

Nr 14.

Första kammarens allmänna beredningsutskotts utlåtande i anledning av väckt motion om åtgärder i syfte att stärka rättssäkerheten och den medborgerliga friheten.

I en inom första kammaren väckt, till dess allmänna beredningsutskott hänvisad motion, nr 328, har herr *Nordenson* 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 spörsmål har tidigare varit föremål för riksdagens uppmärksamhet.

I två vid 1938 års riksdag väckta likalydande motioner, I: 128 och II: 232, 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 uppräknings av alla de fundamentala principer, 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 konungamakten 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 samfällad lagstiftning i strid mot de uppställda normerna. Enligt de sakkunnigas mening borde därför i § 16 införas en fullständig uppräknig 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 föreslås 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 Konungen och riksdagen 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 Konungen och riksdagen 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 grundlagsbestämmel-

se, 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 givas i form av lag.

I motion I: 197 till 1944 års riksdag 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 uppdragas allmänna riktlinjer för statens ersättningskyldighet.

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.

Vid 1947 års riksdag väcktes en motion I: 16, däri 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 rått, 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) motionen 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 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 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 ansågos 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 att särskilda sakkunniga 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 och II: 227 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 spörsmål. Förordningar och cirkulär, utfärdade av kristidsmyndigheter, borde underställas prövning av någon juridisk instans. Näringslivets organisationer tas i stor utsträckning i anspråk för regleringarnas genomförande. Därigenom uppstode oklara rättsfröhallanden. Riktlinjer borde uppdras för klarläggande i vilken utsträckning och under vilka förutsättningar befogenheter av olika slag kunde överlåtas åt dessa organisationer.

Första kammarens andra tillfälliga utskott (utl. nr 9), som avstyrkte motionen, anförde bl. a.:

Stärkandet av rättssäkerheten inom krisförvaltningen vore med hänsyn till dess speciella karaktär av utomordentlig vikt. Detta gällde i viss mån även statsförvaltningen i dess helhet. Snabba och oförutsedda ingripanden måste ofta ske utan att normerande rättsregler funnes. Stort utrymme måste lämnas åt diskretionär prövning, där man måste frångå vedertagna förvaltningsrättsliga grundsatser. Vissa i motionen påtalade företeelser kunde utgöra en fara för rättssäkerheten. Den största faran låge däri, att de mera fria former, efter vilka krisorganen utövade sin verksamhet, kunde vinna insteg även på den reguljära förvaltningen. Enskilda organisationer har fått överta statliga funktioner utan att deras anställda är underkastade tjänstemannaansvar. Frågan borde uppmärksammas, men vore ingen nyhet för krisförvaltningen. Första kammaren avskog motionen.

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

Krisorganens beslut och handlingar vore i princip offentliga. I vissa fall var dock sekretess nödvändig. Halvtidsanställd, mindre yrkeskunnig personal innebar vissa risker för bristande oväld. Besvärsrätten inbjöd även till kritik. Samma myndighet, som meddelat vissa föreskrifter, prövade besvär för krisorgans beslut. 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 voro undantagna riksdagens konstitutionella granskning. Än mer betänklig 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 ämbetsmannans ansvar. Ur denna synpunkt funne väl utskottet en utredning berättigad, som toge sikte på förvaltningen i dess helhet. Motionen ginge emellertid icke så långt. Möjligheter till maktmissbruk genom ministerstyre föreläge men finge ej överdrivas.

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, ansågo 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 riksdagen.

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 ansåg 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 vid Uppsala universitet 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 — som innehåller en översiktlig och jämförande redogörelse för huvuddragen av de tre ländernas skadeståndsrätt, ett dryftande av behovet av reformer på området och möjligheterna att tillgodose detta — lämnas även en redogörelse för de rekommendationer, varom delegaterna enats. Delegaterna har därvid bl. a. anfört, att spørsmålet om statens och kommunernas skadeståndsansvar bör göras till föremål för utredning med det snaraste, detta så mycket mer som i både Sverige och Norge 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.

De delegerade uttalar vidare i detta sammanhang, att det borde vara naturligt, att i samband med det allmännas ersättningsansvar även behandla frågan om stats och kommuns rätt till ersättning av personer i det allmännas tjänst och av andra. Även denna fråga borde enligt de delegerade snarast möjligt och parallellt med den andra frågan utredas.

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 under 1948 av riksdagens revisorer i behov av översyn. Det i lagen angivna ersättningsförfarandet anses alltför omständligt och ägnat att medföra olägenheter för såväl statsmyndigheterna som ersättningssökandena. Då staten numera i samband med uppbördsreformens genomförande övertagit ansvaret för indrivningen av de kommunala utskylderna, bör lagen ändras i vad den avser bestämmelser om ersättning för tillgripna eller förskingrade kommunalutskylder.

