

Nr 15.

Konstitutionsutskottets memorial angående granskning av de i statsrådet förda protokoll.

Till konstitutionsutskottet ha på därom hos vederbörande gjord framställning blivit överlämnade de under tiden från och med den 10 januari 1953 till och med den 10 januari 1954 i statsrådet förda protokoll, nämligen över *justitiedepartementsärenden* från och med den 16 januari 1953 till och med den 8 januari 1954;

justitieärenden från och med den 16 januari 1953 till och med den 8 januari 1954;

utrikesdepartementsärenden från och med den 16 januari 1953 till och med den 4 januari 1954;

försvarsärenden från och med den 16 januari 1953 till och med den 8 januari 1954;

socialärenden från och med den 16 januari 1953 till och med den 8 januari 1954;

kommunikationsärenden från och med den 16 januari 1953 till och med den 8 januari 1954;

finansärenden från och med den 16 januari 1953 till och med den 8 januari 1954;

ecklesiastikärenden från och med den 16 januari 1953 till och med den 8 januari 1954;

jordbruksärenden från och med den 16 januari 1953 till och med den 8 januari 1954;

handelsärenden från och med den 16 januari 1953 till och med den 8 januari 1954;

inrikesärenden från och med den 16 januari 1953 till och med den 8 januari 1954;

civilärenden från och med den 16 januari 1953 till och med den 8 januari 1954.

Därjämte ha på därom särskilt gjorda framställningar till utskottet överlämnats

- 1) utdrag av följande i statsrådet förda protokoll, nämligen
över justitieärenden den 12 februari 1954, nr 1, och den 12 mars 1954, nr 32, angående underdåniga nådeansökningar;
över handelsärenden den 19 februari 1954, angående stadfästelse å vissa ändringar i bolagsordningen för försäkringsaktiebolaget Skandia; samt
över civilärenden den 9 april 1954, angående förordnande av ledamöter i indexnämnden;

2) protokoll hållet den 12 mars 1954 inför chefen för justitiedepartementet, angående en av advokaten N. E. Segerfors till departementet ingiven framställning om utbekommande av vissa handlingar;

3) cirkulärskrivelser den 19 januari 1951 från dåvarande chefen för inrikesdepartementet, angående tillämpningen av lösdrivarlagen.

A.

Vid den granskning av ovan omförmälda protokoll och övriga handlingar, som i överensstämmelse med grundlagens föreskrift av utskottet företagits, har anledning icke förekommit att mot någon ledamot av statsrådet tillämpa § 106 regeringsformen, vilket utskottet får för riksdagen

anmäla.

B.

Granskningen har ej heller givit utskottet anledning till anmälan enligt § 107 regeringsformen mot någon ledamot av statsrådet, vilket utskottet får för riksdagen

anmäla.

C.

Vid granskningen av statsrådsprotokollen har utskottet uppmärksammat nedanstående förhållande, som utskottet ansett sig böra för riksdagen omförmäla.

I lagen den 1 juni 1894 angående tiden för allmänna författningars trädande i kraft stadgas, att i Svensk författningssamling införd lag eller annan allmän författning, i vilken icke blivit utsatt viss tid, varifrån den kommer att gälla, eller av vars lydelse icke framgår, att den genast efter utfärdandet länder till efterrättelse, skall träda i kraft fyra veckor efter den dag, då lagen eller författningen, enligt därå meddelad uppgift, från trycket utkommit. Vidare innehåller 4 § kungörelsen den 4 januari 1928 angående Svensk författningssamling en bestämmelse om att författning bör, där ej särskilda omständigheter till annat föranleda, från trycket utkomma å sådan tid, att den kan vara vederbörande myndigheter till handa, innan författningen träder i kraft.

En av konstitutionsutskottet vid 1940 års lagtima riksdag företagen granskning av de under 1939 i Svensk författningssamling införda författningarna gav vid handen bl. a., att av de av Kungl. Maj:t under året utfärdade författningarna endast omkring en fjärdedel trätt i kraft fyra veckor eller senare från kungörandet. I de allra flesta fall hade däremot bestämts, antingen att författningen skulle träda i kraft å viss dag innan fyra veckor

förflutit från kungörandet, eller också att ikraftträdandet skulle äga rum »omedelbart», »genast efter utfärdandet» eller dagen efter den då författningen »enligt därå meddelad uppgift från trycket utkommit i Svensk författningssamling». Vidare märktes ett betydande antal fall, i vilka författningarna antingen i sin helhet eller i vissa delar skulle lända till efterrättelse från ett datum före kungörandet. Nämnda förhållande föranledde konstitutionsutskottet att i sitt dechargebetänkande (nr 17) till 1940 års lagtima riksdag uttala följande:

»Vid bedömandet av nu anförda uppgifter har utskottet icke förbisett, att ett särskilt snabbt ikraftträdande eller en föreskrift om retroaktiv tillämpning understundom påkallats av tungt vägande skäl. Den senare tidens omfattande krislagstiftning ger i detta avseende åtskilliga exempel. I andra fall kan den korta fristen eller bestämmelsen om retroaktivitet anses försvarlig av särskilda anledningar, såsom att författningen väsentligen vänder sig till en jämförelsevis trängre krets, att den icke berör enskildas rätt eller i varje fall icke länder till inskränkning däri o. s. v. Likväl kvarstår ett betydande antal fall, där de principer, som ligga till grund för de inledningsvis omförmälda författningsbestämmelserna, icke tillbörligen iakttagits. Vid sådant förhållande och som författningarnas utsändande tager en viss tid i anspråk, har utskottet velat understryka önskvärdheten av att, där ej synnerliga skäl till annat föranleda, författningarna vederbörligen kungöras i god tid före ikraftträdandet.»

En av konstitutionsutskottet vid 1941 års riksdag företagen granskning av de under 1940 i Svensk författningssamling införda författningarna ådagalade, att utskottets nyss återopade uttalande icke lett till efterföljd. Utskottet fann sig därför föranlåtet att i sitt dechargebetänkande (nr 12) ånyo understryka betydelsen av att författningar, där ej synnerliga skäl till annat föranledde, vederbörligen kungjordes i god tid före ikraftträdandet.

En granskning av de under 1947 i Svensk författningssamling införda författningarna ger vid handen, att i ett stort antal fall bestämts, antingen att författningen skulle träda i kraft å viss dag, innan fyra veckor förflutit från kungörandet, eller också att ikraftträdandet skulle äga rum »omedelbart» eller dagen efter den då författningen »enligt därom meddelad uppgift från trycket utkommit i Svensk författningssamling». Med anledning av detta förhållande uttalade konstitutionsutskottet i 1948 års dechargememorial (nr 23) bl. a., att de principer, som ligga till grund för de inledningsvis omnämnda författningsbestämmelserna, sålunda icke tillbörligen iakttagits under granskningsåret i trots av att utskottet tvenne gånger understrukit betydelsen härav.

Vid granskning av de i Svensk författningssamling 1953 publicerade författningarna har konstitutionsutskottet iakttagit, att omkring 50 författningar varit i kraft före publicerandet, att omkring 130 trätt i kraft omedelbart eller en dag efter publicerandet, omkring 100 2—7 dagar, omkring 110 8—27 dagar samt omkring 335 4 veckor eller mer efter publicerandet. Det nu sagda

har haft avseende på den dag författningarna utkomma från trycket. Att märka är emellertid, att utsändandet från tryckeriet kräver en icke obetydlig tid. Det har sålunda inhämtats, att antalet dagar mellan den på författningen angivna tryckdagen och dagen för utsändningen, expedieringstiden, vid halvårsskiftet 1953 uppgick till minst 4 och högst 38 dagar. Den genomsnittliga expedieringstiden för de 161 författningar, som enligt uttryckligt stadgande trädde i kraft eller skulle lända till efterrättelse från och med den 1 juli 1953, uppgick till 18,4 dagar. Nu angivna förhållanden medförde, att av nyssnämnda 161 författningar blott 30 utsänts till statsmyndigheterna före den 1 juli 1953.

Utskottet vill i detta sammanhang framhålla att två av de konsultativa statsråden i en den 10 december 1953 dagtecknad cirkulärskrivelse till departementen i förevarande ämne anfört bl. a. följande:

»Betydelsen av att författningar i allmänhet utsändes till myndigheterna innan de träder i kraft torde icke behöva framhållas. Det är därför uppenbarligen otillfredsställande att försenad utsändning av författningar förekommer i så stor utsträckning som fallet är. Vi vill därför starkt understryka betydelsen av att departementen vidtager åtgärder för att för framtiden undvika dylika förseningar. Som riktlinje torde härvid böra gälla, att om ej särskilda omständigheter föreligger, trycklov för författning skall meddelas senast den 10:e i månaden innan författningen skall träda i kraft. Har i författningen ej angivits viss dag för ikraftträdandet och författningen sålunda enligt 1894 års lag skall träda i kraft fyra veckor efter det att den utkommit från trycket, bör trycklov meddelas senast sju veckor innan författningen avses skola vara i kraft. För att i fortsättningen lättare kunna följa tillämpningen av nu angivna regel vill vi anmoda departementen att i fall då granskningsexemplar av författning tillställs de konsultativa statsråden mindre än en månad före den dag författningen avses skola träda i kraft, å granskningsexemplaret angives den dag, då trycklov är avsett att meddelas.»

Med hänsyn till vad sålunda förekommit anser sig utskottet böra understryka att de principer, som ligga till grund för de inledningsvis omnämnda bestämmelserna, icke tillbörligen iakttagits under granskningsåret.

Närvarande vid behandlingen av förevarande ärende:

från första kammaren: herrar Karl August Johanson*, Elmgren, Englund*, Hällgren, Sandberg, Herlitz, Hansson, Fritiof Karlsson, Pettersson och Sigfrid Larsson; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, Pettersson i Norregård, Fast, Norén, Håstad, Spångberg, Jonsson i Haverö, Olsson i Mora*, Rimås* och Dahlén.

* Ej närvarande vid justeringen.

Stockholm den 8 maj 1954.

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN.

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Lindén, Hällgren, Sandberg, Herlitz, Hansson, Fritiof Karlsson, Fritjof Thun, Ollén och Sigfrid Larsson; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, Pettersson i Norregård, Fast, Norén, Håstad, Spångberg, Jonsson i Haverö, Hammar och Dahlén.

Reservationer:

Avslagna yrkanden om anmälan enligt § 107 regeringsformen.
(Avd. B i utskottets memorial.)

I.*

(Protokoll över justitieärenden den 12 mars 1954.)

av herrar *Hammar, Herlitz, Hansson, Ollén, von Friesen* och *Nordkvist* samt fröken *Wetterström*, vilka ansett att utskottet bort uttala:

»Nådemålens behandling har på senare tid tilldragit sig stor uppmärksamhet. Nådeansökningar förekomma i mycket stor omfattning, och deras handläggning utgör efter allt att döma en mycket väsentlig del av chefens för justitiedepartementet arbetsbörda. Ehuru reformer i straff- och processlagstiftningen medfört, att det behov av hänsynstagande till individuella omständigheter, som motiverat nådeinstitutet, i allt större omfattning kan tillgodoses av domstolarna, beviljas i stor utsträckning nåd. Det faller därvid i ögonen, att det på senare tid blivit allt vanligare dels att nådeansökningar bifallas i mål som i domstolsväg handlagts i endast en eller två instanser, dels att nåd beviljas mot högsta domstolens avstyrkande. Ett annat förhållande, som förtjänar uppmärksamhet, är att nådebesluten stundom reglera påföljder för brott på ett sätt, som icke står de allmänna domstolarna till buds. Här syftas på den förening av ovillkorligt och villkorligt frihetsstraff, som i viss utsträckning kommit till användning under senare år och som står i motsats till 2 § lagen om villkorlig dom.

Med hänsyn till den roll, som nådeinstitutet sålunda kommit att spela i vårt rättsliv, skulle det hava varit önskvärt att utskottet kunnat vinna en samlad överblick över dess tillämpning. Det skulle sålunda varit önskvärt att klarlägga beskaffenheten av den utredning, som förekommer i dessa öm-

*Närvarande vid behandlingen av förevarande ärende:

från första kammaren: herrar Elmgren, Lindén, Hällgren, Sandberg, Herlitz, Hansson, Fritiof Karlsson, Thun, Ollén och Sigfrid Larsson; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, Pettersson i Norregård, von Friesen, Fast, Norén, Spångberg, Jonsson i Haverö, Nordkvist i Kalmar och Hammar samt fröken Wetterström.

tåliga och svårbedömda mål, och framför allt att belysa de grunder, efter vilka avgörandena träffas. På grundval av en sådan överblick skulle utskottet kunna bilda sig en grundad mening om huruvida, såsom allmänt påstås, nåd beviljas i alltför stor omfattning.

Ämnets omfattning har emellertid omöjliggjort en sådan undersökning. Vad som utgör en väsentlig del av chefens för justitiedepartementet arbetsbörda har utskottet icke med den tid som stått till buds kunnat granska så ingående som fordrats för att det skulle kunna fälla ett på fakta grundat generellt omdöme om rådande praxis. Utskottet har måst inskränka sig till att göra sig närmare underrättat om vissa särskilda fall, som tilldragit sig dess uppmärksamhet. Ett av dessa fall har utskottet ansett böra bringas till riksdagens kännedom. Ehuru i och för sig givetvis icke ägnat att läggas till grund för generella omdömen ger det enligt utskottets mening värdefull belysning åt frågan, huruvida nådeinstitutet handhaves på ett tillfredsställande sätt. Omständigheterna i det här åsyftade fallet skola här redovisas. Det sker jämförelsevis knapphändigt med hänsyn till den varsamhet som enligt utskottets mening bör iakttagas vid återgivande i tryck av rättegångshandlingar och andra handlingar som röra enskildas personliga förhållanden.

X häktades den 24 februari 1950 såsom misstänkt för en rad brottsliga transaktioner och hölls häktad någon månad. Utredningen blev synnerligen vidlyftig. Underrätten fann i dom den 7 februari 1953 att X under 1948 och 1949 i sin verksamhet som mäklare gjort sig skyldig till grovt bedrägeri, ocker, grov förskingring och förskingring. X befanns genom sina brottsliga gärningar ha åtkommit sammanlagt cirka 90 000 kronor. Domstolen, som ansåg att X förskyllde frihetsstraff och att villkorlig dom icke kunde komma i fråga, dömde honom att hållas till straffarbete i två år tre månader samt förpliktade honom att utgiva visst skadestånd. Sedan såväl X som åklagaren vädjat, blev underrättens dom i väsentliga delar fastställd av hovrätten i dess dom den 4 juli samma år. X sökte revision, men högsta domstolen fann ej skäl att meddela prövningstillstånd, i följd varav hovrättens dom skulle stå fast; beslutet meddelades den 13 oktober 1953. De gärningar, för vilka X slutligen dömts till ansvar, voro:

1) Grovt bedrägeri. X har under falska uppgifter att han innehade två inteckningar i en fastighet i J. förmått en klient att under 1948 till honom utbetala 7 000 kronor.

2) Grovt ocker. X har under 1948 för två personers räkning försålt en fastighet för 145 000 kronor. Säljarna befunno sig vid försäljningen i trångmål, vilket X utnyttjade så att han fick 10 000 kronor i ersättning för sin förmedling.

3) Grovt bedrägeri. X har under 1948 genom att till en köpare lämna oriktiga uppgifter om ett köpeavtal beträffande en fastighet bedragit sig till 3 000 kronor.

