

## Nr 129.

Av herr **Herlitz**, *angående vissa åtgärder i rättsvårdens intresse.*

## I. INLEDNING.

1. De frågor, som hänföra sig till vår rättsordnings värn och vidmakt-hållande, hava under lång tid undanskymts av ekonomiska och sociala problem. Då de från enstaka håll förts fram i riksdagen, hava de endast i ringa mån väckt uppmärksamhet. Det är därför en glädje att iakttaga, att rättsvårdens problem på senare tid tilldragit sig ökat intresse. I diskussionen om dessa ämnen har det emellertid varit påfallande, att uppmärksamheten koncentrerat sig till enstaka företeelser, som väckt allmänt uppseende, och att dessa ofta bedömts snarare enligt rättsmedvetandets spontana och omedelbara reaktioner, än med de djupare perspektiv och de säkrare grepp som endast kunna vinnas genom allsidigt och grundligt in-trängande i problemen. Det visar sig särskilt däri, att iakttagelser rörande enstaka företeelser ofta leda till uppställande av allmänna satsar, vilkas giltighet icke blir tillräckligt prövad. På samma gång visar det sig allt-jämt, att förhållanden, som icke tilldragit sig allmänt uppseende, förbliva jämförelsevis obeaktade, hur viktiga de än kunna vara ur rättsvårdens synpunkt. Man vågar kanske hoppas, att en fortsatt diskussion skall leda till fastare grepp om rättsvårdens problem. I denna motion skall ett försök göras att i ett sammanhang överblicka åtminstone de viktigaste sidorna av detta problemkomplex, sådant det för mig ter sig i dagens läge. Att denna överblick göres jämförelsevis omfattande och bl. a. även berör åtskilliga frågor, i vilka jag ej nu vill frambära några yrkanden, beror därpå att det enligt min övertygelse är vanskligt att bedöma de särskilda till rättsvården hörande problemen utan att de ses i sitt naturliga och nödvändiga sammanhang. Jag har också föreställt mig, att ett mera allmänt rättspolitiskt program kan stimulera intresset för den diskussion kring problemen, som man måste önska. Uppgiftens omfattning medför att framställningssättet måste bli mycket sammanträngt; för detta syfte har jag tillåtit mig att i stor utsträckning hänvisa till vad jag tidigare vid olika tillfällen andragit i riksdagen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Problemen har jag också behandlat i tryckta skrifter, till vilka jag i några fall tillåter mig hänvisa, särskilt Förvaltningsrättsliga grunddrag (1943), Svensk Frihet (1943), Konservativ samhällssyn (1944), Förvaltningsförfarandet (1946), Svenskt författningsliv (1947), Föreläsningar i förvaltningsrätt, II<sup>2</sup>, III (1948, 1949), Grunddragen av det svenska statsskickets historia, 4 uppl. (1952). Jfr ock uppsatserna Rättsstaten och Svensk rättsvård (Svensk Tidskrift 1951 och 1953).

Det kan vara anledning att från början understryka problemens räckvidd. Man hör ofta rättsfrågorna betraktas såsom ett specialområde av allmänna angelägenheter. Detta är ett grundfalskt betraktelsesätt. Rättsynpunkter kunna och böra anläggas på nästan all offentlig verksamhet. Ingenstädes äro de väl ensamt avgörande, och på vissa områden måste de spela en underordnad roll, men ingenstädes är det heller tillbörligt att negligera dem. Merendels förhåller det sig så att en samhällsangelägenhet samtidigt förtjänar ses ur flera olika synpunkter: ekonomiska, sociala, tekniska osv. Men i långt större utsträckning än man ofta tänker på finnes det anledning att också anlägga rättssynpunkter. Det finnes utrymme för dem i socialpolitik, jordbrukspolitik, handelspolitik, subventionspolitik, bostadspolitik, penningpolitik osv. Stats-, jordbruks- och bankoutskotten hava samma anledning att anlägga sådana synpunkter som lagutskotten. Rättsvårdsfrågorna kunna därför endast delvis lösas såsom jämförelsevis isolerade; det viktigaste är, att de vid sidan av andra synpunkter bliva beaktade vid behandlingen av ärenden som närmast tyckas helt falla inom andra områden.

Man kan icke på ett fruktbarande sätt taga itu med rättsvårdsproblemen utan att fatta i ögonsikte, hur samhället i detta nu gestaltar sig. Det är mot denna bakgrund som rättskraven måste ses. Man måste särskilt beakta den revolution, som samhällslivet genomgått på senare tid, och söka fixera, i vad mån gamla rättsliga problem därigenom fått en förändrad innebörd eller nya uppkommit.

Det nutida samhällslivet karakteriseras framför allt av följande (se Grunddragen av det svenska statsskickets historia s. 298 ff., 311 ff.). Samhällsorganen hava tagit på sig uppgifter av en omfattning och en betydelse som man för ett tjugotal år sedan knappast kunde föreställa sig. Denna verksamhet behärskas mindre av rättsliga överväganden än av strävandet att bygga upp samhället på ett rationellt sätt: det är det ändamålsenliga, det för människornas intressen gagneliga och nyttiga som framför allt åsyftas. Detta rationella grepp omfattar samhällslivet i dess helhet: människorna äro genom bud och förbud, genom understöd och tillstånd infogade i ett maskineri som kännbart kringskurit deras rörelsefrihet och gjort dem beroende av överhetens välvilja. Bland dem som gentemot medborgarna företräda det allmänna har en utpräglad maktkoncentration ägt rum hos regeringen; balansen mellan regering och riksdag är upphävd, och med en helt annan auktoritet än tidigare dirigerar regeringen även förvaltningsorganens arbete. Den för svenskt samhällsliv så karakteristiska och i insikten om den mänskliga förmågans begränsning djupt grundade maktindelningen (Sv. frihet s. 77 ff.) är uppgiven.

Det har ofta varit anledning att peka på de faror detta samhällstillstånd rymmer (se t. ex. FK 1952: 2, s. 74 ff.). Det har framhållits att tron på dess

ändamålsenlighet vilar på ett bristande sinne för realiteter, en ödesdiger överskattning av de makthavandes förmåga. Men det är nu icke denna synpunkt som skall utvecklas. Här är det endast fråga om ett rättsligt betraktelsesätt.

2. Man måste, det har redan antytts, med glädje taga fasta på alla ansatser att, i smått och stort, bedöma samhällseliga företeelser ur rättslig synpunkt. Vare sig detta bedömande utgår från gällande lagar och författningar och mynnar ut i krav på deras obrottsliga iakttagande eller det tar sin utgångspunkt i uppfattningar om vad som i och för sig är rätt och rättfärdigt och därför också kan leda till kritik av gällande lag, innebär det att andra synpunkter än nyttans, ändamålsenlighetens och intressenas anläggas på samhällseliga angelägenheter.

Det ligger emellertid i sakens natur, att det är mångahanda olikartade, ofta nog motstridiga anspråk som resas i rättens namn. Det ser man redan då enskilda företeelser — en dom, en myndighetsåtgärd, en enskild persons handlingssätt — bedömas; ofta nog hävdas därvid, just från rättsliga utgångspunkter, två motsatta ståndpunkter med samma övertygelse. Än mer ser man det då allmänna samhällsfrågor dryftas. Då måste olika rättsliga betraktelsesätt bryta sig mot varandra. Rättsfrågor och "politiska" frågor äro egentligen oupplösligt förbundna. I varje genomtänkt politisk åskådning ligger väl, närmare besett, ett större eller mindre mått av rättsliga överväganden. Då exempelvis olika uppfattningar göra sig gällande om hur omfattande och hur djupt ingripande statens verksamhet bör vara, om det mått av frihet som bör förunnas medborgarna på olika områden osv., ligga bakom dessa uppfattningar olika tankar om vad som är "rätt", "rättfärdigt", "rättvist".

För mig ter det sig exempelvis som ett rättskrav, att en större frihet förunnas medborgarna. Det är enligt min syn ej nog att slå vakt om sådana allmänt erkända friheter som personlig frihet, tankefrihet, yttrandefrihet, religionsfrihet osv.; till en verklig rättskultur hör också omsorg om vad som i ordets vidsträcktaste mening kan kallas ekonomisk frihet (Sv. frihet s. 175—217). Nutidens samhälle kännetecknas av att människorna icke tillnärmelsevis i samma omfattning som förr få råda över sin egendom. Staten tar den ifrån dem, på skattevägen eller annorledes, den lägger genom sina regleringar hinder i vägen för köpande och säljande och användning. På mångfaldiga olika sätt smälter sålunda egendomen sina ägare ur händerna; egendomsrätten blir mer och mer ett förvaltarskap å det allmännas vägnar, och säkerheten till egendom går förlorad. Det må icke invändas, att ägaren icke skall ha en obegränsad rådighet över sin egendom. Det är självklart. Men kärnfrågan är hur långt man går. Då ägandet hotar att bliva ett tomt sken, äventyras grunden för hela vår rättskultur, sådan den i svensk rätt fastlagts i 16 § RF.

Här skola emellertid omstridda frågeställningar av här antydd art i möjligaste mån skjutas å sido och framställningen alltså koncentreras på ämnen, där aktuella politiska motsättningar ej spela in. I syfte att finna en gemensam plattform för diskussionen skall jag endast taga fasta på sådana rättsliga grundsatser som kunna antagas vara oberoende av politisk åskådning och därför kunna räkna på allmän anslutning.

Såsom redan framhållits, skola dessa grundsatser ses i samband med nu rådande samhällsordning, sådan den nyss skildrades. Det är icke meningen att nu underkasta denna ordning någon kritik — ehuru den enligt min uppfattning kan kritiseras icke blott ur synpunkter, som ovan antytts, utan också som oförenlig med för mig väsentliga rättsprinciper. Men den samhällsordning vi leva under måste hållas för ögonen såsom den bakgrund utan vilken rättsvårdens aktuella problem icke kunna få tillbörlig konkretion.

a) Utgångspunkten måste vara (jfr Sv. frihet s. 147 ff., Sv. Tidskrift 1951 s. 506 ff) att rättsmedvetandet — ehuru växlande till sitt innehåll — är starkt inom alla kretsar. Krigsårens erfarenheter om hur rättsordningar bröto samman gävo vårt folk en intensiv känsla för vad rätten betyder; allmänhetens förut berörda reaktioner inför vad den uppfattar som orätt vittna på sitt sätt om sådana känslors styrka. Påtagligt är väl ock, att trots all intressepolitik och vid sidan av alla överväganden om vad som är nyttigt och gagneligt och rationellt ur samhällelig synpunkt, rättsliga synpunkter tränga sig fram. Mot tanken att straffrätten framför allt skall tjäna till brottslingars förbättring bryter sig t. ex. alltjämt den tanken att straffet skall vara en rättvis reaktion mot brottet. Man reagerar å andra sidan starkt mot orättvisa straff. Ingen är helt tillfreds med att statens löner blott bli resultatet av en dragkamp mellan två parter; man frågar sig också om de äro rättvisa, dvs. riktiga i förhållande till kvalifikationer och prestationer. Man kräver allmänt en rättvis skattepolitik, en rättvis jordbrukspolitik, en rättvis bostadspolitik osv. Den gamla sanningen att staten först och sist skall stå i rättens tjänst har alltjämt ett starkt grepp om alla tänkande människors sinnen.

b) Vad rättsmedvetandet i första hand kräver, är att *land skall med lag byggas*. Det svenska folket är av ålder vant att efterfråga fullmakt och kontrakt, lag och författning som grundval för vad som göres. Det kan ofta nog tyckas som onyttig formalism att på detta sätt binda händerna på dem som "hava makten" och som vilja göra vad som synes gott och gagneligt och som — efter vad man kan tycka — alla förnuftiga människor måste gilla; den tanken återklingar ej sällan även i riksdagen. Men det svenska folket reagerar starkt, om dess uppmärksamhet riktas på maktutövning utan laga stöd. (Sv. frihet s. 136 ff.)

c) Vi fordra å andra sidan att *gällande lag skall tillämpas*. Lagars och

författningars tillämpning får ej äventyras vare sig genom att myndigheter icke klart och riktigt uppfatta vad de föreskriva eller genom otillräcklig kännedom om de faktiska förhållanden som de reglera (jfr Sv. frihet s. 133 ff.), än mindre till följd av våld och egen nytta. Man kan med ett ord, som visserligen begagnas i olika meningar (se nedan), säga, att därmed "rättssäkerheten" åsidosättes.

d) Osäkrare bli, som redan antytts, rättsmedvetandets krav med avseende på lagstiftningens innehåll. Men vi äro till en början ense om kravet på att *lagar och författningar bliva noggrant och omsorgsfullt genomtänkta* med avseende på förutsättningar, verkningar och konsekvenser; de skola med andra ord vila på en säker kännedom om de levnadsförhållanden de vilja reglera och riktigt anpassa sig efter dessa. Alla lära sålunda i princip vara ense — hur mycket de än tvista om hur långt människornas frihet skall begränsas genom statens bud och förbud — om att när människornas frihet skall begränsas, intet längre steg får tagas i denna riktning, än som efter noggrann prövning verkligen finnes behöfligt (Sv. frihet s. 157 f.).

e) Djupt förankrat i rättsmedvetandet är kravet på att *lika skall behandlas lika*. Vi fordra att lagstiftare och myndigheter göra vad i deras makt står för att åstadkomma, att när två människor befinna sig i en och samma situation de också bliva behandlade på samma sätt (Sv. frihet s. 59 ff., 164).

f) Det är en av alla erkänd uppgift för staten att så långt möjligt är skapa *trygghet i sammanlevnaden*; mången syftar härpå när han talar om "rättssäkerhet". Det står ej i statens makt att befria människorna från all oro för vad morgondagen kan bära i sitt sköte. Men "friheten från fruktan" måste staten åtminstone så till vida främja, att den lika skrupulöst, som den fordrar av andra, iakttaga sina skyldigheter enligt kontrakt (man har anledning att besinna detta i inflationstider), att den ger medborgarna klara och tydliga besked om vad de ha att iakttaga, och att den icke genom oförutsebara åtgöranden (lagstiftning med tillbakaverkande kraft och annan lagstiftning) gör det utsiktslöst för ansvarsmedvetna människor att planlägga sin framtid, osv. I en dynamisk, omvälvande tid framträder trygghetskravet med en särskild styrka. Och rättssäkerhetskravet kan ej tystas genom allt som göres på andra vägar för ökad säkerhet (Konservativ samhällssyn s. 20 ff.).

g) Sverige bygger på *folkstyrelsens* grundval. Ett elementärt rättskrav är det därför att folkets vilja får göra sig gällande i statslivet. Därvidlag är det ingalunda nog att upprätthålla stadgade former för val, överläggningar och beslut. Alltför lätt händer det att folkstyrelsens formväsen hålles vid makt, medan dess anda slocknar. Formerna måste — det har vid många tillfällen varit anledning att påminna därom — rymma ett levande innehåll av eftertanke och samråd. Till folkstyrelsens väsen hör ock den offentliga

fria diskussion, som ensam kan säkerställa en allsidig tillgång på erfarenheter och tankar.

