

## Nr 22.

*Andra kammarens allmänna beredningsutskotts utlåtande över motion om åtgärder i syfte att stärka rättssäkerheten och den medborgerliga friheten.*

I en inom andra kammaren väckt motion, nr 432, har herr *Hjalmarson m. fl.* hemställt, att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t måtte låta utreda, vilka åtgärder som bör och kan vidtagas i syfte att stärka rättssäkerheten och den medborgerliga friheten, samt framlägga de förslag, vartill denna utredning kan föranleda.

Vissa i motionen berörda spørsmål har tidigare varit föremål för riksdagens uppmärksamhet.

I två vid 1938 års riksdag väckta likalydande motioner, I: 128 av herr *Domö* och II: 232 av herr *Bagge m. fl.*, hemställdes, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning och förslag i syfte att i grundlag införa och bestämma några av det nuvarande samhällets fundamentala principer på sådant sätt, att dessa icke kunde åsidosättas utan en ändring av svensk grundlag. De principer, som därvid i första hand borde komma i fråga, var förenings-, församlings-, yttrande- och religionsfriheten samt den personliga äganderätten.

Motionärerna erinrade om att erfarenheten visat, att där statsmakten är i tillfälle att kränka den princip, som fastslagits i § 16 regeringsformen, är övriga fri- och rättigheter föga värda. Ett fixerande i grundlagen av den moderna äganderättens begrepp måste även inbegripa de begränsningar, som denna fått vidkännas genom olika lagstiftningar.

Konstitutionsutskottet (utl. nr 16) tillstyrkte utredning angående frågan om införande i regeringsformen av sådana principer, som för det fortbestående svenska samhället kunde anses vara av den fundamentala vikt, att de ej kunde utan grundlagsändring åsidosättas genom lagstiftningen. Utskottet erinrade emellertid om att skilda meningar uttalats inom utskottet angående såväl möjligheten som effektiviteten av att vissa stadganden om fundamentala principer infördes i grundlagen. Utskottet underströk, att grundlagens helgd icke ökades utan tvärtom kunde undergrävas, om däri infördes bestämmelser, vilka avsåges som garantier men så avfattades, att de bleve blott vissa platoniska uttalanden, dem lagstiftaren kunde frestas att i särskilda fall mer eller mindre direkt skjuta åt sidan. Motionärerna hade icke åsyftat att göra någon fullständig uppräknning av alla de fundamentala principer,

<sup>1</sup> *Bihang till riksdagens protokoll 1952. 13 saml. Nr 22.*

som utgjorde värdefulla tillgångar för den mänskliga tillvaron inom ett kultur- och rättssamhälle, därvid utskottet erinrade om att rätten till arbete och försörjning för medborgarna måste anses som en lika viktig princip som den t. ex. om äganderätten. Den personliga äganderätten åtnjöte genom bestämmelser i regeringsformen §§ 16, 73 och 74 ett visst om också ofullständigt grundlagserkännande. Vissa andra individuella intressen skyddades i § 16 emot övergrepp från konungamaktens och förvaltningens sida.

Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Sedan Kungl. Maj:t i anledning därav i december 1938 tillkallat sakkunniga att verkställa den av riksdagen begärda utredningen avgav dessa i maj 1941 betänkande med förslag till ändrad lydelse av § 16 regeringsformen (SOU 1941: 20).

I betänkandet erinras om att vissa principer, t. ex. rörande förenings- och församlingsfrihet, icke alls är nämnda i § 16 regeringsformen samt att § 16 eller i varje fall delar av denna paragraf är riktade blott mot regeringsmakten och begränsar sålunda icke möjligheten av en samfälld lagstiftning i strid mot de uppställda normerna. Enligt de sakkunnigas mening borde därför i § 16 införas en fullständig uppräknning av de medborgerliga friheter, som skall tillförsäkras medborgarna. Därjämte borde i denna paragraf införas ovillkorliga grundlagsstadganden, nämligen då det gäller plikt för staten att vid förfoganden över eller expropriation av egendom lämna skälig ersättning samt i fråga om förbud mot retroaktiv strafflagstiftning. Bestämmelser, som gäller medborgarnas personliga frihet samt medborgarnas rättigheter på det ekonomiska och det sociala området, borde även införas.

I fråga om näringsfriheten erinras i betänkandet bl. a. om stadgandet i § 60 regeringsformen, som upptar bestämmelser om förbud mot införande av monopol annat än genom av Konung och riksdag samfällt stiftad lag. Vidare erinras om att näringsfrihet är i princip fastslagen i näringsfrihetsförordningen av år 1864 men att denna princip blivit inskränkt genom en mängd föreskrifter ur hälsovårdssynpunkt m. m. För att i princip generellt fastslå de grundsatser, som bör gälla, och klargöra att deras tillämpning måste regleras med stöd av lag föreslogs sådant tillägg till § 16 av innehåll, att svensk medborgares personliga frihet ävensom frihet i utövande av näring eller yrke må inskränkas endast med stöd av utav Konung och riksdag samfällt stiftad lag.

