

HÅKAN STRÖMBERG

**DEN LOKALA
FÖRORDNINGS
MAKTEN**

L U N D

C. W. K. GLEERUP

Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv>

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

- Kopiera och vidare distribuera materialet oavsett medium eller format
- Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

- Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.
- Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.
- Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att göra något som licensen tillåter.

Se även information på

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>

E-boken är publicerad av Juridiska fakulteten vid Lunds universitet 2026

eISBN: 9789190023297

DOI: <https://doi.org/37852/oblu.388>



Denna text är licensierad under CC BY-NC 4.0, Erkännande.

(Se fullständiga villkor: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>).

Enligt licensen får verket spridas och bearbetas utan att tillstånd behövs, men ej användas i kommersiella syften. Verkets upphovsperson måste anges.

SKRIFTER
UTGIVNA AV
JURIDISKA FAKULTETEN
I LUND

XVII

HÅKAN STRÖMBERG
DEN LOKALA FÖRORDNINGSMAKTEN

DEN LOKALA FÖRORDNINGSMAKTEN

AV

HÅKAN STRÖMBERG

WITH AN ENGLISH SUMMARY

CWK GLEERUP · LUND

*Tryckt med bidrag ur statsanslaget för tryckning
av rättsvetenskapliga arbeten*

LUND 1954
BERLINGSKA BOKTRYCKERIET

INNEHÅLL

	Sid.
Litteratur	X
Förkortningar:	
A. Tidskrifter samt rättsfalls- och författningspublikationer m. m.	XI
B. Författningar m. m.	XII
C. Övriga förkortningar	XV
 I. ALLMÄNNA SYNPUNKTER PÅ DEN LOKALA FÖR- ORDNINGSMAKTEN	 1
1 §. Ämnets avgränsning	1
1. Preliminär bestämning av ämnet s. 1. — 2. Föreskrif- ter av lokala organ s. 2. — 3. Föreskrifternas materiella innehård s. 4. — 4. Graden av föreskrifternas allmängil- tighet s. 6.	
2 §. Den lokala förordningsmakten ur statsrättslig synpunkt	11
1. Delegation eller kompetensreglering? s. 11. — 2. Möj- ligheten att anordna en lokal normgivningskompetens s. 14. — 3. KMts och riksdagens möjligheter att ingripa i den lokala förordningsmakten s. 19.	
3 §. Den lokala förordningsmakten ur lagstiftnings- teknisk synpunkt	21
1. Lokalt konkretiserade eller tillfälliga föreskrifter s. 21. — 2. Metoder för meddelande av allmängiltiga föreskrifter s. 23. — 3. Metoder att motverka oenhetlighet i den lokala normgivningen s. 25.	

II. LÄNSSTYRELSEARNAS FÖRORDNINGSMAKT	27
1 §. KB:s rätt att stadga viten i ekonomi- och politimål före 1855	29
1. Inledande anmärkningar s. 29. — 2. KB:s vitesstadgan den för sanktionerande av föreskrifter i allmän författning s. 33. — 3. KB:s föreskrifter av självständigt innehåll s. 38. — 4. Kontrollen över KB:s förordningsmakt s. 41.	
2 §. Länsstyrelses förordningsmakt i senare lagstiftning	49
A. Landshövdinginstruktionen (länsstyrelseinstruktionen)	50
B. Ordningsstadgan och KF ang. hamnordningar	56
C. Författningar rörande allmänna hälsovården	58
D. Byggnadslagstiftningen	60
E. Fornminnes-, naturskydds- och strandlagstiftningen	61
F. Väg- och trafiklagstiftningen	63
G. Vattenlagstiftningen	64
H. Fiskelagstiftningen	65
I. Skogsvårdslagen	67
J. Renbeteslagen	68
K. Kungörelsen om tångtäkt	68
L. Rusdryckslagstiftningen m. m.	68
M. Författningar till skydd mot spioneri och sabotage	69
3 §. Vissa problem rörande innebörden av länsstyrelses förordningsmakt	70
A. Bemyndigandet i LI 7 § 1 mom.	71
1. Graden av föreskrifternas allmängiltighet s. 71. — 2. Ej föreskrifter till skydd för enskild rätt s. 79. — 3. Föreskrifter för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet s. 84. — 4. Bemyndigandets förhållande till speciella författningar rörande allmän ordning och säkerhet s. 89. — 5. Gränserna för länsstyrelses möjlighet att ingripa i medborgerlig frihet s. 92.	

B. Bemyndigandet i HSt 55 § 2 mom.	97
C. Länsstyrelses möjlighet att stadga ansvars- påföljder	102
1. Blankettstraffstadganden s. 102. — 2. Bemyndigan- den att stadga viten eller böter s. 104. — 3. Principen, att vite ej får stadgas, där ansvar är i lag bestämt s. 108.	
4 §. Besvärsförfarandet	114
1. Överklagarhet och besvärsrätt s. 114. — 2. Besvärsti- den och dess beräkning s. 115. — 3. Prövningen hos KMT s. 119.	
III. MAGISTRATERS OCH VISSA DÄRMED JÄMSTÄLLDA LOKALMYNDIGHETERS FÖRORDNINGSMAKT	
1 §. Den lokala förordningsmakten i städerna före 1868	124
2 §. Magistrats förordningsmakt enligt ordningsstad- gan för rikets städer	125
3 §. Stadsmyndighets befogenhet att utfärda lokala trafikföreskrifter	130
4 §. Besvärsförfarandet	136
IV. DEN KOMMUNALA FÖRORDNINGSMAKTEN	139
1 §. Sockenstämmornas förordningsmakt före 1862	141
2 §. Den kommunala förordningsmakten i senare lagstiftning	146
A. Kommunallagarna	149
B. Ordningsstadgan och KF ang. hamnordningar	150
C. Författningar rörande allmänna hälsovården	152
D. Byggnadslagstiftningen	154
E. Brandlagstiftningen	157
F. Lagen ang. meddelande av förbud för barn att idka viss försäljning	160
G. Butikstängningslagen	161
3 §. Allmänna problem rörande den kommunala för- ningsmaktens innebörd	162

A.	Kompetensfördelningen mellan kommunens organ och graden av föreskrifternas allmän-giltighet	163
B.	Den kommunala kompetensens lokala be-gränsningar	168
C.	Författningsbemyndigandenas materiella in-nebörd	173
	1. Rena bemyndiganden och ålägganden s. 173. — 2. Graden av precision i bemyndigandena s. 175. — 3. Bestämmandet av föreskrifternas innehåll inom be-myndigandenas gränser s. 177.	
D.	Den kommunala förordningsmaktens grän-ser i fråga om ingrepp i den personliga inte-griteten och i den privaträttsliga egendoms-ordningen	181
	1. Inledande anmärkningar om den kommunala för-ordningsmaktens allmänna begränsningar s. 181. — 2. Sanktionsregler s. 185. — 3. Ingrepp i äganderätten till fastighet s. 187. — 4. Reglering av enskildas in-bördes rättsförhållanden s. 189. — 5. Åläggande av prestationsplikt för allmänna behov s. 191.	
E.	Den kommunala förordningsmaktens grän-ser med hänsyn till rådande föreställningar om frihet och rättvisa	194
	1. Frågeställningen s. 194. — 2. Lagstridighet s. 199. — 3. Kompetensöverskridande s. 207. — 4. Orimlig-het? s. 211.	
F.	Möjligheten att stadga ansvarspåföljder i kommunala förordningar	213
4 §.	Besvär, underställning och effektivitetskontroll	216
A.	Kommunalbesvär	217
B.	Underställning	219
	1. Förfarandet s. 219. — 2. Fastställelseprövningens innebörd och resultat s. 223. — 3. Besvär över under-ställningsmyndighetens beslut s. 231.	
C.	Effektivitetskontroll	236

V. GEMENSAMMA FRÅGOR RÖRANDE LOKALA FÖR- ORDNINGARS TILLÄMPLIGHET	243
1 §. Promulgation och ikraftträdande	243
1. Promulgationens innebörd s. 243. — 2. I vad mån skola lokala förordningar lända till efterrättelse utan hinder av anförda besvär? s. 245. — 3. De praktiska konsekvenserna av besvärsmöjlighetens inverkan på lokala förordningars tillämplighet s. 250.	
2 §. Kungörande såsom förutsättning för lokala för- ordningars tillämplighet	257
1. Publiceringsformerna s. 257. — 2. Kungörandets rättsliga betydelse s. 259.	
3 §. Ändring, upphävande och dispens	266
1. Ändring och upphävande s. 266. — 2. Dispens s. 268.	
4 §. Ny lagstiftnings inverkan på redan utfärdade lo- kala förordningars tillämplighet	271
5 §. Prövningen av lokala förordningars giltighet i samband med deras tillämpning	279
1. Allmänt om prövningens innebörd s. 279. — 2. Formell prövning s. 282. — 3. Kompetensprövning s. 283. — 4. Materiell prövning s. 287.	
Reformförslag	289
Bilagor:	
A. KRes 4/3 1774 på allmogens besvär, 40 §	291
B. KBr 14/12 1781 till landshövdingen Frank i Örebro, ang. vitesböter, som blivit av KB utsatta	291
C. Lagkommissionens skrivelse till KMt 4/2 1807, p. 41	292
D. Utdrag ur HD:s protokoll 28/5 1807	292
E. Utdrag ur HD:s protokoll 26/10 1813	294
F. Utdrag ur HD:s protokoll 2/12 1813	295
G. Justitiekanslerns underdåniga memorial 1/10 1839	296
Summary	301

LITTERATUR

Med författarnamn, eventuellt jämte förkortad titel, citeras följande arbeten:

- Bergendal, R.*, Straffrätt. 2 uppl. Lund 1928. (Lärobok i rättskunskap för blivande landsfiskaler. III.)
- Castberg, F.*, Innledning til forvaltningsretten. Oslo 1938.
- Fahlbeck, E.*, Förvaltningsrättsliga studier. I. Sthlm 1938. II. Sthlm 1941.
- Herlitz, N.*, Om lagstiftning genom samfälliga beslut av konung och riksdag. Sthlm 1926—30. (Cit. Lagst.)
- Föreläsningar i förvaltningsrätt. I—III. Sthlm 1937—49. (Cit. Föreläsn.)
 - Förvaltningsrättsliga grunddrag. Sthlm 1943. (Cit. Grunddrag.)
 - Förvaltningsförfarandet. Sthlm 1946. (SOU 1946: 69.) (Cit. Förv.förf.)
- Larsson, Y.*, Inkorporeringsproblemet I—II. Sthlm 1912.
- Merikoski, V.*, Lärobok i Finlands offentliga rätt. I—II. Lovisa 1950—52.
- Reuterskiöld, C. A.*, Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt. II. Förvaltningen. Inledning. I. Politiförvaltningsrätt. Uppsala 1919. (Cit. Pol.förv.r.)
- Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt. II. Förvaltningen. I. Öfversigt af den materiella förvaltningsrätten. Uppsala 1933. (Cit. Mat.förv.r.)
- Sjöberg, S.*, Det kommunala besvärsinstitutet. Sthlm 1948.
- Ståhlberg, K. J.*, Finlands förvaltningsrätt. Allmänna delen. Åbo 1940. (Cit. Förv.r.)
- Grunddragen av Finlands förvaltningsrätt. Inrikesförvaltningen. Åbo 1947. (Cit. Inr.förv.)
- Sundberg, H. G. F.*, Bidrag till frågan om besluts verkställbarhet enligt kommunallagarna. Malmö 1924. (Cit. Verkst.)
- Grunddragen av allmän förvaltningsrätt. Sthlm 1943. (Cit. Allm.förv.r.)
 - Kommunalrätt. Allmänna delen. 3 uppl. 2 tr. Sthlm 1949. (Cit. Kommunalrätt.)
 - Medborgarrätt. Helsingfors 1947. (Tills. m. *E. Fahlbeck* och *S. Jägerskiöld*.) (Cit. Medborgarrätt.)

FÖRKORTNINGAR

A. Tidskrifter samt rättsfalls- och författningspublikationer m. m.

<i>Aurelius</i>	Kungörelser, betänkanden och utslag i allmänna economie- och politie-mål, utgifne och meddelade af Konungens Befallningshafvande i Skaraborgs län, åren 1810, 1811 och 1812; samlade af <i>S. S. Aurelius</i> . Sthlm 1812.
<i>Backman</i>	Ny lag-samling (utg. av <i>J. H. Backman</i>). Örebro, Sthlm o. Norrk. 1831—78.
FFS	Finlands författningssamling.
FJFT	Tidskrift, utgiven av Juridiska föreningen i Finland.
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift.
JO	Justitieombudsmannens ämbetsberättelse.
<i>Jusleen</i>	Samling af Kongl. Maj:ts bref, hwilka på inkomna förfrågningar om lagens rätta förstånd, eller eljest i sådana mål som rättegången röra, utfärdade blifwit, utgifwen af <i>Johan Jusleen</i> . Sthlm 1751. — Forts. Sthlm 1761.
<i>Lindvall</i>	Skrifvelser, relationer och kungörelser, afgifne och utfärdade af Konungens Befallningshafvande i Gottlands län från år 1812; samlade af <i>E. G. Lindvall</i> . Sthlm 1817.
<i>Modée</i>	Utdrag utur alle . . . publique handlingar . . . (Utg. av <i>R. G. Modée</i> .) Del I—XV. Sthlm 1742—1829.
NAT	Nordisk administrativt Tidsskrift.
NJA	Nytt juridiskt arkiv.
<i>Norell</i>	Sjette samlingen af Kongl. Maj:ts bref, rescripter och förklaringar, hwilka, uppå inkomne förfrågningar om lagens rätta förstånd, eller eljest i andre förekomne mål, blifwit sedan martii månads slut 1792, til 1798 års utgång utfärdade, utgifwen af <i>Carl Johan Norell</i> . Sthlm 1800.
NRT	Norsk retstidende.
NT	Tidskrift för lagstiftning, lagskipning och förvaltning, utgifven af <i>Christian Naumann</i> . Sthlm 1864—88.
RA	Regeringsrättens årsbok.
SFS	Svensk författningssamling. (SB=särskilda blad i årg. 1825—28.)

SJA	Juridiskt arkif, utgifvet af <i>Carl Schmidt</i> . Bd 1—34. Christianstad 1830—62.
SKT	Svensk kommunal-tidning. Sthlm 1901—18.
SLKT	Svenska landsbygdens kommunaltidning. Sthlm 1919—27.
SOU	Statens offentliga utredningar.
SRL	Sveriges rikets lag, utgiven av <i>A. Afzelius</i> .
SST	Svenska stadsförbundets tidskrift.
ST	Statsvetenskaplig tidskrift.
SvJT	Svensk juristtidning.
UFR	Ugeskrift for Retsvæsen.
Ufs	Underrättelser för sjöfarande.
<i>af Ugglas</i>	Samling af Kongl. Maj:ts bref och förklaringar, hwilka til swar på inkomna förfrågningar om lagens rätta förstånd, utfärdade blifwit, 1760—1766; utgifwen af <i>Samuel Ugl.</i> Sthlm 1782. — D:o, 1767—1775; utgifwen af <i>Samuel af Ugglas</i> . Sthlm 1780. — D:o, 1776—1792; utgifwen af <i>Samuel af Ugglas</i> . Sthlm 1794.
W	Samling af kgl. bref och resolutioner rörande tillämpningen af kommunalförordningarne, utgifven af <i>Wilh. Walldén</i> m. fl. H. 1—15. Sthlm 1866—1909.

B. Författningar m. m.

AlkfrdrF	KF 8/5 1925 (nr 119) ang. försäljning av vissa alkoholfria och därmed jämförliga drycker.
BB	Byggningabalken.
BevL	Lag 17/5 1940 (nr 358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m.
BrL	Brandlag 15/7 1944 (nr 521).
BrSt 1874	Brandstadga för rikets städer 8/5 1874 (nr 26 s. 1).
BrSt 1923	Brandstadga 15/6 1923 (nr 173).
BrSt	Brandstadga 15/7 1944 (nr 522).
ButikstL 1909	Lag 5/6 1909 (nr 50 s. 2) om förbud mot handels idkande å söckendag utöver viss tid.
ButikstL 1919	Lag 30/5 1919 (nr 270) om begränsning av tiden för idkande av handel och viss annan rörelse.
ButikstL 1939	Butikstängningslag 22/6 1939 (nr 289).
ButikstL	Butikstängningslag 21/7 1948 (nr 608).
ByL	Byggnadslag 30/6 1947 (nr 385).
BySt 1874	Byggnadsstadga för rikets städer 8/5 1874 (nr 25).
BySt 1931	Byggnadsstadga 20/11 1931 (nr 364).
BySt	Byggnadsstadga 30/6 1947 (nr 390).

EpidL	Epidemilag 19/6 1919 (nr 443).
EpizK	KK 12/4 1935 (nr 106) med närmare föreskrifter ang. bekämpande av smittsamma husdjurssjukdomar.
EpizL	Lag 12/4 1935 (nr 105) om bekämpande av smittsamma husdjurssjukdomar (epizootilag).
FBL	Lag 12/5 1917 (nr 269) om fastighetsbildning i stad.
FiskeL	Lag 1/12 1950 (nr 596) om rätt till fiske.
FiskSt 1852	Fiskeristadga 29/6 1852 (nr 30).
FiskSt	Fiskeristadga 17/10 1900 (nr 78).
FKL	KF 21/3 1862 (nr 13) om kommunalstyrelse på landet.
FKS	KF 21/3 1862 (nr 14) om kommunalstyrelse i stad.
FornmL	Lag 12/6 1942 (nr 350) om fornminnen.
HamnOF	KF 8/5 1874 (nr 26 s. 11) ang. hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för allmänna hamnarna i riket.
HamnOK	KK 21/4 1950 (nr 153) med vissa tillämpningsföreskrifter till förordningen 8/5 1874 (nr 26 s. 11) ang. hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för allmänna hamnarna i riket.
HjulrL	Lag 28/6 1907 (nr 43) om bredden av hjulringar å arbetsåkdon på landet.
HSt 1874	Hälsovårdsstadga för riket 25/9 1874 (nr 68).
HSt	Hälsovårdsstadga 19/6 1919 (nr 566).
KomL	Kommunallag 18/12 1953 (nr 753).
KomLP	Lag 18/12 1953 (nr 754) om införande av kommunallagen.
KramhF 1891	KF 10/7 1891 (nr 40) ang. förbud för barn att nattetid idka viss försäljning m. m.
KramhF 1896	KF 4/12 1896 (nr 91) ang. förbud för barn att idka viss försäljning.
KramhL	Lag 9/4 1926 (nr 72) ang. meddelande av förbud för barn att idka viss försäljning.
KöttbesL	Lag 11/5 1934 (nr 140) ang. köttbesiktning och slakthus.
LI 1734	KInstr 4/11 1734, varefter KMts tromän, samtelige landshövdingarne i riket, vid sina ämbetens förvaltande sig hörsammeligen hava att rätta (<i>Backman</i> II s. 272).
LI 1855	KInstr 10/11 1855 (nr 90) för landshövdingarne i rikets län samt de vid länsstyrelserna anställde tjänstemän.
LI	Länsstyrelseinstruktionen 5/6 1953 (nr 541).
LivsmSt	Livsmedelsstadga 21/12 1951 (nr 824).
LKL	Lag 6/6 1930 (nr 251) om kommunalstyrelse på landet.
LKS	Lag 6/6 1930 (nr 252) om kommunalstyrelse i stad.
LotsF	KF 4/6 1937 (nr 330) ang. lotsverket (lotsförordning).

XIV

LänsKK	KK 23/10 1915 (nr 421) ang. länskungörelser.
MB	Missgärningsbalken i 1734 års lag.
NaturmL	Lag 25/6 1909 (nr 56 s. 1) ang. naturminnesmärkens fredande.
NaturskK	KK 30/12 1952 (nr 821) med närmare bestämmelser rörande tillämpningen av naturskyddslagen.
NaturskL	Naturskyddslag 21/11 1952 (nr 688).
NBrO	Normalbrandordningar, utarbetade av riksbrandsinspektören (SOU 1945: 18—20).
NByO	Normalförslag till byggnadsordningar m. m., upprättade av kungl. byggnadsstyrelsen år 1948 (Kungl. byggnadsstyrelsens publikationer 1948: 1, Sthlm 1948).
NLivsmO	Normallivsmedelsordning, fastställd av Kungl. Maj:t den 25 april 1952 (Sthlm 1952).
Ost	Ordningsstadga för rikets städer 24/3 1868 (nr 22).
PilsnerdrF	KF 11/7 1919 (nr 406) ang. försäljning av pilsnerdricka.
RB	Rättegångsbalken.
RegRL	Lag 26 5 1909 (nr 38 s. 3) om KMts regeringsrätt.
RenbL	Lag 18/7 1928 (nr 309) om de svenska lapparnas rätt till renbete i Sverige.
RF	Regeringsformen 6/6 1809.
RP	Lag 20/12 1946 om införande av nya rättegångsbalken.
RusdrF 1937	KF 18/6 1937 (nr 436) ang. försäljning av rusdrycker.
RusdrF 1954	Rusdrycksförsäljningsförordning 26/5 1954 (nr 521).
SkEL 1914	Lag 14/10 1914 (nr 281) om förekommande och släckning av skogseld.
SkEL 1937	Lag 7/5 1937 (nr 222) om förekommande och släckning av skogseld.
SkogsvL	Skogsvårdslag 21/5 1948 (nr 237).
SL	Strafflagen 16/2 1864.
SP	KF 16/2 1864 om nya strafflagens införande och vad i avseende därå iakttagas skall.
SPL 1907	Lag 31/8 1907 (nr 67) ang. stadsplan och tomtindelning.
SPL 1931	Stadsplanelag 29/5 1931 (nr 142).
StrandL	Strandlag 30/5 1952 (nr 382).
TF	Tryckfrihetsförordningen 5/4 1949.
TångtK	KK 8/6 1866 (nr 40 s. 1) ang. särskilda föreskrifter i avseende på rättigheten till tångtäkt å havsstränderna i riket.
UB	Utsökningsbalken i 1734 års lag.
UL	Utsökningslagen 10/8 1877.
VägL	Lag 30/6 1943 (nr 431) om allmänna vägar.

VägtrF	Vägrafikförordning 28/9 1951 (nr 648).
ÖlförsF	Ölförsäljningsförordning 26/5 1954 (nr 522).
ÖAI	KInstr 5/12 1947 (nr 926) för överståthållarämbetet.

C. Övriga förkortningar

ABEU	Allmänna besvärs- och ekonomiutskottet.
Ad. prot.	Ridderskapets och adelns protokoll.
AK	Andra kammaren.
Bd. prot.	Bondeståndets protokoll.
FK	Första kammaren.
FLU	Första lagutskottet.
HD	Högsta domstolen.
HovR	Hovrätt.
HR	Häradsrätt.
JK	Justitiekanslern.
JO	Justitieombudsmannen.
KB	Konungens befallningshavande.
KBr	Kungl. brev.
KCirk	Kungl. cirkulär.
KF	Kungl. förordning.
KFörkl	Kungl. förklaring.
KK	Kungl. kungörelse.
KInstr	Kungl. instruktion.
KMt	Kungl. Maj:t.
KPr	Kungl. proposition.
KRes	Kungl. resolution.
KSkr	Kungl. skrivelse.
KSt	Kungl. stadga.
KU	Konstitutionsutskottet.
LABEU	Sammansatta lag- samt allmänna besvärs- och ekonomiutskottet.
LSt	Länsstyrelse.
LU	Lagutskottet.
RA	Riksarkivet.
RegR	Regeringsrätten.
Riksd. skr.	Riksdagens skrivelse.
RR	Rådhusrätt.
ÖÄ	Överståthållarämbetet.

I. ALLMÄNNA SYNPUNKTER PÅ DEN LOKALA FÖRORDNINGSMAKTEN

1 §. ÄMNETS AVGRÄNSNING

1. Den offentliga förvaltningens organ träffa ej endast avgöranden i individuella fall utan äga även i viss utsträckning meddela beslut, varigenom allmänna normer uppställas. Dylika normbeslut erinra genom sin generella innebörd om lagstiftningsakter, men till följd av sitt tillkomstsätt ha de även åtskilliga drag gemensamma med de individuella förvaltningsbesluten. Den säregna mellanställning, som dessa normbeslut sålunda intaga, ger upphov till rättsliga problem, som synas påkalla en närmare undersökning.

De förvaltningsrättsliga normbesluten bilda emellertid en alltför stor och mångskiftande kategori för att lämpligen kunna göras till föremål för en gemensam behandling, som vill skänka mera än en yttlig överblick. En undersökning, som skall kunna ge några resultat av värde, bör begränsas till att avse företeelser, som hänga någorlunda naturligt samman och kunna betraktas ur gemensamma synpunkter. Å andra sidan bör synfallet icke begränsas så mycket, att företeelser, som äga ett nära inbördes samband, isoleras från varandra. Att rätt avgränsa föremålet för en undersökning är alltid förenat med svårigheter på grund av de i verkligheten flytande övergångarna mellan de olika företeelser, som skola behandlas eller lämnas åt sidan. Varje avgränsning riskerar att mötas med invändningen, att på en gång för mycket och för litet tagits med i undersökningen. Likväl måste ett val träffas.

När det gäller att avgränsa en grupp av förvaltningsrättsliga normbeslut, som lämpa sig för gemensam behandling, bör det avgörande vara, dels om en någorlunda klar typbildning låter sig urskiljas på grundval av den positivrättsliga regleringen av dylika beslut, dels om det givna materialet låter sig behandlas utifrån gemensamma frågeställningar. I vad mån så är fallet, visar sig egentligen först under undersökningens gång. Det kan därför ej undvikas, att ämnets avgränsning till stor del bygger på undersökningens resultat.

Författaren till denna framställning har trots sig finna en ur ovan angivna synpunkter någorlunda naturlig avgränsning av sitt ämne genom att såsom undersökningsobjekt välja sådana till allmänheten riktade, typiskt sett straffsanktionerade föreskrifter, som meddelas av lokala förvaltningsorgan. Denna preliminära bestämning av ämnet kräver en närmare precisering och motivering i tre skilda avseenden, nämligen i fråga om föreskrifternas ursprung, deras materiella innebörd och graden av deras allmängiltighet.

2. De föreskrifter, som här skola behandlas, härröra från lokala, statliga eller kommunala organ, i främsta rummet länsstyrelser, magistrater och kommunernas fullmäktige. Av dessa organs lokala karaktär följer, att föreskrifterna i fråga alltid ha ett lokalt begränsat giltighetsområde, t. ex. län eller kommunområde. Från framställningen uteslutas däremot sådana föreskrifter, som meddelas av KMt eller ett centralt ämbetsverk, även om dessa skulle ha ett lokalt begränsat giltighetsområde.

Sistnämnda begränsning av ämnet ter sig naturlig, då KMts normgivningsmakt är en företeelse för sig, som hör hemma inom statsrätten, och då de föreskrifter av inbördes mycket skiftande natur, som kunna utfärdas av de centrala ämbetsverken, uppvisa mycket få beröringspunkter med de lokala föreskrifter, som här avses. Gränsdragningen är emellertid icke helt självklar. Vissa grupper av normer med lokalt begränsat giltighetsområde tillkomma under samverkan mellan lokala och

centrala organ. Dylika normer komma här ej att förbigås enbart av den anledningen, att ett beslut av KMt eller ett centralt ämbetsverk är ett nödvändigt led i deras tillkomst. Svaret på frågan, om man i dylika fall kan tala om en lokal normgivningsmakt, är beroende av om det lokala organet trots allt har ett avgörande inflytande på föreskrifternas tillkomst eller bestånd.¹

Att länsstyrelsernas, magistraternas och de kommunala organens normgivningsmakt behandlas i ett sammanhang, är ofrånkomligt av flera skäl. Det är här fråga om befogenheter, som historiskt sett ha vuxit fram sida vid sida under ömsesidig påverkan och inbördes gränsförskjutningar. Till stor del gälla de likartade ämnen, och på många punkter uppkomma därför frågor rörande kompetensfördelningen mellan skilda lokala organ. Vidare utövas kommunernas normgivningsmakt under viss medverkan och kontroll av länsstyrelserna, som i vissa fall t. o. m. kunna ingripa på det kommunala kompetensområdet. Slutligen uppkomma åtskilliga rättsliga principfrågor, som äro gemensamma för de här avsedda lokala föreskrifterna oavsett dessas ursprung.

Länsstyrelsernas, magistraternas och kommunernas normgivningsmakt företer givetvis inbördes olikheter, varför de i detta arbete komma att behandlas var för sig i särskilda avdelningar (II—IV). Till följd av de gemensamma frågeställningarna kommer dispositionen av de skilda avdelningarna att förete en viss parallellism. För undvikande av upprepningar komma emellertid vissa allmänna frågor att behandlas grundligast i den avdelning, där materialet visat sig vara mest givande. Till en del komma sålunda principfrågorna att avhandlas inom ramen för framställningen av de särskilda lokala organens normgivningskompetens. Vissa allmänna problem ha dock funnits lämpligen böra utbrytas till gemensam behandling, dels i början och dels i slutet av framställningen (avd. I §§ 2 och 3, avd. V).

¹ Jfr närmare nedan s. 141 ff.

3. De lokala föreskrifter, som beslutas av länsstyrelser, magistrater eller kommunala organ, kunna ha en högst skiftande innebörd. Här skola endast sådana föreskrifter behandlas, som äro riktade till allmänheten och av kategorisk innebörd, och som typiskt sett innehålla straffsanktionerade påbud eller förbud men däremot icke ålägga den enskilde någon ekonomisk prestationsskyldighet i förhållande till det allmänna.

Med denna avgränsning falla sålunda utanför framställningen sådana lokala normer, som reglera förvaltningsorganens inre organisation och verksamhet (instruktioner o. d.) eller tjänstepersonalens rättsställning (avlöningsreglementen o. d.), ävensom föreskrifter vilka, i den mån de rikta sig till allmänheten, endast utgöra allmänna avtalsvillkor (t. ex. reglementen för gas- och elektricitetsverk). Vidare uteslutas sådana under lokala myndigheters medverkan tillkomna föreskrifter, som gälla endast för medlemmar eller delägare i en förening eller samfällighet (t. ex. reglementen för flottningföreningar eller stadgar för vägföreningar).

Bland de lokala föreskrifter, som härefter återstå, och som sålunda äro riktade till allmänheten och av kategorisk innebörd, kan man urskilja tvenne huvudtyper: dels föreskrifter, som ålägga den enskilde en ekonomisk prestationsplikt till det allmänna (t. ex. bestämmelser om bidrag till gatubyggnadskostnad, renhållningstaxor, torgavgiftstaxor), och dels straffsanktionerade föreskrifter, som ålägga den enskilde förpliktelser av annan art. Den förra typen av normer bör lämpligen behandlas i samband med den offentliga finansmakten överhuvud och uteslutes därför från föreliggande framställning.

De lokala föreskrifter, som här skola behandlas, ålägga allmänheten förpliktelser, vilkas fullgörande typiskt sett sanktioneras genom ansvarspåföljder, stadgade antingen i de lokala föreskrifterna själva eller i allmän författning; deras efterföljd kan emellertid även tänkas vara garanterad av sådana förvaltningsrättsliga tvångsmedel som vitesföreläggande, tvångsutförande eller polishandreckning. Tillämpningen av föreskrifterna

ankommer dels på domstolarna vid ådömande av ansvar för överträdelser, dels på förvaltningsorgan vid meddelande av tillstånd, förbud eller förelägganden i särskilda fall.

Anmärkas må, att de här gjorda distinktionerna mellan lokala föreskrifter av olika innebörd ej alltid motsvaras av en klar gränsdragning i praktiken. Det finns lokala föreskrifter av blandat innehåll, t. ex. kommunala stadgor, som innefatta dels organisatoriska bestämmelser, dels föreskrifter för allmänheten. Avgörande för gränsdragningen får i sådana fall vara föreskrifternas huvudsakliga innebörd.

Att finna en lämplig benämning på de här avsedda normerna är förenat med vissa svårigheter. I författningsspråket ha de tilldelats skiftande beteckningar, såsom föreskrifter, bestämmelser, stadganden, stadgor, ordningar, planer, förbud eller fridlysningar; dessa termer ingå ofta i sammansättningar med ord, som närmare angiva normernas innebörd. Ingen av de anförda beteckningarna synes lämpa sig som en sammanfattande term för hela den grupp av normer, som här åsyftas; vissa av dem äro för obestämda, medan andra ha en alltför speciell innebörd.

Inom doktrinen har, efter tysk förebild, ordet »förordning» kommit att användas ej endast om vissa av KMt utfärdade författningar utan även om sådana av förvaltningsorgan beslutade föreskrifter, som innehålla för envar gällande rättsnormer. I svenska eller svenskspråkiga framställningar har ordet använts i sådana sammansättningar som »förvaltningsförordning»,² »polisförordning»,³ och »kommunal förordning».⁴ Mot en dylik

² *Sundberg*, Allm. förv.r. s. 83.

³ *Blomberg*, Den nordiska förvaltningsrätten (Kbhvn 1887—89) s. 188; *Thulin*, Om konungens ekonomiska lagstiftning (Lund 1890) s. 203; *Hagman*, Sveriges grundlagar (Sthlm 1902) s. 235; *Y. Larsson* s. 638 ff.; *Malmgren*, Förvaltningsrätt (2 uppl. 1927) s. 67. — Jfr *Willgren*, Förvaltningsrättens allmänna läror (Helsingfors 1925) s. 297 ff.; *Ståhlberg*, Inr.förv. s. 30 ff.

⁴ *Sundberg*, Kommunalrätt s. 367 ff.

terminologi kan invändas, ordet har en annan betydelse i författningsspråket.⁵ Doktrinen lär dock vara oförhindrad att självständigt välja sina termer och bestämma deras innebörd i sådana fall, där lagstiftningen ej tillhandahåller någon användbar terminologi. I nära anslutning till det språkbruk, som redan vunnit insteg inom doktrinen, kommer därför i det följande benämningen »lokal förordning» att användas för att skilja de här avsedda lokala föreskrifterna från övriga normer, beslutade av lokala organ. Någon annan användbar term med tillräckligt preciserad men ändå ej för snäv betydelse lär ej stå att uppleta. I den mån så kan ske utan risk för missförstånd, komma dock i denna framställning även ord av mera obestämd innebörd (t. ex. lokala »föreskrifter», »bestämmelser» eller »stadganden») att användas omväxlande med uttrycket »lokal förordning».

4. Det återstår att närmare precisera ämnets avgränsning i ett viktigt avseende. De lokala föreskrifter, som utgöra undersökningens föremål, skola ha en viss grad av allmängiltighet. Det skall vara fråga om normer, icke individuella beslut. Att göra en exakt gränsdragning mellan dessa företeelser är förenat med stora svårigheter.⁶ En föreskrift kan vara allmängiltig i flera olika avseenden. Man kan fästa sig vid dess tillämplighet på ett flertal fall, vid dess inriktning mot ett obestämt antal adressater, vid dess varaktighet i tiden eller vid omfattningen av dess lokala giltighetsområde. I samtliga dessa avseenden kan allmängiltigheten vara mer eller mindre utpräglad. Många föreskrifter uppvisa endast ett eller ett par av de nämnda kännetecknen på allmängiltighet. Det finns sålunda en mängd övergångsformer mellan de typiska generella normerna och de typiska individuella besluten.

Man bör dock icke slå sig till ro med ett konstaterande, att en exakt gränsdragning är omöjlig att genomföra. Distinktio-

⁵ Jfr *Herlitz* i FT 1939 s. 285 ff.

⁶ Jfr *Herlitz*, Föreläs. III s. 283 ff

nen mellan normer och individuella beslut är av praktisk betydelse i ett flertal avseenden. Inom det här behandlade området inverkar den sålunda på kompetensfördelningen mellan olika lokala organ och mellan regeringsrätten och KMt i statsrådet ävensom på tillämpligheten av särskilda böteslagen i fråga om viten, stadgade av länsstyrelse. Distinktionen har även avgörande betydelse för de former, vari lokala föreskrifter bringas till adressaternas kännedom, och som äro av vikt dels för besvärärförandet, dels för föreskrifternas tillämplighet.

Att genomföra en i alla avseenden tillfredsställande gränsdragning mellan normer och individuella beslut är icke möjligt. Vill man draga en någorlunda exakt gräns, måste man utvälja ett enda allmängiltighetskriterium med uppoffrande av de övriga. Valet av kriterium får ske med hänsyn till gränsbestämningens ändamål. Det gäller att utvälja ett kriterium, som i något väsentligt avseende anknyter till den gällande rättsliga regleringen, och som samtidigt är någorlunda lätt att urskilja.

Ett kännetecken, som med hänsyn till denna undersöknings föremål synes uppfylla de angivna kraven, ligger i föreskrifternas inriktning mot ett obestämt antal adressater. I den mån allmänna författningsbestämmelser finnas om det sätt, varpå föreskrifterna skola bringas till adressaternas kännedom, är detta kännetecken lätt att urskilja. Föreskrives allmänt kungörande, icke personlig delgivning, är det fråga om normer i nyss angiven mening. Saknas bestämmelser om kungörande eller delgivning, får man söka ledning i den inriktning, som föreskrifterna skola ha enligt det författningsbemyndigande, varpå de stödjä sig; skulle bemyndigandet vara oklart i detta avseende, får föreskrifternas eget innehåll bli avgörande. Även i de sistnämnda fallen föreligger ett samband mellan föreskrifternas inriktning och de yttre former, vari de bringas till adressaternas kännedom; en föreskrift, som är riktad till ett obestämt antal adressater, bör nämligen, för att få de avsedda rättsverkingarna, bli föremål för allmänt kungörande, icke personlig

delgivning. Genom det nu uppställda kriteriet vinnes anknytning till den rättsliga regleringen av kungörelseförfarandet såsom förutsättning för dels besvärspeduren och föreskrifternas lagakraftvinnande, dels föreskrifternas tillämplighet. I vad mån den gjorda gränsdragningen möjligen kan vara fruktbar även i andra avseenden, torde få visa sig under undersökningens gång.

Till följd av den här gjorda gränsbestämningen uteslutas från framställningen vissa typer av föreskrifter, som eljest i ett eller annat avseende skulle kunna betraktas som normer. Någon gång förekomma vitesförelägganden eller vitesförbud, riktade till viss person, vilka såtillvida ha en generell innebörd, som samma vite kan utdömas flera gånger vid upprepade överträdelser;⁷ på grund av sin individuella inriktning komma de emellertid ej att behandlas här. Ej heller komma här att beröras sådana föreskrifter, som närmast rikta sig till viss person i egenskap av ägare till ett objekt, och som delgivas endast denna person, men som under vissa förutsättningar kunna bli gällande även för annan, t. ex. avverkningsförbud eller förbud att begagna visst motorfordon.⁸ Från framställningen uteslutas även sådana föreskrifter, som omedelbart rikta sig till viss företagare och endast indirekt få verkningar gentemot allmänheten, vilket är fallet med flertalet lokala föreskrifter rörande rusdrycksförsäljning o. d.⁹

En konsekvens av det här använda normbegreppet blir vidare, att åtskilliga av de föreskrifter, som medtagas i framställningen, i ett eller flera avseenden komma att sakna de kännetecken, som utmärka en verkligt typisk, s. a. s. fullvärdig norm. De föreskrifter, som bäst motsvara kraven på allmängiltighet i skilda avseenden, och som därför till sin innebörd förete den största likheten med lagregler, finner man bland de s. k. kommunala förordningarna. Särskilda ordnings- och häl-

⁷ Jfr *H. Strömberg* i FT 1954 s. 67.

⁸ SkogsvL 13, 36 §§; VägtrF 22, 65 §§.

⁹ Jfr nedan s. 69, 145 f.

sovårdsföreskrifter samt byggnads- och brandordningar innehålla i huvudsak regler för abstrakt beskrivna fall, avsedda att varaktigt tillämpas inom kommunens område; dessutom märkes, att dessa föreskrifter innehålla såväl självständiga primära regler som egna ansvarsbestämmelser. Dessa kännetecknen på en fullt utbildad rättsnorm kunna emellertid i större eller mindre utsträckning saknas hos andra typer av här behandlade lokala föreskrifter.

Till en början märkes, att föreskrifternas lokala anknytning kan vara av skiftande innebörd. Hos de nyssnämnda kommunala förordningarna har den lokala anknytningen karaktären av en bestämning av giltighetsområdet för en abstrakt norm. Det finns emellertid föreskrifter, vilkas innehåll icke på detta sätt kan hållas isär från bestämmningen av deras giltighetsområde. Den lokala anknytningen utgör här ett väsentligt moment i föreskrifternas egentliga innehåll. Typiska exempel på föreskrifter av dylik innebörd utgöra planläggningsbesluten enligt byggnadslagen. Bestämningen av de olika områden på marken, för vilka skilda regler skola gälla, är ett så dominerande moment i planläggningsbesluten, att det är meningslöst att tala om giltighetsområdet för dylika beslut. Någon liknande gäller beträffande beslut om fridlysning av ett visst område; fridlysningen innebär ej ett abstrakt förbud att »beträda», vilket gäller inom ifrågavarande område, utan bestämmningen av området ingår i själva beskrivningen av det förbjudna handlandet. Samma lokala konkretisering utmärker sådana trafikföreskrifter, som avse endast vissa bestämda vägar eller platser, liksom även förbud mot badning eller vattenhämtning i visst vattendrag. Föreskrifter av denna typ, vid vilka den lokala anknytningen ej endast innebär en stark begränsning av giltighetsområdet utan ingår som ett väsentligt moment i föreskrifternas innehåll, komma trots sin lokala konkretisering att behandlas i det följande, i den mån de rikta sig till envar. Anmärkas må, att vissa av de nu nämnda föreskrifterna med lokalt konkretiserat innehåll verkligen röra en större allmänhet (t. ex. trafik-

föreskrifter), medan andra närmast äro av betydelse för en mindre krets av fastighetsägare (t. ex. planläggningsbeslut). De senare föreskrifterna medtagas likväl i framställningen, då de oberoende av personlig delgivning äro bindande för envar, som kan komma att beröras av dem.

Vissa lokala föreskrifter sakna den varaktighetskaraktär, som bör utmärka en typisk rättsnorm; ofta är deras innehåll samtidigt konkretiserat i lokalt hänseende. Dylika föreskrifter av tillfällig natur kunna vara föranledda av extraordinära förhållanden, vilket är fallet med av länsstyrelse meddelade mötesförbud, fridlysningar eller avspärrningar i anledning av oroliga politiska förhållanden, epidemier, epizootier eller naturkatastrofer. En särskild grupp av tillfälliga föreskrifter utgöres av interimistiska förordnanden i syfte att säkra en planerad mera varaktig reglering, t. ex. förbud enligt byggnadslagen mot nybyggnad, schaktning m. m. inom visst område. Sådana tillfälliga föreskrifter komma att medtagas i denna framställning under förutsättning, att de rikta sig till allmänheten och tillkomma genom ett formligt, i skrift fixerat beslut. Däremot uteslutas till allmänheten riktade föreskrifter av mera efemär natur, som meddelas endast muntligen eller genom signaler (t. ex. anvisningar av trafikpolis, myndighets skingringsbefallning enligt SL 11: 1, flyglarmssignaler).

Till kännetecknen på en fullt utbildad rättsnorm hör vidare, att den har ett självständigt innehåll. Åtskilliga av de lokala föreskrifter, som här komma att behandlas, äro osjälvständiga i det avseendet, att de ej innehålla egna ansvarsbestämmelser; deras efterföljd garanteras i stället genom straffstadganden i den allmänna författning, med vars stöd föreskrifterna utfärdats. Lagstiftaren har här haft att välja mellan två i stort sett likvärdiga metoder för de lokala föreskrifternas sanktionering, och den omständigheten, att en lokal förordning saknar egna ansvarsbestämmelser, bör därför ej tillmätas någon avgörande betydelse, så länge den innehåller självständiga primära regler. En mera diskutabel företeelse utgöres av så-

dana normbeslut, som även i sistnämnda avseende sakna eget innehåll, och som endast innebära ett ikraftsättande inom visst område av en i allmän författning given reglering. Hit hör t. ex. förordnande om tillämpning av ordningsstadgans eller hälsovårdsstadgans bestämmelser för stad inom visst landsbygdsområde eller om införande av köttbesiktnings- och slakthustvång. Ur lagstiftningsteknisk synpunkt utgör emellertid ett dylikt förordnande ett alternativ till utfärdandet av lokala föreskrifter med självständigt innehåll, och förordnandet får för allmänheten i princip samma rättsverkningar som föreskrifter av sistnämnda slag. Då förordnanden av denna typ dessutom i åtskilliga avseenden äro underkastade samma rättsregler som övriga här behandlade normbeslut, saknas anledning att utesluta dem från framställningen.

När såsom kriterium på de lokala föreskrifternas allmängiltighet har valts deras inriktning mot ett obestämt antal adressater, medför detta sålunda, att undersökningen kommer att omfatta föreskrifter, som i övriga avseenden förete en mycket varierande grad av allmängiltighet. Den gjorda gränsbestämningen innebär den fördelen, att man kan sammanhålla olika typer av föreskrifter, som ofta grunda sig på ett och samma författningsbemyndigande, och som i många avseenden äro underkastade samma rättsliga reglering. En konsekvens av ämnets avgränsning, sådan den nu genomförts, blir emellertid, att den lokala förordningsmakten icke utan vidare kan karakteriseras som en delegerad »lagstiftningsmakt», något som måste beaktas vid undersökningen av densammas statsrättsliga förutsättningar.

2 §. DEN LOKALA FÖRORDNINGSMAKTEN UR STATSRÄTTSLIG SYNPUNKT

1. Den lokala förordningsmakten omnämnes ej i grundlagarna. Då den till sin innebörd företer vissa likheter med de högsta statsorganens normgivningsmakt, är det emellertid nöd-

vändigt att utreda dess förhållande till KMts och riksdagens grundlagsenliga befogenheter för att därigenom vinna klarhet om dess allmänna ställning inom det svenska rättssystemet. Den första fråga, som inställer sig vid en sådan undersökning, gäller den lokala förordningsmaktens »rättsgrund».

Oavsett hur den lokala förordningsmakten historiskt sett utvecklats, är det obestridligt, att dess stöd numera måste sökas i de allmänna författningar, som angiva förutsättningarna för meddelandet av lokala föreskrifter. Dessa författningar äro utfärdade av KMt med eller utan riksdagens medverkan. Den lokala förordningsmakten bör sålunda ytterst kunna härledas ur KMts och riksdagens befogenheter. I svensk doktrin uttryckes denna tanke i allmänhet så, att den lokala förordningsmakten grundar sig på en överlåtelse eller »delegation» av befogenheter, som grundlagsenligt tillkomma de högsta statsorganen.¹ Detta betraktelsesätt anlägges ej endast på de lokala statsorganens normgivningsmakt utan även på den kommunala förordningsmakten.²

Om man med »delegation» avser en överlåtelse av befogenheter, som egentligen tillhöra de högsta statsorganen och lika väl skulle kunna utövas omedelbart av dessa, måste det tydligen i stor utsträckning vara fråga om rent potentiella maktbefogenheter, som i verkligheten aldrig utövats av KMt och riksdagen. I annat fall skulle delegationen vara liktydig med decentralisation. Men en decentralisation av beslutanderätten har, såsom den följande framställningen kommer att utvisa, på detta område förekommit endast i begränsad omfattning. Vanligare har varit, att de författningar, som reglera den lokala förordningsmakten, antingen ha erkänt en redan i praxis ut-

¹ Se *Thulin*, Om konungens ekonomiska lagstiftning (Lund 1890) s. 203 f.; *Hagman*, Sveriges grundlagar (Sthlm 1902) s. 235; *Reuterskiöld*, Grunddragen af den allmänna rätts- och samhällsläran (Uppsala 1912) s. 89 (jfr s. 219), samt *Pol.förv.r.* s. 19 f. Försiktigare uttryckes tanken hos *Herlitz*, *Föreläsn.* I s. 104.

² Jfr *Herlitz*, *Föreläsn.* I s. 106 not 2.

bildad normgivningskompetens eller tillskapat helt nya befogenheter, som direkt tillagts de lokala organen.

Men ej ens tanken, att delegationen innefattar en överlåtelse av rent potentiella maktbefogenheter, håller inför en närmare granskning. Den måste ju förutsätta, att ifrågavarande befogenheter i och för sig skulle ha kunnat utövas av de högsta statsorganen själva och endast av praktiska skäl ha överlåtits åt lokala organ. Denna förutsättning är ej uppfylld i fråga om beslut, som kunna meddelas endast med stöd av bemyndigande i allmän lag. KMt har här ej någon grundlagsenlig beslutanderätt, som kan bli va föremål för överlåtelse, och den lagstiftningsmakt, som tillkommer KMt och riksdagen gemensamt, innefattar ingen rätt att meddela beslut av mera konkret innebörd och kan ej heller överlåtas. Någon rätt att fastställa stadsplan med i byggnadslagen avsedda rättsverkningar tillkommer ej KMt omedelbart med stöd av grundlagarna; ej heller lär det ingå i KMts och riksdagens gemensamma lagstiftningsmakt att genom en lex in casu fastställa stadsplan för ett visst område; skulle en sådan befogenhet ingå i lagstiftningsmakten, vore den ej överlåtbar. Sådana i allmän lag givna stadganden, som bestämma olika myndigheters beslutanderätt, innebära därför ingen maktöverlåtelse utan endast en kompetensreglering.

Det naturligaste synes vara att generellt betrakta författningsbestämmelserna rörande den lokala förordningsmakten såsom innefattande en kompetensreglering och intet annat. Det är orimligt att tänka sig, att alla de maktbefogenheter, som tillkomma den offentliga förvaltningens organ, på en gång skulle kunna vara samlade hos de högsta statsorganen. En kompetensfördelning mellan olika organ ligger i varje någorlunda utvecklad statsorganisations natur. De kompetensreglerande författningsbestämmelsernas uppgift är endast att närmare bestämma, hur den nödvändiga kompetensfördelningen skall genomföras. En annan sak är, att denna uppgift kan lösas på många olika sätt; valet kan t. ex. stå mellan att anförtro beslutanderätten i vissa frågor åt KMt eller åt länsstyrelserna. De

lagstiftande organen ha sålunda stora möjligheter att bestämma, hur kompetensfördelningen skall genomföras, men detta inverkar ej på det förhållandet, att en kompetensfördelning är nödvändig.

2. Om man utgår från uppfattningen, att den lokala förordningsmakten grundar sig på en maktdelegation från de högsta statsorganens sida, uppställer sig frågan, i vad mån en dylik maktdelegation grundlagsenligt kan äga rum. Svaret blir i första hand beroende av möjligheten överhuvud för KMt och riksdagen att överlåta sina i grundlagarna bestämda befogenheter. Vidare framstår det som en självklar konsekvens av delegationsteorien, att KMt och riksdagen ej kunna överlåta större makt än de själva innehava.

Om man övergiver tanken på en maktdelegation och i stället betraktar författningsbestämmelserna rörande den lokala förordningsmakten enbart som kompetensreglerande normer, måste den nyssnämnda frågan omformuleras; detta behöver dock ej innebära, att svaret på densamma blir ett annat. Problemet kommer då att gälla, i vad mån det är förenligt med grundlagarna, att de lagstiftande organen genom kompetensreglerande normer etablera en lokal förordningsmakt, till sin innebörd likartad med de högsta statsorganens egna befogenheter. Svaret på denna fråga blir beroende av huruvida grundlagarnas kompetensnormer skola anses vara av uttömmande natur, eller om de kunna anses tillåta inrättande av maktbefogenheter för underordnade organ, till sin innebörd likartade med de i grundlagarna reglerade befogenheterna.

Hur frågan än formuleras, måste man vid dess besvarande taga hänsyn till den konstitutionella valören av de författningar, som reglera den lokala förordningsmakten.

Till stor del grundar sig den lokala förordningsmakten på författningar, utfärdade av KMt ensam. I ett par fall ha dessa författningar karaktären av instruktioner för förvaltningsmyndigheter (LI, ÖAI). Men i regel äro de utfärdade med stöd av

KMts ekonomiska lagstiftningsmakt (t. ex. OSt, HSt, BySt, BrSt), även om de stundom skenbart ha sitt stöd i ett bemyndigande i allmän lag (t. ex. ByL, BrL). Vid bedömandet av möjligheten att genom dylika författningar etablera en lokal normgivningskompetens, till sin innebörd likartad med KMts egna grundlagsenliga befogenheter, bör beaktas, att konungens rätt enligt RF § 4 att styra riket innefattar såväl en makt att träffa individuella avgöranden som en normgivningsbefogenhet.³ Då RF uppenbarligen måste förutsätta, att en befogenhet av det förra slaget skall kunna tilläggas förvaltningsorganen, finnes det ingen anledning att ifrågasätta KMts rätt att inom gränserna för sin egen normgivningsmakt tillägga förvaltningsorganen befogenhet att utfärda även generella föreskrifter. I äldre tid har visserligen frågan om KMts möjlighet att uppdraga en »lagstiftningsmakt» åt underordnade myndigheter varit föremål för diskussion,⁴ men numera synes enighet råda därom, att konungens ekonomiska lagstiftningsmakt kan bli föremål för delegation.⁵ Detta innebär m. a. o., att lika väl som KMt åt underordnade myndigheter kan uppdraga en rätt att besluta i särskilda fall, han även har möjlighet att åt förvaltningsorganen uppdraga en normgivningsbefogenhet, till sin innebörd likartad med KMts egen.