## II. LAGSTIFTNINGEN.

1. Rättsvården ställer i första hand anspråk på lagstiftningen. Då här talas om "lagstiftning", syftas icke blott på den som tillkommer genom "samfällda beslut" av Konung och riksdag, utan också på sådan lagstiftning, vid vars tillkomst riksdagen medverkar i annan ordning, särskilt i bevillnings- eller statsregleringsväg, och icke minst på all den lagstiftning, som Konungen utövar i kraft av grundlagarna eller särskilda bemyndiganden.

Vad med avseende på lagstiftningen i första hand bör framhållas är angelägenheten att den rör sig inom de gränser som utstakats för den och icke urartar till en maktutövning utan laga stöd (jfr I: 2 a). Det har under de senaste årtiondena vid flera tillfällen varit anledning att understryka vikten av att Konung och riksdag icke vid den lagstiftning som ankommer på dem överskrida de grundlagsenligt bestämda gränserna; än oftare har det måst påminnas, att regeringen ej har att verka utom det område som förbehållits den dels genom grundlagarna, dels genom särskilda bemyndiganden. Ett strikt iakttagande av laglighetens grundsatser har man särskild anledning att kräva just av statsmakterna; på intet sätt kan rättsvården mera sättas i fara än genom övergrepp från deras sida (jfr V: 3).

I detta sammanhang måste framhållas, att det ingiver starka betänkligheter, att makten över lagstiftningen — även om det sker i fullt grundlagsenliga former — alltför mycket koncentreras hos regeringen (jfr mot. FK 1947: 16). Det hör till de grundläggande kraven på en folkrepresentation, att den skall särskilt vårda sig om människornas rätt och frihet; väsentliga ingrepp däri borde ej företagas utan att riksdagen så noga som möjligt prövat deras art och deras behövlighet. Att även regeringen nutilldags är ett "organ för folkviljan" är härvidlag intet bärkraftigt motargument, ty väsentligt är, att i riksdagen lagstiftningen kommer till stånd under den brytning mellan olika intressen och åskådningar och i den offentlighet som hör till folkstyrelsens väsen. Det kan däremot med visst fog invändas, att riksdagen ej förmår taga ståndpunkt till alla de komplicerade spörsmål som nutidens regleringar och planhushållning resa; det är verkligen ett djupt allvarligt och ofrånkomligt faktum, att folkstyrelsen äventyras då staten tar alltför stora uppgifter på sig. I detta sammanhang reser sig emellertid det vid fjolårets riksdag livligt debatterade spörsmålet, om det ej vore möjligt att låta av riksdagen valda delegationer fullgöra vissa sådana funktioner som riksdagen eljest skulle nödgas anförtro åt regeringen. Dessutom har man anledning att fastslå, att riksdagens arbetssätt

ingalunda utvecklats i takt med det snabbt framilande lagstiftningsarbetets krav; snarare tvärtom. Då riksdagen numera i regel är verksam blott under en del av veckan, försvåras därigenom avsevärt det inbördes samråd inom olika grupper av riksdagsmän, som är en förutsättning för att ståndpunkter skola kunna utformas, som framstå som äkta utflöden ur en av riksdagen formad självständig folkvilja.

I den mån riksdagen nödgas överlåta lagstiftningsuppgifter åt regeringen, är det ett självklart önskemål, att dessa bliva så klart som möjligt fixerade och att det göres vad göras kan för att precisera vad som får och icke får göras (ett steg i rätt riktning är det sålunda då man i SOU 1952: 24 s. 65 ff. sökt precisera de intressen som bära tillgodoses med en allmän fullmaktslagstiftning av förfogandelagens natur). De vidsträckta, obestämda, dunkla och tånjbara "fullmakterna" utgöra ur rättsvårdens synpunkt ett betänkligt inslag i vårt statsliv. Alltför ofta har riksdagen uraktlåtit att på allvar taga klar ståndpunkt till lagstiftningens gestaltning. Ett belysande exempel utgör den svåröverskådliga lagstiftningen om jordbruksregleringen; såsom ett färskt exempel — låt vara av mycket mindre räckvidd — må ock erinras om, hur svävande riksdagens ståndpunktstagande i december 1953 var till de ur rättslig synpunkt mycket viktiga principerna för ersättning i anledning av paratyfusedpidemien.

2. Lagstiftningens former äro sedan gammalt så tillrättalagda i vårt land att ett sådant noggrant övervägande, som ovan (I 2 d) angavs som angeläget ur rättsvårdens synpunkt, möjliggöres. I detta hänseende är det bättre ställt än i många länder. Att riksdagens verksamhetsformer haft en sådan karaktär har tillika inneburit goda möjligheter för folkviljan att effektivt göra sig gällande vid lagstiftningen (jfr I 2 g).

I nutidslägets belysning framträda emellertid allvarliga brister i lagstiftningsmaskineriet, vilka sammanhånga med lagstiftningens växande omfång, med dess ökade betydelse för människornas liv och med den maktkoncentration som ägt rum i parlamentarismens tecken. Tid och krafter räcka icke till för den omsorgsfulla prövning som lagstiftningsärendena kräva, särskilt med de anspråk man nutildags ställer på snabba ingripanden med hänsyn till lägen som ej kunnat förutses. Även sådan lagstiftning, vars behövlighet man kunnat i tid förutse, blir ej sällan alltför länge uppskjuten, för att sedermera vid behov hastigt improviseras. Före och under världskriget framhöllos ofta farorna av detta tillvägagångssätt; i närvarande stund frågar man sig, om vi äro lagstiftningsmässigt beredda för en ny katastrof. En särskild svårighet är det att nutida lagstiftning ständigt förutsätter ett bedömande av framtida förhållanden, som det är vanskligt, icke minst på grund av de svåröverskådliga verkningarna av statens egen komplicerade politik, att förutse och överblicka.

Svårigheterna framträda för dem som i kommittéer, ämbetsverk och

departement skola ge form åt lagstiftningen. Och vad nyss sagts om riksdagen (II 1) har betydelse även i detta sammanhang. Med ärendenas växande mängd och svårhetsgrad och med arbetssättets brister blir det ofrånkomligt, icke blott att riksdagen föranlåtes avstå från sina befogenheter utan också att den prövning som den företager blir långt mindre ingående än man kunde önska och utomstående allmänt räkna med; den måste ofta inskränka sig till att utan närmare granskning godtaga vad regeringen föreslår. Riksdagen blir faktiskt i allt mindre grad ett aktivt, självständigt element i lagstiftningen; denna formas huvudsakligen av regeringen och av dem som den anlitar för utredningsändamål.

De för svensk rätt karakteristiska kraven på lagstiftningens standard hava icke minst kommit till uttryck i lagrådets medverkan i lagstiftandet, som har sin djupaste motivering däri att den främjar lagstiftningens noggranna anpassning efter just de förhållanden den är avsedd att reglera (I 2 d); sådant bör säkrast kunna bedömas av dem som hava den allsidigaste överblicken över rättstillämpningen. Det är emellertid en allvarlig brist, att lagrådets medverkan endast är föreskriven beträffande en viss del av lagstiftningen (huvudsakligen "civil- och kriminallag"). Nutidens utveckling har medfört att annan lagstiftning, som i olika hänseenden reglerar den enskildes förhållande till det allmänna, på ett helt annat sätt än förr blivit avgörande för medborgarnas ställning i samhället; just på dessa områden, där man oavslutligen beträder nya vägar och möter nya problem, är en sakkunnig granskning särskilt påkallad. Ser man detta faktum i ögonen, måste det framstå som angeläget att på ett ur nutida synpunkter rationellare sätt reglera lagrådets funktioner (jfr mot. FK 1949: 159). Det måste sörjas för att dess sakkunskap och omdöme utnyttjas även vid annan lagstiftning än den som avser allmän civil- och kriminallag. Vad nu sagts avser närmast sådan lagstiftning som kommer till under medverkan av riksdagen. Men även den lagstiftning som utövas av regeringen ensam förtjänar uppmärksammas. Genom organisatoriska förändringar ha departementen på senare tid fått avsevärt bättre tillgång till krafter skolade för lagstiftningsarbete. Men på samma gång torde den garanti för konsekvens och sammanhang i lagstiftningen som de konsultativa statsråden utgjort genom omständigheternas makt i stort sett hava försvagats. Man kan väl hos oss näppeligen ifrågasätta anordningar motsvarande dem som möta i fransk rätt; där är, med avseende på all lagstiftning som ankommer på regeringen ensam, sörjt för en förutgående granskning jämförlig med lagrådets; all sådan lagstiftning granskas nämligen av det organ, som tillika är Frankrikes högsta förvaltningsdomstol. Konstitutionsutskottet ifrågasatte däremot för några år sedan (1949: 8) en förstärkning av den personal som stod till de konsultativa statsrådets förfogande i syfte att kontrollen skulle effektiviseras. Enligt min tanke skulle en avsevärd förstärkning av



de arbetskrafter som för detta ändamål kunna biträda nämnda statsråd vara önskvärd. Därigenom skulle på ett helt annat sätt än nu är möjligt kunna sörjas för enhetlighet, planmässighet och sammanhang i den nu mycket växlande lagstiftning som utgår ur de olika departementen (se nedan II 3; jfr Förvaltningsförfarandet s. 26).

Med återopande av vad nu anförts vill jag hemställa om utredning angående åtgärder för sakkunnig granskning, i större omfattning än nu sker, av lagar och författningar.

3. Ett elementärt krav på lagstiftningen är, att man vid dess gestaltning har det förut (I 2 e) framhävda kravet på medborgerlig jämlikhet för ögonen. Vad detta krav leder till är ju ingalunda utan vidare klart. Alla kunna vara ense om att det som är lika skall bedömas lika. Men det måste ofta kunna uppkomma olika meningar om huruvida de situationer som två medborgare — eller två medborgargrupper — befinna sig i skola ur lagstiftningssynpunkt uppfattas som lika; på samma sätt kan man tvista om huruvida en rättsregel drabbar två människor — eller grupper — lika eller olika. Men i många fall ger rättsmedvetandet ganska tydliga utslag. Likväl händer det blott alltför lätt att lagstiftningen även i sådana fall mäter med olika mått. Det kan bero på varjehanda omständigheter. Övermäktiga intressen kunna t. ex. komma med i spelet — om än stundom hävdade med rättsliga talesätt.

Särskilt skall emellertid här uppmärksammas den olikhet, som, utan att det egentligen avsetts, uppkommer därigenom att man icke tillräckligt övertänker alla de levnadsförhållanden vilka en tilltänkt lag kan komma att beröra. Det är i själva verket, med nutida lagstiftnings långtgående aspirationer, sannerligen icke alltid lätt att med tanken genomtränga dessa förhållanden. I följd därav kan den rätt och den plikt som en viss lag reglerar komma att utmätas på ett sätt som visar sig ganska orättvist. Men framför allt: det händer att man reglerar ett område utan att beakta, att det finns andra områden, där enahanda regler kunde vara lika motiverade. Detta är ett för nutida lagstiftning karakteristiskt drag, som särskilt betingas av att lagstiftningen oavslåtligen föranlåtes att söka råda bot för plötsligt uppkommande svårigheter eller olägenheter. Man griper då gärna in på det begränsade område som för dagen kommit i strålkastarbelysning. Hur det kan förhålla sig med liknande områden, som ligga mera i skuggan, kommer ej i betraktande. Man sluter kanske medvetet till ögonen för dem; man känner sig tvungen att ingripa men är på det klara med att man icke är beredd att handla på samma sätt i andra fall. Men felet kan också vara det, att lagstiftarens fantasi icke räcker nog långt: han observerar endast dagens bekymmer och ser icke, att den fråga som han sysselsätter sig med har mycket vidsträcktare perspektiv. Just i nutiden, då man så lätt frestas att taga frågorna som de komma och lösa dem efter vad som i det förevarande

fallet ter sig praktiskt, är det viktigt att fasthålla kravet på att lagstiftaren alltid skall, i den medborgerliga jämlikhetens intresse, blicka så vitt och så långt som det är honom möjligt. Ofta har det i riksdagsarbetet varit anledning att konstatera att horisonten icke varit vid nog: att man måhända skapat rättvisa inom ett begränsat område, men i och med detsamma varit orättvis mot dem som lagen berört eller dem som den icke berört (jfr t. ex. FK 1943: 25 s. 60, 1946: 42 s. 82). Senast visade sig detta, då riksdagen — jag vågar säga: under utpräglad olust — beslöt om ersättningar i anledning av skador som vållats i följd av paratyfusepidemien.

Av vad nu sagts skall här i första hand den praktiska slutsatsen dragas, att intet bör försummas, som kan underlätta lagstiftarens överblick över det väldiga och nu för tiden alltmera komplicerade område där han har att verka.