4) Grov förskingring. X har av en fastighetsköpare erhållit vissa inteckningar, som X belånat för 16 000 kronor. I stället för att redovisa beloppet har X förbrukat detsamma för egen räkning.

5) Grovt bedrägeri. Vid förmedling av försäljning av en fastighet och en kaförörelse i november 1948 har X för säljaren uppgivit, att X för försäljningsobjekten erhållit 7 000 kronor mindre än den verkliga köpeskillingen. X har själv behållit och förbrukat detta belopp.

6) Grov förskingring. X har i samband med en fastighetsaffär fått inteckningar i sin besittning. En av inteckningarna har han i februari 1949 belånat för 5 000 kronor, vilket belopp han icke redovisat till sin huvudman utan förbrukat för egen räkning.

7) Förskingring. I samband med en fastighetsaffär har X den 20 juni 1949 mottagit 1 060 kronor för att ordna med lagfart. X har för egen räkning förbrukat beloppet.

8) Grovt bedrägeri. X har under senare hälften av 1949 medelst vilseledande förmått en fastighetsköpare att vidtaga sådana handlingar, att X på köparens bekostnad erhållit 25 000 kronor.

9) Grov förskingring. I september 1949 har X belånat en av honom med redovisningsskyldighet innehavd inteckning för 5 000 kronor, varefter han förbrukat beloppet för egen räkning.

10—11) Förskingring. X har för två fastighetsköpare förskingrat i oktober 1949 1 664 kronor av handpenningen och i februari 1950 570 kronor.

12) Grovt bedrägeri. I samråd med två kumpaner har X i augusti 1949 förmått två fastighetssäljare att acceptera en värdelös inteckning å 9 000 kronor som likvid för återstående köpeskillning.

X sökte nåd. I nådeansökningen hänvisade X bl. a. till sin revisionsinlaga, i vilken hans försvarare anfört bl. a.:

Jag ber att få framföra en synpunkt på straffmätningen i detta fall, som möjligen kan mildra X:s straff i någon mån. Såsom framgår av handlingarna i målet häktades X redan i februari månad 1950 och har polisutredningen sedan fortgått under något år. Därefter har ingenting hänt, förrän målet kom upp i underrätten hösten 1952 med huvudförhandling i januari månad 1953. X har alltså efter häktningen fått gå och vänta nästan tre år på målets handläggning i första instans. Jag avser icke att härmed framföra någon som helst kritik, vare sig mot åklagaren eller domstolen, för dröjsmålet, ty förvisso har utredningen varit mycket omfattande och berörde ju många fall, som icke blevo föremål för åtal, när straffbar handling icke ansågs föreligga, men X har likväl nödgats att vänta dessa tre år i vända och bävan. X:s ekonomi har under dessa tre år varit helt undergrävd. Han har under trycket av den väntade rättegången icke kunnat samla sig till något positivt arbete av värde, och han har fått möta oerhörda svårigheter i form av misstro i sin verksamhet. Förföljelse mot sonen nödgade honom att för en tid flytta från orten och taga sin bostad på annat håll. X har alltså redan på visst sätt genomlevt tre års strafflidande, ehuru utan fängelsemur. Han har under denna tid icke låtit komma sig något som helst anmärkningsvärt till last och bestraffningen kommer nu trots domstolarnas snabba handläggning vid en tidpunkt, då X redan visat god bot och bättring. Det synes mig därför åtminstone numera föreligga många starka skäl för en nedsättning av X:s straff. X åberopar såsom grund för sitt yrkande, att han under sin barndom och ungdom fått genomgå så svåra lidanden av psykologisk och social art, att hans bedrägeribrott måste betraktas såsom begånget under förmildrande omständigheter, särskilt vid beaktande, att han befarade att ånyo råka i ekonomisk misär, därest han inte kunde övervinna de belattningssvårigheter, som han trodde vara av övergående natur.

Till svar härå hade åklagaren i sitt genmäle över revisionsansökningen framhållit i huvudsak:

X har gått tillväga med synnerligen stor förslagenhet och fräckhet. I flera fall har han utnyttjat personer, vilka dels haft ytterst ringa erfarenhet av fastighetsaffärer och sålunda varit lätta byten, och dels varit i så pass små ekonomiska omständigheter att brotten mot dem inneburit svåra ekonomiska och rent personliga lidanden. Beträffande påståendet att X genom att lång tidsperiod förflutit, innan målet kunnat avgöras, utstått ett visst lidande, är endast att anföra, att detta dröjsmål till icke ringa del berott på X själv. Först och främst torde böra påpekas, att X gjort allt för att polisutredningen skulle bli så invecklad och omfattande som möjligt. Han har enständigt nekat, åtminstone under hela förundersökningen, till de allra flesta brotten och därigenom åsamkat lång tidsutdräkt vid utredningen. Han har efter frigivningen ur häktet ansett sig psykiskt sjuk och under flera månaders tid icke kunnat ställa sig till förfogande för polisundersökningen.

X uppgav vidare i nådeansökningen att han sedan två månader var anställd på en mäklarbyrå med gott anseende, att han där tjänstgjorde såsom försäljningschef och erhöll lön i form av provision på firmans omsättning samt att anställningen var avsedd att vara fast och att han framdeles skulle komma att erhålla bestämd lön. Nådeansökningen åtföljdes av ett berömande intyg av X:s arbetsgivare.

Högsta domstolen fann anledning ej förekomma att tillstyrka bifall till ansökningen. Den 13 november 1953 beslöt Kungl. Maj:t i statsrådet att yttrande över X:s nådeansökan skulle inhämtas från vederbörande skyddskonsulent.

Skyddskonsulenten i det distrikt, inom vilket X:s hemstad är belägen, yttrade sammanfattningsvis, att det icke kunde anses uteslutet att den meddelade domen samt omständigheterna däromkring kunde ha fört med sig sådan korrigerande verkan, att verkställande av domen kunde genom nåd få villkorligt anstå. På förslag av skyddskonsulenten inhämtades yttrande jämväl från skyddskonsulenten i den stad, där X numera är bosatt. Denne lämnade en redogörelse för de förhållanden, under vilka X dåmera levde, samt anförde såsom eget yttrande.

Vissa omständigheter synes motivera, att X:s nådeansökan åtminstone delvis vinner bifall. Det har förflutit lång tid sedan han åtalades. Han innehar en förmånlig anställning, som kan möjliggöra för honom att återbetala på skadestånden, vartill han förklarat sig villig. Hans villighet har ådagalagts genom att han under längre tid betalat av på sin skuld till en av målsägandena. Denna anställning synes han icke ens behöva förlora, om ett straff, som han eventuellt ålägges att avtjäna, bestämmes till högst ett halvår. Han är anställd med lön plus provision och står under uppsikt av en arbetsgivare, som känner förhållandena och är beredd att samarbeta med en övervakare. En synnerligen lämplig övervakare har ställt sig till förfogande. Till en eventuell villkorlig dom synes böra knytas föreskrift, att X skall avstå 20 % av sina inkomster för betalning av honom ådömt skadestånd, varjämte X givetvis bör ställas under övervakning.

Sedan utredningen sålunda kompletterats, beslöt Kungl. Maj:t den 12 mars 1954 (nr 32) på föredragning och hemställan av statsrådet och chefen för

justitiedepartementet Zetterberg att av nåd bestämma det X ådömda straffet till *dels* straffarbete fem månader, vilket straff X hade att avtjäna, *dels ock* straffarbete ett år, beträffande vilket sistnämnda straff verkställigheten skulle anstå i enlighet med lagen om villkorlig dom, ävensom föreskriva att X skulle under en prövotid av tre år, räknat från dagen för Kungl. Maj:ts beslut i förevarande ärende, stå under övervakning med rådhusrätten i A såsom övervakningsdomstol samt under prövotiden vara skyldig att enligt föreskrifter av övervakningsdomstolen verkställa avbetalningar å honom ådömt skadestånd.

Huruvida andra upplysningar än de som redovisas i handlingarna stått till departementschefens förfogande är givetvis utskottet obekant. I vart fall giva enligt utskottets mening varken skyddskonsulenternas uttalanden och övriga i nådeärendet inkomna handlingar — som ej, såvitt handlingarna upplysa, underkastats något bedömande från deras sida som i rättegången tagit befattning med saken — eller de omständigheter, som framkommit under rättegången, någon hållbar grund för bifall till nådeansökningen. På grund härav har utskottet ansett anmälan enligt § 107 regeringsformen böra göras mot föredragande departementschefen, statsrådet Zetterberg.»

II.*

(Protokoll över socialärenden den 30 juni 1953.)

av herrar *Herlitz, Hansson, Weiland, Håstad* och *Rimås*, vilka anförde:

»Den statliga låneverksamheten för bostadsbyggande är anordnad på så sätt att den som avser att bygga kan — hos vederbörande länsbostadsnämnd eller, då fråga är om större byggnadsföretag, hos bostadsstyrelsen — utverka ett preliminärt beslut om lån. När bygget är färdigt, sker en detaljprövning av ärendet, varefter lånemyndigheten meddelar slutligt beslut över ansökningen. Först härefter kan utbetalning av medel komma i fråga. Tiden mellan preliminärt och slutligt beslut beräknas till genomsnittligt ett och ett halvt år.

För att statsmakterna skola kunna hålla överblick över de förbindelser, som genom de preliminära besluten ådragas staten, brukar riksdagen för varje budgetår ange en ram, som dessa beslut tillsammans icke få överskrida. Beviljandet av anslag sker först i den mån definitiva beslut skola meddelas och medel sålunda erfordras för utbetalning av beviljade lån. Lånemedlen utgå ur lånefonden för bostadsbyggande och från anslaget för tilläggsån till viss bostadsbyggnadsverksamhet.

*Närvarande vid behandlingen av förevarande ärende:

från första kammaren: herrar Elmgren, Hällgren, Sandberg, Herlitz, Hansson, Fritiof Karlsson, Danström, Weiland, Erik Olsson och Sigfrid Larsson; samt

från andra kammaren: herrar Pettersson i Norregård, Fast, Norén, Håstad, Spångberg, Jonsson i Haverö, Olsson i Mora, Adamsson och Rimås.

Riksdagen medgav vad beträffar budgetåret 1952/53 att preliminära beslut angående lån från fonden för bostadsbyggande fingo meddelas intill ett belopp om 380 miljoner kronor och från anslaget till tilläggsån för viss byggnadsverksamhet intill ett belopp om 210 miljoner kronor (prop. nr 128/1952, statsutskottets utl. nr 144).

Den 29 maj 1953 anmälde bostadsstyrelsen till socialdepartementet, att preliminära lånebeslut under budgetåret 1952/53 skulle komma att meddelas i sådan omfattning att de fastställda högsta beloppen skulle komma att överskridas med, såvitt gällde lånen till bostadsbyggande, 75 miljoner kronor och, såvitt gällde anslaget för tilläggsån, 96 miljoner kronor. Den för det föregående budgetåret (1951/52) angivna ramen hade icke fullt ut tagits i anspråk, och styrelsen ansåg att den sålunda uppkomna marginalen — 40 resp. 36 miljoner kronor — alltfjänt stode till förfogande. Styrelsens hemställan gick förty ut på bemyndigande att av de belopp, som kunde komma att medgivas för budgetåret 1953/54, taga i anspråk resp. 35 (75—40) och 60 (96—36) miljoner kronor.

Departementschefen har i anledning av denna framställning av bostadsstyrelsen yttrat (prop. nr 1/1954, bil. 26):

Det sagda innebär, att bostadsstyrelsen icke har iakttagit den av riksdagen och Kungl. Maj:t bestämda ramen för beviljande av preliminära lånebeslut, varigenom densamma kommit att överskridas. Förhållandet har icke anmälts för Kungl. Maj:t i sådan tid att frågan om ramens storlek kunde ånyo underställas riksdagen. Möjlighet fanns att på sätt bostadsstyrelsen föreslagit minska ramen för budgetåret 1953/54 med de belopp, varmed de för 1952/53 medgivna högsta beloppen överskridits. Jag fann en sådan åtgärd i dåvarande läge mindre ändamålsenlig. Riktigare var enligt min mening att sedan bättre hållpunkter beträffande situationen erhållits underställa riksdagen frågan, huruvida överskridandet under budgetåret 1952/53 skulle föranleda någon ändring av de för innevarande budgetår fastställda högsta beloppen.

På departementschefens förslag lämnade Kungl. Maj:t den 30 juni 1953 bostadsstyrelsen bemyndigande av innebörd, att de fastställda högsta beloppen höjdes i enlighet med styrelsens beräkning. Beslutet lyder:

Kungl. Maj:t bemyndigar — med ändring därutinnan av Sitt ovannämnda beslut den 30 maj 1952 — bostadsstyrelsen att under budgetåret 1952/53 meddela preliminära beslut angående lån, som skola utgå från lånefonden för bostadsbyggande, intill ett belopp av 455 000 000 kronor samt angående lån, som skola utgå från investeringsanslaget till tilläggsån till viss bostadsbyggnadsverksamhet, intill ett belopp av 306 000 000 kronor.

I skrivelse den 28 augusti 1953 anmälde bostadsstyrelsen ytterligare överskridanden med 56 milj. kr. beträffande lånefonden och 9 milj. kr. i fråga om tilläggsånen. Styrelsen hemställde, att Kungl. Maj:t måtte låta bero vid dessa överskridanden. Kungl. Maj:t har ännu inte meddelat beslut med anledning av denna framställning.

Statsutskottet har i annat sammanhang uttalat sig om vad som förekommit i denna fråga (utl. nr 16/1954) och därvid anför, att utskottet fann det

anmärkningsvärt att bostadsstyrelsen icke tidigare än som skett för Kungl. Maj:t anmält behovet av vidgad ram för den preliminära långivningen.

Riksräkenskapsverket har den 22 februari 1954 avgivit remissyttrande över styrelsens senaste anmälan om överskridande av de i ramarna angivna beloppen. Verket uttalar, att — när saken redan bragts till riksdagens kännedom och detta icke medfört att ramen för senare budgetår minskats — nu icke påkallas vidare åtgärd i vad avser den budgetmässiga regleringen av överskridandena än att Kungl. Maj:t förklarar, att vid dessa må bero. Verket anför vidare, att de i ramen för ett budgetår angivna beloppen icke få tagas i anspråk under ett annat år:

Det får anses uppenbart, att de utgiftsbemyndiganden, som ifrågavarande ramar representera, icke äro att likställa med reservationsanslag och att bemyndigandena alltså i likhet med obetecknade anslag och förslagsanslag kunna utnyttjas endast under det budgetår, för vilket de beviljats. Uppenbart är också, att ett sådant bemyndigande lika litet som ett riksstatsanslag kan disponeras före ingången av statsregleringsåret.

Riksdagen hade för budgetåret 1952/53 samtyckt till att preliminära beslut om lån från fonden för bostadsbyggande fingo meddelas intill ett belopp av 380 miljoner kronor och från anslaget till tillägglån till viss byggnadsverksamhet intill ett belopp av 210 miljoner kronor. Icke desto mindre har bostadsstyrelsen under nämnda budgetår meddelat preliminära beslut om lån som inneburit, att den av riksdagen fastställda ramen för låneverksamheten överskridits med avsevärda belopp. Uppenbart är att detta överskridande ej kan motiveras med att de i ramen för påföljande verksamhetsår, budgetåret 1953/54, fastställda beloppen kunde tagas i anspråk i förskott. Ej heller kan med fog det förhållandet åberopas att under föregående år, budgetåret 1951/52, medgivna belopp alltjämt voro disponibla. Det får nämligen, såsom riksräkenskapsverket anfört, anses klart att de utgiftsbemyndiganden, som ifrågavarande ramar representera, kunna utnyttjas endast under det budgetår, för vilket de beviljats.