I den mån den lokala förordningsmakten grundar sig på författningar, utfärdade av KMt ensam, måste den självfallet vara underkastad samma allmänna begränsningar som KMts egen normgivningskompetens och kan sålunda ej omfatta ämnen, som höra till den samfälliga lagstiftningens område. Detta gäller även i fråga om den kommunala förordningsmakt, som regleras genom av KMt ensam utfärdade författningar (t. ex. OSt, HSt, BrSt). Det samtycke till utfärdandet av en kommunal förordning, som medborgarna kunna sägas lämna genom kommunalrepresentationen, kan icke jämföras med riksdagens med-

³ Se *Herlitz*, Lagst. s. 252 not 4, 431, 481, samt *Föreläs.* I s. 104 not 2.

⁴ Se nedan s. 40 not 33, s. 41 not 36, s. 53, 126 f.

⁵ Se de ovan not 1 anförda arbetena.

verkan vid samfälld lagstiftning och kan sålunda ej ge den kommunala förordningen större räckvidd än om den utfärdats av KMt själv.

Såsom av de nyss anförda exemplen framgår, har den omständigheten, att en författning innehåller föreskrifter om den kommunala förordningsmakten, ej i och för sig ansetts medföra, att författningen bör beslutas i den för kommunallag i RF § 57 stadgade ordningen.⁶ Av de kommunala förordningarna antagas numera endast ordningsstadgor för landskommuner med stöd av kommunallag. Att kommunallagarna stiftas av KMt och riksdagen samfällt, lär emellertid ej förläna den därpå grundade kommunala förordningsmakten en större räckvidd än om den grundats på ett av KMt ensam givet bemyndigande. De äldre kommunalförfattningarna voro utfärdade av KMt ensam, och när kravet på riksdagens medverkan vid kommunallagstiftning infördes, skedde detta i helt andra syften än att förstärka den kommunala förordningsmakten. När kommunallagarnas regler om kommunalstadgar successivt ha ersatts av bemyndiganden i speciella, av KMt ensam utfärdade författningar, har detta därför kunnat ske, utan att den kommunala förordningsmaktens principiella räckvidd därmed ändrats.

Till en del grundar sig den lokala förordningsmakten på bemyndiganden, givna i allmän lag (t. ex. ByL, VägL, StrandL). Skälet härtill kan vara, att man velat möjliggöra lokala föreskrifter med så genomgripande rättsverkningar i förhållande till de enskilda, att stöd i allmän lag ansetts erforderligt.⁷ Tänkbart är emellertid även, att bemyndigandet placerats i en allmän lag enbart på grund av sitt samband med dennas innehåll i övrigt.⁸

När det gäller att bedöma möjligheten att etablera en lokal normgivningskompetens genom bemyndigande i allmän lag,

⁶ Jfr dock ang. 1909 års butikstängningslag KPr 1909:95 s. 24 f. och *Malmgren*, Riksdagen och lagstiftningen (Sthlm 1934) s. 57.

⁷ Jfr nedan s. 187 ff.

⁸ Detta torde gälla t. ex. stadgandet i EpidL 11 § ang. mötesförbud.

måste man beakta det förhållandet, att KMts och riksdagens befogenheter med avseende å den samfällda lagstiftningen enligt rådande uppfattning principiellt icke kunna bliva föremål för delegation.⁹ Denna grundsats kan även, med avseende å den här aktuella frågan, formuleras så, att KMt och riksdagen icke genom samfällld lagstiftning kunna tillägga lokala organ en normgivningskompetens, till sin innebörd likartad med den samfällda lagstiftningsmakten. Såvitt gäller den kommunala förordningsmakt, som grundar sig på bemyndigande i allmän lag, må framhållas, att kommunalrepresentationens medverkan givetvis icke i och för sig kan undanröja eventuella tvivel om bemyndigandets grundlagsenlighet.¹⁰

Den lokala normgivningskompetens, som kan inrättas genom ett bemyndigande i allmän lag, får alltså icke till sin innebörd vara likartad med KMts och riksdagens samfällda lagstiftningsmakt. Den kan endast avse utfärdande av lokala föreskrifter, som antingen icke besitta den grad av allmängiltighet, som är utmärkande för en lag, eller icke ha mera ingripande rättsverkningar än att de skulle ha kunnat beslutas med stöd av ett bemyndigande, givet av KMt ensam.

Om det i allmän lag givna bemyndigandet — såsom i allmänhet torde vara fallet — avser utfärdande av lokala föreskrifter med så ingripande rättsverkningar, att de verkligen kräva stöd i samfällt stiftad lag, bör sålunda graden av de lokala föreskrifternas allmängiltighet få anses avgörande för bemyndigandets grundlagsenlighet. En lokal föreskrift med dylika rättsverkningar, vilken företer samtliga kännetecken på en abstrakt rättsnorm, bör därför ej kunna meddelas av annan än de ordinarie lagstiftande organen. Framhållas må, att en föreskrift ej kan anses sakna den grad av allmängiltighet, som utmärker en lagregel, enbart därför att den har ett lokalt begränsat giltighetsområde; det förekommer ju emellanåt, att

⁹ Se *Herlitz*, *Lagst.* s. 558 f.

¹⁰ Jfr *Herlitz*, *Lagst.* s. 584.

föreskrifter för ett visst begränsat område av riket meddelas i den samfällda lagstiftningens form.

Som tidigare framhållits, kan emellertid en lokal föreskrift i ett eller annat avseende sakna de typiska kännetecknen på en allmängiltig norm. Frågan, i vad mån denna omständighet kan anses göra ett bemyndigande tillåtligt, är svår att besvara med hänsyn till de många övergångsformerna mellan fullt utbildade normer och föreskrifter av mera konkret innebörd.¹¹ En synpunkt, som torde böra tillmätas en viss betydelse vid gränsdragningen, är den praktiska möjligheten för de lagstiftande organen att befatta sig med föreskrifter av olika typer. Är det i praktiken otänkbart, att KMt och riksdagen skulle utfärda lokala föreskrifter av mera konkretiserad innebörd, föreligger ingen konkurrens mellan den lokala förordningsmakten och lagstiftningsmakten.

Utifrån nu anförda synpunkter finnes knappast någon anledning att ifrågasätta giltigheten av ett i lag givet bemyndigande att utfärda föreskrifter, vilkas innehåll är så starkt konkretiserat i lokalt hänseende, att den lokala bestämmningen ingår som ett huvudsakligt moment i föreskrifternas innehåll.¹² Detta är fallet t. ex. med planläggningsbeslut och byggnadsförbud enligt ByL, vilka äro av så konkret innebörd, att de knappast skulle kunna tänkas ersatta genom en lagstiftningsåtgärd in casu av KMt och riksdagen. Beträffande byggnadsförbuden tillkommer den omständigheten, att de i regel äro av så tillfällig natur, att de ej lämpa sig såsom föremål för beslut av de lagstiftande organen. Vidare bör det anses möjligt att uppdraga åt ett lokalt organ att förordna angående det lokala tillämpningsområdet för föreskrifter, givna i allmän lag; ett dylikt förordnande saknar ju självständigt norminnehåll. Möjligen bör man kunna gå ytterligare ett steg och godtaga ett bemyndigande för lokala organ att meddela allmänna föreskrifter, som

¹¹ Motsvarande problem har, i fråga om i lag givna bemyndiganden åt KMt, ingående behandlats av *Herlitz*, *Lagst.* s. 575 ff.

¹² Jfr ovan s. 9.

endast innebära avvikelser inom vissa gränser från de i lagen givna reglerna. Om dylika synpunkter anläggas, kunna de i allmän lag givna bemyndiganden, som tillägga lokala organ en förordningsmakt, i huvudsak anses förenliga med principen om den samfälliga lagstiftningsmaktens oöverlåtbarhet eller, annorlunda uttryckt, dess exklusiva natur.

3. Om den lokala förordningsmakten sålunda grundar sig på kompetensnormer, meddelade av KMt med eller utan riksdagens medverkan, följer härav, att den icke kan åtnjuta något absolut skydd mot ingrepp från de lagstiftande organens sida. Frågan gäller endast, i vilka former dylika ingrepp kunna äga rum. På sin höjd kan den lokala normgivningskompetensen tänkas åtnjuta ett relativt skydd i förhållande till de högsta statsorganen.

Något tvivel kan knappast råda därom, att ett i allmän författning givet bemyndigande att utfärda lokala föreskrifter kan återkallas i samma form som det givits, samt att redan utfärdade lokala föreskrifter kunna upphävas genom ett generellt stadgande, tillkommet i samma ordning som det bemyndigande, med vars stöd föreskrifterna utfärdats.¹⁸ I den mån bemyndigandet givits i allmän lag eller kommunallag, innebär detta en begränsning i KMts möjlighet att ingripa i den lokala förordningsmakten.

Huruvida en speciell lokal förordning kan upphävas genom ett särskilt härpå inriktat beslut av de högsta statsorganen, är mera tvivelaktigt. Om förordningen utfärdats med stöd av ett bemyndigande i allmän lag, skulle detta icke gå för sig utan riksdagens medverkan; men då det ligger i den samfälliga lagstiftningens natur, att den innebär ett uppställande av allmängiltiga normer, kan en sådan lex in casu, som i detta fall skulle erfordras, knappast ifrågakomma. Invändningar av motsvarande slag kunna däremot icke riktas mot en eventuell befohgenhet för KMt att in casu, utan anförda besvär, upphäva en

¹⁸ Jfr nedan s. 273 f.

lokal förordning, utfärdad med stöd av ett av KMt ensam givet bemyndigande; konungens makt att styra riket kan ju, såsom tidigare framhållits, utövas såväl genom individuella avgöranden som genom normgivning. Att KMt på detta sätt upphävde speciella lokala förordningar, var i äldre tid tämligen vanligt.¹⁴ Som ett skäl för en dylik befogenhet för KMt skulle kunna anföras, att de stadganden om insändande av lokala förordningar till JO, som alltjämt finnas i vissa författningar, skulle vara av ringa praktiskt värde, om JO ej kunde hemställa hos KMt om upphävande av en lagakraftvunnen lokal förordning.¹⁵ Emellertid måste ett dylikt upphävande framstå som en anomali, sedan ett ordnat besvärsförfarande vunnit insteg som den normala formen för kontroll över den lokala förordningsmaktens utövning. Om reglerna angående besvärstidens begränsning ej skola sättas ur funktion, bör ett ingripande från KMts sida ske endast i undantagsfall och då i regel i form av en anmodan till vederbörande myndighet att återkalla sitt beslut. Endast när det blir fråga om att ersätta lokala förordningar med en allmän författning, bör ett formligt upphävande av speciella lokala förordningar kunna ske.¹⁶

En näraliggande fråga är, om KMt, med eller utan riksdagens medverkan, i ett särskilt fall äger ingripa och meddela föreskrifter, som det lokala organet försummat att utfärda. Är det fråga om föreskrifter, som skola beslutas med stöd av allmän lag, lär ett ingripande i form av samfällid lagstiftning av nyss anförda skäl icke gå för sig; och KMt ensam torde kunna ingripa endast om lagen tillåter detta. Vad däremot beträffar lokala föreskrifter med stöd i en av KMt ensam utfärdad för-

¹⁴ Se nedan s. 41 f.

¹⁵ Jfr nedan s. 48. — Anmärkas må, att skyldigheten att insända lokala föreskrifter till JO ursprungligen infördes för att möjliggöra för JO att inför hovrätt yrka föreskrifternas upphävande. Sedan sistnämnda förfarande kommit ur bruk, ha stadganden om lokala föreskrifters insändande till JO blivit allt sällsyntare.

¹⁶ Jfr nedan s. 67 not 53, 273 not 5.

fattning, lär KMt vara oförhindrad att själv utöva den beslutanderätt, som det lokala organet försummat att använda. Hänsynen till det ordnade besvärsförfarandet kan här ej återopas, eftersom det lokala organets passivitet ej kan bli föremål för besvär. KMt bör därför t. ex. kunna utfärda byggnadsordning för en stad, vars fullmäktige försummat att antaga dylik.¹⁷

KMt och riksdagen kunna tänkas ingripa i den lokala förordningsmakten även på mera indirekta vägar. Genom rikslagstiftning i ämnen, som tidigare kunnat regleras genom lokala föreskrifter, kan den lokala förordningsmaktens omfång de facto begränsas, utan att det författningsbemyndigande, varpå den grundar sig, behöver ändras.¹⁸ Något hinder för en dylik inskränkning av förordningsmakten föreligger icke. Det kan vidare tänkas, att en allmän författning, utan att avskaffa den förordningsmakt, som redan tillkommer ett visst lokalt organ, tillägger ett annat organ en konkurrerande kompetens av samma innebörd. Så skedde genom OSt 1868 och HSt 1874, vilka ej endast närmare reglerade stadskommunernas förordningsmakt enligt FKS utan även tillade länsstyrelserna en därmed konkurrerande normgivningskompetens.¹⁹ Detta innebar måhända en begränsning av den kommunala förordningsmakten, men då denna ej avskaffades, vilket skulle kunnat ske endast genom kommunallagsändring, kan något hinder för detta förfarande ej anses ha förelegat.

3 §. DEN LOKALA FÖRORDNINGSMAKTEN UR LAGSTIFTNINGSTEKNISK SYNPUNKT

1. Om man vänder blicken från den lokala förordningsmaktens konstitutionella förutsättningar till dess praktiska motivering, inställer sig frågan, varför de lagstiftande organen valt

¹⁷ Jfr nedan s. 239.

¹⁸ Jfr nedan s. 89, 152.

¹⁹ Jfr nedan s. 56, 59, 151.

att anförtro en viss normgivningskompetens åt lokala organ i stället för att själv utöva densamma. Frågan har egentligen två aspekter: varför erfordras lokalt differentierade föreskrifter, och varför är beslutanderätten med avseende å dylika föreskrifter ofta anförtrodd åt lokala organ? Vid behandlingen av detta spörsmål bör man skilja mellan föreskrifter av så lokalt konkretiserad eller tillfällig karaktär, att de av praktiska skäl ej gärna kunna meddelas i lagstiftningsväg, och föreskrifter av mera abstrakt natur, vilka i och för sig skulle kunna meddelas genom lagstiftning, eventuellt i förening med en viss lokal differentiering i avseende å föreskrifternas giltighetsområde.

Någon utförligare argumentering erfordras knappast för att påvisa, att föreskrifter med så lokalt konkretiserat innehåll som t. ex. planläggningar, byggnadsförbud, trafikföreskrifter för vissa bestämda vägar eller fridlysningar av vissa natur- eller fornminnen måste meddelas genom beslut, som endast kunna avse ett mindre område åt gången. Att i en enda, för hela riket gällande författning sammanfatta alla dylika föreskrifter av ett visst slag är knappast praktiskt genomförbart. Ej heller är det i praktiken tänkbart, att KMt och riksdagen genom allmän lag skulle meddela dylika föreskrifter för varje speciellt område. Frågan kan endast gälla, hur beslutanderätten här skall fördelas mellan KMt eller centrala verk å ena sidan, statliga eller kommunala lokalorgan å den andra. Några allmängiltiga principer för denna kompetensfördelning kunna knappast uppställas. Till stöd för att beslutanderätten tillägges lokala organ kunna anföras samma skäl som för decentralisation inom förvaltningen överhuvud. En decentralisation medför sålunda en avlastning av en mängd ärenden från de centrala organen. Initiativet till lokala regleringar bör lämpligen tillkomma organ, som äga kännedom om de lokala förhållandena, och denna lokalkännedom i förening med behovet av snabba ingripanden kan även anföras som motiv för att själva beslutanderätten tillägges lokala organ. I den mån kommu-

nerna tillerkännas inflytande vid tillkomsten av lokala regleringar, kan detta motiveras med att föreskrifterna böra ha ett visst stöd i den medborgerliga opinionen, eller med att kommunens ekonomiska intressen beröras av den ifrågavarande regleringen.

Bortsett från det sist anförda kunna motsvarande synpunkter anläggas på lokala föreskrifter av tillfällig natur, t. ex. mötesförbud eller avspärrningar vid politiskt oroliga förhållanden eller farsoter. Dylika föreskrifter kunna av praktiska skäl knappast meddelas i lagstiftningsväg, och behovet av snabba ingripanden mot tillfälliga lokala missförhållanden utgör här ett starkt motiv för att beslutanderätten tillägges lokala myndigheter. Då arten av de lokala missförhållanden, som kunna påkalla ett snabbt ingripande från myndigheternas sida, icke kan i detalj förutses och på ett uttömmande sätt angivas av lagstiftaren, finnes vidare ett visst praktiskt behov av allmänt hållna bemyndiganden, som ge lokalmyndigheterna möjlighet att meddela de föreskrifter, som kunna påkallas av extraordinära förhållanden (jfr LI 7 § 1 mom., HSt 55 § 2 mom.).

2. När det blir fråga om att reglera lokala förhållanden genom föreskrifter av mera allmängiltig natur, har lagstiftaren i princip två metoder att välja mellan. Antingen kan han i en allmän författning uppställa vissa typregleringar, vilkas lokala giltighetsområde närmare bestämmes genom särskilda förordnanden, eller också kan han meddela ett bemyndigande, med vars stöd lokala föreskrifter av självständigt innehåll kunna utfärdas. De båda metoderna äro givetvis icke fullt likvärdiga, då den senare metoden i motsats till den förra ger, eller åtminstone kan ge, det beslutande organet en viss frihet att bestämma den lokala regleringens innehåll. Väljes det förra systemet, blir det endast fråga om att under hänsynstagande till de varierande lokala förhållandena, t. ex. bebyggelseätheten, bestämma gränserna för tillämpligheten av olika regelkomplex. Någon mera smidig anpassning av regleringen efter de lokala

behoven kan sålunda ej ernås på detta sätt. Såsom exempel på beslut av lokala organ om ikraftsättande inom visst område av en i allmän författning given reglering kan nämnas länsstyrelses förordnande om tillämpning av ordningsstadgans eller hälsovårdsstadgans bestämmelser för stad eller om införande av köttbesiktnings- eller slakthustvång.

Någon fullt skarp gräns mellan de två nu nämnda metoderna kan ej dragas. Även om det lokala organet äger meddela föreskrifter av självständigt innehåll, kan dess bestämmanderätt vara mer eller mindre snävt begränsad, allteftersom författningsbemyndigandet är mer eller mindre preciserat till sin innebörd. Men i den mån det lokala organet har en verklig frihet att bestämma föreskrifternas innehåll, inställer sig frågan, vilka praktiska skäl som kunna motivera en sådan fri bestämmanderätt. Det främsta motivet måste vara önskvärdheten av att den lokala regleringen på ett smidigt sätt anpassas efter de praktiska behoven på varje ort. Men man kan ej förbise, att lagstiftaren, i samma mån som han lämnat de lokala organen frihet att bestämma regleringens innehåll, avstått från att taga ställning till vilka typer av normer som kunna påkallas av skilda lokala behov. Han har sålunda givit de lokala organen en viss möjlighet att finna på normer av nytt innehåll. Den lokala normgivningen får härigenom i viss mån karaktären av en fri rättsbildning. De lokala föreskrifternas innehåll kommer att bestämmas ej endast av skiftande lokala behov utan även av de beslutande organens uppfattning om vilken reglering som är önskvärd.

Den möjlighet till fri rättsbildning genom lokala föreskrifter, som i viss utsträckning förefinnes, saknar icke sin praktiska betydelse. På grund av sin nära kontakt med de faktiska förhållanden, som påkalla en reglering, ha de lokala organen kunnat meddela praktiskt nödvändiga föreskrifter i ämnen, som ännu icke blivit föremål för lagstiftarens uppmärksamhet. I många fall har den lokala normgivningen, som på detta sätt vuxit fram, sedan fått tjäna som förebild, när samma ämnen

blivit föremål för en mer eller mindre enhetlig reglering genom allmän författning. Den lokala normgivningen har sålunda på flera områden visat vägen för utvecklingen. Även om de lokala organens frihet att bestämma föreskrifternas innehåll på senare tid blivit alltmera kringskuren, fyller den lokala förordningsmakten alltså i viss utsträckning en dylik rättsbildande funktion, särskilt på den allmänna ordningens och hälsovårdens områden.

3. I samma mån som den lokala förordningsmakten innebär en möjlighet att fritt uppställa normer av självständigt innehåll, föreligger helt naturligt en risk för att dessa normer få ett olika innehåll i skilda delar av riket, utan att olikheterna framstå som sakligt motiverade av de skiftande ortsförhållandena. Denna risk för splittring och oenhetlighet i den lokala rättsbildningen har under skilda tidsskeden påtalats och har varit en av de drivande krafterna vid tillkomsten av allmänna författningar rörande ämnen, som tidigare huvudsakligen reglerats genom lokala föreskrifter. I allmänhet ha unifieringssträvandena icke lett till den lokala förordningsmaktens avskaffande, men dess utrymme har givetvis kommit att begränsas i samma mån som allt fler frågor kommit att regleras genom allmänna författningar.

För att främja en större enhetlighet i framför allt de kommunala förordningarnas innehåll har man i nyare tid tillgripit den metoden, att KMt eller ett centralt ämbetsverk bemyndigats utfärda s. k. normalordningar, vilka skola tjäna som mönster för de lokala föreskrifterna. Dessa normalordningar äro ej att uppfatta som absolut bindande för de lokala organen, men avvikelser från dem torde i praktiken ej godtagas utan särskilda skäl. Den lokala normgivningen kommer därigenom att förlora sin karaktär av fri rättsbildning. Man måste då fråga sig, varför de i normalordningarna intagna föreskrifterna ej lika gärna kunde intagas i en allmän författning, som medgäve avvikelser eller tillägg genom lokala föreskrifter, i den mån

dylika vore påkallade av speciella förhållanden.¹ Svaret på denna fråga kan knappast vara, att föreskrifterna äro underkastade så snabba förändringar, att de ej böra ingå i en författning av varaktig karaktär, eller att de äro av så teknisk natur, att de ej pryda sin plats i en allmän författning. Oneligen är det lättare att ändra en enda författning än en mängd lokala föreskrifter, och enhetliga normer av teknisk natur kunna med fördel utfärdas av ett centralt ämbetsverk.²

Som skäl för bibehållandet av en lokal förordningsmakt, bunden av normalordningar, skulle kunna anföras, att föreskrifter, givna i en lokal förordning, möjligen lättare skulle komma till den berörda allmänhetens kännedom än innehållet i en allmän författning. Denna synpunkt skulle ha haft ett visst fog för sig i äldre tid, när länsstyrelserna stundom utfärdade kungörelser för att erinra om innehållet i gällande författningar eller för att bringa av KMt meddelade föreskrifter för en viss landsända till allmänhetens kännedom. Numera kan detta skäl knappast tillmätas någon vikt, särskilt som allmänheten förutom de lokala föreskrifterna även måste känna till innehållet i vederbörande författning. En annan synpunkt, som måhända är av större betydelse, såvitt gäller kommunala förordningar, är den, att det bibehållna skenet av kommunal självstyrelse möjligen kan stärka allmänhetens respekt för de lokala föreskrifterna.

¹ Jfr nedan s. 177.

² Jfr BySt 74 § samt SOU 1953:31 s. 71.

II. LÄNSSTYRELSEARNAS FÖRORD- NINGSMAKT

Historiskt sett har länsstyrelsernas förordningsmakt utvecklats sig ur den rätt att stadga viten i ekonomi- och politimål, som redan på 1700-talet ansågs tillkomma konungens befallningshavande. Sistnämnda befogenhet innebar ej endast en rätt att självständigt stadga ansvarspåföljder utan även en till sin innebörd tämligen obestämd rätt att meddela primära föreskrifter av allmängiltig karaktär. KB:s normgivningskompetens betecknades därför stundom i den allmänna diskussionen som en »lagstiftningsmakt». Som en direkt fortsättning av denna KB:s befogenhet kan man betrakta den rätt att stadga viten för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, som tillerkändes KB genom 1855 års landshövdinginstruktion § 10, och som omnämnes i nu gällande länsstyrelseinstruktion 7 § 1 mom.

Räckvidden av denna allmänna normgivningskompetens har emellertid kommit att inskränkas alltmera, bl. a. genom tillkomsten av en mängd speciella bemyndiganden, vilka dock även inneburit en utvidgning av länsstyrelsernas förordningsmakt till helt nya områden. Resultatet av denna utveckling har blivit, att länsstyrelserna numera äga utfärda lokala föreskrifter av en mängd speciella slag och av mycket skiftande innebörd. Såsom nytillkomna drag i regleringen av länsstyrelsernas förordningsmakt må nämnas, att denna omfattar även utfärdande av föreskrifter med så ingripande rättsverkningar, att de ansetts kräva stöd i allmän lag, samt att åtskilliga typer av

lokala föreskrifter ej längre sanktioneras genom ansvarspåföljder, stadgade av länsstyrelserna själva, utan genom straffbestämmelser i allmän författning. I fråga om graden av allmängiltighet äro de lokala föreskrifter, som numera kunna utfärdas av länsstyrelse, av synnerligen varierande innebörd. Som exempel på föreskrifter av någorlunda allmängiltig karaktär kunna nämnas byggnadsordningar på landet, särskilda ordningsföreskrifter för stad (i den mån de utfärdas mot stadsfullmäktiges bestridande) samt trafikföreskrifter för större landsbygdsområden. Åtskilliga av de föreskrifter, som länsstyrelse äger utfärda, sakna den varaktighetskaraktär, som bör utmärka en rättsnorm, t. ex. mötesförbud och avspärrningar enligt EpidL och EpizL, tillfälliga ordningsföreskrifter enligt Ost § 21. Vissa typer av föreskrifter ha ett i lokalt hänseende starkt konkretiserat innehåll, t. ex. byggnadsplaner, nybyggnadsförbud, fridlysningar av fornminnen, naturminnen och militära anläggningar, vissa slag av trafikföreskrifter. Slutligen märkes, att länsstyrelse äger meddela vissa förordnanden, som endast innebära ikraftsättande inom visst område av en i allmän författning given reglering, t. ex. förordnande om tillämpning inom landsbygdsområde av Ost:s eller HSt:s bestämmelser för stad.

Länsstyrelsernas förordningsmakt regleras alltså numera huvudsakligast genom en mängd författningsbemyndiganden av mer eller mindre speciell innebörd. De bemyndiganden, som förläna en mera allmän och obestämd kompetens åt länsstyrelserna, ha till följd härav degraderats till reservstadganden, vilka äro tillämpliga endast i fråga om lokala föreskrifter, som ej blivit föremål för speciell reglering. Emellertid erbjuda just dessa bemyndiganden det största principiella intresset och de svåraste tolkningsproblemen. Att uttömmade behandla alla speciella typer av lokala föreskrifter, som kunna meddelas av länsstyrelser, kan icke ifrågakomma i en allmän framställning sådan som den föreliggande. Den största uppmärksamheten kommer därför i det följande att ägnas länsstyrelses förord-

ningsmakt enligt de mera obestämda bemyndiganden, som avse allmän ordning och säkerhet samt den allmänna hälsovården.

Att rätt avgränsa länsstyrelsernas förordningsmakt gentemot andra organs normgivningskompetens kan i vissa avseenden vara förenat med svårigheter. I en del fall skall länsstyrelsens beslut underställas KMts prövning och fastställelse,¹ och KMt torde därvid vara oförhindrad att vid fastställelsen företaga ändringar i länsstyrelsens beslut. När sådana fall medtagits i framställningen, är det på den grunden, att länsstyrelsens beslut visar sin självständiga betydelse genom sin överklagbarhet. De befogenheter, som tillkomma länsstyrelse vid fastställelse av kommunala beslut om meddelande av lokala föreskrifter, komma att behandlas i samband med den kommunala förordningsmakten.² I en del fall äger länsstyrelse självständigt utfärda lokala föreskrifter, som normalt sett falla inom den kommunala förordningsmaktens område; dessa fall komma att behandlas i samband med effektivitetskontrollen över kommunerna.³ Vad beträffar kompetensfördelningen mellan länsstyrelser och magistrater hänvisas till framställningen av magistraternas förordningsmakt. Slutligen må anmärkas, att överståthållarämbetet har en förordningsmakt, som till en del sammanfaller med magistraternas (enligt OSt § 29), men som i övrigt väsentligen ansluter sig till länsstyrelsernas normgivningskompetens, i den mån denna icke avser landsbygden.

1 §. KB:s RÄTT ATT STADGA VITEN I EKONOMI- OCH POLITIMÅL FÖRE 1855

1. Redan vid mitten av 1700-talet var det vanligt, att landshövdingarna utfärdade allmänna kungörelser i »ekonomi- och politimål», d. v. s. i ämnen som rörde allmän hushållning och allmän ordning, och därvid utsatte viten för överträdelse av de

¹ Se nedan s. 114 not 1.

² Jfr nedan s. 141 ff., 219 ff.

³ Se nedan s. 238.

meddelade föreskrifterna. Ett visst stöd härför kunde hämtas ur KB:s allmänna åligganden enligt landshövdinginstruktionen 4/11 1734.¹ Av intresse i detta sammanhang är särskilt dennas 15 §, enligt vilken landshövdingen skulle vinnlägga sig, »att på landet och i städerna god ordning hålles, och att den allmänna landsfreden för all ting handhaves, landet väl bygges och brukas, skogarne fredas, vägarne och broarne i rättan tid lagas och uppehållas ...».² Något direkt bemyndigande för KB att för dessa ändamåls vinnande utfärda allmänna föreskrifter och däri utsätta viten fanns emellertid ej i 1734 års LI.³

Som en tänkbar grund för KB:s rätt att stadga viten i ekonomi- och politimål har stundom nämnts stadgandet i UB 1: 9 i 1734 års lag: »KB:s bud i ämbetes ärender bör var och en lyda: och äge han makt, där han skäl finner, att lägga vite före; eller låta den, som tredskas, till sig hämta; eller förbjuda att resa från orten».⁴ Av sammanhanget synes emellertid fram-

¹ *Backman* II s. 272 ff.

² Uppräkningen täcker ganska väl de ämnen, som brukade bli föremål för KB:s vitesstadganden. Ett flertal exempel på sådana stadganden komma att anföras i noterna i det följande. — Belysande för länsstyrelsekungörelsernas innehåll vid början av 1800-talet äro två tryckta samlingar, *Aurelius*, Kungörelser, betänkanden och utslag i allmänna economie- och politie-mål, utgifne och meddelade af Konungens Befallningshafvande i Skaraborgs län, åren 1810, 1811 och 1812 (Sthlm 1812), samt *Lindvall*, Skrifvelser, relationer och kungörelser, afgifne och utfärdade af Konungens Befallningshafvande i Gottlands län från år 1812 (Sthlm 1817). Från Finland finnes en liknande samling, Landshövdingens i Åbo och Björneborgs län circulairer uti oeconomie-, politiae- och executionsmål 1790—1835 (Åbo 1836).

³ Att KB åtminstone i vissa frågor ägde utfärda allmänna bindande föreskrifter, framgår dock av stadgandet i 7 §, att militärbefälet ej ägde makt, »allmogen i länet, vare sig rusthållare eller rotebönder, något att bjuda eller pålägga, emedan alla dessa endast landshövdingen i länet böra åtlyda, samt hans bud och kungörelser efterleva».

Av KBr 9/11 1739 (*Jusleen* s. 58) framgår, att 15 § i 1734 års LI ej ansågs grunda någon rätt för KB att stadga spöstraff för försumliga brofogdar.

⁴ *Herlitz* i ST 1921 s. 144; *Linnér* i SOU 1922: 49 s. 154 not 1; *Fahlbeck* I s. 40 not 79; SOU 1944: 48 s. 41. — I äldre lagsamlingar och handböcker

gå, att stadgandet sannolikt endast har åsyftat individuella vitesförelägganden i utsökningsmål.⁵ Otänkbart är väl ej, att stadgandet i praxis kunnat tillämpas analogiskt, i den mån KB:s vitesstadganden endast åsyftat att bringa givna författningsbestämmelser till en effektiv verkställighet. Men det torde vara svårt att påvisa, att UB 1: 9 i praxis uttryckligen åberopats som stöd för KB:s rätt att stadga viten i ekonomi- och politimål.

Författningsstödet för KB:s rätt att stadga viten i ekonomi- och politimål var sålunda tämligen dubiöst. KB:s normgivningsmakt kom emellertid att befastas genom långvarig praxis och vann med tiden även formligt erkännande. Visserligen framfördes ej sällan klagomål vid riksdagarna, vilka i enstaka fall medförde, att KMt upphävde av KB utfärdade vitesstadganden. Men klagomålen hade ej alltid framgång,⁶ och KB:s rätt att stadga viten bekräftades uttryckligen genom ett KBr

voro författningar rörande KB:s rätt att stadga viten i ekonomi- och politimål ofta införda under UB 1: 9; se t. ex. *Backman* II s. 267 f.

⁵ De tryckta förarbetena till 1734 års lag lämna ingen ledning för stadgandets tolkning. Det infördes först i lagkommissionens förslag till UB 1732; se *Sjögren*, Förarbetena till Sveriges rikets lag 1686—1736, del VI (Uppsala 1904) s. 484, 495.

Jfr KU:s uttalande vid riksdagen 1856—58 (KU nr 11 s. 11): »1734 års lag vet ej av någon KB:s rätt att genom utfärdande av allmänna vitesförebud stifta nya lagar; den tillerkänner KB endast den inskränkta rätten att förelägga vite för enskild person, som tredskas att fullgöra vad honom i ett eller annat avseende kan åligga».

Ang. tolkningen av UB 1: 9 i senare finsk doktrin, se nedan s. 56.

Anmärkas må, att ordet »vite» redan vid tillkomsten av UB 1: 9 var dubbeltydigt. I 1734 års lag avser det huvudsakligen vite, som förelägges viss person (UB 1: 9, 2: 1, 5: 11; jfr dock ang. BB 10: 5 nedan s. 34). Samtidigt användes termen »vite» i betydelsen »böter» ej sällan i kungl. förordningar; se t. ex. gästgivareordningen 12/12 1734 §§ 18 och 20 (*Modée* II s. 1143). Av KB stadgade generella viten benämndes ej sällan »vitesböter», tydligen för att skilja dem från individuella viten.

⁶ Se t. ex. KRes 4/3 1774, 40 § (bil. A, nedan s. 291; jfr *Herlitz* i ST 1921 s. 144 not 3).

14/12 1781,⁷ vilket sedermera kom att betraktas som det egentliga stödet för denna befogenhet.

KB:s kungörelser i ekonomi- och politimål inneburo ej alltid en normgivning med nytt och självständigt innehåll. I många fall innefattade de endast en erinran om vad som betraktades som redan gällande rätt. Att en dylik erinran ofta nog blev nödvändig, torde ha sammanhängt med de gällande författningarnas svåröverskådlighet och de bristfälliga publikationsformerna.⁸ Lika väl som KMt ofta fann det erforderligt att »förnya» äldre författningar, torde KB ej sällan ha nödgats erinra om och inskräpa gällande författningsbestämmelser, som råkat i glömska eller som ej på ett tillfredsställande sätt åtlyddes inom länet. Tydligen har det ej ansetts tillräckligt, att KB jämlikt 5 § i 1734 års LI drog försorg om allmänna författningars kungörande vid tingen och i kyrkorna, utan KB har, när så föranletts av förhållandena i länet, ansett sig böra genom egna kungörelser söka åstadkomma en bättre åtlydnad av gällande stadganden. Om KB härvid förtydligade och kompletterade de ofta ofullständiga författningsbestämmelserna och kanske också stadgade särskilda påföljder för deras överträdande, behöver detta icke ha betraktats som annat än ett fullföljande av lagens bud.

KB:s normgivande verksamhet under ifrågavarande tidsskede kan sålunda till stor del förklaras som ett led i KB:s verksamhet för att övervaka lagarnas efterlevnad och effektivitet. Men det är tydligt, att KB i en del fall gick ett steg längre och utfärdade föreskrifter med självständigt innehåll, dikterade av omsorg om näringarnas förkovran eller den allmänna ordningens vidmakthållande. Detta skedde då i kraft av KB:s allmänna åligganden enligt LI, någon gång även med stöd av särskilda bemyndiganden av KMt.

I den mån KB:s normgivning endast innebar en upprepning av bestämmelser i gällande författningar, erbjuder den inga

⁷ Se närmare nedan s. 33 f.

⁸ Jfr *Herlitz*, *Lagst.* s. 176 ff., 380 ff.

särskilda rättsliga problem. Av intresse är emellertid att undersöka, dels i vad mån KB ansågs kunna stadga viten för att sanktionera allmänna författningsbestämmelser, dels i vad mån KB ägde möjlighet att utfärda föreskrifter av helt självständigt innehåll. Dessa båda frågor komma att behandlas i det följande. Därjämte kommer att givas en översikt över de ur nutida synpunkter delvis säregna former för kontroll av KB:s förordningsmakt, som tillämpades under ifrågavarande tid.

2. KB:s rätt att stadga viten i ekonomi- och politimål fick en formlig bekräftelse genom ett KBr till hovrätterna 14/12 1781.⁹ Då KMt förnummit, att de av KB i landsorterna utfärdade vitesförbud icke sällan vid underdomstolarna lämnades utan behörig aktning och verkställighet, anbefalldes hovrätterna att kungöra samtliga underlydande domare, att de uti ekonomi- och politimål av KB i stöd av lag och kungl. förordningar utsatta och behörigen kungjorda viten icke finge av domaren eftergivas, utan då den åklagade lagligen vore förvunnen till den emot honom angivna förbrytelsen, borde han, utom den i lag och kungl. förordningar stadgade plikt, även fällas till det av KB utsatta vitet; vilket hovrätterna även hade att själva iakttaga, då dylika mål genom besvär till dem inkomme.

Utfärdandet av detta brev föranleddes av klagomål från KB i Örebro län däröver, att en häradsrätt i ett visst fall underlåtit att fälla en bonde, som utan tillstånd låtit uppsätta en skvaltkvarn och därå mottagit säd till förmalning, till ett av KB för dylik förbrytelse utsatt vite och endast pliktfällt honom efter BB 20: 5.¹⁰ Härav framgår, att KBr 1781 närmast avsåg att bekräfta KB:s rätt att genom generella vitesstadganden i ekonomi- och politimål förhöja ett i allmän författning stadgat men enligt KB:s mening otillräckligt bötesstraff.

Förfarandet att utöka stadgade böter med viten saknade icke

⁹ *af Ugglas* III s. 250 f.; *Backman* II s. 267. Jfr hovrätternas i anledning av detta KBr utfärdade universal, införda hos *Modée* XII s. 252 ff.

¹⁰ Se bilaga B, nedan s. 291 f.

förebild i lagen. Enligt BB 10: 5 i 1734 års lag ägde domaren vid upprepad skogsåverkan förelägga viten utöver i lagen stadgade böter.¹¹ Med stöd av detta stadgande brukade domstolarna utfärda för envar gällande vitesförbud, vilka årligen skulle kungöras i kyrkorna.¹² Den befogenhet, som sålunda tillagts domstolarna, kunde givetvis ej utövas av KB.¹³ Men då lagen för ett visst fall tillät viten som strafftillägg, kan det ha framstått som naturligt, att KB företog sig att höja ineffektiva bötesstraff genom allmänna vitesstadganden.

Genom KBr 1781 bekräftades sålunda KB:s befogenhet att i ekonomi- och politimål utsätta viten utöver i allmän författning stadgade böter. Rättsuppfattningen i denna fråga kom emellertid snart att ändras. Första steget togs i den formen, att vederbörande hovrätt i ett visst mål utverkade KMts förklaring, att KB:s vitesstadgande ej behövde tillämpas. Detta förfarande tillämpades i ett fall 1798 rörande ansvar för skjutande vid

¹¹ Genom KF 30/9 1801 (*Backman* I s. 237) bestämdes vissa gränser för vitets storlek. Ang. tolkningen av denna förordning, se JO f. 1826—27: 86 och JO t. 1834: 27. Ang. gränserna i övrigt för domstols rätt att meddela allmänna vitesförbud, jfr SJA 19: 368, 27: 574. — Genom SP 1864 3 § upphävdes alla dylika av allmän domstol utfärdade vitesförbud; därmed måste även själva befogenheten att utfärda vitesförbud mot åverkan anses ha bortfallit.

¹² Detta kungörelseförfarande föreskrevs uttryckligen i en liknande bestämmelse i 1808 års jaktstadga 5: 23 (*Backman* I s. 285). Att förfarandet tillämpades i fråga om vitesförbud enligt BB 10: 5, framgår av de förslag till ändrade bestämmelser om åverkan, som framfördes vid flera riksdagar omkring 1800-talets mitt; se LU 1847—48 nr 28, LABEU 1856—58 nr 50, LABEU 1859—60 nr 20.

¹³ Genom KBr 10/5 1815 p. 5 (*Backman* I s. 296 f.) avslogs en framställning, att KB skulle få rätt att stadga viten för åverkan. I fallet JO t. 1834: 27 upphävde HovR ett av KB meddelat vitesförbud mot åverkan. — Enligt BB 16: 3 och 1805 års skogsordning 3 § 2 st. (*Backman* I s. 215) torde KB däremot ha ägt rätt att fridlysa allmänning och i samband därmed stadga vite. Jfr även skiftesstadgan 4/5 1827 (nr 62, s. 1017) 2:2 och SJA 27:256. — Ang. senare praxis rörande KB:s fridlysningar till skydd för enskild rätt, se nedan s. 79 ff.

bröllop¹⁴ samt i ett fall från 1807 rörande påföljd för försummad väghållning;¹⁵ sistnämnda avgörande kom i ett likartat mål 1813 att tillerkännas prejudicerande verkan.¹⁶ Någon ny allmän rättsprincip kan väl ej utläsas ur dessa fall, lika litet som ur ett utslag från sistnämnda år rörande av KB stadgade viten för fångspillning.¹⁷ En allmän begränsning i KB:s rätt att stadga viten synes däremot ha fastslagits genom tvenne utslag 1813 rörande ansvar för fylleri inför rätta; HD fann här, att i så beskaffade mål som de förevarande, där genom ett allmänt stadgande bestämt straff varit utsatt å förbrytelser, utan att någon författning lämnat anledning därtill, att straffet efter omständigheterna öka, det av KB stadgade vitet icke vore lämpligt, varför de tilltalade befriades från utgivande av vitet.¹⁸

¹⁴ KBr 19/1 1798 (*Norell* s. 253 ff.; RA: Justitierevisionens koncept 19/1 1798). Fallet gällde tillämpning av en kungörelse, varigenom KB i Örebro län utökat den ansvarspåföljd för skjutande vid bröllop, som var stadgad i KRes 24/9 1731 § 3 (*Modée* II s. 915). På förfrågan av HovR förklarade KMt, att det i KRes 1731 stadgade ansvaret var tillräckligt, att KB således icke haft anledning att öka de utsatta böterna, samt att HovR ägde lagligen avgöra målet utan att därvid följa KB:s kungörelse; HovR skulle vidare förstärka underdomarna att iakttaga detsamma i liknande mål samt underrätta KB om KMts beslut.

¹⁵ KBr 28/5 1807. Se bilaga D, nedan s. 292 ff.

¹⁶ KMts utslag 2/12 1813, nr 4 (RA: HD:s protokoll). Under hänvisning KBr 28/5 1807, samt då KB:s vitesstadgande icke var av KMt stadfäst, fastställde HD HovR:s utslag, varigenom de tilltalade frikänts från ett av KB i Skaraborgs län stadgat vite för underlåten väglagning. (Göta HovR hade förklarat, att KB icke ägde föreskriva särskilda viten i sådana fall, där allmänna lagen eller andra gällande författningar förut för den felande eller försumlige bestämt ansvar.)

¹⁷ KMts utslag 16/8 1813, nr 6 (RA: HD:s protokoll). Då MB 19:3 överlämnade åt domaren att bestämma, vad straff den borde undergå, som släppte fånge lös, fann HD särskilda vitesböter i mål av sådan beskaffenhet icke äga rum. (Vitesstadgandet ifråga återfinnes hos *Aurelius* s. 46 p. 9.)

¹⁸ KMts utslag 26/10 1813, nr 3, och 2/12 1813, nr 2. Se bilaga E och F, nedan s. 294 ff.

Av intresse i detta sammanhang är vidare ett nådeärende från 1814, vari HD tillstyrkte befrielse från ådömt vite för olovlig brännvinsförsäljning, då KB:s vitesförbud innefattade ett större ansvar, än lagen för denna för-

Med hänsyftning på den sålunda utvecklade praxis uttalade landshövdingen i Skaraborgs län i en skrivelse till KMt 31/8 1814, att han av åtskilliga utav Göta hovrätt meddelade och av KMt fastställda utslag funnit den grund vara antagen och av KMt gillad, att KB:s rättighet att stadga viten i politimål inskränker sig till de fall, då något ansvar icke finnes i lag eller allmänna författningar bestämt, varför han hemställde om förhöjning av vissa i lag och författningar stadgade böter i politimål.¹⁹ I ingressen till det KBr 10/5 1815, som utgjorde svaret på KB:s hemställan, upprepades vad KB uttalat, nämligen att KMt vid prövning av flera genom besvär inkomna mål förklarar KB:s rättighet att stadga viten i politimål vara inskränkt till de fall, då något ansvar uti lag eller författningar icke vore bestämt.²⁰ Detta KBr kom sedermera att betraktas som innebärande ett auktoritativt fastslående av en ny rättsgrundsats.

Den nya rättsprincipen, som sannolikt får anses grundad på den tanken, att KB ej borde få rubba det förhållande mellan brott och straff, som bestämts i lagen, och därigenom inkräkta på lagstiftningsmaktens område,²¹ blev helt naturligt accepte-

seelse stadgat, samt sökanden således, i händelse han i laglig ordning begärt ändring uti häradsrättens beslut, haft fullkomlig anledning att vänta befrielse från detta vite (RA: HD:s protokoll 6/10 1814, nr 2).

I ytterligare ett par mål från denna tid underlät HD att tillämpa KB:s vitesstadganden, men utgången grundade sig här dels på en restriktiv tolkning av KB:s kungörelser, dels därpå att dessa tillkommit efter det den åtalade förseelsen blivit begången. Se HD:s protokoll (RA) 5/5 1813, nr 4 (skogsåverkan, jfr *Aurelius* s. 50, 58, 68) samt 2/12 1813, nr 5 (nämndemans skyldighet att verkställa delgivning, jfr *Aurelius* s. 95).

¹⁹ RA: Justitierevisionens utslagshandlingar, akten till KBr 10/5 1815. — I ett till akten hörande utlåtande över KB:s hemställan synes Göta HovR anmärkningsvärt nog ha återgått till den gamla uppfattningen, att vitet bör utgöra strafftillägg.

²⁰ *Backman* I s. 296 f.

²¹ Se JO f. 1816: 43. — Belysande är även ett uttalande av Danielsson vid riksdagen 1817—18 (Bd. prot. I s. 131): »Att lagen icke lämnar KB någon makt till skärpande av det ansvar, som genom uttrycklig lag är stadgat — — —; det lär icke vara någon fråga underkastat; helst KB:s

rad av domstolarna.²² Länsstyrelserna synas emellertid i viss utsträckning ha fortsatt i de gamla spåren. Vid riksdagarna 1817—18 och 1834—35 framfördes sålunda klagomål över att KB stadgat viten utöver i lagen angivna böter, särskilt för försummad väghållning.²³ En framställning från bondeståndet vid sistnämnda riksdag föranledde KMt att i ett cirkulär till landshövdingarna i vissa län förklara, att då KB icke ägde stadga särskilda böter och viten i sådana fall, därför ansvar redan funnes i lag och författningar utsatt, komme de för försummad väghållning av KB i vissa län, utöver vad lag och författningar innehölle, utsatta särskilda böter och viten att förfalla.²⁴

Principen, att KB ej ägde föreskriva viten för att utöka stadgade böter, kan härmed anses ha segrat; den blev sedermera fastslagen i 1855 års landshövdinginstruktion.²⁵ Anmärkas må,

rättighet att föreskriva viten i ekonomi- och politi-mål icke, utan avvikelse från lagprincipen, kan sträcka sig längre, än till de händelser, i vilka en sådan rättighet genom lag och författningar är KB särskilt uppdragen».

²² Se t. ex JO f. 1816:43 (HovR upphävde KB:s vitesförbud mot oringade svins lösgående på vägarna, då ansvar redan fanns stadgat i BB 11:4), samt JO f. 1834—35: 35 (KB:s vitesstadgande för försummad väghållning upphävdes av HovR, då påföljd redan fanns stadgad i BB 25:11). Jfr även JO f. 1834—35: 32, JO f. 1842—43: 109, JO 1865: 100 samt SJA 27: 256.

Genom KMts utslag 11/12 1817 (*Backman* I s. 297; RA: HD:s protokoll 11/12 1817, nr 1) fastställdes ett utslag av Göta HovR, vari denna förklarat KB:s vitesstadgande för försummad väghållning vara stridande mot lag (BB 25:11) och KBr 10/5 1815 samt med upphävande av samma vitesstadgande befriat de tilltalade från ådömda viten. I samband härmed infordrade HD en förklaring från HovR med anledning av att denna i ett några dagar senare avgjort mål utdömt viten för en likartad förseelse.

²³ Se motioner i bondeståndet 1817—18 (Bd. prot. I s. 130 ff., jfr Bih. VII s. 20 ff.) och 1834—35 (Bd. prot. III s. 390, jfr Bih. VIII nr 64).

²⁴ KCirk 20/1 1837 (nr 2 s. 4). — Jfr NT 1864: 670 (vite för försumliga väghållare, som KB stadgat i strid mot KBr 10/5 1815 och KCirk 20/1 1837, tillämpades ej).

²⁵ Jfr nedan s. 52 och 108 ff. — KBr 10/5 1815 kom av naturliga skäl ej att få något inflytande på rättsutvecklingen i Finland (jfr principdiskussionen i FJFT 1874 s. 102 ff.). I motsatt riktning verkade snarare ett kejserligt brev 26/4 1817, som anbefalldes samtliga landshövdingar att meddela under-

att ehuru KBr 10/5 1815 endast avsåg generella vitesstadganden, den däri uttalade principen sedermera kom att anses tillämplig även på individuella vitesförelägganden.²⁶

Att lagens straffpåföljder ej kunde påbyggas genom av KB stadgade viten, hindrade givetvis ej, att KB genom vitesstadganden kunde giva eftertryck åt osanktionerade författningsbestämmelser och sålunda fullständiga en *lex imperfecta*.²⁷ Om KBr 10/5 1815 avsåge att inskränka KB:s förordningsmakt till dylika fall, skulle densamma emellertid ha fått ett mycket begränsat användningsområde. Det återstår därför att undersöka, om KB:s förordningsmakt sträckte sig längre och omfattade även uppställande av primära regler utan motsvarighet i allmän författning.

3. Varken KBr 14/12 1781 eller KBr 10/5 1815 lämnar något direkt svar på frågan, om KB:s rätt att stadga viten i ekonomi- och politimål även innefattade en befogenhet att utfärda primära föreskrifter av självständigt innehåll. Vill man söka svar på denna fråga genom en undersökning av praxis, uppställer sig till en början den svårigheten, att det icke alltid är så lätt att säga, var gränsen gick mellan en erinran om gällande rätt

domstolarna i resp. län alla sådana kungörelser i ekonomi- och politimål, som enligt KBr 14/12 1781 uti förekommande fall skulle tjäna berörda domstolar till efterrättelse (se Samling af placater, förordningar etc., hvilka i Stor-Furstendömet Finland sedan 1808 års början ifrån trycket utkommit, del 3, s. 102 f.). Jfr nedan s. 56, 112 not 39.

²⁶ Se t. ex. NJA 1875:1, där KBr 10/5 1815 åberopades av klagandena. Jfr nedan s. 112 ff.

²⁷ I fallet SJA 34:122 hade KB stadgat vite för överträdelse av KBr 28/5 1813 ang. tillståndstvång för matsservering och utskänkning vid marknader (*Backman* I s. 512 f.). Någon påföljd fanns ej stadgad i detta KBr, och HD ansåg (i motsats till HovR) ej heller några andra straffstadganden tillämpliga, varför vitet utdömdes.

I KSkr 23/10 1854 (nr 72 s. 2) förklarade KMt, att det finge ankomma på KB att stadga lämpliga viten för överträdelser av en i 14 § KInstr 16/3 1838 för skogs- och jägeristaten meddelad föreskrift om tiden för avhämtning av utsynat virke från allmänning, i den mån särskilt ansvar icke redan funnes bestämt i 1805 års skogsordning.

och ett meddelande av nya föreskrifter. Ofta förenade KB en erinran om gällande bestämmelser med förtydligande och skärpande stadganden i olika hänseenden, ehuru i linje med lagens syfte. Det kunde då inträffa, att KMt efter klagomål gav KB:s föreskrifter en sådan tolkning, att de endast kommo att framstå som en upprepning av lagens stadganden.²⁸ Men i en del fall är det tydligt, att KB gått utöver vad gällande författningar föreskrevo och meddelat stadganden av självständigt innehåll.

Härvid har KB stundom haft stöd i särskilda bemyndiganden av KMt. När KMt ville meddela föreskrifter rörande den allmänna ordningen eller hushållningen särskilt för ett eller flera län, skedde detta ofta genom ett KBr till KB. Stundom inskränkte sig då KB:s uppgift till att genom en allmän kungörelse publicera de av KMt givna föreskrifterna.²⁹ Men ej sällan fick KB ett visst självständigt inflytande på föreskrifternas utformning, särskilt i fråga om bestämmande av vitespåföljder.³⁰ Dylika direktiv från KMts sida behöva ej ha inneburit, att KMts bemyndigande betraktats som en nödvändig förutsättning för KB:s rätt att meddela föreskrifter i de berörda ämnena; de kunna lika väl ha uppfattats som anvisningar av KMt om begagnandet av den förordningsmakt, som tillkom KB.