I fråga om äganderätten erinrar de sakkunniga om att stadgandet i § 16 endast ansetts gälla Konungen. Intrång i äganderätten kan således ske genom av Konung och riksdag gemensamt stiftad lag. Sådant intrång kan även ske indirekt genom försäljningsförbud, förbud att nyttja vissa saker, bestämmelser om förverkande etc. Sådana åtgärder föreskrives ej sällan i administrativ ordning. Såsom exempel nämnes kristidslagstiftningen. De sakkunniga föreslog införande av en särskild grundlagsbestämmelse, som fastslog principerna om egendomens trygghet samt om att skälig ersättning

måste lämnas vid förfogande över eller expropriation av egendom för statens räkning och att bestämmelser därom måste ges i form av lag.

I de likalydande, vid 1944 års riksdag väckta motionerna I: 197 av herr Herlitz m. fl. och II: 305 av herrar Håstad och Gezelius hemställdes om utredning angående statens skyldighet att giva ersättning vid intrång i enskildas äganderätt och ekonomiska frihet. Det påpekades, att ur rättssäkerhetssynpunkt kunde icke den skönsmässiga bedömningen av ersättningsfrågorna godkännas. Genom lagstiftning borde kunna uppdras allmänna riktlinjer för statens ersättningsskyldighet.

Andra lagutskottet (utl. nr 65) ansåg, att det var värdefullt om man i lagstiftningen kunde ange fasta riktlinjer för statens skyldigheter i dessa hänseenden. Enär emellertid med säkerhet ej annat än allmänna, mer eller mindre vaga regler om förutsättningarna för rätt till ersättning eller om dennas storlek kunde uppställas, fann utskottet, att frågan, även om lagstiftningen kunde genomföras, ändock måste överlämnas åt ett skönsmässigt bedömande. Utskottet hemställde därför, att motionen ej måtte föranleda någon riksdagens åtgärd, vilket även blev riksdagens beslut.

I de vid 1947 års riksdag väckta likalydande motionerna I: 16 av herr Herlitz och II: 29 av herrar Nolin och Hægghblom ifrågasattes en vidgad medbestämmanderätt för riksdagen beträffande författningar, som innebär väsentliga ingrepp i medborgares frihet och egendom.

Motionärerna erinrade om att den s. k. ekonomiska lagstiftningen enligt § 89 regeringsformen tillkommer Konungen ensam, men att genom praxis området för den lagstiftning, i vilken riksdagen deltar, så småningom vidgats så, att i stort sett alla något så när viktiga ingrepp i medborgarnas frihet och egendom gjorts beroende av sådan lagstiftning. Under krigsåren hade emellertid djupgående ingrepp gjorts i näringsfriheten utan att riksdagens medverkan ansetts erforderlig. Genom denna praxis hade rättsstatliga grundsatser, om vilkas giltighet före kriget ingen tvekan rätt, blivit åsidosatta. Riksdagen borde enligt motionärerna hemställa, att författningar, med stöd av vilka väsentliga ingrepp skedde i medborgares frihet och egendom, måtte underställas riksdagen för godkännande. Därjämte borde förslag om eventuellt erforderliga grundlagsändringar framläggas för riksdagen.

Konstitutionsutskottet avstyrkte i sitt utlåtande (nr 24) motionerna under uttalande av sin förvissning om att regeringen vore beredd att medverka till att riksdagen i fortsättningen, liksom före kriget, erhöle medbestämmanderätt beträffande författningar, som innebure väsentliga ingrepp i medborgarnas frihet och egendom. Framställning i ämnet syntes därför ej erforderlig. Riksdagen följde utskottet.

I motion I: 50 av herr Andrén m. fl. till 1948 års riksdag föreslogs, att § 16 regeringsformen skulle ändras i huvudsak i enlighet med det förslag, som framlagts i det ovan refererade betänkandet SOU 1941: 20.

Konstitutionsutskottet (utl. nr 17) vitsordade behovet av att i regeringsformen intoges klara och bindande uttryck för medborgarnas frihet men var ej berett att på grundval av 1941 års kommittéförslag utarbeta erforderliga grundlagsändringar. Utskottet hemställde därför om förnyad utredning, vilken hemställan bifölls av riksdagen.