Ett överskridande av en av riksdagen meddelad fullmakt kan, allrahelst då det är av sådana proportioner, icke lämnas opåtalat av konstitutionsutskottet.

Det vill synas som om ansvaret för vad sålunda förelupit i första hand måste drabba bostadsstyrelsen, som först vid en tidpunkt, då möjlighet ej fanns att fråga riksdagen, bragte saken till Kungl. Maj:ts kännedom; redan vid denna tidpunkt synes ramarna ha överskridits. Förklaringen till detta förfaringsätt torde, såsom riksräkenskapsverket anmärkt, böra närmast sökas däri att bostadsstyrelsen icke på förhand inom den av Kungl. Maj:t och riksdagen bestämda ramen maximerat de olika länsbostadsnämndernas och styrelsens egen preliminära långivning under budgetåret.

I vad mån departementschefen kan anses medansvarig genom att icke sörja för en effektivare kontroll av lånebemyndigandenas utnyttjande må lämnas därhän. I varje fall har departementschefen genom att i juni 1953

hemställa att Kungl. Maj:t måtte bemyndiga bostadsstyrelsen att meddela preliminära lånebeslut intill de av styrelsen framräknade högre beloppen påtagit sig ansvaret för överskridandena.

Enligt vår mening skulle riksdagens inflytande över statsfinanserna givas till spillo, om konstitutionsutskottet underlåte att göra anmälan i anledning av det den 30 juni 1953 lämnade bemyndigandet.

Med anledning av vad nu anförts ha vi ansett utskottet böra göra anmälan enligt § 107 regeringsformen beträffande ovan omnämnda av statsrådet och chefen för socialdepartementet vidtagna åtgärd.»

III.*

(Protokoll över kommunikationsärenden den 6 november 1953.)

av herrar *von Friesen, Weiland, Håstad, Nordkvist* och *Hammar*, vilka anförde:

»Chefen för kommunikationsdepartementet erhöll den 5 juni 1953 Kungl. Maj:ts bemyndigande att tillkalla högst tio utredningsmän för att verkställa en översyn av riktlinjerna för den statliga trafikpolitiken.

Såsom utredningsmän tillkallades den 18 juni 1953 statssekreteraren i kommunikationsdepartementet Per Åsbrink, ordförande, länsassessorn B. O. Dillén, direktören och ledamoten av andra kammaren G. N. Kollberg, professor E. R. Lindahl, fil. lic. R. A. Meidner, läderarbetaren och ledamoten av första kammaren R. V. Persson, häradsdomaren och ledamoten av första kammaren P.-O. Pålsson, ekonomidirektören E. A. Sjöberg, ordföranden i Svenska lasttrafikbilägareförbundet V. Ström samt bruksdisponenten K. Hj. Åselius. Utredningsmännen antogo benämningen *1953 års trafikutredning*.

Enligt direktiven skall utredningen företaga en prövning av hela det trafikpolitiska problemet. En huvuduppgift för utredningen är att föreslå en lämplig avvägning för framtiden mellan järnvägs- och biltransporter. I direktiven för utredningen anfördes, att utredningen borde genomföras under hänsynstagande till skilda intressen såväl i fråga om transportapparatus utbyggnad, standard, kostnader och kostnadsfördelning som i fråga om önskemål och krav från olika grupper av trafikanter och trafikutövare. Vidare yttrades, bland annat:

Utredningen bör därvid med utgångspunkt från kostnadsstrukturen för järnvägs- respektive vägtransporter samt dessa transporters olika ekonomiska förutsättningar i områden med olika trafiktäthet, söka komma fram till en avvägning, som möjliggör en ändamålsenlig användning och samordning av de skilda transportmedlen. Av vad tidigare anförts följer, att utred-

*Närvarande vid behandlingen av förevarande ärende:

från första kammaren: herrar Elmgren, Hällgren, Sandberg, Fritiof Karlsson, Weiland, Olsén och Sigfrid Larsson; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, von Friesen, Håstad, Larsson i Julita, Nordkvist i Kalmar, Gustafsson i Bogla, Hammar, Larsson i Luttra, fru Wallin och herr Adamsson.

ningen därvid icke minst bör undersöka förutsättningarna för att uppnå en kostnadsmässigt sett riktigare fördelning av transportverksamheten mellan de olika trafikmedlen. Mycket synes tala för att såväl en överföring av vissa transporter från järnväg till bil som vice versa borde eftersträvas såsom ett led i den ekonomiskt riktigare anpassning av arbetsfördelningen mellan dessa båda transportmedel, som bl. a. tidigare berörda skiljaktigheter i taxsystemen hittills försvårat. Men även i övrigt synes en prövning av frågan om järnvägssystemets allmänna anpassning till den situation, som uppkommit i och med bilens frammarsch, nu böra företagas. En sådan prövning synes böra innefatta överväganden av bl. a. sådana frågor som de konsekvenser för järnvägsdriften, för dess lokaltågsservice, för behövlig stationstäthet, terminalservice etc., som följer av eller kan accepteras i och med att samhället i bilarna fått tillgång till ett transportmedel med större snabbhet och räckvidd än tidigare lokaltransportmedel.

Det allmänna målet för de trafikpolitiska lösningar utredningen skall söka anvisa bör vara att för landets olika delar trygga en tillfredsställande transportförsörjning till lägsta möjliga kostnader och under former, som medger företagsmässig effektivitet och sund utveckling av transportapparat. Med hänsyn såväl till nyssnämnda krav på företagsmässig effektivitet som till statsfinansiella överväganden finner jag det angeläget, att en sådan ordning för vår transporthushållning eftersträvas, att — oavsett de inslag av kostnadsutjämning mellan skilda landsdelar och trafikantgrupper som alltjämt kan finnas påkallade — transportverksamheten totalt sett icke skall nödvändiggöra direkta subventioner från det allmänna.

I skrivelse till Kungl. Maj:t den 19 oktober 1953 anförde utredningen, att det för utredningen vore av väsentlig betydelse att i stora drag kunna följa den pågående utvecklingen på de olika områden, som utredningsarbetet omfattade, samt att det vidare vore av vikt att utredningen finge tillfälle att i principfrågor av trafikpolitisk natur hos ifrågakommande myndigheter anmäla de synpunkter som från utredningens sida kunde vara att anföra, så att icke i dylika frågor utan övervägande av nämnda synpunkter avgöranden träffades, vilka — exempelvis genom nedläggandet av kostnader i trafikantläggningar och trafikmateriel — kunde få verkningar som kunde förhindra eller försvåra det eventuella genomförandet av de förslag som utredningen hade att framlägga.

Utredningen hemställde, under åberopande härav, att Kungl. Maj:t måtte anbefalla de myndigheter, vilka hade att träffa avgöranden i frågor av trafikpolitisk betydelse, närmast järnvägsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, biltrafiknämnden, priskontrollnämnden, jordbruksnämnden, riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap, statistiska centralbyrån och länsstyrelserna, att — i den utsträckning som av trafikutredningen efter med vederbörande myndigheter upptaget samråd befundes påkallad — dels hålla utredningen underrättad om den fortgående utvecklingen inom den del av det inrikes trafikväsendet, som fölle inom vederbörande myndighets ämbetsområde, dels ock i principfrågor av trafikpolitisk natur inhämta utredningens yttrande.

Framställningen från utredningen föredrogs i konselj den 6 november 1953 av chefen för kommunikationsdepartementet, statsrådet Andersson. I

enlighet med föredragandens hemställen bifölls därvid framställningen, såvitt avsåg de i skrivelsen uppräknade myndigheterna.

Att en statlig utredning erhåller information eller beredes tillfälle yttra sig i frågor som faller inom dess kompetensområde torde i och för sig inte föranleda några invändningar. Annorlunda blir förhållandet om denna utredning såsom förekommer i det ovan relaterade fallet till ordförande har en ledande tjänsteman i departementet. Därest ett besvärsärende uppkommer och en ansökan om exempelvis trafiktillstånd blir föremål för Kungl. Maj:ts prövning måste Kungl. Maj:ts opartiskhet ifrågasättas av den klagande, enär statssekreteraren i departementet i förväg givit sin mening tillkänna i ärendet.

Redan år 1926 riktade konstitutionsutskottet en anmärkning mot chefen för socialdepartementet för att denne hemställt att åt statssekreteraren i nämnda departement meddelades förordnande att tillika vara ordförande och chef i arbetsrådet. Förhållandena beträffande ovan refererade fall synas vara i flera hänseenden likartade. Under framhållande av vikten att Kungl. Maj:t vid sin prövning icke ens ger sken av bundenhet i sin bedömning och jämväl av risken för obehörigt ministerstyre ha vi inom utskottet yrkat anmälan jämlikt § 107 regeringsformen mot föredragande departementschefen, statsrådet Andersson.»

IV.*

(Protokoll över jordbruksärenden den 6 november 1953.)

av herrar *Hästad, Herlitz* och *von Friesen*, vilka anförde:

»I skrivelse den 23 december 1940 anhöll statens livsmedelskommission, att Kungl. Maj:t måtte bland annat dels utfärda kungörelse angående reglering av införseln av vissa fettvaror, dels förordna att inom livsmedelskommissionen skulle inrättas en särskild clearingkassa för reglering av priserna inom landet å fettvaror.

Den 10 januari 1941 utfärdade Kungl. Maj:t kungörelse (nr 23) angående reglering av införseln av vissa fettvaror m. m. Samma den 10 januari förordnade Kungl. Maj:t i brev till fullmäktige i riksgäldskontoret, att inom dåvarande statens livsmedelskommission skulle inrättas en särskild clearingkassa för reglering enligt Kungl. Maj:ts bestämmande av marknadspriserna inom landet på fettvaror. Därjämte bemyndigades kommissionen att träffa erforderliga avtal med berörda organisationer. Linolja utgjorde en av de i kungörelsen och brevet berörda fettvarorna. För att utjämna skillnaden mellan importpriserna och de svenska marknadspriserna infördes ett

*Närvarande vid behandlingen av förevarande ärende:
från första kammaren: herrar Karl August Johanson, Sandberg, Herlitz, Hansson, Fritjof Thun, Ollén, Carl Albert Anderson och Sigfrid Larsson; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, Pettersson i Norregård, von Friesen, Norén, Hästad, Spångberg, Jonsson i Haverö, Nordkvist i Kalmar, fru Wallin och herr Rimås.

clearingsystem innebärande att, om clearingpriset på en vara sattes högre än den inhemska produktionskostnaden eller importkostnaden, överskottet skulle tillföras en särskild clearingkassa. Vid omvänt förhållande skulle förlusten bestridas med kassans medel.

Den år 1941 utfärdade kungörelsen ersattes med kungörelsen den 31 juli 1945 (nr 583) angående reglering av införseln av vissa livsmedel m. m., vilken senare kungörelse i sin tur upphävdes genom kungörelsen den 14 mars 1947 (nr 82) angående allmänt importförbud.

Kungl. Maj:ts brev den 10 januari 1941 till fullmäktige i riksgäldskontoret har icke upphävts.

I propositionen nr 196/1953, vari förslag till en ny fettvarureglering lämnades, redovisades regleringssystemet. Därvid redogjordes för 1941 års kungörelse samt för inrättandet av clearingkassan. Vidare omnämndes, att fettvaruclearingen omfattade bland annat svenskt oljeväxtfrö och olja av sådant frö samt importerat linfrö och importerad linolja. Departementschefen uttalade i propositionen, att han ansåge, att linfrö och icke härdad linolja, vilka varuslag vore föremål för prisclearing, skulle lämnas utanför regleringen med hänsyn till de komplikationer, som eljest skulle uppstå, samt att frågan om stöd åt den inhemska produktionen av linolja torde få upptagas i annat sammanhang. I ett vid propositionen fogat förslag till förordning angående reglering av införseln av fettråvaror och fettvaror utsades uttryckligen, att förordningen icke skulle vara tillämplig på linfrö och icke härdad linolja.

Bevillningsutskottet anförde i betänkande (nr 54/1953) över propositionen, att utskottet delade departementschefens uppfattning att det gällande regleringssystemet icke längre borde tillämpas. Utskottet fann i likhet med departementschefen uppenbart, att ett regleringsförfarande behövdes även för framtiden med undantag dock för sådana varor, som icke alls eller i vart fall icke ekonomiskt vore användbara för matnyttigt ändamål.

Vad utskottet i betänkandet anförde lämnades av riksdagen utan erinran. Förordningen angående reglering av införsel av fettråvaror och fettvaror m. m. (nr 395) utfärdades den 5 juni 1953 och trädde i kraft den 1 juli samma år. Linfrö och icke härdad linolja äro, i enlighet med vad som föreslagits i propositionen, undantagna från tillämpningen av den nämnda förordningen. I förordningen stadgas vidare, att Kungl. Maj:t må förordna om importförbud, regleringsavgifter m. m. Sådant förordnande lämnades genom kungörelse den 12 augusti 1953 (nr 578), vilken trädde i kraft den 1 september 1953. Under tiden mellan den 1 juli och den 1 september 1953 uttogos clearingavgifter för samtliga berörda fettråvaror med stöd av brevet den 10 januari 1941. Den 5 juni 1953 utfärdades även kungörelse om ändring i kungörelsen den 14 mars 1947 (nr 82) angående allmänt importförbud (nr 498). Enligt den nuvarande lydelsen av importförbudskungörelsen meddelas av statens jordbruksnämnd importlicens i fråga om bland annat oljor av vegetabiliskt ursprung. Bland dessa oljor ingår linolja.

I skrivelse till Konungen den 12 juni 1953 anförde statens jordbruksnämnd bland annat följande.

Clearingförfarandet beträffande linolja som grundar sig på Kungl. Maj:ts beslut den 10 januari 1941, synes böra bibehållas till den 1 mars 1954. En avveckling av regleringen i fråga redan den 1 juli eller den 1 september i år beräknas med utgångspunkt från den nuvarande världsmarknadsprinsnivån på linolja medföra en förlust för den av nämnden omhänderthavda clearingkassan för fettvaror på drygt 7 milj. kronor respektive cirka 5,5 milj. kronor. Om man däremot bibehåller den nuvarande regleringen intill månads-skiftet februari/mars torde med oförändrad prinsnivå på den svenska marknaden på linolja och nuvarande världsmarknadspriser på varan, clearingkassans inkomster och utgifter såvitt angår linfrö och linolja i stort sett ha utjämnats.

Nämnden hemställde därför bland annat, att Kungl. Maj:t ville lämna utan erinran att clearingsystemet för linolja bibehölles intill utgången av februari 1954.

I en med anledning av jordbruksnämndens skrivelse till Konungen ställd skrift den 11 augusti 1953 anförde Färg- och fernissfabrikanternas förening bland annat följande.