När KMt stundom efter anförda klagomål ingrep och upphävde eller ändrade KB:s kungörelser, kan detta säkerligen ej heller tolkas så, att KB principiellt fränkandes befogenhet att meddela självständiga föreskrifter; ej sällan var det endast den närmare utformningen av föreskrifternas innehåll som ogilla-

²⁸ I KSkv 12/3 1816 (*Lindvall* s. 294) förklarades sålunda, att KB:s kungörelser, rätteligen förstådda, icke kunde stadga vidsträcktare skyldigheter än vissa anförda författningsrum innehölle.

²⁹ Se t. ex. KSkv 2/5 1826 (nr 34, s. 566), 17/1 1827 (SB nr 16, s. 186) och 11/5 1860 (nr 19 s. 4) ang. åverkan på flygsandsfält i Hallands, Malmöhus och Blekinge län.

³⁰ Se t. ex. KBr 13/5 1779 (*af Ugglas* III s. 163 f.) ang. förbud mot flattorvs skärande i Malmö och Kristianstads län; KBr 11/5 1786 (*Backman* I s. 248) ang. getters hållande i Kristianstads län; KBr 19/12 1829 (nr 61, s. 334) och 15/12 1837 (nr 47 s. 11) ang. getters hållande i Hallands län.

des av KMt. Belysande är i detta avseende ett uttalande i en KSKr 12/3 1816 i fråga om ett av KB i Gottlands län utfärdat vitesförbud mot s. k. lekstugors anordnande. KMt, som gav direktiv om innehållet i en ny kungörelse i ämnet, som KB borde utfärda, förklarade samtidigt att »det onekligen tillhör den verkställande makten att tillse och förekomma, det sådana sammankomster ej måge urarta och föranleda till oordentligheter och brottsligheter, stridande mot sedernas helgd eller allmän och enskild säkerhet».⁸¹

Att KB faktiskt gjort ett ganska vidsträckt bruk av sin rätt att stadga viten i ekonomi- och politimål, framgår av de klagomål, som upprepade gånger framfördes vid riksdagarna, och som vid 1823 års riksdag resulterade i en särskild framställning från ständerna till KMt.⁸² I denna framhölls, att KB:s ifrågasatta rättighet att utfärda vitesförbud i sådana mål, som röra ordningens bibehållande inom länen, blivit, med mer eller mindre bestämd anledning av lag och författningar, nog vidsträckt och utan sammanställning emellan särskilda länsstyrelser begagnad. Ständerna anhöllo därför, att KMt måtte låta infordra alla dittills utfärdade vitesförbud och, i den mån de ansåges fortfarande böra gälla, för befordrande av likstämighet låta sammanföra dem i allmänna författningar; för framtiden borde KB, då de funne allmänna vitesförbud nödiga till ordnings och sedlighets bibehållande, därom göra anmälan hos KMt och endast i brådskande fall själva få utfärda interimistiska förbud.⁸³ Vad beträffade av KB utfärdade förbud mot s. k. lekstugor, ansågo ständerna att de borde upphöra, i den mån de icke tillkommit genom sockenstämmobeslut i enlighet med 1817 års sockenstämmoförordning.

⁸¹ *Lindvall* s. 295.

⁸² Riksd. skr. 1823 nr 412 (Bih. X: 2 s. 55 ff., särskilt s. 60 ff.).

⁸³ Ständerna ha tydligen avsett, att utövningen av konungens ekonomiska lagstiftningsmakt borde samlas hos dess rätte innehavare; tidigare i skrivelsen synas de däremot ha velat hävda, att KB:s vitesförbud inkräktade på KMts och ständernas samfälliga lagstiftningsmakt.

Med anledning av denna riksdagens framställning anbefalldes JK genom ett KBr 21/9 1824 att från samtliga KB infordra de inom varje län gällande polisförfattningarna samt med anmälan därom och efter av samma författningar skedd granskning inkomma med underdånigt utlåtande i ärendet.⁸⁴ JK införskaffade även ifrågavarande föreskrifter från länen men synes aldrig ha avgivit något eget utlåtande.⁸⁵ Att ärendet fallit i glömska, framgår därav, att JK i ett memorial 1/10 1839 hemställde, att KMt skulle låta infordra av KB utfärdade kungörelser och vitesförbud;⁸⁶ ej heller detta projekt synes emellertid ha lett till något resultat. Reformsträvandena på detta område runno sålunda ut i sanden, och KB:s rätt att stadga viten kom följaktligen att bibehålla det ganska vidsträckta och obestämda omfång, som den erhållit genom långvarig praxis.

4. Kontrollen över utövningen av KB:s förordningsmakt tog sig i äldre tid skiftande former, vilka delvis starkt avveko från de nutida kontrollformerna. De instanser, som ägde ompröva KB:s vitesstadganden, voro under ifrågavarande tidsskede främst KMt och hovrätterna.

Före 1809 framfördes ofta klagomål över KB:s vitesstadganden genom riksdagsbesvär, vilka ej sällan resulterade i att KMt upphävde eller ändrade KB:s kungörelser. Särskilt vanligt var detta förfarande under frihetstiden.⁸⁷ Efter 1809 ansågs det

⁸⁴ RA: Justitiekanslersämbetets arkiv, inkomna skrivelser, kungl. brev 1824—27.

⁸⁵ RA: Justitiekanslersämbetets arkiv, remisslistor för åren 1824—30.

⁸⁶ Detta memorial, som främst gällde av magistraterna utfärdade föreskrifter, är avtryckt såsom bilaga G nedan s. 296 ff. (se särskilt s. 299 f.). — JK erkände här, att KB:s rätt att stadga viten i ekonomi- och politimål ägt stöd i KBr 14/12 1781, men ifrågasatte, om densamma överensstämde med de grunder, på vilka det nya regeringssättet vilade; grundlagen erkände nämligen icke KB såsom lagstiftare, en egenskap, som icke heller stode väl tillsammans med den verkställande makt, som utgjorde KB:s huvudsakliga befattning.

⁸⁷ Se t. ex. KRes 29/11 1756 § 57 (*Modée* VI s. 4160), ang. förbud mot nyttjande av skog vid allmän landsväg; KRes 19/1 1757 § 45 (*Modée* VI

emellertid ej förenligt med RF § 90, att ständerna som sådana framförde klagomål över en ämbetsmyndighets åtgärder.³⁸ I stället tillgreps den utvägen, att enskilda riksdagsfullmäktige klagade hos KMt,³⁹ medan ständerna inskränkte sig till att framföra mera allmänt hållna önskemål hos KMt.⁴⁰

När KMt efter klagomål från ständerna eller enskilda riksdagsfullmäktige stundom ingrep och upphävde eller ändrade KB:s vitesstadganden, var det ej fråga om något besvärösförfarande i nutida förvaltningsrättslig mening, utan KMt synes, oberoende av alla fatalietider, ha ingripit i kraft av sin allmänna makt att styra riket. Exempel finnas på att KMt omprövat KB:s kungörelser även efter klagan av lokala myndigheter eller enskilda personer⁴¹ eller på initiativ av KB själv.⁴² Något reguljärt besvärösförfarande tycks emellertid till en början ej ha tillämpats beträffande KB:s kungörelser; i varje fall funnos under 1700-talet inga besvärsobestämmelser, som direkt togo sikte på överklagande av KB:s allmänna vitesstadganden.⁴³

s. 4549), ang. förbud mot förpassning av tjänstehjon; KRes 17/8 1762 § 21 (*Modée* VII s. 5348), ang. förbud mot ljungränning; KRes 9/12 1766 §§ 2, 8, 90 (*Modée* VIII s. 7465 f., 7469 f., 7507), ang. förbud mot nyttjande av skatteskokar till husbehov utan utsynning, ang. åläggande att inrätta sockenmagasin, samt ang. åläggande att bygga stengärdesgårdar.

³⁸ Se uttalanden av ABEU 1815 (Bih. II s. 247 f., 444, III s. 364), ang. förbud för drängar att söka arbete utom länet, resp. förbud mot torvskärning.

³⁹ Se t. ex. KSKr 12/3 1816 (*Lindvall* s. 292 ff., jfr JO f. 1816:14), ang. väghållning, lekstugor m. m.; KBr 21/1 1811 (*Backman* I s. 248), 19/12 1829 (nr 61 s. 334) och 15/12 1837 (nr 47 s. 11), ang. hållande av getter.

⁴⁰ Se t. ex. riksd. skr. 14/7 1815 (Bih. V s. 1172 f.), 1823 nr 412 (Bih. X:2:2 s. 55 ff.), 1828—30 nr 105 (Bih. X:1 s. 234 f.).

⁴¹ KBr 2/4 1760 (*af Ugglas* I s. 11), ang. landsköp. Intet tyder på att någon bestämd fatalietid iakttagits i detta fall (obs. »handelsmannens N. nyligen ingivne underdånige besvär och ansökning»).

⁴² KBr 3/9 1781 (*af Ugglas* III s. 240), ang. ljungränning. — Jfr ovan s. 34 f. ang. förfrågningar från HovR.

⁴³ KF 10/1 1759 ang. fatalier i politi- och ekonomimål (*Modée* VII s. 4865 ff., *Backman* II s. 341 f.) avsåg mål ang. »någon bestridd egendom, rättighet, besvär och tunga», således närmast tvister av ekonomisk natur;

Sannolikt har möjligheten att överklaga dessa ej ansetts bunden vid någon viss fatalietid. Den har ansetts ingå i en självklar rätt att »gå till kungs», en rätt som bäst utövades genom folkets representanter vid riksdagen.

En viss omprövning av KB:s vitesstadganden synes även ha förekommit i samband med deras tillämpning av allmän domstol. Av det tidigare anförda KBr 14/12 1781 framgår, att domstolarna ej alltid ansett sig bundna av KB:s vitesstadganden. När nämnda författning ålade domstolarna att utdöma av KB »i stöd av lag och kungl. förordningar» utsatta viten, kan därmed knappast ha åsyftats att utesluta domstols prövning av ett vitesstadgandes laglighet. Att en sådan prövning i prejudiciell väg kunde äga rum utan hinder av KBr 1781, framgår av ett rättsfall från år 1797.⁴⁴

Det finnes knappast anledning antaga, att domstolarnas befogenhet till en början ansetts sträcka sig längre än till en prejudiciell laglighetsprövning av KB:s vitesstadganden. När domstolarna, såsom tidigare skildrats, ville fränkänna KB befogenheten att utöka stadgade böter med viten, kunde detta, med hänsyn till det uttryckliga stadgandet i KBr 14/12 1781, endast motiveras med olämpligheten, icke olagligheten, av dylika strafftillägg. En sådan lämplighetsprövning kunde emellertid endast företagas av KMt. Mot denna bakgrund bör man se det tidigare nämnda fallet från 1798 rörande KB:s vitesförbud mot skjutande vid bröllop.⁴⁵ På förfrågan av Svea hovrätt förklarade KMt här, att det i allmän författning stadgade ansvaret

i dess 1 § behandlades besvär över KB:s utslag, men endast hos kollegierna, ej hos KMt. Anmärkas må dock, att vissa speciella slag av KB:s föreskrifter skulle överklagas hos kammarkollegium; jfr KInstr 16/12 1838 (nr 6) för kammarkollegium, §§ 7:12 och 8:7 (flottleds-, farleds- och fiskebestäm-
melser).

⁴⁴ KBr 31/7 1797 (*Norell* s. 209 ff.). Fallet gällde tillämpning av KB:s vitesförbud mot vistande utom länet utan av KB utfärdat pass. På förfrågan av HovR förklarade KMt, att HovR ägde pröva lagligheten av KB:s kungörelse i samband med de över häradsrättens utslag anförda besvären.

⁴⁵ KBr 19/1 1798, anförts ovan not 14.

var tillräckligt, och att KB således icke haft anledning att öka de utsatta böterna, varför hovrätten ägde avgöra målet utan att följa KB:s kungörelse; hovrätten skulle vidare förståndiga underdomarna att framdeles iakttaga detsamma i dylika mål, ävensom underrätta KB om KMTs beslut.

Det sistnämnda fallet synes lagkommissionen, på tämligen tivelaktiga grunder, ha uppfattat som ett allmänt bemyndigande för hovrätterna att av lämplighetsskäl upphäva KB:s vitesstadganden, när den föreslog ett särskilt stadgande om förfarandet i mål av detta slag.⁴⁶ Lagkommissionen ansåg det angeläget att, då hovrätt i mål om tillämpning av ett KB:s vitesstadgande förklarar detsamma »såsom olämpligt och överflödigt» böra vara utan verkan, ej endast klaganden skulle befrias från vitets erläggande utan även KB:s kungörelse skulle upphöra att gälla mot ortens övriga invånare, varför hovrätten borde underrätta KB och underdomarna om sitt beslut och KB åläggas att genom allmän kungörelse återkalla vitesstadgandet. I anledning av detta förslag stadgades i KFörkl 23/3 1807 p. 7, att enär det hände, att KB:s författning, varigenom något vite var en menighet eller allmoge förelagt och kungjort, blev i anledning av besvär eller förd klagan utav en eller flere i högre rätt ogillad och upphäven på den grund att densamma var olämplig, så borde KB, vilken alltid skulle få del av högre rätts så beskaffade beslut, genast låta kungörelse utgå till alla dem som vitet anginge, varigenom nämnda vite bleve till kraft och verkan återkallat.⁴⁷

I detta stadgande förutsattes hovrätts befogenhet att av lämplighetsskäl upphäva KB:s vitesstadganden såsom redan existerande, men i själva verket infördes en sådan befogenhet först genom samma stadgande.⁴⁸ Hovrätt skulle således enligt

⁴⁶ Lagkommissionens skrivelse till KMT 4/2 1807, p. 41. Se bilaga C, nedan s. 292.

⁴⁷ Årstrycket; *Backman* II s. 268. — Stadgandet har behandlats av *Hertiz* i FT 1938 s. 331 samt Grunddrag s. 48 not 3, 114 not 3.

⁴⁸ Jfr KBr 28/5 1807 (bilaga D, nedan s. 292ff.). I detta fall ansåg sig HovR

KFörkl 1807 äga pröva ej endast lagligheten utan även lämpligheten av en kungörelse, varigenom KB stadgat ett vite, och hovrätten skulle dessutom kunna förordna om kungörelsens upphävande. Dessa befogenheter voro avsedda att utövas i samband med prövning av besvär över underrätts utslag, varigenom någon fälltts till ett av KB stadgat vite.

Stadgandet i KFörkl 23/3 1807 p. 7 tillämpades till en början på det sätt, som åsyftats, nämligen i mål om vites utdömande.⁴⁹ Detta förfarande synes emellertid så småningom ha kommit ur bruk. I varje fall från mitten av 1800-talet ha domstolarna i dylika mål inskränkt sig till en rent prejudiciell laglighetsprövning, och rätt till dylik prövning har ansetts tillkomma även underdomstolarna.⁵⁰

Det finnes även exempel på att KFörkl 1807 tolkats sålunda, att besvär över KB:s vitesstadganden, även utan samband med klagan över vites utdömande, skolat anföras hos hovrätt och således icke hos KMt i administrativ väg.⁵¹

böra hänskjuta frågan till KMts avgörande, på samma sätt som skett i det ovan anförda fallet från 1798. Detta har sin förklaring däri, att HovR:s hemställan skedde kort före utfärdandet av KFörkl 1807. KMts svar torde innebära det första kända exemplet på tillämpning av det nya stadgandet.

⁴⁹ Se de fall, som återgivas nedan s. 292 ff. i bilaga D (Kmt), E (HovR) och F (HovR), ävensom KMts utslag 11/12 1817 (ovan not 22).

Jfr även Danielssons uttalande vid riksdagen 1817—18 (Bd. prot. I s. 130): »Oftast händer väl, att då kungörelser av detta slag bliva utav domstolar tillämpade, och klagan hos kungl. hovrätten föres över de ådömde viten, ändring vinnes, och ej allenast domsluten, utan ock KB:s kungörelser i avseende på de ifrågavarande viten ogillas och upphävas».

⁵⁰ Se t. ex. SJA 24: 510, 34: 122; NT 1864: 670, 1866: 394, 1867: 24.

⁵¹ KSKr 13/12 1826 (nr 53, s. 903). Klagan fördes här över KB:s i Blekinge län vägran att medgiva visst allmänt undantag från ett av KB utfärdat vitesförbud mot svinkreaturs lösgående på Ronneby köpings gator. Kmt förklarade, att enligt KFörkl 1807 besvär borde anföras i HovR, då klagan fördes över ett av KB i ett politiärende utsatt äventyr av vites egenskap.

I fallet JO f. 1816: 28, t. 1817: 6, f. 1819: 48 hade HovR avvisat JO:s framställning om upphävande av KB:s vitesförbud. JO anförde hos Kmt, att »hovrätten, enligt allmän lag, är den överdomstol, som äger pröva KB:s

Efter JO-ämbetets inrättande kom emellertid KFörkl 1807 p. 7 att få sin huvudsakliga tillämpning i den formen, att JO hos vederbörande hovrätt gjorde framställning om upphävande av KB:s vitesstadganden.⁵² Något direkt stöd för dylika initiativ

åtgärder uti all judiciella mål», och KMt återförvisade målet till HovR. — I fallet JO f. 1836—37: 57 (jfr SJA 9: 376) gjorde KB och JK utan framgång gällande, att besvär över KB:s kungörelse borde anföras hos KMt i administrativ ordning.

Erinras må i detta sammanhang om att HovR enligt UB 9 kap. var överinstans över KB i *utsökningsmål*, och att HovR enligt RB 8:2:7 ägde döma över KB:s ämbetsbrott. Klagan skulle vidare föras hos HovR över KB:s beslut i vissa *politimål*, där KB ägde utdöma böter och viten. Se t. ex. KF 24/8 1813 emot fylleri och dryckenskap 11 § (*Backman* II s. 14) samt KSKr 9/3 1827 (nr 57, s. 950). Jfr även KBr 20/5 1741, 11/12 1750, 24/1 1751 (*Jusleen* s. 84, 261, 287) samt Betänkande rörande rättsfrågors skiljande från de administrativa verken (Sthlm 1823) s. 22 p. 4; de här avsedda »klara» bötesmålen torde ha betraktats som *utsökningsmål*. Att HovR betraktades som överinstans över KB, var sålunda ingen unik företeelse.

⁵² Ur JO:s ämbetsberättelse kunna följande fall antecknas, vilka mer eller mindre röra tillämpningen av KFörkl 1807 p. 7:

a. JO f. 1816: 14 (jfr *Lindvall* s. 178 ff., 215 ff., 292 ff., 301 ff.). KB:s kungörelser ang. väghållning, vänstertrafik, lekstugor m. m.

b. JO f. 1816: 28, t. 1817: 6, f. 1819: 48. KB:s kungörelse ang. förbud mot väderkvarnar invid allmän landsväg.

c. JO f. 1816: 43. KB:s kungörelse ang. förbud mot oringade svins kringströvande på vägarna.

d. JO f. 1825: 36, f. 1826—27: 36. KB:s instruktion för ordningsmän i socknarna inom länet.

e. JO f. 1825: 87. KB:s kungörelse om gästgivares skyldighet att tillhandahålla porter.

f. JO f. 1826—27: 86. Rådhusrätts vitesförbud mot skogsåverkan.

g. JO t. 1834: 27. KB:s vitesförbud mot skogsåverkan.

h. JO f. 1834—35: 32. Bergstingsrätts vitesförbud mot diverse oordningar.

i. JO f. 1834—35: 35. KB:s kungörelse ang. väghållning.

j. JO f. 1836—37: 57. KB:s kungörelse ang. utskänkning och matservering vid auktioner och marknader. (Målet utförligt refererat i SJA 9: 376.)

k. JO f. 1840—41: 76. KB:s kungörelse ang. utmätning i sista hand av arbetsredskap.

fanns icke i JO:s instruktion. Tänkbart är, att JO:s ingripanden betraktades som en form av besvär över KB:s vitesstadganden.⁵³ Mera sannolikt förefaller dock, att JO:s initiativrätt ansetts följa av hans åliggande att hava tillsyn över lagarnas efterlevnad av ämbetsmän och att i detta syfte förordna om åtal för ämbetsfel. Härpå tyder, att JO:s framställning till hovrätten stundom betecknades som åtal, och detta även i fall, där intet ansvarsyrkande framställdes.⁵⁴ Anmärkas må, att hovrätt i ett fall t. o. m. ansågs kompetent att, oberoende av KFörkl 1807, upphäva KB:s kungörelse redan på grund av sin behörighet jämlikt RB 8: 2: 7 att döma över KB:s ämbetsbrott.⁵⁵

För underlättande av kontrollen över KB:s vitesstadganden framfördes vid riksdagarna 1817—18 och 1828—30 förslag om att KB skulle åläggas att insända alla kungörelser, innefattande

l. JO f. 1840—41: 80. Magistrats och KB:s kungörelse ang. torgköp.

m. JO f. 1842—43: 109. Häradsrätts kungörelse ang. bouppteckningar.

n. JO f. 1851: 108. ÖÅ:s kungörelse om offentliga tillställningar m. m.

o. JO t. 1865: 100. KB:s kungörelse med förbud mot kvacksalveri.

p. JO t. 1870: 75. KB:s kungörelse ang. duplett av handlingar, som skulle uppläsas i kyrka.

Fallen a—e äro i korthet återgivna hos *Alexanderson*, Justitieombudsmannen (Sveriges Riksdag XVI, Sthlm 1935) s. 95 f., 133 f.

Fallen f, h och k—n visa, att det i KFörkl 1807 omförmälda förfarandet ansetts tillämpligt även på ordningsföreskrifter i stad samt på kungörelser av underdomstolar och av KB såsom exekutionsmyndighet.

⁵³ Vid riksdagen 1817—18 uttalade LU (Bih. VII nr 77 s. 371), att JK och JO ej kunde vidtaga annan åtgärd i avseende å KB:s kungörelser än att besörja, att däruti i laga ordning rättelse bleve sökt, en utväg som i lika mån stode öppen för var och en, som vore missnöjd med KB:s beslut i dessa och andra fall.

⁵⁴ Se t. ex. JO t. 1870: 75.

⁵⁵ I fallet JO f. 1836—37: 57 (SJA 9: 376) ansågs KFörkl 1807 ej tillämplig, tydligen enär KB:s kungörelse ej innehöll någon vitesbestämmelse. Ehuru ansvar ej yrkats, ansågs HovR dock behörig att pröva målet jämlikt RB 8: 2: 7, varav ansågs följa, att HovR ägde upphäva KB:s kungörelsen, i den mån denna var olaglig. Meningarna inom HD voro dock synnerligen delade i detta mål.

allmänna vitesförbud, till JK och JO.⁵⁶ En framställning från sistnämnda riksdag föranledde utfärdandet av ett cirkulär med den begärda föreskriften.⁵⁷

Stadgandet i KFörkl 1807 p. 7 var knappast förenligt med de principer för maktfördelningen mellan olika statsorgan, varpå 1809 års statsskick vilade. Det innebar otvivelaktigt, att domaremakten ingrep på de förvaltande myndigheternas kompetensområde. Visserligen torde hovrätterna i verkligheten sällan ha gjort bruk av sin befogenhet att ompröva KB:s vitesstadganden ur lämplighetssynpunkt; även i sådana fall, där KB:s kungörelse i anslutning till stadgandets ordalag förklarades »olämplig», har det i regel varit fråga om en ren legalitetsprövning. Befogenheten att förordna om upphävande av KB:s vitesstadganden kom, tack vare JO:s aktiva ingripanden, att utövas i betydligt större utsträckning. Men även detta förfarande kom så småningom ur bruk. Det sista fall, där JO inför hovrätt påyrkat återkallande av en utav KB utfärdad kungörelse, är från 1870.⁵⁸ Sedermera har JO inför hovrätt ej yrkat annat än ansvar, medan framställning om upphävande av KB:s föreskrifter riktats antingen direkt till KB eller till KMt.⁵⁹ I en

⁵⁶ Se motioner vid riksdagarna 1817—18 (Ad. prot. I s. 341 ff.) och 1828—30 (Ad. prot. V s. 234 ff.) samt riksd. skr. 1828—30 nr 105 (Bih. X: 1 s. 234 f.).

⁵⁷ KCirk 16/9 1830 (nr 66, s. 907). — Redan genom det ovan s. 41 anmärkta KBr 21/9 1824 till JK hade föreskrift meddelats om insändande till JK av ÖÅ:s och KB:s kungörelser med allmänna vitesförbud (jfr LABEU vid riksdagen 1828—30, Bih. VII:2:1 nr 15 s. 18).

KCirk 1830 synes ej ha blivit upphävt. Motsvarande föreskrift har sedermera meddelats i fråga om vissa slag av kommunala förordningar; se numera OSt §§ 20, 21 och HSt 30 § 4 mom. (jfr BySt 1874 § 2:4, BrSt 1874 § 2:4, HSt 1874 § 24:4 och BrSt 1923, 3 §).

⁵⁸ JO 1870: 75 (kungörelsen återkallades av KB före HovR:s utslag).

⁵⁹ Se JO 1911: 178, 1912: 420 (framställning hos KMt), 1916: 85 (endast åtal). — Jfr ang. kommunala ordningsstadgor JO 1892: 12, 1929: 84. I det förra fallet avvisade HovR JO:s yrkande om förständigande för KB att ej vidare offentliggöra sin kungörelse, vilken KB hade förklarat sig beredd att återtaga, om åtalet bifölls. I det senare fallet ändrades stadgan av kommunalfullmäktige och KB.

del fall från 1870-talet har hovrätt visserligen prövat besvär över KB:s vitesförbud; men här har säkerligen varit fråga om klagan över beslut av KB såsom exekutionsmyndighet, icke om tillämpning av KFörkl 1807.⁶⁰ Under alla förhållanden torde stadgandet i KFörkl 1807 p. 7, vilket aldrig blivit formellt upphävt, böra betraktas som obsolet.⁶¹ Domstols prövning av lokala förordningar är numera enbart prejudiciell, och det praktiska syftet bakom KFörkl 1807 p. 7, nämligen att ett ogiltigt vitesstadgande bör förklaras verkningslöst ej endast mot viss person utan i förhållande till envar, lär numera kunna nås endast genom att stadgandet upphäves av KMt, antingen efter besvär eller genom föreskrift i allmän författning, såvida ej myndigheten kan förmås att frivilligt återkalla sitt beslut.

2 §. LÄNSSTYRELSES FÖRORDNINGSMAKT I SENARE LAGSTIFTNING

Före 1800-talets mitt framstod KB:s rätt att stadga viten i ekonomi- och politimål som en i stort sett enhetlig befogenhet. Den senare utvecklingen har emellertid lett till att länsstyrelsernas förordningsmakt kommit att regleras genom en mängd speciella författningsbemyndiganden och i samband därmed erhållit en mycket skiftande utformning. En översikt över lag-

⁶⁰ Jfr nedan s. 80 f. ang. de vattenrättsliga fallen NT 1874:176, NJA 1874:218, 557, 1875:119, 191, 1881:444. Även i fallen NJA 1874:370 och 1875:1, som gällde av KB utan stöd i lag meddelat avverkningsförbud, är det sannolikt att KB ansetts handla som exekutionsmyndighet.

I det egenartade fallet NT 1872:225 (individuellt vitesförbud mot kvacksalveri) synes HovR:s kompetens att pröva besvär över KB:s vitesförbud ha grundats därpå, att vitesförbudet stod i nära samband med ett samtidigt överklagat beslut, varigenom KB utdömt ett tidigare förelagt vite; sistnämnda beslut torde ha likställts med ådömande av böter enligt medicinalförfattningarna. Enligt KBr 20/5 1741 (*Jusleen* s. 84) ägde KB med klara fall rörande överträdelse av dessa författningar »exekutive förfara». Jfr ovan not 51.

⁶¹ Jfr *Herlitz* i FT 1938 s. 331.

stiftningens utveckling på förevarande område synes oundgänglig såsom bakgrund till undersökningen av de allmänna problemen rörande länsstyrelses förordningsmakt. Att en dylik översikt, även om den lämnas utan anspråk på fullständighet, kommer att få en delvis katalogartad karaktär, kan knappast undvikas.

A. Landshövdinginstruktionen (länsstyrelseinstruktionen)

Enligt § 10 i KInstr 10/11 1855 (nr 90) för landshövdingarne i rikets län samt de vid länsstyrelserna anställda tjänstemän¹ utövade KB högsta polismyndigheten i länet och borde därför hava omsorgsfull vårdnad därå, att allmän ordning och säkerhet upprätthölls, samt, i händelse häremot brötes, vidtaga erforderliga åtgärder, ävensom i övrigt tillse, att begångna brott bleve i laga ordning beivrade; ägande KB att, för handhavande härav, uti sådana fall, där ansvar icke var i lag bestämt, stadga erforderliga viten.

Den befogenhet att stadga viten för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, som genom detta stadgande tillerkändes KB, bör betraktas som en direkt fortsättning av KB:s tidigare rätt att stadga viten i ekonomi- och politimål. Ehuru 1855 års LI ej innehöll några övergångsbestämmelser och sålunda ej uttryckligen upphävde de äldre författningar, som reglerade KB:s rätt att stadga viten, måste meningen dock ha varit, att stödet för denna befogenhet hädanefter skulle vara att söka i LI § 10. KB:s förordningsmakt, som med ett oklart lagstöd utvecklats genom administrativ praxis och sedan i vissa avseenden reglerats genom författningar, som snarare förutsatte än grundlade KB:s befogenhet, kom sålunda nu för första gången att få ett otvetydigt stöd i ett direkt författningsbemyndigande. Huruvida det nya stadgandet endast åsyftade ett fastslående av det rättsläge, som blivit den föregående utveckling-

¹ Ang. tillkomsten av 1855 års LI se *Persson* i ST 1935 s. 366 ff. samt *Sörndal*, Den svenska länsstyrelsen (Lund 1937) s. 92 ff.

ens resultat, eller om det avsåg en saklig förskjutning av KB:s kompetens, är emellertid en fråga, som förtjänar att närmare undersökas. En viss ledning står härvid att finna dels i förarbetena till LI 1855, dels i den diskussion om det nya stadgandets innebörd, som fördes kort efter dess tillkomst.

Om man granskar förarbetena till 1855 års LI, finner man, att en föreskrift om KB:s rätt att stadga viten upptogs först i det s. k. Gasslanderska förslaget 1853,² som bland länsstyrelses åligganden nämnde »att, beträffande mål och ärenden, vilka röra allmänna hushållningen, såsom befordringsmedel till allmän och enskild trevnad och förkovran — — genom stadgande av viten uti ekonomi- och politimål, då något ansvar i lag och författningar icke är bestämt, söka bereda allmän ordning, belåtenhet och frid» (30 § 18 mom.). I sin kommentar till detta moment framhöll utredningsmannen, att stadgandet måhända var »obestämt och icke på sin plats», men att han dock trott det tillhöra denna § med avseende å dess allmänna tendens. I övrigt åberopade han de författningar, varigenom KB:s rätt att stadga viten i ekonomi- och politimål tidigare reglerats.

KB:s rätt att stadga viten hade tidigare gällt såväl politisk som ekonomimål utan åtskillnad. Det Gasslanderska förslaget skilde emellertid klart mellan KB:s åligganden i fråga om upprätthållande av allmän ordning och säkerhet (10 och 13 §§) och i fråga om allmänna hushållningen (30 §); motsvarande skillnad upprätthölls i den slutliga utformningen av LI (§§ 10 resp. 31). Den tvekan om rätta placeringen av stadgandet om KB:s rätt att stadga viten, som kom till uttryck i förslaget, är därför förklarlig. Det föreslagna stadgandets utformning och motivering visar dock, att någon ändring i gällande rätt icke var åsyftad.

I den slutliga avfattningen kom stadgandet emellertid att överflyttas till den del av instruktionen, som gällde KB:s åligganden i fråga om upprätthållande av allmän ordning och sä-

² Förslag till instruction för Kongl. Maj:ts Befallningshafvande och underlydande landtstatstjenstemän (Sthlm 1853), s. 21, 24.

kerhet, och erhöll även en däremot svarande formulering. Denna överflyttning och omformulering kan icke gärna ha företagits på måfå. KB:s rätt att stadga viten, som tidigare gällt politi- och ekonomimål i allmänhet, kom nu endast att avse upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.³ Det nya stadgandet innebar således en inskränkning av KB:s förordningsmakt men däremot knappast, såsom JO antydde i sin kritik av 1855 års LI, en grundlagsstridig utsträckning av densamma till den allmänna kriminallagstiftningens område.⁴

KB:s rätt att stadga viten hade enligt KBr 10/5 1815 varit inskränkt till de fall, då något ansvar icke vore uti lag och författningar bestämt. Denna begränsning bibehölls i 1853 års förslag men fick i 1855 års LI den formuleringen, att KB ägde stadga viten i sådana fall, där ansvar icke var »i lag» bestämt. I sin till riksdagen 1856 avgivna ämbetsberättelse⁵ hävdade JO, i strid mot KBr 10/5 1815, vilket han fränkande bindande kraft, att underordnad ämbetsmyndighet ej kunde vara behörig att förelägga annat än verkligt vite för överträdelse av vad i lag eller allmän författning är förbjudet, när i vissa fall det stadgade ansvaret visat sig otillräckligt och således behövde genom vitet förhöjas. När nu LI § 10 ej tillät KB att stadga viten i sådana fall, där ansvar är »i lag» bestämt, ansåg JO, att KB:s befogenhet att stadga viten, om den överhuvudtaget skulle bibehållas, borde inskränkas till de fall, där ansvar för överträdelse av ekonomisk författning funnes påbjudet men kunde för tillfället behöva förhöjas. Denna mening biträdades i en motion vid 1856—58 riksdag angående ändring och revision av LI men förkastades av allmänna besvär- och ekonomiutskottet i dess av ständerna bifallna memorial, då det icke vore lämpligt att åt KB medgiva rättighet att förhöja ansvar, som redan blivit

³ Samma mening uttalad av *Sjöberg* s. 232. Enligt *Herlitz*, ST 1921 s. 144 not 3, hade stadgandet i 1855 års LI § 10 närmast karaktären av en begränsning i en förut till sitt omfång tämligen obestämd rättighet.

⁴ JO 1856 s. 3. Jfr även KU 1856—58 nr 11 s. 11 f.

⁵ JO 1856 s. 2 ff.

genom gällande lag eller författning fastställt.⁶ Utskottets uppfattning förefaller välgrundad; det finnes ingen rimlig anledning att tolka LI § 10 som ett bemyndigande för KB att, i strid mot tidigare antagna rättsgrundsatser, genom viten förhöja i ekonomisk författning stadgade straff.

JO:s argumentering på denna punkt sammanhängande med hans bestridande av KB:s befogenhet att utfärda självständiga primära regler och därmed »till brott kvalificera, vad av lagen ej är för brott ansett». I den mån LI § 10 åsyftade en dylik befogenhet för KB, innebure stadgandet enligt JO:s uppfattning en grundlagsstridig delegation av KMts ekonomiska lagstiftningsmakt. Även på denna punkt avvisades JO:s tankegång av allmänna besvär- och ekonomiutskottet, vilket förklarade, att »då det måste vara överlämnat åt KB, att meddela sådana ordningsföreskrifter, som av tillfälliga eller lokala förhållanden kunna påkallas, det ej heller kan undvikas att medgiva KB att, för överträdelse därav, stadga nödigt ansvar, helst påtagligt är, att berörde föreskrifters behöriga iakttagande därförutan icke skulle kunna upprätthållas.»⁷ Härigenom gav utskottet uttryck åt den uppfattning, som sedan blivit härskande, nämligen att KB äger utfärda föreskrifter med fullt självständigt innehåll och sålunda förbjuda eljest icke förbjudna handlingar.

Även en annan fråga berördes, ehuru mera flyktigt, i diskussionen om det nya stadgandet, nämligen frågan, om KB ägde meddela vitesstadganden av generell natur.⁸ JO hade hävdad, att underordnad ämbetsmyndighet ej kunde vara behörig att förelägga annat än »verkligt vite», när »i vissa fall» det stadgade ansvaret visat sig otillräckligt. Vad JO åsyftade med ut-

⁶ ABEU 1856—58 nr 70 s. 13 f.

⁷ ABEU 1856—58 nr 70 s. 14.

⁸ Av intresse är här ett uttalande av Gasslander i hans påminnelser och yttranden över anmärkningar mot 1853 års förslag; han framhåller här (s. 29), att ifrågavarande viten »skola av domstolar tillämpas intilldess de bliva upphävs och således taga åt sig egenskapen av en art lag» (RA: civildepartementets handlingar 10/11 1855).

trycket »verkligt vite», är ej fullt klart; möjligen avsåg han individuella vitesförelägganden, riktade mot viss person, som trotsat en ansvarsbestämmelse i allmän författning. Om meningen var denna, vann emellertid JO:s ståndpunkt ej heller i detta avseende någon anslutning. Utskottsutlåtandena vid riksdagen 1856—58 visa, att man genomgående tolkat LI § 10 såsom innebärande ett bemyndigande för KB att utfärda generella föreskrifter. Visserligen angav allmänna besvär- och ekonomiutskottet i sitt ovan citerade uttalande en viss begränsning av KB:s kompetens till att avse »sådana ordningsföreskrifter, som av tillfälliga eller lokala förhållanden kunde påkallas»; härifrån är dock steget långt till en begränsning av KB:s kompetens till att avse individuella vitesförelägganden. I fråga om graden av föreskrifternas allmängiltighet synes sålunda stadgandet i LI § 10 vid dess tillkomst icke ha uppfattats såsom innebärande något avsteg från tidigare praxis.

Sammanfattningsvis kan sålunda sägas, att § 10 i 1855 års LI innebar en begränsning av KB:s kompetens, såtillvida som vite endast skulle få stadgas för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, men att stadgandet icke innebar någon rubbning av principen, att vite ej fick stadgas som tillägg till straff, och ej heller av KB:s rätt att stadga självständiga primära regler av generell natur, åtminstone i den mån dessa voro betingade av tillfälliga eller lokala förhållanden. Huruvida den senare utvecklingen medfört någon förskjutning i KB:s kompetens jämlikt LI, är en fråga, som kommer att undersökas längre fram.⁹

Den kritik, som riktades mot LI § 10 kort efter dess tillkomst och även vid senare tillfällen, särskilt i samband med storstrejken 1909, då stadgandet kom till flitig användning,¹⁰ ledde ej till något resultat. Bemyndigandet för KB att stadga viten för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet har kommit att kvarstå oförändrat i senare instruktioner. I 1917 års förslag

⁹ Se nedan s. 71 ff.

¹⁰ Jfr nedan s. 86 not 58.

till ny LI bibehölls stadgandet, ehuru de sakkunniga ansågo dess innehåll böra göras till föremål för särskild lagstiftning.¹¹ Med hänsyn till pågående utredning om församlingsrätten¹² uteslöts visserligen bemyndigandet i fråga ur texten till 1918 års LI, samtidigt som det i övergångsbestämmelserna förklarades, att § 10 i 1855 års LI, såvitt gällde KB:s befogenhet att stadga viten, »tills vidare» skulle äga tillämpning.¹³ Då lagstiftningen om församlingsrätt icke kom till stånd, återinfördes emellertid stadgandet i texten till 1937 års LI.¹⁴ Enligt nu gällande länsstyrelseinstruktion 5/6 1953 (nr 541) 7 § 1 mom. äger länsstyrelse att för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, där ansvar icke är i lag bestämt, stadga erforderliga viten.

Bemyndigandet för länsstyrelse att stadga viten saknade länge motsvarighet i instruktionen för överståthållarämbetet. ÖÄI 1/12 1882 (nr 57) innehöll sålunda intet motsvarande stadgande, vilket möjligen berodde på att bemyndigandena i Ost §§ 20 och 21 ansågos tillräckliga. I ÖÄI 9/9 1938 (nr 597) 8 § infördes emellertid en särskild föreskrift om ÖÄ:s rätt att stadga erforderliga viten för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, och denna föreskrift har sedan upprepats i ÖÄI 27/11 1942 (nr 919) 8 § och 5/12 1947 (nr 926) 7 §.

I detta sammanhang må även nämnas, att bestämmelsen i LI om länsstyrelses rätt att stadga viten kommit att tjäna som förebild för regleringen av länsstyrelses förordningsmakt i finsk lagstiftning. I 1894 års finska guvernörsinstruktion intogs ett stadgande, som i huvudsak var likalydande med § 10 i 1855 års

¹¹ Förslag till ny landshövdingeinstruktion m. m. (Sthlm 1917), s. I och 2.

¹² Se uttalande av departementschefen i FK prot. 1918 nr 22 s. 28. — Jfr Betänkande med förslag till lag om utövande av den svenska medborgare tillförsäkrade församlingsrätt m. m. (Sthlm 1919).

¹³ KInstr 12/4 1918 (nr 198) för landshövdingarna i rikets län samt de vid länsstyrelserna anställda tjänstemän.

¹⁴ Landshövdinginstruktion 19/11 1937 (nr 902) 6 § 1 mom. 1 p. — Jfr SOU 1936: 56 s. 164 f.

LI.¹⁵ Härmed infördes i finsk rätt principen, att länsstyrelse ej äger stadga vite, där ansvar är i lag bestämt.¹⁶ Vid sidan av detta stadgande kvarstod och kvarstår alltjämt den gamla föreskriften i UB 1: 9 om KB:s rätt att förelägga vite,¹⁷ vilken i Sverige upphävdes i samband med införandet av 1877 års UL. Av intresse är att konstatera, att det förra stadgandet i finsk doktrin genomgående har uppfattats som ett bemyndigande för länsstyrelse att utfärda generella föreskrifter (»polisförordningar»), det senare som ett bemyndigande att meddela individuella vitesförelägganden.¹⁸ Numera innehåller 1937 års finska länsstyrelseförordning särskilda bemyndiganden i båda avseendena.¹⁹

B. Ordningsstadgan och KF ang. hamnordningar

Lokala ordningsföreskrifter för städerna utfärdades i äldre tid av dessas magistrater, med eller utan KB:s medverkan.²⁰ Genom § 20 i ordningsstadgan för rikets städer 24/3 1868 (nr 22) tillerkändes stadsfullmäktige rätt att antaga särskilda ordningsföreskrifter, vilka skulle underställas KB:s prövning och fastställelse. Vid sidan härav fick emellertid KB rätt att själv utfärda dylika föreskrifter efter hörande av stadsfullmäktige och magistraten. Enligt dessa regler, som alltjämt gälla, äger länsstyrelse sålunda utfärda särskilda ordningsföreskrifter för stad även mot stadsfullmäktiges bestridande.

I brådskande fall ägde magistraten enligt OSt § 21 i dess ursprungliga lydelse utfärda tillfälliga ordningsföreskrifter,

¹⁵ Guvernörsinstruktion 29/12 1894 (FFS nr 50 s. 1), § 8, 1 st.

¹⁶ Jfr ovan s. 37 not 25.

¹⁷ Förordning 3/12 1895 (FFS nr 37 s. 60) om införande av ny utskötningslag och vad i avseende därå skall iakttagas, 11 §.

¹⁸ Willgren, Förvaltningsrättens allmänna läror (Helsingfors 1925) s. 281, 476; Ståhlberg, Förv.r. s. 428 f., 435, samt Inr.förv. s. 32, 39; Merikoski II s. 145, 149.

¹⁹ Förordning om länsstyrelse 12/2 1937 (FFS nr 85, s. 229), 14 §.

²⁰ Se nedan s. 125 ff.

vilka emellertid skulle underställas KB:s prövning och kunde annulleras av KB. Genom KK 14/10 1910 (nr 113 s. 1) överflyttades beslutanderätten till KB, dock med rätt för magistraten att i brådskande fall upprätta förslag till ordningsföreskrift och förordna om dess omedelbara tillämpning i avvaktan på KB:s beslut.

Ordningsstadgan — och därmed länsstyrelsens förordningsmakt enligt §§ 20 och 21 — gäller i och för sig endast i städer. Enligt § 30 äger länsstyrelsen emellertid genom beslut, som skall underställas KMTs prövning, förordna om tillämpning av stadgans föreskrifter inom tätorter på landet;²¹ i samma ordning kan bestämmas om tillämpning av Ost § 13 å visst område invid eller i närheten av stad.²²

Förslag till ny ordningsstadga är f. n. under utarbetande.²³

Enligt KF 8/5 1874 (nr 26 s. 11) ang. hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för allmänna hamnarne i riket har länsstyrelsen samma befogenheter vid tillkomsten av hamnordningar som i fråga om utfärdande av lokala ordningsföreskrifter för stad.²⁴

²¹ Jfr KCirk 3/5 1935 ang. normalförslag till huvudgrunder för bringande till verkställighet inom municipalsamhälle av ordningsstadgan för rikets städer samt hälsovårdsstadgans och brandstadgans föreskrifter rörande stad (tryckt separat Sthlm 1935).

²² Sistnämnda möjlighet infördes genom KK 10/12 1886 (nr 88); jfr W 1199 samt KRes 16/11 1900 (SKT 1900: 11). — Enligt KK 13/11 1908 (nr 133 s. 5) kunde i samma ordning förordnande meddelas om tillämpning av stadgandena i Ost § 13 ang. s. k. folknöjen även inom rena landsbygdsområden; bestämmelsen härom upphävdes emellertid genom KK 10/6 1932 (nr 199) i samband med att nämnda föreskrifter i § 13 gjordes generellt tillämpliga på landet genom KK 10/6 1932 (nr 198).

²³ Ett förslag till ny Ost avgavs redan 1944 (SOU 1944: 48; se i detta sammanhang förslagets 3, 65 och 66 §§). Nytt förslag till Ost torde vara att vänta under år 1954.

²⁴ Ang. hamnordningar, se närmare nedan s. 153 f.

C. Författningar rörande allmänna hälsovården

Kort tid efter utfärdandet av 1855 års LI, vars § 10 bemyndigade KB att stadga viten för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, tillerkändes KB befogenhet att utfärda vitessanktionerade föreskrifter även rörande den allmänna hälsovården.²⁵ Enligt § 11 i KF 30/12 1857 (nr 69) ang. vad till förekommande och hämmande av farsoter och smittosamma sjukdomar bland rikets innevånare iakttagas bör, ägde KB bl. a. att genom allmänna kungörelser eller särskilda påbud föreskriva de åtgärder, vilka till farsots förekommande eller hämmande samt sjukvårdens ordnande prövades erforderliga, och att medelst bestämmande av lämpliga viten för uraktlåtenhet i fullgörande av de med hänsyn till allmänna hälso- och sjukvården meddelade föreskrifter bereda ökad säkerhet för dessas behöriga handhavande.

KF 1857 upphävdes genom hälsovårdsstadgan för riket 25/9 1874 (nr 68), vilken uttryckte sig mera obestämt om KB:s befogenheter. KB skulle vid farsoter genast vidtaga de åtgärder och meddela de föreskrifter till sjukdomens förekommande eller hämmande, som kunde på samma myndighet ankomma (§ 35), och bl. a. tillse eller söka utverka, att annan ort eller tid bestämdes för vissa allmänna sammankomster (§ 36: 4); vid yppade missförhållanden i avseende å allmänna hälsovården skulle KB tillse, att tjänliga åtgärder för det ondas avhjälpande vidtogos (§ 37: 2). Här nämndes intet om någon befogenhet för KB att stadga viten för ifrågavarande ändamål. Bemyndiganden av samma obestämda karaktär återfinnas numera i hälsovårdsstadgan 19/6 1919 (nr 566) 55 § 2 mom., epidemilagen 19/6 1919 (nr 443) 11 § och 13 § 1 mom. samt livsmedelsstadgan 21/12 1951 (nr 824) 87 §. Frågan, huruvida dessa stadgan-

²⁵ Redan enligt KCirk 25/8 1813 om vad iakttagas bör i avseende å smittosamma sjukdomar p. 4 (*Backman* II s. 128) ägde KB utfärda nödiga påbud om isolering av sjuka och därvid föreskriva viten. Stadgandet upphävdes emellertid genom KK 27/2 1828 (nr 77, s. 1523) p. 5: 3.

den grunda någon förordningsmakt för länsstyrelsen, kommer att närmare behandlas i det följande.²⁶

Jämlikt HSt 30 § 2 mom. och LivsmSt 105 § äger länsstyrelse även mot kommuns bestridande utfärda lokala hälsovårdsföreskrifter för stad samt livsmedelsordningar, vilka i så fall skola underställas KMts prövning.

Liksom enligt OSt § 30 äger länsstyrelse jämlikt HSt 34 § (jfr HSt 1874 § 26) genom beslut, som skall underställas KMts prövning, förordna om tillämpning inom tätort på landet av stadgans föreskrifter om stad.²⁷ Enligt ett år 1953 framlagt förslag till ny HSt skall länsstyrelse äga förordna, att visst område skall utgöra hälsovårdstätort, vilket medför tillämplighet av vissa strängare föreskrifter i stadgan; länsstyrelsens förordnande skall, om förslag därtill ej godkänts av fullmäktige i vederbörande kommun, underställas KMts prövning.²⁸

Jämlikt EpidL 25 § äger länsstyrelse i fall, där annan sjukdom än de i lagen avsedda vunnit större utbredning på en ort eller uppträder i mera elakartad form, förordna om lagens tillämpning på ifrågavarande sjukdom; sådant förordnande kan avse länet i dess helhet eller del därav och må endast meddelas för viss tid.

Även i fråga om bekämpande av husdjurssjukdomar har en viss förordningsmakt uppdragits åt länsstyrelsen. Redan genom KF 19/4 1875 (nr 26) ang. vad iakttagas bör till förekommande och hämmande av smittosamma sjukdomar bland husdjuren bemyndigandes KB att utfärda varjehandas föreskrifter till bekämpande av husdjurssjukdomar; överträdelse av dylika föreskrifter skulle straffas enligt allmän lag (SL 19: 17). Denna förordningsmakt bibehölls i 1887 och 1898 års epizootiförordningar²⁹ liksom i den nu gällande epizootilagen av 1935.³⁰ I

²⁶ Se nedan s. 97 ff.

²⁷ Jfr KCirk 24/10 1919 (nr 684) samt KCirk 3/5 1935 (anmärkt ovan not 21).

²⁸ SOU 1953: 31, 5—8 §§.

²⁹ KF 23/9 1887 (nr 64) och 9/12 1898 (nr 126).

³⁰ Lag 12/4 1935 (nr 105) om bekämpande av smittosamma husdjurssjuk-

samband med 1948 års ändringar i strafflagen överflyttades emellertid straffbestämmelsen för överträdelse av länsstyrelsens föreskrifter till EpizL 12 §.

D. Byggnadslagstiftningen

Länsstyrelsens förordningsmakt enligt byggnadsstadgan för rikets städer 8/5 1874 (nr 25) inskränkte sig till en befogenhet att genom beslut, som skulle underställas KMts prövning, förordna om tillämpning av stadgans föreskrifter för stad inom tätorter på landet (§ 50); beslutanderätten härutinnan har emellertid sedermera överflyttats till Kmt.⁸¹

I senare lagstiftning har länsstyrelsen erhållit en alltmer vidgad förordningsmakt på byggnadsväsendets område. En rätt för länsstyrelse att meddela nybyggnadsförbud infördes 1907 och har sedermera successivt utvidgats. Enligt byggnadslagen 30/6 1947 (nr 385) äger länsstyrelse meddela nybyggnadsförbud dels för att säkra genomförandet av ifrågasatta planläggningar o. d.,⁸² dels i vissa andra fall,⁸³ även förbud mot schaktning, fyllning, trädfällning m. m. kan meddelas av länsstyrelse.⁸⁴ Befogenhet för länsstyrelse att utfärda byggnadsplaner,

domar (epizootilag). Genom KK 12/4 1935 (nr 106) ha meddelats närmare föreskrifter rörande lagens tillämpning.

⁸¹ SPL 1907 36 §; FBL 1917 1: 41; SPL 1931 57 §; BySt 1931 83 §; ByL 1947 90 §; BySt 1947 101 §.

Samma befogenhet som enligt BySt 1874 § 50 ägde länsstyrelsen i fråga om brandväsendet enligt BrSt 1874 § 20 och BrSt 1923 23 § (jfr även 24 § samt KCirk 14/12 1923 nr 443 och det ovan not 21 anmärkta KCirk 3/5 1935). Genom BrL 1944 1 § 3 st. (jfr BrSt 1944 23 §) har emellertid rätten att förordna om tillämpning av brandlagstiftningens föreskrifter om stad inom municipalsamhällen förbehållits Kmt. Till följd härav har länsstyrelsen ej längre någon förordningsmakt inom brandväsendets område.

⁸² ByL 15, 35, 80, 91, 101, 106, 108 §§ (jfr SPL 1907 5 § 3 st.; FBL 1917 1: 7 3 st.; SPL 1931 15, 57, 64 §§).

⁸³ ByL 82, 109, 121—123 §§.