I motion I: 160 av herr Herlitz till 1949 års riksdag hemställdes om åtgärder för bättre tillgodoseende av enskildas rättsskyddsbehov. Motionären tog upp frågan om hur den enskilde skulle kunna komma till sin rätt gentemot det allmänna och vände sig särskilt mot förhållandet att den enskilde ofta i sådana frågor måste nöja sig med beslut av Kungl. Maj:t i statsrådet (eller ett underordnat administrativt organ), bakom vilket icke alltid låge en så allsidig prövning av rättsfrågan, som man borde göra sig räkning på. Motionären erinrade även om att en person ofta nog utsattes för ingrepp i äganderätten och sin frihet i övrigt utan att vare sig författningar eller allmänna regler om skadestånd ansåges tillämpliga. Motionären efterlyste klarhet beträffande och utvidgning av möjligheterna att få frågor, som rörde den enskildes rätt, underkastade domstolsmässig prövning, varjämte betonades, att rätten till ersättning för skador eller olägenhet, som vållats genom administrativa ingrepp, reglerats ofullständigt i gällande författningar. Motionären hemställde om utredning angående bättre tillgodoseende av den enskildes rättsskyddsbehov dels genom vidgade möjligheter till rättslig prövning av frågor, som anginge enskildas rätt, dels genom ökad rätt till ersättning för skada eller olägenhet, som vållades genom administrativa myndigheters åtgöranden.

Första lagutskottet (utl. nr 38) avvisade motionärens krav på utredning om vidgade möjligheter till rättslig prövning av den enskildes rätt under hänvisning till att särskilda sakkunniga nyligen tillkallats för att utreda det administrativa besvär förfarandet i dess helhet. Beträffande stats eller kommuns ansvar för befattningshavares åtgöranden uttalades, att Kungl. Maj:t kunde väntas få eller redan fått sin uppmärksamhet riktad på detta spörsmål (utskottet hänvisade till sitt utl. nr 33/1946). Beträffande frågan om statens ersättningsskyldighet till enskilda vid rättsenliga ingrepp av olika slag, särskilt i äganderätten och näringsfriheten, tillstyrkte utskottet utredning för ernående av enhetliga regler därvidlag. Riksdagen följde emellertid en reservation, varigenom motionen lämnades utan åtgärd.

I de likalydande motionerna I: 184 av herrar Ericsson, Carl Eric, och Mannerskantz och II: 227 av herrar Staxäng och Edström till 1949 års riksdag begärdes översyn av krisförvaltningen främst ur rättssäkerhetens synpunkt. I motionerna anfördes i huvudsak:

Genom ingrepp och regleringar, motiverade med vad som i det enskilda fallet varit lämpligt, hade rättssäkerhetshänsyn fått vika. Verkliga eller förmenta orättvisor hade skapat kritik och en utbredd känsla av bristande

rättssäkerhet. Mängden av regleringar och bestämmelser hade skapat oklarhet. Kommissionernas uppgifter hade ofta angivits på ett sätt, som icke gett tillräckligt stöd åt ett säkert bedömande av befogenheternas exakta innebörd. Instruktionerna hade getts en allmän avfattning. Kommissionerna hade av vederbörande departementschef i olika frågor erhållit instruktioner under hand, vilket vore otillfredsställande ur rättslig synpunkt och diskutabelt ur konstitutionell synpunkt. Det grundläggande ansvaret för krispolitiken bleve därigenom svävande. Kritik kunde riktas mot kommissionernas sätt att handha erhållna fullmakter. Utnyttjande av fullmakter för annat ändamål än för dem de avsetts hade medfört fara för godtycke. Personalrekryteringen och arten av kommissionernas uppgifter gjorde, att man icke kunde vänta sig samma noggranna iakttagande av förvaltningsrättsliga principer som inom övrig förvaltning. Besvär över beslut anfördes hos Kungl. Maj:t, som då även finge ta ställning till rent juridiska spørsmål. Förordningar och cirkulär, utfärdade av kristidsmyndigheter, borde underställas prövning av någon juridisk instans. Näringslivets organisationer hade i stor utsträckning tagits i anspråk för regleringarnas genomförande. Därigenom hade uppstått oklara rättsförhållanden. Riktlinjer borde uppdras för klarläggande i vilken utsträckning och under vilka förutsättningar befogenheter av olika slag kunde överlätas åt dessa organisationer.

Första kammarens andra tillfälliga utskott (utl. nr 9), som avstyrkte motionen, anförde bl. a., att vissa i motionen påtalade företeelser kunde utgöra en fara för rättssäkerheten men att den största faran låge däri, att de mera fria former, efter vilka krisorganen utövade sin verksamhet, kunde vinna insteg även i den reguljära förvaltningen. Enskilda organisationer hade fått överta statliga funktioner utan att deras anställda vore underkastade tjänstemannaansvar. Frågan borde uppmärksammas, men vore ingen nyhet för krisförvaltningen. Första kammaren avtog motionen.