Därest jordbruksnämndens hemställan skulle bifallas skulle dessutom den egendomliga situationen uppstå, att de företag, som för sin fabrikation använda sig av i regleringen ingående tekniska fetter, skulle efter den 1 sept. 1953 genom regleringsförfarande erhålla sina råvaror till världsmarknadspris, under det att förbrukare av linolja, vilket varuslag undantagits från regleringen i avsikt att möjliggöra för konsumenterna att inköpa linolja till världsmarknadspris, skulle bli tvingade att under ytterligare ett halvår betala ett betydande överpris. Det förefaller oss icke troligt, att detta varit Kungl. Maj:ts eller riksdagens mening.

Med anledning bland annat härav hemställde föreningen, att linfrö och icke härdad linolja senast den 1 september 1953 måtte befrias från samtliga regleringar. Föreningen anhöll vidare, att — därest nyssnämnda framställning icke kunde bifallas — färg- och fernissindustrien måtte beredas tillfälle att intill tidpunkten för regleringssystemets upphörande inköpa linolja till världsmarknadspris.

Sedermera inkom till Kungl. Maj:t från statens jordbruksnämnd en inom nämnden den 28 oktober 1953 upprättad promemoria i ämnet. Av promemorian framgick, att jordbruksnämnden, efter förhandlingar med ovan-nämnda förening, den 27 oktober 1953 beslutat från och med den 1 december 1953 upphäva importregleringen på linolja.

På föredragning och hemställan av statsrådet och chefen för jordbruksdepartementet Norup fann Kungl. Maj:t den 6 november 1953 gott lämna utan erinran att regleringssystemet för linolja bibehölles intill utgången av november 1953.

Redan under det andra världskriget reagerade riksdagen mot att den ställdes utanför inflytande på clearingsystemet, trots att upptagande av clearingavgifter i hög grad kunde jämställas med påläggande av indirekt skatt (se

förfoganderättskommitténs betänkande, SOU 1952: 24 s. 44 ff.). Sedan 1941 står det också fast att dylika avgifter icke få upptagas utan riksdagens bemyndigande. Det generella bemyndigande att upptaga sådana avgifter, som lämnades 1942, hänförde sig uppenbarligen till då rådande förhållanden och kan icke längre åberopas. Numera gäller alltså, att clearingavgifter ej kunna upptagas utan riksdagens för varje särskilt fall givna medgivande. Enligt vår uppfattning måste kravet på riksdagens medverkan vid upptagande av clearingavgifter eller förlängning av clearingsystem resas med ännu större styrka i nuvarande fredstid, då något behov av samma snabba handlande som under kriget icke är för handen. Från denna klara konstitutionella utgångspunkt anse vi, att statsrådet och chefen för jordbruksdepartementet i följd vid framläggandet av förslaget om ny fettvarureglering hade, därest avsikten varit att fortsättningsvis uttaga clearingavgifter på linfrö och icke härdad linolja, bort begära riksdagens bemyndigande därtill. Om så skett, hade riksdagen fått tillfälle att taga ståndpunkt till frågan om den fördyring av byggnadskostnaderna, som skulle följa med ett fortsatt upptagande av ifrågakvarande clearingavgifter. Därigenom att intet nämndes i propositionen härom, medan linfrö och icke härdad linolja uttryckligen undantogs i den nya fettvaruregleringen, varom ett författningsutkast intagits i propositionen, fick riksdagen icke någon direkt anledning att ompröva frågan om lämpligheten eller skäligheten av fortsatt linoljereglering; snarare kan det sägas att riksdagens beslut vilade på den förutsättningen att clearingen skulle upphöra. Då det enligt vår mening bort åvila departementschefen att förelägga riksdagen hela regleringsfrågan, ha vi yrkat, att utskottet måtte på grund av uraktlåtenheten härutinnan besluta anmälan enligt § 107 regeringsformen mot föredragande statsrådet Norup.»

V.*

(Protokoll över jordbruksärenden.)

av herrar *Dahlén, Herlitz, Hansson, Weiland, von Friesen, Olsson* i Mora och *Nilsson* i Göingegården, vilka anfört:

»Valde Olsson, Prästgården, Heby, anförde den 12 november 1952 hos Kungl. Maj:t besvär över lantbruksstyrelsens resolution den 10 september 1952 angående utövande av kronans förköpsrätt beträffande de Olsson tillhöriga jordbruksfastigheterna Starfors Sör 2³⁰ och 3⁴⁰ i Västerlövsta socken, Västmanlands län. Besvärerna hade ännu den 15 mars 1954 icke avgjorts.

I 1 § *lagen* den 30 juni 1947 om kronans förköpsrätt stadgas bl. a. att vid försäljning av jordbruksfastighet kronan äger, för att underlätta bildandet

*Närvarande vid behandlingen av förevarande ärende:

från första kammaren: herrar Karl August Johanson, Elmgren, Lindén, Herlitz, Hansson, Fritiof Karlsson, Fritjof Thun, Weiland, Olsén och Sigfrid Larsson; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, Pettersson i Norregård, von Friesen, Fast, Norén, Spångberg, Olsson i Mora, Nilsson i Göingegården, Andersson i Linköping och Dahlén.

av bärkraftiga brukningsdelar, lösa till sig fastigheten till det pris som köparen utfäst. Sådan förköpsrätt utövas för varje hushållningssällskaps område av den lantbruksnämnd som där skall finnas. Enligt 6 § åligger det lantbruksnämnden, i fall av beslut att göra bruk av kronans förköpsrätt, att vid äventyr av talans förlust instämma köparen inom tre månader från det lagfart söktes å dennes fång ävensom att inom samma tid göra anmälan hos inskrivningsdomaren för talans antecknande i fastighetsboken. Över beslut att förköpsrätt skall utövas må, enligt 14 §, klagan föras hos lantbruksstyrelsen inom en månad från den dag klaganden erhöi del av beslutet. Slutligen anges i 15 §, att i vad avser klagan över lantbruksstyrelsens beslut gäller den ordning, som är bestämd för överklagande av förvaltande myndigheters och ämbetsverks beslut.

Lagen om kronans förköpsrätt grundar sig på ett förslag, som framlades av 1942 års jordbrukskommitté i betänkande angående riktlinjer för den framtida jordbrukspolitiken (SOU 1946: 46). Syftet med förköpsrätten angavs vara att underlätta och påskynda den yttre rationalisering på jordbrukets område, till vilken staten borde direkt medverka, d. v. s. den yttre rationaliseringen av övergångsjordbruken.

I proposition nr 75/1945 anförde *departementschefen* i vad anginge förfarandet vid utövandet av förköpsrätten bl. a. följande:

I övrigt bör den tidsfrist, inom vilken förköpsrätten skall utnyttjas, räknas från det köparen sökt lagfart å sitt fång. Denna tidsfrist torde, likaledes i anslutning till vad som gäller i fråga om arrendators förköpsrätt, böra bestämmas till tre månader från det lagfartsansökan gjordes. Någon skyldighet för den, som inköpt en jordbruksfastighet, att göra anmälan till rationaliseringsorganet om sitt fång, synes ej böra föreskrivas. För att sagda organ skall bli i tillfälle att följa fastighetsförsäljningarna och att utnyttja sin förköpsrätt bör det i stället åligga inskrivningsdomaren att, då lagfart sökes å jordbruksfastighet, göra anmälan härom till rationaliseringsorganet.

Har rationaliseringsorganet beslutat instämma talan om förköp, kan köparen ävensom arrendator, vilken äger göra gällande inköpsrätt till fastigheten, överklaga detta beslut. Dylik besvär rätt skall dock ej föreligga, därest frågan om behovet av att förvärva fastigheten för rationaliseringsändamål redan förut blivit vederbörligen prövad.

I vad avsåge den tid inom vilken lantbruksnämnd skulle ha att fatta beslut i frågor om utövande av förköpsrätt, anförde *särskilda utskottet* i utlåtande nr 2/1947:

Då försäljning skett, vid vilken kronans förköpsrätt får utövas, finnas enligt förslaget två möjligheter för köparen att erhålla besked från nämnden, huruvida denna ämnar använda förköpsrätten eller ej. Den ena, som anges i 7 §, är att köparen, med överlämnande av köpehandlingen i besträkt avskrift, anmäler sitt fång för lantbruksnämnden. Den andra, varom stadgas i 6 §, är att köparen, utan att ha gjort någon dylik anmälan, söker lagfart å sitt fång. I förra fallet är nämnden, om den vill göra bruk av förköpsrätten, skyldig att vid äventyr av talans förlust instämma sin talan inom en månad från det anmälan skedde, medan i senare fallet talan skall instämmas inom tre månader från det köparen sökte lagfart å sitt fång. Då köparen alltid måste ha intresse av att snabbt få besked om lantbruksnämndens in-

ställning, torde det kunna förutsättas, att det så gott som undantagslöst blir den förra utvägen, som kommer att begagnas. Då denna utväg alltid står öppen för köparen, synes det ej heller förefinnas tillräckliga skäl för att man — med avvikelse från motsvarande stadgande i lagen om arrendators förköpsrätt — skulle nedsätta den i det senare fallet stadgade tidsfristen från tre månader till kortare tid. Även här vill utskottet emellertid understryka angelägenheten av att nämndens ställningstagande skall ske utan onödigt dröjsmål. (Kurs. här.)

Valde Olsson erhöll den 28 maj 1952 lagfart å jordbruksfastigheterna Starfors Sör 2³⁰ och 3⁴⁰. Olsson hade enligt köpekontrakt den 15 augusti 1951 med påskrift den 31 mars 1952 för 25 000 kronor inköpt fastigheterna av Helmer Andersson och dennes hustru.

I skrift, vilken inkom till lantbruksnämnden i Västmanlands län den 7 juli 1952, anhöll Reinhold Jansson, Heby, att nämnden måtte begagna sin förköpsrätt i vad avsåge de av Olsson köpta fastigheterna. Olssons fastigheter vore enligt Janssons bedömning lämpliga för förstärkning av Janssons jordbruk till vilket de gränsade.

Lantbruksnämnden i Västmanlands län förklarade samma den 7 juli fastigheterna behövliga för rationaliseringsändamål samt beslöt med stöd av bestämmelserna i lagen om kronans förköpsrätt att hos vederbörande häradsrätt anhålla om stämning å Olsson. Då enligt nämndens uppfattning en frivillig uppgörelse med Olsson vore till fördel för bägge parter, beslöt nämnden underrätta Olsson, att den för sin del vore villig att på oförändrade villkor övertaga fastigheterna. — Nämnden hade vid sitt avgörande av ärendet tillgång till ett av nämndens ordsombud avgivet yttrande, i vilket anförts bl. a., att Jansson tidigare icke visat intresse för jordförvärv, ehuru han något år tidigare haft möjlighet att förvärva en fastighet, vilken gränsade till hans egen. Det vore icke rätt att utan särskilt starka skäl fråntaga Olsson, som vore en ung och intresserad lantbrukare, den jord han förvärvat. Fördenskull avstyrkte ordsombudet, att nämnden begagnade sig av sin rätt till förköp.

Över nämndens beslut anförde Olsson besvär, vilka inkommo till lantbruksstyrelsen den 8 augusti 1952. Olsson framhöll bl. a., att Jansson vore till åren kommen. Hans barn vore icke intresserade av jordbruk, varför man kunde vänta sig, att Jansson inom en icke alltför lång tid komme att försälja fastigheten. Styrelsen remitterade ärendet till nämnden den 11 augusti 1952. Nämnden avstyrkte bifall till de av Olsson anförda besvären i yttrande, vilket inkom till styrelsen den 9 september 1952. Därvid anförde nämnden bl. a., att Olssons fastigheter omfattade 11,5 ha åker och 4,0 ha skog. Åkerjorden vore uppdelad i två skiften, ett på vardera sidan Örsundaån. Janssons fastighet omfattade 10,0 ha åker och 10,0 ha skog. Åkerjorden vore väl arrenderad och belägen i ett sammanhängande skifte i anslutning till byggnaderna. En av sönerna vore enligt föräldrarnas utsago intresserad av att i framtiden övertaga gården. — Mot nämndens beslut reserverade sig ledamoten Vigelsbo. I resolution den 10 september 1952, vilken delgavs Olsson

den 14 oktober samma år, fann lantbruksstyrelsen ej skäl bifalla de av Olsson anförda besvären.

Över styrelsens beslut anförde Olsson underdåniga besvär, vilka inkommo till *jordbruksdepartementet* den 12 november 1952. Olsson framhöll därvid bl. a., att han med ägaren av Starfors Sör 3³¹ och 3³⁴ preliminärt avtalat om förvärv av ett område av cirka 8 tunnland åkerjord.¹ Jansson hade tidigare haft och hade allt fortfarande möjlighet att förvärva jord av ägaren till de nyssnämnda fastigheterna. Jansson hade emellertid icke begagnat sig av detta erbjudande. — Vid besvären voro fogade åtskilliga intyg. Departementet remitterade den 13 november 1952 ärendet till lantbruksstyrelsen för utlåtande. Styrelsen remitterade i sin tur den 19 november 1952 ärendet till nämnden för yttrande. Nämnden vidhöll sin uppfattning att förköpsrätt borde tillämpas i yttrande, vilket inkom till lantbruksstyrelsen den 28 november 1952. — Mot nämndens beslut reserverade sig ledamoten Vigelsbo. Vigelsbo avgav vidare den 25 november 1952 kompletterande erinringar, vilka inkommo till departementet den 2 december 1952. I remissvar, vilket inkom till departementet den 9 februari 1953, avstyrkte styrelsen bifall till besvären.

Departementet remitterade den 22 december 1953 ärendet till lantbruksnämnden för förnyat utlåtande. I utlåtande, vilket inkom till departementet den 29 januari 1954, hemställde nämnden att, enär intet nytt inträffat i ärendet, Kungl. Maj:t måtte avslå de av Olsson anförda besvären. Mot nämndens beslut reserverade sig ledamöterna Vigelsbo och Karlsson, vilka anförde, att nämndens uppfattning att intet nytt inträffat i frågan icke syntes vara riktig. Åtminstone två jordbruk hade utbudits till salu. Dessa låge i grannskapet till de båda fastigheter, som ägdes av Jansson och Olsson.

I skrift, vilken inkom till departementet den 16 mars 1954, anförde Olsson, att sedan han under hand erfarit att mindre jordbruk, belägna i närheten av hans eget, utbudits till salu, det måhända förefunnes möjlighet att upptaga frågan med nämnden från nya utgångspunkter. Av denna anledning hemställde Olsson att de av honom anförda besvären tills vidare måtte få vila.

Av det anförda framgår, att Valde Olsson den 28 maj 1952 erhöll lagfart å jordbruksfastigheterna Starfors Sör 2³⁰ och 3⁴⁰ i Västerlövsta socken, Västmanlands län. Lantbruksnämnden i länet förklarade den 7 juli samma år fastigheterna behövliga för rationaliseringsändamål samt beslöt med stöd av bestämmelserna i lagen om kronans förköpsrätt att hos vederbörande häradsrätt anhålla om stämning å Olsson. Denne anförde den 8 augusti 1952 besvär över nämndens beslut hos lantbruksstyrelsen. Lantbruksstyrelsen fann den 10 september 1952 ej skäl bifalla besvären. Olsson besvärade sig

¹ Enligt en av lantbruksdirektören den 2 februari 1954 upprättad promemoria har Olsson hos nämnden begärt förvärvstillstånd för de ifrågakvarande fastigheterna, vilket meddelades styrelsen i skrivelse den 24 november 1952.

hos Kungl. Maj:t den 12 november 1952. Jordbruksdepartementet remitterade den 13 november 1952 ärendet till lantbruksstyrelsen för utlåtande. Styrelsen avstyrkte den 9 februari 1953 bifall till besvären. Ärendet vilade därefter i jordbruksdepartementet i 313 dagar eller till den 22 december 1953, då ärendet remitterades för förnyat utlåtande, denna gång till lantbruksnämnden. Nämnden hemställde den 29 januari 1954, att Kungl. Maj:t måtte avslå de av Olsson anförda besvären. Ännu den 15 mars 1954 hade ärendet icke avgjorts.