En sådan överblick förutsätter till en början, att den högra handen vet vad den vänstra gör (om man nu kan presentera nutidens månghövdade lagstiftningsmaskineri med bilden av endast två händer). Gällande lagstiftning är en djungel, där det är ytterst vanskligt att finna sig till rätta. För några år sedan ägnades av riksdagen stor uppmärksamhet åt frågan om utvägar att underlätta sådan orientering, givetvis ej blott för dem som deltaga i lagstiftningsarbetet utan även för förvaltningens personal i allmänhet (jfr nedan III 1) och för allmänheten (jfr V 3, 4). Med anledning av mot. FK 1949: 185, där frågeställningen utvecklats och olika utvägar diskuterats, hemställde riksdagen om utredning angående åtgärder genom vilka lättare orientering kunde vinnas i gällande lagar och författningar. Samtidigt togs ett avsevärt steg i åsyftad riktning genom att anslag beviljades till publikationen *Svensk lagsamling*. Då detta företag begyntes, framstod det emellertid endast som ett första steg. Departementschefen erinrade i prop. 1949: 171 om den från flera håll (se tidigast *Förvaltningsrättslig Tidskrift* 1942 s. 30 ff.) framförda tanken på en årlig — eller i vart fall med korta mellanrum utkommande — administrativ lagbok med rikliga hänvisningar till *Svensk författningssamling*. Han såg häri "den bästa lösningen av det problem som är alla författningssamlingars stora svårighet, nämligen hur de skola hållas aktuella" samt framhöll, att utgivningen av lagsamlingen ej stod i vägen för genomförande även av nämnda förslag, och att tvärtom de båda åsyftade företagen kunde på ett lyckligt sätt komplettera varandra.

Då *Svensk lagsamling* nu synes nalkas sin fullbordan, synes tiden vara inne att återupptaga tanken på en periodiskt utgiven administrativ lagbok. Dess förverkligande skulle innebära att myndigheter och allmänhet erhöles bekväm tillgång till gällande författningstexter eller hänvisningar till *SFS* eller *Svensk lagsamling*. Naturligtvis bör den tilltänkta publikationen på rationellt sätt samordnas med den redan nu årligen utkommande lagboken. Under hänvisning till vad som anförts dels i prop. 1949: 171, dels i mot. FK

1949: 185 och under återopande av vad till stöd för förslaget anföres nedan under III 1 samt V 4 och 5 vill jag hemställa, att riksdagen måtte anhålla om utredning och förslag angående en periodiskt utkommande handbok över gällande lagar och författningar.

4. Det gäller vidare att draga de slutsatser med avseende på lagstiftningen som en vidare överblick ovillkorligen leder till. Den medborgerliga jämlikheten hotas framför allt av den olikformighet som uppkommer genom att lagstiftningsfrågorna ses alltför isolerade. Man kan visserligen icke undvara mängden av specialförfattningar som reglerar särskilda levnadsförhållanden. Men man kan lägga sig vinn om att hålla ögonen öppna för att inom olika områden likartade situationer inträda, som böra bedömas på ett enhetligt sätt. Det innebär att se bakåt: se en tilltänkt lagstiftning i dess sammanhang med redan gällande lag. Men det innebär framför allt att se framåt, mot beslätade spørsmål som ännu icke aktualiserats. Bäst fullgör lagstiftaren sin uppgift i jämlikhetens tjänst, om han kan utforma allmänna regler som göra specialregler med växlande innehåll överflödiga. Men mycket är vunnet redan genom att frågorna bli studerade på bred grundval och allmänna grundsatser preciserade, som kunna bilda utgångspunkten för mera begränsade lagstiftningsfrågors lösning.

På vissa områden, där lagstiftningens splittring och oenhetlighet är ägnad att medföra orättvisa och osäkerhet, har man redan gripit sig an med sådana försök att nå fram till fastare och enhetligare linjer. Om förvaltningsförfarandet skall talas längre fram (III 5). En utredning har satts i gång angående de administrativa frihetsberövandena. Riksdagen har 1953 påkallat en utredning med syfte att skapa reda i den vildvuxna flora av författningar, som vid sidan av strafflagen reglerar samhällets ingripanden mot brott och forseelser. Här skall uppmärksamheten fästas på ett annat område, där just omsorgen om en likformig behandling av människorna borde leda till liknande åtgärder. Jag syftar på de lägen där åtgärder som vidtagas i allmänt intresse vålla enskilda medborgare skada och förluster (jfr om ett beslätat spørsmål under IV 4).

Det förekommer på särskilda områden, att den förfördelade enligt lag eller författning erhåller ersättning, ehuru därvid "ganska olika principer komma till användning" (FLU 1949: 38 s. 6). Och i uppmärksammade katastroffall griper man gärna in med en för tillfället avpassad lagstiftning. Ersättning gavs på detta sätt exempelvis för skador i följd av krigsårens avspärningar och nu senast paratyfusedemien. Men lagstiftningen har stannat vid att sålunda behandla spørsmålet från fall till fall. Ett sådant behandlingssätt kan icke leda till rättvisa resultat; de bördor som de enskilda få bära komma därigenom att utmätas på ett föga genomtänkt, ofta godtyckligt sätt. Här skall icke vågas något omdöme om de förutsättningar under vilka ersättning skäligen borde utgå; detta spørsmål är givetvis

vanskligt att besvara (jfr Förvaltningsrättslig Tidskrift 1943 s. 297 ff. och senast SOU 1952: 24 s. 122 ff., 268 ff.). Staten kan icke rimligtvis påtaga sig någon allmän skyldighet att ersätta skador som dess verksamhet vållat. I många fall måste de enskilda, som träffas, bära dem, även om bördorna därigenom komma att drabba ganska slumpvis. I andra lägen är det däremot ett lika påtagligt rättskrav, att gottgörelse lämnas. Det synes emellertid angeläget att på allvar taga upp dessa problem till grundlig undersökning. Det är ett rimligt krav att statsmakterna, som lagt ned mycken möda på den viktiga uppgiften att i sociallagstiftningen på ett rättvist sätt avpassa statens hjälp efter oändligt skiftande hjälpbehov, ägna lika stor omsorg åt att tillgodose rättvisans krav i alla de fall där staten själv vållar skada och förluster. I en annan motion, som väckes vid denna riksdag, upptages ett särskilt hithörande spörsmål av synnerlig betydelse, frågan om ersättning vid åtgärder som påverka fast egendoms värde, till ingående behandling. Härutöver skall här erinras om att den enskilde kan drabbas på många handa andra sätt: genom bud och förbud som hänföra sig till lös egendom, eller som ingripa i en närings utövning eller i arbetskraftens användning, genom ingrepp i den kroppsliga integriteten och den personliga rörelsefriheten. Även dessa fall böra komma i betraktande.

Till en viss grad skulle kanske problemet kunna tänkas löst genom mycket allmänt hållna regler som gäve domstol befogenhet att bedöma när och i vilken omfattning ersättning skulle givas. En förebild finnes i de främmande författningar som stadga att vid "expropriation" — ett begrepp som ofta fattas mycket vidsträcktare än hos oss — "full ersättning" skall givas; de finnas f. ö. som hävda att en sådan rätt till ersättning redan nu gäller hos oss. Närmare till hands ligger dock att söka lösa problemen genom lagstiftning som närmare preciserar rätten till ersättning. Det vore, såsom andra lagutskottet enhälligt uttalade 1944 (utl. nr 65), värdefullt "om man i lagstiftningen skulle kunna ange närmare, fasta riktlinjer för statens skyldighet gentemot den enskilde i förevarande hänseende (den motion som uttalandet gäller avsåg "intrång i äganderätten och den ekonomiska friheten"). Godtyckliga avgöranden efter billighet och skälighet skulle lämna plats för enhetliga lagregler. En mera rättvis fördelning av de bördor som kristiden lägger på samhällsmedlemmarna skulle måhända kunna ernås". Det får naturligtvis icke förbises att utformningen av allmänna, för statens verksamhet i det hela gällande regler erbjuder stora svårigheter. Det borde dock icke hindra att man sökte i lagstiftningsväg taga ut steget så långt som möjligt. En ansats i denna riktning gjorde statsutskottet i december 1953, då det, ställt inför frågan om ersättningar i följd av paratyfus-epidemin, uttalade sig för en mera vitt syftande utredning i ämnet. Men i den mån man icke finner en mer eller mindre allmängiltig lagstiftning möjlig, kan man i alla fall undersöka problemen, söka fixera de omständig-

heter som tala för eller mot ersättning, och därmed vinna ett fastare underlag, än man nu har, för bedömande av ersättningsfrågor som uppkomma på särskilda områden och i särskilda fall. Första lagutskottet hemställde 1949 (utl. nr 38), på grunder som i sak överensstämman med vad här anförts, om utredning angående "möjligheten att nå fram till enhetliga regler för bedömande av frågor om det allmännas ersättningskyldighet vid rättsenliga ingrepp i enskilds äganderätt och ekonomiska frihet". Förslaget vann ej kamrarnas bifall. Frågan synes emellertid böra bli föremål för förnyad omprövning; de färskas erfarenheterna från behandlingen av frågan om ersättning i anledning av paratyfusedemien synas utgöra en maning därtill. Därför upprepas här, under återopande jämväl av motionerna FK 1944: 197 och 1949: 160, förslaget om utredning.

5. Kravet på medborgerlig likställighet har också en annan sida. Liksom det är önskvärt att i möjligaste mån fasthålla och utforma allmänna regler rörande medborgarnas rätt i de växlande specialreglernas ställe, är det i varje särskilt lagstiftningsärende en fördel ur medborgerlig synpunkt, att författningen själv bestämmer vad medborgarna ha att rätta sig efter (jfr om normmässighetens princip Sv. frihet s. 59 ff.). Det skall genast tilläggas att denna synpunkt givetvis ej ensam kan fälla utslaget (jfr Förel. i förvaltningsrätt III s. 311 ff.). Lagstiftningen måste i stor utsträckning överlåta åt regeringen och andra myndigheter att för särskilda fall genom tillstånd och beviljande av medel, förelägganden och förbud osv. fastslå vad som skall gälla. I många lägen kunna endast på detta sätt rättvisans krav tillgodoses; man har i sådana fall, såsom nedan (III 5—7) skall utvecklas, att skapa de bästa möjliga garantier för att myndigheternas prövning gestaltar sig på ett ur rättsvårdens synpunkt tillfredsställande sätt. Men myndigheternas handlande kan bli olikformigt och orättvist, och ett riktmärke för lagstiftningen bör det vara att, så långt man kan, i lag fixera medborgarnas rätt och plikt. En sådan strävan har, i den medborgerliga säkerhetens och jämlikhetens intresse, länge gjort sig gällande på socialvårdens område. Det finnes intet skäl, varför den icke skulle fullföljas även på andra områden. Ju mer staten ingriper i den enskildes rätt, desto naturligare ter sig kravet att han skall bero icke av myndigheternas beslut utan endast av lagarnas regler, eller att i varje fall lagen skall fastslå riktlinjer och gränser för myndigheternas handlande; dit hör bland annat som ett viktigt led att i möjligaste mån klarlägga de syften för vilka en lagstiftning får användas (jfr nedan III 7). Det har kommit därefter — särskilt med den knapphet som på många områden röjer sig i nutidens samhälle, samtidigt som det präglas av en intensiv statlig reglering — att myndigheterna ofta hava att avgöra om livsviktiga förmåner, som många tävla om men blott få kunna få del av (Förvaltningsrättslig Tidskrift 1950 s. 73 ff., jfr mot. FK 1950: 95, KU 1950: 57 s. 16 och FK 1950: 18 s. 144). Det är uppenbarligen

angeläget att, då myndigheterna sålunda hava att avgöra om konkurrerande anspråk, normer utformas efter vilka de — liksom domstolarna då de slita tvister om mitt och ditt — skola träffa sina avgöranden.

Det förtjänar emellertid understrykas att särskilda krav måste ställas på lagar och författningar, då de, i enlighet med den tankegång som här utvecklats, utan myndigheters mellanhand rikta sig till medborgarna. Fasthåller man tanken, att lagstiftningen ej skall binda medborgarna mer än dess syfte kräver (I 2 d), är det angeläget att deras handlingsfrihet ej onödigt kringskäres. Härav följer bland annat att, när ett allmänt syfte kan bliva tillgodosett genom olika slags åtgärder av den enskilde, det bör tillses att han får valfrihet och att lagen icke genom att utpeka ett visst bestämt förhållningssätt genom vilket syftet skall vinnas onödigtvis binder handlingsfriheten.

6. Ett viktigt riktmärke för lagstiftningen, vid sidan av likformighetskravet, är att behovet av trygghet skall tillgodoses. Vad härom sagts i det föregående (I 2 f.) skall här ej upprepas. Det är nog att erinra, att rättssäkerheten i en tid av starka förändringar ställer mycket stora krav på lagstiftarnas förutseende. Endast en grundväsentlig sida av tryggheten skall här något närmare beröras.

Lagen skall, då den ej i första hand blott riktar sig till myndigheterna, verka som en anvisning till människorna, hur de skola handla, och ge dem besked om de påföljder deras handlingssätt drager med sig. Meningen är ju, att den skall påverka människornas sinnen så att dess efterlevnad i möjligaste mån kan bero av deras fria insatser. Vid ett effektivt kungörande av lagar och författningar har man därför i vårt land av ålder lagt stor vikt. Det är ur denna synpunkt betänkligt att de nu för tiden strömma fram i stor hast och icke lämna rådrum för eftertanke och anpassning; såsom av konstitutionsutskottet vid flera tillfällen påvisats (1940: 17 s. 2, 1945: 12 s. 3, 1948: 23 s. 2; jfr KU 1939: 12 s. 7), händer det t. o. m. att de få träda i kraft innan de kungöras. Att i det föregående (II 3) ifrågasatta åtgärder för en säkrare överblick över lagar och författningar äro av betydelse ej blott för lagstiftarna utan även för medborgarna ligger i öppen dag; jag återkommer senare till detta ämne (V 3). Den olikformighet i lagstiftningen, som förut (II 3) påtalats ur likställighetskravets synpunkt, är betänkelig också genom de svårigheter den vållar dem som skola underrätta sig om dess innehåll, med andra ord ur rättssäkerhetssynpunkt (Förvaltningsförfarandet s. 23 f.). Det får aldrig glömmas, att vår rätt utgår från en medborgarnas skyldighet att känna lagen; man kan aldrig ursäkta sig med sin okunnighet därom. Inför mängden av nutida författningar blir denna kunskap icke mycket mer än en fiktion. Men intet får försummas som i någon mån kan göra den till verklighet.