Andra kammarens tredje tillfälliga utskott (utl. nr 8) anförde bl. a.:

Ett stort antal meddelanden i cirkulärets form men i själva verket innefattande bestämmelser av författnings natur hade ej utfärdats i den ordning och ej alltid efter den ingående prövning, som eljest förutsattes för all lagstiftning. Direktiv från regeringshåll hade ofta utgjort det enda stödet för vissa krisbestämmelser av för den enskilde mången gång djupt ingripande karaktär. Dessa direktiv hade ofta tillkommit under sådana förhållanden, att de vore undantagna riksdagens konstitutionella granskning. Än mer betänkligt ur konstitutionell och rättssäkerhetssynpunkt tedde sig delegerande av statliga befogenheter på enskilda företag och sammanslutningar med personal, som saknade erforderlig utbildning. Vad sagts om krisorganen, deras uppbyggnad och befogenhet, gällde även om det betydelsefulla avsnitt av den allmänna och permanenta förvaltningen, där bolag och föreningar utövade en dem tillerkänd befogenhet som statliga förvaltningsorgan utan att dock deras anställda handlade under ämbetsmannaansvar. Ur denna synpunkt

funne väl utskottet en utredning berättigad, som toge sikte på förvaltningen i dess helhet. Motionen ginge emellertid icke så långt.

Genom propositionen nr 210 till 1949 års riksdag hade framlagts förslag till vissa ändringar i förfogandelagen i syfte att minska riskerna för enskildas förluster på grund av beslag o. d. under extraordinära förhållanden samt att skapa tydligare rättsregler. Då motionärerna endast krävt översyn av krisorganen, ansåge sig utskottet av formella skäl förhindrat att föreslå utredning om en ökad säkerhet inom den allmänna statsförvaltningen. Utskottet hemställde om avslag å motionen, vilken hemställan bifölls av andra kammaren.

Vid sammankomst i Oslo i november 1946 godkände justitieministrarna i Sverige, Norge och Danmark ett av delegerade från de tre länderna upprättat program för det nordiska lagstiftningsarbetet. Av de på programmet upptagna frågorna ansågs skadestånd utanför kontraktsförhållanden samt statens och kommunernas skadeståndsansvar för sina tjänstemäns handlingar böra komma under övervägande bland de första. Justitieministrarna ansåg emellertid detta rättsområde vara så vidsträckt och omfattande så olikartade ämnen, att det vore ändamålsenligt att börja med en utredning rörande vilka ämnen på området som lämpade sig för lagstiftning i nordiskt samarbete och vilka riktlinjer samarbetet borde följa. Det ansågs därför lämpligt, att en eller två delegater från varje land tillsattes för att gemensamt utföra en sådan förberedande utredning.

Sedan Kungl. Maj:t i januari 1947 förordnat professorn Ivar Strahl att i samråd med representanter för övriga nordiska länder verkställa en förberedande utredning angående lagstiftning på skadeståndsrättens område, har utredningsmannen i maj 1950 avgivit betänkande i ämnet (SOU 1950: 16).

I detta betänkande har lämnats en redogörelse för de rekommendationer, varom delegaterna enats. Delegaterna har därvid bl. a. anfört, att spörsmålet om statens och kommunernas skadeståndsansvar bör göras till föremål för utredning med det snaraste, detta så mycket mer som i både Norge och Sverige föreligger ett starkt behov av lagregler i detta ämne. En revision av reglerna om stats och kommuns ansvar bör enligt delegaternas mening även vara till fördel för arbetet på de allmänna skadeståndsreglerna, då det ger tillfälle att på ännu ett viktigt men begränsat område ta ställning till några av de problem, som hör till de mest betydelsefulla också vid arbetet på en allmän skadeståndslag.

Erinras bör till sist om att enligt lagen den 10 juli 1899 ersättning av allmänna medel kan i vissa fall utgå för skada, som förorsakats av ämbetsmän eller tjänstemän m. fl. Denna lag är enligt uttalande av riksdagens revisorer år 1948 i behov av översyn. Hemställan därom har även gjorts av 1949 års riksdag.