Helt allmänt torde i frågor av denna art kunna göras gällande, att de böra behandlas skyndsamt. Staten gör ett ingrepp i enskilds förvärv; det bör då ankomma på staten att icke låta rättsfrågan stå öppen under längre tid. 1947 års särskilda utskott underströk angelägenheten av att lantbruksnämndens ställningstagande vid utövandet av kronans förköpsrätt måtte ske 'utan onödigt dröjsmål'. Av sammanhanget framgår, att särskilda utskottet icke utslöt möjligheten att lantbruksnämnd skulle kunna behandla sådan fråga på kortare tid än den av lagen angivna, tre månader. Detta uttalande, som godtogs av riksdagen, kan rimligtvis icke tolkas så att lantbruksnämnd skall ålägga sig skyndsamhet, medan Kungl. Maj:t skulle kunna fördröja ett avgörande. För en jordbrukare kan tidsutdräkt med ett avgörande av här ifrågavarande slag medföra betydande olägenheter. Han får så utan att veta om han får skörda. Han förbättrar sina hus och ägor utan att veta om han får möjlighet att i längden använda dem. Den ekonomiska ersättningen för hans insatser kan icke uppväga olägenheten av den otrygghet, som följer av en under månader och år utdragen väntan. Vi ha därför inom utskottet yrkat anmälan jämlikt § 107 regeringsformen mot departementschefen, statsrådet Norup.»

VI.*

(Protokoll över handelsärenden den 13 februari, den 5 och den 18 juni 1953 samt den 19 februari 1954.)

av herrar *Herlitz, Nilsson* i Göingegården, *Hansson, Weiland, von Friesen, Swedberg* och *Hammar*, vilka anförde:

»I 70 § lagen om försäkringsrörelse föreskrives, att för försäkringsaktiebolag skall finnas styrelse bestående av minst tre ledamöter. Av styrelseledamöterna skall i regel minst en utses med uppgift att särskilt vaka över att försäkringstagarnas intresse vederbörligen iakttages. Medan styrelsen i övrigt väljes å bolagsstämman, skall dylik ledamot, som icke får vara aktieägare eller befattningshavare i bolaget, utses av försäkringstagarna eller av intressegrupp, som har anknytning till dem, eller genom förordnande av Konungen eller offentlig myndighet.

*Närvarande vid behandlingen av förevarande ärende:

från första kammaren: herrar Karl August Johanson, Elmgren, Lindén, Herlitz, Hansson, Fritiof Karlsson, Fritjof Thun, Weiland, Olsén och Sigfrid Larsson; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, von Friesen, Fast, Norén, Swedberg, Spångberg, Nilsson i Göingegården, Hammar, Larsson i Luttra och Andersson i Linköping.

Bestämmelserna om representation för försäkringstagare i styrelsen infördes år 1950.

I reservation nr III vid konstitutionsutskottets dechargememorial 1953 riktades kritik mot den tillämpning som genom ett Kungl. Maj:ts beslut den 14 mars 1952 givits åt nämnda bestämmelser. I anslutning därtill ha vi funnit det vara av intresse att undersöka de under granskningsåret föredragna fall i vilka Kungl. Maj:t icke godtagit ordningar för utseende av styrelseledamöter, vilka föreslagits av vederbörande bolag; därjämte har ett under våren 1954 inträffat fall beaktats. Här lämnas en redogörelse för dessa ärenden.

1 a. *Försäkringsaktiebolagen Skandia och Norden* — samma bolag vilkas ansökningar, avslagna den 14 mars 1952, föranledde ovannämnda reservation vid konstitutionsutskottets dechargememorial 1953 — inkommo den 16 juni 1952 med förnyade ansökningar. Enligt de av bolagen föreslagna ändringarna i bolagsordningarna skulle styrelsen i ett vart av bolagen bestå av lägst fem och högst åtta bland aktieägarna valda ledamöter samt två ledamöter med uppgift att särskilt vaka över att försäkringstagarnas intresse vederbörligen beaktades. De sistnämnda ledamöterna skulle väljas på följande sätt: en delegation bestående av ordförande, förordnad av försäkringsinspektionen, samt en representant för var och en av följande organisationer, nämligen Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges hantverks- och småindustriorganisation, Sveriges industriförbund, Sveriges köpmannaförbund, Sveriges lantbruksförbund samt Tjänstemännens centralorganisation, skulle såsom kandidater till styrelsebefattningarna utse tre gånger så många personer som antalet av de styrelseledamöter som skulle tillsättas; försäkringstagarrepresentanterna i styrelsen skulle därefter förordnas av Kungl. Maj:t bland de av valdelegationen sålunda utsedda. Likaledes i juni 1952 inkom ansökan från *Livförsäkringsaktiebolaget Skandia, Skandia-Nordstjernen*, av i huvudsak samma innehåll som de ansökningar, för vilka nu redogjorts.

Om den av bolagen föreslagna valordningen anförde försäkringsinspektionen bl. a., att den syntes ändamålsenlig. Inspektionen tillstyrkte därför bolagsordningarnas bestämmelser i ämnet.

På föredragning och hemställan av statsrådet Ericsson beslöt Kungl. Maj:t den 13 februari 1953 att lämna ansökningarna utan bifall.

1 b. Sedan statsrådet Ericsson den 2 juni 1953 — enligt en redogörelse som av Skandia tillställdes TT den 6 februari 1954 — avböjt ett under hand framlagt förslag, ansåg enligt samma redogörelse Skandias styrelse, att nytt förslag icke borde framläggas för bolagsstämma utan att detsamma först underställts försäkringstagarna vid omröstning.

Efter det att sådan omröstning verkställdes, hemställde *Skandia* om Kungl. Maj:ts stadfästelse av nya ändringar i bolagsordningen. Den med framställningen avsedda föreskriften innebar, att styrelsen skulle bestå av lägst fem och högst åtta representanter för aktieägarna samt två ledamöter med uppgift att särskilt vaka över att försäkringstagarnas intresse vederbörligen beaktades. De sistnämnda ledamöterna skulle väljas av en delegation bestående av ordförande och vice ordförande, förordnade av försäkringsinspektionen,

samt en representant för var och en av de i det föregående nämnda organisationerna.

Det må anmärkas, att det tredje sålunda framlagda förslaget skilde sig från det första, som den 14 mars 1952 underkänts, endast däri att maximi- och minimiantalet av de bland aktieägarna valda ledamöterna minskats med en och att valdelegationen för utseende av försäkringstagarna förstärkts med en vice ordförande, som i likhet med ordföranden skulle utses av försäkringsinspektionen.

Den ovan omnämnda omröstningen hade verkställts under hösten 1953 i form av en statistisk stickprovsundersökning bland försäkringstagarna inom bolagets samtliga grenar av skadeförsäkring. Till de försäkringstagare, som utvalts för undersökningen, hade utsänts följande eller en därmed praktiskt taget likalydande cirkulärskrivelse.

27. 8. 1953 *Skandias försäkringstagares representation i bolagets styrelse.* Ni har försäkring i Skandia och är alltså försäkringstagare hos oss. Enligt lagen om försäkringsrörelse skall numera minst en av styrelseledamöterna i försäkringsaktiebolag utses med uppgift att särskilt vaka över att försäkringstagarnas intresse vederbörligen beaktas. Denna person kallas här nedan försäkringstagarrepresentant. Den som skall utses till försäkringstagarrepresentant i Skandia skall tillgodose även Ert intresse. Det kan därför vara av betydelse för Er hur han utses.

Två förslag föreligga:

1. Försäkringstagarrepresentant utses av regeringen.
2. Försäkringstagarrepresentant väljs av en delegation på åtta personer, som i sin tur utses på följande sätt. Ordföranden och vice ordföranden i delegationen tillsätts av Kungl. Försäkringsinspektionen, det vill säga den myndighet som har att övervaka försäkringsbolagens verksamhet. Av de övriga sex medlemmarna utses en medlem av var och en av följande organisationer, nämligen:

Tjänstemännens Centralorganisation
Sveriges Hantverks- och Småindustriorganisation
Sveriges Lantbruksförbund
Sveriges Köpmannaförbund
Sveriges Fastighetsägarförbund
Sveriges Industriförbund.

Att just dessa organisationer utvalts beror på att det vida övervägande antalet av bolagets försäkringstagare för närvarande kan förväntas tillhöra de grupper i samhället som organisationerna representera. Det är mycket viktigt att försäkringstagarnas uppfattning om dessa två alternativ kommer fram. Vi vore därför tacksamma om Ni genom att fylla i och till oss insända bifogade svarskort ville tala om vilket av de två sätten Ni föredrager. Ert svar kommer att av oss behandlas konfidentiellt.

Högaktningsfullt

Försäkringsaktiebolaget Skandia

Verkställande direktör

Då Ni sänder in svarskortet, var god använd bifogade kuvert, för vilket porto betalas av oss.

Rörande omröstningens resultat må ur ett vid bolagets ansökan fogat utlåtande av professorn i försäkringsmatematik och matematisk statistik Harald Cramér citeras följande:

Resultatet av undersökningen har blivit, att 82,7 % av försäkringstagarna i det uttagna stickprovet uttalat sig för det av Skandia föreslagna alternativet för utseende av representant för försäkringstagarna, under det att 11,9 % uttalat sig för förslaget att representant utses av regeringen, varjämte 5,4 % lämnat den framställda frågan obesvarad. På grund av den sålunda verkställda undersökningen kan man enligt den matematiska statistikkens metoder uppskatta det obekanta procenttalet p av samtliga försäkringstagare inom bolagets skadeförsäkring, vilka föredraga Skandias alternativ. Denna uppskattning blir, i likhet med varje på en statistisk stickprovsundersökning baserad uppskattning, behäftad med viss felrisk, som kan fixeras till ett önskat värde. De nedan anförda siffrorna äro behäftade med en felrisk om en procent. Uppskattningsresultatet blir vidare i någon mån beroende på det antagande man vill göra rörande åsiktsfördelningen bland de 5,4 % av de tillfrågade försäkringstagarna, från vilka svar ej erhållits. Gör man det extrema antagandet, att alla dessa skulle föredraga regeringsalternativet, kan man med en felrisk om endast en procent påstå, att det ovannämnda procenttalet p ligger mellan gränserna 78,2 och 87,2. Vid det extremt motsatta antagandet, att alla som ej lämnat svar skulle föredraga Skandias alternativ, bli de motsvarande gränserna för procenttalet p helt naturligt något större, nämligen 84,2 resp. 92,0. Göres något mellanliggande antagande om åsiktsfördelningen bland dem, som ej lämnat svar, komma även de resulterande gränserna för procenttalet p att ligga mellan de anförda extrema värdena. Speciellt kommer alltså det erhållna undre gränsvärdet för p att ligga någonstades mellan 78,2 och 84,2.

För att ytterligare belysa innebörden av det erhållna resultatet kan man ställa följande fråga. Antag att Skandias alternativ i själva verket endast föredrages av en minoritet bland samtliga försäkringstagare, så att det nyssnämnda procenttalet p i själva verket understiger 50. Vad blir under denna förutsättning sannolikheten för att det uttagna stickprovet skulle visa ett minst så starkt utslag till förmån för Skandias alternativ som det vid undersökningen faktiskt erhållna? Denna sannolikhet kan beräknas, och den befinnes vara mindre än sannolikheten för att, då man kastar en vanlig tärning 61 gånger i följd, erhålla sex poäng i samtliga kast.

Sammanfattningsvis kan det på grund av ovan anförda siffror uttalas att den verkställda undersökningen med en statistiskt fullt betryggande grad av säkerhet ger vid handen, att en betydande majoritet bland Skandias samtliga försäkringstagare inom skadeförsäkring föredrager det av bolaget föreslagna alternativet för utseende av representant för försäkringstagarna i bolagets styrelse.

Vid ansöknigen voro vidare fogade utlåtanden av f. d. justitierådet Axel Afzelius, professorn Nils Herlitz och f. d. stadsjuristen, docenten Sture Brück.

I ett den 11 februari 1954 avgivet utlåtande i ärendet uttalade försäkringsinspektionen, att det enligt dess mening vore mest följdriktigt, att Kungl. Maj:t lämnade den förevarande ansöknigen utan bifall. Inspektionen anförde därvid bl. a.:

Erinras må därom, dels att försäkringsinspektionen tillstyrkt Skandias bägge tidigare ansökningar, dels ock att Kungl. Maj:t lämnat utan bifall ett

flertal ansökningar från med Skandia likartade försäkringsbolag, där ordningen för utseende av försäkringstagarrepresentanter innefattat bestämmelser om valdelegationer, utsedda under medverkan av ett antal organisationer med anknytning till bolagens försäkringstagare. Inspektionens utlåtanden över nu ifrågavarande ansökningar kan generellt sägas ha gått i tillstyrkande riktning, där Kungl. Maj:t vid tiden för utlåtandets avfattning icke lämnat en motsvarande ansökning från annat jämförligt bolag utan bifall, varemot inspektionen i de fall, där motsvarande anordning vid tiden för utlåtandets avgivande underkänts av Kungl. Maj:t, icke ansett sig kunna med tillstyrkande överlämna ärendet till Kungl. Maj:ts prövning. I samtliga hithörande fall har vederbörande bolag sedermera inkommit med ansökan om stadfästelse å den ändringen i bolagsordningen, att försäkringstagarrepresentanterna i stället skall utses av Kungl. Maj:t, varefter stadfästelse å bestämmelser av nämnda innehåll av Kungl. Maj:t meddelats.

Inspektionen framhöll vidare, dels att omröstningen — om man bortsågo från sifferdokumentationen — samt expertutlåtandena icke tillfört ärendet något okänt material, dels att, därest Skandias ansökning bifölles, det icke borde förvägras andra liknande bolag, för vilka stadfästs bestämmelser om att Kungl. Maj:t skall utse försäkringstagarrepresentanterna, att besluta om ändring av sina bolagsordningar i enlighet med Skandias ansökning.

På föredragning och hemställan av statsrådet Ericsson beslöt Kungl. Maj:t den 19 februari 1954 att lämna ansökningen utan bifall.

2. *Försäkringsaktiebolaget Skåne, Skåne-Malmö, och Livförsäkringsaktiebolaget Skåne* ansökte hos Kungl. Maj:t om fastställelse å sådana ändringar i bolagsordningarna, som påkallades av de år 1950 antagna bestämmelserna om försäkringstagarrepresentation. De med framställningarna avsedda föreskrifterna i bolagsordningarna inneburo, att styrelsen i vardera bolaget skulle bestå av lägst sju och högst femton ledamöter, därav lägst fem och högst tolv valda å bolagsstämma, en förordnad av Kungl. Maj:t samt en eller, då de å bolagsstämma valda överstege åtta, två utsedda av en valdelegation. Valdelegationen — samma i de två bolagen — skulle bestå av ordförande, förordnad av Kungl. Maj:t, samt en representant för var och en av de organisationer, som enligt vad ovan sagts skulle vara företrädare i den av Skandia och Norden föreslagna valdelegationen.

