skapas en för rättssäkerheten väsentlig garanti för att eventuella maktmissbruk och misstag, som kunna ha blivit begångna, bli påtalade inför den allmänna opinionen. Så vitt förbundet har sig bekant äro emellertid till krisorganen i stor utsträckning högt kvalificerade jurister anknutna med uppgift att utforma krisorganens beslut, cirkulär och regleringsföreskrifter. I den mån en sådan granskning utan orimliga kostnadsökningar kan göras ännu effektivare inom kristidsförvaltningen bör så givetvis ske. Förbundet vill däremot avvisa den i motionen framförda tanken på att av krisorganen utfärdade förordningar och cirkulär skulle »underställas någon juridisk instans prövning». Förbundets kännedom om arbetssättet inom kristidsförvaltningen gör, att förbundet vill vända sig emot denna motionärernas tanke. Redan med nuvarande arbetsformer förflyter i många fall en orimligt lång tid innan regleringsåtgärder och liknande bestämmelser äro färdiga att sättas i kraft. Att införa en fristående juridisk prövningsinstans skulle med all sannolikhet komma att försinka krisadministrationens handläggning av frågorna och därmed ytterligare försvåra ett effektivt arbete från näringslivets sida. Beträffande samarbete med näringslivet och överförandet på dess organ av vissa statliga befogenheter finner förbundet det vara av stor vikt att detta principspörsmål göres till föremål för närmare prövning. Förbundet har i annat sammanhang (i yttrande över förslag till organisationen för statens jordbruksnämnd) framhållit, att ett överförande av vissa offentlighetsrättsliga funktioner till enskilda företag eller företagssammanslutningar är ägnat att aktualisera svåra gränsdragnings- och övervakningsproblem. Man kan härvidlag riskera en viss sammanblandning mellan de offentlighetsrättsliga funktionerna å ena sidan

och företagets så att säga rent kommersiella, privatekonomiska verksamhet å andra sidan. Hela detta problemkomplex synes förtjänt av en särskild utredning. Det bör emellertid framhållas, att en sådan utredning icke främst bör ta sikte på de av nu rådande kristidsförhållanden betingade regleringarna. Problemet om ett anförtroende av vissa offentligrättsliga funktioner till enskilda företag eller företagssammanslutningar har nämligen en väsentligt större räckvidd. Förbundet vill erinra om att ett genomförande av 1947 års riksdagsbeslut med avseende på det framtida jordbruksstödet i viss utsträckning förutsätter att jordbrukets ekonomiska föreningsrörelse respektive i vissa fall sammanslutningar av även andra företagsformer avses skola utrustas med vissa offentligrättsliga befogenheter. Ett likartat problem erbjuder vissa av statsmakternas regleringsåtgärder på fiskets område (auktorisationsförfarandet). De lösningar av de nu förevarande problemen, som från fall till fall utarbetats och som måhända kunna åberopas såsom mönster för regleringar på andra områden, ha tyvärr icke hittills blivit föremål för något samlat bedömande utifrån mer principiella utgångspunkter. För den händelse motionen — oberoende av dess anknytning till av krisregleringarna aktualiserade förhållanden — framdeles skulle ge anledning till en utredning, önskar förbundet för sin del förorda, att denna i främsta rummet tar sikte på sist berörda problemkomplex. Starka skäl tala nämligen enligt förbundets mening för att rättssäkerhetens problem i samband med överförande av offentligrättsliga funktioner på enskilda företag böra göras till föremål för en ingående och kritisk granskning.

*Sveriges grossistförbund* finner den karakteristik av regleringsväsendet, som gjorts av motionärerna vara i huvudsak riktig. Utan tvivel råder inom näringslivet ett utbrett misstroende mot regleringarna och deras tillämpning. Det kan emellertid dess bättre konstateras, att en del statliga åtgärder och uttalanden för närvarande tyda på en mera allvarligt menad avveckling av regleringsväsendet än som tidigare framträtt. Det viktigaste önskemålet på detta område är att få till stånd en successiv jämn avveckling av regleringarna. Så utbrett som regleringsväsendet för närvarande är, finnes nämligen ingen möjlighet att administrera detsamma på ett tillfredsställande sätt. De tusentals beslut, som dagligen skola träffas, måste i mycket stor utsträckning överlåtas åt underordnade tjänstemän. Väl har man försökt att genom instruktioner till dessa regler avgörandena, t. ex. genom att fastställa kvoteringsnormer för importlicensgivningen. Men något fastare grepp på besluten ha myndigheterna dessvärre endast i begränsad utsträckning kunnat nå. I övrigt måste de (och allmänheten) lita till tjänstemännens oväld, sakkunskap och omdöme. Det säger sig självt, att dylika krav med hänsyn till tjänstemännens stora antal icke alltid kunna tillgodoses. Följden blir ofta löst grundade, subjektiva bedömanden, vilkas riktighet icke kan utifrån kontrolleras. Att detta måste alstra en känsla av