Utskottet. Motionärerna har med sin framställning velat fästa uppmärksamheten vid en rad betydelsefulla samhällsfrågor, om vilka visserligen den offentliga diskussionen sedan länge varit ytterst livlig, men som enligt motionärernas mening icke hittills blivit föremål för den sakkunniga och opartiska behandlingen genom en statlig utredning. Också enligt utskottets mening kan intet tvivel råda om vikten av de spörsmål, som i motionen avhandlas, liksom inte heller om behovet av större klarhet rörande den verkliga innebörden av de meningsskiljaktigheter som föreligger. Vad motionärerna åsyftar är nämligen åtminstone till sin ena del en utredning av grundläggande frågor om hela samhällets ekonomiska organisation. Motionärerna är inte omedvetna om att de härmed såsom lämpligt föremål för en statlig utredning fört fram tvistefrågor med rötter i oförenliga samhällsåskådningar, som inte bara i vårt land utan runt om i världen splittrar folken i stridande politiska partier och grupperingar. Motionärerna har tvärtom till utgångspunkt tagit dessa stridiga åskådningar och för vårt eget lands vidkommande dragit en skarp skiljelinje mellan konservativa och liberala uppfattningar å ena sidan och socialistiska å den andra.

Till en början vill utskottet påpeka, att motionärerna med utgångspunkt från sin allmänna kritik mot den vidgade omfattningen av samhällets verksamhet övergår till betraktande av vissa enskilda spörsmål, som i betydande utsträckning torde kunna bedömas oberoende av stridiga politiska synpunkter. Det gäller förekomsten av den osäkerhet i rättsligt hänseende, som enligt motionärernas mening föreligger, då förvaltningsmyndigheter har att tillämpa lagarna eller har befogenhet att utan lagregler »efter sitt fria skön» träffa för medborgarna viktiga avgöranden. Då det uppenbarligen är ett gemensamt intresse för medborgarna, oavsett vilken politisk uppfattning de företräder, att deras av lagen garanterade rättssäkerhet icke trädes för nära genom administrativt godtycke, synes det icke vara lyckligt att denna fråga av motionärerna kopplats samman med önskemål och synpunkter av utpräglad partipolitisk karaktär. Detta så mycket mera som motionärerna därigenom föranletts att ensidigt rikta uppmärksamheten på de risker för administrativt godtycke, för vilka medborgare i sin egenskap av ägare till i ekonomiska företag nedlagd egendom kan vara utsatta, med förbigående av de andra och mera talrika sammanhang i vilka det större antalet medborgare kommer i beröring med myndigheter och förvaltning. Denna ensidighet i motionärernas framställning hänger naturligt samman med vad man får betrakta som motionens väsentliga syfte, att få till stånd en utredning just om de stora tvistefrågorna på den ekonomiska politikens område, alltså om samhällets ekonomiska organisation, om avvägningen mellan enskild och offentlig äganderätt och hushållning, om denna avvägningens betydelse för den enskilde medborgarens ställning, hans känsla av rörelsefrihet och självständighet, av trygghet och rättssäkerhet eller beroende och godtycke.

Det har inom utskottet icke rått någon oenighet om det betydelsefulla i de

samhällsfrågor, som motionärerna önskar få närmare belysta. Däremot har från början givits uttryck för starka tvivel på nyttan av att hänvisa en fråga av denna art, som inte gäller ett avgränsat praktiskt problem utan djupgående oenigheter om hela den ekonomiska samhällsordningen med förgreningar in på mycket skilda områden och kanske med rötter i olika moraliska värderingar, till behandling inom en statlig utredningskommitté. Det är uppenbarligen önskvärt, att all den klarhet som över huvud taget är möjlig skapas rörande olika meningsriktningars inställning till dessa grundläggande samhällsfrågor och om motiveringarna för denna inställning. Men det är väl detta som får anses ske oavbrutet under nästan dagliga meningsutbyten, och någon särskild anledning att just nu förlägga en del av detta klarläggningsarbete till en statlig kommitté synes vara svår att finna. Den bristande kunskap eller de missförstånd i fråga om andra meningsriktningars verkliga inställning, som utan tvivel i viss utsträckning kan befaras vara för handen, borde på enklare och snabbare vägar kunna avhjälpas. Det kan i detta hänseende riktas invändningar både mot den skildring som i motionen lämnas av vissa drag i hela den senare tidens samhällsutveckling och mot framställningen av innebörden i samhällsekonomiska uppfattningar, som avviker från motionärernas egna.

Det synes sålunda föga välgrundat, då motionärerna som utgångspunkt för sin begäran om utredning framför påståendet att »under de senaste årtiondena har utvecklingen steg för steg medfört en hopkrympning av den enskildes frihetssfär». Det borde inte ha varit för motionärerna obekant att den rakt motsatta uppfattningen hyses av kanske det övervägande flertalet medborgare och att de till synes oförenliga ståndpunkterna förklaras av den olika vikt man vill tillmätta vissa former av det mångskiftande begreppet frihet. Motionärernas utan reservation framförda påstående kan utan tvivel ledas tillbaka till deras allmänna syn på friheten såsom väsentligen eller kanske helt bunden vid innehav av i ekonomiska företag nedlagd egendom. Den begränsning av rätten att fritt föfoga över denna egendom, som i vissa hänseenden ägt rum genom ingripanden från samhällets sida, blir för en dylik tolkning av frihetens innebörd liktydig med en begränsning av friheten över huvud.