Försäkringsinspektionen tillstyrkte de båda bolagens förslag till lösning av frågan om försäkringstagarrepresentation. Inspektionen uttalade härvid, att lösningen syntes ändamålsenlig. I yttrandet rörande Livförsäkringsaktiebolaget Skåne uppgavs vidare, att enligt uppgift från bolaget cirka åttiotre procent av försäkringstagarna — om försäkringssumman vore räkneenhet — kunde anses representerade genom förenämnda intresseorganisationer.

På föredragning och hemställan av statsrådet Ericsson beslöt Kungl. Maj:t den 13 februari 1953 att lämna ansökningarna utan bifall.

3. *Försäkringsaktiebolaget Hansa* anhöll hos Kungl. Maj:t om fastställelse å sådana ändringar i bolagsordningen, som påkallades av bestämmelserna om försäkringstagarrepresentation. Den med framställningen avsedda föreskriften i bolagsordningen innebar, att styrelsen skulle bestå av minst sex och högst femton ledamöter, att samtliga styrelseledamöter utom två skulle

väljas å bolagsstämma, att de återstående — försäkringstagarrepresentanter — skulle utses, en av försäkringsinspektionen och en av elektorerna, valda av och bland bolagets sjöförsäkringstagare, som innehade generalpolis med bolaget eller tecknat kasko- och andra rederiförsäkringar samt under kalenderåret närmast före valet till bolaget redovisat ett premiebelopp av lägst 1 000 kronor.

Försäkringsinspektionen anförde i yttrande över ansökningen, att mot den beskrivna ordningen kunde riktas flera invändningar. Härutinnan anförde inspektionen bland annat, att försäkringstagarrepresentanterna borde vara tre i de fall, då de å bolagsstämman valda ledamöterna vore nio eller flera, att — då bolagets verksamhet till stor del avsåge annan försäkring än sjöförsäkring — i första hand minst två försäkringstagarrepresentanter borde utses i annan ordning än genom val av sjöförsäkringstagare samt att en sådan begränsning av rösträtten vid elektorval, som anknytningen till viss minimipremie skulle innebära, enligt inspektionen icke kunde godtagas. Under återopande av vad sålunda och i övrigt anförts avstyrkte försäkringsinspektionen bifall till ansökningen.

På föredragning och hemställan av statsrådet Ericsson beslöt Kungl. Maj:t den 5 juni 1953 att lämna ansökningen utan bifall.

4. *Försäkringsaktiebolaget Atlantica* anhöll hos Kungl. Maj:t om stadfästelse å sådana ändringar i bolagsordningen, som påkallades av bestämmelserna om försäkringstagarrepresentation. Den med framställningen avsedda föreskriften i bolagsordningen innebar, att styrelsen skulle bestå av dels lägst fem och högst nio ledamöter, valda å bolagsstämma, dels, såsom försäkringstagarrepresentanter, ledamöter, valda av elektorerna, vilka i sin tur skulle utses av och bland bolagets försäkringstagare. De sistnämnda ledamöterna skulle vara en, två eller tre allteftersom antalet av aktieägarna valda ledamöter vore fem, sex—åtta eller nio. Röstberättigade vid elektorval skulle vara samtliga försäkringstagare, som tecknat avtal, gällande den 15 januari under valåret.

I skrift den 5 december 1951 från bolaget till försäkringsinspektionen uppgavs antalet försäkringstagare i bolaget till omkring 3 700. I skriften nämndes, att 2 745 av dessa hade yachtförsäkringar med premiebelopp under 1 000 kronor.

Försäkringsinspektionen anförde i yttrande, att de av bolaget antagna bestämmelserna vore desamma som av Kungl. Maj:t stadfästas för tre andra sjöförsäkringsaktiebolag och som av inspektionen tillstyrkts för ytterligare två sådana bolag. Inspektionen yttrade härefter:

Atlantica skiljer sig dock från dessa bolag därutinnan, att *Atlantica*s sjöförsäkringsrörelse jämväl omfattar ett betydande antal yachtförsäkringar. Enligt tillgängliga siffror äro bolagets yachtförsäkringstagare betydligt flera till antalet än bolagets övriga sjöförsäkringstagare. Premierna från yachtförsäkringarna utgöra emellertid en mycket ringa del av bolagets premieinkomst och rörelsen domineras ur ekonomisk synpunkt helt av den övriga verksamheten. Till sin ekonomiska struktur överensstämmer därför bolaget i huvudsak med övriga försäkringsbolag, som driva allenast sjö- och annan

transportförsäkring. Med hänsyn till att bolaget under sådana förhållanden av konkurrensskäl kan ha intresse av att få sin försäkringstagarrepresentation utformad efter samma linjer som flertalet övriga rena sjöförsäkringsaktiebolag och då dessutom det sammanlagda antalet försäkringstagare icke är så stort, att ett valförfarande kan väntas bliva ohanterligt, tillstyrker försäkringsinspektionen bifall till bolagets ansökning.

Vid föredragning inför t.f. regering (statsråden Torsten Nilsson, Sträng, Norup, t.f. chef för handelsdepartementet, och Nordenstam) den 18 juni 1953 lämnades bolagets ansökan utan bifall.

Vid bedömande av här ovan redovisade ärenden ha vi ansett uppenbart, att de personer som skola företräda försäkringstagarnas intresse böra, där så visar sig möjligt, utses genom val av försäkringstagarna. Lagen utpekar själv detta alternativ såsom det som i första hand bör ifrågakomma. För en demokratisk uppfattning måste det också framstå såsom det naturliga att de vilkas intresse skola bevakas själva utse sin representant. I vissa fall har också en sådan representationsform godtagits av Kungl. Maj:t. Det har under dessa förhållanden synts oss anmärkningsvärt, att Atlanticas ovan omförmälda förslag icke ansågs kunna accepteras. Vägande skäl funnos också för godtagande av Hansas förslag.

När val — direkta eller indirekta — ej lämpligen kunna komma till stånd, bör, med beaktande av lagrummets utformning och med hänsyn till allmänna demokratiska krav, det andra i lagen upptagna alternativet — val av en intressegrupp som har anknytning till försäkringstagarna — komma i betraktande; att försäkringstagarrepresentanten utses av Kungl. Maj:t bör med andra ord anses som en sista utväg som bör tillgripas endast då inga andra vägar äro framkomliga. Detta omdöme kan icke rubbas av departementschefens i samband med lagens antagande gjorda uttalande, av vilket här må citeras följande:

Det är i och för sig naturligt att denne styrelseledamot (försäkringstagarrepresentanten) utses genom val bland försäkringstagarna eller av någon intressegrupp som kan anses representativ för dem. I flertalet större försäkringsaktiebolag — stundom även i mindre sådana — torde emellertid försäkringstagarklientelet vara så omfattande och anknytningen till särskilda intressegrupper så ringa, att val av försäkringstagarna eller av intresseorganisation icke torde innebära någon god lösning. I dylika fall synes det lämpligt att försäkringstagarrepresentationen kommer till stånd genom förordnande av Kungl. Maj:t, eventuellt av myndighet åt vilken Kungl. Maj:t anförtror detta uppdrag.

Detta uttalande innefattar endast ett antagande, att det andra alternativet ej skulle visa sig lämpligt i avseende på flertalet större bolag, intet för lagens tillämpning bindande direktiv.

Enligt vår uppfattning ha såväl Skåne- som Skandia-bolagen framlagt förslag till försäkringstagarrepresentationens ordnande som fullt ut motsvara de i lagrummets andra alternativ uppställda kraven; de ha därmed ådagalagt, att nämnda alternativ mot vad departementschefen 1950 antog väl

kan tillämpas även på större bolag. Vi finna det anmärkningsvärt, att Kungl. Maj:t trots detta icke funnit de föreslagna lösningarna acceptabla. Vad angår Skandias framställningar, synes det särskilt böra anmärkas, att ändrad ståndpunkt icke föranleddes av att bolaget i fallet 1 a modifierade sitt ursprungliga förslag därhän, att Kungl. Maj:t skulle ha att utse ledamöter inom ett av elektorer uppgjort förslag. Än mera anmärkningsvärt är, att intet avseende fästes vid det förhållandet att det sist framlagda förslaget (1 b), enligt vad en fullt övertygande stickprovsundersökning utvisade, ägde anslutning av en överväldigande majoritet av bolagets försäkringstagare. Därvid blev det otvetydigt att den 'intressegrupp', som enligt förslaget skulle utse styrelseledamot, ägde en sådan av lagen fordrad 'anknytning' till försäkringstagarna att dessa ägde förtroende för den. Man kan också säga att den företagna stickprovsundersökningen i viss mån gav den föreslagna ordningen en prägel av sådant val av försäkringstagarna som lagen i första hand anvisar.

Vad i dessa ärenden förekommit är enligt vår mening av stor principiell betydelse. Den ifrågavarande lagstiftningen, sådan vi uppfatta den, syftar i överensstämmelse med den demokratiska åskådning som präglar vårt samhällsliv till att en viss medborgargrupps intressen i möjligaste mån skola tillvaratagas genom medborgerlig självverksamhet. Det är ett missbruk av en sådan lag att använda den till stärkande av det statliga inflytandet. Vi ha därför inom utskottet yrkat anmälan jämlikt § 107 regeringsformen dels mot föredraganden, statsrådet Eriesson, dels ock, i vad avser ansökningen av Atlantica, mot medlemmarna av den tillförordnade regeringen, statsråden Nilsson, Sträng, Norup och Nordenstam.»

VII.*

(Protokoll inför chefen för justitiedepartementet den 12 mars 1954.)

av herrar *Dahlén*, *Weiland* och *Swedberg*, vilka anförde:

»I en av advokaten *Nils E. Segerfors* den 2 mars 1954 till justitiedepartementet ingiven ansökan anfördes bland annat:

I plenimålet N. J. A. 1952 sid. 240 cirkulerade bland högsta domstolens ledamöter ett flertal promemorior, som upprättats av olika justitieråd. De förelågo i stencilerat skick. Sedan målet blivit avgjort, översände ett av de i målet deltagande justitieråden med en informell missivskrivelse till dåvarande statssekreteraren i justitiedepartementet, nuvarande justitierådet Edling, ett antal exemplar av dessa promemorior för kännedom och eventuell lagstiftningsåtgärd. Efter att ha tagit del av handbrevet och promemoriorna överlämnade dåvarande statssekreteraren Edling handlingarna

*Närvarande vid behandlingen av förevarande ärende:

från första kammaren: herrar Karl August Johanson, Elmgren, Lindén, Hällgren, Herlitz, Hansson, Fritjof Thun, Weiland, Bror Nilsson och Sigfrid Larsson; samt

från andra kammaren: herrar Pettersson i Norregård, Norén, Swedberg, Spångberg, Jonsson i Haverö, Olsson i Mora, Larsson i Julita, fru Svedberg, herrar Nilsson i Göingegården och Dahlén.

till dåvarande byråchefen i departementet, numera statssekreteraren Kjellin, som i sin tur vidarebefordrade handlingarna till i departementet tjänstgörande assessorn Lundvik för utredning. I departementets akt förvarades, förutom nu ifrågasvarande handlingar, jämväl andra handlingar, såsom domen i målet m. m. Vid något tillfälle utlånades ett antal av promemoriorna till första lagutskottet, som då höll på med vissa frågor inom specialstraffrättens område. Delar av akten utlånades även till en av de norrländska hovrätterna.

Torsdagen den 18 februari 1954 vid 14-tiden uppsökte jag registratören i departementet och bad att få taga del av handbrevet och promemoriorna. Det visade sig, att de till departementet inkomna handlingarna icke blivit diarieförda. Registratören kunde icke lämna något besked i saken. Jag tog därefter telefonkontakt med assessor Lundvik och anhöll, att handlingarna måtte tillhandahållas mig. Lundvik hänvisade mig till den tjänsteman i första lagutskottet, som på sin tid mottagit departementsakten. Denne hade emellertid redan under våren 1953 i vederbörlig ordning till departementet återställt de till låns bekomna handlingarna, varför jag ringde upp assessor Lundvik och upprepade min framställning. Lundvik kunde ej heller nu erinra sig var akten förvarades men lovade att återkomma.

Fredagen den 19 februari vid 16-tiden blev jag uppringd av justitierådet Edling, som meddelade mig bl. a., att promemoriorna beklagligtvis av misslag blivit liggande i departementsakten, att vederbörande justitieråd i sitt brev till justitierådet Edling förklarar, att promemoriorna icke finge bli ofentliga utan skulle behandlas konfidentiellt och att inget kunde hindra justitierådet Edling att nu återställa handlingarna till det justitieråd, som ingivit desamma. Vid telefonsamtal nästföljande dag erhöll jag av justitierådet Edling det beskedet, att de av mig efterfrågade promemoriorna blivit återlämnade till vederbörande justitieråd men att jag säkerligen kunde få taga del av en s. k. sammanställningspromemoria, som i målet upprättats av en revisionssekreterare. Sedan jag vidhållit min begäran att berörda promemior skulle utlämnas till mig, lovade justitierådet Edling att framföra detta till det justitieråd, som på sin tid överlämnat handlingarna till honom samt återkomma om några dagar.

Onsdagen den 24 februari ringde jag upp assessor Lundvik och efterlyste promemoriorna. Han hade sig inget nytt bekant i saken utan kunde endast hänvisa till justitierådet Edling.

Fredagen den 26 februari ringde justitierådet Edling och meddelade, att vederbörande justitieråd icke ville utlämna promemoriorna, enär de vore att anse som privata handlingar. Vid telefonsamtalet erhöll jag bekräftelse på att promemoriorna undanskaffats från departementet efter och i anledning av min framställning att få taga del av desamma. Enligt justitierådet Edling hade han mottagit promemoriorna av statssekreterare Kjellin och därefter vidarebefordrat dem till vederbörande justitieråd. — Vart handbrevet tagit vägen känner jag icke till.

Segersfors hemställde i ansökningen att, därest handbrevet samt avskrifter av promemoriorna eller eventuellt ytterligare stencilerade exemplar av desamma finnes kvar i departementet, handlingarna måtte tillhandahållas Segersfors, att, om handlingarna icke finnes i departementet, departementschefen måtte lämna sin medverkan till att de åter bleve tillgängliga i departementet så att Segersfors kunde få taga del av dem samt att departementschefen -- även om handlingarna icke kunde återskaffas -- i egenskap av beslutande myndighet måtte ompröva underordnade befattningshavares beslut att icke tillhandahålla Segersfors handlingarna.

I anledning av framställningen från Segerfors upprättade *Kjellin* en promemoria (bilagd protokollet över departementschefens beslut), ur vilken följande må återgivas rörande de åsyftade handlingarnas tillkomst och behandling inom departementet.

Den 8 maj 1952 meddelade högsta domstolen dom i ett dit fullföljt brottmål, vari huvudfrågan var, om vid prisöverträdelse s. k. vederlag kunde utdömas, oaktat straff för gärningen förfallit till följd av preskription. I avgörandet deltog samtliga tjugofyra justitieråd. Meningarna var delade. Tolv justitieråd ansåg vederlag kunna utdömas, medan lika många ledamöter hävdade, ehuru på delvis olika grunder, att sådan påföljd icke fick utdömas. Utgången blev, med tillämpning av gällande omröstningsregler, att den tilltalade befriades från skyldighet att utgiva vederlag.