Ur samma synpunkter som nu antytts är lagens klarhet och tydlighet av

avgörande betydelse. Det låter sig visserligen icke göra att utforma lagar och författningar så otvetydiga, att deras tolkning och tillämpning i de särskilda fallen följer av sig själv. Det är ofta anledning att med skärpa reagera mot de i den allmänna diskussionen resta kraven att lagstiftningen skall tydligt och klart reglera ett speciellt rättsspörsmål som av någon anledning väckt uppmärksamhet. Om de lagstiftande organen skulle sikta så långt, skulle de taga sig vatten över huvudet. Men med de stora anspråk, som nu för tiden ställas på medborgarna, är det ett elementärt rättskrav, att det blir sagt så klart som möjligt vad som fordras av dem. I all synnerhet gäller detta när feltolkning kan leda till stor förlust eller skada. Det är hårt att ställa människor inför svårtolkade och dunkla föreskrifter med risk att, om de missförstå dem, drabbas av straff. Den s. k. Lifacoaffären (se t. ex. KU 1951: 20 s. 15, FK 1951: 17 s. 112, 1951: 34 s. 63) belyste än mer otillfredsställande drag i åtskillig lagstiftning om indirekt beskattning: Företagare åläggas att inkassera skatt åt det allmänna, och om de misstolka författningarna, få de svara för skatten själva. Men nu har det visat sig att åtminstone en av dessa författningar är så oklar, att Svea hovrätt och regeringsrätten stannat i diametralt motsatta meningar vid dess tolkning; lika fullt var det som sagt företagarnas sak att bära de ekonomiska följderna av misstag.

Det är ett elementärt rättskrav, att staten icke på de enskilda övervältrartunga konsekvenser av att den ej själv velat eller kunnat ge sin vilja tydliga uttryck. I den mån det visar sig ogörligt att fånga livets mångahanda växlande företeelser genom klart formade allmänna regler, måste man vara betänkt på att gå en annan väg; ge den enskilde, som står inför ett riskfyllt val, rätt att i förväg få ett bindande besked om vad som gäller i hans fall. Riksskattenämndens inrättande är ett steg i denna riktning; liknande anordningar förekomma också på vissa andra områden (Förel. i förvaltningsrätt III s. 326 ff.). Men alltför vidsträckta äro de områden där den enskilda icke kan på denna väg skaffa sig den säkerhet som borde stå till buds i en rättsstat.

### III. FÖRVALTNINGEN.<sup>1</sup>

1. Närmast ankomma de rättsvärdande uppgifterna på de myndigheter, som handhava lagar och författningar. Om domstolarnas roll i detta sammanhang skall här ej talas. Uppmärksamheten skall koncentreras på förvaltningsmyndigheterna, regeringen inberäknad. Vad som skall dryftas är sålunda vad som från statsmakternas sida kan göras för en ur rättsvärdsynpunkt tillfredsställande handläggning av förvaltningsärendena.

<sup>1</sup> Vad i denna avdelning anföres utmynnar endast till ringa del i yrkanden men bör ses i samband med vad under IV 5 föreslås beträffande justitieombudsmannens tillsyn över förvaltningen.

Vid diskussion i dessa ämnen plägar framhållas, att rättsvårdsintresset får vägas mot intresset av att statens verksamhet drives på ett snabbt, rationellt, ändamålsenligt, effektivt sätt. Denna synpunkt förtjänar allvarligen beaktas — ehuru det kan ifrågasättas, huruvida man, djupast sett, har rätt att här tala om stridiga intressen: förnuftigt utformade krav på rättssäkerhet borde ej behöva komma i konflikt med förnuftigt fattade "effektivitetskrav".

Viktigare synes här en annan frågeställning. Rättsvårdens behov kunna tillgodoses på två olika vägar: antingen genom att man sörjer för att förvaltningens egen verksamhet tillgodoser dem eller genom en tillfredsställande kontroll. I och för sig bestrider väl ingen, att man måste gå fram på båda dessa vägar. Men olika meningar hava gjort sig gällande om vad som är huvudsaken. De finnas som, misströstande om förvaltningsorganens möjligheter, lägga huvudvikten vid en efteråt, utifrån ingripande kontroll av ett eller annat slag. För min del har alltid omsorgen om förvaltningsverksamhetens gestaltning i överensstämmelse med rättsvårdens krav stått i förgrunden (se t. ex. Förvaltningsrättsliga grunddrag s. 59 ff.). En sådan omsorg står i god samklang med svenska traditioner: det svenska folket har av ålder varit vant att i förvaltningsmyndigheter såväl som i domstolar se ett rättssäkerhetens värn. Och uppenbarligen är det ur alla synpunkter bättre att åstadkomma, att de avgöranden som i första hand träffas äro riktiga än att lita till sådan rättelse som kommer i efterhand. Då i åtskilliga länder på senare tid, alldeles som i Sverige, frågan om rättssäkerheten i förvaltningen tilldragit sig ökad uppmärksamhet, är det också påfallande vilket intresse som ägnats just åt den "preventiva" kontrollen, dvs. åt åtgärder som skola förebygga att förvaltningsorganens beslut bliva felaktiga.

Denna tankegång bör också enligt min mening fasthållas. Förutsättningen för att det skall vara möjligt måste emellertid vara, att förvaltningsorganens handläggning av ärendena alltjämt är sådan att den förtjänar den respekt och den tillit som av ålder kommit den till del. Man ledes sålunda fram till ett förutsättningslöst bedömande av förvaltningen med hänsyn tagen till dess ställning just nu och till de uppgifter som den nya tiden pålagt den.

Härvid är det tillbörligt att från början understryka de särskilda svårigheter förvaltningen möter i vår tid; det är också anledning att reagera mot de löst grundade omdömen för vilka förvaltningsorganen ofta utsättas i den offentliga diskussionen. Svårigheten att överblicka lagstiftningens innehåll möter för dem, såväl som för lagstiftare (II 3) och medborgare (V 3); kanske är den för dem allra kännbarast. Men ännu kännbarare är att den snabbt växande, till omfånget överväldigande förvaltningsrättsliga lagstiftningen endast småningom blir föremål för den djupare eftertanke i rättspraxis och i forskning, som är en nödvändig grundval för en säker och riktig rättstillämpning (se t. ex. Förvaltningsrättslig Tidskrift 1945 s. 73 ff.; jfr även



juristutbildningskommitténs uttalande, SOU 1953: 15 s. 213, om behovet av "vetenskaplig bearbetning av det ständigt växande författningsmaterialet"). Detta hör med till de särskilda problem en starkt dynamisk tid för med sig.

2. Den första fordran, man har rätt att ställa på förvaltningen, är att dess personal skall vara tillräcklig för att lösa sina uppgifter. Denna fordran har en särskild aktualitet i en tid som pålagt och ständigt pålägger förvaltningsorganen mängder av nya uppgifter. Ofta har det visat sig, att ny lagstiftning genomförts eller andra nya föranstaltningar vidtagits utan att man beaktat de organisatoriska konsekvenserna (jfr t. ex. FK 1951: 8 s. 27). I den mån ej — såsom ofta måst ske — missförhållandet efteråt botats genom anslagsanvisningar, som vid lagstiftningens genomförande ej förutsågos, står man inför den risken, att myndigheterna ej kunna åt ärendena ägna den tid och den uppmärksamhet som deras vikt påkallar. Särskilt betänkligt är det, att till förfång för rättssäkerheten noggrannheten i handläggningen av ärenden som angå enskildas rätt av sådan anledning måste eftersättas. Icke mindre bekymmersamt är det, om missförhållandet mellan arbetskrafter och arbetsbörda leder till kännbart uppskov med ärendenas behandling. Uppenbarligen åsidosätts rättsvårdens enklaste krav, om människorna tvingas att alltför länge vänta på myndigheternas åtgärder; det är bland annat den medborgerliga likställigheten som därmed sättes i fara. Det är nog att i detta hänseende erinra om frågorna dels om regeringsrättens förstärkning, dels om polis- och åklagarväsendet i vissa städer, dels om jorddelningsärendenas behandling.

Det traditionella förtroendet för förvaltningsorganen har väsentligen byggts på personalens kvalifikationer. I förhållandet mellan ärendenas vikt och svårighetsgrad å ena sidan och å andra sidan personalens kvalifikationer ha emellertid mycket väsentliga förskjutningar ägt rum. Förvaltningsgöromålens ansvällning har medfört, att ärendena, genomsnittligt sett, avgöras av mindre kvalificerad personal än tidigare; välbekant är ock, att den trygghet för avgörandenas riktighet, som förr åstadkoms — särskilt i rättsfrågor — genom att flera personer deltog i dem, numera endast i begränsad omfattning står till buds. Särskilt påfallande är att det juridiska inslaget, som är av grundläggande betydelse, när det gäller en rättslig prövning av enskildas förhållanden, mer och mer skjutits åsido. Det kan i detta sammanhang anmärkas, huru annorlunda regeringsmaktens utövning gestaltar sig nu än på den tid då vid rättsfrågors avgörande regelmässigt två konsultativa statsråd med hög juridisk kompetens medverkade.

Vad nu sagts om personalens omfattning och kvalifikationer kan icke utmynna i något yrkande. Men det innefattar en erinran om att frågan om lagtillämpningen alltid måste vara aktuell när riksdagen tar ståndpunkt till en ny lagstiftning. Det är äventyrligt om man icke, i den mån statsverksam-

heten sväller, oavlåtliga har för ögonen rättsvårdens krav och drager de statsfinansiella konsekvenserna därav — såvida icke en klar insikt i dessa konsekvenser leder till att man avstår från reformer, som man i och för sig funnit önskvärda men icke utan alltför stor kostnad kan genomföra på ett ur rättssynpunkt tillfredsställande sätt. Vad nu sagts torde så mycket mer förtjäna understrykas, som anhängarna av ökad statsverksamhet ofta äro benägna att blunda för ökade personalkostnader. Å andra sidan inträffar det stundom, att från motsatt håll sparsamhetskrav riktas mot avlöningsanslag som i själva verket äro ofrånkomliga, om gällande lagstiftning skall upprätthållas — i stället för mot denna lagstiftning själv. Rättsvården sättes härigenom i fara.

3. För förvaltningsorganens rättsvårdande funktioner har det varit av avgörande betydelse, att de intagit en självständig ställning som i någon mån erinrat om domstolarnas. Självständigheten har i första hand bestått däri, att förvaltningsorganen endast i begränsad mån varit underkastade överordnade organs, särskilt regeringens, tjänsteföreskrifter (Förel. i förvaltningsrätt II s. 149 ff.); ehuru det är svårt att exakt precisera rättsläget, torde kunna hävdas, att förvaltningsorganen i regel ej haft att ställa sig överordnades befallningar till efterrättelse vid avgöranden angående enskildas rätt. Överordnades möjligheter att påverka underordnades verksamhet hava vidare begränsats genom en för svensk rätt karakteristisk säkerhet i anställningsförhållandet: oavsättlighet och frihet från förflyttning (36 § RF).

Det är under dessa förhållanden tänkvärt att sist berörda garantier försvagats. Förflyttningsförbudet har faktiskt trätt ur kraft, och allt flera tjänstemän äro undandragna den säkerhet i anställningen som oavsättligheten innebär. Man kan icke helt underkänna de praktiska överväganden, som lett till dessa förändringar. Men det är beklagligt, att utvecklingen försiggått utan tillbörligt beaktande av de särskilda skäl som tala för att de som hava att avgöra om enskildas rätt fullt ut få åtnjuta det skydd regeeringsformen åsyftar. Det är beklagligt, att den utredning om en revision av 35 och 36 §§ RF som riksdagen vid två tillfällen begärt (se KU 1942: 18 och 1946: 16) icke kommit till stånd. Det förtjänar anmärkas, att vid sistnämnda tillfälle konstitutionsutskottet uttalade sig för "principiellt vidhållande av den grundsats på vilken 36 § RF vilar" och att första kammaren biföll utskottsutlåtandet med strykning av vissa uttalanden av utskottet som åsyftade att bereda statsmakterna ökad rörelsefrihet i fall då en tjänsteman icke gjort sig känd för "laglydnad och medborgarsinne".

Det finnes också stark anledning att antaga, att överordnades vilja faktiskt spelar en större roll vid administrativa avgöranden än vår rätt medger, och att det härutinnan skett väsentliga förändringar under senare tid. Denna företeelse är synnerligen svårgripbar. Någon gång händer det visser-

ligen att formliga föreskrifter, som överskrida de lagliga gränserna för vederbörandes befogenheter, bliva bekanta (se t. ex. KU 1950: 17 s. 24 ff.). I sådana fall är påtagligen en makt, som ej har stöd av rätt (jfr I 2 a), med i spelet. Men dylika föreskrifter meddelas helt visst ofta utan att efteråt kunna klart dokumenteras. Allvarligast är emellertid att överordnades vilja väl kan göra sig obehörigen gällande utan att taga sig formen av föreskrifter eller befallningar (jfr t. ex. KU 1943: 8 s. 29 ff.). Den gör sig helt enkelt gällande i kraft av de faktiska maktförhållandena. Särskilt måste man härvid tänka på den stora makt som nu för tiden är samlad i ett statsråds hand. Den underlydande, som vet vilken makt som står bakom den överordnades vilja, böjer sig gärna även inför en anmodan, ett önskemål, ett meddelande om faktiska förhållanden. Han har kanske rätt i den förmodan som ligger nära till hands: att det förväntas att han skall handla på det sätt som anvisas. Men även om avsikten varit en annan — att lämna handlingsfriheten helt obesuren — föranlåtes en försiktig tjänsteman lätteligen att böja sig. Den tysta kraft, som på detta sätt gör sig gällande vid sidan av den lagliga ordningen, är desto försåtligare som den allmänna opinionen — icke minst i omsorg just om rättssäkerheten — ofta nog av statsråden förväntar en ledning av och ett ingripande i dem underställd förvaltning som faktiskt går utöver vad de lagligen förmå.