Med denna tolkning av frihetens innebörd följer en missuppfattning av vissa partiets strävan, vilken anses helt inriktad på ökning av breda folk-lagers trygghet, även när detta sker på bekostnad av friheten. Vad som härvid förbises är inte bara att frihet och trygghet aldrig kan helt skiljas åt, utan också att ingripanden från samhällets sida, som av motionärerna anses begränsa friheten, tvärtom kan vara och varit medel att öka stora samhällsgrupperns frihet genom att befria dem från eller begränsa deras beroende av maktutövning från enskildas sida. Motionärernas argumentering synes föra dem nära uppfattningen, att verklig frihet endast föreligger i samband med äganderätt till ekonomiska företag och att den alldeles övervägande del av

medborgarna, som utgöres av anställda, endast kan åtnjuta en frihet av lägre ordning. Motionärernas förhoppningar i fråga om medborgarnas delaktighet i den högre eller verkliga friheten sträcker sig inte heller längre än till strävan »att låta ett så stort antal medborgare som möjligt komma i åtnjutande av de förmåner i fråga om frihet och rättssäkerhet som äganderätt tryggar».

Det ovan anförda kan tyckas ge stöd för önskemålet om en klarläggande utredning av partiernas mera långtgående syften. Men såsom utskottet redan ovan uttalat synes detta klarläggande fortfarande kunna ske genom olika meningsriktningars egna åtgöranden utan biträde av det statliga utredningsväsendet. Härvid förutsättes givetvis att en sådan belysning av de olika partiernas syften måste lämnas av partierna själva och att även en statlig utredning icke skulle kunna komma till stånd annat än genom representanter för de olika partierna, som av dessa partier godtagits. Då motionärerna ger uttryck för en annan mening och talar om »en utredning representerande de förnämsta administrativa, juridiska och samhällsvetenskapliga krafter, varöver vårt land förfogar», synes detta, såvitt utskottet förstår, tyda på att motionärerna inte insett räckvidden eller karaktären hos den av dem begärda utredningen. Experter av det antydda slaget kan nämligen utan tvivel lämna värdefullt bistånd vid utarbetande av förslag till skydd av medborgerliga värden, t. ex. rättssäkerheten eller friheten, sedan enighet väl vunnits om vad dessa värden i de konkreta fallen skall anses innebära. Men vid en diskussion om denna innebörd måste experterna bygga på sina egna moraliska och sociala värderingar och kan inte anses representera någon högre instans än övriga medborgare i ett demokratiskt samhälle. Resultatet av en sådan expertutredning skulle sålunda bli helt beroende av hur deltagarna utvaldes, från vilken politisk meningsriktning de hämtades. Detta — som det för utskottet vill synas — obestriddiga faktum kan bäst belysas, om man som exempel väljer några tidigare mycket omstridda samhällsfrågor, kring vilka meningarna numera i stort sett blivit mera eniga. Då striden stod om införande av åtta timmars arbetsdag, innebar detta inte bara en betydande inskränkning av den enskilde arbetsgivarens frihet att utnyttja sin egendom utan uppfattades på många håll som en otillbörlig begränsning också av de anställdas frihet att förfoga över sin arbetskraft. En expertutredning av det slag motionärerna tänker sig skulle utan allt tvivel ha fått sin karaktär av de inom i motionärernas mening sakkunniga kretsarna härskande politiska och sociala värderingarna. Den nu förda jordbrukspolitiken och skyddet för den jordbrukande befolkningens levnadsstandard — varom enighet nu torde råda — kan tvivelsutan sägas innebära en begränsning av konsumenternas frihet men också en trygghet för livsmedelsförsörjningen i en bristsituation. En expertutredning den gång man övervägde övergång till denna politik skulle ha fått sin karaktär bestämd genom valet av utredare.

Det är bekant, att för lönearbetarna innebär politiken för full sysselsättning, att känslan av frihet i det dagliga livet blivit en helt annan än då ris-

ken för arbetslöshet band den enskilde vid hans arbetsplats, hur mycket han än där möjligen vantrivdes. Det behöver knappast påpekas, hur en expertutredning skulle ha bedömt de nya strävandena till full sysselsättning, när meningsskiljaktigheterna mellan partierna var som skarpast, om man nämligen inte avsiktligt hämtat de sakkunniga från det lilla fåtalet anhängare av en då ny ekonomisk politik. Slutligen är det kanske inte utan betydelse att erinra om hur stridiga omdömen om friheten varit, då frågan om allmänt rusdrycksförbud hörde till de aktuella. Fortfarande lär rusdryckslagstiftningen inte kunna behandlas utan att de skilda uppfattningarna om gränserna för medborgerlig frihet spelar in på ett betydelsefullt sätt. Eftersom skiljelinjerna här inte följer politiska partigränser, kanske det är ännu lättare att se hur godtyckligt eller slumpartat resultatet av en utredning om friheten skulle te sig, om experterna utsåges på det sätt, som motionärerna här förutsätter, när det gäller de av dem särskilt uppmärksammade formerna av frihet.