bristande rättssäkerhet, ävensom misstankar om godtycke, gynnandesystem och liknande, är ofrånkomligt. Det är av dessa skäl som förbundet i fråga om den mest omfattande regleringen, nämligen importlicensgivningen, tidigt yrkat på fasta, utifrån kontrollbara kvoteringsregler. Ett dylikt system kan dock endast genomföras i begränsad omfattning. En allmän översyn av regleringsväsendet i syfte att påskynda avvecklingen av regleringarna synes förbundet vara den mest angelägna uppgiften. Emellertid måste man taga hänsyn till att förutsättningar för avveckling inom den närmaste tiden av en del regleringar, särskilt på utrikeshandeln område, tyvärr icke synas föreligga. Den av förbundet förordade översynen av regleringarna bör därför enligt dess mening även ta sikte på möjligheterna att stärka rättssäkerheten vid regleringarnas tillämpning. Under åberopande av ovanstående hemställer förbundet, att riksdagen i anledning av motionen ville förordna en allmän översyn av regleringsväsendet i syfte att dels få till stånd en snabb avveckling av flertalet kvarstående regleringar, dels att stärka rättssäkerheten vid regleringarnas tillämpning.

*Sveriges Köpmannaförbund* vill göra troligt att behov av ett särskilt organ, till vilket allmänheten skulle kunna vända sig utan att behöva besvära sig direkt hos Kungl. Maj:t, fortfarande föreligger och att ett dylikt organ skulle kunna verksamt bidra till återställande av den bristande känsla av rättssäkerhet, som motionärerna påvisat. Förbundet tillstyrker, att en översyn av kristidsförvaltningen ur förvaltningsrättslig synpunkt kommer till stånd.

*1948 års riksdag:* Vid 1948 års riksdag väcktes två motioner, berörande nu förevarande problem. I motion I: 235 av herr Mannerskantz hemställdes, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om omprövning av reglerings- och ransoneringssystemet och om tillämpning i den mån detta vore möjligt av ett friare och smidigare system. Vidare hemställde herr Ståhl i motion II: 334, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville inrätta en kommission sammansatt på det sätt och med det uppdrag som i motionen angivits. Sedan ett stort antal yttranden häröver infordrats från såväl näringslivet som berörda krisinstitutioner, avslogos båda motionerna.

*Kungl. Maj:ts åtgärder m. m.:* För att råda bot för vissa med ransoneringssystemet och därmed sammanhängande förhållanden orsakade svårigheter och missförhållanden har Kungl. Maj:t dels tillsatt kriskommissionernas effektiviseringskommitté, syftande i huvudsak till samma ändamål, som avses med den i motionen föreslagna översynen, närmast över handels- och industrikommissionernas verksamhet, dels ock en utredning rörande förfarings-sättet vid administrativa myndigheter. Handelskommissionen har ock under år 1948 tillkallat sakkunniga för förenkling av licenssystemet. Slutligen

har Kungl. Maj:t efter utredning genom sakkunniga framlagt förslag i prop. 210 till innevarande års riksdag till lag om ändrad lydelse i vissa delar av allmänna förfogandelagen, syftande till klarare avgränsning av statliga myndigheters befogenheter under särskilda förhållanden.

*Utskottet.* För egen del får utskottet anföra följande.

Motionen kan sägas sönderfalla i två huvuddelar. I den första resas krav på organisationens förbättring, i den senare framhållas önskemål om åtgärder till ökat skydd för rättssäkerheten. I fråga om det första önskemålet vill utskottet erinra om att såsom här ovan anförts vissa utredningar redan äro sysselsatta med dylikt rationaliserings- och effektiviseringsarbete. Anslagen till kristidsorganisationerna och dessas verksamhet hava på senaste tiden betydligt nedskrivits med tanke på deras successiva avveckling. Vid upprepade tillfällen har från regeringens sida framhållits angelägenheten av att ransoneringssystemet upphörde så snart omständigheterna medgiva dylikt. Riksdagen har också under år 1948 tagit ställning till vissa delar av problemet och därvid avvisat lösningar i nära överensstämmelse med förslag i nu föreliggande motien. Om ock omständigheter, varöver ingen kan råda, skulle nödga till bibehållande under någon längre tid av vissa enstaka institutioner såsom valutakontoret och handelskommissionen, finner utskottet ej anledning att nu inför den väntade avvecklingen av större delen av krisförvaltningen påyrka åtgärder i motionens syfte.