⁸⁴ ByL 17, 40, 92, 102, 110 §§.

utomplansbestämmelser och byggnadsordningar för områden på landet infördes 1931 och har bibehållits i 1947 års byggnadslagstiftning.³⁵

E. Fornminnes-, naturskydds- och strandlagstiftningen

Enligt 7 § i KF 17/4 1828 (nr 78, s. 1547) ang. forntida minnesmärkens fredande och bevarande ägde KB att, för upprätthållande av det i 1 § stadgade förbudet mot fornminnens förändring, rubbning eller förstöring, för vissa bestämda minnesmärken fastställa särskilda viten från tio till högst femtio riksdaler.³⁶ I KF 29/11 1867 (nr 71) ang. forntida minnesmärkens fredande och bevarande stadgades i stället generellt bötesstraff för åverkan på fasta fornlämningar (§ 7); KB ägde dock låta offentlig fridlysa vissa bestämda eller viss orts fornlämningar, och åverkan på sålunda fridlyst fornlämning skulle anses som begången under försvårande omständigheter (§ 12). I den nu gällande lagen 12/6 1942 (nr 350) om fornminnen bibehålles principen om generell straffpåföljd för åverkan på fasta fornlämningar (16 §). Länsstyrelse äger fastställa gränserna för det område, som skall anses höra till fast fornlämning (3 §). Om det är påkallat att skydda fast fornlämning mot andra åtgärder än egentlig åverkan, äger länsstyrelsen meddela särskilda vitessanktionerade föreskrifter för att bevара fornlämningens helgd; dylika föreskrifter skola anslås i fornlämningens närhet (4 §).³⁷ Länsstyrelsen äger vidare, om plats för

³⁵ SPL 1931 60, 66 §§; BySt 1931 95 §; ByL 1947 107, 119 §§; BySt 1947 102 §. — Jfr Normalförslag till byggnadsordningar m. m., upprättade av kungl. byggnadsstyrelsen år 1948 (Kungl. byggnadsstyrelsens publikationer 1948:1, Sthlm 1948), avd. II.

³⁶ Redan tidigare synas vissa länsstyrelser med anledning av ett KCirk 9/4 1805 ha utfärdat vitesförbud mot åverkan på fornlämningar. Se *Hildebrand* i *Antiqvarisk tidskrift för Sverige*, del I (1864), s. 19 ff., samt *Djurklou*, *Om svensk fornforskning* (Örebro 1872) s. 8.

³⁷ Jfr RÅ 1949 E 27.

fornfynd skall undersökas, vid vite fridlysa platsen intill dess undersökningen utförts (15 §).

Genom lagen 25/6 1909 (nr 56 s. 1) ang. naturminnesmärkens fredande fick KB befogenhet att på vederbörande fastighetsägares begäran eller med hans medgivande såsom naturminnesmärke fridlysa område eller till fastighet hörande naturföremål, som var av särskilt intresse för kännedomen om landets natur eller på grund av märklig naturbeskaffenhet eljest syntes böra för framtiden skyddas; i samband med fridlysningen skulle KB meddela de fridlysningsbestämmelser, som till naturminnesmärkets fredande kunde finnas nödiga.⁸⁸ Beträffande sällsynta djur och växter kunde KB, utan fullständig fridlysning av visst område, meddela förbud för envar att å område, vartill han ej hade äganderätt eller nyttjanderätt, avsiktligt borttaga eller skada sådant naturföremål. Slutligen kunde KB meddela förbud mot affischering inom område, som genom märklig naturbeskaffenhet eller naturskönhet var av särskilt intresse. Överträdelse av fridlysningsbestämmelser eller förbud straffades med böter.

I den nu gällande naturskyddslagen 21/11 1952 (nr 688) ha dessa typer av fridlysningar och förbud bibehållits; emellertid märkes, att fridlysning av »naturminne» kan ske även mot markägarens bestridande, samt att fridlysning av djur- och växtarter skall meddelas av konungen eller den myndighet konungen bestämmer. Dessutom har länsstyrelsen tillerkänts befogenhet att fridlysa område såsom naturpark och i samband därmed meddela särskilda föreskrifter, samt att förordna om förbud mot sten- och grustäkt o. d. inom visst område utan länsstyrelsens tillstånd. Överträdelse av förbud eller föreskrift, som meddelats med stöd av naturskyddslagen, straffas med dagsböter. Närmare bestämmelser rörande tillämpningen av naturskyddslagen ha meddelats genom KK 30/12 1952 (nr 821).

⁸⁸ Dessförinnan torde fridlysning ej ha kunnat meddelas med stöd av LI 1855 § 10. Se KRes 19/6 1906 (SKT 1908:98; vägrad fridlysning av Kullaberg).

Enligt strandlagen 30/5 1952 (nr 382), vilken föregåtts av en provisorisk lag 15/12 1950 (nr 639), äger länsstyrelse, för att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv vid havet eller vid insjö eller vattendrag, förordna, att inom visst strandområde bebyggelse icke må företagas utan länsstyrelsens tillstånd; överträdelse av dylikt byggnadsförbud är belagd med straff. Tillämpningsföreskrifter till strandlagen ha meddelats genom KK 30/5 1952 (nr 383).

F. Väg- och trafiklagstiftningen

En numera upphörd förordningsmakt inom vägväsendets område ägde KB enligt KK 11/10 1864 (nr 72 s. 1) ang. rätt att hava grind å allmän lands- eller häradsväg. Genom denna kungörelse inskränktes rätten att uppsätta eller bibehålla grindar över allmänna vägar,³⁹ och i samband härmed ålades KB att genom allmänna kungörelser bestämma, vilken tid av året de grindar över allmän lands- eller häradsväg, som tillätes kvarstå, skulle hållas öppna, samt för underlåtenhet att sådan föreskrift efterkomma utsätta viten av fem till tjugu riksdaler.⁴⁰

Genom 30 § i lagen 7/6 1934 (nr 241) om allmänna vägar fick länsstyrelse viss befogenhet att utsträcka de i lagen angivna avstånd från vägbanans mitt, inom vilka byggnader och dylika anordningar ej fingo förekomma, och genom 31 § fick länsstyrelse möjlighet att utfärda provisoriska nybyggnadsförbud i samband med planerade vägbyggen. Motsvarande stadganden återfinnas nu i lagen 30/6 1943 (nr 431) om allmänna vägar, 33 och 34 §§.⁴¹

³⁹ Att KB stundom redan tidigare företagit sig att utfärda kungörelser om grindars borttagande, framgår av rättsfallet NT 1864: 369.

⁴⁰ Jfr lag 23/10 1891 (nr 68) ang. väghållningsbesvärets utgörande på landet 31 §, lag 7/6 1934 (nr 241) om allmänna vägar 29 §, lag 30/6 1943 (nr 431) om allmänna vägar 32 § samt lag 2/6 1933 (nr 269) om ägofred 6 § 3 st.

⁴¹ Jfr även lagen 3/9 1939 (nr 608) om enskilda vägar 100 § (enl. lag 30/4 1954 nr 197).

Enligt lagen 28/6 1907 (nr 43) om bredden av hjulringar å arbetsåkdon på landet 1 § äger länsstyrelse, där förhållandena inom något landstingsområde sådant påkalla, att efter landstingets och de väghållningskyldiges hörande förordna, att bredden av hjulringarna å arbetsåkdon, som användes å allmän väg inom den till landstingsområdet hörande landsbygden, icke må understiga visst mått. Liknande förordnande kan enligt 2 § meddelas beträffande viss allmän väg.

Befogenhet att meddela lokala trafikföreskrifter tillades länsstyrelserna genom KF 21/9 1906 (nr 90) om automobiltrafik, enligt vars 8 och 10 §§ länsstyrelse ägde att för landet meddela förbud mot automobiltrafik på vissa vägar ävensom bestämmelser om hastighetsbegränsning. Denna befogenhet har bibehållits och även fått en vidgad omfattning i senare trafikföreskrifter.⁴² Enligt 61 § i vägtrafikförordningen 28/9 1951 (nr 648) tillkommer det länsstyrelsen att utfärda lokala trafikföreskrifter för områden, som ej höra till stad.⁴³

G. Vattenlagstiftningen

Med stöd av bemyndiganden i vattenlagen kan KMt uppdraga åt länsstyrelse att utfärda vissa slag av lokala föreskrifter. Enligt VL 5:12 utfärdas sålunda föreskrifter om farleds begagnande m. m. av konungen eller myndighet, som av konungen utses. Genom KCirk 5/3 1954 (nr 58) ha länsstyrelserna generellt bemyndigats att utfärda föreskrifter om fartbegränsning och ankringsförbud samt i övrigt tillfälliga föreskrifter om allmän farleds begagnande; i dylika föreskrifter äger länsstyrelse stadga lämpligt vite. Andra farledsföre-

⁴² KF 30/6 1916 (nr 315) om automobiltrafik §§ 13, 14; KF 15/6 1923 (nr 281) om motorfordon §§ 16, 18; vägtrafikstadgan 15/6 1923 (nr 282) § 10; motorfordonsförordningen 20/6 1930 (nr 284) 16, 18 §§; vägtrafikstadgan 20/6 1930 (nr 285) 14 §; vägtrafikstadgan 23/10 1936 (nr 562) 12 §.

⁴³ Ang. lokala trafikföreskrifter, se närmare nedan s. 136 ff.

skrifter äger länsstyrelse utfärda endast efter särskilt bemyndigande av KMt.⁴⁴

Till förekommande av uppgrundning äger länsstyrelse jämlikt VL 2:35 stadga vitesförbud mot utkastande eller utsläppande av fast avfall i vattendrag. En motsvarande befogenhet har, till förekommande av vattenförorening, tillagts länsstyrelserna med stöd av ett bemyndigande i VL 8:2. Genom KK 17/10 1941 (nr 843) har KMt nämligen uppdragit åt länsstyrelserna att utfärda erforderliga föreskrifter till förebyggande av att vatten förorenas genom utkastande, utsläppande eller uppläggande av fast avfall från samhälle eller fastighet eller genom avfall från fartyg; någon rätt att stadga viten nämnes emellertid ej i denna kungörelse.⁴⁵

Nämnas må i detta sammanhang, att länsstyrelse enligt lotsförordningen 4/6 1937 (nr 330) 49 § 3 st. äger meddela erforderliga föreskrifter till undanröjande av olägenheter av för sjöfarten vilseledande belysningsanordningar vid eller i närheten av allmän farled ävensom stadga lämpliga viten för underlåtenhet att ställa sig nämnda föreskrifter till efterrättelse.

H. Fiskelagstiftningen

Länsstyrelsens befogenhet att utfärda lokala fiskebestämmelser har historiskt sett utvecklats sig ur fiskerättsinnehavarnas skyldighet att ingå överenskommelser om fiskets vård. Enligt 1766 års fiskeristadga ankom det på vederbörande fiskerättsinnehavare att genom majoritetsbeslut, som skulle stadfästas av domstol, antaga föreskrifter förande sättet för fiskets utövande

⁴⁴ Som exempel må nämnas föreskrifter om isrännor (jfr Ufs 1950 h. 50 bilaga 1).

⁴⁵ Vite har stundom i praxis stadgats under åberopande av LI (se Ufs 1950 nr 668, 2552). — Anmärkningsvärt är, att ett stadgande om förbud mot förorening genom avfall från fartyg har intagits i det förslag till normalhälsovårdsordning, som framlagts i SOU 1953:31 (s. 45).

i syfte att freda fiskynglet.⁴⁶ Då dylika föreningar ej kommo till stånd i önskvärd omfattning, föreskrevs emellertid 1771, att KB ägde genom vite tillhålla vederbörande att ingå överenskommelser, vilka, sedan de prövats av magistraten eller häradsrätten, skulle insändas till KB, som ägde förordna i ämnet.⁴⁷ Enligt fiskeristadgan 29/6 1852 (nr 30) 22 § skulle bestämmelser om fiskets bedrivande i visst vatten i första hand åstadkommas genom överenskommelse mellan delägarna, varvid majoritetsbeslut kunde fattas. Överenskommelsen, vari högst 50 riksdalers böter jämte förlust av redskap och fångst kunde bestämmas, skulle prövas och stadfästas av KB. Om överenskommelse ej kunde träffas, eller om KB ej fann en ingången överenskommelse ändamålsenlig, ägde KB förordna i ämnet genom utslag, som kunde överklagas i laga ordning.⁴⁸ Huruvida föreskrifter, som tillkommit på detta sätt, voro bindande för annan än delägare i fiskevattnet, synes ha varit föremål för tvekan i rättspraxis.⁴⁹

Beslutanderätten i fråga om meddelande av lokala fiskebestämmelser övergick definitivt till länsstyrelsen genom fiskeristadgan 17/10 1900 (nr 78), vars 9 § bemyndigade länsstyrelse att efter vederbörande intressenters hörande utfärda särskilda bestämmelser för viss ort om fiskets vård och lämpliga bedrivande; för överträdelse av sådana bestämmelser stadgades böter (22 §). Ett 1954 framlagt förslag till ny fiskeristadga innehåller i stort sett motsvarande föreskrifter om utfärdande av lokala fiskebestämmelser.⁵⁰

⁴⁶ KMts stadga och ordning för rikets havs-, skär-, ström- och insjöfiske 14/11 1766 (*Modée* VIII s. 7344 ff., *Backman* I s. 253 ff.), kap. 2 § 13 och kap. 3 §§ 14, 15.

⁴⁷ KFörkl 24/1 1771 4 § (*Modée* IX s. 496 f.; *Backman* I s. 258 f.). Nödvändigheten av att åstadkomma föreningar inskräptes ytterligare, såvitt gällde laxfisket, genom KBr 9/2 1833 (nr 4, s. 22) och KBr 10/8 1863 (nr 31).

⁴⁸ Samma förfarande skall tillämpas enligt den alltjämt gällande KK 8/6 1866 (nr 40 s. 1) om tångtäkt; se nedan s. 68.

⁴⁹ Se å ena sidan NJA 1882:201 (jfr 1896:116), å andra sidan NJA 1899:531.

⁵⁰ KPr 1954:183 (14—22 §§, 30, 31 §§). Jfr SOU 1953:2.

Enligt lagen 1/12 1950 (nr 596) om rätt till fiske äger länsstyrelse vidare meddela vissa föreskrifter till förekommande av att enskilt fiske hindras eller skadas genom fiske, som är tillåtet för varje svensk medborgare (22 §; jfr även 16 och 35 §§).

Slutligen må anmärkas, att KK 14/7 1932 (nr 370) med föreskrifter till förebyggande av kräftpestens spridning bemyndigar länsstyrelse att efter anmälan från lantbruksstyrelsen för visst område meddela förbud mot kräftfångst, mot handel med eller transport av okokta kräftor samt mot transport av fångstredskap.

I. Skogsvårdslagen

Föreskrifter till skydd för skogarna vid flygsandsfält meddelades i äldre tid av KMt och KB.⁵¹ Dessa föreskrifter upphävdes dels genom lagen 24/7 1903 (nr 79 s. 7) ang. skyddsskogar,⁵² dels genom en lag 2/4 1937 (nr 151) om vissa ändringar i skogsvårdslagen 15/6 1923 (nr 212).⁵³ Genom 1937 års lag bemyndigades KMt att meddela betesförbud beträffande skyddsskogar (21 a §), en befogenhet som sedermera har överflyttats till länsstyrelserna. Enligt skogsvårdslagen 21/5 1948 (nr 237) 28 § 3) äger länsstyrelse i fråga om skyddsskog (d. v. s. skog, vars bestånd av KMt prövats erforderligt till skydd mot sand- eller jordflykt), där för främjande av återväxten provas erforderligt, att bete å skogen förbjudes helt eller i viss mån, såsom beträffande vissa slag av hemdjur eller under viss tid av året, meddela föreskrift därom. Överträdelse av dylikt betesförbud straffas med böter (37 §).

⁵¹ Se ovan s. 39 not 29 samt nedan not 53.

⁵² Jfr NJA 1911: 425.

⁵³ Genom övergångsbestämmelserna till denna lag upphävdes åtskilliga av KMt och KB meddelade föreskrifter om flygsandsfälten i Halland.

J. Renbeteslagen

Enligt 11 § i lagen 18/7 1928 (nr 309) om de svenska lapparnas rätt till renbete i Sverige skall för varje lappby finnas en byordning, innehållande föreskrifter angående ordningen för renskötselns drivande inom lappbyn samt i övrigt angående förhållandet mellan lapparna inbördes. I dylik byordning, som utfärdas av länsstyrelsen efter lapparnas hörande, må stadgas vite fr. o. m. 5 t. o. m. 500 kronor.⁵⁴

K. Kungörelsen om tångtäkt

KK 8/6 1866 (nr 40 s. 1) ang. särskilda föreskrifter i avseende på rättigheten till tångtäkt å havsstränderna i riket stadgar, att länsstyrelse vid behov skall söka åvägabringa överenskommelse mellan delägarna i samfälld tångtäkt i avseende å ordningen och sättet för begagnandet av tångtåkten; dylik överenskommelse, i vilken må stadgas högst 50 kronors böter jämte förlust av den tillgripna tången, skall fastställas av länsstyrelsen, som emellertid även har möjlighet att självständigt förordna i ämnet efter delägarnas hörande.⁵⁵

L. Rusdryckslagstiftningen m. m.

Enligt författningar rörande försäljning av rusdrycker, pilsnerdricka och alkoholfria drycker äger länsstyrelsen förordna om avvikelser från den i allmänhet gällande utskänkningstiden; såvitt gäller medgivande till utsträckt tid för utskänkning av rusdrycker och pilsnerdricka är länsstyrelsen dock bunden

⁵⁴ Jfr 9 § i den äldre lagen 1/7 1898 (nr 66). Normalförslag till byordningar för lappbyar ha framlagts i SOU 1936:23 s. 166 ff. och 1944:6 s. 43 ff. — Ang. byordningar i allmänhet, jfr nedan s. 147.

⁵⁵ Förebild för denna KK, som alltjämt gäller (se SRL under BB 10: 1), har varit 22 § 4 st. i fiskeristadgan 29/6 1852 (nr 30). — Jfr NJA 1891: 400, RÅ 1909: 19.

av det kommunala vetot.⁵⁶ Vidare äger länsstyrelsen under särskilda förhållanden förbjuda eller inskränka försäljning, som eljest är tillåten.⁵⁷ Överträdelse av länsstyrelsens föreskrifter i dessa hänseenden är belagd med straff.⁵⁸

Länsstyrelsens föreskrifter rikta sig här till dryckernas försäljare och sålunda icke till den konsumerande allmänheten; de försäljare, som ifrågakomma, äro i huvudsak tillståndshavare, och vad beträffar föreskrifter om utsträckt tid meddelas dessa endast efter särskild ansökan och ha sålunda individuell karaktär. Till följd härav torde föreskrifterna i fråga i allmänhet kunna bringas till adressaternas kännedom genom personlig delgivning och bli då ej att betrakta som lokala förordningar i här avsedd mening; tillfälliga försäljningsförbud torde dock kunna meddelas även genom allmän kungörelse.

En egentlig förordningsmakt har länsstyrelsen enligt KF 8/5 1925 (nr 119) ang. försäljning av vissa alkoholfria och därmed jämförliga drycker 5 § 1 mom., vilket stadgande bemyndigar länsstyrelse att efter framställning av kommunalrepresentationen förordna, att inom viss kommun utskänkning av alkoholfria drycker icke må bedrivas utan särskilt tillstånd.⁵⁹

M. Författningar till skydd mot spioneri och sabotage

Med stöd av KMts bemyndigande jämlikt 2 § i lagen 17/5 1940 (nr 358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m. äger länsstyrelse utfärda förbud för obehöriga att beträda vissa anläggningar m. m. av betydelse för försvarsväsen-

⁵⁶ RusdrF 1937 5:4; RusdrF 1954 47 §; PilsnerdrF 20 § 3 mom.; ÖlförsF 41 §; AlkfrdrF 11 §. — Ang. det kommunala vetot, se nedan s. 145 f. — Jfr ur äldre praxis NT 1866: 624, 1876: 654; W 396, 1090.

⁵⁷ RusdrF 1937 3: 21, 22; RusdrF 1954 56 §; PilsnerdrF 25, 26 §§; ÖlförsF 47 §; AlkfrdrF 15 §. — Jfr JO 1913: 127.

⁵⁸ RusdrF 1937 7:8; RusdrF 1954 85 §; PilsnerdrF 32 § 1 mom.; ÖlförsF 56 §; AlkfrdrF 17 §.

⁵⁹ Jfr 7 och 17 §§. — Ang. kommuns initiativrätt, se nedan s. 145.

det eller att där taga fotografier m. m. eller innehava sprängämnen.⁶⁰ Överträdelse av dylikt förbud straffas med dagsböter eller fängelse.

Liknande förbud äger länsstyrelse efter vederbörlig framställning meddela jämlikt gällande kungörelser om civilförsvaret vid järnvägarna, vid statens vattenfallsverk och vissa icke statliga kraftföretag samt vid telegrafverket och luftfartsverket; den enda sanktion, som här nämnes, är avvísning eller omhändertagande av den, som överträder meddelat förbud.⁶¹

Enligt utlänningslagstiftningen har KMt viss befogenhet att meddela särskilda föreskrifter om utlännings rätt att vistas å viss ort inom riket m. m.;⁶² med stöd härav bemyndigades länsstyrelserna under senaste världskriget att utfärda vissa bestämmelser, som inskränkte utlänningars rörelsefrihet.⁶³

3 §. VISSA PROBLEM RÖRANDE INNEBÖRDEN AV LÄNSSTYRELSES FÖRORDNINGSMAKT

Att uttömmande behandla innebörden av länsstyrelses förordningsmakt enligt alla de författningar, som redovisats i föregående avsnitt, låter sig ej göra inom ramen för denna framställning. Undersökningen kommer därför att begränsas till vissa frågor av mera principiellt intresse. Endast de allmänt hållna bemyndiganden, som avse ordning och säkerhet samt hälsovård, komma att underkastas en mera ingående analys. Dessutom kommer länsstyrelses möjlighet att stadga ansvars-

⁶⁰ Se 1 § i bevakningskungörelsen 24/5 1940 (nr 383) i lydelse enligt KK 2/7 1940 (nr 674). Jfr legitimationskungörelsen 15/7 1944 (nr 565). — Tidigare gällde lagen 9/5 1913 (nr 48), innefattande vissa bestämmelser till skydd för hemligheter av betydelse för rikets försvar (2 §).

⁶¹ KK 30/6 1948 nr 561 21 §, nr 562 21 § och nr 563 24 §; KK 14/1 1949 nr 29 21 §.

⁶² Se utlänningslagarna 11/6 1937 (nr 344) 54 §, 15/6 1945 (nr 315) 56 § och 30/4 1954 (nr 193) 14 §.

⁶³ KK 14/10 1939 (nr 709), upphävd genom KK 15/6 1945 (nr 317).

påföljder att närmare undersökas. De mera vittgående frågorna rörande normgivningskompetensens bestämning genom författningsbemyndiganden och dess allmänna begränsningar komma att behandlas tämligen ingående i avsnittet rörande den kommunala förordningsmakten; för undvikande av upprepnings hänvisas i tillämpliga delar till den där lämnade framställningen rörande dessa frågor.

A. Bemyndigandet i LI 7 § 1 mom.

1. Enligt LI 7 § 1 mom. äger länsstyrelsen att för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, där ansvar icke är i lag bestämt, stadga erforderliga viten. På grund av den sedan gammalt vaga betydelsen av ordet »vite» lämnar en språklig analys av stadgandet intet svar på frågan, vilket slag av föreskrifter som närmast åsyftas: generella ansvarsbestämmelser eller individuella vitesförelägganden.¹ Ej heller säger stadgandet något om graden av allmängiltighet hos de primära regler, som skola garanteras genom viteshotet. Det är därför ej ägnat att förvåna, att skilda meningar om bemyndigandets innebörd kommit till uttryck inom doktrinen, och att detta stundom nämnes såsom stöd för generella föreskrifter,² stundom för individuella förelägganden,³ stundom för båda delarna;⁴ någon gång bestrides helt, att allmängiltiga och varaktiga föreskrifter kunna utfärdas med stöd av LI.⁵

Den föregående historiska översikten torde hava givit vid handen, att länsstyrelses befogenhet att stadga viten enligt LI från början sannolikt uppfattats som ett slags lagstiftnings-

¹ Möjligen bör användningen av ordet »stadga» anses tyda på det förra alternativet.

² *Rabenius*, Handbok i Sveriges gällande förvaltningsrätt II (Uppsala 1871) s. 13 f.

³ *Sundberg*, Allm. förv.r. s. 198, Kommunalrätt s. 362.

⁴ *Blomberg*, Den nordiska förvaltningsrätten (Kbhvn 1887—89) s. 188 f., 190; *Herlitz*, Föreläsningar III s. 292, 560 not 4.

⁵ *Reuterskiöld*, Mat. förv.r. s. 243.

makt, d. v. s. som en befogenhet att utfärda i egentlig mening allmängiltiga regler.⁶ Äldre praxis uppvisar även exempel på att länsstyrelser med stöd av LI utfärdat generella och varaktiga föreskrifter. Bland sådana föreskrifter, som förekommit tämligen allmänt, märkas särskilt kungörelser rörande handeln vid torgdagar, kreatursmöten och likvidationsmöten på landsbygden.⁷

Den senare utvecklingen har emellertid lett till att stadgandet i LI fått allt mindre praktisk betydelse såsom grund för generella föreskrifter och i stället kommit att tolkas som ett bemyndigande för länsstyrelse att meddela dels för envar gällande föreskrifter av mera begränsad (tillfällig eller lokalt konkretiserad) innebörd, dels individuella vitesförelägganden eller vitesförbud. Behovet av allmängiltiga föreskrifter, utfärdade med stöd av LI, har minskats av flera orsaker. Rikslagstiftningens allt större fullständighet har kringsskurit området för länsstyrelsernas förordningsmakt, och denna har även i vissa avseenden blivit föremål för en speciell reglering; vidare har inverkat, att den kommunala förordningsmakten fått en självständigare innebörd än tidigare genom 1862 års kommunallagsreform. Samtidigt har det framträtt ett praktiskt behov av vitesstadganden av mera begränsad räckvidd. Huruvida denna utveckling kan anses ha medfört en förskjutning i länsstyrelsernas kompetens enligt LI, förtjänar att närmare undersökas.

I äldre tid hade KB:s vitesstadganden i ekonomi- och politi-

⁶ Se ovan s. 53 f. — Jfr ang. tolkningen av motsvarande bemyndiganden i finsk rätt ovan s. 56.

⁷ Se NJA 1886: 314, 1887: 26, 1890: 45, 1892: 255, 1893: 361, 1895: 553, 1900: 91, 1901: 185, 193, 1904: 156, 1905: 108, 1910: 27, 1917: 455; W 833, 1020, 1128, 1235. Jfr näringsfrihetsförordningen 18/6 1864 § 11 samt *Matz*, Bidrag till tolkningen av näringsfrihetsförordningen (Sthlm 1950) s. 40 not 1.

Exempel kunna anföras även på generella föreskrifter rörande vägväsendet, vilka emellertid till största delen ansetts ogiltiga. Se NT 1864: 369, 670; NJA 1887: 23, 1889: 466; JO 1911: 178, 1912: 420; SLKT 1927 s. 200 (jfr SvJT 1930: 22).

mål en viss funktion att fylla, när det gällde att komplettera en ofta ofullständig och ineffektiv rikslagstiftning. Den allt fullständigare författningsregleringen har emellertid medfört, att länsstyrelsernas normgivning knappast längre fyller något behov såsom komplement till lagstiftningen. Det bör därför ej anses för djärvt att hävda, att länsstyrelserna numera ej kunna anses befogade att utfärda allmänna föreskrifter i ämnen, som lämpligen böra bli föremål för en enhetlig reglering genom författningar, utfärdade av KMt. Avgörande för länsstyrelsernas kompetens bör ej vara deras egen uppfattning om önskvärdheten av en viss rättslig reglering, betingad av förhållanden, som äro konstanta och likartade över hela riket; avgörande bör i stället vara, om vissa föreskrifter påkallas av tillfälliga eller lokala förhållanden inom länet.⁸ En sådan principiell avgränsning av länsstyrelsernas förordningsmakt mot KMts ekonomiska lagstiftningsmakt utesluter emellertid i och för sig icke, att länsstyrelserna kunna anses befogade att meddela generella och varaktiga föreskrifter för hela länet eller en del därav, i den mån föreskrifterna kunna anses betingade av särskilda lokala förhållanden.

En längre gående begränsning av länsstyrelsernas förordningsmakt enligt LI följer därav, att länsstyrelsernas befogenhet att meddela generella föreskrifter rörande allmän ordning och säkerhet till en del blivit reglerad genom speciella bemyndiganden. Det kan knappast antagas, att länsstyrelse med stöd av LI skulle kunna utfärda allmänna och varaktiga ordningsföreskrifter för stad med förbigående av det i Ost § 20 bestämda förfarandet,⁹ eller utfärda trafikföreskrifter för landsbygden i annan ordning än den som stadgas i VägtrF 61 §.¹⁰

Det kan vidare ifrågasättas, om icke länsstyrelses befogenhet

⁸ Jfr ovan s. 53 f. ang. ABEU:s uttalande vid riksdagen 1856—58. Se även *Reuterskiöld*, Mat. förv.r. s. 243.

⁹ Jfr W 1037 (KB:s beslut ang. tid för torgdagar i stad upphävdes, då det ej fattats i den ordning, som stadgades i Ost § 20).

¹⁰ Jfr nedan s. 91.

att meddela allmänna och varaktiga föreskrifter för landsbygden rörande allmän ordning och säkerhet numera bör anses utesluten genom den kommunala förordningsmakten på detta område. Ett antagande, att så är fallet, behöver ej stå i strid med uppfattningen, att LI 1855 § 10 från början medgav utfärdandet av allmängiltiga föreskrifter. Före 1862 års kommunalreform tillkom det nämligen KB att stadga viten för sanktionerande av på sockenstämma träffade överenskommelser till främjande av ordning och sedlighet.¹¹ Sockenstämman själv ägde ej stadga några viten. De äldre kommunalförfattningarna förutsatte sålunda en befogenhet för KB att stadga generella viten, och så förhöll det sig alltjämt vid tillkomsten av 1855 års LI. KB:s rätt enligt LI att stadga generella viten kunde således till en början ej anses inkräkta på den kommunala förordningsmakten.¹²

Genom FKL 1862 §§ 7 och 74 fingo kommunerna rätt att antaga kommunalstadgar till befrämjande av bl. a. »ordning och säkerhet» samt att för upprätthållande av dessa stadgar bestämma viten; kommunens beslut skulle dock för att bli gällande underställas KB:s prövning och fastställelse. Ehuru epitetet »allmän» saknas, finnes ingen anledning antaga, att uttrycket »ordning och säkerhet» här skulle åsyfta något annat än motsvarande uttryck i den sju år tidigare utfärdade LI 1855. Uttrycket kvarstår alltjämt såväl i nu gällande LI 7 § som i LKL 6 och 80 §§ (jfr KomLP 9 §). Kommunens förordningsmakt får alltså i avseende å sitt föremål anses ha samma innebörd som länsstyrelsens. Ett antagande, att länsstyrelsens och kommunens förordningsmakt skulle vara av samma inne-

¹¹ Se nedan s. 148 f.

¹² På sin höjd skulle det möjligen kunna göras gällande, att rätten att besluta de primära ordningsföreskrifterna var förbehållen sockenstämmorna. Jfr riksdagens skrivelse 1823 nr 412 (omnämnd ovan s. 40), där ständerna bestredo KB:s rätt att stadga förbud mot s. k. lekstugor på den grund, att det enligt 1817 års sockenstämmoförordningen ankom på sockenstämma att besluta om överenskommelser till befordrande av allmän ordning och sedlighet inom församlingen.

börd även i avseende å graden av föreskrifternas allmängiltighet,¹³ är knappast förenligt med stadgandet i LKL 3 § (KomL 3 §), att kommun äger att själv, efter vad i lagen närmare bestämmes, vårda sina angelägenheter, »såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan». Om man antog, att länsstyrelse äger utfärda allmänna och varaktiga ordningsföreskrifter för en landskommun, skulle det till följd av sistnämnda begränsning i den kommunala kompetensen ej bli något utrymme över för den kommunala förordningsmakt, varom stadgas i LKL 6 och 80 §§. Då LKL, i motsats till Ost § 20, ej omnämner någon alternativ förordningsmakt för länsstyrelsen, måste slutsatsen bliva, att den kommunala förordningsmakt, som omförmäles i LKL, måste anses utesluta länsstyrelses befogenhet att meddela generella och varaktiga ordningsföreskrifter för landskommun.¹⁴

Möjligen kunde likväl hävdas, att länsstyrelse skulle äga utfärda allmängiltiga ordningsföreskrifter, avsedda att gälla inom hela länet eller åtminstone en större del därav. En sådan befogenhet skulle emellertid lätt kunna användas för att eliminera den kommunala självbestämmanderätten på detta område. Någon skarp gräns mellan sådana ordningsangelägenheter, som till sin natur angå hela länet, och sådana, som endast röra en kommun, kan knappast dragas. Om länsstyrelsen komme först med sina föreskrifter i ett visst ämne, skulle kommunerna vara uteslutna från möjligheten att få ordningsstadganden i samma ämne fastställda. Om å andra sidan kommunala ordningsstadgor i ämnet redan funnes fastställda, kan det knappast göras gällande, att länsstyrelsen ensidigt skulle kunna åsidosätta

¹³ Ang. kommunala förordningars allmängiltiga karaktär, se nedan s. 163.

¹⁴ Frågan synes ej ha varit föremål för prövning i praxis. I fallet W 860 undanröjdes visserligen ett av KB meddelat individuellt vitesförbud mot lokalupplåtelse för nöjestillställningar på den grund, att frågan icke blivit behandlad i den ordning FKL § 7 stadgade; men avgörandet måste betraktas som felaktigt, då det förutsätter, att individuella förbud skulle kunna meddelas genom kommunala ordningsstadgor (jfr nedan s. 163 not 2).

dessa genom föreskrifter för hela länet. Det kan ej vara överensstämmande med god ordning, att dylika konflikter mellan länsstyrelsernas och kommunernas förordningsmakt skulle kunna uppkomma, utan att lagen anvisat någon utväg för deras lösning. Konklusionen måste sålunda bliva, att länsstyrelsen ej ens för hela länet äger utfärda ordningsföreskrifter med samma grad av allmängiltighet och varaktighet, som utmärker kommunala ordningsstadgor.¹⁵ Motsvarande ståndpunkt har i rättspraxis intagits beträffande länsstyrelses möjlighet att utfärda hälsovårdsföreskrifter för landsbygden.¹⁶

Utvecklingen har sålunda lett därhän, att länsstyrelses förordningsmakt enligt LI icke längre kan anses innefatta någon rätt att utfärda allmänna och varaktiga föreskrifter rörande allmän ordning och säkerhet. Däremot äger länsstyrelse med stöd av bemyndigandet i LI 7 § 1 mom. utfärda för envar gällande, vitessanktionerade föreskrifter av mera begränsad innebörd, närmare bestämt föreskrifter med lokalt konkretiserat innehåll eller av tillfällig karaktär. Som typexempel på dylika föreskrifter kunna nämnas fridlysningar av vissa konkret angivna områden samt tillfälliga förbud mot möten och andra folksamlingar. Frågan, för vilka ändamål dylika föreskrifter kunna utfärdas, kommer att närmare behandlas i det följande.

Om principen, att länsstyrelse ej äger meddela allmänna och varaktiga föreskrifter med stöd av LI, skall kunna genomföras på allvar, räcker det ej med att länsstyrelsens föreskrifter ges en begränsad innebörd. De måste även vara påkallade av speciella förhållanden av lokalt eller temporärt begränsad art. Om nämligen länsstyrelsen för en viss plats eller ett visst tillfälle skulle meddela en föreskrift, som vore lika mycket eller lika litet behövlig eljest, skulle detta strida mot kravet på normmässighet och konsekvens inom förvaltningen; en sådan föreskrift skulle innebära en undantagsreglering av förhållanden,

¹⁵ Detta resultat överensstämmer med den mening, som uttalats av *Reuterskiöld*, Mat. förv.r. s. 243.

¹⁶ RÅ 1947 S 198. Jfr nedan s. 98.

vilka borde vara underkastade allmängiltiga bestämmelser, som länsstyrelsen emellertid ej äger meddela. Begränsningen av länsstyrelsens kompetens till att avse utfärdandet av tillfälliga eller lokalt konkretiserade föreskrifter innebär sålunda samtidigt ett krav på att föreskrifterna verkligen skola vara påkallade av extraordinära förhållanden.

Ehuru bemyndigandet i LI från början sannolikt endast avsett generella vitesstadganden,¹⁷ har det i praxis kommit att åberopas som stöd även för individuella vitesförelägganden och vitesförbud. Denna tillämpning av stadgandet har möjliggjorts genom dess obestämda formulering och framdrivits av ett praktiskt behov.¹⁸ Även om individuella förvaltningsakter falla utanför ämnet för denna framställning, må även stadgandets tillämpning i detta avseende här beröras, då den är belysande för den förskjutning av uppfattningen om länsstyrelsens kompetens enligt LI, som ägt rum. Som exempel ur praxis på länsstyrelses individuella vitesförbud eller vitesförelägganden enligt LI må nämnas förbud mot kvacksalveri,¹⁹ förbud mot anordnande av nöjestillställningar,²⁰ förbud mot hållande av föredrag på allmän väg,²¹ förbud mot viss livsmedelsförsäljning utomhus,²² förståndigande att taga vård om hundar,²³ förbud att upplåta skjutbana för skjutningar²⁴ samt åläggande att vid-

¹⁷ Jfr ovan s. 53 f.

¹⁸ Anmärkas må, att man i Sverige (i motsats till i Finland) efter UB:s upphävande ej haft möjlighet att stödja LSt:s kompetens att meddela individuella vitesförelägganden på UB 1:9 (jfr ovan s. 56).

¹⁹ NT 1872: 225. I detta fall (s. 232) bestred den tilltalade utan framgång, att LI lämnade stöd för individuella vitesförbud; emellertid upphävdes vitesförbudet på grund av kollision med en straffbestämmelse.

²⁰ W 498, 1428, 1498, 1679, 1770; RÅ 1922 S 29. — Se numera KK 10/6 1932 (nr 198).

²¹ RÅ 1910: 27, NJA 1912 B 412.

²² RÅ 1933 S 20. — Se numera LivsmSt 5 kap.

²³ RÅ 1937 S 105, NJA 1939: 572. — Se numera lag 30/6 1943 (nr 459) om tillsyn över hundar.

²⁴ RÅ 1911 C 159, 1948 I 163, 1950 I 212, 1951 I 133.

taga säkerhetsåtgärder beträffande träd eller hus, som utgjorde trafikfara.²⁵ Anmärkas må, att länsstyrelsens beslut i en del av de anförda fallen ansetts ogiltiga, ehuru på annan grund än att de riktat sig mot viss person, samt att de i en del fall gällt frågor, där länsstyrelsen på grund av senare lagstiftning numera ej har möjlighet att meddela dylika beslut.

På grund av den stadgade praxis, som sålunda utbildat sig, får länsstyrelse numera anses äga meddela individuella vitesförelägganden och vitesförbud med stöd av LI.²⁶ Då förutsättningarna för dylika beslut äro synnerligen vagt angivna i LI, måste denna befogenhet innebära en viss risk för godtycke och olikformig behandling av medborgarna, om den ej underkastas vissa begränsningar. Ett vitesföreläggande med stöd av LI bör ej få innebära, att den enskilde underkastas en »lex in casu», som ej gäller för andra personer under samma förutsättningar, och att han sålunda försättes i en särställning i förhållande till andra medborgare.²⁷ Förutsättning för meddelande av individuella vitesförelägganden eller vitesförbud jämlikt LI bör därför vara, att det aktuella fallet verkligen är unikt och ej lämpar sig för en mera allmän reglering. Det måste med andra ord föreligga en störning av eller ett hot mot allmän ordning och säkerhet av så extraordinär natur, att situationen varken är förutsedd i gällande författningar eller lämpligen kan eller bör regleras genom för envar gällande föreskrifter. För ett individuellt ingripande av denna art bör krävas en aktuell politi-

²⁵ RÅ 1940 E 86 (osanktionerat åläggande för drätselkammare), 1951 I 14. — Ytterligare må nämnas ett fall rörande vitesförbud jämlikt ÖAI mot utställande av förargelseväckande anslag i skyltfönster (RÅ 1942 S 486, SvJT 1942: 83). — Ang. vitesföreläggande mot kommun, se nedan s. 88 f.

²⁶ Att LSt äger en dylik befogenhet, synes förutsättas i 7 § av det ovan s. 57 not 21 omnämnda KCirk 3/5 1935, där det stadgas, att municipalnämnd må göra anmälan hos LSt, där vitesföreläggande jämlikt Ost § 22 i särskilt fall anses erforderligt.

²⁷ Jfr partsargumenteringen i fallen NT 1872: 225, RÅ 1910: 27 och NJA 1939: 572.

fara i det särskilda fallet, och ingripandet bör ej få sträcka sig längre än denna fara motiverar.²⁸

2. Enligt LI 7 § 1 mom. äger länsstyrelsen stadga viten »för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet». I denna ändamålsbestämmelse, som närmare anger den sakliga innebörden av länsstyrelsens kompetens, ligger till en början, att vite kan stadgas endast för tillgodoseende av allmänna intressen, ej till skydd för enskild rätt. Denna begränsning har även i stort sett blivit iakttagen i rättspraxis.

När frågan, om länsstyrelse jämlikt LI ägt meddela vitesförbud till skydd för enskild rätt, uppkommit i praxis, torde detta ha berott på att det förelegat ett visst praktiskt behov av dylika vitesförbud, ett behov som i äldre tid i viss utsträckning hade tillgodosetts genom vitesförbud meddelade av domstol eller av KB såsom exekutionsmyndighet.

Att domstol tidigare haft vissa möjligheter att meddela vitesförbud till skydd för enskild rätt, har redan framhållits.²⁹ Denna befogenhet bortföll genom SP 1864 3 §, såvitt gällde förbud mot handlingar, som belagts med ansvar i strafflagen, och torde i övrigt numera endast omfatta förbud, riktade till viss person.³⁰

Före utsökningslagens tillkomst synes det även ha förekommit, att KB såsom exekutionsmyndighet meddelat vitesförbud till skydd för enskild rätt.³¹ Då det är av vikt att vid en granskning av rättspraxis särhålla denna företeelse från vitesförbud jämlikt LI, må här i korthet beröras frågan om KB:s möjlighet

²⁸ Utgången i rättsfallet RÅ 1910:27 kan möjligen förklaras ur den synpunkten, att ett individuellt vitesförbud mot hållande av föredrag på allmän väg ej ansetts kunna ges större omfattning än den aktuella politifaran motiverade, då vederbörande annars skulle försatts i en rättslig särställning. Emellertid kan även ha inverkat, att ingrepp i församlingsrätten ansetts böra ges största möjliga begränsning (jfr nedan s. 93).

²⁹ Se ovan s. 34.

³⁰ Se t. ex. NJA 1946: 468.

³¹ Jfr Nilsson-Stjernquist, Om handräkningsutslag (Lund 1946), s. 114 ff.

att i exekutiv väg meddela vitesförbud till skydd för enskild rätt; härvid äro främst vissa äldre vattenrättsliga mål att beakta.

Enligt KK 6/8 1815 ägde KB i fråga om förändring eller utrivande av olovligen uppförda vattenverk meddela det förordnande, som med lag och författning var överensstämmande.³² Med stöd härav ansågs KB kunna meddela handräckning för borttagandet av dylik anläggning.³³ Det förekom även, att KB meddelade förbud vid vite mot fortsatt uppförande eller begagnande av ett olovligen anlagt vattenverk; att KB i dylika fall ansetts handla som exekutionsmyndighet, framgår därav, att KB:s beslut överklagades i hovrätt. Emellertid yppades i praxis en stark tvekan om tillåtligheten av dylika vitesförbud, tydligen med hänsyn till att olovligt byggande i vatten kunde medföra ansvar enligt lag.³⁴

Enligt KBr 8/4 1811 skulle KB för de vattendrag, där flott- och farleder förut varit, meddela föreskrifter om flottningen, vilkas överträdande kunde medföra skadeståndsskyldighet; beträffande enskilda vattendrag, där flott- eller farled förut icke varit, skulle det ankomma på överenskommelse mellan delägarna, om och med vad villkor de finge nyttjas till flottning.³⁵

³² *Backman* I s. 270.

³³ *Nilsson-Stjernquist*, a. a. s. 118 ff.

³⁴ I fallet NT 1874:176 upphävdes ett av KB meddelat vitesförbud mot fortsatt uppförande eller begagnande av en olovlig dammbyggnad, enär KB icke lagligen ägt stadga vite mot dylikt företag, vilket, om det i behörig ordning prövades vara olovligt, vore i lag med ansvar belagt (jfr BB 20:2); stark dissens förelåg emellertid i HD. Samma mening uttalades av HD:s minoritet i NJA 1874:557; här blev dock KB:s vitesförbud fastställt. — Jfr ang. KB:s befogenhet att i exekutiv väg ingripa mot vattenbyggnader, vilkas laglighet var föremål för domstols prövning, JO f. 1852:64 och NJA 1874:218.

Jfr även NJA 1875:119, där ett av KB meddelat vitesförbud mot skadegörelse på ledbommar upphävdes, då KB icke lagligen ägt meddela ifrågasvarande vitesförbud; ett just.råd åberopade härvid LI 1855 § 10. (Avgörande var möjligen, att straff för skadegörelse fanns stadgat i SL 19:20.)

³⁵ *Backman* I s. 265.

I föreskrifter rörande begagnandet av allmän flottled har KB möjligen före tillkomsten av 1880 års flottningsstadga ansetts äga stadga viten;³⁶ dylika föreskrifter kunde överklagas hos kammarkollegium.³⁷ Vad beträffar enskilda vattendrag förekom det, att KB meddelade vitesförbud mot flottning till skydd för strandägarnas intressen.³⁸ Att KB här ansetts handla i egen-skap av exekutionsmyndighet, framgår därav, att dylika vitesförbud överklagats i hovrätt.³⁹ Emellertid yppades även i dessa fall tvekan om vitesförbudens laglighet, tydligen med hänsyn till att frågan om straffbarheten av kränkningar av enskild rätt i princip borde bedömas enligt strafflagen.⁴⁰

Såsom framgår av denna äldre praxis i vattenrättsliga mål, synes den LI 1855 § 10 uttalade principen, att KB äger stadga viten endast i fall, där ansvar ej är bestämt i lag, ha vållat en viss osäkerhet beträffande KB:s befogenhet att i exekutiv väg

³⁶ Efter tillkomsten av flottningsstadgan 30/12 1880 (nr 58) utdömdes i stället böter enligt dennas 21 §; se NJA 1885: 472, 474, 1901: 195.

³⁷ KInstr för kammarkollegium 16/2 1838 (nr 6) § 7:12 och 14/11 1879 (nr 59) § 4 mom. 2 b.

³⁸ NJA 1875: 30, 1881: 444, 1885: 138. Jfr även NJA 1875: 191 (vitesförbud till skydd för innehavare av ensamrätt till flottning i allmän flottled).

³⁹ NJA 1875: 191, 1881: 444. — I fallet NJA 1885: 138 hade däremot KB:s föreskrifter överklagats hos kammarkollegium, trots att de ej gällde allmän flottled. — Jfr ang. frågan om rätt besvärsväg i flottningsmål *Holm-Bergius*, Vattenrättsförordningen (Sthlm 1882) s. 145.

⁴⁰ I fallet NJA 1875: 30, där talan grundades på en genom flottning orsakad strandskada, ansågs tydligen ett av KB år 1860 meddelat vitesförbud mot flottning upphävt genom SP 3 §, då det meddelats till skydd för enskild rätt; något direkt tillämpligt straffbud i SL torde emellertid icke ha funnits. — I fallet NJA 1875: 191 upphävdes ett av KB till skydd för ensam innehavare av flottningsrätten i en allmän flottled meddelat vitesförbud mot flottning, när KB saknat stöd av lag att meddela förbudet. Jfr även NJA 1881: 444 (diss. i HD). — I fallet NJA 1885: 138 ansågs däremot ett av KB år 1870 meddelat vitesförbud mot flottning giltigt, trots att det uppenbarligen givits till skydd för enskild rätt (endast målsägande och ej allmän åklagare tilläts föra talan); anmärkas må, att 1880 års flottningsstadga ej berörde frågan om ansvar för flottning annorstädes än i allmän flottled.

meddela vitesförbud till skydd för enskild rätt. Sistnämnda befogenhet måste dock i varje fall anses ha upphört dels genom 1877 års UL, dels genom 1880 års vattenrättsliga lagstiftning.⁴¹

Frågan, huruvida länsstyrelsen såsom länets högsta polismyndighet ägt meddela vitesförbud till skydd för enskild rätt, har prövats i ett flertal rättsfall från tiden omkring senaste sekelskiftet och därvid så gott som genomgående besvarats nekande. Vitesförbud har sålunda ansetts ej kunna meddelas mot bete på skogsmark,⁴² mot beträdande av område avsett för sommarvilla,⁴³ mot olovlig tångtäkt,⁴⁴ mot begagnande av enskild lastageplats med tillhörande bryggor,⁴⁵ eller mot uppgörande av eld m. m. å skogsmark.⁴⁶

Utgången i dessa mål kan delvis ha bestämts av principen, att länsstyrelse äger stadga viten endast i fall, där ansvar ej är i lag bestämt. Emellertid är det tydligt, att i en del av fallen vitesförbud begärts för handlingar, som ej alls varit straffbelagda, och i en del fall ej blott för handlingar, som innefattat straffbar åverkan, utan även för i och för sig straffria förstadier till dylika handlingar. Man har därför ej kunnat direkt åberopa nyssnämnda princip. I några av fallen anges som motivering, att KB icke lagligen ägt att stadga vite i avseende å sådana handlingar, som uteslutande berörde enskild rätt, och vilkas beskaffenhet att medföra ansvar följaktligen borde bedömas efter gällande strafflag.⁴⁷ Denna formulering förutsätter,

⁴¹ Jfr *Nilsson-Stjernquist*, a. a. s. 142. — Vad särskilt beträffar olovligt byggande i vatten märkes, att VL 13:8 ej ger överexekutor rätt att stadga vite i samband med förbud mot arbetets fortsättande (jfr a. a. s. 141).

⁴² W 1278.

⁴³ W 1658.

⁴⁴ NJA 1891: 400.

⁴⁵ NJA 1896: 201. — Ett vitesförbud mot begagnande av båtbyggor, tydligen meddelat enbart till skydd för privatekonomiska intressen, godtogs däremot anmärkningsvärt nog genom KRes 17/2 1905 (SKT 1905 s. 56). Jfr ett likartat fall ur finsk praxis, återgivet i FJFT 1907 bil. s. 91 a (nr 38).

⁴⁶ KRes 19/6 1906, 3/5 1907 (SKT 1908 s. 98 f.).

⁴⁷ NJA 1896: 201 (två just.råd); W 1658, 1723 (KB).

att strafflagen uttömmande behandlar frågan om ansvar för angrepp på enskild rätt. Men det avgörande blir då i själva verket icke, att vite ej får stadgas för straffbelagda handlingar, utan i stället, att vite ej får stadgas till skydd för enskild rätt. Denna tanke torde även ligga bakom de försiktigare motive-ringar, där det endast förklarats, att KB icke lagligen ägt stadga ifrågavarande vitesförbud.⁴⁸

En speciell fråga av viss praktisk betydelse är, om länsstyrelse kan meddela vitesförbud för att i ägarens intresse hindra olovligt begagnande av enskild väg.⁴⁹ Onekligen finnes ett visst praktiskt behov av dylika förbud, åtminstone såvitt gäller trafik med hästfordon.⁵⁰ Något straff för olovligt begagnande av enskild väg finnes nämligen icke stadgat,⁵¹ bortsett från det fall, att ägaren förbjudit motorfordonstrafik på vägen.⁵² Visser-

⁴⁸ W 1278; NJA 1896: 201. — I ett finskt rättsfall från 1934, anført hos *Ståhlberg*, Förv.r. s. 429 not 5, ansågs vitesförbud mot vistelse på privat strandområde ej kunna meddelas, emedan straff var stadgat i allmän lag för skadegörelse och antändande av eld på annan tillhörig mark, och enär det icke utretts, att upprätthållande av allmän ordning och trygghet förutsatte beviljande av det sökta förbudet. Denna motivering är betydligt mera upplysande än de, som brukats i svensk praxis.

⁴⁹ Frågan kan ej anses besvarad i rättspraxis. I NJA 1876: 6 åberopade HR:n bl. a., att käranden icke sökt och av »vederbörlig myndighet» erhållit fastställelse av vite för olagligt nyttjande av vägen. I fallet ST 1902 s. 179 vägrades vitesförbud mot ölutkörning på enskild väg; av KMts res. framgår emellertid ej, om KB ansågs obehörig att meddela dylikt förbud, eller om förbudet ansågs obehövt eller olämpligt. Ang. fallet W 1723, där vitesförbud mot beträdande av enskilda vägar i samband med arbetskonflikt ansågs kunna meddelas, se nedan s. 86.

⁵⁰ Jfr SOU 1938: 23 s. 52, där det uttalas en förmodan, att det icke vore uteslutet att hos domstol eller länsstyrelse utverka vitesförbud mot olovligt begagnande av enskild väg.

⁵¹ Begagnande av redan befintlig väg faller ej in under SL 24:4; se *Beckman-Bergendal-Strahl*, Brott mot staten och allmänheten (Sthlm 1949), s. 565. — Jfr ur äldre praxis NJA 1876: 6 (olovligt begagnande av enskild väg, varav skada ej bevisligen uppkommit, ansågs ej föranleda ansvar eller ersättningsskyldighet).