Av det sagda framgår att det knappast är görligt att klart skilja obehöriga påtryckningar från fullt tillåtliga kommunikationer. Desto viktigare är det att icke lämna den fasta grund man står på, om man noga vidhåller den svenska rättens princip om varje tjänstemans fulla ansvar — oberoende av sådana befallningar som lagen ej vet av — för vad han gör och underlåter (Förel. i förvaltningsrätt II s. 194 ff.; jfr Sv. författningssliv s. 163 ff.). För vår rätt främmande föreställningar om statsrådets ansvar för allt vad som sker inom dem underlydande verk får ej undanskymma denna grundväsentliga rättssäkerhetsgaranti.

4. Av avgörande betydelse är att de som träffa administrativa avgöranden icke påverkas av andra intressen än de allmänna som de äro satta att bevaka och härigenom ledas till avgöranden som ej äro objektivt riktiga. Betydelsen därav framträder klart i belysning av vad i nutida diskussion stundom påstås om att tjänstemän låta sig påverkas av egna, anhörigas eller vänners intressen, att de taga obehörig hänsyn till inflytelserika personers eller kretsars önskemål, ja t. o. m. att gynnsamma beslut någon gång kunna ernås genom att en tjänsteman erbjudes ekonomiska förmåner av något slag. Man kan därtill lägga en erinran om de svårigheter det ej sällan måste erbjuda för tjänstemän att nödgas handla under trycket av en ofta otillräckligt informerad allmän opinion. För egen del vågar jag icke fälla något generellt omdöme om i vad mån sådant må förekomma — utom så till vida att jag bestämt tar avstånd från de allmänna förkastelsesdomar som nu äro

så vanliga. Man kan emellertid icke blunda för de särskilda risker som nutidsförhållandena medföra. Å ena sidan träffa myndigheterna ofta beslut av så avgörande betydelse för enskilda personer att man kan förstå, att en och annan icke skyr några medel för att ernå gynnsamma resultat. Det finnes också enskilda intressen som kunna obehörigen göra sig starkt gällande annorledes än med penningens hjälp. Å andra sidan kan man icke alltid vara säker om att motståndskraften hos tjänstemännen räcker till. Försämringen i ekonomisk ställning och de jämförelsevis små kvalifikationerna även hos dem som hava att träffa viktiga beslut äro faktorer att räkna med.

Statsmakterna och myndigheterna kunna icke göra mycket åt de missbruk som här kunna förekomma; trycket kan man icke avskaffa, och det är i allmänhet icke lätt att påvisa dess förhandenvaro. Naturligtvis bör dock det kravet upprätthållas, att det, när obehöriga inflytelser kunna konstateras, icke försummas att ingripa mot dem. Av värde vore det ock, om grundsatsen om statstjänstemäns frihet från obehöriga intressen bleve med större klarhet och bestämdhet fastslagen från statsmakternas sida. Det lärer väl på de flesta håll inom statsförvaltningen råda en allmän föreställning om att jäviga personer ej få deltaga i beslut (Munktell, Om jävsförhållanden inom statsförvaltningen, Förvaltningsförfarandet s. 38 ff.). Men hur denna grundsats skall tillämpas på olika områden och i olika situationer är ofta oklart; det kan i följd härav befaras att den icke alltid tillämpas med erforderlig stränghet. Tiden borde vara inne, sedan jävsregler (1953) införts i kommunalrätten, att också söka uppställa allmänna regler i ämnet för statsförvaltningen. Vid utformningen av sådana regler måste det givetvis också tagas under överbägande, i vad mån det kan vara riktigt att, såsom stundom skett (jfr t. ex. FK 1947: 31 s. 28 ff.), anförtro handhavandet av offentliga funktioner åt personer, som själva hava ett direkt intresse av de beslut de hava att fatta. En allmän undersökning rörande jävsförhållanden torde icke heller kunna förbigå frågan om vissa bisysslor, som kunna sätta statstjänstemäns objektivitet i fara.

Med stöd av vad nu anförts vill jag hemställa om en utredning angående allmänna jävsregler för statsförvaltningen, med beaktande jämväl av vad som i övrigt kan åtgöras för att avgöranden ej skola ankomma på personer som kunna antagas därvid bliva påverkade av obehöriga intressen.

Ett specialproblem uppkommer i sådana fall, då en myndighet som har att träffa objektiva avgöranden angående enskildas rätt tillika har att tillvarataga allmänna intressen, som framstå såsom direkt stridande mot de enskildas. Även dylika allmänna intressen kunna sätta objektiviteten i fara. På vissa områden har dilemmat lösts genom att man anförtrott bevakandet av det allmännas rätt åt särskilda organ, så att det blivit den beslutande myndighetens sak att, liksom en domstol, träffa ett objektivt avgörande mellan två parter anspråk. Men fråga är, om icke en sådan ordning kunde

vinna tillämpning även på andra områden. Man har t. ex. med fog påtalat att icke i priskontrollnämndens arbetssätt en skillnad gjorts mellan "domare" och "åklagare" (Bohman, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1953 s. 315).

5. Förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna i ärenden som angå enskild rätt har naturligtvis en betydelse som kan jämföras med rättegångsförfarandets. Och ju längre utvecklingen fortskrider i den riktningen, att förvaltningens avgöranden för människorna bliva av allt större vikt, desto angelägnare blir det, att förvaltningsförfarandet får en ur rättssäkerhetsynpunkt tillfredsställande utformning. Vad det härvid först och sist kommer an på är en utredning, som så långt det är möjligt bringar sanningen i dagen, dvs. ger pålitligt, allsidigt och uttömmande besked om de faktiska förhållanden i vilka det är meningen att ingripa. Detta självklara krav får alltmer vidgad innebörd ju mer lagstiftningen griper in i sådana livsförhållanden, som det är svårt att få inblick i. I detta sammanhang må bl. a., erinras om de svåra problem som statens omfattande låne-, bidrags- och understödsverksamhet erbjuder (Förvaltningsrättslig Tidskrift 1943, s. 201 ff., Sv. författningstv s. 217 ff.). Det är betänkligt om intresset för en "effektiv", "obyråkratisk" förvaltning äventyrar det grundväsentliga strävandet efter sanningen.

Av ålder har förvaltningsförfarandet i vårt land motsvarat rätt högt ställda anspråk. Men riksdagen påkallade 1942 utredning om reformer. Sedan en förberedande utredning i ämnet fullbordats (SOU 1946: 69), har 1949 åt särskilda sakkunniga anförtrotts att utarbeta förslag till lagstiftning om besvär. Frågan om en allmän lagstiftning angående förvaltningsförfarandet i övrigt har därmed på goda grunder ställts på framtiden. Men fältet är fritt för partiella reformer, och här må den förhoppningen uttalas att statsmakterna vid lagstiftning om särskilda förvaltningsområden icke måtte försumma att sörja för ett förfarande som är tillfredsställande ur rättssäkerhetens synpunkt och därvid tillika beakta det förut (II 3, 4) påpekade behovet att undanröja opåkallade skiljaktigheter mellan förfarandet på olika områden.

Några moment som särskilt kräva beaktande skola här framhållas.

Det ligger stor vikt uppå att avgöranden angående enskildas rätt i regel, liksom i domstolarna, ej träffas med mindre vederbörande fått kännedom om vad som från andra håll, myndigheter och enskilda, andragits i hans ärende och tillfälle att yttra sig däröver (Förvaltningsförfarandet s. 99 ff.). Få ting äro så stötande för en elementär rättskänsla som att någon "dömes ohörd". Det torde vara klart att denna grundsats hör iakttagas oavsett om författningarna meddela direkta föreskrifter. Det är icke lika säkert, att den alltid iakttages. Där anledning finnes, bör parters rätt att i förvaltningsärenden få del av utredningsmaterial och höras regleras i författningarna.

En allvarlig olägenhet med hänsyn både till de enskildas intresse och till det allmänna intresset av en tillfredsställande utredning utgör ofta nog den skriftlighet som behärskar förvaltningsförfarandet. Det är i många fall till påtaglig fördel att den enskilde får bära fram sin sak vid en muntlig förhandling, liksom inför domstol (a. a. s. 52, 107 ff.). Riksdagen har också redan 1942 gjort ett principuttalande till förmån för ökad muntlighet (FLU 1942: 34). Det är angeläget att denna anvisning beaktas i författningar som angå förvaltningsförfarandet på särskilda områden. Men oberoende av författningsföreskrifter i ämnet kunna i viss omfattning muntliga behandlingsformer etableras; det är angeläget att dessa möjligheter tillvaratagas.

Av stor vikt är att myndigheterna, utan att uppge det självklara kravet på objektivitet, göra vad i deras makt står för att förhjälpa de enskilda till deras rätt; det kan med särskild styrka begäras, då de enskilda i så stor utsträckning gjorts beroende av deras åtgöranden. Det betydelsefulla k. cirk. 18 okt. 1946 fordrar, att sökande och klagande m. fl. skola åtnjuta en god "service". I utredningen är det av vikt att myndigheten icke passivt avvaktar vad den enskilde kan andraga till stöd för sin talan; dess objektiva utredning skall tjäna till framdragande även av vad som, utan att han själv beaktat det, talar för hans sak (Förvaltningsförfarandet s. 73 ff., 87 ff.). Ett naturligt led i myndigheternas moderna service är det ock att de sörja för att de enskilda få del av beslut som röra dem; detta betonas särskilt därför att den nya kommunallagen i detta hänseende står på en ålderdomlig ståndpunkt (se FK 1953: 31 s. 19 f., 41).

6. De krav på förvaltningen, som ur rättsvårdens synpunkt måste uppställas, gå först och sist ut på att riktiga beslut bliva träffade. Reagerar rättskänslan, är det därför att myndigheternas beslut anses vara olagliga, orättvisa eller ur annan synpunkt oriktiga. Vad förut sagts om förvaltningens arbete syftar till att parter och allmänhet ur denna synpunkt ej skola hava grund för en berättigad kritik.

Det kan vara anledning att i några hänseenden precisera vad kravet på avgörandenas riktighet innebär.

Det innebär för det första att besluten skola överensstämma med lag och författning. De skola fattas av den myndighet som är behörig, icke av någon annan, och deras innehåll skall överensstämma med vad lagar och författningar föreskriva. Dessa enkla sanningar uttalas här därför att det faktiskt ofta nog är klent beställt med respekten för dem. Jag syftar ej på de i rättslivet ofrånkomliga fall, där det råder delade meningar om myndigheternas kompetens eller om lagars och författningars innebörd eller där utredningen om fakta i saken är otillräcklig, utan på omständigheter som även i klara fall bragt laglighetsprincipen i fara.

Nutidens praktiska inriktning medför ofta att rättsreglers iakttagande ter sig som en obehvämlig hämsko på förvaltningen. Denna föreställning får

så mycket större betydelse som den ofta nog hyses just av dem som vilja föra "rättens" talan. Det "byråkratiska" fasthållandet vid lagregler framstår nämligen som ett hinder för vad de uppfatta såsom i djupare mening rättfärdigt. Med erinran om att den riktiga lagtillämpningen ingalunda alltid måste vila på en snäv bokstavstolkning och med erkännande av att det kan finnas extraordinära lägen där det är försvarligt att överskrida de gränser lagstiftningen uppställt, måste man principiellt reagera mot sådana tankar vilka äro oförenliga med en sund rättskultur. Rättsmedvetandet skall icke rikta sig mot att gällande lag tillämpas utan mot lagen och alltså föra till krav på dess ändring.

Särskild uppmärksamhet föranleder i detta sammanhang en nutilldags mycket vanlig företeelse. Där lagen tiger förekommer i allt större omfattning att myndigheterna, med regeringen i spetsen, vända sig till de enskilda med vädjanden om att de "frivilligt" måtte iakttaga vad de ej lagligen kunna åläggas. Sådana vädjanden och däremot svarande åtaganden och åtgärder ha blivit ett mycket markant inslag i de senaste årtiondenas rättsliv (jfr t. ex. Sv. författningssliv s. 203 ff. och flerstädes i mina arbeten Sv. frihet och Förel. i förvaltningsrätt III). De ha kommit i stället för det lagliga utkrävandet av skatter och pålagor ("kopparskatten" 1942, clearingavgifter, konjunkturutjämningsavgifter m. m.), de ha spelat en central roll i räntepolitik, investeringspolitik, import- och exportreglering, prisreglering, ransoneringspolitik, jordbruksreglering, bostadsreglering m. m. (se t. ex. SOU 1952: 24 s. 227 ff.). Man hör också allt oftare frivilliga åtaganden åberopade, då det gäller åtgärder av mindre räckvidd. Understundom pekar en författning direkt på frivilliga uppgörelser som en utväg att undgå ålägganden som lagen möjliggör (Förel. i förvaltningsrätt III s. 344).

Frivilliga åtgöranden i allmänt intresse skola i och för sig hälsas med glädje såsom uttryck för en sund allmänanda. Vad man kan invända emot dem, då de göras på myndigheternas önskan, är emellertid att de alltför ofta endast till skenet äro frivilliga; bakom dem kan i själva verket, uttalat eller ej, ligga ett hot om olägenheter som kunna drabba den tredskande; det är, om man så vill, en motsvarighet till vad som kan iakttagas i förhållandet statsorgan emellan (III 3). Sådant hot är nutilldags utomordentligt verksamt. Påtagligt är ju hotet, då myndigheterna kunna hota med tillämpning av en redan gällande lag; då det i sådana fall talas om frivillighet, är det cyniskt camouflaget. Men då sålunda hotet endast avser bestämda lagbuds tillämpning är dock dess räckvidd klart skönjbar. Man befinner sig då inom lagens ramar. Betänkligare är det, då bakgrunden för de "frivilliga" åtagandena och åtgärderna endast är vetskapen om att staten på många olika vägar kan gripa in på ett mycket kännbart sätt i vederbörandes förhållanden. Såsom en sista resurs står oftast möjligheten av en ny lagstiftning, som — sedan maktbalansen mellan riksdag och

regering faktiskt upphört — regeringen i allmänhet har möjlighet att genomföra när den finner den erforderlig. I varje fall har den enskilde, som ställes inför en vädjan om "frivilliga" insatser, ofta all anledning att förmoda att erforderliga maktresurser finnas och att motstånd därför är meningslöst — om icke vädjandet rent av sker i former som giva den mindre lagkunnige intrycket att han enligt lag är skyldig att lyda. Bakom de "frivilliga" åtagandena ligger, med ett ord sagt, ofta en sådan maktutövning utan laga stöd som är oförenlig med rättsvårdens allmänt erkända principer (I 2 a). Arrangemangen på frivillighetens grund äro även ur en annan synpunkt betänkliga. De innebära, att de krav, som skola ställas på de enskilda, ej bliva normmässigt bestämda; riksdagen får sålunda ej tillfälle att generellt överväga deras art och omfattning; investeringspolitikens reglering har t. ex. aldrig blivit föremål för riksdagens prövning. Det finnes därför intet som säkerställer, att de ej göras gällande på ett godtyckligt och olikformigt sätt.