Under de överläggningar till dom, som föregick målets avgörande, hade några av justitieråden framlagt sina synpunkter på rättsfrågan i skriftliga promemorior, som torde ha utdelats i stencilerad form till samtliga ledamöter i högsta domstolen. Dessa promemorior hade karaktären av inlägg i domstolens interna överläggning till dom.

Sedan målet avgjorts, överlämnade ett av justitieråden med en helt kort missivskrivelse sina exemplar av promemoriorna till dåvarande statssekreteraren i justitiedepartementet, nuvarande justitierådet *Sven Edling*. Handlingarna överlämnades under förbehåll om att de skulle återställas till ägaren — alltså såsom lån — och under framhållande av att de icke var offentliga. Anledningen till att handlingarna överlämnades till statssekreterare *Edling* var att de — enligt långgivarens bedömning — kunde tänkas underlätta *Edlings* ställningstagande till frågan, om avgörandet i högsta domstolen borde föranleda till att man i justitiedepartementet upptog utredning i syfte att åstadkomma ändring eller förtydligande i gällande lagregler. Promemoriorna lästes av *Edling* och av ett par andra befattningshavare i departementet men gav icke anledning till någon åtgärd. För departementschefen blev handlingarna icke anmälda. Denne erhöll kännedom om handlingarnas existens, först sedan dessa återställdes.

Ehuru det, som redan anförts, allt från början stod klart, att handlingarna skulle återställas till långgivaren — något som även fanns antecknat på ett omslag vari de förvarades — blev de liggande kvar rätt länge i departementet. Under första halvåret 1953 lånades de för en tid ut till en rättsvetenskapsman, som anlitats av riksdagens första lagutskott för behandlingen av vissa specialstraffrättsliga lagstiftningsfrågor. Det betonades därvid, att handlingarna utlånades för vetenskapsmannens privata information och att de ej fick publiceras.¹ Handlingarna återställdes senare till departementet. I samband med *Segerfors*' första framställning att utfå handlingarna uppmärksammades, huruvida dessa borde återställas till handlingarnas ägare. Frågan hur man borde förfara med handlingarna anmäldes för mig i min egenskap av statssekreterare i departementet. Med hänsyn till handlingarnas karaktär och till de omständigheter, under vilka handlingarna kommit i departementets besittning och blivit liggande kvar där, ansåg jag att de icke kunde betraktas som allmänna handlingar och att *Segerfors* alltså icke ägde rätt att

¹ Nuvarande sekreteraren i första lagutskottet, hovrättsfiskalen *Holger Romander*, som vid 1953 års riksdag tjänstgjorde som notarie i utskottet, har uppgivit, att han efter samråd med den ifrågakvarande rättsvetenskapsmannen, docenten *Hans Thornstedt*, ansett sig kunna uttala, att promemoriorna lånades ut till *Thornstedt* i hans egenskap av föredragande i utskottet och icke för hans privata information. Att så var fallet har bekräftats av *Thornstedt*.

utfå dem. Jag lät därför återställa handlingarna till justitierådet Edling för vidarebefordran till det justitieråd, som på sin tid lånat ut dem.

Handlingarna finns alltså ej längre kvar i departementet. Ej heller finns här någon avskrift eller kopia av handlingarna.

Det må ytterligare nämnas, att jag efter uppmaning av departementschefen hänvänt mig till handlingarnas ägare med begäran, att handlingarna måtte på nytt utlånas till departementet för prövning av frågan om deras offentlighet. Vederbörande justitieråd anser emellertid handlingarna utgöra hans privata tillhörighet och har därför ej velat ställa dem till departementets förfogande för uppgivet ändamål.

Departementschefen fattade den 12 mars 1954 beslut i ärendet. Protokoll över beslutet innehåller följande:

Enär de åsyftade handlingarna icke finnas i departementet samt det vid sådant förhållande icke ankommer på departementschefen att pröva frågan om deras utlämnande, fann departementschefen framställningen härom icke föranleda någon åtgärd. Ej heller i övrigt föranledde framställningen någon departementschefens åtgärd.

Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) äger varje svensk medborgare, med vissa i särskild lag — sekretesslagen — angivna inskränkningar, fri tillgång till allmänna handlingar. Allmänna handlingar äro, jämlikt 2 §, alla hos stats- eller kommunalmyndighet förvarade handlingar, vare sig de till myndigheten inkommit eller blivit där upprättade. Med statsmyndighet förstås, enligt 3 §, bland annat statsdepartementen. I 4 § stadgas, att minnesanteckning eller annan uppteckning, som hos myndighet verkställts allenast för måls eller ärendes föredragning eller beredande till avgörande, icke skall hos myndigheten anses som allmän handling, om ej uppteckningen, sedan målet eller ärendet hos myndigheten slutbehandlats, omhändertagits för förvaring. Enligt 5 § skall handling anses inkommen till myndighet, då den avlämnats till myndigheten eller till befattningshavare, som har att mottaga handlingen eller eljest taga befattning med mål eller ärende, till vilket handlingen hänförs sig.

Gällande lag innehåller icke någon klar gränsdragning mellan allmänna och enskilda handlingar. I det betänkande som ligger till grund för 1937 års lagstiftning om allmänna handlingars offentlighet (SOU 1935: 5, s. 30) anfördes att något försök ej gjorts att fixera gränsen mellan allmänna handlingar och vad som, ehuru däri tjänsteärenden behandlades eller berördes, borde betraktas som privata brev och anteckningar. Även i propositionen till riksdagen (nr 140/1936, sid. 34) uttalades att det icke gärna låte sig göra att i lagtexten närmare angivna en sådan gräns.

I tryckfrihetssakkunnigas förslag till tryckfrihetsförordning (SOU 1947: 60) behandlades den angivna frågan, såvitt angår brev och andra sådana personliga meddelanden, som inkommit till myndighet. De sakkunniga förordade en bestämmelse, enligt vilken dylika handlingar skulle, 'ehuru de icke äro ställda till myndigheten, anses som allmänna handlingar, om de ej uppenbart äro utan betydelse för mål eller ärende, som myndigheten har att handlägga'. I motiven till den sålunda föreslagna bestämmelsen (s. 70) gjorde de

sakkunniga följande uttalande i frågan, hur gränsen bör dragas mellan allmänna handlingar och privata meddelanden och brev:

För att offentlighetsprincipen skall fylla sitt syfte är uppenbart av stor vikt att den oklarhet, som på denna punkt föreligger, såvitt möjligt undanröjes. Vid besvarande av den nyss uppställda frågan synes avgörande betydelse icke böra tilläggas vad meddelandets upphovsman själv angivit eller eljest må ha förutsatt rörande meddelandets karaktär. Angår meddelandet visst hos myndigheten förekommande mål eller ärende, måste meddelandet anses ha tillkommit i syfte att därmed påverka målets eller ärendets avgörande. Det synes då oegentligt och stridande mot offentlighetsprincipen, att meddelandet genom att betraktas som enskilt skulle undandragas offentligheten. Övervägande skäl torde alltså tala för att även sådana meddelanden anses som allmänna handlingar; huruvida de såsom sådana böra vara offentliga eller hemliga, bör bero av de bestämmelser som härom i varje särskilt fall meddelas i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen.

Den av de sakkunniga föreslagna bestämmelsen blev emellertid icke antagen. Departementschefen uttalade i propositionen till riksdagen (nr 230/1948, s. 130) att det vore förenat med stora svårigheter att i lagtext precisera en lämplig gränsdragning mellan allmänna handlingar och privata meddelanden eller brev. Det måste å ena sidan, framhöll departementschefen i anslutning till de sakkunnigas uttalande, anses i princip stridande mot offentlighetsgrundsatsen, om meddelanden, vilka tillkommit i syfte att påverka måls eller ärendes avgörande, genom att betraktas som enskilda undandragas offentligheten. Å andra sidan borde enligt departementschefen ett visst utrymme finnas för meddelanden i tjänsten, vilka icke kunde anses vara allmänna handlingar. Departementschefen stannade för att låta denna gränsdragning, liksom förut, ankomma på rättspraxis. Riksdagen gjorde icke vid behandlingen av den nya tryckfrihetsförordningen någon erinran i denna del.

I 2 kap. 8 § TF stadgas, att allmän handling, som ej skall hållas hemlig, skall på begäran genast eller så snart ske kan utan avgift tillhandahållas den som för läsning eller avskrivning på stället önskar taga del därav. Framställning om allmän handling utbekommande skall jämlikt 9 § första stycket göras hos den myndighet, där handlingen finnes, och skall av den myndigheten prövas. I andra stycket samma § föreskrives att, om vården om handling genom arbetsordning eller givet uppdrag är anförtrodd viss befattningshavare, denne har att besluta i fråga om handlingens utlämnande; dock att det åligger honom att därvid ställa sig till efterrättelse av myndigheten meddelade föreskrifter samt att, då det kan ske utan omgång, i tveksamma fall hänskjuta frågan till myndighetens avgörande. I samma stycke föreskrives att, om befattningshavaren vägrar att utlämna handlingen, frågan skall, om sökanden det begär, hänskjutas till myndigheten (i detta fall vederbörande departementschef). På grund av § 12 instruktionen för befattningshavarna i statsdepartement åligger det registrator bl. a. att förvara, förteckna och tillhandahålla till arkivet hörande handlingar. Ifrågasvarande

promemorior synas emellertid, enligt de ovan återgivna uppgifterna, icke ha lämnats till departementets arkiv, och registratorn synes ha saknat kännedom om dem. Den angivna instruktionen innehåller icke eljest något stadgande om behörighet för viss tjänsteman att vårda handling eller pröva fråga om handlings utbekommande. Prövningen har därför sannolikt bort ankomma på departementschefen.

I detta sammanhang bör en av JO företagen undersökning refereras.

JO verkställde åren 1950 och 1951 utredning i fråga, huruvida viss skrivelse vore att anse som allmän handling (JO:s ämbetsberättelse 1952, s. 132—157). Skrivelsen hade vid en viss tidpunkt efterfrågats hos en myndighet, nämligen rektorsämbetet vid Uppsala universitet. Rektor hade då — med kännedom om att skrivelsen innehades av viss befattningshavare vid universitetet — skriftligen svarat sökanden, att skrivelsen icke funnes förvarad bland universitetets handlingar. Därvid hade rektor, enligt vad han uppgav sedermera, haft den uppfattningen, att skrivelsen icke vore att betrakta som allmän handling. JO — som ansåg skrivelsen vara allmän handling — uttalade, att rektor, i stället för att lämna det anförda beskedet, bort antingen själv pröva frågan om handlingens offentlighet eller ock för prövning överlämna sökandens framställning till vederbörande fakultet (som senast handlagt det ärende, vari skrivelsen inkommit).

Sammanfattningsvis torde följande böra anföras. Ett uppmärksammat mål om ådömande av vederlag fullföljes av RÅ hos högsta domstolen. Denna behandling målet inte som vanligen äger rum i avdelning, utan in pleno, varvid tolv ledamöter ansågo att vederlag skulle utgå, medan tolv önskade fria. Ett av justitieråden översände — antagligen i maj 1952 — till dåvarande statssekreteraren i justitiedepartementet promemorior, som cirkulerat bland högsta domstolens ledamöter och som upprättats av dessa för bedömandet av målet. Syftmålet torde ha varit att ge justitiedepartementet ökad möjlighet att avgöra, huruvida ändrad lagstiftning borde bli följden av målets utgång. Promemoriorna skulle enligt justitierådet återställas till honom och icke vara offentliga.

Promemoriorna behandlades av olika tjänstemän i departementet samt utlånades på begäran av en föredragande i 1953 års första lagutskott att användas vid föredragning i utskottet. Av det senare framgår, att det även utanför departementet varit känt, att promemoriorna funnits tillgängliga i departementet, ett förhållande som är intressant för frågeställningen huruvida dessa skulle anses som allmänna handlingar eller ej.

När Segerfors begärde att få ta del av promemoriorna funnos de inom departementet. Med anledning av hans förfrågan undanskaffades de från departementet och överlämnades via en f. d. tjänsteman i departementet till den ursprunglige överbringaren. Departementschefens prövning enligt 2 kap. 9 § 2 st. tryckfrihetsförordningen omöjliggjordes härigenom. Möjligheten för Segerfors att hänskjuta frågan till departementschefen fanns nämligen icke, eftersom handlingarna undanskaffats från departementet.

Enligt nyss anförda stadgande kan vården om handlingar enligt arbetsord-

ning eller givet uppdrag anförtros åt viss befattningshavare, som då äger att besluta om handlings utlämnande. Så har beträffande handlingar, som diaries föras inom statsdepartement, skett i särskild instruktion. För de fall, då registrering icke ägt rum, finns egendomligt nog ingen bestämmelse om deras handläggning utfärdad. För sådana handlingar, som finnas inom departementet, synes sålunda enligt tryckfrihetsförordningen departementschefen vara den instans, som har att besluta. Det nu relaterade förhållandet har varit en bidragande orsak till att det har varit möjligt att helt enkelt undanskaffa handlingar från departementet utan att departementschefen fått tillfälle att avgöra frågan om handlingarnas karaktär. I samstämmighet med JO:s ovan refererade uttalande borde det åligga myndigheten i fråga, d. v. s. departementschefen, att härvidlag ta ställning. När justitieministern vid framläggandet av nu gällande tryckfrihetsförordning tog avstånd från tryckfrihetskommitténs mer markerade formulering beträffande karaktären av handlingar av här behandlat slag, uttalade justitieministern, att det borde ankomma på rättspraxis att verkställa gränsdragningen mellan enskilda och allmänna handlingar. Det synes oss då anmärkningsvärt, att samme justitieminister icke vidtagit åtgärder för att på ett tillfredsställande sätt säkerställa sin möjlighet att medverka till en riktig utformning av denna praxis, vilket kunnat ske genom utfärdande av särskilda föreskrifter i detta syfte. Detta har departementschefen underlåtit. Man har anledning förutsätta, att avsikten med uttalandet om utformande av rättspraxis näppeligen kan ha varit att låta detta bero ytterst på underordnade befattningshavares bedömanden. Med anledning av vad som framkommit ha vi inom utskottet yrkat anmälan enligt § 107 regeringsformen mot departementschefen, statsrådet Zetterberg.»

Avslagna yrkanden angående omförmålan.
(Avd. C i utskottets memorial.)

I.*

(Protokoll över justitieärenden den 18 december 1953, den 12 februari 1954 och den 12 mars 1954.)

av herr *Sigfrid Larsson*, som anfört:

»Vid sin granskning av statsrådsprotokollen har konstitutionsutskottet ägnat särskild uppmärksamhet åt de s. k. nådemålen. I anslutning till därvid gjorda iakttagelser vill jag anföra följande.

Nådeinstitutet är enligt min mening en utomordentlig tillgång i vårt lands rättsväsen. Genom detta kan Konungen efter fri skönsprövning bevilja nedsättning i eller befrielse från straffverkställighet, där humanitära omständigheter föreligga, till vilka hänsyn icke lämpligen kan tagas i judi-

*Närvarande vid behandlingen av förevarande ärende:

från första kammaren: herrar Elmgren, Lindén, Hällgren, Sandberg, Herlitz, Hansson, Fritiof Karlsson, Fritjof Thun, Ollén och Sigfrid Larsson; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, Pettersson i Norregård, von Friesen, Fast, Norén, Spångberg, Jonsson i Haverö, Nordkvist i Kalmar och Hammar samt fröken Wetterström.

ciell ordning. Enligt min mening böra alla rimliga utvägar prövas för att stärka nådeinstitutets ställning inför allmänna opinionen.