Utskottet anser sålunda en utredning av det slag motionärerna synes ha i tankarna icke vara möjlig i de brännande partipolitiska tvistefrågor, som motionärerna tagit upp till behandling.

Beträffande det i motionen berörda detaljspörsmålet angående stats och kommuns ansvar för felaktiga åtgärder av deras befattningshavare kommer enligt vad utskottet inhämtat utredning av denna fråga att igångsättas inom en snar framtid.

Utskottet vill vidare erinra om att särskilda sakkunniga är sysselsatta med att utreda det administrativa besvärsinstitutet och därmed sammanhängande frågor.

Med stöd av vad som ovan anförts får utskottet hemställa,  
att motion II: 432 icke måtte till någon andra kammarens  
åtgärd föranleda.

Stockholm den 18 april 1952.

På utskottets vägnar:  
PATRIK SVENSSON.

*Närvarande:*

herrar Svensson i Alingsås, Gustafson i Göteborg, Gustafsson i Bogla, Nordkvist, fröken Öberg\*, herr Dickson\*, fru Västberg, herrar Forsberg, Braconier, fröken Vinge, herr Johanson i Kalmar, fru Svedberg\*, herrar Löf-roth\*, Larsson i Luttra, Bark, Andersson i Ronneby, fru Wohlin, herrar Hansson i Önnarp och Andersson i Linköping.

\* Ej närvarande vid justeringen.

### Reservation

av herrar *Gustafson* i Göteborg, *Nordkvist*, *Dickson*, *Braconier*, fröken *Vinge*, herr *Löfroth* och fru *Wohlin*.

Motionärerna har pekat på vissa drag i den samhällspolitiska utvecklingen under senare tid, som lett till ett försvagande av rättssäkerheten och inskränkningar i de medborgerliga friheterna. Otvivelaktigt har också samhällsmaskineriets alltmer invecklade beskaffenhet medfört, att medborgarna i ökad grad blivit beroende av varandra och framför allt av myndigheternas åtgöranden. Det är under sådana omständigheter angeläget att samhället vid sina ingripanden följer bestämda normer och alltid tillgodoser rättssäkerhetens krav.

Motionärerna har tagit upp frågan om huru vid antagande av generella normer trygghet skall skapas för att icke den enskilde skall underkastas andra inskränkningar i sina medborgerliga rättigheter än sådana, som är oundgängligen nödvändiga för tillgodoseende av det med lagstiftningen avsedda ändamålet. Dessutom har berörts spörsmålet huru rättssäkerheten skall säkras vid tillämpningen av normerna.

Vad angår det förra problemet framstår som önskvärt att de mera betydelsefulla principerna gemensamma för all lagstiftning, som innebär ingrepp i den enskildes personliga frihetssfär, inskrives i grundlagen. Det skydd, som § 16 i vår regeringsform för närvarande erbjuder, är såsom allmänt erkännes bristfälligt. Det är därför beklagligt, att den av 1948 års riksdag begärda utredningen rörande denna grundlagsparagraf ännu icke kommit till stånd. Europarådets konvention angående de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som Sverige ratificerat, utfyller icke den angivna luckan i vår grundlag. Konventionen innehåller exempelvis icke något om skydd för äganderätten. Just beträffande denna torde behovet av vissa grundläggande principer av grundlags karaktär vara särskilt stort. Utskottet kan vidare i detta sammanhang exempelvis erinra om vad första lagutskottet 1949 anförde om behovet av utredning angående statens ersättningsskyldighet vid rättsenliga ingrepp särskilt i äganlerätten och näringsfriheten. Vidare bör undersökas möjligheterna till ökat skydd mot lagstiftning med retroaktiv verkan.

De av motionärerna påtalade tekniska bristfälligheterna i lagstiftningen bör beaktas i detta sammanhang. En stor del av den lagstiftning, varom här är fråga, tillkommer i hast och är illa förberedd och lider därför ofta av allvarliga rent tekniska brister, som är ägnade att medföra rättsosäkerhet. Icke minst är detta fallet på ett så viktigt område som skatterättens. Vidare har lagstiftningen rent kvantitativt fått en sådan omfattning, att den blivit svåröverskådlig, på vissa områden närmast oöverskådlig. Rättsenheten är därmed i fara. Mycket litet har hittills åtgjorts för att råda bot på dessa missförhållanden. Vissa förslag har dock framförts men icke realiserats.