Spörsmålet om tillvaratagande av rättssäkerhetens intresse finner utskottet däremot vara av väsentlig betydelse och sträcka sig över vidare områden av statsförvaltningen än kristidsorganens.

Utskottet skall här till skärskådande upptaga några av de synpunkter, som berörts i motionen och däröver avgivna yttranden.

Där ej försvarets eller liknande viktiga statshänsyn betinga sekretess, äro krisorganens beslut och handlingar i princip offentliga. Givetvis måste dock sådana affärshemligheter såsom inköpskällor och prissättning respekteras i näringslivets eget intrese. Detaljuppgifter om kvotering av importvaror torde t. ex. mera sällan stå enskilda näringsidkare till buds, för så vitt de ej deltagit i fördelningen av med kvoten avsedda varupartier. Att draga klara gränslinjer mellan nödvändig sekretess och skälig möjlighet för den enskilde till insyn i krisorganens beslut lär dock bliva ytterst vanskligt, om än i och för sig önskvärt.

Mot krisorganens rekrytering av personal ha ej sällan klagomål anförts; ej minst gäller det sådana halvtidsanställda befattningshavare, som hämtats från näringslivet och som särskilt till en början i större omfattning anställdes i brist på kompetent yrkeskunnig arbetskraft. Det är givet att denna form av en i övrigt av näringslivet eftersträvad kontakt med statliga myndigheter, som hava att fatta beslut av ofta stor ekonomisk betydelse

för enskilda näringsidkare, kan innebära vissa risker för bristande oväld. Allt eftersom helanställd arbetskraft med yrkeskunskap inom viss näringsgren hunnit skolas inom kommissionerna synes denna anställningsform numera komma till användning i minskad omfattning.

I motionen gives uttryck för missnöje över att någon egentlig klagorätt i fråga om krisorganens beslut ej står den enskilde till buds och — även om så varit fallit — ej kunnat utnyttjas på grund av allmänhetens oro för repressalier från tjänstemäns sida. Av utredningen framgår emellertid att besvärshänvisning vid behov lämnats från kommissioners sida liksom att verkställa efterforskningar ej givit belägg för förekomsten av repressalier. Såsom från en kommission framhållits, skulle kännedom om dylika repressalier säkerligen hava nått krisorganen och föranlett undersökning jämte eventuell bestraffning. Obestriddligen inbjuda förhållandena härvidlag till viss kritik. Samma myndighet, som utfärdat föreskrifter eller på grund av vars bemyndigande vissa föreskrifter utfärdats, är den myndighet, som har att pröva inkomna besvär över krisorganens beslut. Att inför regleringarnas avveckling tillskapa nya förvaltningsorgan med den begränsade uppgiften att vara besvärinstans torde näppeligen vara befogat.

I regel torde ryktena om maktmissbruk från de mestadels underordnade tjänstemäns sida, med vilka allmänheten oftast kommer i beröring, hava berott på missuppfattning eller felaktiga informationer.

En obligatorisk publicering av beslut till ledning för allmänheten skulle knappast ge något utbyte av större värde med hänsyn till att besluten ofta ej grundas på fasta, i formell ordning godtagna utan flytande och av dagens politiska läge beroende normer och på en praxis, som till följd därav ständigt måste skifta.

I motionen har uppmärksamheten riktats på vissa förhållanden, vilka enligt motionärerna bidra till en ökad osäkerhet i rättsligt avseende. Utskottet tänker därvid närmast på krisorganens lagstiftande befogenhet, understundom delegerad på enskilda sammanslutningar, samt krisorganens allmänna beroende av enskilda regeringsledamöter. Det stora antal meddelanden i cirkulärets form men i själva verket innehållande bestämmelser av författnings natur, som under krigsåren tillkommit, hava ej utfärdats i den ordning och ej alltid efter den ingående prövning som eljest förutsättes beträffande all lagstiftning. Direktiv från regeringshåll hava understundom utgjort enda stödet för dessa krisbestämmelser av för den enskilde mången gång djupt ingripande karaktär. Ofta torde dessa direktiv ha tillkommit under sådana förhållanden att de äro undandragna riksdagens konstitutionella granskning. Men ännu betänkligare ur konstitutionell och rättssäkerhetssynpunkt ter sig delegerandet av statliga befogenheter på enskilda företag och sammanslutningar med en personal, som ofta saknar erforderlig utbildning för handhavandet av mer eller mindre öm-