⁵² VägtrF 61 § 2 mom., 68 § 2 st. (jfr RÅ 1923 K 215, 1941: 40; NJA

ligen lär domstol på yrkande av ägaren kunna meddela viss person, som olovligen brukat en enskild väg, vitesförbud mot vägens begagnande.⁵³ Däremot torde det ej vara möjligt att vare sig hos domstol eller hos länsstyrelse utverka ett för envar gällande vitesförbud mot begagnande av enskild väg enbart till skydd för ägarens intressen. Länsstyrelses obehörighet att meddela dylikt vitesförbud grundar sig, såvitt gäller motorfordons trafik, på att frågan regleras i vägtrafikförordningen, och i övrigt på att LI endast medger stadgande av viten till skydd för allmänna intressen.

Principen, att länsstyrelse ej äger meddela vitesförbud till skydd för enskild rätt, får numera anses vara allmänt godtagen.⁵⁴

3. Länsstyrelses förordningsmakt enligt LI 7 § 1 mom. kan således användas endast för tillgodoseende av allmänna intressen. Men det är ej fråga om vilka allmänna intressen som helst. Förordningsmakten får begagnas endast för upprätthållande av »allmän ordning och säkerhet». Det gäller då att söka fastställa innebörden av sistnämnda begrepp.

I det föregående har framhållits, att KB:s tidigare rätt att stadga viten i ekonomi- och politimål genom LI 1855 § 10 inskränktes till att avse endast upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.⁵⁵ Innebörden av denna kompetensbegränsning kan knappast uttryckas på det sättet, att KB:s förordningsmakt bestämdes till att avse endast politimål med ute-

1940: 52). — Anmärkas må, att förordnande jämlikt HjulrL kan meddelas endast beträffande allmän väg.

⁵³ NJA 1946: 468 (vitesförbud meddelat viss person mot begagnande av stig för annan trafik än gångtrafik); jfr även NJA 1932: 443.

I det finska rättsfallet FJFT 1899 s. 341 upphävdes ett av guvernörsämbete meddelat vitesförbud för vissa personer att begagna enskild väg, då fråga här vore om ett sådant handräkningsärende, som borde anhängiggöras hos överexekutor (här magistrat).

⁵⁴ Se uttalande av *Carlesjö* i SOU 1940: 12 s. 282.

⁵⁵ Se ovan s. 52.

slutande av ekonomimål. Gränsen mellan »politi» och »ekonomi» hölls ej alltid klar i en äldre tids språkbruk, och politibegreppet är alltför obestämt till sin innebörd för att kunna underlätta tolkningen av bemyndigandet i fråga.⁵⁶ En tillförlitligare metod är att direkt söka ledning i författningstextens utformning. Härigenom kan man komma fram till en viss negativ avgränsning av begreppet »allmän ordning och säkerhet». LI skiljer klart mellan »allmän ordning och säkerhet» och sådana speciella grenar av politin som hälsovårds-, byggnads- och brandpolitin;⁵⁷ dessa senare böra sålunda ej hänföras under begreppet »allmän ordning och säkerhet».

Om man skall våga sig på en mera positiv bestämning av begreppet »allmän ordning och säkerhet», måste denna med nödvändighet bliva ganska vag. Så mycket lär man dock kunna säga, att med allmän ordning bör förstås lugn och friktionsfrihet i den mänskliga samlevnaden, i den mån denna icke äger rum inom privatlivets hägn, och att med allmän säkerhet bör förstås dels allmänhetens säkerhet till liv, lem och egendom, dels även säkerhet mot angrepp på eller störningar i viktigare samhällsinrättningar eller samhällsfunktioner.

Störningar av allmän ordning och säkerhet kunna härröra främst från mänskliga handlingar. I den mån dessa redan äro straffbelagda, kunna de ej bli föremål för länsstyrelsens vitesstadganden. Men till upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet hör otvivelaktigt ingripanden mot sådana handlingar, som kunna utveckla sig till eller giva upphov till brott, och som sålunda innebära en fara för inträffandet av straffbelagda handlingar. Den allmänna ordningen kan emellertid störas även genom handlingar, som icke innebära någon direkt fara

⁵⁶ Ang. politibegreppets innebörd se *Reuterskiöld*, *Polförv.r.* s. 9 f., samt *Sjöholm*, *SOU* 1942: 40 s. 9 ff., och *Lagstiftningen om polisväsendet m. m.* (2 uppl. Sthlm 1951) s. 9 ff.

⁵⁷ LI 5 §. — Redan 1855 års LI (§§ 10, 29, 31: 15) skilde på dessa olika grenar av politi och synes t. o. m. ha hänfört byggnads- och brandväsendet under begreppet »allmän hushållning».

för brottslighet; och den allmänna säkerheten kan äventyras genom inträffade naturhändelser eller genom bristfällig beskaffenhet hos anordningar, åstadkomna av människohand. Även i dylika fall bör länsstyrelsen kunna ingripa med vitesstadganden för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.

En granskning av rättspraxis på området utvisar, att länsstyrelserna i allmänhet hållit sig inom de gränser, som bestämmas av begreppet »allmän ordning och säkerhet», men att man i några fall kan ifrågasätta, om icke detta begrepp givits en alltför uttänjd innebörd i rättstillämpningen.

Under arbetskonflikter och eljest under politiskt oroliga förhållanden ha länsstyrelserna ej sällan begagnat sin rätt att stadga viten jämlikt LI för att fridlysa vissa områden eller för att förbjuda möten, demonstrationer eller andra folksamlingar.⁵⁸ I den mån syftet med dylika vitesstadganden varit att förhindra oroligheter eller oordningar, kunna de anses meddelade för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Dylika ingripanden möta emellertid starka betänkligheter ur andra synpunkter, då de lätt kunna framstå såsom innebärande ett politiskt ställningstagande från myndigheternas sida, och då de ofta komma i konflikt med församlingsfrihetens princip.⁵⁹

⁵⁸ Talrika exempel anföras i Redogörelse för lockouterna och storstrejken i Sverige år 1909 (Meddelanden från kungl. civildepartementet 49, Sthlm 1910), I s. 198* ff., 201* ff., bil. s. 32 ff., II s. 252 ff., 258 ff. — Ang. den kritik mot dylika vitesstadganden, som framförts i riksdagen, se AK mot. 1910: 200, 1911: 290, 335; AK prot. 1911 nr 59 s. 94 ff., nr 60 s. 6 ff.; AK mot. 1918: 231; FK prot. 1918 nr 22 s. 25 ff. — I SOU 1941: 20 s. 23 anmärkes, att vissa länsstyrelser med stöd av LI i april och maj 1940 meddelade generella eller partiella demonstrations- och mötesförbud.

Ur rättspraxis kunna följande fall anföras ang. fridlysningar: W 1723, NJA 1911: 430 och 1912 B 283, SvJT 1933: 16; ang. mötes- och demonstrationsförbud: RÅ 1910: 27, NJA 1912 B 412, JO 1911: 178, 1912: 420 och 1916: 85 (jfr även NJA 1911 B 851—859); ang. arbetsförbud: JO 1934: 12. Se även redogörelsen i JO 1917 s. 349, 351 ff.

⁵⁹ Se närmare nedan s. 92 ff.

För upprätthållande av allmän säkerhet ha vidare föreskrifter jämlikt LI i vissa fall meddelats rörande fridlysning av militära områden,⁶⁰ åtgärder till skydd för trafiksäkerheten,⁶¹ begagnandet av skjutbanor,⁶² tillsyn över hundar,⁶³ åtgärder med allmänfarlig dammbyggnad⁶⁴ samt förbud mot för bebyggelsen farlig stentäkt vid strand.⁶⁵ För upprätthållande av allmän ordning har länsstyrelse i en del äldre fall meddelat förbud mot nöjestillställningar.⁶⁶

I de tidigare omnämnda fall, där länsstyrelse utfärdat vites-sanktionerade föreskrifter angående handeln vid torgdagar, kreatursmöten och likvidationsmöten på landsbygden, har huvudsyftet säkerligen varit av näringspolitisk art.⁶⁷ Detsamma gäller vissa fall, där vitesförbud jämlikt LI meddelats till skydd för fisket.⁶⁸ Någon gång har bemyndigandet i LI även åberopats

⁶⁰ NJA 1945: 231 (jfr NJA 1953: 42 samt JO 1916: 85). Se även uttalanden i SOU 1940: 8 s. 116 och KPr t. urt. 1940: 76 s. 14. Numera gäller lagen 17/5 1940 (nr 358). — Jfr vidare JO 1944: 58 (rundradiostation).

⁶¹ NJA 1905: 548 (förbud mot beträdande av enskild järnvägs oinhägnade område; jfr KCirk 28/5 1859 nr 32 s. 4 och KK 8/11 1878 nr 43 s. 8 samt SL 1864 19: 11, 14; se numera järnvägstrafikstadgan 12/6 1925 nr 348 § 9 och SL 19: 4, 5); SLKT 1927 s. 200 (förbud mot uppsättande eller bibehållande av taggtrådsstängsel invid allmän väg; jfr SvJT 1930: 22; se numera VägL 33 §); RÅ 1940 E 86 (åläggande för drätselkammare att vidtaga vissa åtgärder med anledning av trafikfarligt träd); RÅ 1951 I 14 (åläggande att antingen nedriva eller förstärka bristfällig uthusbyggnad invid allmän väg). Jfr även RÅ 1937 K 247.

⁶² RÅ 1911 C 159, 1948 I 163, 1950 I 212, 1951 I 133; SST 1933: 487.

⁶³ RÅ 1937 S 105, NJA 1939: 572. Se numera lagen 30/6 1943 (nr 459) om tillsyn över hundar.

⁶⁴ RÅ 1909: 57.

⁶⁵ RÅ 1923 K 39 (jfr 1926: 52).

⁶⁶ W 498, 1428, 1498, 1679, 1770; RÅ 1922 S 29. Se numera KK 10/6 1932 (nr 198). — Till den allmänna ordningens område kan även hänföras ett i RÅ 1912 E 81 ifrågasatt förbud mot trafik över en kyrkogård. Jfr vidare RÅ 1942 S 486, SvJT 1942: 83.

⁶⁷ Se ovan s. 72 not 7.

⁶⁸ RÅ 1911: 84 (förbud mot sandsugning); FT 1944 s. 40 (fridlysning av område kring fiskevatten). — I fallet RÅ 1909: 75 åberopades i stället 12 §

som stöd för länsstyrelses ingripanden i den allmänna hälsovårdens intresse.⁶⁹ Denna extensiva tillämpning tyder på en uppfattning, att bemyndigandet i LI skulle utgöra ett allmänt reservstadgande, som skulle kunna tillgripas inom skilda förvaltningsområden, där ett behov av vitessanktionerade föreskrifter kan yppa sig och intet särskilt författningsbemyndigande finnes att tillgå. En sådan uppfattning måste emellertid bestämt avvisas; länsstyrelses rätt att stadga viten jämlikt LI får användas endast för upprätthållande av »allmän ordning och säkerhet», och om detta begrepp ej skall förlora varje gripbar innebörd, kan det ej tänjas hur långt som helst.

I princip bör LI 7 § 1 mom. kunna återopas som stöd för vitesförelägganden och vitesförbud mot kommuner, såvitt fråga är om upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.⁷⁰ Då länsstyrelse jämlikt polislagen 14 § äger förelägga kommun vite, blir emellertid området för vitesförelägganden enligt LI tämligen begränsat.⁷¹ På flera speciella förvaltningsområden finnas bemyndiganden för länsstyrelse att förelägga kommun vite,⁷² och på vissa andra områden har en motsvarande befogenhet i praxis antagits tillkomma länsstyrelse utan uttryckligt författningsstöd.⁷³ Av nyss anförda skäl kan det emellertid icke

i KF 30/12 1880 (nr 57 s. 1) om jordägares rätt över vattnet å hans grund. I RÅ 1932 Jo 12 återopades intet författningsstöd.

⁶⁹ RÅ 1912: 157, 1933 S 20.

⁷⁰ Jfr *Sundberg*, ST 1930 s. 41, och *Kommunalrätt* s. 362.

⁷¹ Ett exempel på ett jämlikt LI meddelat åläggande för drätselkammare (utan vite) erhjuder RÅ 1940 E 86.

⁷² Se t. ex. HSt 55 § 2 mom., EpidL 26 § 2 mom., LivsmSt 87 § och BrL 16 §. — I åtskilliga rättsfall har kommun ålagts vid vite att ordna sitt avloppsväsende; stödet för vitesföreläggandet torde här ha varit HSt 55 § 2 mom., även om detta stadgande ej uttryckligen återopats.

⁷³ Ang. ålägganden betr. kyrkobyggnader, se RÅ 1923:3 I, där LSt hade stöd i ett bemyndigande i KBr 28/8 1764 § 3 (*Backman* I s. 300), samt RÅ 1931:12, där det i nämnda KBr stadgade vitesmaximum överskreds. — Ang. ålägganden betr. skolväsendet, se RÅ 1912:46, 1914 E 52, 1918 E 86, 1921 E 302, 1927 E 47, 1928 E 50, 1936 E 23; jfr *Sjöberg* i FT 1945 s. 34 f. — Ang. vitesförelägganden mot kommunala förtroendemän, se nedan s.

antagas, att LI 7 § 1 mom. ger länsstyrelserna några allmänna maktbefogenheter gentemot kommunerna utanför området för allmän ordning och säkerhet.⁷⁴

4. Bland de i det föregående anförda exemplen ur praxis på länsstyrelses vitesstadganden jämlikt LI kan man urskilja å ena sidan sådana fall, där länsstyrelsen ingripit på områden, som i stort sett varit oreglerade av lagstiftningen, och å andra sidan fall, där länsstyrelsen meddelat föreskrifter i nära anslutning till en gällande författning och därmed s. a. s. utvidgat dennas tillämpningsområde. I de sistnämnda fallen har länsstyrelsen ofta gått lagstiftningen i förväg, och senare tillkomna författningar av större fullständighet ha gjort länsstyrelsens ingripanden på ifrågavarande områden överflödiga eller också underkastat länsstyrelsens förordningsmakt en speciell reglering. Dessa förhållanden aktualisera problemet om förhållandet mellan det allmänna bemyndigandet i LI 7 § 1 mom. och speciella författningar i ämnen rörande allmän ordning och säkerhet.⁷⁵

Till en början uppställer sig frågan, om länsstyrelsen med stöd av LI äger meddela föreskrifter för fall, som icke äro direkt reglerade i en allmän författning men likväl falla inom dennas allmänna ämnesområde. Flera rättsfall tyda på att länsstyrelse ansetts befogad att på detta sätt komplettera en författningsreglering, som i praktiken visat sig otillräcklig in-

113 not 46. — I dessa fall har LI icke åberopats, varför det torde vara frågan om en sedvanerättsligt utvecklad befogenhet.

⁷⁴ I RÅ 1912:157 åberopades LI 1855 § 10 såsom stöd för ett förbud (utan vite) mot verkställighet av kyrkostämmas beslut att anordna begravningsplats på ett ur sanitär synpunkt olämpligt område; möjligen grundades detta på en föreställning, att stadgandet i fråga förlänade KB vissa allmänna befogenheter såsom tillsynsmyndighet över kommunerna. — *Sjöberg*, s. 232, har med rätta gjort gällande, att LI ej grundar någon rätt för LSt att förena verkställighetsförbud i kommunala besvärsmål med vite.

⁷⁵ Jfr *Herlitz*, Föreläs. III s. 304.

om sitt område.⁷⁶ I princip bör avgörande vikt här fästas vid om författningen i fråga är avsedd att innebära en uttömmande reglering av ett visst ämne eller ej; denna fråga är emellertid ofta ytterligt svår att besvara.⁷⁷ Även ur en annan synpunkt bör länsstyrelsens kompetens i detta avseende anses vara underkastad en principiell begränsning. Är den ståndpunkten riktig, som här tidigare hävdats, att länsstyrelse ej med stöd av LI äger meddela föreskrifter av allmän och varaktig natur, är det tydligt, att länsstyrelsen ej heller bör kunna komplettera en författning genom allmänna och varaktiga föreskrifter. Häri ligger, att länsstyrelsens ingripanden ej få avse förhållanden, som lämpa sig för en generell reglering genom allmän författning; länsstyrelsens föreskrifter måste i stället vara betingade av alldeles speciella lokala eller tillfälliga förhållanden. Är sistnämnda krav uppfyllt, kan länsstyrelsen ej anses inkräkta på lagstiftningsmaktens område.

En näraliggande fråga är, i vad mån länsstyrelsens förordningsmakt enligt LI inskränkes genom speciella författningsbemyndiganden, som uppdraga beslutanderätten i vissa frågor åt länsstyrelsen eller annan myndighet. Huruvida länsstyrelsen äger meddela föreskrifter, som falla utanför det speciella bemyndigandet men röra samma ämnesområde som detta, blir i princip beroende av den svårlösta frågan, om författningsbemyndigandet skall betraktas som uttömmande eller icke.⁷⁸ Blir

⁷⁶ Se de fall, som anförts ovan i not 61 ang. föreskrifter till skydd för trafiksäkerheten samt i not 63 ang. tillsyn över hundar. — Jfr å andra sidan NJA 1906:391, där KB förklarades ha saknat befogenhet att stadga böter för värd å utskänkningsställe för vin och maltdrycker, vilken tilläte gäst att förtära spirituösa drycker (sannolikt var det här fråga om föreskrifter enligt Ost § 20).

⁷⁷ Jfr nedan s. 199 ff. — Ang. tanken, att SL uttömmande reglerar frågan om ansvar för angrepp på enskild rätt, se ovan s. 82 f.

⁷⁸ Ang. fridlysningar i militärt syfte före tillkomsten av lagen 17/5 1940 (nr 358), se ovan not 60. Anmärkas må, att JO i fallet JO 1916:85 (s. 94) hävdade, att lagen 9/5 1913 (nr 48) avsåge att lämna uttömmande bestämmelser om skydd för hemligheter av betydelse för rikets försvar, varför på

det däremot fråga om att utfärda föreskrifter, som falla inom gränserna för det speciella bemyndigandet, är det tydligt, att länsstyrelsen icke äger utfärda föreskrifter, som falla under annan myndighets kompetens.⁷⁹ Är det i stället länsstyrelsen, som har beslutanderätten enligt det speciella bemyndigandet, skulle det kunna förefalla likgiltigt, om detta eller LI åberopas som stöd för länsstyrelsens föreskrifter. Så är emellertid ej alltid fallet. Om de föreskrifter, som länsstyrelsen äger utfärda enligt det särskilda bemyndigandet, äro sanktionerade genom ett straffstadgande i vederbörande författning, går det givetvis ej för sig, att länsstyrelsen i stället stadgar viten med stöd av LI. Länsstyrelse bör sålunda ej kunna utfärda vitessanktionerade trafikföreskrifter för landsbygden eller vitessanktionerade tillfälliga förbud mot rusdrycksförsäljning. Ej heller lär länsstyrelse vid vite kunna fridlysa sådant område, beträffande vilket förbud kan meddelas av länsstyrelsen eller annan myndighet jämlikt 1940 års lag med vissa bestämmelser till skydd för för-

detta område intet utrymme finnes för supplerande vitesförbud, meddelade enligt LI 1855 § 10.

Ang. föreskrifter till skydd för fisket, se å ena sidan NJA 1896:116, där åklagaren förgäves åberopade LI 1855 § 10 som stöd för KB:s befogenhet att stadga ansvar för mottagande och forslande av lax under förbjuden tid, i den mån dylik befogenhet ej kunde stödjas på 22 § fiskeristadgan 29/6 1852 (nr 30), samt å andra sidan RÅ 1911:84, där ett av KB meddelat individuellt vitesförbud mot sandsugning fastställdes för viss kortare tid eller tills därförut fråga om meddelandet för ifrågavarande ort av särskilda bestämmelser enligt 9 och 13 §§ FiskSt blivit i behörig ordning avgjord.

⁷⁹ Enligt VL 5:12 äger KMt eller myndighet, som av KMt utses, meddela föreskrifter om allmän farleds begagnande. Att LSt ej utan KMts bemyndigande äger meddela dylika föreskrifter, framgår av fallen RÅ 1929:24, 1929:92, 1931 K 50 (jfr 1940 K 198) samt SvJT 1936:47 (betr. sistnämnda rättsfall må anmärkas, att KMt sedermera lämnade erforderligt bemyndigande; se SOU 1943:32 s. 29 f. samt Ufs 1937 nr 2799 och 1950 nr 1427). — I fråga om avlysning av allmän farled är KMt ensam kompetent; se VL 5:11 och RÅ 1930:56. — Jfr även RÅ 1926:52 (LSt:s vitesförbud mot sandtäkt vid strand undanröjdes, då ärendet bort handläggas av LSt såsom överexekutor jämlikt VL 13:8; jfr RÅ 1923 K 39).

svaret.⁸⁰ Skulle länsstyrelsen i dylika fall stadga vite, bör i stället ansvarsbestämmelsen i vederbörande författning tillämpas.⁸¹ I den mån denna är strängare än vitesstadgandet, måste detta dock väcka vissa betänkligheter ur rättssäkerhetssynpunkt, då allmänheten genom länsstyrelsens föreskrifter fått en felaktig uppfattning om påföljdens svårhetsgrad.

5. Länsstyrelses rätt att stadga viten för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet har i viss mån kommit att betraktas som en reservtillgång, vilken tillgripits under extraordinära förhållanden, som ej varit förutsedda i lagar och författningar.⁸² Just den omständigheten, att länsstyrelsens vitesstadganden ej sällan föranletts av abnorma förhållanden, har medfört, att länsstyrelsens föreskrifter stundom blivit av så ingripande natur, att det kunnat ifrågasättas, om de icke överskridit de i allmänhet gällande gränserna för den lokala förordningsmakten.⁸³ Detta har aktualiserat frågan, om länsstyrelses rätt att stadga viten enligt LI möjligen under särskilda förhållanden kan ge stöd för eljest icke tillåtliga ingrepp i allmänt medborgerliga fri- och rättigheter.

Rättspraxis på området har huvudsakligen gällt länsstyrelses möjlighet att inskränka församlingsfriheten genom mötesförbud o. d. Den medborgerliga rätt att sammankomma för diskussioner eller åhörande av föredrag, som förutsättes i lagen 30/6 1948 (nr 451) ang. införande av lagen om ändring i strafflagen m. m. 4 § b), och som i någon mån regleras genom OSt § 13, kan enligt den ståndpunkt praxis intagit ej inskränkas

⁸⁰ Endast beträffande fall, som icke omfattas av lagens bemyndiganden, torde det vara riktigt, att LSt även efter tillkomsten av denna lag äger meddela fridlysningar i militärt syfte med stöd av LI. Jfr ang. denna fråga uttalanden av *Heuman* i KPr t. urt. 1940: 76 s. 14 och av *Sjöholm* i FT 1945 s. 11 not 1; se även legitimationskungörelsen 15/7 1944 (nr 565) 1 §.

⁸¹ Se nedan s. 110.

⁸² Jfr *Herlitz*, Föreläs. III s. 291.

⁸³ Ang. dessa allmänna gränser hänvisas till framställningen rörande den kommunala förordningsmakten (nedan s. 181 ff., 194 ff.).

genom allmänna och varaktiga föreskrifter vare sig i form av kommunala ordningsstadganden⁸⁴ eller av länsstyrelse utfärdade vitesförbud.⁸⁵ Däremot har något principiellt hinder ej ansetts föreligga mot tillfälliga mötesförbud, utfärdade av länsstyrelse på grund av en aktuell politifara.

Den gräns, som församlingsfrihetens princip sätter för den lokala förordningsmakten såvitt gäller utfärdande av allmän-giltiga föreskrifter, gäller sålunda ej utan vidare beträffande föreskrifter av mera begränsad innebörd. Det får anses fastslaget i rättspraxis, att mötesförbud jämlikt LI kan meddelas »för ett eller flera särskilda tillfällen eller med annan lämplig begränsning».⁸⁶ Ett på detta sätt begränsat förbud kan, alltefter det praktiska behovet, rikta sig antingen till viss person eller till envar.⁸⁷

Emellertid är det ej nog, att förbudets räckvidd är på detta sätt inskränkt. Förbudet måste dessutom vara meddelat för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.⁸⁸ Det måste med andra ord vara påkallat av en aktuell fara för allmän ordning och säkerhet. En sammankomst bör ur denna synpunkt kunna förbjudas, om den är avsedd att hållas på en plats, som är farlig för deltagarnas säkerhet, eller på en plats, där mötet

⁸⁴ Se nedan s. 197.

⁸⁵ JO 1911: 178, 1912: 420. KB i Malmöhus län hade här utfärdat ett allmänt och stadigvarande vitesförbud mot föredrag och sammankomster å allmänna vägar på länets landsbygd. Sedan JO, som ansåg att KB överskridit sin befogenhet, anmält saken hos KMt, återkallade KB »av förekommen anledning» sin kungörelse. (Se KB:s i Malmöhus län kungörelser 1909 ser. A nr 186 och 1911 ser. A nr 66.)

⁸⁶ RÅ 1910: 27. KB hade här vid vite förbjudit viss person att å allmän väg inom länet hålla föredrag eller på annat sätt föranleda folksamling. RegR förklarade förbudet hava gällt allenast beträffande ett visst (redan hållet) föredrag, och vitet utdömdes sedermera av allmän domstol (NJA 1912 B 412).

⁸⁷ I fallet JO 1916: 85 (s. 93) inskred JO ej mot ett av KB meddelat vitesförbud för envar att hålla föredrag viss dag å allmänna vägar inom två socknar.

⁸⁸ Ang. förbud mot onödiga folksamlingar vid farsoter, se nedan s. 101.

kan komma att hindra trafiken. Däremot kan ett möte icke förbjudas på den grund, att därvid för myndigheterna misslagliga yttranden kunna komma att fällas; vad som yttras vid en sammankomst har i och för sig intet med allmän ordning och säkerhet att göra. Uttalanden i ett föredrag eller en diskussion kunna visserligen tänkas ge upphov till ordningsstörande uppträden. Men om myndigheterna finge på förhand förbjuda ett möte med hänsyn till sistnämnda risk, vore detta detsamma som att mötet finge förbjudas på grund av innehållet i de yttranden, som kunde komma att fällas vid mötet. Myndigheterna böra därför anses befogade att ingripa mot ordningsstörande uppträden vid möten, först när dylika uppträden verkligen inträffa.⁸⁹

I de rättsfall, där tillfälliga mötesförbud godtagits, har det i huvudsak varit fråga om möten på allmänna vägar, och förbuden synas ha betraktats som försvarliga med hänsyn till risken för störningar av trafiken. Huruvida denna risk varit det verkliga motivet för förbuden, synes dock tvivelaktigt; det kan knappast vara någon tillfällighet; att dylika förbud meddelats just under politiskt oroliga förhållanden. Vidare synes risken för trafikstörningar genom landsvägsmöten vara av så generell natur, att den knappast kan motverkas effektivt genom ingripanden i enstaka fall. Ett isolerat ingripande måste därför anses strida mot kravet på normmässighet i förvaltningen, och en serie ingripanden mot varje planerat landsvägsmöte innebär ett uppenbart kringgående av principen, att länsstyrelse ej äger meddela allmänna och varaktiga förbud mot dylika möten.⁹⁰ Den i praxis intagna ståndpunkten, att tillfälliga förbud mot landsvägsmöten äro tillåtna, måste bygga på förutsättningen,

⁸⁹ Jfr *Sundberg*, Medborgarrätt s. 242 f.

⁹⁰ Jfr KB:s i Södermanlands län cirkulär 31/5 1910, omnämnt i AK prot. 1911 nr 59 s. 94 ff., nr 60 s. 6 ff. KB hade här anmodat kronobetjäningen i länet att i varje särskilt fall göra framställning hos KB — vid behov telegrafiskt — om utfärdande av vitesförbud mot tillämnade föredrag eller sammankomster å allmän väg.

att ett enstaka möte kan vara förenat med en alldeles exceptionell politifara,⁹¹ något som dock mycket sällan torde inträffa. Anses rätten att hålla möten på allmän väg böra inskränkas av hänsyn till trafiken, bör detta ske genom föreskrifter i allmän författning.⁹²

I ett fall ha domstolarna haft att pröva tillåtligheten av ett förbud mot möten på enskilt område.⁹³ Här kunde hänsynen till den allmänna samfärdseln ej åberopas; i stället motiverades förbudet med militära sekretesshänsyn. I hovrättens av KMT fastställda utslag förklarades, att de för förbudet ansvariga »med avseende å de vid ifrågavarande tidpunkt i följd av utbrutet krig mellan främmande makter rådande förhållanden och den hos KB av vederbörande militärbefäl gjorda framställning» icke gjort sig skyldiga till ämbetsfel. Härav framgår, att det åberopade motivet (skyddet för militära hemligheter) ej under normala förhållanden skulle ha utgjort tillräcklig grund för ett förbud av ifrågavarande lokala utsträckning, men att förbudet ansågs försvarligt med hänsyn till de rådande abnorma utrikespolitiska förhållandena.

Tanken, att exceptionella förhållanden skulle kunna undanröja de begränsningar, som eljest gälla för länsstyrelses förordningsmakt, och att denna sålunda skulle innefatta ett slags

⁹¹ Enligt detta betraktelsesätt borde ett generellt mötesförbud kunna anses giltigt beträffande ett enstaka, speciellt farligt fall, men i övrigt ogiltigt (jfr RÅ 1910: 27, ovan not 86). Man måste då fråga sig, om domstol bör vägra att tillämpa ett dylikt vitesförbud på grund av dess generella natur, eller om vitet bör kunna utdömas för ett enstaka fall (kanske just det inför domstolen åtalade), där det kunnat vara motiverat. Skulle vitet ha kunnat utdömas i fallet NJA 1912 B 412, om vitesförbudet ej blivit överklagat och fastställt i begränsad omfattning i RÅ 1910: 27?

⁹² Framförda förslag om tillämpning av reglerna i Ost § 13 om utomhustillställningar även på landsbygden ha hittills ej lett till några resultat (se SOU 1944: 48 s. 85 ff.). Trots trafikens ansvällning torde frågan om tillåtligheten av landsvägsmöten ha mist mycket av sin praktiska betydelse genom den ökade tillgången på samlingslokaler.

⁹³ JO 1916: 85. — Fallet föranledde en obesvarad interpellation i riksdagen (AK prot. 1914 B nr 58 s. 1 ff.).

»nödrätt», framträder även i ett rättsfall rörande förbud mot utförande av arbete genom strejkbrytare.⁹⁴ Hovrätten fann det här ligga inom länsstyrelses befogenhet att vid inträffande oroligheter i fall av yttersta nöd till avvärjande av överhängande fara tillgripa även en sådan åtgärd som ett förbud mot eljest lovligt arbete, förutsatt att förbudet vore till sin varaktighet och eljest klart begränsat till vad med hänsyn till syftet oundgängligen krävdes. Här förutsattes tydligen, att arbetsfriheten är en okränkbar medborgerlig rättighet, som länsstyrelse ej under normala förhållanden äger inskränka. Endast under de yttersta nödförhållanden — som dock ej ansågos föreligga i detta fall — skulle länsstyrelse äga befogenhet att meddela ett arbetsförbud av klart begränsad innebörd.

Sistnämnda rättsfall är av intresse genom det sätt, varpå hovrätten angivit gränserna för länsstyrelsens kompetens. Denna ansågs begränsad ej endast med hänsyn till förbudets uppgivna syfte och graden av dess allmängiltighet utan även genom kravet på en objektivt existerande politifara. Sistnämnda kompetensbegränsning är i själva verket oundgänglig, om man skall kunna skilja mellan de normala fall, där hänsynen till medborgerlig frihet sätter en gräns för länsstyrelsens förordningsmakt, och de abnorma situationer, där denna gräns genombrytes. Antager man, att länsstyrelses rätt att stadga vite jämlikt LI innebär en nödrätt, måste följden bli, att länsstyrelsens rätt att meddela föreskrifter av exceptionellt ingripande natur blir beroende av om en nödsituation verkligen förelegat. Denna fråga bör kunna prövas av allmän domstol ej endast, såsom i det förevarande fallet, i ett mål om ansvar för ämbetsfel, utan även när fråga uppkommer om utdömande av ett av länsstyrelsen stadgat vite.⁹⁵

⁹⁴ JO 1934: 12. — Jfr Ådalskommissionens berättelse (Sthlm 1931), s. 59 f., 114.

⁹⁵ Jfr nedan s. 286 f. ang. frågan, om domstol även eljest äger pröva iakttagandet av den begränsning i LSt:s kompetens enligt LI, som ligger i kravet på en objektivt föreliggande politifara.

B. Bemyndigandet i HSt 55 § 2 mom.

Enligt HSt 55 § 2 mom. skall länsstyrelsen tillse, att »tjänliga åtgärder» vidtagas för avhjälpan av yppade missförhållanden i avseende på allmänna hälsovården; föreskrifter av motsvarande innebörd finnas i EpidL 13 § 1 mom. (jfr 11 §) och LivsmSt 87 §.¹ Dessa stadganden sätta ej uttryckligen några maktmedel i länsstyrelsernas händer,² men åtminstone det förstnämnda bemyndigandet har i praxis ansetts giva stöd åt vissa slag av vitessanktionerade föreskrifter.

Såsom i det föregående framhållits, ägde länsstyrelse enligt § 11 i 1857 års epidemiförordning att till farsoters förekommande eller hämmande utfärda allmänna kungörelser eller särskilda påbud och att därvid bestämma lämpliga viten.³ Att detta klara bemyndigande ej överfördes till 1874 års HSt, finner delvis sin förklaring däri, att kommunerna genom 1862 års kommunalförordningar och genom 1874 års HSt erhöilo befogenhet att antaga bötessanktionerade hälsovårdsföreskrifter av generell natur, och att HSt 1874 tillade hälsovårdsnämnder resp. kommunalnämnder rätt att föreskriva viten i särskilda fall. Länsstyrelsernas befogenheter blevo härigenom till stor del överflyttade till andra organ. Att likväl ett visst praktiskt behov av vitessanktionerade föreskrifter från länsstyrelsernas sida kvarstod, framgår av den senare utvecklingen inom rättspraxis.

Vad beträffar innebörden av bemyndigandet i nuvarande

¹ Se även förslaget till ny HSt, SOU 1953: 31 s. 35, 199 (120 §).

² En annan sak är, att LSt enligt HSt 55 § 2 mom., EpidL 26 § 2 mom. och LivsmSt 87 § äger rikta vitesförelägganden mot kommuner och vissa förvaltningsorgan. — I SOU 1941: 22 s. 31 (12 kap. 2 § 3 mom.) föreslogs en allmän befogenhet för LSt såsom tillsynsmyndighet enligt LivsmSt att förelägga lämpliga viten; någon saklig ändring i förhållande till HSt 55 § 2 mom. synes ej ha åsyftats (s. 350). På grund av kritik från vissa remissinstanser, som uppfattade denna befogenhet som en saklig nyhet, ändrades det föreslagna stadgandet i SOU 1949: 43 (138 §; s. 40, 324 f.) till formell överensstämmelse med HSt 55 § 2 mom.

³ Se ovan s. 58.

HSt 55 § 2 mom., kan till en början fastslås, att länsstyrelse ej med stöd av detta stadgande äger utfärda föreskrifter av samma allmängiltiga karaktär som kommunala hälsovårdsordningar, och detta ej ens om föreskrifterna icke avse viss kommun utan hela länets landsbygd.⁴ Den kommunala förordningsmakten på den allmänna hälsovårdens område utesluter sålunda länsstyrelses möjlighet att ensam utfärda hälsovårdsföreskrifter av allmän och varaktig karaktär.

Hälsovårdsnämnds befogenhet jämlikt HSt 29 och 53 §§ att meddela vitesförelägganden i särskilda fall har däremot i praxis ej ansetts utesluta en motsvarande befogenhet för länsstyrelserna. Det är långtifrån ovanligt, att länsstyrelse såsom första instans meddelar vitesföreläggande eller vitesförbud i hälsovårdsärenden i stället för att överlämna saken till vederbörande hälsovårdsnämnd. Oftast åberopas då intet särskilt författningsstöd för länsstyrelsens befogenhet att utsätta vite; måhända anses det självklart, att länsstyrelsen såsom tillsynsmyndighet ej skall äga mindre maktbefogenheter än de underordnade hälsovårdsnämnderna. Men stundom åberopas uttryckligen HSt 55 § 2 mom. såsom stöd för länsstyrelsens vitesförelägganden.⁵ Häre måste då ligga, att vitesföreläggande är en

⁴ I fallet RÅ 1947 S 198, som gällde tillämpning av en av LSt fastställd ordningsstadga för bedrivande av slakterirörelse och tillverkning av charkuterivaror m. m. inom landskommuner, förklarade RegR, att ifrågavarande ordningsstadga såsom icke tillkommen i den ordning, som i 54 § HSt sägs, icke vore av beskaffenhet att lända till efterrättelse.

I stad äger LSt visserligen jämlikt HSt 30 § utfärda hälsovårdsföreskrifter även mot stadsfullmäktiges bestridande, men dessa skola då underställas KMt, och LSt lär knappast kunna kringgå underställningskravet genom att åberopa HSt 55 § 2 mom. såsom stöd för sina föreskrifter. Det motsvarande måste gälla i fråga om livsmedelsordningar (LivsmSt 105 §).

Ett utfärdande av varaktiga föreskrifter med stöd av EpidL 13 § 1 mom. lär av praktiska skäl icke kunna ifrågakomma.

⁵ Se t. ex. RÅ 1910: 26, 1913: 12, 1916: 68, 1944 S 427, 1951 I 128, 1953 I 248, 1954 I 47, 60 (i de tre första fallen åberopades § 37: 2 i HSt 1874).

av de »tjänliga åtgärder», som stadgandet bemyndigar länsstyrelsen att tillgripa.

En mellangrupp mellan i egentlig mening allmängiltiga föreskrifter och individuella vitesförelägganden utgöres av sådana för envar gällande föreskrifter, som ha en lokalt konkretiserad eller tillfällig innebörd. Att länsstyrelse med stöd av HSt 55 § 2 mom. äger meddela dylika föreskrifter och däri stadga vite, synes framgå av rättspraxis.⁶ De viktigaste exemplen på sådana föreskrifter utgöras av förbud mot vattenförorening genom badning eller tvättning, förbud mot vattenhämtning och isupptagning i visst vattendrag samt förbud mot sammankomster under epidemier.

Länsstyrelsens principiella befogenhet att meddela badningsförbud till skydd mot vattenförorening har erkänts genom ett rättsfall, där högsta domstolen förklarade, att länsstyrelsen enligt de vid tidpunkten för tillkomsten av ifrågavarande förbud gällande bestämmelser (varmed torde ha åsyftats HSt 1874 § 37: 2) på grund av sin befattning med allmänna hälsovården i länet ägt meddela dylikt förbud och för överträdelse därav stadga ansvarspåföljd.⁷

Regeringsrätten har visserligen hittills icke i något fall gått med på utfärdande av badningsförbud till skydd mot vattenförorening. Detta har emellertid, åtminstone i senare praxis, motiverats endast med lämplighetsskäl; sådana omständigheter ha icke förelegat, att förbudet »borde» meddelas.⁸ En dylik motivering innebär intet bestridande av länsstyrelsens lagliga befogenhet att meddela förbud av ifrågavarande slag.

I några tidigare fall har i stället använts en annan motive-

⁶ HSt 55 § 2 mom. (resp. HSt 1874 § 37: 2) åberopades uttryckligen i fallen RÅ 1919 C 251 och 1936 S 319 (jfr även RÅ 1936 S 124, 258). — Att LI 7 § 1 mom. ej bör åberopas som stöd för länsstyrelsens rätt att stadga viten i hälsovårdsmål, har framhållits ovan s. 85 och 88; jfr även nedan s. 105.

⁷ NJA 1939: 235. Jfr *Herlitz* i FT 1938 s. 327 ff.

⁸ RÅ 1928: 44 (min.), 1932 Jo 12, 1935 S 103, 1936 S 124, 258, 1946 S 341, 1950 I 57. Att fråga varit om lämplighetsprövning, framgår särskilt klart av sistnämnda fall. Jfr även RÅ 1947 S 151 (hälsovårdsordning).

ring, som tyder på att regeringsrätten ej ansett badningsförbud lagligen kunna meddelas under förhandenvarande omständigheter. Här anfördes som motivering, att det förhållandet, att vatten från ifrågavarande sjö användes till dricksvatten i vissa samhällen, icke »kunde» föranleda till utfärdande av stadigvarande allmänt förbud mot badning o. d. i sjön.⁹ Meningen härmed torde vara, att ansvaret för de sanitära olägenheternas undanröjande borde läggas på de samhällen, som hämtade dricksvatten från ifrågavarande vattendrag, och att i första hand rening av dricksvattnet borde ske; endast vid epidemier e. d. borde tillfälligt badningsförbud kunna tillgripas. Länsstyrelsens ingripande synes m. a. o. enligt regeringsrättens mening ha varit riktat mot fel adressater. Länsstyrelsens kompetens att utfärda badningsförbud har sålunda prövats under hänsynstagande till frågan, vem som med hänsyn till de föreliggande faktiska förhållandena borde bära ansvaret för de hygieniska vådornas undanröjande.¹⁰

En liknande tankegång framträder i ett senare fall rörande ett av länsstyrelse meddelat vitesförbud för envar att intaga förtäring i en viss kafélokal, som ej uppfyllde HSt:s hygieniska krav. Regeringsrätten förklarade här, att den omständigheten, att innehavaren ej ställt sig till efterrättelse meddelat förbud mot lokalens brukande icke i och för sig utgjort laga grund för meddelande av ifrågavarande för envar gällande vitesförbud,

⁹ RÅ 1928: 44 (maj.), 1936 S 11 (jfr även LSt i RÅ 1946 S 341, 1947 S 151). — I det förstnämnda fallet hade LSt funnit det sökta förbudet lagligen icke kunna meddelas och som skäl härför anført, att LSt jämlikt HSt 55 § 2 mom. endast ägde vidtaga sådana åtgärder, som det på grund av bestämmelserna i övrigt i HSt tillkomme LSt att vidtaga, samt att LSt:s befogenhet jämlikt LI att stadga viten ej kunde komma i tillämpning, då här icke vore fråga om upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.

¹⁰ Frågan om LSt:s befogenhet att förbjuda badning på platser med infekterat vatten synes ej ha varit föremål för prövning i rättspraxis. I SOU 1953: 31 s. 17, 120 (42 § 2 st.) föreslås, att hälsovårdsnämnd skall få befogenhet att meddela dylikt badningsförbud. — Ang. badningsförbud på grund av ordningshänsyn se Ost § 11.

samt att vad eljest i målet blivit upplyst icke heller vore av beskaffenhet att länsstyrelsen på grund därav ägt meddela sådant förbud.¹¹ Även denna motivering torde innebära, att länsstyrelsens ingripande riktats mot adressater, som med hänsyn till föreliggande förhållanden icke rimligen kunde göras ansvariga för ifrågavarande sanitära olägenheter. Endast på denna grund kunde länsstyrelsen anses ha överskridit sin kompetens. Rättsfallet innebär lika litet som de nyss nämnda något principiellt bestridande av länsstyrelsens befogenhet att meddela för envar gällande vitesförbud.

Att länsstyrelse äger en dylik befogenhet, har på ett mera positivt sätt erkänts av regeringsrätten i ett fall rörande vitesförbud mot vattenhämtning och isupptagning i en älv.¹²

Vidare märkes, att länsstyrelse med stöd av § 37: 2 i HSt 1874, vilket stadgande motsvarade nuvarande HSt 55 § 2 mom., ansetts befogad att meddela vitesförbud mot nöjestillställningar och övriga onödiga folksamlingar vid epidemier.¹³ Numera bör samma befogenhet anses tillkomma länsstyrelse med stöd av EpidL 11 och 13 §§.¹⁴

¹¹ RÅ 1949: 45. Jfr numera LivsmSt 3 kap. Huruvida LSt överhuvud har möjlighet att stadga vite jämlikt det nu gällande stadgandet i LivsmSt 87 §, är måhända tvivelaktigt med hänsyn till vissa uttalanden i förarbetena till LivsmSt (se ovan not 2).

¹² RÅ 1936 S 319 (förbudet avsåg ett så stort vattenområde, att HSt 44 § 3 mom. tydligen ej ansetts kunna tillämpas).

¹³ I fallet RÅ 1919 C 251 utfärdade LSt på hälsovårdsnämnds hemställan vitesförbud mot nöjestillställningar under åberopande av HSt 1874 § 37: 2. — I fallet NJA 1915: 634 ansågs LSt äga befogenhet att utfärda vitesförbud mot offentliga danstillställningar och övriga onödiga folksamlingar på grund av rådande barnförlamningsepidemi; av referatet framgår dock ej, jämlikt vilket författningsrum förbudet utfärdats. — I RÅ 1913 C 172 godtogs ett av hälsovårdsnämnd utfärdat generellt vitesförbud mot biograföreställningar; då emellertid nämnden knappast kunnat äga befogenhet att utfärda ett för envar gällande vitesförbud, är det sannolikt, att RegR fann besvären »ej förtjäna avseende» på den grund, att vitesförbudet kunde anses godkänt av länsstyrelsen (jfr RÅ 1912 E 81, 1950 I 57).

¹⁴ Anmärkas må, att LSt vid epizootier äger förbjuda nöjestillställningar

Granskningen av rättspraxis på området visar sålunda, att bemyndigandet i HSt 55 § 2 mom. i princip ansetts giva stöd åt en befogenhet för länsstyrelse att för avhjälpande av hygieniska missförhållanden meddela för envar gällande vitesförbud av lokalt konkretiserad eller tillfällig innebörd, även om dylika vitesförbud på grund av sin obehövlighet eller inriktning mot fel adressater ej alltid vunnit regeringsrättens gillande. Förbuden ha meddelats eller ifrågasatts i sådana fall, som icke varit föremål för någon speciell reglering i HSt. Länsstyrelsens rätt att meddela vitesförbud av denna art har alltså betraktats som en reservtillgång, vilken anlitats där HSt:s regler visat sig otillräckliga. Att en dylik befogenhet bör användas endast vid ingripanden mot extraordinära hygieniska missförhållanden, som icke lämpa sig för allmängiltig reglering, synes uppenbart. Länsstyrelsens befogenhet att meddela för envar gällande vitesförbud jämlikt HSt 55 § 2 mom. bör sålunda anses bunden vid den förutsättningen, att missförhållanden av nyss nämnd art verkligen föreligga i det aktuella fallet.

C. Länsstyrelses möjlighet att stadga ansvarspåföljder

1. De lokala föreskrifter av länsstyrelse, som här behandlas, äro genomgående sanktionerade genom ansvarspåföljder, vilka kunna vara stadgade antingen i föreskrifterna själva eller i allmän författning. Den förra metoden, att påföljderna utsättas i de lokala föreskrifterna, är säkerligen den äldsta i svensk rätt, men i nyare lagstiftning har det blivit allt vanligare, att påföljderna bestämmas genom ett blankettstraffbud i allmän författning.¹ Den senare sanktionsformen har kommit till använd-

o. d. med stöd av EpizL 4 § och EpizK 3 § 9 p.; dylika förbud äro straffsanktionerade. Jfr NJA 1929: 109.

¹ Bland de äldsta exemplen på dylika straffbud må nämnas SL 1864 19: 17 (ang. epizootiföreskrifter) samt fornminnesförordningen 29/11 1867 (nr 71) §§ 7, 12. Jfr även de i Ost 1868 givna straffbestämmelserna för överträdelse av magistrats föreskrifter (se nedan s. 131).

ning exempelvis beträffande epizootiföreskrifter, byggnadsplaner, utomplansbestämmelser och byggnadsförbud, förbud och föreskrifter jämlikt naturskydds-, strand- och väglagarna, lokala trafikföreskrifter och lokala fiskebestämmelser.²

Metoden att i allmän författning utsätta straff för överträdelse av lokala föreskrifter har sannolikt från början varit uttryck för en strävan att förverkliga den s. k. legalitetsprincipen (nulla poena sine lege).³ Vissa främmande strafflagar innehålla omfattande blankettbestämmelser rörande överträdelse av myndighets föreskrifter.⁴ I Sverige återfinnas däremot de flesta dylika bestämmelser i särskilda författningar och icke i strafflagen.⁵ Det synes emellertid i viss mån vara en illusion, att legalitetsprincipen realiserats genom straffstadganden av denna typ; ett fullständigt genomförande av denna princip skulle ju kräva, att ej endast straffsatserna utan även brottsrekvisiten angäves i lagen (nullum crimen sine lege).⁶ Ett bemyndigande att inom vissa gränser utsätta straff i de lokala föreskrifterna är knappast äventyrligare ur rättssäkerhetssynpunkt än ett be-

² EpizL 12 §, ByL 147 §, NaturskL 32 §, StrandL 8 §, VägL 61 §, VägtrF 68 §, FiskSt 22 §, FiskeL 35 §. Se vidare HjulrL 6 §, SkogsvL 37 §, RusdrF 1937 7: 8, BevL 4 §.

³ *Fleiner*, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts (5 Aufl., Tübingen 1920) s. 76 f., uppger, att denna lagstiftningsmetod utbildades i Frankrike under inflytande av 1789 års idéer och därifrån vann insteg i södra Tyskland, medan man i Preussen vidhöll det äldre förfarandet att utsätta straff i varje »Polizeiverordnung».

⁴ Den franska Code pénal ger i art. 471 mom. 15 en allmän bötesbestämmelse för överträdelse av »règlements légalement faits par l'autorité administrative» samt för överträdelse av vissa kommunala föreskrifter. Det förtjänar påpekas, att av myndighet bestämda viten (generella eller individuella) äro en okänd företeelse i fransk rätt.

I norska strafflagen § 339:2 finnes ett allmänt blankettstadgande om bötesstraff för den, som överträder någon av myndighet med stöd av lag och under hot om straff given föreskrift (jfr promulgationslagen § 15).

⁵ Överträdelse av länsstyrelses fridlysning av visst område kan dock under särskilda förhållanden bli straffbar enligt SL 11:3 såsom ohörsamhet mot ordningsmakten. Jfr även SL 10:12.

⁶ Jfr *Sundberg*, Strödda uppsatser (Ekenäs 1943) s. 154.

myndigande att bestämma brottsbeskrivningens innehåll. Tvärtom kan ett bemyndigande av den förra typen medföra, att straffsatserna smidigare anpassas efter förseelsernas olika svårhetsgrad. Å andra sidan medför straffets bestämmande i allmän författning den fördelen, att sådana påföljder som frihetsstraff och konfiskation kunna användas, medan det enligt rådande betraktelsesätt knappast kan överlåtas åt lokala myndigheter att utsätta andra påföljder än böter eller generella viten.

En nackdel med åtskiljandet av den primära, lokala föreskriften och ansvarsbestämmelsen i allmän författning är, att allmänheten kanske ej får fullt klart för sig, vilka påföljder en överträdelse av den förra kan medföra. Det är därför ur rätts-säkerhetssynpunkt önskvärt, att de lokala föreskrifterna innehålla en erinran om de i allmän författning givna ansvarsbestämmelserna. Om en sådan erinran ej är uttryckligen påbjuden,⁷ lär den dock enligt svensk rätt ej vara någon nödvändig förutsättning för ådömande av straff.⁸

I de fall, där straff är utsatt i allmän författning för överträdelse av länsstyrelses föreskrifter, äger denna givetvis ej själv bestämma några ansvarspåföljder, t. ex. under åberopande av LI 7 § 1 mom.⁹

2. I princip bör uttryckligt författningsstöd krävas för länsstyrelses rätt att själv stadga ansvarspåföljder.¹⁰ Att detta krav i praxis ej helt upprätthållits beträffande länsstyrelses vitesstadganden i hälsovårdsmål, har förut påpekats.¹¹ Ett sådant

⁷ HjulrL 9 § (se även de nedan s. 144 not 9—11 anförda författningarna).

⁸ I norsk rätt är straffhot en nödvändig förutsättning för tillämpning av strafflagen § 339: 2. Se NRT 1907: 417, 1910: 281 (jfr s. 289, 353), 1911: 37, 1917: 31, 1923 I 482, 1951: 4.

⁹ Jfr ovan s. 91 f. och nedan s. 110.

¹⁰ Jfr *Herlitz*, Föreläsn. III s. 551 f., samt SvJT 1944: 90. — Ang. legalitetsprincipens upprätthållande betr. individuella viten, se *Thulin* i NAT 1931 s. 252 f., *Fahlbeck* I s. 33, *Herlitz*, Grunddrag s. 119. Jfr ovan s. 88.

¹¹ Se ovan s. 98 f.

avsteg från legalitetsprincipen måste betecknas som otillfredsställande; men saken förbättras knappast, om man söker åberopa bemyndigandet i LI 7 § 1 mom. såsom stöd för vitesstadganden i ämnen, som ej röra allmän ordning och säkerhet.¹²

De ansvarspåföljder, som länsstyrelse på grund av bemyndiganden i allmän författning äger stadga, äro böter och generella viten.¹³ Rätt att stadga »viten» tillkommer länsstyrelse enligt LI 7 § 1 mom. samt vissa andra, mera speciella författningar.¹⁴ »Böter» äger länsstyrelse stadga i byggnadsordningar på landet och tillfälliga ordningsföreskrifter för stad¹⁵ samt i vissa lokala föreskrifter, som normalt antagas av kommunens fullmäktige men kunna utfärdas av länsstyrelse även mot dessas bestridande.¹⁶

Någon begreppslik skillnad mellan de böter och de generella viten, som länsstyrelse äger stadga, kan knappast angivas.¹⁷ Emellertid kan man urskilja en viss typologisk olikhet mellan viten och böter i fråga om det sätt, varpå påföljdsbeloppets storlek brukar bestämmas.