7. Detta om grundsatsen att förvaltningens åtgärder skola hava sin grund och sina gränser i lagar och författningar.

I den mån lagar och författningar överlämnas åt myndigheterna att inom vidare eller trängre gränser fritt träffa sina avgöranden, är det av väsentlig betydelse att fasthålla, att denna frihet icke lämnar utrymme för godtycke. Det skulle föra för långt att analysera alla de krav som man kan ställa på myndigheterna — regeringen inberäknad — då de utöva sitt "fria skön". Endast två viktiga satser må framhållas.

Varje lagstiftning har sin givna begränsning i det syfte som den fullföljer. Det är orätt, om en myndighet använder en maktbefogenhet för ett främmande syfte. Inom modern förvaltningsrättsvetenskap — Sveriges såväl som andra länders — upprätthålles med skärpa denna för en rättsstat väsentliga grundsats (se t. ex. Sv. Frihet s. 73 ff., Förel. i förvaltningsrätt III s. 406 ff.). Om den ej iakttages, ger varje befogenhet till fri prövning, som tillhör en myndighet, möjlighet till en okontrollerad maktutövning i allsköns olika riktningar. Men i praxis har det ofta varit anledning att anmärka på en obehörig maktutövning av här antydd art (se t. ex. bland många andra fall FK 1947: 24 s. 48). Förkastligt är icke blott att enskilda intressen — egna, släktingars, vänners, meningsfränders — obehörigen tillgodoses inom det fria skönets ram (jfr ovan: III 4). Det är även orätt att en lag användes i tjänst hos andra allmänna intressen än den är avsedd att tjäna. Ett för den ifrågavarande lagstiftningen främmande syfte kommer ej sällan till uttryck däri, att myndigheterna såsom villkor för tillstånd obehörigen uppställa det villkoret, att det ena eller det andra skall fullgöras. Men även dessförutan kan det vara tydligt, att vid utövningen av en myndighets befogenheter främmande syften fullföljas. Mest iögonfallande är måhända, då staten på detta sätt utan att iakttaga grundlagsstadgad



ordning tillgodoser sitt penningbehov, i det att t. ex. avgifter m. m. uttagas för tillstånd osv. (jfr t. ex. Sv. författningsliv s. 75 f. och flerstädes). Men man iakttagert också hur andra syften fullföljas på diskutabla vägar. Stadsplaneringen användes t. ex. för att reglera olika näringsidkares marknader, transiteringen av vattenkraft till prispolitiska ingripanden, byggnadsregleringen till kommunalisering av bostadsproduktionen och reglering av hyresmarknaden, prisregleringen till "strukturrationalisering" i näringslivet osv. (exemplen hämtade från Munktell, Smygsocialisering s. 27, 42, 51 ff., 69 ff.). Det kan ock erinras, att tvångsmedelslagen har utnyttjats till statens förmån i en civil tvist (KU 1942: 10 s. 5) och i folkuppfostrande syfte (FK 1947: 7 s. 4) samt exportregleringen till varjehanda främmande syften (KU 1947: 16 s. 9 ff.), osv. Dessa antydningar torde till fyllest illustrera vikten av att regeringen och myndigheterna noggrant iakttaga de begränsningar med hänsyn till syftet, som ligga i befogenheter vilka skenbart te sig som obegränsade.

Lika viktig är en annan princip för det "fria skönets" användning. Det gäller här liksom för lagstiftningen att lika skall bedömas lika (Förel. i förvaltningsrätt III s. 395 ff.). Det ankommer på varje myndighet att så långt det är möjligt bygga upp en följdriktig och konsekvent praxis, att i möjligaste mån göra klart för sig, hur de faktorer som återkomma i ärende efter ärende skola bedömas, och att handla därefter, så att icke till den medborgerliga jämlikhetens förfång obehöriga åtskillnader göras människorna emellan. Endast i en viss utsträckning låter det sig göra att uppdraga sådana riktlinjer; därtill äro livets förhållanden alltför skiftande. Men det måste vara varje myndighets strävan att nå så långt den kan. Där normmässighetens grundsats måste uppgivas och avgörandet överfätas åt myndigheter, ha dessa att fullfölja lagstiftarens uppgift: i sin rättstillämpning söka uppdraga fasta riktlinjer, som — i rättssäkerhetens och den medborgerliga jämlikhetens tjänst — utfylla vad som brister i lagstiftningen.

Vad nu sagts kan sammanfattas så, att det skall finnas objektiva, ur författningarnas synpunkt behöriga grunder för varje myndighetsakt. Dessa grunder skall myndigheten också vara beredd att redovisa. Liksom i andra länder, där rättssäkerhetens problem dryftas, hava vi i vårt land anledning att upprätthålla den regeln, att myndigheterna, när deras avgöranden på ett eller annat sätt gå de enskilda emot, böra angiva de grunder på vilka avgörandena bygga. Detta är för den enskilde av synnerlig vikt och ett betydelsefullt underlag för en effektiv kontroll över förvaltningen.

I detta sammanhang kan jag icke underlåta att erinra om ett av riksdagen taget initiativ, som särskilt syftade att främja en riktig och konsekvent lagtillämpning, men som icke lett till åsyftat resultat. Riksdagen hemställde 1947 (jfr mot. FK 1947: 30) att Kungl. Maj:t ville taga i över-

vägande, i vad mån Kungl. Maj:ts i statsrådet fattade beslut kunde bringas till allmän kännedom. I sådant syfte började valda regeringsbeslut fr. o. m. 1950 publiceras i Förvaltningsrättslig Tidskrift. Men antalet av sålunda publicerade beslut har stannat långt under vad man kunde haft anledning att förvänta och befinner sig redan i sjunkande.

#### IV. FÖRVALTNINGSKONTROLLEN.

1. Hur starkt man än vill framhålla angelägenheten av åtgärder inom förvaltningens ram som skola säkerställa att dess åtgärder bliva riktiga, måste man tillika starkt betona angelägenheten av en utifrån ingripande kontroll. En sådan kontroll kan i viss utsträckning genom sin blotta tillvaro indirekt påverka ärendenas behandling, men framför allt gör den sig gällande i efterhand, sedan besluten fattats. Den kan ge möjlighet till kritik, den kan leda till rättelse av vad som varit oriktigt eller till ersättning för skada som vållats genom oriktiga åtgärder eller ock till straff för dem som felat.

2. Den för svensk rätt säregna regeln om allmänna handlingars offentlighet bör i detta sammanhang främst nämnas. Den gör det i viss utsträckning möjligt för utomstående att följa ärendenas gång, innan beslut komma till stånd; den ger också möjlighet till bedömande och kritik av fattade beslut.

Ur rättsskyddets synpunkt verkar denna regel i olika riktningar. Det på säkra informationer grundade tryck på myndigheterna som den möjliggör kan, alltefter omständigheterna, vara av ondo såväl som av godo. Och i den mån allmänna handlingar — såsom numera i allt större utsträckning är fallet — ge upplysningar om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, medför deras offentlighållande, att sådana förhållanden, på ett sätt som är helt okänt i andra länder, prisgivas åt offentligheten. Det är naturligt, att rättskänslan reagerar mot att det enskilda livets helgd på detta sätt kränkes. Detta särskilt då upplysningarna begagnas av mindre nogräknade pressorgan och därigenom få vidsträckt spridning. I synnerhet kan detta kännas såsom kränkande, när pressens meddelanden ej utgöra led i sådant bedömande av myndigheternas åtgöranden, som regeln om allmänna handlingars offentlighet är avsedd att underlätta, utan tjäna ett renodlat nyhetsintresse. Det är naturligt, om mot denna bakgrund krav resas på ökad sekretess. Till äventyrs kan på en eller annan punkt ett sådant krav erkännas som berättigat. Men i stort sett måste man lita till pressens självtukt och slå vakt om offentlighetsprincipen som ur många synpunkter måste anses vara av fundamental betydelse för statsskick och samhällsliv och som ej minst ur rättsvårdens synpunkt är omistlig. Det måste därför tillses, att tryckfrihetsförordningens regler noggrant iakt-

tagas; en effektiv tillsyn över att myndigheterna icke på detta område missbruka sina befogenheter skulle utan tvivel ha en stor uppgift att fylla (jfr nedan: IV 5).

3. Bland den svenska rättens anordningar för kontroll över förvaltningen spelar besvärsinstitutet en grundläggande roll (jfr Förvaltningsförfarandet s. 158 ff.). Det är av stort värde, att klagan i regel kan i enkla former och utan större kostnad föras över alla beslut av administrativa myndigheter, och välbekant är att denna utväg till rättelse av förelupna felaktigheter kommer till mycket vidsträckt användning. Av stor betydelse är det därvid särskilt, att besvärmyndigheterna — även förvaltningsdomstolarna, särskilt regeringsrätten — äga bedöma, ej blott om överklagade beslut äro lagstridiga (III 6) utan även om myndigheterna på ett oriktigt sätt begagnat sitt fria skön (III 7).

Besvärsinstitutet är emellertid ur flera synpunkter bristfälligt.

Bristerna hänföra sig i första hand till förfarandet. Än mer än i det egentliga förvaltningsförfarandet framstår det i besvärsmål såsom angeläget, att en fullt tillfredsställande utredning kommer till stånd. Bristfälligt är emellertid i detta hänseende besvär förfarandet vare sig det försiggår hos högre förvaltningsmyndigheter eller hos förvaltningsdomstolar. Sålunda saknas i regel den möjlighet att muntligen utveckla sin talan, som den enskilde äger då han hänvänder sig till allmän domstol. Besvärssakkunniga äro emellertid sysselsatta med att utarbeta förslag till allmän lagstiftning om besvär förfarande.

Man har också i den allmänna diskussionen stundom påstått, att regeringsrätten, oavsett det där tillämpade förfarandet, på grund av sin ställning icke kunde anses såsom en verklig domstol. Detta påstående måste tillbakavisas som helt grundlöst. I förhållande till regeringsmakten intager regeringsrätten exakt samma fristående ställning som högsta domstolen. Att föredragningen ombesörjes av personal inom departementen — vilket också i detta sammanhang anmärkts — innefattar inga som helst möjligheter för regeringsinflytande; snarast torde det vara av betydelse för en tillfredsställande behandling av regeringsärendena, att departements-tjänstemän såsom föredragande i regeringsrätten vinna förtrogenhet med där tillämpade betraktelsesätt.

En allvarlig brist är det däremot, att regeringsrätten endast har en begränsad befogenhet att pröva de rättsfrågor som uppkomma i förvaltningen. För det första upptager den endast besvär som fullföljas hos Konungen. För det andra upptagas av regeringsrätten endast sådana besvär som särskilt uppräknats i regeringsrättslagen. Detta innebär att en mångfald av besvärsmål i sista instans avgöras icke av regeringsrätten utan av regeringen, och att regeringsbeslut som fattats i andra mål ej kunna bli föremål för en domstolsmässig rättsprövning.

Detta framstår såsom en betänklig lucka i rättsskyddet, särskilt när man ser svensk rätt mot bakgrund av andra länders rätt. I Frankrike gäller en allmän rätt att angripa förvaltningsåtgärder, regeringsbeslut inberäknade, vid den högsta förvaltningsdomstolen; endast en mycket liten grupp ärenden äro, såsom "regeringsakter", undandragna sådan prövning. Lika allmän är rätten att anropa förvaltningsdomstol i Tyskland. Den finska högsta förvaltningsdomstolen, som i vissa hänseenden liknar vår regeringsrätt, har en allmän befogenhet att upptaga rättsbesvär; den kan också upptaga besvär över regeringsbeslut. I England och Förenta staterna, i Danmark och Norge kan i princip varje förvaltningsåtgärd angripas vid allmän domstol; undantag gälla endast i kraft av särskilda lagbestämmelser.

Sedan länge har denna lucka i det svenska rättsskyddet varit uppmärksammasad och påtalad på juristhåll, fastän den först på senare tid tilldragit sig intresse i politiska kretsar. Den var dock mindre kännbar, så länge en viss domstolsmässig tradition fortlevde inom regeringen och ärendenas mängd där icke hindrade en grundlig prövning av besvärs mål och andra rättsfrågor (jfr ovan: III 2); för övrigt voro i äldre tid de administrativa målen i stort sett icke av alltför djupt ingripande betydelse för de enskilda. Numera har det blivit annorlunda. Av regeringens avgöranden, även i rena rättsfrågor, beror ej sällan den enskildes väl och ve. Men regeringsmakten har samtidigt mer och mer fått en politisk prägel; dessutom försvåras en omsorgsfull prövning genom ärendenas mängd.

Endast i ringa mån utfyllas luckorna i det rättsskydd som regeringsrätten kan bereda genom möjligheten att föra talan vid allmän domstol mot administrativ myndighets beslut. Det är — såsom uppmärksammasade rättsfall från senaste tid utvisa (Petrén, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1951 s. 41 ff.) — mycket omstritt, i vad mån en sådan möjlighet förefinnes, men oomstritt torde i vart fall vara, att den är synnerligen begränsad.

Under sådana förhållanden träder frågan om luckan i det administrativa rättsskyddet ofrånkomligen fram såsom en central rättsvårdsfråga. Den har också bragts under riksdagens bedömande genom motioner (mot. FK 1949: 160 och AK 1952: 432 s. 8; jfr FK 1952: 17 s. 135). Många olika utvägar till dess lösning skulle kunna dryftas. En övergång till det anglosaxiska och dansk-norska systemet med generell befogenhet för allmänna domstolar att överpröva förvaltningsmyndigheters beslut kan emellertid enligt min mening ej ifrågasättas. Huvudfrågan är således för mig, huruvida regeringsrättens prövningsmöjligheter kunde vidgas. Om vad besvärs-sakkunniga kunna komma att härutinnan föreslå kan jag ej nu uttala mig. Oberoende av besvärssakkunnigas arbete torde emellertid två frågekomplex redan på detta stadium vara förtjänta av riksdagens uppmärksamhet.