Som ett medel att hålla lagstiftningens kvalitet uppe har sålunda ifrågasatts, att alla lagförslag skall underkastas lagrådsgranskning. För administrativa författningar, som utfärdas av Kungl. Maj:t, skulle inrättas ett motsvarande granskningsorgan i Kungl. Maj:ts kansli. På denna punkt synes behovet av utredning vara synnerligen påtagligt. Alla uppslag att höja lagstiftningens standard bör därvid prövas.

Beträffande lagstiftningens materiella utformning är av vikt att beakta, att gränserna för myndigheternas befogenheter drages upp klart och tydligt. Medborgarna bör så långt möjligt veta, vad de har att rätta sig efter, och icke ha intrycket att de är hänvisade till myndigheternas godtycke.

Lika viktigt som att kraven på lagstiftningen upprätthålles, är att garantier skapas för en riktigt tillämpning av den lagstiftning, som finnes.

Såsom motionärerna påpekat, måste därvid stor uppmärksamhet ägnas kvalifikationerna hos den personal, som är satt att tillämpa lagstiftningen. Av särskild vikt blir detta beträffande lagstiftning, som medger vittgående inskränkningar i enskildas personliga friheter och rättigheter. Vid avvägningen mellan fordran på effektivitet i förvaltningen och den enskildes krav på respekt för sina fri- och rättigheter måste kravet på rättssäkerhet noga beaktas.

Vidare måste fordras, att den svenska förvaltningens oavhängighet och självständighet upprätthålles. Den för vårt land utmärkande principen att varje ämbets- och tjänsteman har att avgöra de ärenden, som ankommer på honom, på eget ansvar och efter eget förstånd, har onekligen på senare år på sina håll icke iakttagits så strikt som tidigare. Ur justitieombudsmanens inspektionsprotokoll förda i anledning av undersökningar vid statens handelskommission 1948 kunna hämtas exempel på huruvida tjänstemän i anledning av telefonsamtal från överordnad ändrat sina beslut, oaktat de icke blivit övertygade om riktigheten av den överordnades uppfattning. För rättssäkerheten är av essentiell vikt att förvaltningens oavhängighet upprätthålles.

Av vikt är självfallet även att själva förvaltningsförfarandet är så utformat, att de enskilda beredes tillfälle att i ärenden, som berör dem, till de beslutande myndigheterna framföra sina synpunkter och att där göra sin rätt gällande. I främsta rummet måste här resas krav på ökad muntlighet. Vad angår förfarande i högre instanser, d. v. s. i besvärsmål, pågår redan utredningsarbete genom besvärssakkunniga. På ett viktigt område, nämligen skatterättens, hemställde 1950 års riksdag om en utredning angående ett förbättrat taxeringsförfarande. Det är angeläget, att denna snarast igångsättes.

Motionärerna har pekat på en väsentlig brist i vårt rättsskydd, nämligen den omständigheten att lagligheten av förvaltningsåtgärder i vårt land i allmänhet icke kan underkastas domstols prövning. I ett flertal länder kan regeringens och även statschefens åtgärder bli föremål för domstols prövning. Mest känd torde därvidlag den amerikanska högsta domstolens befo-

genhet vara. I äldre tider, då i vårt land förvaltningen tillämpade ett domstolsmässigt förfarande, saknade en sådan anordning för kontroll av förvaltningen aktualitet. Förvaltningen har under det senaste halvsekle i grund förändrats. Regeringsmakten har numera blivit helt politisk. Den är endast underkastad den kontroll, som utövas genom konstitutionsutskottets dechargegranskning och som den enskilde rättssökande icke kan utnyttja. Under angivna förhållanden framträder behovet av något slag av domstolsmässig laglighetsprövning av förvaltningens och särskilt regeringens åtgärder med stor styrka. Huru denna skall anordnas låter sig inte avgöras utan närmare utredning.

Såsom framgår av den lämnade översikten framstår som ett angeläget önskemål att rättssäkerheten stärkes. En rad olika åtgärder kan därvid komma i fråga. Det synes lämpligt att alla uppslag upptages till behandling och prövas i ett sammanhang. Utskottet får därför tillstyrka att den i motionen begärda utredningen kommer till stånd.

Med stöd av det anförda hemställes,

att andra kammaren för sin del måtte besluta att riksdagen i anledning av motion II:432 i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller att Kungl. Maj:t måtte låta utreda, vilka åtgärder som bör och kan vidtagas i syfte att stärka rättssäkerheten och den medborgerliga friheten, samt framlägga de förslag, vartill denna utredning kan föranleda.

---