¹² Att klart avgränsa länsstyrelsens befogenheter såsom länets högsta polismyndighet är ur rättssäkerhetssynpunkt lika viktigt som att upprätthålla kravet på laga stöd för vitesstadganden.

Bemyndigande för LSt att stadga vite saknas i KK 17/10 1941 (nr 843) ang. bestämmelser mot vattenförorening. I praxis synes vite ha stadgats under åberopande av LI (se t. ex. Ufs 1950 nr 668, 2552). Detta är dock otillfredsställande, då dylika bestämmelser meddelas dels av hygieniska skäl, dels till skydd för fisket och fågellivet (jfr SOU 1939: 40 s. 105).

¹³ Jämlikt TångtK äger LSt även föreskriva konfiskation (jfr FiskSt 1852 22 § samt NJA 1888: 391, 1893: 390, 1896: 116).

LSt har i brist på laga stöd ej ansetts äga föreskriva en sådan tvångsåtgärd som beslag; se NJA 1910: 27 (jfr W 833).

¹⁴ FornmL 4 och 15 §§; LotsF 49 § 3 st.; KCirk 5/3 1954 (nr 58); VL 2: 35; RenbL 11 § 2 mom. — Jfr ÖÄI 7 §.

¹⁵ BySt 102 §; Ost § 21. Se även TångtK.

¹⁶ Ost § 20; HamnOF, KK 30/4 1925 (nr 100); HSt 30 §; LivsmSt 105, 111 §§.

¹⁷ Skulle fel term användas i en lokal föreskrift, lär detta icke böra tillmätas någon betydelse; se NJA 1939: 235 (jfr dock SvJT 1930: 22).

Någon maximigräns för de vitesbelopp, som länsstyrelse äger bestämma, finnes i allmänhet icke utsatt;¹⁸ länsstyrelsen äger stadga »erforderliga» eller »lämpliga» viten. För bötesbeloppens storlek äro däremot vissa gränser satta. I äldre författningar är maximigränsen fixerad till visst penningbelopp, men i nyare bemyndiganden medges utsättande av dagsböter, i den mån det blir fråga om att stadga strängare straff än 300 kronors böter.¹⁹ Har bötesmaximum i en lokal föreskrift jämligt ett äldre bemyndigande satts till visst belopp över 300 kronor, skola dagsböter likväl ådömas i enlighet med 1 § i särskilda böteslagen; med stöd av ett dylikt bemyndigande kunna f. ö. dagsböter stadgas direkt i den lokala föreskriften.²⁰

Enligt ett uttalande i förarbetena till särskilda böteslagen skola under lagens bestämmelser utan särskilt stadgande ingå jämväl sådana viten, vilka ådömas såsom straff, men ej viten såsom tvångsmedel.²¹ Om länsstyrelsen sålunda i föreskrifter, riktade till allmänheten, utsatt ett vite överstigande 300 kronor, skola dagsböter ådömas.²² I analogi med vad som gäller i fråga om böter borde länsstyrelsen då även med stöd av ett be-

¹⁸ Ett undantag utgör RenbL 11 § 2 mom. (vite 5—500 kr.). — I 1853 års ovan s. 51 nämnda förslag till LI, s. 24 noten, ifrågasattes, om icke det högsta belopp, till vilket KB ägde makt förelägga vite, borde utsättas i LI. — I 43 § förordningen om införande av finska strafflagen bestämmes en maximigräns för förbudsvite; jfr *Merikoski* II s. 146.

¹⁹ BySt 102 §, LivsmSt 111 §. Jfr NByO II § 13 (s. 35) och NLivsmO 24 §.

²⁰ Se särskilda böteslagen 24/9 1931 (nr 328) 1 § samt RÅ 1947: 26 (jfr nedan s. 214).

²¹ KPr 1931: 188 s. 68; NJA II 1931 s. 50. Frågan, hur gränsen mellan »straffvite» och »tvångsmedelsvite» bör dragas, beröres ej i detta uttalande. Enligt den här företrädde meningen bör det avgörande kriteriet vara, om viteshotet riktar sig till allmänheten eller till en eller flera bestämda personer (jfr ovan s. 7 f.).

²² Det anförda uttalandet i förarbetena till särskilda böteslagen måste främst ha syftat på viten, stadgade av LSt, då termen »vite» vid ifrågasvarande tidpunkt i det närmaste kommit ur bruk såsom beteckning för påföljder i kommunala förordningar; se nedan s. 213 f. — Ang. omräkning av viten till dagsböter enligt finsk rätt, se *Merikoski* II s. 145 f.

myndigande att stadga erforderliga viten direkt kunna föreskriva dagsböter i stället för ett vite över 300 kronor; detta torde dock knappast ännu ha förekommit i praxis.²³

I regel bruka böter i lokala förordningar bestämmas till en viss latitud, medan viten i allmänhet angivas till ett bestämt belopp. Något rättsligt hinder torde dock ej föreligga mot bestämmande av vare sig fixa penningböter²⁴ eller en viteslatitud.²⁵ Ha böter eller viten bestämts till ett fixt belopp ej över 300 kronor, är domstol lika bunden vid detta belopp som vid de yttersta gränserna för en fastställd strafflatitud;²⁶ härvid märkes, att SL 4:2 sätter en gräns för kumulationen av böter eller viten vid upprepade förseelser.²⁷ Har påföljden eller dess

²³ Vitesbelopp över 300 kr. torde vara sällsynta i praxis men förekomma dock; se t. ex. Ufs 1950 nr 668 (föreskrifter mot vattenförorening, vite 50—500 kr.) och nr 2216 (föreskrifter om farleds begagnande efter naturkatastrof, vite högst 10.000 kr.).

²⁴ Jfr nedan s. 214 ang. böter i kommunala ordningsstadgor. Se å andra sidan SvJT 1930:22.

²⁵ Se t. ex. NJA 1917:455 (vite 2—20 kr.) samt Ufs 1950 nr 668, 2216 (ovan not 23).

²⁶ Domstol äger sålunda nedsätta dylika fixa belopp endast i de fall, som äro förutsedda i strafflagens allmänna del (se SL 3:5 och 5:2, 6, 9). — Individuella viten, vilka ju genomgående bestämmas till ett fixt belopp, ha i nyare praxis ansetts kunna jämkas av domstol (se särskilt NJA 1951:116). Denna praxis kan knappast åberopas som stöd för jämkning av fixa generella viten, vilka i stället böra jämsställas med fixa penningböter.

²⁷ Maximigränsen för penningböter såsom gemensamt straff är enligt SL 4:2 500 kr. (Att SL 4 kap. är avsett att gälla även inom specialstraffrätten, framgår av SOU 1937:24 s. 102 och NJA II 1938 s. 561 samt särskilda böteslagen 2 §.)

Före 1938 års ändringar i SL 4 kap. fanns ingen övre gräns för kumulationen av böter vid realkonkurrens. Exempel på kumulation av fixa generella viten vid upprepade förseelser (dock utan överskridande av den nu stadgade gränsen) erbjuda fallen NJA 1895:553 och SvJT 1933:16. (Jfr ang. individuella viten NJA 1939:572; obilliga följder av kumulationen kunna, då SL 4 kap. ej gäller för dylika viten, endast undgå genom jämkning, jfr NJA 1951:116.)

Förutsättning för att kumulation skall ifrågakomma är givetvis, att de upprepade handlingarna äro att bedöma såsom särskilda brott, icke såsom

maximum bestämts högre än till 300 kronor, spelar det där-
emot i praktiken ingen roll, om ett fixt belopp eller en latitud
blivit utsatt, eftersom i båda fallen dagsböter skola utdömas,
varigenom domstolen automatiskt får möjlighet till straffmät-
ning.

3. Länsstyrelses möjlighet att stadga ansvarspåföljder inne-
bär en viss risk för att handlingar straffbeläggas, vilka redan
enligt allmän författning förskylla straff. Olägenheterna av en
dylik kollision mellan olika straffbud med helt eller delvis
identiska brottsbeskrivningar kunna motverkas på två sätt.
Dels kan länsstyrelsens kompetens, såsom skett i LI 7 § 1
mom.,²⁸ begränsas till fall, där ansvar icke är i lag bestämt.
Dels kan det, såsom i OSt § 28, föreskrivas, att ansvar icke
må ådömas enligt de lokala föreskrifterna, där straff enligt all-
män lag följer å förseelsen. Ehuru uttryckliga regler av denna
innebörd saknas i flera av de författningar, som reglera läns-
styrelses rätt att stadga ansvarspåföljder, torde dessa regler
höra anses ha generell giltighet inom området för länsstyrelses
förordningsmakt.

Principen, att länsstyrelse ej äger stadga vite, där ansvar är
i lag bestämt, kom först till uttryck i KBr 10/5 1815 såsom en
reaktion mot länsstyrelsernas bruk att genom generella
vitesstadganden förhöja i lag eller författning utsatta bö-
ter.²⁹ Att en länsstyrelse stadgar viten i direkt syfte att höja
en i dess tycke otillfredsställande straffsats, lär emellertid
knappast förekomma numera. Åsidosättes principen, torde det
i allmänhet bero på att länsstyrelsen ej har klart för sig, att
ifrågavarande handlingssätt redan är straffbelagt. Regeln inne-

innebärande enkel brottslighet (jfr *Bergendal* s. 657 ff.). Enligt vissa stad-
ganden (t. ex. OSt § 25 och HSt 58 §) kan åtalet härvid få betydelse för
fastställandet av brottsenheten (jfr 1 p. i övergångsbestämmelserna till
lagen 3/6 1938 nr 251 om ändring i vissa delar av strafflagen).

²⁸ Jfr även ÖAI 7 § och RenbL 11 § 2 mom.

²⁹ Se ovan s. 36 och 52 f.

bär en begränsning av länsstyrelsens kompetens och åsyftar sålunda närmast att förhindra tillkomsten av vitesstadganden för fall, som redan täckas av ett straffbud. Ett vitesstadgande, som utfärdas i strid med denna princip, kan upphävas, om det överklagas, men blir även eljest verkningslöst. Att principen sålunda har karaktären av en kompetensregel och ej endast av en kollisionsnorm för undvikande av dubbelbestraffning, saknar ej praktisk betydelse. Om länsstyrelsen finge utsätta en viss påföljd i sina föreskrifter, medan en annan påföljd skulle ådömas enligt allmän författning, skulle allmänheten nämligen kunna bli vilseledd i fråga om påföljdens stränghet. Det är därför av vikt, att redan tillkomsten av lokala ansvarsstadganden för i allmän författning straffbelagda fall förhindras.

Å andra sidan är det ej tillräckligt med en regel, som på detta sätt begränsar länsstyrelsens kompetens. En kollision mellan ett straffbud i allmän författning och ett av länsstyrelse meddelat vites- eller bötesstadgande kan uppkomma även i fall, där länsstyrelsen icke kan sägas ha överskridit sin kompetens. Kollisionen kan sålunda bero på lagstiftning, tillkommen senare än länsstyrelsens föreskrifter.³⁰ Det kan även tänkas, att det handlingssätt, för vilket länsstyrelsen stadgat böter eller viten, ej i allmänhet utan endast under speciella omständigheter kan komma att täckas av ett straffbud i allmän författning. I dylika fall kan länsstyrelsen ej sägas ha överskridit sin kompetens, och en dubbelbestraffning kan undvikas endast genom en regel, enligt vilken ansvar enligt de lokala föreskrifterna ej får ådömas samtidigt med straff enligt allmän författning.

När domstolarna i praxis ha vägrat tillämpa en av länsstyrelse stadgad ansvarspåföljd för redan straffbelagda handlingar, har detta stundom skett under uttryckligt åberopande av att länsstyrelsen överskridit sin befogenhet.³¹ Men det har

³⁰ I detta fall kan en analogisk tillämpning av SP 3 § ifrågakomma. Jfr nedan s. 274.

³¹ I NJA 1901: 195 förklarades, att KB saknat behörighet att bestämma vite i ett meddelat flottningsförbud, då ansvar för dettas överträdande

även förekommit, att straff enligt allmän författning ådömts direkt i stället för den av länsstyrelsen stadgade påföljden,³² utan att kompetensfrågan berörts; detta har skett ej endast där länsstyrelsens ansvarsstadgande blivit ersatt genom senare lagstiftning³³ utan även eljest.³⁴ Av praxis framgår vidare, att länsstyrelses vites- eller bötesstadganden fått vika ej endast för fullständiga straffstadganden i allmän lag, vilka väl närmast åsyftas i LI 7 § 1 mom., utan även för blankettstraffbud och för ansvarsbestämmelser i författningar, utfärdade av KMt ensam.³⁵

Principen, att länsstyrelse ej äger stadga vite, där ansvar är i lag bestämt, kan ej anses åsidosatt i sådana fall, där länsstyrelsens föreskrifter avse handlingar, som endast under speciella omständigheter kunna komma att falla in under ett straffbud i allmän författning. Lämpligt är dock, att länsstyrelsens ansvarsbestämmelse innehåller ett förbehåll för dylika situationer, i den mån de kunna tänkas inträffa. Oavsett om sådant förbehåll gjorts eller ej, måste länsstyrelsens ansvarsbefanns stadgat i 21 § flottningsstadgan 30/12 1880 (nr 58), som i stället tillämpades.

Jfr ang. äldre praxis ovan s. 37 not 22 samt ang. praxis betr. vitesförbud till skydd för enskild rätt ovan s. 82.

³² Även om åklagaren endast yrkat tillämpning av LSt:s ansvarsstadgan de, bör domstolen äga tillämpa ett straffbud i allmän lag (jfr RB 30:3 p. 2). Huruvida samma princip gäller beträffande individuellt vite, är måhända mera diskutabelt; se å ena sidan NJA 1916:492, å andra sidan SvJT 1930: 61, 1952: 282.

³³ I fallen NJA 1885:472, 474 tillämpades 21 § i 1880 års flottningsstadga i stället för ett av KB tidigare meddelat vitesförbud mot flottning av obarkat timmer. — I NJA 1891:400 tillämpades SL 24:4 i stället för ett av KB före SL:s ikraftträdande meddelat vitesförbud mot tångtäkt. (Jfr härmed fallet RÅ 1909:19, där RegR, möjligen på grund av besvärssyrkandets begränsning, ogillade klagan över en tångtäktsstadga, vilken vid bötesansvar förbjöd förfaranden, som redan torde ha varit straffbara enligt SL 24:6.)

³⁴ I NJA 1925:424 tillämpades 22 § i FiskSt 1900 i stället för en bötesbestämmelse i en senare utfärdad lokal fiskestadga.

³⁵ NJA 1885:472, 474, 1901:195, 1925:424.

stämmelse vika vid uppkommande kollisioner. Om t. ex. länsstyrelsen vid vite fridlyst visst område för ordningens upprätthållande, blir ej vitesstadgandet utan SL 11: 3 att tillämpa, om fridlysningen trotsas av en deltagare i folksamling som stör allmän ordning. Och har länsstyrelsen för att förekomma ett visst slags brott vid vite förbjudit handlingar, som kunna utgöra (eljest straffria) förstadier till samma brott,⁸⁶ lär vitet knappast komma att utdömas, när straff utmätas för ett begånget fullbordat brott.⁸⁷

Från de nu nämnda situationerna har man att skilja fall av ideell brottskonkurrens. Det kan inträffa, att en överträdelse av en föreskrift, som länsstyrelsen meddelat i allmänt intresse, tillika innefattar ett straffbelagt angrepp på enskilda intressen. Länsstyrelsen äger visserligen ej meddela fridlysning till skydd för enskild rätt, men detta hindrar ej, att ett privat område kan fridlysas till skydd för ett verkligen föreliggande offentligt intresse, t. ex. för upprätthållande av allmän ordning eller till förekommande av hygieniska missförhållanden. Överträdelse av en sådan fridlysningsföreskrift skall åtalas, även om den skett med markägarens samtycke, och oberoende av målsägandes angivelse.⁸⁸ Skulle överträdelsen tillika innefatta hemfrids-

⁸⁶ Något hinder för dylika vitesförbud lär i och för sig icke föreligga. I fallet FT 1944: 40 gjorde LSt utan framgång gällande, att fridlysning av visst område vid ett vattendrag i syfte att hindra olovligt fiske ej kunde meddelas, då ansvar för olovligt fiske vore i lag bestämt. (En annan fråga är, om syftet med den begärda fridlysningen kunde hänföras till upprätthållande av allmän ordning och säkerhet; jfr härom ovan s. 87 f.)

⁸⁷ Jfr *Hagströmer*, Svensk straffrätt I (Uppsala 1901—05) s. 651 f., även som FJFT 1874 s. 102 ff.

⁸⁸ Detta förutsätter givetvis, att det verkligen är fråga om en fridlysning till skydd för ett allmänt intresse. *Reuterskiöld*, Mat. förv.r. s. 243, synes utgå från att LSt:s fridlysning till skydd mot hemfridsbrott i och för sig medför, att en överträdelse av densamma blir att betrakta som ett brott mot allmän ordning, vilket ligger under allmänt åtal; ordningsföreselsen skulle alltså vara ett brott för sig, skilt från hemfridsbrottet, och därmed skulle en dylik fridlysning vara tillåtlig. Detta är dock ett uppenbart cirkelresonemang; det intresse, som fridlysningen avser att skydda, förvandlas ej från enskilt till allmänt enbart genom LSt:s förordnande.

brott eller åverkan, föreligger ideell konkurrens, och påföljden skall bestämmas enligt reglerna i SL 4 kap.³⁹

Grundsatsen, att länsstyrelse äger stadga vite endast där ansvar ej är i lag bestämt, lägger givetvis ej hinder i vägen för att länsstyrelsen stadgar ansvar i syfte att fullständiga en *lex imperfecta*. Detta förfarande torde dock numera vara mycket sällsynt.⁴⁰ Att länsstyrelsen genom allmänna och varaktiga föreskrifter skulle stadga ansvar för överträdelse av en lagbestämmelse, står ej heller i överensstämmelse med den här hävdade begränsningen i länsstyrelsens kompetens enligt LI 7 § 1 mom. med avseende å graden av föreskrifternas allmängiltighet;⁴¹ ingripanden genom vitesförbud i enstaka fall komma å andra sidan i strid mot kravet på normmässighet inom förvaltningen.⁴²

När principen, att länsstyrelse äger stadga viten endast i fall, där ansvar icke är i lag eller författning bestämt, först fastslogs genom KBr 10/5 1815, avsåg den endast generella viten. Genom att föreskriften i LI om länsstyrelses rätt att stadga viten kommit att användas som stöd även för individuella vitesförelägganden, har nämnda princip emellertid kommit att gälla även för individuella viten. Den har vidare blivit upptagen i ett flertal speciella författningsstadganden rörande vitesförelägganden i särskilda fall.⁴³ I praxis har principen ofta vun-

³⁹ Förbehållet i LI 7 § 1 mom. åsyftar sålunda ej fall av ideell konkurrens. Detta gjorde ej heller det äldre KBr 14/12 1781, som uttryckligen påbjöd utdömande av viten utöver lagstadgade böter. För undvikande av stötande resultat synes man emellertid i Finland, där sistnämnda KBr gällde ända till 1894, felaktigt ha tolkat detsamma som åsyftande endast ideell konkurrens (se FJFT 1874 s. 102 ff.).

⁴⁰ Ang. äldre praxis se ovan s. 38. — Ett exempel från modern tid på dylika vitesstadganden anföres hos *Ståhlberg*, Inr.förv. s. 31 not 2.

⁴¹ Jfr ovan s. 71 ff.

⁴² Ett exempel på ett av magistrat meddelat individuellt vitesförbud för sanktionerande av en *lex imperfecta* erbjuder fallet W 665 (jfr JO 1930:252).

⁴³ Se t. ex. OST § 22; BySt 1874 § 8; BySt 1931 5, 82, 100 §§; HSt 1874 §§ 23, 30; HSt 1919 29, 53 §§; EpidL 29 §; LivsmSt 99 §; RB 9:8.

nit tillämpning, dels i fråga om vitesförelägganden enligt dylika speciella författningsstadganden, såsom i hälsovårdsmål⁴⁴ och byggnadsmål,⁴⁵ dels även beträffande länsstyrelses vitesförelägganden med eller utan stöd i LI⁴⁶ samt beträffande vitesföreläggande av domstol.⁴⁷ Att vite ej får föreläggas i fall, där ansvar är bestämt i allmän författning, får numera be-

⁴⁴ RÅ 1910 C 70, 1921 S 105, 1923 S 127, 1929 S 189, 1934 S 235, 301, 1940 S 298, 1941 S 344, 1944 S 244, 427, 1946: 20, 1947 S 156, 1948 I 119, 1950 I 270, 1953 I 292; SvJT 1952: 282.

⁴⁵ NJA 1906: 388, 1951: 116 (HovR); SvJT 1930: 61; RÅ 1916 C 17, 1933 K 1, 1939 K 193. Jfr SOU 1945: 15 s. 565 f. — Enligt tidigare praxis uteslöts vitesföreläggande i byggnadsmål ej endast av stadgat ansvar utan även av i lag föreskrivet handräckningsförfarande; se RÅ 1916 C 220, 1917: 6, 1928 K 108, 1932 K 112, 308, 1933 K 219, 1934: 25, 1934 K 318, 319, 1935 K 68, 336, 408, 1936 K 103, 184, 1937 K 342, 1939 K 307, 1941 K 160, 1942 K 104, 1943 K 264, 1944 K 64 (jfr *Söderberg* i NAT 1934 s. 129 ff.; se även betr. vägmål RÅ 1939 K 23). Numera må enligt BySt 164 § vitesföreläggande meddelas, ändå att handräckning kan beviljas enligt 148 § ByL (jfr även StrandL 9 §).

⁴⁶ NT 1872: 225 (förbud mot kvacksalveri); NJA 1874: 370, 1875: 1 (avverkningsförbud, ansvar stadgat i BB 10: 8). Jfr även RÅ 1942 S 486, SvJT 1942: 83 (ÖÅ:s vitesförbud mot utställande av förargelseväckande anslag i skyltfönster).

I fråga om LSt:s vitesförelägganden mot kommunala förtroendemän märkes, att i fallen RÅ 1911 C 156, 1912: 75 ämbetsansvaret ansågs utsluta åläggande vid vite för kommunalnämnds ordförande att utlämna räkenskaper för revision. Å andra sidan har kommunalstämmas ordförande, ehuru underkastad ämbetsansvar (NJA 1921: 172), vid vite ålagts att utlysa stämma; se W 758, RÅ 1911 C 41, 1912 C 114, 1914 C 125, 1918 C 67, 1937 S 99. Andra exempel på vitesförelägganden mot kommunala förtroendemän med ämbetsansvar: W 256, 1448; RÅ 1917: 87, 1929 S 25 (jfr även W 1262).

⁴⁷ NJA 1874: 16 (vitesförbud mot kvacksalveri), 1948: 642 (vitesförbud mot illojal konkurrens); SvJT 1942: 89 (vanhävd); jfr även NJA 1946: 468 (vitesförbud meddelat mot begagnande av gångstig).

Anmärkas må, att ehuru BrSt 1874 § 15:1 stadgade böter för underlåtenhet att efterkomma föreskrifter vid brandsyn (vitesföreläggande kunde ej meddelas vid brandsyn, NJA 1916: 492), domstol ansetts äga bestämma vite för fortsatt dylik underlåtenhet; se NJA 1898: 44, 1908: 497 (jfr även 1911 B 797).

traktas som en allmänt gällande princip i svensk rätt, från vilken undantag kan göras endast med stöd av uttryckligt författningsstadgande.⁴⁸ I doktrinen har de lege ferenda gjorts gällande, att vitesföreläggande kan ha en funktion att fylla såsom komplement till straff, särskilt i sådana fall, där straffet visat sig ineffektivt och det gäller att komma till rätta med fortsatt tredska från den enskildes sida.⁴⁹ Här är dock ej rätta platsen att taga ställning till detta spörsmål, som torde sakna betydelse, när det gäller generella viten.

4 §. BESVÄRSFÖRFARANDET

1. Länsstyrelsernas normgivningsbeslut äro generellt överklagbara.¹ Tillämpliga besvärsmåttbestämmelser finnas i de flesta specialförfattningar på förevarande område; skulle dylika föreskrifter saknas,² bli besvärsmåttreglerna i LI 56 § att tillämpa.

Besvärsmått tillkommer enligt några författningar den, som anser sin mått förnärmat eller obehörigen inskränkt av länsstyrelsens beslut.³ I allmänhet saknas dock föreskrifter angående besvärsmåttretten. Detta förändrar emellertid ej saken: i princip är envar besvärsmåttberättigad, som beröres av länsstyrelsens beslut.

⁴⁸ Som exempel på dylika stadganden må nämnas taxeringsförordningen 28/9 1928, 40 § 2 mom., trafikförsäkringslagen 10/5 1929, 25 §, och VägtrF 65 § 4 mom. 3 st. — Jfr SvJT 1943: 67, 1946: 61 (tillämpning av KF 13/12 1940 om allmän omsättningsskatt).

⁴⁹ *Fahlbeck* I s. 52 ff.; *Ekelöf*, Straffet, skadeståndet och vitet (Uppsala 1942) s. 149 ff.; *Petrén* i FT 1946 s. 242 f.; *Welamson*, Om brottmåttldomens måttkraft (Sthlm 1949) s. 235 f.

¹ I en del fall skall LSt:s beslut underställas KMts prövning (Ost § 30; HSt 30 § 2 mom., 34 §; LivsmSt 105 §; ByL 15, 35, 80, 101, 106, 108, 167 §§; VägL 34 §). Detta hindrar emellertid ej beslutets överklagbarhet. Se W 1286; SKT 1900: 11; RÅ 1916 C 28, 1932 S 110, 1938 K 14.

² Detta är fallet t. ex. betr. LSt:s föreskrifter enligt BevL, VL 2: 35, 5: 12 och 8: 2 samt LotsF 49 §.

³ Ost § 27, HSt 60 §, EpidL 32 §. (Jfr HSt 1874 § 41, BySt 1874 § 47.)

Kretsen av personer, som kunna anses berörda av länsstyrelsens föreskrifter, måste helt naturligt variera med föreskrifternas innebörd. Är det fråga om bestämmelser, avsedda att gälla för en större allmänhet, t. ex. ordningsföreskrifter och trafikföreskrifter, lär det knappast vara möjligt att utesluta någon person, hörande till ortsbefolkningen, från klagorätt. Kunna bestämmelserna rimligen endast beröra vissa kategorier av medborgare — vilket torde vara fallet med t. ex. lokala fiskebestämmelser, föreskrifter om allmän farleds begagnande och föreskrifter om bredden av hjulringar å arbetsåkdon på landet — lär det ankomma på klaganden att göra sannolikt, att länsstyrelsens beslut verkligen berör hans intressen.

I fråga om sådana lokala föreskrifter, som innebära inskränkningar i rätten att disponera över fast egendom, är intressentskapet givetvis i första hand knutet till markäganderätten eller till andra rättigheter till de fastigheter, som beröras av föreskrifterna.⁴ En formell begränsning av de klagoberättigades krets till enbart »sakägare» av detta slag är stadgad, eller kanske snarare förutsatt, i ByL 150 § 3 st.; har länsstyrelse till alla delar fastställt i vederbörlig ordning handlagt förslag rörande byggnadsplan eller utomplansbestämmelser (på landet), må klagan föras allenast av sakägare, som i ärendet framställt yrkande, vilket helt eller delvis lämnats utan bifall.⁵

Över beslut, varigenom länsstyrelsen avslagit en begäran om utfärdande av lokala föreskrifter, lär klagan få föras endast av sökanden.⁶

2. Flertalet besvärsmått bestämmelser på förevarande område innehålla, att besvär över länsstyrelsens beslut må anföras i den

⁴ Jfr ang. s. k. grannelagsverkan *Westerberg*, Om administrativ besvärsmått (Sthlm 1945) s. 153 f.

⁵ Jfr ang. sakägares underråttande om framlagt förslag BySt 122 och 128 §§. — En liknande begränsning av klagoråttten stadgades i NaturmL 1909 3 § 4 st.; jfr RÅ 1928 Jo 11 samt *Westerberg*, a. a. s. 98.

⁶ Jfr *Westerberg*, a. a. s. 83 ff., 128 ff.; *Herlitz*, Förv.förf. s. 188.

ordning (eller inom den tid), som i allmänhet är bestämd för överklagande av förvaltande myndigheters och ämbetsverks beslut.⁷ I några fall heter det, att klagan må föras i den ordning, som är stadgad för ekonomimål (eller hushållningsmål) i allmänhet.⁸ Båda uttrycken innebära en hänvisning till KF 14/12 1866 (nr 81 s. 1) ang. ändring av gällande stadganden om tid för besvärns anförande i mål, som handläggas av förvaltande myndigheter och ämbetsverk.⁹ Denna förordning innehåller, att besvärstiden i allmänhet är trettio dagar från beslutets delfående, i de nordligaste länen dock fyrtiofem dagar, samt att menighet äger tillgodonjuta femton dagar längre besvärstid. Fr. o. m. 1/1 1955 komma dylika hänvisningar i stället att avse lagen 4/6 1954 (nr 355) om besvärstid vid talan mot förvaltande myndighets beslut, enligt vilken besvärstiden, om ej annat följer av lag eller författning, skall vara tre veckor (för menighet dock fem veckor) från det klaganden fick del av beslutet.

I en del författningar finnas avvikande bestämmelser om besvärstidens längd. Denna är sålunda en månad enligt ByL 150 § 1 st., LivsmSt 114 § och SkogsvL 43 § 2 mom.¹⁰ samt två månader enligt FiskeL 41 §.¹¹ I LI 56 § föreskrives en besvärstid av en månad från beslutets delfående; denna bestämmelse är tillämplig på länsstyrelses vitesstadganden jämlikt LI 7 § 1 mom. samt i fråga om länsstyrelses föreskrifter jämlikt författningar, som helt sakna besvärbsbestämmelser.¹²

⁷ Ost § 27, HSt 60 §, EpizK 12 §, ByL 150 § 2 st., BySt 167 § 2 mom., NaturskL 35 §, StrandL 10 §, VägL 66 §, VägtrF 76 §, RenbL 64 §.

⁸ HjulrL 5 §, FornmL 19 §, TångtK. — Denna lokution torde ursprungligen ha åsyftat de besvärnsförfattningar, som gällde före KF 1866. Jfr SOU 1953: 30 s. 15 not 1.

⁹ Undantagsvis förekommer en i direkta ordalag meddelad hänvisning till KF 1866; se FiskSt 12 § (jfr härmed FiskSt 1852 22 § och KF 24/11 1876 nr 45 s. 7).

¹⁰ Jfr även SOU 1953: 31 s. 39 (förslaget till HSt 133 § 1 mom.).

¹¹ Jfr även KPr 1954: 183 s. 12 (FiskSt 41 §),

¹² En allmän besvärregel infördes i LI först genom KK 12/12 1947 (nr 966). Dessförinnan hade man att tillämpa KF 1866, där speciella besvärbs-

I allmänhet innehålla besvärstidens bestämmelserna intet närmare om utgångspunkten för besvärstidens beräkning (*terminus a quo*), än att denna utgöres av beslutets delfående.¹³ Detta i och för sig föga upplysande uttryckssätt förklaras i viss mån därav, att besvärstidens bestämmelserna ofta avse ej endast normbeslut utan även individuella förvaltningsakter. När det gäller beslut, avsedda att gälla för envar, måste emellertid den personliga delgivningen ersättas med någon form av allmänt kungörande. Författningarna innehålla ej sällan föreskrifter om kungörande av länsstyrelsens beslut, men de påbjudna kungörelseformerna tjäna i allmänhet andra syften än att bilda utgångspunkt för besvärstidens beräkning;¹⁴ dessa publicitetsföreskrifter sakna därför betydelse i detta sammanhang.

För att besvärstiden skall börja löpa, måste länsstyrelsens beslut, där annat ej är uttryckligen stadgat, kungöras på det sätt, som angives i KBr 5/1 1808,¹⁵ jämfört med lagen 13/3 1942 (nr 117) med vissa bestämmelser om kungörande i kyrka. Enligt förstnämnda författning skola resolutioner och utslag, som KB meddela uti ekonomi- och politimål, vilka röra antingen hela menigheter eller så många särskilda personer, att en be-

regler sagnades eller ej innehöllo något om besvärstiden (jfr RÅ 1937 K 247). Uttalandet i SOU 1953:30 s. 17 f., att införandet av en generell besvärregel i LI ej kunnat rubba tillämpligheten av KF 1866, torde endast åsyfta sådana fall, där speciella besvärstidens bestämmelser funnits men ej innehållit något om besvärstiden utan s. a. s. innefattat en tyst hänvisning till KF 1866.

¹³ Enligt ByL 150 § 1 st. räknas dock besvärstiden från beslutets meddelande (efter anslag). FiskeL 41 § stadgar uttryckligen, att besvärstiden skall räknas från beslutets kungörande i kyrka; jfr även KPr 1954:183 s. 12 (FiskSt 41 §).

¹⁴ Se närmare nedan s. 257 ff. Att kungörandet ej kan tjäna som utgångspunkt för besvärstidens beräkning, framstår särskilt klart i de fall, där det föreskrives, att LSt skall kungöra vad som »slutligen» stadgats; se FiskSt 12 § 3 st. och HjulrL 9 §.

¹⁵ Publicerat hos *Backman* II s. 568 f. samt i *Svensk lagsamling*, Kommunallagarna (Sthlm 1950) s. 290 f., och *Kyrkorätt* (Sthlm 1952) s. 703 f. — KBr 1808 är i sammandrag infört även i SRL efter RP.

styrkt avskrift av samma beslut icke kan varje person utan större kostnad och besvär tillställas, kungöras genom uppläsande från vederbörande predikstolar; kommande tiden till besvärns anförande över givna resolutioner och beslut att räknas från dessas kungörande genom uppläsning å predikstolarna. I stället för kungörelses uppläsande i kyrka skall enligt 1942 års lag före gudstjänstens början i vapenhuset eller å annan lämplig plats i eller vid kyrkan anslås kungörelsens rubrik eller kort uppgift om dess innehåll jämte tillkännagivande, att kungörelsen, där ej laga hinder möter, under den närmaste veckan finnes tillgänglig för allmänheten å pastorsexpeditionen eller annat ställe som av vederbörande präst bestämts.

I vilka församlingar länsstyrelsens beslut skall på detta sätt kungöras, beror på utsträckningen av de utfärdade föreskrifternas giltighetsområde. En föreskrift, som är avsedd att gälla inom hela länet, måste sålunda kungöras i samtliga församlingar inom länet. Är föreskriften avsedd att gälla endast inom ett mera begränsat område, är det tillfyllest med kungörande inom den eller de församlingar, inom vilka föreskriftens giltighetsområde helt eller till någon del faller. Om kungörande skall ske i flera församlingar, bör besvärstiden i enlighet med KBr 3/2 1818¹⁶ räknas från den dag, då länsstyrelsens beslut kungjordes i den församling, där meddelande om beslutet sist anslogs.

Ett kungörande på detta sätt av länsstyrelsens beslut är tillräckligt, för att besvärstiden skall börja löpa, även om beslutet ej därigenom faktiskt skulle komma till alla berörda personers kännedom, och även om det kan tänkas komma att beröra personer, som vid tiden för kungörandet äro bosatta utanför föreskrifternas giltighetsområde. Att kungörandet verkligen sker på föreskrivet sätt, är å andra sidan av vikt, ej endast för att av beslutet berörda personer skola få tillfälle att klaga, utan även för att länsstyrelsens beslut skall ha utsikt att vinna laga

¹⁶ Se *Backman* II s. 448, 569 samt *Svensk lagsamling, Kyrkorätt* (Sthlm 1952) s. 704, och SRL efter RP.

kraft. I sistnämnda hänseende märkes dock, att länsstyrelsens beslut i åtskilliga fall skall lända till efterrättelse utan hinder av anförda besvär.¹⁷

3. Besvär över länsstyrelsens beslut om utfärdande av lokala föreskrifter anföras hos KMt i vederbörande statsdepartement.¹⁸ Frågan, om besvären skola upptagas och avgöras av regeringsrätten eller av KMt i statsrådet, får avgöras med ledning av lagen 26/5 1909 om KMts regeringsrätt.

I den proposition med förslag till RegRL, som förelades 1909 års riksdag, anförde departementschefen bl. a., att underordnade statsorgan i ej så få fall hade att utöva en reglerande myndighet, som vore nära besläktad med konungens ekonomiska lagstiftningsmakt och kunde betraktas såsom ett utflöde av denna, samt att det syntes honom naturligt, att regeringen borde äga pröva de klagomål, vartill sättet för denna myndighets begagnande kunde giva anledning. Som exempel på hithörande myndighetsbeslut nämnde departementschefen bl. a. KB:s förordnanden om stadsstadgornas tillämpning inom landsbygdsområden, KB:s förordnande om utfärdande av hälsovårdsföreskrifter i stad, KB:s beslut om fastställelse av kommunalstadgar samt allmänna ordningsföreskrifter, meddelade av KB, magistrat eller polismyndighet.¹⁹

Av detta uttalande kan man utläsa så mycket som att avsikten varit att från regeringsrättens prövning undantaga åtminstone sådana av länsstyrelse utfärdade föreskrifter, som äro av mera allmängiltig innebörd. Avgörande för kompetensfördelningen mellan regeringsrätten och KMt i statsrådet äro emellertid i första hand de uttryckliga stadgandena i RegRL. En-

¹⁷ Se närmare nedan s. 247 f.

¹⁸ Enligt KInstr för kammarkollegium 14/11 1879 (nr 59) § 4:2 b, e och f skulle klagan föras hos kammarkollegium i vissa hithörande mål (flottleds- och farledsmål, grindmål och tångtäktsmål; jfr RÅ 1909:19). Dessa föreskrifter fingo emellertid ingen motsvarighet i KInstr 26/5 1909 (nr 40); jfr NJA II 1909 nr 4:4 s. 43.

¹⁹ KPr 1909:11 s. 23 f.; NJA II 1909 nr 4:4 s. 28 f.

dast i den mån dessa kunna giva rum för skilda tolkningar, har man att söka ledning i de allmänna principer, som kunna ligga till grund för lagen.

Vissa mål rörande länsstyrelses normbeslut ha i RegRL uttryckligen hänförs till regeringsrättens kompetensområde. Enligt 2 § mom. 8:o och 11:o höra sålunda till regeringsrättens upptagande och avgörande besvär i mål rörande byggnadsförbud m. m. enligt väglagen,²⁰ mål om bredden av hjulringar å arbetsåtkdon på landet,²¹ mål om sättet för begagnande av allmän farled,²² mål om ordningen och sättet för begagnande av samfärdad tångtåkt²³ samt mål om KB:s beslut angående tillämpning av lagen om fornminnen.²⁴

I praxis har regeringsrätten i viss utsträckning prövat besvär över av länsstyrelse utfärdade föreskrifter av tillfällig eller lokalt konkretiserad innebörd. Tydligt föreligger här en extensiv tolkning av RegRL 2 § mom. 16:o och 17:o. Mom. 16:o hänför, såvitt här är i fråga, till regeringsrättens prövning mål om meddelande i särskilda fall av tillstånd, förbud eller föreläggande jämlikt författningar och föreskrifter rörande den allmänna hälsovården och motverkande av vattenförorening samt (med vissa undantag) rörande städernas eller andra orters byggnadsväsen. Enligt mom. 17:o höra till regeringsrättens kompetensområde bl. a. mål om annat föreläggande vid vite än sådant, som må givas enligt vissa särskilt uppräknade författningar. Restriktivt tolkade borde dessa stadganden avse endast individuella förvaltningsakter.²⁵

Tydligt har mom. 16:o tillämpats i en del äldre fall, där RegR upptagit och prövat besvär över av länsstyrelse medde-

²⁰ Jfr ovan s. 63. Tidigare nämndes här även mål om tid för grinds öppethållande (jfr ovan s. 63).

²¹ Jfr ovan s. 64.

²² Jfr ovan s. 64 f.

²³ Jfr ovan s. 68.

²⁴ Jfr ovan s. 61 f. Tidigare nämndes här även mål om naturminnesmärkens fredande.

²⁵ Ang. motiven till dessa moment, se NJA II 1909 nr 4: 4 s. 30, 47 f.

lade nybyggnadsförbud enligt byggnadslagstiftningen;²⁶ praxis har dock senare ändrats på denna punkt.²⁷ Mera ovisst är, om mom. 16:o eller mom. 17:o kommit till användning i de fall, där regeringsrätten handlagt besvär över länsstyrelses jämlikt HSt 55 § 2 mom. (resp. HSt 1874 § 37:2) meddelade beslut rörande vitesförbud för envar mot vattenförorening genom badning, tvätt o. d.,²⁸ mot vattenhämtning och isupptagning i visst vattendrag,²⁹ mot onödiga folksamlingar vid epidemier³⁰ och mot besökande av viss serveringslokal.³¹ Tydligt är emellertid, att mom. 17:o måste ha ansetts tillämpligt i ett par fall, där regeringsrätten upptagit besvär över allmänna vitesförbud jämlikt LI mot sten- och sandtäkt vid strand.³² Anmärkas må dock, att praxis ej synes vara stadgad i fråga om besvär över allmänna vitesstadganden jämlikt LI; besvär rörande dylika föreskrifter ha stundom upptagits av KMt i statsrådet.³³

De mest diskutabla fallen, när det gäller kompetensfördelningen på förevarande område mellan regeringsrätten och KMt i statsrådet, torde utgöras av nu nämnda vitesförbud jämlikt HSt och LI, vilka rikta sig till envar men eljest äro av begrän-

²⁶ RÅ 1910: 69, 1925 K 200, 1926 K 38, 1932 K 330, 362.

²⁷ RÅ 1934: 64 (jfr 1938 K 14, 15).

²⁸ RÅ 1928: 44, 1935 S 103, 1936 S 11, 124, 258, 1946 S 341. Jfr även RÅ 1932 Jo 12, 1950 I 57.

²⁹ RÅ 1936 S 319.

³⁰ RÅ 1919 C 251 (jfr 1913 C 172).

³¹ RÅ 1949: 45. — Även besvär över av hälsovårdsnämnd meddelade generella förbud ha upptagits av regeringsrätten, tydligen med stöd av mom. 16:o, då de ej varit vitessanktionerade. Se de nedan s. 165 f. omnämnda fallen.

³² RÅ 1923 K 39, 1926: 52. (Jfr även RÅ 1937 K 247.)

³³ SST 1933:487 (säkerhetsföreskrifter för skjutbana); FT 1944:40 (fridlysning till skydd för fiske).

Individuella vitesförbud och vitesförelägganden jämlikt LI tillhöra otvivelaktigt RegR:s avgörande enligt mom. 17:o. Se RÅ 1909: 57, 1910: 27, 1911: 84, 1911 C 16, 159, 1912: 157, 1914 F 200, 1933 S 20, 1937 S 105, 1942 S 486, 1948 I 163, 1950 I 212, 1951 I 14, 133. Även individuella förelägganden enligt LI utan vitessanktion ha prövats av RegR; se RÅ 1940 E 86.

sad innebörd. Säkerligen ha dessa typer av vitesförbud ej varit förutsedda vid utarbetandet av RegRL. Som skäl för regeringsrättens behörighet att pröva dylika vitesförbud kan anföras, att de grunda sig på bemyndiganden, som avse även individuella vitesförelägganden, och att gränsen mellan vitesbestämmelser med större eller mindre grad av allmängiltighet är flytande.³⁴ Å andra sidan synes det lättast att här vinna en klar gränsdragning mellan regeringsrättens och KMts i statsrådet kompetens, om man fäster avgörande vikt vid vitesbestämmelsernas inriktning mot en bestämd eller vissa bestämda personer, respektive mot ett obestämt antal adressater.³⁵ Härtill kommer, att det vid meddelande av vitesförbud av här ifrågavarande slag icke är fråga om tillämpning av preciserade författningsbestämmelser utan om användning av allmänt hållna bemyndiganden, varvid lämplighetsfrågorna komma att dominera. Det torde därför bäst överensstämma med grunderna för RegRL att hänföra besvär över länsstyrelses vitesbestämmelser enligt LI 7 § 1 mom. och HSt 55 § 2 mom. till KMts i statsrådet kompetensområde, i den mån de icke äro av individuell karaktär och sålunda jämlikt RegRL 2 § mom. 16:o eller 17:o tillhöra regeringsrättens prövning.

Bortsett från de nu behandlade, delvis diskutabla fallen gäller huvudregeln, att besvär över länsstyrelses normbeslut skola prövas av KMt i statsrådet.³⁶

³⁴ I fråga om RegR:s prövning av besvär över hälsovårdsnämnds generella föreskrifter (jfr nedan s. 165 f.) tillkommer det förhållandet, att hälsovårdsnämnd typiskt sett endast äger meddela individuella beslut, och att felet med de överklagade besluten ofta har bestått just i deras generella karaktär.

³⁵ Ej ens detta kriterium räcker dock alltid till; om en föreskrift riktar sig till ett flertal personer, framgår det ibland först av den valda formen för dess tillkännagivande (personlig delgivning eller allmän kungörelse), om den bör betraktas som individuell eller generell. Jfr nedan s. 131 f.

³⁶ Av KMt i statsrådet prövas sålunda besvär över LSt:s normbeslut enligt t. ex. OSt, HSt (30 § 2 mom., 34 §), ByL, BySt, NaturskL, StrandL, VägtrF, FiskSt och BevL.

Oavsett om besvären över länsstyrelsens beslut prövas i regeringsrätten eller i statsrådet, äger KMt pröva såväl beslutets laglighet som dess lämplighet, och prövningen kan vid bifall till besvären utmynna ej blott i ett kasserande av beslutet med eller utan återförvisning av ärendet utan även i en positiv ändring av beslutet.³⁷

KMts utslag skall enligt vanliga principer för förvaltningsprocessen delgivas den klagande.³⁸ Då målets utgång kan vara av rättslig betydelse även för en större allmänhet, bör det emellertid ankomma på länsstyrelsen att kungöra KMts utslag på samma sätt som är föreskrivet beträffande länsstyrelsens eget beslut, i den mån så är av behovet påkallat.³⁹

³⁷ I sistnämnda avseende har KMt sålunda här vidsträcktare befogenheter än vid prövning av LSt:s beslut rörande fastställelse av kommunala förordningar (jfr nedan s. 235 f.). Skillnaden framträder särskilt i de fall, där LSt har en alternativ förordningsmakt vid sidan av den kommunala (OSt § 20, HSt 30 § 2 mom., LivsmSt 105 §). Se SST 1937: 133 (jfr ang. underställning SST 1940: 444).

³⁸ Är klaganden menighet, skall delgivningen enligt KBr 5/1 1808 ske genom kungörande i kyrka.

³⁹ Se närmare nedan s. 251 ff. samt FiskSt 12 § och HjulrL 9 §.

III. MAGISTRATERS OCH VISSA DÄRMED JÄMSTÄLLDA LOKALMYNDIGHETERS FÖRORDNINGSMAKT

För upprätthållande av allmän ordning och säkerhet inom tätorter har en viss begränsad förordningsmakt tillagts lokala myndigheter, som äro underordnade länsstyrelserna. Bland dessa myndigheter märkas främst magistraterna i de städer, där sådana finnas; förordningsmakten kan emellertid även ha anförtratts åt andra lokala organ, såsom ÖÄ, poliskammare, kommunalborgmästare, kommunalnämnd (i köping) eller municipalnämnd. Även om vissa av dessa organ samtidigt äro att betrakta som polismyndigheter,¹ är det av vikt att fasthålla, att någon allmän förordningsmakt icke tillkommer polismyndigheterna såsom sådana;² särskilt märkes att polismyndigheten på landet icke har någon befogenhet att meddela för envar gällande föreskrifter.³

Den normgivningsmakt, som här är i fråga, har historiskt sett utvecklats sig ur magistraternas i äldre tid framvuxna befogenhet att meddela politiföreskrifter för städerna. Numera

¹ Se Ost § 29, 2 st., samt lagen 15/6 1944 (nr 415) om vad i allmänhet skall med polismyndighet avses.

² Ang. gränsdragningen mellan magistratens och polismyndighetens befogenheter enligt Ost, se nedan s. 132 not 12. — I SOU 1944:48 föreslås en viss normgivningsmakt för polischefen, även på landet (se t. ex. 29, 35, 38, 60 och 63 §§ i förslaget till Ost). Jfr även SOU 1952:14 s. 418 ff.

³ I Finland ha däremot polismyndigheterna på landet (länsmännen) befogenhet att utfärda tillfälliga vitessanktionerade polisföreskrifter; se *Merikoski* II s. 146.

omfattar den två grupper av lokala föreskrifter, nämligen dels vissa slag av ordningsföreskrifter enligt ordningsstadgan för rikets städer, dels lokala trafikföreskrifter för stad, utfärdade med stöd av vägtrafikförordningen.

1 §. DEN LOKALA FÖRORDNINGSMAKTEN I STÄDERNA FÖRE 1868

Före tillkomsten av 1868 års ordningsstadga för rikets städer brukade vitessanktionerade ordningsföreskrifter för städerna utfärdas av vederbörande magistrat, med eller utan KB:s medverkan.¹ Ett visst, om än svagt, stöd för magistratens befogenhet härutinnan kunde man finna i det författningsutkast, som går under namn av stadgan 26/12 1619 om städernas administration.² Enligt tredje punkten i denna stadga ålåg det borgmästare och råd att beflita och vinnlägga sig bl. a. om »att ordning och politi må bliva vid makt hållen»; för detta ändamål skulle de äga att »ordinera och skicka uti staden efter som nyttigt och gott vara kan». Av sjunde punkten i stadgan framgick, att konungens ståthållare och fogdar ägde presidera i rådet vid avgörandet av viktigare ärenden. Denna befogenhet övertogs sedermera av KB, och i KRes 16/10 1723 § 25 förklarades, att »alla nya inrättningar av politi- och ekonomimål i städerna» borde ske i samverkan mellan KB och magistraten.³

Som ett uttryck för den rådande rättsuppfattningen på området kan man betrakta de bestämmelser om sättet för meddelande av ordningsföreskrifter, som gavs i KF 19/8 1807 om

¹ Om den lokala rättsbildningen i städerna i äldre tid, se *Herlitz*, *Svensk stadsförvaltning på 1830-talet* (Sthlm 1924) s. 92 ff.

² *Stiernman*, *Samling utaf kongl. bref, stadgar och förordningar etc. angående Sweriges rikets commerce, politie och oeconomie uti gemen*, del I (Sthlm 1747), s. 731 ff. Jfr *Naumann* i SOU 1922: 49 s. 381 ff. — Ehuru stadgan aldrig blev utfärdad, torde den ha utövat ett icke ringa inflytande på organisationen av städernas förvaltning.

³ *Modée* I s. 456. Jfr *Herlitz*, a. a. s. 347 f.

en förbättrad polisinsättning i Göteborg, kap. IV § 5.⁴ Enligt detta stadgande ägde magistraten med landshövdingens minne vidtaga de polisförfattningar, vartill omständigheterna och tidernas förändrade skick kunde föranleda. Dessa författningar skulle utfärdas i landshövdingens och magistratens gemensamma namn; men voro de av större vikt, borde underdånig anmälan göras hos KMt och dess nådiga tillstånd avvaktas.⁵

Att magistrater och KB brukade utfärda vissa lokala föreskrifter för städerna, framgår även av KCirk 17/4 1828, vari förklarades, att magistrats och KB:s domsrätt i ekonomi- och politimål i städerna icke finge utsträckas till upptagande av åtal å förbrytelser emot de i dessa ärenden »av nämnde ämbetsverk vidtagne, eller eljest gällande allmänna ordningar och författningar».⁶

Av det anförda torde framgå, att magistratens befogenhet att utfärda lokala ordningsföreskrifter enligt äldre uppfattning borde utövas i samverkan med KB. Av praktiska skäl torde emellertid denna samverkan ofta ha försummats, och magistraterna synas i stor utsträckning ha utfärdat ordningsföreskrifter utan KB:s godkännande.⁷

Liksom KB:s vitesstadganden i ekonomi- och politimål blevo även magistraternas ordningsföreskrifter utsatta för kritik. I ett underdånigt memorial 1/10 1839⁸ uttalade justitiekanslern, vilken från samtliga magistrater infordrat uppgift på de kungörelser och vitesförbud, som i städerna tillämpades i ekonomi- och politimål, att det syntes vara klart, att en lagstiftande makt

⁴ *Backman* II s. 473. Förebild för detta stadgande synes i viss mån ha varit 8 § i KF 13/2 1776 ang. polisens förbättrande i residensstaden (*Modée* X s. 514 f.).

⁵ Med polisförfattningar av större vikt torde närmast ha avsetts byggnads-, brand- och hamnordningar, vilka brukade fastställas av KMt.

⁶ SFS 1828 SB nr 6, s. 69.

⁷ Svårigheterna att förverkliga landshövdingarnas deltagande i magistraternas beslut framgå av KFörkl 20/12 1773 (*Modée* X s. 230 f.; *Backman* I s. 104).