4. Besvärssakkunniga, vilkas arbete inriktats på utformande av allmänna regler om besvär, ha icke ansett sig böra underkasta kompetensfördelningen

mellan regeringen och regeringsrätten en detaljgranskning. En sådan vore emellertid i hög grad av behovet påkallad. Man måste erinra sig, att regeringsrättens behörighet ej grundar sig på en allmän regel utan på att speciella kategorier av besvärsmål upptagas i regeringsrättslagen. Det kunde vara anledning att, ungefär såsom skedde som ett led i förarbetena till regeringsrättens inrättande, i ett sammanhang överblicka de besvärsmål som nu handläggas av regeringen och undersöka huruvida icke åtskilliga av dem borde hänföras till regeringsrätten för avgörande eller åtminstone — denna möjlighet bör särskilt framhållas — för yttrande i den ordning 3 § regeringsrättslagen anvisar med bibehållen befogenhet för regeringen att besluta. Det är i detta sammanhang värt att understryka, att i den mån i följd av den moderna utvecklingen nya kategorier av besvärsmål tillkomma eller förut förefintliga kategorier få vidgad betydelse, det i praktiken helt ankommit på regeringen att ta initiativ till deras överflyttning till regeringsrätten. Hithörande spörsmål ha därför kommit under riksdagens bedömande nästan endast i de fall då regeringen funnit skäl att framlägga proposition om ändring i regeringsrättslagen. Resultatet har blivit att numera stora grupper av besvärsmål automatiskt, utan något ståndpunktstagande från riksdagens sida, kommit att bero av regeringen. Och till dessa grupper höra mål, i vilka en verklig rättsprövning är i högsta grad påkallad. Påfallande är t. ex., att i Danmark, som brukar framställas som helt främmande för systemet med förvaltningsdomstolar, prisregleringsfrågor i högsta instans prövas av ett domstolsmässigt organ, som visserligen formellt endast har att avgiva yttrande till vederbörande minister men som i verkligheten torde säga det avgörande ordet. Sådana frågor ankomma hos oss helt på regeringen. Över huvud utgör hela området för det nutida ekonomiska regleringsväsendet ett rikt fält för liknande iakttagelser. I vissa fall har det förekommit att mål överflyttats från regeringsrätten till regeringen; man erinrar sig hur regeringen mot andra lagutskottets mening genomdrev en sådan lösning i avseende på folkpensioneringsmålen 1947 (jfr mot. FK 1947:363, FK 1947:36 s. 24). Steget motiverades med att regeringen under en övergångstid måste dirigera den nya lagens tillämpning — en motivering som i sina konsekvenser är äventyrlig för all självständig administrativ rättsskipning.

Med stöd av vad nu anförts vill jag hemställa om en utredning i syfte att besvärsmål som nu handläggas av regeringen måtte i lämplig omfattning hänskjutas till regeringsrätten antingen för avgörande eller för sådant utlåtande som avses i 3 § regeringsrättslagen.

Inför det andra av de åsyftade frågekomplexen står man, om man beaktar att ändringar i reglerna om besvär icke kunna råda bot för det förhållandet, att regeringsbeslut, mot vad förhållandet i allmänhet är i en rättsstat, endast i undantagsfall kunna bliva föremål för vare sig förvaltningsdom-

stols eller allmän domstols prövning — detta oavsett om genom dem de ömtåligaste rättsfrågor avgöras.

För detta ur rättsvårdssynpunkt oroande förhållande kan det tänkas att råda bot på olika vägar, utöver den redan angivna.

Man kan sörja för att genom lagändringar avgörandet — i första och sista instans — av ömtåliga rättsfrågor överflyttas från regeringen till allmän domstol eller förvaltningsdomstol.

Man kan överflytta sådana befogenheter, som nu tillkomma Konungen i statsrådet, till departementschef och sörja för att dennes beslut kunna överklagas hos regeringsrätten; inga principiella betänkligheter möta mot en sådan besvärsväg, som 1948—49 var allvarligt ifrågasatt i avseende på vissa beslut enligt tryckfrihetsförordningen. Det kan tyckas vara en stor oövertygelse i vårt statsskick att i större omfattning medgiva en hittills i stort sett okänd ministerstyrelse. Mot sådana betänkligheter bör emellertid rimligtvis det faktum vägas, att det övervägande flertalet av konseljären den numera faktiskt icke blir föremål för någon prövning vare sig av Konungen eller av andra statsråd än föredraganden, utan redan nu i realiteten avgöras av denne; enligt min uppfattning har man principiellt anledning att över huvud taget ställa sig kritisk mot upprätthållandet av anordningar vilka vila på rena fiktioner. Givetvis bör, om en överflyttning av avgöranden till föredragande i större utsträckning äger rum, tillses, att den konstitutionella ansvarigheten ej därigenom beskäres, och sörjas för att besluten bliva, på sätt nu gäller om statsrådsprotokoll, bragta till konstitutionsutskottets kännedom; redan med den omfattning ministerstyrelsen nu har kunde en sådan anordning ifrågasättas.

Man kan också överväga att i viss omfattning öppna möjlighet till att i en eller annan form föra talan inför allmän domstol eller förvaltningsdomstol, grundad därpå att regeringsbeslut vore behäftade med allvarliga rättsliga fel och gående ut på deras undanröjande.

Man kan slutligen tänka sig en lagstiftning som vidgade möjligheten till talan vid domstol om ersättning på grund av skada som vållats genom felaktiga åtgärder. Frågan om sådan lagstiftning är för närvarande under utredning av särskilda sakkunniga. Utredningen avser rätt till skadestånd ej blott på grund av felaktiga beslut utan på grund av felaktiga åtgärder över huvud. Den hänför sig ock till myndigheters beslut över huvud. Men bland annat måste frågan om rätt till skadestånd på grund av felaktiga beslut av Kungl. Maj:t komma under övervägande.

I vad mån behovet av en rättslig prövning av konseljbeslut kan komma att i tillräcklig mån tillgodoses genom de förslag, som sistnämnda sakkunniga och besvärssakkunniga kunna komma att framlägga, framstår, med hänsyn till de dem meddelade uppdragen, som ovisst. Det vore därför på sin plats, att riksdagen fäste Kungl. Maj:ts uppmärksamhet på ange-

lägenheten att spørsmålet i hela dess här antydda vidd bleve föremål för övertvägande. Jag tillåter mig framställa ett yrkande i denna riktning.

5. Som ett utomordentligt betydelsefullt inslag i rättskontrollen över förvaltningen framstår, enligt en uppfattning som alla torde dela, justitieombudsmannaämbetet.

Justitieombudsmannens kontroll har i första hand en straffrättslig inriktning; hans verksamhet skall principiellt utmyнна i åtal för tjänstefel. Man förstår att i Danmark, då man där gått att efterbilda vår justitieombudsmannainstitution, denna inriktning ingivit betänkligheter eftersom tjänstemännens straffrättsliga ansvar ej är på långt när så vittgående som hos oss. Men för svensk uppfattning står, såsom redan i annat sammanhang antytts (III 3), tjänstemännens straffrättsliga ansvar inför domstol som en väsentlig rättssäkerhetsgaranti, som ingen torde vilja uppgiva. Justitieombudsmannens verksamhet syftar emellertid ej uteslutande till utkrävande av straff, och för det allmänna medvetandet torde andra sidor av verksamheten framstå som än viktigare. På olika sätt kunna hans ingripanden faktiskt leda till rättelse i vad som varit felaktigt, och med straffet kan förbindas ersättning till den som lidit skada. På dessa vägar kan särskilt den enskilde som lidit skada få denna gottgjord. Så till vida vinnes genom justitieombudsmannen ett rättsskydd för de enskilda. Högt skattar man ock med rätta betydelsen av de vägledande uttalanden i rättsfrågor som justitieombudsmannen gör, när åtal ej anställes.

Redan för 13 år sedan tillät jag mig emellertid i första kammaren fästa uppmärksamheten på att justitieombudsmannens kontroll i påfallande hög grad inriktats på domstolars, åklagares, polispersonals och exekutiva organs verksamhet, medan förvaltningen i övrigt kommit i skymundan. I detta förhållande har, såvitt kan bedömas, på senare tid ingen väsentlig ändring skett (se senast Petrén, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1953 s. 79 ff.). Detta synes mig beklagligt. Det förefaller mig uppenbart, att i stort sett behovet av kontroll måste vara större i förvaltningen än inom domstolsväsendet. Det senares omfång är försvinnande litet i förhållande till förvaltningens — och än en gång må upprepas vad förut flera gånger sagts: just av förvaltningsåtgöranden beror medborgares rätt hittilldags mycket mer än förut. Och just på dessa områden, där rättsspörsmål av helt ny art oavslåtligen uppkomma, vore en effektiv tillsyn av justitieombudsmannen av särskilt värde. Genomsnittligt finnas väl ock inom domstolarna större förutsättningar för ett rättssnligt handlande än inom förvaltningen, där personer med mycket växlande kompetens verka.

Från riksdagens sida — av konstitutions- och första lagutskotten — har också vid upprepade tillfällen (KU 1947: 22, FLU 1948: 1, 1949: 3, KU 1952: 11) uttalats, att justitieombudsmannens verksamhet på förvaltningens område borde vidgas. Det har vid dessa tillfällen antagits, att en

förbättring kunde förväntas genom justitieombudsmannens egna åtgärder. Då likväl ingen väsentlig ändring, såvitt nu kan bedömas, skett, synas skäl föreligga för att riksdagen själv vidtager åtgärder. Utan tvivel ligger grunden till den otillräckliga aktiviteten till väsentlig del i förvaltningens stora omfattning som gör det omöjligt för en man att genom inspektioner eller annorledes överblicka dess olika grenar och svårt för honom att sakkunnigt bedöma de olikartade spörsmål som uppkomma på skilda håll. Den av mig i mot. FK 1947: 45 framkastade tanken på en differentiering av ämbetet har av konstitutionsutskottet avvisats. Denna tanke synes emellertid förtjänt av förnyat övervägande. En annan utväg vore att — i anslutning till av utskottet gjorda uttalanden — sörja för att justitieombudsmannen får till sitt förfogande en stab av tillfälliga eller mera permanenta biträden med sakkunskap och erfarenhet på olika områden. Vad som framför allt synes angeläget — och som på detta sätt kunde främjas — är en betydligt mera omfattande inspektion av olika förvaltningsmyndigheter. Vad ovan (under III) sagts om förvaltningen, särskilt om förfarandet och om myndigheternas beslut, ger antydningar — ehuru mycket ofullständiga — om ur rättssäkerhetssynpunkt väsentliga frågeställningar som därvid kunde anläggas. Första lagutskottet framhöll särskilt 1949, att för förvaltningsförfarandet gällde vissa grundläggande principer som antagit sedvanerättslig karaktär och att justitieombudsmannen borde verka för att de bleve vederbörligen upprätthållna inom administrationen. Ävenledes må betonas lämpligheten att justitieombudsmannen i stor omfattning utövade den kontroll över allmänna handlingars offentlighållande om vars önskvärdhet förut talats (se ovan: IV 2). Det är icke säkert, att de missförhållanden som en vidgad kontroll kan uppenbara äro att tillskriva tjänstemännen; det kan också visa sig, att felet ligger i att statsmakterna ordnat förvaltningen på ett otillfredsställande sätt; om sådana brister se t. ex. II: 5, III: 2, 3 och 5. Man kan i sådana lägen räkna med att den vidgade kontrollen skall ge anledning till framställningar till statsmakterna om rättelse; särskilt borde på detta sätt deras insikt i lagstiftningens sammanhang med lagtillämpningen kunna skärpas. Det bör också tagas under övervägande, huruvida icke justitieombudsmannens tillsyn borde utsträckas till att i viss omfattning även avse kommunalförvaltningen. Det måste understrykas, att rättssäkerhetsfrågorna till mycket stor del äro desamma, vare sig de avse statstjänstemäns eller kommunala befattningshavares handlande. Även andra åtgärder för effektivisering av justitieombudsmannens kontroll böra i detta sammanhang komma under övervägande. Under hänvisning till vad därom anföres i Petréns ovan citerade uppsats och till däri anförda upplysningar och synpunkter i övrigt vill jag hemställa om utredning i syfte att justitieombudsmannens kontroll över förvaltningen måtte effektiviseras.



6. Vid diskussion inom olika länder angående rättsskyddsgarantier i förvaltningen brukar den parlamentariska kontrollen också komma på tal. Om en effektivisering av denna har jag intet önskemål att uttala utöver vad som sagts om justitieombudsmannen. Huruvida konstitutionsutskottets granskning av statsrådsprotokollen kan utvecklas till att få större betydelse än nu, beror dels av den utredning i ärendet varom riksdagen hemställt 1952, dels och framför allt av utskottet självt. Mer och mer bekräftas, synes det mig, den uppfattningen, att oriktiga uppfattningar angående utskottets uppgifter försvaga dess verkningsmöjligheter (Statsvetenskaplig Tidskrift 1942 s. 283 ff.). I varje fall äro konstitutionsutskottets möjligheter i rättsskyddets tjänst begränsade. Det är ingen domstol. Och om det upptager spörsmål angående enskildas förhållanden, som äro av principiell betydelse, är dess uppgift ingalunda att förhjälpa den enskilde till hans rätt.