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 spørsmål, 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 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, dennes 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 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

klarlägningsarbete 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 tillmäta 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 förfoga 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 folklagers 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 samhällsgruppers 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 så som utskottet redan uttalat, synes detta klarläggande fortfarande kunna ske genom olika meningsriktningars egna åtgöranden utan biträde av det statliga utred-

ningsväsendet. 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 — obestridda 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 löntagarna innebär politiken för full sysselsättning, att känslan av frihet i det dagliga livet blivit en helt annan än då risken 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 omdömena 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 I: 328 ej måtte till någon första kammarens
åtgärd föranleda.

Stockholm den 29 april 1952.

På utskottets vägnar:

JOHN SANDBERG.

Närvarande: herrar Sandberg, Birger Andersson, Einar Eriksson, John Wiktor Jonsson, Nerman, Arrhén, Weiland*, Erik Jansson*, Fridolf Jansson och Axel Andersson*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer:

1) av herr *Axel Andersson*.

2) av herr *Arrhén*, som ansett att utskottets utlåtande bort ha följande lydelse:

Motionärerna har i sin framställning upptagit till behandling förhållandet i dagens samhälle mellan enskild rätt och statlig maktutövning. De framhåller att de inskränkningar av den enskildes frihetssfär gentemot samhällets organ, som tillkommit i vårt land under de senaste årtiondena, medfört att rättssäkerhetsfrågorna trätt i förgrunden på ett helt annat sätt än tidigare. De syftar till åtgärder, ägnade att förstärka skyddet för den enskildes frihet och rättssäkerhet gentemot de statliga ingripandena.

Utskottet vill uttala sin anslutning till motionens huvudtankegång, nämligen att inskränkningen av den enskildes frihetssfär gentemot samhällets organ aktualiserat frågan om rättssäkerhetens stärkande. Ju större statens anspråk är på att övertaga befogenheter, vilka tidigare tillkommit den enskilde, desto mera angeläget är det uppenbarligen att preciserade regler skapas för ett utövande av dessa befogenheter liksom att reglerna tillämpas på ett följdriktigt sätt.

På åtskilliga områden synes dessa rättssäkerhetsfrågor kunna upptagas till behandling och åtgärder till ökad rättssäkerhet vidtagas utan att partipolitiska meningsskiljaktigheter behöver uppstå eller bli av större betydelse.

Det synes vidare utskottet ovedersägligt, att frågorna om den enskildes rättssäkerhet icke kan skiljas från frågorna om den enskildes frihet. I den mån statliga effektivitetshänsyn tillmätas övervägande betydelse i förhållande till rättssäkerhetskrav, varvid ett tillstånd av rättsosäkerhet uppstår, är detta ägnat att leda till kringskärande av den enskildes handlingsfrihet. Därest den enskilde står i ovisshet om myndigheternas handlande, kan han nämligen icke utnyttja en i och för sig föreliggande frihet, t. ex. vid förfogande över egendom. Rättsosäkerhet leder alltså indirekt till frihetsförluster för den enskilde. Vid avvägningar mellan statliga effektivitetsintressen och enskildas krav på rättssäkerhet kan man därför inte undgå att även taga ståndpunkt till frågor angående omfattningen av den enskildes frihetssfär.

Att en utredning av den ifrågasatta karaktären redan av detta skäl på vissa områden sannolikt skulle komma att utlösa meningsskiljaktigheter bottnande i skilda politiska värderingar bland de sakkunniga, därest dessa representerade olika politiska partier, bör enligt utskottets uppfattning icke anses utgöra något avgörande skäl mot de i motionen redovisade frå-

gornas överlämnande till statlig utredning. De sakkunnigas diskussion av dessa meningsskiljaktigheter kan förväntas vara ägnad att skapa en fördjupad kunskap om det verkliga problemläget på ifrågavarande områden. Denna fördjupade kunskap kan tänkas ge möjligheter till utjämning av de partipolitiska motsättningarna på vissa punkter liksom till precisering av dem på andra. Att anlita den statliga utredningsapparaten för en dylik uppgift finner utskottet motiverat i detta fall, eftersom det här är fråga om spörsmål, vilka redan nu är av stor vikt för samhällsarbetet och därtill kan förväntas alltmer växa i betydelse på grund av allmänna i vår tekniska kulturtyp bottnade utvecklingstendenser, vilka framträder i alla moderna industristater alldeles oberoende av deras politiska gestaltning.

Utskottet får därför anhålla,

att riksdagen måtte i anledning av motion I: 328 hemställa att Kungl. Maj:t måtte låta utreda, vilka åtgärder som bör och kan vidtagas i syfte att stärka rättssäkerheten och den medborgerliga friheten.