⁸ Detta memorial har avtryckts nedan s. 296 ff. såsom bilaga G.

av magistraterna i flera av rikets städer utövades, utan att konung och ständer därtill samtyckt. Justitiekanslern påpekade de härmed förenade farorna för rikets rättsenhet och underströk särskilt, att de stadgade vitena för ordningsförseelser ej borde vara mångdubbelt större på det ena stället än på det andra, samt att rättigheten att stadga kroppsstraff ej kunde tillkomma någon annan makt än konung och ständer gemensamt. Justitiekanslern hemställde på grund härav och med hänsyn till att särskilda ordningsstadgar för städerna likväl kunde behövas, att KMt från KB och magistraterna skulle låta infordra förslag till dylika ordningsstadgar.

Med anledning av denna framställning utfärdades ett KCirk 26/9 1840 (nr 33 s. 3), vari förklarades, att magistraterna vid utfärdande av stadgar i ekonomi- och politimål ej sällan överskridit gränserna för sina rättigheter, särskilt genom att bestämma viten och andra ansvarspåföljder, t. o. m. kroppsstraff. För att endast sådana ordningsstadgar skulle komma att tillämpas, som fastställts av därtill behörig myndighet, och för att desamma så vitt möjligt skulle bli lika för städerna i allmänhet, infordrade KMt från KB och magistraterna förslag till ordningsstadgar, som skulle fastställas av KMt i stället för de av nämnda myndigheter utfärdade.

Trots den kritiska inställning till magistraternas normgivning, som sålunda kom till officiellt uttryck, synes magistraternas och KB:s befogethet att meddela ordningsföreskrifter för städerna i princip ha erkänts i rättspraxis.⁹

⁹ I fallet SJA 24:510 godtogs ett av magistraten i Falun 1848 utfärdat vitesförbud mot cigarrökning på gata; KCirk 1840 ansågs tydligen ej inskränka magistraternas förordningsmakt, och att förbudet ej ens fastställes av KB, tillmättes ingen betydelse. I NT 1867:24 underkändes däremot ett av magistraten i Gävle utfärdat vitesförbud mot försäljning av öl till förtäring på stället, enär det ej fastställes av KB; i stället tillämpades ett av KB tidigare utfärdat vitesförbud.

Såsom stridande mot näringsfrihetens princip underkändes av magistrat och KB meddelade föreskrifter i fallen JO f. 1840—41: 80 (kungörelse om

För att fullfölja det reformarbete, vartill första steget tagits genom 1840 års cirkulär, tillsattes 1855 en kommitté, som 1859 avgav ett betänkande med förslag till ordningsstadga för rikets städer.¹⁰ Enligt detta betänkande skulle särskilda ordningsföreskrifter för städerna fastställas av KMt efter förslag respektive yttrande av magistraten, stadens äldste och KB (§ 64); någon egentlig beslutanderätt skulle emellertid ej tillkomma vare sig stadens äldste eller »lokalmyndigheterna» (magistrat och KB).¹¹ Förslaget gav sålunda uttryck åt en strävan att koncentrera normgivningsmakten i städerna hos KMt, ej endast genom den enhetliga reglering, som ordningsstadgan i sig själv skulle innefatta, utan även genom formerna för utfärdande av kompletterande lokala föreskrifter.

I sistnämnda hänseende kom emellertid denna strävan att motverkas genom kommunalreformen. Redan genom 1843 års sockenstämmoförordning hade städernas invånare fått möjlig-

torghandeln i Visby) och NT 1866:394 (stadgande om monopolrätt för dragarelaget i Hälsingborg).

Med anledning av en ÖÅ:s kungörelse 16/9 1850 om tillståndstvång för offentliga tillställningar bestred JO i sin ämbetsberättelse för 1851 (s. 108 ff.) ÖÅ:s behörighet att utfärda ordningsstadganden; en framställning i ärendet från JO:s sida föranledde emellertid ingen åtgärd av KMt.

¹⁰ Underdånigt betänkande och förslag angående en ordningsstadga för rikets städer (Sthlm 1860). — På grundval av inkomna uppgifter uppgjorde kommittén ett särskilt, i tabellform uppställt »Sammandrag av de utav lokalmyndigheterna för städerna utfärdade stadganden och vitesförbud i ordnings- och polismål», vari de insamlade lokala föreskrifterna voro ordnade under följande rubriker: sjöfart, handel, hantverk och annan näring, ävensom allmänna avgifter och municipalåligganden; oordningar av varjehanda slag; spel; till skadors förekommande; om främmande personers vistande och hysande samt inflyttningar; hus och gårdar; emot eldfara; fartyg och båtar; segelled, hamnar, bryggor, broar och slussar; vatten och brunnar; gator och allmänna platser samt vägar; kreatur; åverkan och ohägn å promenadplatser, planteringar, jordägor och skog m. m.; ägohävd, diken och hägnader; jakt. (RA: Kommittéer rörande lantregering och kommuner, 19/10 1855.)

¹¹ Jfr dock hrr Upplings och de Marés reservationer till 1859 års förslag (s. 19 ff.).

het att antaga ordningsstadganden på sockenstämma. Och genom KF 1862 om kommunalstyrelse i stad erhöi allmänna rådstugan respektive stadsfullmäktige rätt att antaga kommunalstadgar till befrämjande av bl. a. ordning och säkerhet inom stadens område. Härigenom fingo städernas invånare del i den kommunala förordningsmakt, som redan tidigare hade utvecklats inom socknarna på landet.¹² Den omarbetning, som kommittéförslaget underkastades, motiverades bl. a. med att vissa förändringar påkallades av de nya kommunalförfattningarna.¹³

Ordningsstadgan för rikets städer 24/3 1868 (nr 22) kom i fråga om sättet för utfärdande av lokala ordningsföreskrifter att framstå som en kompromiss mellan det äldre systemet och kravet på kommunal självstyrelse. Som det normala förfarandet angavs visserligen i § 20, att särskilda ordningsföreskrifter skulle antagas av stadsfullmäktige eller allmänna rådstugan och efter magistratens yttrande fastställas av KB. Men alternativt skulle ordningsföreskrifter kunna fastställas av KB allenast efter hörande av stadens beslutande organ samt magistraten; anmärkningsvärt är, att ärendet ej skulle underställas KMt ens om stadens organ förkastat ett av KB framlagt förslag.¹⁴

I fråga om allmängiltiga och varaktiga ordningsföreskrifter inskränktes magistratens befogenheter till en förslags- och yttranderätt. Beträffande vissa speciella slag av mindre väsentliga ordningsföreskrifter fick magistraten emellertid en fullt självständig förordningsmakt. Dessutom fick magistraten befogenhet att själv utfärda tillfälliga ordningsföreskrifter, vilka emellertid kunde upphävas av KB (§ 21). I fråga om vissa reglementen och taxor bibehölls det gamla förfarandet med samverkan mellan magistraten och KB (§ 23).

Genom ingressen till ordningsstadgan upphävdes alla av lo-

¹² Jfr nedan s. 149 f.

¹³ RA: Statsrådsprotokoll i civildepartementsärenden 24/3 1868.

¹⁴ I hr Upplings ovan not 11 nämnda reservation föreslogs däremot, att ärendet skulle underställas KMts prövning, om ett av magistraten upprättat förslag ej antogs av stadens äldste.

kalmyndigheterna i polis- och ordningsmål för städerna tidigare utfärdade kungörelser och påbud.

2 §. MAGISTRATS FÖRORDNINGSMÅKT ENLIGT ORDNINGSSTADGAN FÖR RIKETS STÄDER

Ordningsstadgan för rikets städer 24/3 1868 (nr 22) bemyndigar magistrat att i ett flertal speciella hänseenden självständigt utfärda för envar gällande ordningsföreskrifter. Magistraten äger sålunda meddela vissa bestämmelser rörande torghandeln (§ 1),¹ ordningsföreskrifter för upplag av gods på gator och allmänna platser (§ 2),² föreskrifter med avseende å hundars utelöpande (§ 5),³ förbud mot upphuggning av is (§ 7), föreskrifter om badning utomhus (§ 11), föreskrifter om tid och sätt för fullgörande av gaturenhållningsskyldigheten (§ 14),⁴ samt ordningsföreskrifter för avlassning av snö, is och fyllnadsämnen (§ 16).⁵

¹ Stadsfullmäktige äga bestämma, vilka allmänna platser som skola vara upplåtna till försäljningsplatser (jfr RÅ 1916 C 73, 1945 S 143, 1950 I 19), medan magistraten äger dels bestämma särskilda av nämnda platser för försäljning av vissa slags varor (jfr W 604, RÅ 1942 S 415), dels i övrigt lämna de föreskrifter, som för vidmakthållande av ordning och renlighet å saluplatserna finnas erforderliga (jfr RÅ 1923: 29, 1931: 67).

² Innan OSt § 2 ändrades genom KF 28/9 1951 (nr 652), utfärdades även parkeringsföreskrifter med stöd av detta stadgande; jfr nedan s. 138.

³ Jfr NJA 1886: 274, SvJT 1953: 8.

⁴ Själva gaturenhållningsskyldighetens existens och omfattning är beroende av gammal sedvanerätt och lokala föreskrifter, beslutade av stadsfullmäktige (se närmare nedan s. 193 f.). OSt § 14 innebär ej, såsom felaktigt antages av Y. Larsson, s. 706 f., någon »laga grund» för fastighetsägarnas förpliktelser eller något bemyndigande för magistraten att ålägga fastighetsägarna vissa prestationer. Magistratens befogenhet att meddela föreskrifter om tid och sätt för gaturenhållningsskyldighetens fullgörande förutsätter sålunda, att denna skyldighet existerar (RÅ 1925 S 58, 1928 S 175), men ej nödvändigt att dess fullgörande försummats. Jfr Sundberg, Allmän förv.r. s. 85 not 3, Herlitz, Föreläs. III s. 330 not 3.

⁵ Enligt §§ 15 och 17 ägde magistrat tidigare meddela bestämmelser

Magistratens förordningsmakt enligt dessa bemyndiganden är till följd av stadgandet i § 19 i princip begränsad till att avse den »egentliga» staden, varmed torde menas det område, som vid varje tidpunkt faktiskt har en stadsmässig bebyggelse.⁶ Förbud mot upphuggning av is (§ 7) och mot utomhusbadning (§ 11) kan dock meddelas även med avseende å område, beläget utom den egentliga staden.

Påföljden för överträdelse av magistrats ordningsföreskrifter är i samtliga nu nämnda fall böter, vilka angivas i själva Ost och i intet fall kunna överstiga 100 kr. Magistrat äger sålunda enligt dessa stadganden icke själv bestämma några ansvarspåföljder. Däremot kan magistraten enligt § 5 föreskriva, att utelöpande hund må upptagas och under vissa förutsättningar dödas av polismyndigheten.⁷

Ost anger ej, på vad sätt magistratens föreskrifter skola bringas till adressaternas kännedom. Uppenbarligen måste dock föreskrifterna, om de skola bliva gällande mot envar, kungöras för allmänheten på ett sätt, som är godtagbart ur rättssäkerhetssynpunkt.⁸ Visserligen är magistraten, då allmänt kungörande ej är uttryckligen påbjudet, oförhindrad att i stället välja personlig delgivning med de personer, som beröras av föreskrifterna, något som kan vara praktiskt möjligt i sådana fall, där föreskrifterna gälla endast en begränsad person-

om forsling av orenlighet samt om utsläppande av flytande orenlighet i rännsten; dessa bemyndiganden upphävdes emellertid genom KK 19/6 1919 (nr 602); se numera HSt 16 och 21 §§.

De ordningsföreskrifter för offentliga tillställningar, som polismyndighet äger meddela enligt § 13, 3 st., rikta sig endast till den, som gjort anmälan om tillställning, och äro sålunda av individuell natur; en annan sak är, att de ofta meddelas i standardiserad form.

⁶ Jfr ang. gaturenthållningsskyldighetens utsträckning RÅ 1935 S 438, 1937 S 187.

⁷ En motsvarande befogenhet har polismyndigheten i fråga om okynnes hund omedelbart på grund av lagen 30/6 1943 (nr 459) om tillsyn över hundar, 3 § 2 st.

⁸ Jfr nedan s. 257 ff.

krets (t. ex. torghandlare, fastighetsägare). Men föreskrifterna få då ej karaktären av för envar gällande normer utan bliva att betrakta som »generella förvaltningsåtgärder»;⁹ deras tillämplighet blir följaktligen beroende av personlig delgivning, vilken måste upprepas vid förändringar i personkretsens sammansättning. Stundom framgår ej klart av magistratens föreskrifter, om de äro avsedda att utgöra normer eller generella förvaltningsåtgärder;¹⁰ avgörande blir då den form, i vilken föreskrifterna faktiskt bringas till adressaternas kännedom. Däremot kan det ej sägas höra till föreskrifternas »natur», att de äro generella förvaltningsåtgärder;¹¹ magistraten äger otvivelaktigt med stöd av här avsedda bemyndiganden utfärda för envar gällande föreskrifter.¹²

Då magistraten sålunda äger meddela vissa slag av för envar gällande ordningsföreskrifter, kunna svårigheter uppkomma vid gränsdragningen mellan magistratens kompetensområde och området för stadsfullmäktiges och länsstyrelses behörighet enligt Ost § 20.¹³ Som framgår av de inledande orden i sistnämnda stadgande, torde magistratens kompetens utesluta stadsfullmäktiges och länsstyrelsens normgivningsmakt enligt

⁹ Jfr ang. detta begrepp *Reuterskiöld*, Pol.förv.r. s. 20 f., *Sundberg*, Allmän förv.r. s. 85.

¹⁰ Ex. RÅ 1923: 29, 1925 S 58, 1928 S 175. Jfr *Sundberg*, a. st., *Herlitz*, Föreläsn. III s. 284, *Staedler* i FT 1945 s. 142 f.

¹¹ Att såsom *Y. Larsson*, s. 639 not 1 och s. 642, beteckna magistratens ordningsföreskrifter som »generaliseringar av enskilda förvaltningsakter» bidrager knappast till klarheten i begreppsbildningen.

¹² Vid föredragningen i statsrådet av Ost 1868 yttrade departementschefen, att »gränsen mellan magistratens och polismyndighetens verksamhetsområde blivit sålunda bestämd, att där fråga är om meddelandet av en mer eller mindre allmänt gällande föreskrift, så att denna är jämförelsevis mera att hänföra till en lagstiftningsåtgärd, densamma skall meddelas av magistraten, under det att polismyndigheten endast har att övervaka givna föreskrifters efterlevnad och beivra överträdelser därav» (RA: Statsrådsprotokoll i civildepartementsärenden, 24/3 1868).

¹³ Se t. ex. RÅ 1923: 29.

§ 20. I praktiken lär emellertid ej sällan förekomma, att föreskrifter, som magistraten äger meddela, t. ex. angående torg-handel eller om tid och sätt för gaturenhållning, intagas i särskilda ordningsföreskrifter, meddelade jämlikt § 20.¹⁴ Det kan då möjligen vara fråga om ett gemensamt publicerande av föreskrifter, tillkomna på olika sätt. Men om samtliga föreskrifter antagits på det sätt, som stadgas i § 20, således även i de ämnena, där magistraten ensam äger besluta, lär detta förfarande kunna godtagas, endast om magistraten i sitt yttrande enligt § 20 för sin del godkänt föreskrifterna. Magistraten lär där- emot ej kunna »in blanco» avstå från sina befogenheter enligt OSt. Omvänt äger magistraten givetvis ej överskrida gränserna för sin kompetens enligt OSt och utfärda ordningsföreskrifter, som falla under § 20. Detta bör ej ens kunna ske med stöd av ett bemyndigande, meddelat i den form, som stadgas i § 20.¹⁵

Förutom den nu behandlade förordningsmakten enligt speciella bemyndiganden ägde magistraten jämlikt § 21 i dess ursprungliga lydelse en normgivningsmakt av mera allmän innebörd. Tillfälliga ordningsföreskrifter av det slag, som omför- mäles i § 20, kunde i brådskande fall utfärdas av magistraten ensam men voro underkastade en efterhandsgranskning av länsstyrelsen, som ägde annullera föreskrifterna.¹⁶ Numera äger magistraten i princip endast föreslå dylika föreskrifter hos länsstyrelsen men kan i brådskande fall förordna, att före- slagen föreskrift skall i avbidan på länsstyrelsens beslut lända

¹⁴ Jfr t. ex. RÅ 1931: 67.

¹⁵ Jfr ang. överlämnande av förordningsmakt till kommunala förvalt- ningsorgan nedan s. 166. — I norsk praxis synes uppdragande av förord- ningsmakt åt polismyndighet genom bestämmelse i kommunal ordnings- stadga ha godtagits; se NRT 1923 I 482, 1933: 1196, 1952: 395 samt *Castberg* s. 64 f.

¹⁶ Med stöd av OSt § 21 utfärdade åtskilliga magistrater under storstrej- ken 1909 fridlysningar samt mötes- och demonstrationsförbud; se NJA 1911 B 851—859 samt de ovan s. 86 not 58 anförda källorna.

till efterrättelse.¹⁷ I sådana ordningsföreskrifter kunna böter till högst 100 kronor bestämmas.¹⁸

Enligt Ost § 23 äger magistraten upprätta reglementen och taxor för åkare, hyrkuskar, stadsbud m. fl. och underställa desamma länsstyrelsens prövning.¹⁹ Något bemyndigande att stadga ansvarspåföljder finnes icke i § 23, men i praktiken torde de flesta reglementen, som utfärdas enligt detta stadgande, innehålla bötesbestämmelser.²⁰ Att böter sålunda stadgas utan stöd i uttryckligt författningsbemyndigande, måste betecknas som mindre tillfredsställande,²¹ om föreskrifterna utfärdas i den ordning, som stadgas i § 20, således under stadsfullmäktiges medverkan, kan detta emellertid knappast förbättra saken, då de föreskrifter, som avses i § 23, icke kunna anses falla in under bemyndigandet i § 20.

De föreskrifter om magistratens förordningsmakt, som Ost innehåller, torde böra betraktas som uttömmande. Någon på gammal hävd grundad allmän befogenhet för magistraten att utfärda för envar gällande ordningsföreskrifter lär icke förefinnas.²²

¹⁷ Ost § 21 i lydelse enligt KK 14/10 1910 (nr 113 s. 1).

¹⁸ I samband med storstrejken 1909 höjdes bötesmaximum från 20 till 100 kr. genom KK 20/8 1909 (nr 98), som utfärdades på hemställan av ÖÅ och omedelbart trädde i kraft.

¹⁹ Magistratens beslut torde vara av självständig betydelse såtillvida som det är överklagbart; LSt lär emellertid vid fastställelsen vara oförhindrad att ändra magistratens förslag.

²⁰ Exempelvis stadgas 5—100 kr. böter i § 14 av reglementet ang. stadsbudsväsendet i Stockholm, vilket utfärdats av ÖÅ under åberopande av Ost § 23 (Kommunal författningssamling för Stockholm 1946 nr 50). — Jfr NJA 1948 B 13 (böter ådömda jämlikt droskreglemente).

²¹ I SOU 1944:48 s. 23 (69 § 3 mom.) föreslås ett uttryckligt bemyndigande i detta hänseende.

²² När alla äldre lokala ordningsföreskrifter upphävdes genom ingressen till Ost (SFS 1868:22), torde därmed även magistratens tidigare förordningsmakt på detta område ha upphört. — En annan sak är, att Kmt kan uppdraga en viss förordningsmakt åt magistrat genom särskilt bemyndigande; att magistratens kompetens då ej sträcker sig längre än bemyndi-

Den förordningsmakt, som Ost tillägger magistrat, utövas enligt § 29 i stad utan magistrat av kommunalborgmästaren; i Stockholm utövas den av ÖÄ utom beträffande föreskrifter enligt § 2, vilka utfärdas av poliskammaren. I ett flertal städer meddelas ordningsföreskrifter enligt §§ 1 och 2 av poliskammaren jämlikt särskilda KBr.²³ När Ost enligt § 30 förklaras tillämplig inom tätort på landet, skall bestämmas, vilka styrelser eller myndigheter, som på sådant ställe böra fullgöra vad som i stad enligt stadgan åligger magistrat. I köpingar och municipalsamhällen brukar magistratens förordningsmakt uppdragas åt kommunalnämnden respektive municipalnämnden, dock med undantag för magistratens befogenheter enligt § 21.²⁴

Då ordningsstadgan för rikets städer är föremål för revision och dessutom magistratsinstitutionens avveckling står på dagordningen, kommer sannolikt den lokala förordningsmakt, som för närvarande tillkommer magistraterna, icke länge att bibehållas i oförändrad form. Något fullständigt avskaffande av denna normgivningsmakt torde emellertid ej komma i fråga.²⁵ I stället torde det bli aktuellt att överflytta magistratens befogenheter till andra lokala organ, varvid man närmast har att välja mellan polismyndigheten och kommunens styrelse (stadskollegium, drätselkammare, kommunalnämnd eller municipal-

gandet medgiver, framgår av fallet SvJT 1944: 90. — Av fallen W 236 och RÅ 1915 C 52 framgår, att magistraten möjligen ansetts ha vissa självklara maktbefogenheter på säkerhetspolisens område (jfr SOU 1942: 40 s. 28 not 1); här har det dock gällt individuella ingripanden, och dylika böra rätteligen göras av polismyndigheten jämlikt Ost § 22 (att Ost endast nämner ordning och ej säkerhet, lär knappast vara av avgörande betydelse).

²³ Se författningar, anförda i SRL 1953 under Ost § 29 (jfr SST 1935 s. 445, 1936 s. 30, 1939 s. 162 samt SFS 1939: 100, 101, 815, 816, 1946: 250).

²⁴ Se betr. municipalsamhällen 4 och 6 §§ i det ovan s. 57 not 21 anmärkta KCirk 3/5 1935. Jfr ang. köping RÅ 1930: 39.

²⁵ Det förslag till Ost, som framlades i SOU 1944: 48, bibehöll i viss utsträckning magistratens förordningsmakt (se 5, 18, 30, 32, 38, 66, 67 §§) och tillade dessutom polischefen en viss normgivningsmakt (jfr ovan s. 124 not 2).

nämnd).²⁶ Ofråkomligt är, att man härvid i viss mån kommer att frångå de principer för kompetensfördelningen mellan skilda lokala organ, som ligga till grund för ordningsstadgans reglering av den lokala förordningsmakten.²⁷

3 §. STADSMYNDIGHETS BEFOGENHET ATT UTFÄRDA LOKALA TRAFIKFÖRESKRIFTER

Lokala trafikföreskrifter för stad torde tidigare ha kunnat meddelas i form av särskilda ordningsföreskrifter jämlikt Ost § 20. Detta förfarande bibehölls i viss mån genom föreskrifterna i 1906 och 1916 års förordningar om automobiltrafik,¹ enligt vilka lokala trafikföreskrifter, avseende förbud mot biltrafik på vissa vägar eller hastighetsbegränsning för bilar, såvitt gällde stad, samt köping och municipalsamhälle, där Ost gällde, skulle meddelas på det sätt, som föreskrevs i Ost § 20, och eljest av länsstyrelsen. Anmärkas må dock, att dessa förordningar direkt stadgade straff för överträdelse av lokala trafikföreskrifter, och att böter sålunda ej kunde stadgas med stöd av Ost § 20.

Genom 1923 års motorfordonsförordning och vägtrafikstadga² överflyttades befogenheten att meddela de slag av lokala trafikföreskrifter, som behandlades i trafikförfattningarna, till dels länsstyrelsen, dels polismyndigheten i staden, varmed avsågs ÖÄ, poliskammare, magistrat eller stadsstyrelse; den kommunala förordningsmakten jämlikt trafikförfattningarna upphörde härmed.³ Polismyndighetens rätt att utfärda lo-

²⁶ Se SOU 1952: 14 s. 418 ff.

²⁷ Jfr ovan not 12.

¹ KF 21/9 1906 (nr 90) om automobiltrafik, 8, 10, 11 och 27 §§; KF 30/6 1916 (nr 315) om automobiltrafik, §§ 13—15, 30.

² KF 15/6 1923 (nr 281) om motorfordon, §§ 16—20, 36, 40, 41, 47; KSt 15/6 1923 (nr 282) om trafiken å vägar och gator (vägtrafikstadga), §§ 4, 10, 12.

³ Jfr SOU 1922: 39 s. 117 ff., 200 f., 205 ff. samt KF 15/6 1923 (nr 283) ang. ändring i Ost (jfr nedan s. 153).

kala trafikföreskrifter var begränsad till gata eller annan allmän plats inom stads planlagda område; i fråga om stads icke planlagda område ävensom köpingar, municipalsamhällen och den rena landsbygden tillkom bestämmanderätten länsstyrelsen. Jämlikt motorfordonsförordningen kunde i huvudsak endast meddelas förbud mot biltrafik på viss väg eller bestämmelser om hastighetsbegränsning för bilar, men genom vägtrafikstadgan utsträcktes befogenheten att meddela lokala trafikföreskrifter till att avse även annan trafik än biltrafik och även andra typer av trafikföreskrifter än de nyss nämnda, dock med den begränsningen, att föreskrifterna endast kunde avse viss väg. 1930 års motorfordonsförordning och vägtrafikstadga medförde inga väsentliga förändringar beträffande den lokala förordningsmakten på detta område.⁴

År 1936 sammanfördes bestämmelserna om utfärdande av lokala trafikföreskrifter i vägtrafikstadgan,⁵ enligt vilken befogenheten att meddela dylika föreskrifter skulle tillkomma på landet länsstyrelsen och i stad polismyndigheten, varmed avsågs poliskammare, magistrat eller kommunalborgmästare. Polismyndighets bestämmanderätt utvidgades sålunda till att avse även stads icke planlagda område.

Enligt 1951 års vägtrafikförordning⁶ tillkommer numera befogenheten att utfärda lokala trafikföreskrifter, såvitt angår stads område, »stadsmyndighet» — varmed avses poliskammare, magistrat eller kommunalborgmästare — och eljest länsstyrelse.⁷ I fråga om trafikföreskrifternas innebörd märkes, att de numera kunna avse samtliga vägar inom visst område, något som tidigare gällt endast i fråga om bestämmelser rö-

⁴ Motorfordonsförordning 20/6 1930 (nr 284), 16—20, 36, 40, 41, 47 §§; vägtrafikstadga 20/6 1930 (nr 285), 5, 14, 16 §§.

⁵ Vägtrafikstadga 23/10 1936 (nr 562), 4, 12, 13, 18, 23, 38, 39, 43, 48 §§.

⁶ Vägtrafikförordning 28/9 1951 (nr 648), 5 § 2 mom., 61—65 §§, 68 §.

⁷ I SOU 1952:14 s. 422 föreslås, att befogenheten att meddela lokala trafikföreskrifter för stad vid en ev. avveckling av magistraterna överflyttas till drätselkammaren. Jfr KPr 1951:30 s. 245.

rande hastighetsbegränsning. Vägtrafikförordningens bemyndigande rörande utfärdande av lokala trafikföreskrifter har fått en så omfattande innebörd, att föga utrymme numera torde återstå för kommunala ordningsföreskrifter i trafikfrågor.⁸

Bestämmelser om parkering eller annan uppställning av fordon meddelas numera i samma ordning som övriga lokala trafikföreskrifter. Enligt tidigare praxis skulle parkeringsföreskrifter i stad meddelas av magistraten med stöd av OSt § 2,⁹ men i samband med utfärdandet av vägtrafikförordningen upphävdes de delar av nyssnämnda stadgande, som hade avseende på parkering eller annan uppställning av fordon.¹⁰

Överträdelse av lokala trafikföreskrifter straffas med dagsböter, i fråga om parkeringsföreskrifter dock endast med böter, högst 300 kronor (VägtrF 68 §). Någon befogenhet att själv stadga straff i trafikföreskrifter tillkommer ej stadsmyndighet.

Lokala trafikföreskrifter skola av vederbörande myndighet införas i en särskild liggare samt, där de icke skola tillkännagivas genom vägmärke, införas i länskungörelserna, respektive i stad i den eller de tidningar, vari kommunala meddelanden för staden införas. Föreskrift, avseende förbud eller påbud för trafiken på allmän väg, gata eller annan allmän plats, skall »om så lämpligen kan ske» tillkännagivas genom vägmärke (VägtrF 64 § 2 mom.).¹¹

⁸ Jfr SOU 1948: 34 s. 264 f. samt RÅ 1952 I 143.

⁹ RÅ 1930: 39. Om magistrat utfärdat parkeringsföreskrifter under åbe- ropande av vägtrafikstadgan, ha böter för överträdelse av föreskrifterna i stället ådömts jämlikt OSt § 2; se SvJT 1940: 10 samt Skånska hovrättens utslag 30/11 1931, anmärkt hos *Biörklund-Berglund*, Våra trafikförordningar (Sthlm 1943) s. 87.

¹⁰ KF 28/9 1951 (nr 652) om ändring i vissa delar av ordningsstadgan för rikets städer, Jfr SOU 1948: 34 s. 302 ff.

¹¹ Det citerade förbehållet åsyftar enligt motiven dels föreskrifter, gällande samtliga vägar inom visst område, dels mera detaljerade trafikföreskrifter (SOU 1948: 34 s. 269).

I den mån parkeringsföreskrifter icke innefatta anvisning av särskilt inrättade parkeringsplatser, innebära de skärpningar av de i VägtrF 49 §

4 §. BESVÄRSFÖRFARANDET

De beslut, varigenom magistrater och därmed jämställda myndigheter utfärda lokala föreskrifter med stöd av Ost och VägtrF, äro generellt överklagbara. Enligt Ost § 27 äger den, som anser sin rätt förnärmad eller obehörigen inskränkt av föreskrifter, som det enligt Ost tillkommer magistrat att meddela, att anföra besvär i den ordning, som för överklagande av förvaltande myndigheters och ämbetsverks beslut är bestämd.¹ Och enligt VägtrF 76 § må emot beslut, som på grund av förordningen meddelas av »polismyndighet»,² besvär anföras in-

meddelade bestämmelserna och böra följaktligen tillkännagivas genom förbudsmärken. Genom p. 14 i övergångsbestämmelserna till VägtrF har dock meddelats visst uppskov med uppsättande av dylika märken. Jfr KK 7/12 1951 (nr 744) ang. vägmärken m. m. 10 och 13 §§ samt Betänkande med förslag till kungörelse ang. vägmärken m. m. avgivet av 1944 års trafikförfattningssakkunniga 12/2 1949 (stencilerat), s. 52, 86. — Tidigare behövde generella parkeringsföreskrifter för tätorter ej tillkännagivas genom anslag (givetvis måste de då kungöras för allmänheten på annat sätt). Jfr KK 22/1 1937 (nr 44) ang. vägmärken 15 § 1 st. i). — I det ovan not 9 anförda utslaget av Skånska HovR 30/11 1931 ådömdes ansvar jämlikt Ost § 2 för överträdelse av ett av poliskammaren i Malmö stadgat förbud att uppställa fordon å viss plats utöver viss tid, vilket förbud icke tillkännagivits genom anslag; vägtrafikstadgans bestämmelse om uppsättande av anslag ansågs icke tillämplig i förevarande fall, och Ost innehöll ingen föreskrift om anslag.

¹ Denna besvärshörsbestämmelse äger enligt Ost § 29 motsvarande tillämpning på föreskrifter, som i magistrats ställe meddelas av ÖÅ eller kommunalborgmästare. Den torde även vara tillämplig på föreskrifter, som i magistrats ställe meddelas av poliskammaren i vissa städer eller av kommunalnämnd i köping eller municipalnämnd i municipalsamhälle (jfr ang. kommunalnämnd i köping SST 1934: 22).

² Här föreligger ett uppenbart förbiseende vid stadgandets formulering. Den i sakkunnigförslaget (SOU 1948: 34) använda termen »polismyndighet» utbyttes, såvitt gällde utfärdande av lokala trafikföreskrifter, i KPr 1951: 30 mot termen »stadsmyndighet», utan att besvärshörsbestämmelsens formulering i samband därmed ändrades (ordet »stadsmyndighet» borde ha tillagts i 76 §). Meningen kan dock ej ha varit, att lokala trafikföreskrifter, meddelade av magistrat eller kommunalborgmästare, ej skulle kunna överklagas. Jfr *Fredrikson*, Vägtrafikförordningen (Sthlm 1953) s. 305.

om tid, som är bestämd för överklagande av förvaltande myndigheters och ämbetsverks beslut. I fråga om reglerna för besvärshörsförfarandet må i övrigt hänvisas till vad tidigare har sagts om besvär över länsstyrelses beslut;³ här anmärkes endast, att besvär över magistrats eller därmed jämställd myndighets beslut anföras hos länsstyrelsen och fullföljas hos KMt i statsrådet.⁴

³ Se ovan s. 114 ff.

⁴ Se t. ex. RÅ 1923: 29, 1942 S 415 (torghandelsföreskrifter) samt SST 1933: 308, 1934: 22, 1936: 547 (trafikföreskrifter). I fallen RÅ 1925 S 58, 1928 S 175 (ang. tillämpning av Ost § 14), där besvären prövades av RegR, var det möjligen ej fråga om för envar gällande föreskrifter utan om »generella förvaltningsåtgärder»; på vilket stadgande i RegRL som RegR grundat sin kompetens, förefaller trots detta oklart. — Ang. besvärshörsrätt för lokala myndigheter, se RÅ 1923: 29.

IV. DEN KOMMUNALA FÖRORDNINGSMAKTEN

Bland de kommunala subjekten är det i stort sett endast de borgerliga primärkommunerna, som äro utrustade med en lokal förordningsmakt.¹ Den kommunala normgivningsmakten utövas så gott som undantagslöst² under statlig kontroll, i det att kommunens beslut för sin giltighet kräver fastställelse av statlig myndighet, i regel länsstyrelse men i fråga om vissa planläggningsbeslut KMt. Då kommunala förordningar sålunda i regel tillkomma under samverkan mellan kommunala och

¹ Se dock nedan s. 170 ang. brandförsvars- och regionplaneförbund. — Ang. tidigare förslag att uppdraga en viss förordningsmakt åt landstingen, se NT 1865 s. 411 ff. samt *Herlitz*, Lagst. s. 562.

Någon förordningsmakt tillkommer ej de kyrkliga kommunerna; se W 96, RÅ 1912 E 81. Vid behov av lokala föreskrifter har den kyrkliga kommunen att hänvända sig till den borgerliga (W 96) eller till LSt (RÅ 1912 E 81). De ordningsföreskrifter för kyrkogårdar, som församlingarna bruka utfärda (jfr RÅ 1931:54), ha rättsligt sett endast karaktären av allmänna villkor för upplåtande av gravplatser. Det lär emellertid förekomma, att dylika föreskrifter sanktioneras genom ansvarsbestämmelser i lokala ordningsstadganden, utfärdade med stöd av OSt § 20 (se SOU 1944:48 s. 75).

² Ang. hälsovårdsnämnds förordningsmakt, se nedan s. 165. — De brandreglementen, som kommuns fullmäktige utan underställning äga utfärda jämlikt BrSt 2 § 2 mom. och 25 § 2 mom., ha karaktären av instruktioner och falla sålunda utanför ämnet för denna framställning. — Utan underställning äger kommun i vissa avseenden besluta om utsträckning av skollplikten; se KK 11/12 1917 (nr 900), KK 6/5 1921 (nr 261) samt KSt 4/11 1921 (nr 706) § 17. Denna företeelse, som knappast står i något närmare samband med den kommunala förordningsmakten i övrigt, kommer här ej vidare att beröras.

statliga organ, uppställer sig frågan, vilken grad av kommunalt inflytande som bör krävas, för att man skall kunna tala om en kommunal förordningsmakt.

Kravet på statlig myndighets fastställelse medför givetvis, att den kommunala förordningsmakten icke kan anses ha samma självständiga karaktär som t. ex. länsstyrelses förordningsmakt; tillkomsten av en kommunal förordning kan ju alltid förhindras genom vägrad fastställelse. Det är dock motiverat att tala om en kommunal förordningsmakt, i den mån ett kommunalt beslut är en nödvändig förutsättning för utfärdande, ändring och upphävande av lokala föreskrifter. Och även när statlig myndighet har möjlighet att utfärda dylika föreskrifter mot kommuns bestridande, bör en förordningsmakt likväl anses tillkomma kommunen, om det framstår som det normala förfarandet, att föreskrifterna antagas av kommunen och fastställas av statlig myndighet.³

Det kommunala inflytandet vid lokala förordningars tillkomst, ändring och upphävande kan vara av olika styrka. Det gäller därför att skilja de fall, där kommunen i dessa avseenden har en egentlig beslutanderätt i nu angiven mening, från sådana fall, där kommunen endast har förslags- eller yttranderätt.

I de fall, där kommunen bemyndigats att »antaga» eller »besluta» vissa lokala föreskrifter, vilka därefter skola »underställas» statlig myndighets prövning, är tanken bakom de använda uttryckssätten tydligen, att det tillkommer kommunen att fatta det egentliga beslutet, medan fastställelsen endast är förutsättning för att beslutet skall lända till efterrättelse. I enlighet härmed måste antagas, att ett kommunalt beslut i dylika fall är en nödvändig förutsättning ej endast för föreskrifternas tillkomst utan även för deras ändring eller upphävande, oberoende av om detta i sistnämnda avseenden är uttryckligen stadgat eller ej.⁴

³ Jfr nedan s. 238 f. ang. effektivitetskontrollens former.

⁴ Se nedan s. 266 ff.

Styrkan av det avsedda kommunala inflytandet framgår ej lika klart av sådana stadganden, som föreskriva, att »förslag» till lokala föreskrifter skall uppgöras av kommunen och »fastställas» av statlig myndighet. Men om den sistnämnda på grund av uttrycklig bestämmelse ej äger avvika från förslaget, är det tydligt, att det föreligger en kommunal beslutanderätt i egentlig mening, förenad med underställningsförfarande.⁵

Huruvida initiativet till meddelandet av de lokala föreskrifterna utgår från kommunen eller ej, saknar avgörande betydelse. Om länsstyrelsen upprättar ett förslag, vilket för att bli gällande måste »gillas» eller »godkännas» av kommunens organ, har kommunen en beslutanderätt av samma styrka som när det egentliga underställningsförfarandet anlitas.⁶

I en del fall har kommun tillerkänts en exklusiv initiativrätt beträffande införandet av lokala regleringar. Det stadgas då, att KMt eller länsstyrelsen äger »förordna» om införandet av en viss reglering på »framställning» av kommunen. Såvitt gäller regleringens införande, har kommunen här reellt sett samma grad av inflytande som vid underställningsförfarandet. Bakom uttryckssättet ligger emellertid den tanken, att den egentliga beslutanderätten tillkommer den statliga myndigheten. Om intet annat är stadgat, får det därför antagas, att kommunen ej har något inflytande i fråga om regleringens bibehållande, och att den statliga myndigheten således kan återtaga sitt förordnande i ämnet även utan framställning från kommunens sida.

⁵ Se t. ex. OST § 20, 1 st. — Ang. möjligheten att vid fastställelse avvika från kommunens beslut se nedan s. 224 ff.

⁶ Se HSt 30 § 2 mom., LivsmSt 105 § samt SOU 1953:31 s. 8 f., 34 f. (förslaget till HSt 6 och 116 §§). Kommunens godkännande är här avgörande för LSt:s möjlighet att utfärda föreskrifterna utan prövning av KMt. Att HSt 30 § 2 mom. och 6 § i förslaget till HSt tala om »hörande» av kommunens fullmäktige, saknar reell betydelse. I LivsmSt 105 § och i förslaget till HSt användes det egendomliga uttryckssättet, att LSt:s förslag skall »underställas» kommunens fullmäktige. I samtliga dessa stadganden är kommunens beslutanderätt av principiellt samma innebörd.

Även i sådana fall, där statlig myndighet »förordnar» efter »framställning» från kommunen, kan kommunen emellertid på grund av uttrycklig föreskrift ha ett reellt inflytande över regleringens bestånd av samma styrka som vid underställningsförordandet. Om införande av köttbesiktnings- och slakthustvång förordnar länsstyrelsen på kommunens framställning. Samma förfarande skall iakttagas även vid ändring eller upphävande av dylikt förordnande, och länsstyrelsen kan sålunda ej utan vidare återkalla sitt förordnande i ämnet.⁷ Kommunens inflytande synes här vara av den styrka, att man kan tala om en kommunal förordningsmakt.

Annorlunda förhåller det sig med landstings och hushållningssällskaps initiativrätt i fråga om införande av betesförbud och betesreglering enligt ägofredslagen,⁸ hingst- och galtbesiktningstvång,⁹ förbud mot utsläppande av tjur, hingst eller bagge å samfälld betesmark¹⁰ samt föreskrifter om utrotande av berberis.¹¹ Den egentliga beslutanderätten tillkommer här KMt, vars förordnande dock förutsätter framställning från

⁷ KöttbesL 2 och 3 §§. Utan kommunens framställning kan LSt återkalla förordnandet endast om kommunen åsidosatt gällande föreskrifter.

⁸ Lag 2/6 1933 (nr 269) om ägofred, 11 och 12 §§. — Ang. äldre betesförbud, se ägofredslagen 71 § samt KK 1/11 1907 (nr 91 s. 5), 15/1 1926 (nr 8), 18/5 1934 (nr 167) och 14/12 1934 (nr 601). — Ang. införda betesregleringar, se KK 2/3 1934 (nr 36), 16/1 1935 (nr 3), 21/2 1947 (nr 32) och 4/2 1949 (nr 34).

⁹ Lag 23/12 1914 (nr 451) och hingstbesiktningstvång; lag 14/6 1928 (nr 196) om galtbesiktningstvång.

¹⁰ Lag 20/6 1918 (nr 399) om förbud mot utsläppande av tjur eller hingst å samfälld betesmark; lag 7/4 1922 (nr 133) om förbud mot utsläppande av bagge å samfälld betesmark. — Jfr även KF 8/5 1942 (nr 341) med vissa bestämmelser ang. nötboskapsaveln, enligt vilken KMt på framställning av hushållningssällskap äger förordna om förbud mot användande av tjur för betäckning av kor, som tillhöra annan än tjurens ägare, med mindre tjuren uppfyller vissa fordringar.

¹¹ Lag 26/5 1933 (nr 231) om utrotande av berberis å viss mark. (Jfr äldre lag 20/6 1918 nr 400.) Efter lagändring 24/3 1944 (nr 112) tillkommer initiativrätten numera endast hushållningssällskap.

landsting och hushållningssällskap. Då intet annat är stadgat, lär KMt vara oförhindrad att återkalla sitt förordnande även utan dylik framställning. En liknande rättslig innebörd synes böra tillmätas KMts förordnande om införande av s. k. organ-tvång för ort, där köttbesiktningstvång är gällande,¹² ävensom länsstyrelsens förordnande om införande av tillståndstvång för försäljning av alkoholfria drycker.¹³

I de sist behandlade fallen har kommunens exklusiva initiativrätt närmast den negativa funktionen av en ensidig »spärr» i fråga om införandet av en lokal reglering. Kommunen kan genom sin passivitet förhindra regleringens införande men icke dess avskaffande. Ur denna synpunkt kan det vara motiverat att kalla kommunens befogenhet i dessa fall för en indirekt vetorätt.¹⁴

En kommunal vetorätt i mera direkta former föreligger i de fall, där statlig myndighet har den egentliga beslutanderätten men yttrande måste inhämtas från kommunen och beslut icke får meddelas mot kommunens avstyrkande.¹⁵ Även här är kommunens inflytande begränsat till att avse tillkomsten av ifråga-varande beslut, ej dess bestånd; har ett beslut meddelats efter kommunens tillstyrkan, lär denna omständighet ej i och för sig begränsa myndighetens möjligheter att återkalla beslutet. Det direkta kommunala vetot förekommer inom rusdryckslagstiftningen och närliggande områden¹⁶ och är här anknutet till länsstyrelsens konkreta tillståndsgivning, ej till utfärdandet av

¹² KK 30/11 1934 (nr 558) om besiktning och stämpling av kött m. m. enligt lagen ang. köttbesiktning och slakthus, 3 § 2 mom. — Jfr även KF 21/7 1937 (nr 737) med vissa bestämmelser rörande till människoföda avsedd mjölk och gräddde m. m., 13 §.

¹³ Jfr ovan s. 69.

¹⁴ Sundberg, Kommunalrätt s. 393 ff.

¹⁵ Sundberg, a. st.

¹⁶ RusdrF 1937 3: 9—11, 5: 4; RusdrF 1954 28—32, 47 §§; PilsnerdrF 8, 9, 13, 20 §§; ÖlförsF 14, 15, 29, 30 §§. Jfr ovan s. 68 f.

En egentlig kommunal förordningsmakt har tidigare förekommit i fråga om utskänkningstiden. Enligt brännvinsförsäljningsförordningen 18/12 1863

för envar gällande föreskrifter; även av detta skäl bör den direkta kommunala vetorätten särhållas från den kommunala förordningsmakten.

I sådana fall, där kommunen skall höras före meddelandet av visst slags lokala föreskrifter, utar att den statliga myndigheten på något sätt är bunden vid kommunens yttrande, föreligger givetvis varken någon kommunal förordningsmakt eller någon vetorätt.¹⁷

Vilka företeelser som enligt här angivna riktlinjer äro att hänföra under kommunala förordningsmakten, torde framgå av den följande översikten över lagstiftningen på området. Före denna kommer emellertid att lämnas en kort redogörelse för den kommunala förordningsmaktens förhistoria.

1 §. SOCKENSTÄMMORNAS FÖRORDNINGSMAKT FÖRE 1862

Vid sidan av länsstyrelsernas och magistraternas normgivningsmakt framväxte tidigt en lokal förordningsmakt på den folkliga självstyrelsens grund. På häradstingen skedde en viss lokal normgivning i form av överenskommelser (föreningar), ingångna inför häradsrätten och stadfästade av denna.¹ I för-

(nr 68) § 28, 3 st., kunde i stad utskänkning av brännvin under sön- och helgdagar inskränkas eller förbjudas genom beslut, fattat av »kommunalstyrelsen» och fastställt av KB. Denna beslutanderätt upphörde genom KF 29/5 1885 (nr 21), vars § 26: 4 endast gav kommunalstyrelsen initiativrätt betr. försäljningstidens inskränkning eller utsträckning.

Ang. möjligheten av kommunala ordningsföreskrifter på hithörande områden, se W 396, 514, 1067, 1090, 1499, 1535; NT 1865: 716, 1879: 426; NJA 1889: 282, 1903: 110; RÅ 1921: 38.

¹⁷ Se t. ex. ägofredslagen 5 och 6 §§ (jfr KK 21/12 1933 nr 668) samt HjulrL 1 §.

¹ Ang. häradssjälvstyrelsen se *Boisman*, Om rättskontrollerna i den svensk-finska civila inre förvaltningen (Helsingfors 1908), samt *Herlitz*, Ett och annat om självstyrelsens betydelse i svensk förvaltningshistoria (ST 1921 s. 65 ff., 137 ff.).

fattningar från 1700-talet föreskrevs detta förfarande bl. a. i fråga om byordningar,² fiskestadgor³ och byggnadsordningar för fiskelägen.⁴ I städerna utövade borgerskapet en form av självstyrelse genom överenskommelser inför magistraten;⁵ detta förfarande torde främst ha tillämpats i fråga om prestationer av ekonomisk innebörd, medan egentliga ordningsföreskrifter ha utfärdats av magistraten ensam eller i samverkan med länsstyrelsen.⁶

Den kommunala förordningsmakt, som möter oss i 1862 års kommunalförordningar, hade emellertid sina rötter i en annan form av självstyrelse, nämligen den som utövades vid sockenstämmorna. Redan under 1600- och 1700-talen ingingos vid sockenstämmorna överenskommelser, dels rörande prestationer för kyrkliga ändamål, dels till främjande av ordning och sedlighet inom socknen, och ofta stadgades härvid böter eller viten för den, som ej ställde sig överenskommelserna till efterrättelse.⁷ Sockenmännen torde ha ansetts berättigade att stadga dylika påföljder även utan KB:s godkännande.⁸ Denna lokala

² Ett normalförslag till byordningar fastställdes genom KBr 20/2 1742 (*Modée* III s. 1845 ff.); jfr även KBr 8/8 1758 (*Modée* VI s. 4789 ff.). — Att äldre byordningar alltjämt kunna äga giltighet, framgår av lagen 13/6 1921 (nr 299) om förvaltning av bysamfälligheter 16 § 2 st.; se även NJA 1885: 112, 1889: 351, 1919: 221. Jfr ang. finsk rätt FJFT 1872: 236, 1889: 364, 1902: 403. — Ang. byordningar för lappbyar, se ovan s. 68.

³ Se ovan s. 65 f.

⁴ KMts förnyade hamnordning 24/1 1771 (*Modée* IX s. 498 ff.) kap. 3 § 5. Enligt § 11 skulle däremot ordningsstadgar för fiskeläge fastställas av KB.

⁵ Se *Herlitz*, Svensk stadsförvaltning på 1830-talet (Sthlm 1924) s. 92 ff., 252 f., 268, 357 ff. och passim, samt *Sjöberg* s. 66 ff.

⁶ Se ovan s. 125 ff.

⁷ Se *Gullstrand*, Bidrag till den svenska sockensjälvstyrelsens historia under 1600-talet (Sthlm 1923) s. 76 ff., 145 ff., och Socknarnas självstyrelse i historisk belysning (Sthlm 1933) s. 40 ff., 47 ff., 52 ff., samt *K. H. Johansson*, Svensk sockensjälvstyrelse 1686—1862 (Lund 1937) s. 152 f., 339.

⁸ Jfr *Hambraeus*, Pastoralkurs i hvarjehanda, särdeles till jurisprudentia ecclesiastica hörande ämnen, h. 1 (Härnösand 1804), s. 16 f.

normgivning synes ha utvecklat sig på sedvanerättslig väg utan direkt författningsstöd.

Sockenstämornas förordningsmakt blev föremål för författningsreglering först genom 1817 års sockenstämmoförordning, enligt vilken till sockenstämmas handläggning hörde bl. a. överenskommelser till befordrande av allmän ordning och sedlighet inom församlingen, för vilkas noggranna efterlevnad sockenstämma ägde att å vederbörlig ort anhålla om vitesföreläggande, där sådant funnes nödigt.⁹ Härigenom bekräftades i viss mån sockenstämmas rätt att antaga lokala ordningsstadganden. Men stämman tillerkändes ingen befogenhet att, såsom dittills skett, på egen hand stadga viten för överträdelse av sådana stadganden.¹⁰ Erfordrades »vites föreläggande»,¹¹ hade stämman att anhålla därom »å vederbörlig ort», d. v. s. hos KB, som ju ägde stadga viten i ekonomi- och politimål. I praktiken torde emellertid denna begränsning i sockenstämmas befogenhet ej alltid ha iakttagits.¹²

⁹ KF 26/2 1817 ang. sockenstämmor och kyrkoråd (*Backman* I s. 314), § 6 p. 17.

¹⁰ Enligt det 29/6 1815 avgivna förslaget till författning om sockenstämmor och kyrkoråd, § 6 p. 17, hörde till sockenstämmas handläggning »överenskommelser till befordrande av allmän ordning och sedlighet inom socknen, varföre viten även stadgas må» (RA: kommittéer i ecklesiastikärenden rörande kyrkan, 1810). I sitt yttrande över förslaget fann emellertid HD betänkligt att uppdraga rättigheten att stadga vite åt sockenstämman, »i betraktande av den olikhet uti ansvar, som för enahanda sak skulle uti särskilte socknar komma att äga rum»; HD hemställde därför, att stämman endast skulle få rättighet »att hos vederbörlig ämbetsman, som efter gällande författningar äga rätt att stadga viten, kunna ett sådant föreslå» (RA: HD:s protokoll 12/9 1816). Jfr *Sörndal* i ST 1941 s. 30.

¹¹ Härmed åsyftades säkerligen generella vitesstadganden, ej individuella vitesförelägganden.

¹² Se *Sörndal*, a. st. — Jfr även KMts båda utslag 8/8 1829 om avskaffande av brudskrudars nyttjande inom Leksands församling samt ang. de s. k. sabbatskalasens avskaffande inom Själevads socken (SFS 1829 nr 35, s. 186, 189). Viten hade här beslutats av sockenstämmorna, vilkas beslut i deras helhet fastställdes av KB i samband med prövning av besvär

Även enligt 1843 års sockenstämmoförordning hörde till sockenstämmas handläggning bl. a. överenskommelser till sedlighets och allmän ordnings befrämjande; för noggrann efterlevnad av sockenstämmas beslut ägde denna, där så fanns nödigt, att hos vederbörande ämbetsmyndighet begära föreläggande av vite, efter dess beprövande.¹⁸ Genom denna förordning, som gällde för hela riket, fingo även sockenstämmorna i städerna möjlighet att antaga lokala ordningsföreskrifter. Rätten att stadga viten förbehölls emellertid alltjämt KB (och möjligen städernas magistrater).

Rättsläget närmast före 1862 års kommunalreform kan alltså karakteriseras så, att sockenstämmorna visserligen ägde antaga lokala ordningsstadganden, men att de för att säkra efterlevnaden av dylika stadganden måste hänvända sig till de myndigheter som innehade makten att stadga viten i ekonomi- och politimål.