Från nu beskrivna utgångspunkter har jag bl. a. ansett det vara av vikt att bilda mig en uppfattning om vilken roll nådeärendena spela bland föredragande departementschefens arbetsuppgifter. Följande tablå synes mig därvid vara upplysande.

Personer för vilka nåd sökts, fördelade efter ådömda påföljder, för år 1953.

Ådömda påföljder	Hela antalet	K. M. = HD			K. M. ej = HD		
		Avslag	Bi-fall	Summa	Avslag	Bi-fall	Summa
Straffarbete	702	494	60	554	1	147	148
Fängelse	365	274	38	312	3	50	53
Ungdomsfängelse	8	8	—	8	—	—	—
Böter, viten m. m.	102	45	33	78	1	23	24
Förvandl. fäng.	130	36	29	65	—	65	65
Disciplinstraff	24	4	20	24	—	—	—
Förvaring (internering)	38	30	6	36	—	2	2
Annan påföljd	6	2	1	3	—	3	3
Summa	1 375	893	187	1 080	5	290 ¹⁾	295
Efter utredning ånyo upptagna mål	78	17	3	20	2	46	48

¹⁾ Här i ingå 120 beslut om remiss till myndigheter för närmare utredning.

Det förefaller uppenbart, att arbetet med nådeärendena måste vara i hög grad tidsödande och betungande. Även om självfallet alla nådeansökningar krävt en noggrann prövning, måste ju de fall, där Kungl. Maj:t beviljat nåd mot högsta domstolens avstyrkande, ha krävt en särskilt ingående prövning. Detta torde i synnerhet ha varit fallet vid prövningen av de närmare 200 fall, där straffarbete eller fängelse ådömts den nådeansökande. Enligt min uppfattning bör undersökas, om lättnad kan beredas Kungl. Maj:t vid prövningen av nådeärendena. Jag vill icke uttala någon bestämd mening om under vilka former detta skall ske, men med hänsyn till det stora antalet nådeärenden och för att möta en eventuell ytterligare utökning av dessa, anser jag angeläget att till departementschefens förfogande ställas person eller nämnd enbart med uppgift att förbereda nådeärenden och som framför allt kan koncentrera sitt arbete på svåra och ömtåliga fall. Därigenom skulle förutsättningar skapas att på längre sikt trygga konsekvens i nådeärendenas behandling. Med nuvarande förfaringssätt torde någon om än minimal risk föreligga — jag grundar denna uppfattning på utskottets granskning av några nådeärenden — att ett svarbedömt fall avgöres i en riktning, som icke står i samklang med allmän rättsuppfattning.

Dessa förhållanden och önskemål har jag ansett böra för riksdagen omförmälas.»

II.*

(Protokoll över jordbruksärenden.)

av herrar *Hallén* och *Lindén*, vilka ansett att vad som förekommit i det under »Avslagna yrkanden om anmälan enligt § 107 regeringsreformen», V, ovan upptagna jordbruksärendet bort föranleda omförmålan i utskottets memorial.

III.**

(Protokoll över ecklesiastikärenden den 20 mars 1953.)

av herrar *Håstad*, *Hallén*, *Lindén*, *Ollén*, *von Friesen* och *Hammar*, vilka ansett, att utskottet bort uttala:

»Vid granskningen av statsrådsprotokollen har utskottet uppmärksammat nedanstående förhållande som utskottet velat för riksdagen omförmåla.

Jämlikt § 28 regeringsformen skall Kungl. Maj:t vid alla befordringar fästa avseende endast å de sökandes förtjänst och skicklighet. 'Förtjänst' har allmänt tolkats såsom det i utövad tjänst nedlagda, väl vitsordade arbetet, vilket i praktiken oftast sammanfaller med antalet tjänsteår. Med 'skicklighet' plägar förstås såväl teoretisk kunskap och studier som den genom praktisk utövning styrkta och antagliga förmågan, dugligheten över huvud i förhållande till befattningens beskaffenhet och uppgifter, eller liknande.

Föreskrifter om speciell kompetens för tjänster meddelas i allmänhet i instruktioner eller liknande författningar. Rörande lektorstjänster vid högre allmänna läroverk meddelas sålunda kompetensregler i läroverksstadgan (§ 178). Särskilda villkor för behörighet till lektorstjänst äro enligt stadgan (i dennas lydelse, innan en den 16 oktober 1953 vidtagen ändring trädde i kraft) i huvudsak att ha avlagt filosofisk ämbetsexamen och därvid erhållit minst betyget Med beröm godkänd i det eller de examensämnen, som motsvara det eller de ämnen, i vilka tjänsten kungjorts ledig, samt att ha avlagt filosofie licentiatexamen och därvid erhållit minst betyget Med beröm godkänd i det examensämne eller ett av de examensämnen, som motsvara det eller de ämnen, i vilka tjänsten kungjorts ledig.

Beträffande lektorer vid kommunalt gymnasium givas föreskrifter i Kungl. brev den 24 september 1937 till skolöverstyrelsen. Sådana lektorer skola enligt brevet ha avlagt filosofie licentiatexamen. Från detta krav kan dock skolöverstyrelsen meddela dispens i särskilda fall.

*Närvarande vid behandlingen av förevarande ärende:

från första kammaren: herrar Karl August Johanson, Elmgren, Lindén, Herlitz, Hansson, Fritiof Karlsson, Fritjof Thun, Weiland, Olsén och Sigfrid Larsson; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, Pettersson i Norregård, von Friesen, Fast, Norén, Spångberg, Olsson i Mora, Nilsson i Göingegården, Andersson i Linköping och Dahlén.

**Närvarande vid behandlingen av förevarande ärende:

från första kammaren: herrar Karl August Johanson, Lindén, Sandberg, Herlitz, Fritjof Thun, Damström, Ollén och Sigfrid Larsson; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, Pettersson i Norregård, von Friesen, Fast, Norén, Håstad, Spångberg, Nordkvist i Kalmar, Hammar och Andersson i Linköping.

I en inom ecklesiastikdepartementet den 9 februari 1953 upprättad promemoria erinrades bland annat om att bestämmelser utfärdats därom att, när enskild högre flickskola erkänts som kommunal flickskola, sådan ämneslärarinna med full tjänstgöring, som är behörig till lärarbefattning vid kommunal flickskola, må kunna utan iakttagande av gällande tillsättningsföreskrifter av Kungl. Maj:t förklaras för ordinarie lärare vid kommunala flickskolan eller vid annan kommunal flickskola eller vid kommunal realskola inom samma skolområde samt att, vid ombildning av kommunal mellanskola till samrealskola, kommunala mellanskolans ordinarie lärare skola successivt överflyttas som ordinarie lärare vid samrealskolan. Ävenså erinrades om att likartade bestämmelser meddelats för det fall att högre folkskola erkänts som kommunal realskola.

I promemorian anfördes därutöver, bland annat:

Beträffande kommunalt gymnasium, som förstatligas, finnes icke motsvarande bestämmelser. Det synes dock böra tas i övervägande, om icke lärare vid kommunalt gymnasium, som är behörig till ordinarie lärartjänst vid allmänt läroverk, skulle kunna överflyttas vid gymnasiet förstatligande. Under senare år har antalet kommunala gymnasier starkt ökat, medan statliga gymnasier endast inrättats i begränsad omfattning. I Stockholm finnes numera både statliga och kommunala gymnasier. Det synes viktigt, att såväl här som i landet i övrigt de kommunala och statliga gymnasierna komma att framstå som likvärdiga i fråga om undervisningens kvalitet. Det har framhållits, att den nuvarande osäkerheten för lärarna vid ett kommunalt gymnasium i fråga om den fortsatta anställningen vid gymnasiet förstatligande försvårar lärarekryteringen vid de kommunala gymnasierna. Även skälig hänsyn till lärarna vid de kommunala gymnasierna kan åberopas; en del lärare har kanske tjänstgjort länge vid gymnasiet och blivit fast rotade i gymnasiorten. Den nämnda osäkerheten beträffande den fortsatta anställningen är särskilt framträdande i fråga om lärare vid kommunala gymnasier i de största städerna.

Sedan ärendet remitterats till skolöverstyrelsen, avgav denna den 21 februari 1953 utlåtande. I utlåtandet framhölls, bland annat, att före läsåret 1952/53 de kommunala lektorerna av skolöverstyrelsen förordnats för ett läsår i sänder samt att från och med nämnda läsår överstyrelsen hade utfärdat förordnande tills vidare för sådana lektorer vilka antingen avlagt filosofie eller teologie licentiatexamen och genomgått provår (praktisk lärarkurs) eller varit väl meriterade adjunkter vid allmänna läroverk.

Överstyrelsen anförde därefter:

Lektorstjänsterna vid de kommunala gymnasierna ha i regel tillsatts efter ledigförklarande. Detta innebär emellertid icke, att de tillsatts under samma konkurrens, som motsvarande statliga lektorstjänster. Tidigare voro tjänsterna icke tillräckligt lockande för sökande med högre examen, och sedan lönerna höjts till samma belopp som vid de högre allmänna läroverken, har den osäkra ställningen med endast ettårsförordnande utövat ett hämmande inflytande på de sökande. I åtskilliga fall har överstyrelsen på förfrågan från eventuella sökande till dylika tjänster meddelat, att någon överflyttning till statlig tjänst vid ett gymnasiums förstatligande hittills icke förekommit och enligt överstyrelsens mening icke heller borde ifrågakomma.

På grund härav ha de kommunala lektorstjänsterna icke blivit föremål för samma konkurrens som de statliga lektorstjänsterna.

Att vid förstatligande av ett kommunalt gymnasium utan tjänsternas ledigförklarande överflytta lektorskompetenta kommunala lektorer till lektorstjänster vid det högre allmänna läroverket skulle därför innebära, att tjänster, som åtminstone till viss del torde kunna sägas vara eftersträfvade, skulle undandragas vanlig konkurrens och besättas med personer, som i sådan konkurrens måhända icke skulle ha erhållit dem. *Överstyrelsen får därför bestämt avstyrka en dylik anordning.* (Kurs. här.)

Överstyrelsen hade däremot, enligt vad som vidare anfördes i utlåtandet, intet att erinra mot att lektorskompetenta kommunala lektorer å tjänst, som ledigförklarades tidigast den 1 januari 1954, vid det kommunala gymnasiets förstatligande överflyttades till lektorstjänster vid motsvarande högre allmänna läroverk. Tjänsterna komme då, uttalade överstyrelsen, att tillsättas på samma sätt som statliga tjänster, varför de tidigare anförda betänkligheterna bortfölle.

I anledning av den ovan nämnda promemorian och överstyrelsens utlåtande inkom Läroverkslärararnas riksförbund (LR) till Konungen med en den 12 mars 1953 dagtecknad skrift. Förbundet anslöt sig till överstyrelsens förslag att till statligt lektorat behörig kommunal lektor å tjänst, som ledigförklarats efter viss tidpunkt, finge vid förstatligande överflyttas till lektorstjänst vid det högre allmänna läroverket.

Förbundet anförde därefter bland annat:

Med ovan anförda förslag löses emellertid icke de problem, som vid förstatligande uppstår beträffande de kommunala lektorer, vilka innehar tjänst tillsatt före den 1 januari 1954 eller tidpunkt under 1953. Billigheten torde fordra, att icke dessa lärare på grund av arbetsgivarbyte avskedas från sina befattningar. LR vill därför föreslå ett övergångsstadgande av innebörd, att dels kommunal lektor, vilken är behörig till lektorstjänst vid allmänt läroverk och vilken vid det kommunala gymnasiet innehar förordnande tills vidare, dels kommunal lektor, vilken är behörig till ordinarie adjunktstjänst vid allmänt läroverk och vilken vid det kommunala gymnasiet innehar förordnande tills vidare, må av Kungl. Maj:t efter prövning i varje särskilt fall vid förstatligande överföras till lektorstjänst resp. adjunktstjänst i Ca 29 vid det högre allmänna läroverket. För ett överförande torde icke undantagslöst böra uppställas som villkor att läraren erhållit tjänsten genom i vederbörlig ordning gjord ansökan med anledning av ett ledigförklarande. Det inträffar nämligen icke sällan att en rektor, då behörig sökande ej anmält sig efter ett ledigförklarande, själv tar initiativ och söker intressera viss eller vissa lärare för tjänsten. En lärare, som på detta sätt erhållit en kommunal lektorstjänst, bör icke vara utesluten från möjligheten att bli överförd till motsvarande ordinarie tjänst vid det högre allmänna läroverket.

På föredragning och hemställan av chefen för ecklesiastikdepartementet statsrådet Persson föreskrev Kungl. Maj:t den 20 mars 1953, att till 1937 års brev skulle fogas en ny punkt, jämte därvid fogad övergångsbestämmelse av följande lydelse:

13. Om samrealskola och i förening därmed stående kommunalt gymnasium ombildas till högre allmänt läroverk, må lektor vid det kommunala gymnasiet, vilken har förordnande tills vidare och vilken erhållit sin tjänst

efter ledigförklarande, som skett efter utgången av år 1953, kunna efter framställning — utan iakttagande av gällande tillsättningsordning — av Kungl. Maj:t utnämnas till innehavare av vid det högre allmänna läroverket inrättad ordinarie lektorstjänst, till vilken han är behörig.

Övergångsbestämmelse: Oaktat ledigförklarande, som nyss sagts, icke ägt rum, må överflyttning av lektor likväl kunna ske, då Kungl. Maj:t efter prövning av omständigheterna i varje särskilt fall finner skäl därtill föreligga.

Med stöd av detta övergångsstadgande utnämnde Kungl. Maj:t år 1953 fem kommunala lektorer till statliga lektorer. Det må nämnas, att skolöverstyrelsen i fyra av dessa fem fall avstyrkte överföring av den kommunala lektorn till motsvarande statliga tjänst utan att denna först ledigförklarades i vanlig ordning.

Utskottet förstår väl att praktiska skäl kunna åberopas till förmån för lärarens kvarstannande vid gymnasierna efter dessas förstatligande. Det är också möjligt att vissa av dessa lektorer även om tjänsterna ledigförklarats skulle ha utnämnts till dessas innehavare. Utskottet vill icke ingå på något klander av utnämningarna som sådana. Utskottet kan emellertid icke undgå att ge uttryck för sina betänkligheter mot det avsteg från grundlagens bud om förtjänst och skicklighet, som Kungl. Maj:t gjort när det här ovan citerade undantagsstadgandet utfärdades. Såsom skolöverstyrelsen i sitt yttrande med eftertryck framhöll, tillsattes före 1954 de kommunala gymnasiernas lektorstjänster icke i sådan ordning, som uppfyller kraven i § 28 regeringsformen. Då inga av ifrågavarande lektorer under nuvarande lärarbrist behövt befara att bli utan lektorstjänst, voro sådana hänsynstaganden gentemot äldre befattningshavare icke av nöden, som eljest kunna framträda vid fall av omorganisation. Den omständigheten att vederbörande personalorganisations styrelse hade intresse av detta övergångsstadgande kan enligt utskottets mening alls icke få påverka tillämpningen av grundlagsstadgandet.»