Riksdagens uppgifter på rättsvårdens område ligga, enligt mitt sätt att se, över huvud taget väsentligen däri att den skall sörja för god lagstiftning och i övrigt vidtaga de allmänna åtgärder som kunna befrämja rättsvården. Av ringa värde — och stundom betänkligt — är i regel vad den i enskilda personers angelägenheter, som tillfälligtvis komma till dess kännedom, kan företaga. Sådana ingripanden kunna visserligen stundom vara berättigade. Men om exempelvis en person, som är missnöjd med det utslag som i sista instans fällt av en förvaltningsdomstol, i anledning av motion ernår ett riksdagsbeslut som på grund av ett annat bedömande av rättsfrågan bättre tillgodoser hans anspråk (se FK 1953: 14 s. 36), är man inne på vägar som kunna bliva farliga. Man kan icke hos riksdagens utskott åstadkomma en rättslig prövning likvärdig med den som företages av de ansvariga myndigheterna och uppenbarligen sker det en orättvisa, om av två personer, vilkas fall bedömts av myndigheterna, den enes sak upptages av riksdagen under det den andra blir obeaktad. Det var sådant godtycke som utgjorde den svåraste kräftskadan i frihetstidens författning. Skall det vara möjligt att ernå något utöver vad författningarna föreskriva, bör denna möjlighet skapas genom generella föreskrifter som ge alla lika möjligheter att få sina anspråk prövade av en ansvarig myndighet, ej av ett riksdagsutskott. Vad nu sagts avser givetvis ej fall, då regeringen efter prövning av ansvariga myndigheter förelägger riksdagen frågor om efterskänkande av fordringar, om bidrag i särskilda fall osv.

## V. MEDBORGARNA OCH RÄTTSVÅRDEN.

1. Rättens vård ankommer icke uteslutande på lagstiftare och myndigheter. Den är också — först och sist — en människornas angelägenhet. All lagstiftning och rättstillämpning förutsätter för det första deras tysta stöd: respekt eller förtroende. Grundväsentlig är den medborgerliga laglydnaden;

inga myndighetsingripanden kunna ersätta vad som förloras, om den slappnar. Vi kunna å andra sidan icke undvara den medborgerliga aktiviteten (jfr Sv. Tidskrift 1953 s. 350 ff.). Jämvikten i rättslivet kräver för det första vilja och förmåga att i de former lagen anvisar hävda sin rätt. Och folkstyrelsen förutsätter mer än så: en känsla och vilja som driver människor till att oberoende av eget intresse träda in för rättens sak; för dess hävdande, när den hotas eller kränkes, för dess utveckling när sådant kräves.

En sådan inställning kan icke kommenderas fram, och ingen tänker på att försöka det. Men till en god rättsvård hör det, att lagstiftare och myndigheter noga besinna, hur deras åtgärder kunna påverka människornas hållning och handlingssätt; kan man förmoda ogynnsamma verkningar, är det en stark anledning till betänksamhet. Det är särskilt skäl att övertänka, vilka verkningar de omvälvningar i vårt samhälls- och rättsliv om vilka förut talats haft och kunna få. Bedömandet av alla de företeelser, som diskuterats, måste fördjupas genom en blick på deras inflytande på människornas tänke- och handlingssätt.

2. Först några ord om respekten för lag och ordning. Den har alltid och måste alltid ha sina gränser. Det kan aldrig undgås att myndigheter stundom fela. Det ligger i fria människors natur att ibland, med rätt eller orätt, reagera och protestera mot myndigheterna. Och till rättslivets villkor hör, att olika meningar oavslåtligen bryta sig mot varandra, i stort och smått. Att somliga människor ibland känna sig förfördelade, att myndigheterna anklagas för olaglighet och andra övergrepp, det är i och för sig naturligt, det är ingenting som vittnar om osundhet i rättslivet. Betänkligare är det, om man kan påvisa företeelser av allmän räckvidd, som på goda grunder rubba människornas förtroende och respekt för lagstiftare och myndigheter.

Denna frågeställning skall ej leda till påståenden i den ena eller andra riktningen. Det är nog att peka på riskerna.

Det är fara på färde, om det med skäl kan påstås att förfarandet vid lagstiftning och förvaltning ej är tillfredsställande: om t. ex. riksdagen ej med tillbörlig grundlighet överväger den lagstiftning den beslutar (II 2), om förvaltningsorganen ej äro fria från obehöriga inflytelser (III 3, 4) eller om de ej underkasta ärendena en objektiv utredning och därvid uppmärksamma vad vederbörande parter ha att anföra (III 5). Det är fara på färde, om det allmännas organ icke verka på laglig grund: om statsmakterna överskrida sina grundlagsenliga befogenheter (II 1), om förvaltningsorganen handla mot lag och författning, om de t. ex. utnyttja sin faktiska makt där de ej borde handla utan lagens stöd (III: 6), om de använda sin handlingsfrihet för att fullfölja otillbörliga syften (III 7) osv. Det är fara på färde, om statsverksamheten utmanar en allmän känsla för rätt och billighet: om den ingriper i människornas handlingsfrihet mer än som är behövligt (I 2 d),

om den ställer orimliga krav på medborgarna (II 6), om den i sin avvägning av brott och straff avviker från vad som ter sig som rättvist (jfr I 2 a) genom att stämpla som "brott" handlingar, vilkas företagande det allmänna rättsmedvetandet ej erkänner som förkastliga, eller genom att utsätta alltför stränga straff för oväsentliga förseelser, om omsorgen om brottslingars förbättring kommer i konflikt med rättvisans krav på rättvisa straff, osv. Det är särskilt äventyrligt om statsverksamheten kommer i strid med människornas djupt rotade krav på en likformig behandling (I 2 e, II 3—5, III 7). Man får icke glömma, att de faror, om vilka här är fråga, nutilldags te sig mycket mera hotande än förr. På en stat som blott med lätt hand griper in i människornas leverne ställa de icke samma anspråk, som då de mer och mer — genom bud och förbud, genom tillstånd och stöd — fogas in i ett stort maskineri med syfte att åt envar utmäta den rätt och den plikt, den ställning i samhällslivet som tillkommer honom. Det får tagas med i räkningen att människor, som sålunda mer och mer bero av statens anstalter, med skärpt kritik nagelfara allt som göres.

3. Laglydnaden erbjuder alltid ett stort problem. Man har mycket grubblat över brottslighetens orsaker. Därvid har man egentligen tänkt på den brottslighet som för till fängelse: mord, rån, stöld, sedlighetsbrott osv. Vår tid — med dess vidgade krav på människorna — har all anledning att också tänka på andra slag av ohörsamhet mot lag och författning: varför äro människorna så tröga att rätta sig efter skattelagstiftning, byggnadsreglering, prisreglering, ransonering, polisföreskrifter osv.? Svaret måste naturligtvis bli komplicerat. Men några moment framträda klart mot bakgrunden av vad redan sagts. Det spelar en beaktansvärd roll, att människorna nu för tiden icke ha tillnärmelsevis samma möjligheter som förr att göra sig underrättade om vad lagen bjuder. Om statens tjänstemän ha svårt att orientera sig i lagar och författningar (II 3, III 1) är det ännu svårare för menige man: rätten blir icke en kraft som lever i människornas sinnen utan en hemlighetsfull, oåtkomlig maktapparat. En annan omständighet som hotar laglydnaden är att lagstiftningen ofta ställer så långtgående krav på människornas handlingssätt, att det svårligen kan utrönas om de bryta mot den eller ej; sådana föreskrifter sätter man sig lätteligen över. Det är också klart, att allt vad som, enligt vad nyss sagts, minskar respekten för lag, i och med detsamma också sätter dess åtlydnad i fara. Det är begripligt, om människorna trotsa vad de finna lagstridigt eller orättfärdigt, ja om de av iakttagelser om maktmissbruk från det allmännas sida draga den allmänna slutsatsen, att människorna å sin sida icke behöva taga det så noga med sin laglydnad.

Det måste i detta sammanhang med styrka framhållas, att när myndigheter handla utan stöd av lag, det betänkligen icke blott ligger däri att en olaglig maktutövning kommer till stånd, utan också däri att gilligheten av

vad de företaga kan sättas i fråga: de inbjuda därmed i själva verket till ohörsamhet, och deras ingripande förlorar — i varje fall i ett folk med så stark känsla för laglighet som det svenska — en väsentlig del av sin kraft.

Den bristande laglydnaden — vad nu än dess orsak må vara — är betänklig icke enbart på grund av den ineffektivitet hos lagstiftningen som den innebär. När lagstiftningen lägger plikter på medborgarna men myndigheterna sakna möjlighet att i rimlig omfattning uppsåra och beivra överträdelser, skapas en av de mest stötande och för nutidens samhälle mest karakteristiska formerna av medborgerlig olikställighet: åtskillnaden mellan dem som opåttalt bryta mot författningarna och dem som lojalt underkasta sig deras bud.

4. Medborgerlig aktivitet i rättsvårdens tjänst behöves mer än någonsin i nutidens rättsliv, framför allt därför att rättslivet betyder så mycket för människorna. Det är angelägnare än någonsin att medborgarna veta att hävda sin rätt, att missgrepp mötas av en effektiv kritik och att de som välja riksdagens ledamöter hava bestämda krav på botande av vad som brister i rättsvården, vare sig det nu gäller lagstiftning eller åtgärder för en bättre lagtillämpning.

Tyngd och kraft får emellertid denna medborgerliga aktivitet aldrig om den präglas blott av okunnighetens blinda misstro och misstänksamhet mot en fientlig makt. En levande, positiv kraft blir den däremot om den vilar på insikt och omdöme och bäres upp av en känsla av medansvar för rättens hävdande. Man kan från denna utgångspunkt ej underlåta att peka på några väsentliga drag i det nutida förhållandet mellan stat och medborgare.

Intresset för allmänna angelägenheter har icke utvecklats så som man väntade i folkstyrelsens genombrottstider. Man tycker sig särskilt kunna iakttaga detta med avseende på yngre generationer. Det är det egendomliga, att i en tid, då vi mer och mer blivit samhällsmänniskor och behovet av samhällsorientering därmed ökats, intresset tyckes mindre fångas av samhällsproblemen än av den enskilda människans problem. Inför det allmännas verksamhet yppas en allt större passivitet, som väl framför allt påverkas av svårigheten att förstå dess sammanhang och ingripa däri. Det är på många områden, inom naturvetenskap och teknik, inom konst och litteratur, som människorna nu för tiden ställas inför det outgrundliga och hänvisas att böja sig för auktoriteter. Men sådant är i alltför stor grad människornas förhållande också till överheten.

Särskilt är det så med rättslivet. Den förnämliga svenska tradition, enligt vilken lagen icke var något hemlighetsfullt som endast lagkloka män kunde behärska utan tillgänglig för menige man, är såsom redan i flera sammanhang framhållits på väg att gå förlorad. Undersåtarnas växande främlingskap inför rätten är en ödesdiger konsekvens av rättsordningens alltmer komplicerade beskaffenhet. Spontan ochoreflekterad reaktion och

allmän osäkerhet och misstro visar sig, där man kunde förvänta ett på insikt och känsla av medansvar grundat kritiskt omdöme om rätt och orätt; detta förklarar mycket av de stämningar som i detta nu framträda i den allmänna opinionen.

Vad som kan göras för ökad orientering i lagar och författningar (jfr II 3) tjänar uppenbarligen också intresset av aktiva insatser i rättsvårdens tjänst från medborgarnas sida. Men kunskapen om lagens bokstav är ej till fyllest. Det vore ock av oskattbart värde, om så vida kretsar som möjligt vunne en viss förtrogenhet med rättslivets sammanhang, med lagstiftningens och rättstillämpningens mål och medel, med det sätt att tänka som hör till rättsvårdens väsen, med den vilja att väga olika synpunkter och intressen som måste präglade dem. Det är en djupt inrotad mening, att antingen är man jurist eller är man det icke. Enligt min övertygelse är ett sådant betraktelsesätt oförenligt med sund rättsvård. Det är tvärtom önskvärt, att en låt vara ofullkomlig insikt i rättens väsen vinner insteg i så vida lager som möjligt.

Mycket kunna icke statsmakterna göra däråt men kanske något.

En utväg är att göra vad göras kan för att så många människor som möjligt på olika sätt skola få del i ansvaret för rättstillämpningen, som lekmannabisittare i myndigheter och domstolar, och därmed en djupare blick för rättsvårdens problem. Vår urgamla nämndemannainstitution visar här vägen.

Man bör också tänka på medborgerlig undervisning och fostran. I det samhällsstudium, som kan inrymmas i olika av det allmänna anordnade undervisningsanstalter, bör ett större eller mindre mått av rättsstudium kunna finna plats. Redan på ett tidigt stadium böra elementära kunskaper av detta slag kunna meddelas. I gymnasiestudierna borde rättsstudiet hava sin givna plats vid sidan av det studium av ekonomiska och sociala förhållanden, på vilket intresset nu i så hög grad koncentreras. I det fria folkbildningsarbetet synes nu för tiden en karakteristisk tendens göra sig gällande. Det synes uppenbart, att det intresse för samhällsfrågor, som var så framträdande i folkbildningsrörelsens äldre skeden, i hög grad undantränges av andra intressen. Även här synes medborgarandan givit plats för passivitet och likgiltighet gentemot det allmänna. Det borde övervägas, vad som från statsmakternas sida kan göras för att stimulera sådant bildningsarbete, som är av direkt betydelse för medborgerlighetens utveckling. Därvid bör rättsstudiet särskilt beaktas.

Den starkaste stimulansen till ökat intresse för rättsvården och ökad förtrogenhet med dess problem skulle emellertid givas, om i politiken hit hörande frågor finge den centrala betydelse som bör tillkomma dem. Om dessa frågor komma att bilda väsentliga ingredienser i de politiska partiernas program och om de i följd härav bli föremål för reformtankar, me-

ningsutbyten och meningsbrytningar, gives därmed en eggelse till ett fastare medborgerligt grepp om den rätt som är och förblir samhällets grundval.

#### VI. YRKANDEN.

I fem särskilda motioner frambäras yrkanden grundade på vad i denna motion anförts *dels* under II 2, *dels* under II 3, III 1 och V 3, 4, *dels* under III 4, *dels* under IV 4, *dels* under III och IV 5.

Därutöver tillåter jag mig, under återopande av vad som anförts under II 4, hemställa,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående åtgärder för en likformig reglering av rätten till ersättning vid ingrepp i enskilds äganderätt och frihet, och om framläggande för riksdagen av de förslag var- till utredningen kan föranleda.

Stockholm den 27 januari 1954.

*Nils Herlitz.*

I ovanstående motion instämma:

*K. G. Ewerlöf.*

*Ebon Andersson.*

*Ragn. Bergh.*

---