tåliga allmänna värv. Vad här blivit sagt om krisorganen och deras uppbyggnad och befogenhet gäller jämväl om betydelsefulla avsnitt av den allmänna och permanenta förvaltningen, där bolag och föreningar utöva en dem tillerkänd befogenhet såsom statliga förvaltningsorgan utan att dock deras anställda handla under ämbetsmannaansvar. Ur denna synvinkel skulle utskottet funnit en utredning berättigad, som tagit sikte på förvaltningen i sin helhet. I verkligheten torde dock rättsägare så vitt utskottet av den förebragta utredningen kunnat finna i allmänhet ej ha lidit rättsförluster i större omfattning än som man måste räkna med under de utomordentliga förhållanden, som utmärka tiden under och efter ett världskrig, där omställningar och improvisationer, betingade av dagens växlande krav, allmänt torde erkännas såsom nödvändiga ur näringslivets synpunkt om ock ej tillfredsställande ur rent formell sådan.

I regel äro väl kommissioner och vederbörande statsråd ense om de åtgärder, som böra vidtagas och de principer, som därvid böra läggas till grund. Skulle oenighet dem emellan föreligga, plägar tvistefrågan — med hänsyn till att kommissionerna — för övrigt helt riktigt, uppfatta sig själva såsom ansvariga för beslut i deras namn — hänskjutas till Kungl. Maj:t, som därefter i laga ordning fattar beslut. Om alltså vissa möjligheter till ett ministerstyre av det slag, som ej förutsetts i regeringsformen, ej saknas, visa dock erfarenheten och de undersökningar, vilka exempelvis gjorts av riksdagens justitieombudsman, att de reella riskerna för maktmissbruk för närvarande ej böra överdrivas.

I syfte att minska riskerna för enskildas förluster på grund av beslag o. d. under extraordinära förhållanden och skapa tydligare rättsregler vid förfarandet därunder har Kungl. Maj:t nyligen i proposition 210 till innevarande års riksdag framlagt förslag till vissa ändringar i allmänna förfogandelagen.

Sammanfattningsvis får utskottet anföra följande.

En utredning om ökad rättssäkerhet skulle enligt utskottets uppfattning hava varit befogad i fråga om vidsträcktare avsnitt av statsförvaltningen än dem motionärerna tagit sikte på och som numera äro ställda på mer eller mindre snabb avskrivning. Då motionärerna inskränkt sig till att kräva reformer endast av dessa senare institutioner, anser sig utskottet av formella hänsyn förhindrat att föreslå åtgärder för en mera allmän översyn av förvaltningen. Utskottet har ej heller genom den över motionen förebragta utredningen blivit övertygat om förekomsten av mera påtagliga maktmissbruk eller sådana missförhållanden i övrigt att de skulle inför den förestående avvecklingen av kristidsorganen motivera tillkomsten av en översyn, innebärande ytterligare utredningar utöver redan existerande i syfte att därigenom förbättra krisorganens organisation och arbetsätt. Utskottet utgår slutligen från att vad i motionen och i de yttranden, som från närings-

livets representanter och eljest framförts, vinner beaktande såväl av kristidsorganen själva som av de utredningar, vilka arbeta på förbättringar i deras organisation.

Utskottet, som behjärtar syftet med motionen, anser sig under åberopande av det ovan anförda och av innehållet i de över motionen avgivna yttrandena ej böra föreslå några åtgärder i enlighet med motionärernas förslag och hemställer därför,

att motionen II:227 ej måtte föranleda någon andra kammarens åtgärd.

Stockholm den 5 maj 1949.

På utskottets vägnar:

NILS JÖNSSON.

---

*Närvarande:* herrar Jönsson i Rosshol, Andersson i Linköping, fröken Liljedahl, herrar Nihlfors, Lindström, Stattin, fru Lindskog samt herrar Gustafson i Göteborg och Jonsson i Järvsand\*.

---

\* Ej närvarande vid justeringen.

---

### **Reservation**

av herr *Gustafson* i Göteborg i fråga om motiveringen till utskottets utlåtande.

---