2 §. DEN KOMMUNALA FÖRORDNINGSMAKTEN I SENARE LAGSTIFTNING

Genom 1862 års kommunalreform kom den kommunala förordningsmakten att fixeras i sin nuvarande form — en egentlig kommunal beslutanderätt förenad med underställningsplikt. Kommunallagarnas bestämmelser i ämnet ha sedermera fått tjäna som förebild vid den utformning av den kommunala förordningsmakten, som ägt rum genom ett flertal speciella författningar. Dessa ha dels inneburit en närmare reglering av den kommunala förordningsmakten, dels en utvidgning av densamma till nya områden, dels slutligen införandet av en mer eller mindre sträng statlig effektivitetskontroll över den kom-

över besluten; huruvida underställning eller framställning till KB ägt rum, framgår ej av utslagen.

¹⁸ KF 29/8 1843 (nr 27 s. 1) om sockenstämmor i riket, § 9 mom. 1 p. 17 och mom. 2. (Enligt mom. 2 kunde vitesföreläggande begäras för att säkra efterlevanden av alla slags sockenstämmobeslut.)

munala förordningsmaktens utövning. Resultatet av utvecklingen har blivit, kommunallagarna numera ha förlorat det mesta av sin betydelse såsom grund för den kommunala förordningsmakten, och att denna huvudsakligen regleras genom särskilda författningar utanför den egentliga kommunallagstiftningens område.

A. Kommunallagarna

1862 års kommunalförordningar gävo uttryck åt en delvis ny syn på den kommunala förordningsmakten. Rätten att stadga viten tillerkändes nu kommunen själv, och kommunens beslut om antagande av ordningsstadgar skulle i dess helhet underställas KB:s prövning och godkännande. Enligt KF 21/3 1862 (nr 13) om kommunalstyrelse på landet § 7, 2 st., ägde sålunda kommunalstämman att för upprätthållande av de ordningsstadgar, som stämman kunde finna skäl att för kommunen uppgöra, bestämma¹ viten (1—20 riksdaler), vilka dock för att bli gällande måste vara av KB prövade och godkända; enligt § 74 a) erfordrades KB:s godkännande för att giva gällande kraft åt beslut, vilka voro ämnade att såsom kommunalstadgar tillämpas, till befrämjande av sedlighet, hälsovård, samt ordning och säkerhet inom kommunen. Sistnämnda föreskrift återkom i KF 21/3 1862 (nr 14) om kommunalstyrelse i stad § 75 a); denna författning saknade emellertid motsvarighet till det först nämnda stadgandet och yttrade sig således ej angående allmänna rådstugans respektive stadsfullmäktiges rätt att stadga viten.²

¹ I kommittéförslaget hade ordet »föreslå» använts; se Underdåniga betänkanden och förslag till 1:o förordning om kommunalstyrelse på landet etc. (Sthlm 1859), s. 3. Uttryckssättet ändrades på förslag av riksdagen; se ABEU 1859—60 nr 161 s. 13 och riksd. skr. 1859—60 nr 186 s. 11 f.

² Även kommittéförslaget iakttog tystnad på denna punkt, vilket kan ha berott på att det utgick från den äldre uppfattningen, att rätten att stadga vite tillkom KB (jfr föreg. not).

Dessa bestämmelser vilade tydligen på det betraktelsesättet, att kommunalstadgar tillkommo genom kommunens beslut, vilket sålunda var huvudbeslutet, medan underställningsförfarandet framstod som en form av statlig kontroll över förordningsmaktens utövning, varvid KB:s fastställelse utgjorde villkoret för att kommunens beslut skulle få »gällande kraft».

Anmärkas må, att när socknen genom 1862 års kommunalreform uppdelades i en borgerlig och en kyrklig kommun, den kommunala förordningsmakten tillerkändes enbart den borgerliga kommunen. Församlingen fick inga motsvarande befogenheter. Ej heller landstinget utrustades med någon förordningsmakt.

De ändamål, för vilka kommunalstadgar kunde antagas enligt 1862 års kommunalförordningar, voro sedlighet, hälsovård samt ordning och säkerhet; av dessa hade hälsovård och säkerhet ej nämnts i sockenstämmoförordningarna.

Stadgandet i FKS § 75 a) kom snart att förlora sin praktiska betydelse, då antagandet av särskilda ordnings- och hälsovårdsföreskrifter för städerna reglerades genom OSt 1868 § 20 och HSt 1874 § 24. Bestämmelsen kvarstod formellt men fick ingen motsvarighet i 1930 års lag om kommunalstyrelse i stad.

Föreskrifterna i FKL §§ 7 och 74 om landskommuns förordningsmakt kommo att bibehålla sin betydelse längre. De blevo ej överflödiga genom OSt 1868 eller HSt 1874, utom beträffande tätorter, där OSt och HSt:s stadsbestämmelser gällde. För andra tätorter på landet kunde hälsovårdsordningar enligt HSt 1874 § 31 antagas i den ordning FKL bestämde; denna hänvisning upprepades i HSt 1919 54 §, såvitt gällde landsbygdsområden i allmänhet.⁸ Genom en ändring år 1913 i FKL § 74 fingo landskommunerna möjlighet att antaga kommunalstad-

⁸ Då LKL ej nämner kommunalstadgar till främjande av hälsovård, får denna hänvisning numera antagas avse sättet för antagande och fastställande av kommunala ordningsstadgor. Själva bemyndigandet att antaga hälsovårdsordningar på landet finnes nu i HSt 54 §, ej i LKL. Jfr KPr 1930: 99 s. 111 f.

gar även till befrämjande av vård om brandväsandet;⁴ bestämmelsen härom förlorade i realiteten sin betydelse genom 1923 års brandstadga men kvarstod formellt till 1930.⁵

Enligt 6 § i lagen 6/6 1930 (nr 251) om kommunalstyrelse på landet äger kommun att för överträdelse av de kommunalstadgar, som kommunen kan finna skäl att uppgöra till främjande av sedlighet samt ordning och säkerhet inom kommunen, i samma stadgar bestämma böter från och med fem till och med etthundra kronor, och enligt 80 § erfordras länsstyrelsens godkännande för att giva gällande kraft åt beslut om antagande av dylika stadgar. Dessa föreskrifter ha ej fått någon motsvarighet i kommunallagen 18/12 1953 (nr 753), men enligt 9 § i lagen 18/12 1953 (nr 754) om införande av kommunallagen skola de alltjämt äga tillämpning, till dess annorlunda varder förordnat.

Med stöd av kommunallagarna kunna således numera endast ordningsstadganden för landskommuner utfärdas. Men även i detta avseende ha kommunallagarna mist sin största betydelse, sedan det viktigaste föremålet för dylika stadganden, nämligen nöjeslivet på landsbygden, genom KK 10/6 1932 (nr 198) underkastats en reglering av samma slag som i städerna.⁶ Om planerna på utfärdande av en allmän ordningsstadga för riket, som reglerar utfärdandet av lokala ordningsstadganden även i landskommuner, bli förverkligade, komma LKL:s bestämmelser om kommunalstadgar att bli helt överflödiga.⁷

B. Ordningsstadgan och KF ang. hamnordningar

När sättet för tillkomsten av lokala ordningsföreskrifter i städerna reglerades genom den alltjämt gällande ordningsstad-

⁴ Lag 13/6 1913 (nr 75). Jfr KPr 1913: 185 s. 163 ff.

⁵ Jfr KPr 1930: 99 s. 111 f.

⁶ Jfr RÅ 1933 S 374, 1934 S 405. — Även andra ämnen för kommunala ordningsstadgor finnas dock, t. ex. camping samt vård och tillsyn av hundar (jfr RÅ 1952 I 12, 1953 I 187).

⁷ Se SOU 1944: 48 s. 25 ff., 180 f. samt SOU 1952: 14 s. 396 f.

gan för rikets städer 24/3 1868 (nr 22), uppdelades den lokala förordningsmakten på detta område mellan länsstyrelsen, magistraten och stadskommunens beslutande organ.⁸ Såvitt gäller lokala ordningsföreskrifter av mera allmängiltig innebörd, skola dessa enligt Ost § 20 normalt sett antagas av stadsfullmäktige⁹ efter förslag eller yttrande av magistraten samt fastställas av länsstyrelsen.¹⁰ Den i Ost § 20 reglerade förordningsmakten omfattar utfärdandet av ny eller ytterligare föreskrift för staden i avseende å allmänna ordningen därstädes,¹¹ utöver vad Ost eller lag och författning eljest innehåller eller lämnar åt magistrat eller polismyndighet att närmare bestämma. Sistnämnda begränsning innebär bl. a., att stadsfullmäktiges kompetens enligt § 20 inskränkes genom magistratens förordningsmakt enligt särskilda bestämmelser i Ost samt genom stadsmyndighets rätt att utfärda lokala trafikföreskrifter jämlikt VägtrF.¹² I ordningsstadgande enligt Ost § 20 må föreskrivas böter av 2 t. o. m. 100 kronor.

I äldre tid fastställdes hamnordningar för städerna av KMt.¹³ Någon med Ost jämförlig enhetlig författning rörande hamnväsendet har icke kommit till stånd.¹⁴ I stället decentraliserades

⁸ Jfr ovan s. 128 f. ang. Ost:s förhistoria, s. 56 f. ang. LSt:s förordningsmakt samt s. 130 ff. ang. magistrats förordningsmakt enligt Ost.

⁹ Resp. av kommunalfullmäktige eller municipalfullmäktige i köping eller municipalsamhälle, där Ost enligt § 30 är gällande.

¹⁰ Ang. LSt:s alternativa förordningsmakt enligt Ost § 20, jfr ovan s. 56 samt nedan s. 238.

¹¹ En översikt över de ämnen, som bruka behandlas i lokala ordningsföreskrifter, återfinnes i SOU 1944: 48 s. 63 ff.

¹² Ost § 20 fick sin nuvarande lydelse genom KK 15/6 1923 (nr 283), varvid orden »eller lag och författning eljest» inskötos. Ändringen betingades av upphörandet av den kommunala förordningsmakten jämlikt trafikförfattningarna; jfr SOU 1922: 39 s. 205 ff. samt ovan s. 136.

¹³ Se LI 1855 § 31:15 samt hamnordningar för Stockholms stad 21/1 1848 (nr 8) och 5/7 1856 (nr 44).

¹⁴ I Underdånigt betänkande och förslag angående en ordningsstadga för rikets städer etc. (Sthlm 1860), s. 17 f., föreslogs bibehållande av det ditillsvarande förfarandet, att hamnordning fastställdes av KMt särskilt för varje hamn.

beslutanderätten vid tillkomsten av hamnordningar genom KF 8/5 1874 (nr 26 s. 11) ang. hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för allmänna hamnarne i riket. Enligt denna författning skall i avseende å hamnordningars antagande m. m. gälla vad angående ordningsföreskrifter i allmänhet är i Ost bestämt. Hamnordningar skola sålunda antagas och fastställas på det sätt, som bestämmes i Ost § 20. I hamnordning må dock stadgas böter intill 500 kr.¹⁵ Bestämmelser om hamnlots få ej intagas i hamnordning utan KMts tillstånd.¹⁶ Närmare föreskrifter om upprättande av hamnordningar ha meddelats genom KK 21/4 1950 (nr 153).¹⁷

C. Författningar rörande allmänna hälsovården

Enligt 1862 års kommunalförordningar kunde, såsom tidigare framhållits, kommunalstadgar antagas bl. a. för främjande av hälsovården inom kommun. Föreskrifterna härom blevo överflödiga genom HSt 1874, såvitt gällde städer och därmed jämställda tätorter, och i övrigt genom 1919 års HSt; de fingo ingen motsvarighet i 1930 års kommunallagar.

Med stöd av 30 § i hälsovårdsstadgan 19/6 1919 (nr 566) kan ny eller ytterligare föreskrift med avseende å allmänna hälsovården utöver vad HSt innehåller eller lämnar åt hälsovårdsnämnden att närmare bestämma, antagas av stadsfullmäktige¹⁸ efter förslag eller yttrande av hälsovårdsnämnden och magistraten samt fastställas av länsstyrelsen.¹⁹ I dylik föreskrift må stadgas böter av 5—1000 kronor. Samma förfarande skall till-

¹⁵ KK 30/4 1925 (nr 100).

¹⁶ KK 4/6 1937 (nr 332). Jfr SST 1948 s. 440 samt ur äldre praxis NJA 1886 B 293, 294, 1911: 208, 1916: 580, 1934: 130.

¹⁷ Enligt 1 § skall kommerskollegium upprätta normalförslag till hamnordning.

¹⁸ Resp. kommunalfullmäktige eller municipalfullmäktige i köping eller municipalsamhälle, där HSt 1 kap. enligt 34 § är gällande.

¹⁹ Ang. LSt:s alternativa förordningsmakt enligt HSt 30 § 2 mom., jfr ovan s. 59 samt nedan s. 238.

lämpas vid meddelande av föreskrift dels om att hälsovårdsnämnden äger medgiva lindring i vissa av HSt:s bestämmelser angående renhållning (30 a §),²⁰ dels om att område i staden, beläget utom det planlagda området, i avseende å den allmänna hälsovården skall betraktas såsom planlagt område (32 §).²¹

För landsbygdsområden kunna enligt 54 § särskilda hälsovårdsordningar antagas i den ordning kommunallagstiftningen föreskriver; för överträdelse av stadgande i dylik hälsovårdsordning må föreskrivas böter av 5—1000 kronor.

Med stöd av dessa bemyndiganden bruka antagas dels hälsovårdsföreskrifter av mera allmänt eller blandat innehåll, dels i större tätorter särskilda renhållningsstadgor och avloppsreglementen.²² Tidigare brukade även lokala föreskrifter rörande livsmedelshanteringen («matvarustadgor» eller »livsmedelsstadgor») antagas med stöd av HSt. Numera meddelas dylika föreskrifter («livsmedelsordningar») i enlighet med bestämmelserna i livsmedelsstadgan 21/12 1951 (nr 824), 102—107 §§; dessa bestämmelser ha i stort sett utformats med HSt 30 § som förebild och äro lika för stad och land. Till ledning för utarbetandet av livsmedelsordningar har KMt jämlikt 104 § fastställt en normallivsmedelsordning.²³ I livsmedelsordning får stadgas böter högst 300 kr. eller dagsböter (111 §).

I ett 1953 avgivet förslag till ny hälsovårdsstadga föreslås bestämmelser om fastställande av lokala hälsovårdsordningar

²⁰ Jfr även 13 § 2 mom. och RÅ 1927: 50.

²¹ Jfr RÅ 1916 C 28, 1929 S 181, 1935 S 149, 1936 S 236.

²² Avloppsreglementen torde utgöra föremål för länsstyrelsens fastställelse jämlikt HSt 30 §, endast i den mån de innehålla bötessanktionerade föreskrifter (jfr RÅ 1916 C 162). Enligt praxis synas de kunna antagas endast för orter, där HSt 1 kap. gäller (RÅ 1916 C 162 och 1949 I 217, jämförda med 1947 S 152). Ordningsstadgor för vattenledningsverk torde i praxis meddelas med stöd av Ost § 20 (jfr RÅ 1916 C 162, 1935 S 125, 1947 S 152).

²³ Normallivsmedelsordning, fastställd av Kungl. Maj:t den 25 april 1952 (Sthlm 1952). Jfr SFS 1952: 402 samt Göransson-Abramson, Livsmedelsstadgan (Sthlm 1954) s. 257 ff.

i huvudsaklig överensstämmelse med vad som nu stadgas i HSt 30 §.²⁴ En normalhälsovårdsordning föreslås skola fastställas av KMt.²⁵ Det kommunala inflytandet utvidgas till att avse även förordnande att visst område skall utgöra hälsovårdstätort; endast med KMts godkännande skall länsstyrelsen kunna förordna härom mot kommunens bestridande.²⁶

I samband med den lokala förordningsmakten enligt HSt och LivsmSt bör nämnas länsstyrelses möjlighet att på framställning av kommunens fullmäktige förordna om införandet av lokalt köttbesiktnings- och slakthustvång. När denna möjlighet, såvitt gällde stad eller visst område därav, infördes genom lag 22/12 1897 (nr 109) ang. köttbesiktning och slakthus,²⁷ återopades HSt 1874 § 24 såsom förebild beträffande beslutsförfarandet.²⁸ Det sistnämnda fick visserligen formellt sett en annan karaktär än enligt HSt, i det att huvudbeslutet skulle fattas av länsstyrelsen på stadsfullmäktiges initiativ; men i realiteten blev fullmäktiges inflytande knappast mindre än enligt HSt.²⁹ Möjligheten att införa köttbesiktnings tvång utsträcktes genom lag 10/10 1913 (nr 239) ang. köttbesiktning och slakthus till köpingar och municipalsamhällen, där HSt:s stadsbestämmelser gällde.

Den nu gällande lagen 11/5 1934 (nr 140) ang. köttbesiktning och slakthus föreskriver legalt köttbesiktnings tvång för varje stad och annat samhälle, där HSt:s stadsbestämmelser gälla, och som har ett invånarantal av minst 4000. För öv-

²⁴ SOU 1953: 31 s. 34 f., 39, 193 f. (113—118 §§, 131 §).

²⁵ SOU 1953: 31 s. 41 ff., 205 ff. Den föreslagna normalhälsovårdsordningen behandlar ej uttömmande alla frågor, som kunna komma att regleras genom lokala föreskrifter, t. ex. rörande renhållningen.

²⁶ SOU 1953: 31 s. 8 f., 69 f., 81 (5—8 §§).

²⁷ Tidigare hade köttbesiktnings tvång ej kunnat införas genom hälsovårdsföreskrifter; ej heller kunde dylikt tvång på denna väg efter 1897 införas för annat samhälle än stad. Se W 1204, NJA 1906: 421 (jfr även ST årg. 1 ref. s. 21). Jfr KPr 1896: 28 s. 10.

²⁸ KPr 1896: 28 s. 40.

²⁹ Jfr ovan s. 144.

riga samhällen och kommuner kan köttbesiktningstvång stadgas av länsstyrelsen på framställning av stadsfullmäktige eller däremot svarande myndighet. Slakthustvång kan av länsstyrelsen stadgas för stad eller visst område därav på framställning av stadsfullmäktige; i samband därmed skall köttbesiktningstvång införas, om det ej redan är gällande. I fråga om ändring eller upphävande av stadgande om köttbesiktning- eller slakthustvång skall samma förfarande iakttagas. Länsstyrelsen äger emellertid förklara stadgande om införande av köttbesiktningstvång icke vidare vara gällande, om föreskrifterna rörande besiktningens ordnande ej iakttagas och rättelse ej sker efter av länsstyrelsen gjord erinran.

D. Byggnadslagstiftningen

I äldre tid fastställdes byggnadsordningar, och i viss utsträckning även stadsplaner, av KMt särskilt för varje stad.⁸⁰ En viss enhetlig reglering av städernas byggnadsväsen genomfördes genom byggnadsstadgan för rikets städer 8/5 1874 (nr 25), vilken samtidigt anförtrodde en viss beslutanderätt på detta område åt stadskommunernas organ. Den senare byggnadslagstiftningen har bibehållit och vidare utvecklat den kommunala förordningsmakten i fråga om byggnadsväsendets ordnande.

De kommunala förordningarna på detta område kunna indelas i två huvudtyper: dels byggnadsordningar, vilka innehålla regler av abstrakt innebörd, och som antagas med stöd av den av KMt ensam utfärdade byggnadsstadgan 30/6 1947 (nr 390), och dels planläggningar, vilka ha ett mer eller mindre lokalt konkretiserat innehåll, och som upprättas med stöd av byggnadslagen 30/6 1947 (nr 385).

Reglerna om sättet för byggnadsordningars tillkomst äro i

⁸⁰ Jfr LI 1855 § 31: 15 samt byggnadsordningar för Stockholms stad 5/11 1842 (nr 44) och 12/5 1870 (nr 27). Genom KK 22/3 1861 (nr 13 s. 2) överflyttades befogenheten att fastställa byggnadsordningar till KB.

sina grunddrag alltjämt desamma som enligt 1874 års BySt.⁸⁴ Byggnadsordning antages av kommunens beslutande organ och skall för att vara gällande fastställas av länsstyrelsen. Detta förfarande tillämpas inom städer och köpingar samt inom ort på landet, för vilken KMt förordnat om tillämpning av byggnadslagens bestämmelser för stad.⁸⁵ För områden på den egentliga landsbygden utfärdas däremot byggnadsordning direkt av länsstyrelsen.⁸⁶

Till ledning för uppgörande av byggnadsordningar har byggnadsstyrelsen upprättat ett normalförslag.⁸⁴ Avviker kommunens beslut från detta, skall länsstyrelsen inhämta yttrande från byggnadsstyrelsen; om denna avstyrker fastställelse av byggnadsordning, mot vilken länsstyrelsen icke har något att erinra, skall frågan om fastställelse hänskjutas till KMt.⁸⁵

Planläggningar finnas av ett flertal typer. Redan i 1874 års BySt behandlades stadsplan och tomtindelning. Då svårigheter mötte att i praktiken genomföra dessa regleringar mot markägarnas vilja på grund av att BySt utfärdats i administrativ ordning,⁸⁶ upptogs de grundläggande reglerna i ämnet i en allmän lag, 1907 års lag om stadsplan och tomtindelning, vilken närmare bestämde regleringarnas rättsverkningar. Nya typer av kommunala planläggningar av byggnadsverksamheten ha därefter tillkommit. Genom 1931 års stadsplanelag infördes stomplan och utomplansbestämmelser. Stomplanen ersattes i 1947 års byggnadslag med generalplaneinstitutet; dessutom infördes möjlighet att antaga regionplan, gemensam för flera kommuner, samt stadsplan för landsbygdsområden utan samband med municipalbildning.

⁸⁴ BySt 1874 § 2; BySt 1931 2 §; BySt 1947 2 §.

⁸⁵ BySt 1874 § 50; BySt 1931 82, 83 §§; BySt 1947 100, 101 §§.

⁸⁶ Se ovan s. 60 f.

⁸⁴ Normalförslag till byggnadsordningar m. m., upprättade av kungl. byggnadsstyrelsen år 1948 (Kungl. byggnadsstyrelsens publikationer 1948: I, Sthlm 1948), avd. I.

⁸⁵ BySt 1947, 2 § 1 mom.

⁸⁶ Jfr NJA II 1907 nr 5 s. 3 ff. samt NJA 1877: 287, 1881: 347, 548.

Planläggningarna ha principiellt den innebörden, att de angiva gränserna för de områden på marken, som få användas för olika slag av bebyggelse eller för andra ändamål. De flesta typer av planläggningar kunna eller skola emellertid åtföljas av närmare bestämmelser för byggnadsverksamheten inom de olika områden. Utomplansbestämmelser ha i princip enbart sistnämnda innebörd.

Den kommunala förordningsmakten på planväsendets område är mest utvecklad inom städer, köpingar och municipalsamhällen, där den omfattar alla typer av planläggningar. På landet kunna endast stadsplan, generalplan och regionplan antagas i den kommunala förordningsmaktens former, medan byggnadsplan och utomplansbestämmelser utfärdas av länsstyrelsen.⁸⁷

Den kommunala beslutanderätten på planväsendets område utövas i regel av kommunens fullmäktige; dock märkes, att tomtindelning antages av byggnadsnämnden, vilken även efter bemyndigande av stadsfullmäktige äger besluta mindre väsentlig ändring av gällande stadsplan. Förslag till regionplan upprättas av direktionen för ett särskilt bildat regionplaneförbund.

Underställningsmyndighet är KMt beträffande stadsplan, generalplan i stad och regionplan. Mindre väsentlig ändring av gällande stadsplan eller av fastställd generalplan i stad kan dock fastställas av länsstyrelsen, vilken även fastställer utomplansbestämmelser i stad, generalplan på landet samt tomtindelning. Underställning av generalplan är ej obligatorisk, men fastställelse måste ske, om planen skall få de rättsverkningar, som lagen tillägger fastställd generalplan. Vad beträffar regionplan märkes, att KMt vid fastställelsen icke är ovillkorligen bunden av förbundsdirektionens förslag; KMt äger dock icke gå utanför de meningar, som uttalats av regionplaneförbundets medlemmar.

Planläggningarnas rättsverkningar bestå dels i förbud mot nybyggnad och vissa andra åtgärder i strid mot fastställd plan

⁸⁷ Se ovan s. 60 f.

vid äventyr av straff och handräckning för rättelses vinnande, dels i vissa civilrättsliga verkningar, såsom lösningsrätt, lösningsplikt och skadeståndsskyldighet.

E. Brandlagstiftningen

Före tillkomsten av brandstadgan för rikets städer 8/5 1874 (nr 26) hade städernas brandordningar brukat fastställas av KMt.³⁸ Genom brandstadgan infördes en viss enhetlig reglering av städernas brandväsen, vilken dock var avsedd att kompletteras genom lokala brandordningar, antagna av kommunens beslutande organ och fastställda av länsstyrelsen. Då brandstadgan gällde endast för städer, köpingar och, under förutsättning av särskilt förordnade, för tätorter på landet, ansågos brandordningar ej kunna antagas för rena landskommuner; dessas förordningsmakt enligt FKL omfattade nämligen ej föreskrifter rörande brandväsendet.³⁹ Genom en ändring 1913 i FKL § 74 fingo emellertid även landskommuner möjlighet att antaga brandordningar.⁴⁰ Detta bemyndigande kvarstod till 1930 men förlorade dessförinnan sin självständiga betydelse genom föreskrifterna i brandstadgan 15/6 1923 (nr 173) om fastställande av brandordning för kommun, för vilken stadgans bestämmelser om landsbygden på grund av länsstyrelsens förordnande voro gällande.

Genom skogseldslagen 14/10 1914 (nr 281) fick kommun möjlighet att antaga särskild skogsbrandsordning; skogseldslagen 7/5 1937 (nr 222) gjorde skogsbrandordningar obligatoriska.

Reglerna om egentliga brandordningar och skogsbrandordningar sammanfördes i 1944 års brandlagstiftning, som även gjorde brandordningar obligatoriska för alla kommuner. Enligt

³⁸ Jfr LI 1855 § 31:15. Genom KK 22/3 1861 (nr 13 s. 2) överflyttades befogenheten att fastställa brandordningar till KB.

³⁹ NJA 1885: 381, 426; W 1211; RÅ 1909: 34.

⁴⁰ Lag 13/6 1913 (nr 75). Jfr KPr 1913: 185 s. 163 ff.

brandstadgan 15/7 1944 (nr 522) 1, 2, 24 och 25 §§ skola brandordningar finnas i städer, köpingar och landskommuner samt i municipalsamhällen, där brandlagens föreskrifter för stad äro gällande. Brandordning antages av kommunalrepresentationen och fastställs av länsstyrelsen. Till ledning vid upprättandet av brandordningar har riksbrandinspektören utarbetat tre normalbrandordningar, avsedda för olika typer av kommuner.⁴¹

*F. Lagen ang. meddelande av förbud för barn att idka
viss försäljning*

Genom KF 10/7 1891 (nr 40) infördes möjlighet att i den kommunala förordningsmaktens former i stad meddela förbud för barn att nattetid idka försäljning av kramvaror m. m. Beslut härom skulle fattas av stadsfullmäktige och fastställas av länsstyrelsen; den sistnämnda ägde dock även mot stadsfullmäktiges bestridande förordna om sådant förbud genom beslut, som skulle underställas KMts prövning. Förebilden för dessa regler har tydligen varit HSt 1874 § 24. Föreskrifterna i 1891 års förordning upprepades med smärre jämkningar i KF 4/12 1896 (nr 91). Genom den ännu gällande lagen 9/4 1926 (nr 72) ang. meddelande av förbud för barn att idka viss försäljning utvidgades möjligheten att utfärda bestämmelser i ämnet med i lagen angivna begränsningar till köpingar och municipalsamhällen, samtidigt som länsstyrelsens befogenhet att utfärda förbud mot kommunens bestridande avskaffades.

G. Butikstängningslagen

Den första butikstängningslagen av år 1909 innebar ingen generell reglering av tiden för handels idkande utan öppnade

⁴¹ Normalbrandordningarna äro intagna i SOU 1945:18—20 samt återgivna hos *Petri*, Brandlagen och brandstadgan m. m. (4 uppl. Sthlm 1952) s. 145 ff.

endast möjlighet att i stad, köping eller municipalsamhälle införa lokalt förbud mot att på söckendagar hålla handelsbod öppen utöver viss tid.⁴² Som förebilder i fråga om förfarandet vid införande av dylikt förbud åberopades i förarbetena dels OSt § 20, dels KF 1896 ang. förbud för barn att idka viss försäljning.⁴³ Förbud kunde beslutas av kommunalrepresentationen och skulle underställas länsstyrelsens prövning. Någon befogenhet för länsstyrelsen att förordna om förbud mot kommunens bestridande stadgades icke.

Genom 1919 års butikstängningslag infördes vissa generella begränsningar i tiden för öppethållande av butiker m. m., och de lokala föreskrifterna, som skulle kunna antagas även för landskommun, fingo karaktären av kommunala avvikelser från de legala reglerna.⁴⁴ Denna principiella karaktär ha de lokala föreskrifterna bibehållit även enligt senare butikstängningslagar, av vilka den nu gällande är av år 1948.⁴⁵

3 §. ALLMÄNNA PROBLEM RÖRANDE DEN KOMMUNALA FÖRORDNINGSMAKTENS INNEBÖRD

Den kommunala normgivningskompetensens innebörd kommer i det följande att granskas ur vissa allmänna synpunkter. Någon grundligare undersökning av varje särskild typ av kommunala förordningar åsyftas icke; en mera ingående behandling av t. ex. planväsendet skulle uppenbarligen spränga ramen för denna framställning. I stället ha här utvalts vissa allmänna problem, gemensamma för flertalet kommunala förordningar. Till en början behandlas kompetensfördelningen mellan kom-

⁴² Lag 5/6 1909 (nr 50 s. 2) om förbud mot handels idkande å söckendag utöver viss tid.

⁴³ KPr 1909: 95 s. 21.

⁴⁴ Lag 30/5 1919 (nr 270) om begränsning av tiden för idkande av handel och viss annan rörelse.

⁴⁵ Butikstängningslagar 22/6 1939 (nr 289), 18/7 1942 (nr 654), 29/6 1945 (nr 422), 21/7 1948 (nr 608).

munens organ, sedd i relation till graden av de lokala föreskrifternas allmängiltighet (A), samt den kommunala kompetensens lokala begränsningar (B). Problem, som beröra ej endast den kommunala förordningsmakten utan i viss mån länsstyrelsernas och magistraternas förordningsmakt, komma att dryftas i avsnitten om författningsbemyndigandenas innebörd (C) och om de allmänna gränserna för den kommunala förordningsmakten (D—E). Slutligen kommer möjligheten att stadga ansvarspåföljder i kommunala förordningar att undersökas (F).

A. Kompetensfördelningen mellan kommunens organ och graden av föreskrifternas allmängiltighet

Den kommunala förordningsmakten utövas huvudsakligen av kommunens beslutande organ (stadsfullmäktige, kommunalfullmäktige, municipalfullmäktige). Om man bortser från planläggningsbesluten, vilka med nödvändighet ha ett lokalt konkretiserat innehåll, utmärkas de lokala föreskrifter, som kommunernas fullmäktige äga antaga, av sin generella och varaktiga karaktär. Föreskrifter av tillfällig eller (med angivet undantag) lokalt konkretiserad innebörd meddelas icke av kommunernas beslutande organ utan av lokala förvaltningsorgan, såsom länsstyrelse, magistrat eller hälsovårdsnämnd.¹ Det motsvarande gäller i fråga om individuella beslut; föreskrifter, riktade enbart till en viss person, kunna ej meddelas i den kommunala förordningsmaktens former.² Ej heller bör

¹ Av fallen RÅ 1947 S 151, 1950 I 57 framgår, att stadsfullmäktige i princip ej ansetts obehöriga att meddela förbud mot badning i visst vattendrag genom särskilda hälsovårdsföreskrifter. Detta måste dock anses oriktigt, då befogenheten att meddela förbud av denna innebörd tillkommer LSt (se ovan s. 99).

² I äldre praxis har det visserligen förekommit, att förbud för viss person att anordna danstillsällningar ansetts kunna meddelas genom kommunal ordningsstadga (W 42; jfr W 860 och 1192). Men i fallet W 1412 vägrades fastställelse å ett dylikt förbud, »enär de föreskrifter till ordningens i kommunen upprätthållande, vilka kommunalstämman ägde uppgöra,

det anses tillåtet, att en kommunal förordning innehåller särbestämmelser eller undantag för vissa bestämda personer; erfordras i särskilda fall avvikelser från de generella reglerna, böra dessa meddelas i form av dispens, beviljad av administrativt organ.³

Att kommunala förordningar, antagna av kommunens beslutande organ, sålunda skola ha en allmängiltig innebörd, är visserligen i regel ej uttryckligen föreskrivet men får anses underförstått i de författningsbemyndiganden, varpå den kommunala förordningsmakten grundar sig. Principen utesluter givetvis ej en sakligt motiverad differentiering av de lokala föreskrifternas innehåll med hänsyn till olika bebyggelseförhållanden i skilda delar av kommunen, olika typer av fastigheter eller företag o. d. Men en kommunal förordning, som föreskriver sakligt omotiverade åtskillnader t. ex. mellan olika samhällsklasser eller politiska eller religiösa riktningar, måste anses stå i strid mot principen om de kommunala förordningarnas allmängiltiga innebörd.⁴ Den likställighetsprincip, som gäller inom den kommunala avgiftsmaktens område,⁵ måste tillerkännas giltighet även i fråga om utövningen av den kommunala förordningsmakten.

I ButikstL har principen om kommunala förordningars allmängiltiga innebörd kommit till ett mera preciserat uttryck än eljest. Bestämmelser, innefattande kommunala avvikelser från lagens regler om den vanliga affärstiden, skola i regel gälla hela kommunen. Olika bestämmelser få visserligen meddelas för butiker av skilda slag, liksom bestämmelserna även få be-

borde vara av allmängiltig beskaffenhet och det således icke kunde tillkomma kommunalstämman att meddela viss enskild medlem av kommunen sådant förbud», som i underställda beslutet innehölls. (Ang. LSt:s individuella förbud mot danstillställningar, se ovan s. 75 not 14 och s. 77 not 20.) Jfr även RÅ 1915 C 186, 1930 S 245 (kommunalstämman ägde ej ingripa i tillståndsgivningen i särskilda fall enligt kommunal ordningsstadga).

³ Jfr nedan s. 268 ff.

⁴ Jfr nedan s. 208.

⁵ Jfr *Sundberg*, Kommunalrätt s. 446 f.

gränsas till att avse endast butiker av ett visst slag; däremot få de icke inskränkas till att avse en eller flera angivna butiker.⁶

I vissa avseenden ha kommuns förvaltande organ tillerkänts befogenhet att besluta för envar gällande föreskrifter, huvudsakligen av lokalt konkretiserad eller tillfällig innebörd. Tomtindelning antages sålunda av byggnadsnämnden och fastställs av länsstyrelsen (ByL 33 §); och stadsfullmäktige äga uppdraga åt byggnadsnämnden att i fullmäktiges ställe antaga mindre väsentlig stadsplaneändring, vilken fastställs av länsstyrelsen (ByL 26 §). Utan underställning äger hälsovårdsnämnd meddela för envar gällande förbud mot vattenhämtning eller isupptagning på viss plats⁷ och vissa föreskrifter rörande renhållning⁸ ävensom, under vissa förutsättningar, allmänt förbud mot försäljning av livsmedel från viss plats;⁹ dylika förbud och föreskrifter äro straffsanktionerade,¹⁰ varför hälsovårdsnämnden här varken behöver eller får använda sin befogenhet att förelägga viten, vilken för övrigt kan användas endast vid individuella beslut.¹¹ Här må vidare erinras om den befogenhet att i magistrats ställe utfärda vissa ordningsföreskrifter enligt OST, som tillkommer kommunalnämnd i köping och municipalnämnd i municipalsamhälle.¹²

Bortsett från dylika undantagsfall, där särskilt författningsstöd finnes för de förvaltande organens förordningsmakt, äga

⁶ ButikstL 6 § 3 st. — ButikstL 1909 3 § föreskrev en sträng likställighet, som emellertid avsevärt uppmjukades genom ButikstL 1919 4 §. Principen fick sin nuvarande utformning genom ButikstL 1939 5 § 4 st.

⁷ HSt 9 § 4 mom., 44 § 3 mom. Jfr RÅ 1935 S 426, 1939 S 287, 1947 S 156, 1950 I 195, 1951 I 191. — I förslaget till ny HSt (SOU 1953: 31) återfinnes motsvarande bemyndigande i 55 §; enligt 42 § skall hälsovårdsnämnd även få befogenhet att förbjuda bad i öppet vatten å viss plats.

⁸ HSt 16 § 2 mom., 20 § 1 mom., 21 § (jfr SOU 1953: 31, 79 §).

⁹ LivsmSt 91 § 2 mom. — Motsvarande föreskrifter funnos tidigare i HSt 1874 § 15: 2 och HSt 1919, 10 § 3 mom., 45 § 3 mom.

¹⁰ HSt 27, 52 §§; LivsmSt 109 § (jfr SOU 1953: 31, 129 §).

¹¹ Jfr RÅ 1947 S 156. Ang. RÅ 1913 C 172 se ovan s. 101 not 13.

¹² Se ovan s. 135.

dessas ej utfärda några för envar gällande föreskrifter utan endast meddela beslut i individuella fall. Utan stöd i allmän författning har varken hälsovårdsnämnd,¹³ byggnadsnämnd¹⁴ eller kommunalnämnd¹⁵ ansetts behörig att meddela föreskrifter av generell innebörd. En förordningsmakt för kommunens förvaltande organ torde ej kunna grundas enbart genom ett bemyndigande i en kommunal förordning, antagen av kommunens beslutande organ.¹⁶

Kommunens förvaltande organ kunna tänkas inkräkta på de beslutande organens kompetensområde ej endast genom generella föreskrifter utan även genom individuella beslut i frågor, som kunna regleras endast genom eller med stöd av föreskrifter, antagna av kommunens beslutande organ och fastställda av länsstyrelsen. Är en fråga av den beskaffenheten, att den bör lösas genom allmängiltiga bestämmelser, men ha dylika ännu ej kommit till stånd, bör ett kommunalt förvaltningsorgan ej i ifrågavarande avseende äga meddela föreskrifter för

¹³ KRes 16/8 1901 (SKT 1901:131; förbud mot svinhållning); RÅ 1940:58 och 1943 S 525 (förbud mot försäljning av vissa livsmedel), 1949 I 12 och 1950 I 175 (förbud mot hållande av höns) samt 1950 I 57 (badningsförbud). Jfr även RÅ 1953 I 61 (föreskrift om kolning).

¹⁴ W 1087 (KB vägrade fastställelse å tillägg till byggnadsordning, innebärande bemyndigande för byggnadsnämnd att utfärda avloppsreglemente); RÅ 1949:29 (byggnadsnämnd ägde ej medgiva allmänt gällande undantag från föreskrifterna i 71 § 2 mom. BySt). Jfr även RÅ 1948 K 338 (byggnadsnämnd ägde ej meddela nybyggnadsförbud).

¹⁵ RÅ 1919 C 198 (kommunalnämnd ägde ej fatta principbeslut om nöjesransonering), 1926 S 145 (kommunalnämnd kunde ej genom ordningsstadga bemyndigas att besluta generell nöjesransonering).

¹⁶ Se fallen W 1087 (not 14 ovan) och RÅ 1926 S 145 (not 15 ovan). — I förslaget till normalhälsovårdsordning (SOU 1953:31 s. 44, 15 §) ingår dock ett bemyndigande för hälsovårdsnämnd att meddela förbud mot utläggning av mat åt fåglar. — Mot den här hävdade ståndpunkten torde ej strida, att t. ex. hälsovårdsnämnd förknippar tillstånd i särskilda fall med standardiserade föreskrifter av teknisk natur (jfr dock ang. dylika föreskrifter SOU 1953:31 s. 71). Ang. byggnadsnämnds befogenheter i detta hänseende jfr NByO s. 55 ff.

ett enskilt fall,¹⁷ ej heller för en hel serie av enskilda fall.¹⁸ Innebörden av denna kompetensbegränsning skulle vara lätt att angiva, om man kunde uppställa den principen, att ett kommunalt förvaltningsorgan överhuvud ej äger ingripa utan stöd i ett preciserat bemyndigande i allmän författning eller kommunal förordning. En sådan princip kan dock ej antagas gälla på alla områden. Hälsovårdsnämnds befogenheter äro sålunda ej begränsade till de särskilda fall, som uttryckligen regleras genom hälsovårdsstadgan eller lokala hälsovårdsföreskrifter. I viss utsträckning äger hälsovårdsnämnd ingripa mot sanitära olägenheter enbart med stöd av de allmänna bemyndigandena i HSt 1 och 35 §§ samt 29 och 53 §§.¹⁹ För att så skall få ske, måste emellertid krävas, att det i det särskilda fallet verkligen föreligger en aktuell sanitär olägenhet av mindre ordinär beskaffenhet. Gäller det att ingripa mot allmänt förekommande förhållanden och sålunda genomföra en allmän höjning av den hygieniska standarden, är rätta vägen utfärdandet av generella hälsovårdsföreskrifter, icke ingripanden i särskilda fall. Även i fråga om möjligheten att meddela individuella beslut är sålunda de förvaltande kommunala organens kompetens i viss mån begränsad genom de beslutande organens förordningsmakt.

¹⁷ I fallet RÅ 1946:20 undanröjdes en hälsovårdsnämnds beslut ang. förbud mot mattpiskning på balkong, bl. a. då en reglering av ifrågavarande förfaranden i vidare utsträckning än som skett genom HSt 8 § 9 mom. icke kunde beslutas av hälsovårdsnämnd; tydligen ansågs en dylik reglering genom generella hälsovårdsföreskrifter möjlig. — Jfr även W 617, där magistrats åläggande för några hyrkuskar att vid eldsvåda eller brandövning inställa sig med hästar för att forsla stadens brandspruta undanröjdes, då dylika förpliktelser borde regleras i brandordningen, vilket emellertid icke skett.

¹⁸ En föreskrift i brandordning om skyldighet att anlita yrkesutbildad skorstensfejare bör sålunda ej kunna ersättas av en serie förelägganden av brandsynenämnd eller (såsom antages av *Kvistberg* i FT 1950 s. 252) av länsstyrelse. Jfr ovan s. 94.

¹⁹ Jfr *Herlitz*, Föreläsn. III s. 331 f.

B. Den kommunala kompetensens lokala begränsningar

Den kommunala förordningsmaktens räckvidd är begränsad av kommunens territoriella utsträckning. En kommunal förordnings giltighetsområde kan sålunda ej sträcka sig utanför kommunens gränser.¹ Om allmän författning undantagsvis tillerkänner kommunalt förvaltningsorgan befogenhet att företaga åtgärder utanför kommunens område, kan denna befogenhet ej ytterligare utvidgas genom en kommunal förordning.² I den mån ett municipalsamhälle är utrustat med egen förordningsmakt, äger den kommun, inom vilken samhället är beläget, ej utöva någon konkurrerande förordningsmakt inom municipal-samhällets område.³

Om en kommuns område ändras, förskjutes därmed även området för dess förordningsmakt.⁴ Redan gällande kommunala förordningar bibehålla emellertid tills vidare sitt gamla giltighetsområde.⁵

I praxis torde ha förekommit, att hamnordnings giltighets-

¹ NJA 1906: 544, 1939: 235. Jfr RÅ 1939 S 287.

² RÅ 1938: 20 (jfr numera LivsmSt 92 §).

³ RÅ 1930 S 250.

⁴ Jfr ang. gatukostnadsbestämmelser RÅ 1947: 38.

⁵ Lag 13/6 1919 (nr 293) om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning, 11 §. Jfr *Schalling*, Lagstiftningen om kommunal och ecklesiastik indelning m. m. (Sthlm 1950) s. 147 ff. Se även ByL 157 § (jfr RÅ 1947: 20).

Före tillkomsten av 1919 års indelningslag synes rättsläget i denna fråga ha varit oklart. Se Betänkande med förslag till lagstiftning ang. kommunala nybildningar (Sthlm 1918), s. 178. Jfr även *Y. Larsson* s. 606 ff., som från rent principiella utgångspunkter hävdar, att kommunala förordningars giltighetsområde bör följa kommunområdets ändringar.

Av NJA 1939: 235 framgår, att en kommunal förordning, avsedd att gälla för ett utanför kommunen beläget område, ej i sin egenskap av kommunal förordning blir giltig genom en senare inkorporering av detta område.

område utsträckts utanför kommunens gränser.⁶ Då hamnordningar skola antagas i den ordning, som bestämmes i OSt § 20, och såväl stadsfullmäktiges som länsstyrelsens kompetens enligt detta stadgande är begränsad till kommunområdet, lär en sådan utsträckning av hamnordnings giltighetsområde ej ha kunnat ske genom bestämmelse i själva hamnordningen,⁷ utan endast genom KMts beslut om fastställande av hamnområdet.⁸ Numera skall enligt 2 § i KK 21/4 1950 (nr 153) i hamnordning och andra ordningsföreskrifter för allmän hamn finnas angivet det område i vattnet, inom vilket föreskrifterna skola tillämpas. Möjligen bör i detta stadgande inläsas ett bemyndigande att utöva samma befogenhet att bestämma hamnordnings giltighetsområde, som tidigare tillkommit KMt, särskilt som av KMt tidigare meddelade beslut i ämnet enligt övergångsbestämmelserna kunna ändras i den ordning, som gäller för antagande av hamnordningar.

Även om behov skulle yppa sig att utfärda en kommunal förordning, gällande för flera kommuners områden, går detta i allmänhet ej för sig. Om ej annat är stadgat, måste den förordningsmakt, som enligt allmän författning tillkommer en kommun, utövas av kommunen ensam; en för flera kommuner gemensam förordning kan i princip ej antagas, ens om kommunalförbund bildas för ändamålet.⁹ Sistnämnda utväg står dock

⁶ Y. Larsson s. 352 f.; Sundberg, Kommunalrätt s. 369 f.; Herlitz i FT 1938 s. 327 not 1.

⁷ Något hinder att i hamnordning bestämma densammas giltighetsområde inom kommunen kan däremot knappast ha förelegat, ehuru detta synes bestridas i SOU 1943: 32 s. 28. En annan sak är, att hamntaxans giltighetsområde, även inom kommunen, tidigare måste bestämmas av KMt (numera kommerskollegium enligt 4 § i KK 21/4 1950 nr 152).

⁸ Ang. tidigare praxis i fråga om fastställande av hamnområde, se SST 1914 s. 97 ff., 147 ff. samt SOU 1943: 32 s. 23 ff.

⁹ Se betänkandet ang. kommunala nybildningar s. 322 f. — Rättsfallet RÅ 1929: 17 måste förstås sålunda, att gemensam brandordning ej kunde fastställas, men att i förbundsordning för brandförsvarsförbund kunde intagas bestämmelser om t. ex. kostnadsfördelning mellan medlemmarna, däremot knappast bötessanktionerade föreskrifter för allmänheten.

i ett par fall öppen enligt uttryckliga lagbestämmelser. Brandlagen 1 § 3 st. stadgar, att där brandförsvaret handhaves av kommunalförbund, lagens bestämmelser om kommun skola hava avseende å förbundet;¹⁰ härav torde följa, att brandordning för dylikt kommunalförbunds område antages av förbundsdirektionen.¹¹ Och enligt byggnadslagen förutsätter uppgörande av regionplan, att ett regionplaneförbund bildas; förslag till regionplan avgives av förbundsdirektionen och fastställles av KMt, sedan förbundsmedlemmarna erhållit tillfälle att yttra sig över förslaget (131 §).

Om den kommunala förordningsmaktens räckvidd sålunda i princip är begränsad till kommunområdet, omfattar den å andra sidan hela detta område; en annan sak är, att vissa typer av kommunala förordningar, såsom hamnordningar och planläggningsbeslut, av naturliga skäl endast kunna avse en del av kommunens område. Vissa kommunala förordningar måste omfatta hela kommunområdet; detta gäller särskilt byggnadsordning i stad samt brandordning, vilka äro av obligatorisk natur, och är även huvudregeln i fråga om föreskrifter enligt ButikstL 6 §. En begränsning av giltighetsområdet till en del av kommunen är uttryckligen medgiven beträffande hälsovårds- och livsmedelsordningar samt stadganden om slakthustvång¹² och torde även kunna ifrågakomma beträffande kommunala ordningsstadgor samt särskilda ordnings- och hälsovårdsföreskrifter i stad. Oavsett om en kommunal förordning måste omfatta hela kommunområdet eller ej, torde en lokal differentiering av dess innehåll med hänsyn till den växlande bebyggelsestätheten kunna ske i fråga om föreskrifter rö-

¹⁰ Jfr SOU 1942: 10 s. 63 f. samt RÅ 1947: 48 (municipalsamhälle kan bilda brandförsvarsförbund tillsammans med landskommun).

¹¹ Jfr *Petri*, Brandlagen och brandstadgan m. m. (4 uppl. Sthlm 1952) s. 56, 76, samt RÅ 1947 I 58.

¹² HSt 54 § (jfr SOU 1953: 31, 113 §); LivsmSt 102 §; KöttbesL 3 § 1 mom.

rande allmän ordning och hälsovård¹³ samt i viss mån i byggnads- och brandordningar.¹⁴

Regeln, att den kommunala förordningsmakten omfattar hela kommunens område, har tidigare varit underkastad vissa undantag. I 1874 års BySt § 9 föreskrevs, att stad ej finge utsträckas till icke planlagt område, och att vid behov av bebyggelsens utsträckande till icke planlagt område plan för dylikt område skyndsamt skulle uppgöras. Härav ansågs följa, att såväl byggnadsstadgans som byggnadsordnings bestämmelser voro tillämpliga endast inom planlagt område.¹⁵ I praxis vann samma princip tillämpning i fråga om 1874 års BrSt och med stöd därav antagna brandordningar.¹⁶ Dessa begränsningar fingo emellertid ingen motsvarighet i senare lagstiftning.¹⁷

I 32 § av nu gällande HSt föreskrives, i huvudsaklig överensstämmelse med HSt 1874 § 25, att stadgans bestämmelser för stad gälla endast för planlagt område, därest ej i viss ordning beslutats, att område utanför det planlagda skall i hälsovårdsavseende betraktas som planlagt.¹⁸ Härav har tidigare ansetts

¹³ De strängare föreskrifter, som Ost och HSt innehålla för den egentliga staden resp. för planlagt område, torde i viss mån inverka på strängheten av de lokala föreskrifter, som kommun äger besluta för områden av olika bebyggelsekaraktär. Jfr ang. möjligheten att antaga avloppsreglementen ovan s. 155 not 22.

¹⁴ Jfr BySt 98 § samt NBrO för landskommuner I 15 §, 23—33 §§, II 16 §, 24—34 §§.

¹⁵ W 710, 1015; NJA 1891: 166 (jfr 1879: 96, 1881: 240, 371); RÅ 1912 C 4, 1937: 48. — En vidgning av byggnadsordnings giltighetsområde förutsatte sålunda stadsplanens utsträckning.

¹⁶ NJA 1898: 539, 1901 B 374 (jfr 1897: 308, B 806, 1908: 497). — I praxis ansågs Kmt kunna förordna om tillämpning av BrSt på icke planlagt område; därefter kunde beslut fattas om brandordningens tillämpning inom samma område. Se Tidskrift för brandväsendet 1916, s. 114 ff., 130 ff.

¹⁷ Jfr BrSt 1923 50 § och 1944 51 § samt BySt 1931 81 § och 1947 98 §.

¹⁸ Exempel på dylika beslut erbjuda fallen RÅ 1916 C 28, 1929 S 181, 1935 S 149, 1936 S 236. — Förordnade om tillämpning av HSt 1 kap. inom visst område på landet får avsedd verkan endast beträffande planlagt område (NJA 1947: 561).

följa, att lokala hälsovårdsföreskrifter i stad kunna antagas endast för planlagt eller därmed jämställt område.¹⁹ Numera har emellertid praxis intagit den ståndpunkten, att hälsovårdsordning för stads icke planlagda område kan antagas med stöd av HSt 54 §.²⁰ Hinder föreligger då ej mot fastställelse jämlikt HSt 30 och 54 §§ av hälsovårdsföreskrifter för hela stadens område, under förutsättning att deras innehåll ej är sådant, att de kunna utfärdas endast med stöd av HSt 1 kap.²¹ En hälsovårdsföreskrift, som utfärdats enbart med stöd av HSt 30 §, gäller däremot blott inom planlagt eller därmed jämställt område; om dess tillämpningsområde ej är närmare angivet i föreskriften själv, kommer detsamma automatiskt att utvidgas genom utsträckning av stadsplanen eller genom ett beslut enligt 32 §.²²

Den kommunala förordningsmakten enligt Ost § 20 måste, i motsats till den enligt HSt 30 §, antagas omfatta hela kommunområdet. Enligt Ost § 19 gälla stadgans bestämmelser visserligen, där annat ej utsatts, endast inom »den egentliga staden», varmed torde böra förstås det område av staden, som faktiskt erhållit en stadsmässig bebyggelse (däremot icke planlagda men obebyggda områden). Föreskriftens placering giver emellertid vid handen, att denna begränsning ej kan avse kommunens förordningsmakt enligt § 20; eljest skulle för övrigt

¹⁹ RÅ 1914: 15.

²⁰ RÅ 1949: 32 (jfr 1940 S 400, 1947 S 151 samt, ang. hälsovårdsnämnds åläggande, 1921 S 245).

²¹ RÅ 1940 S 400, 1949: 32.

²² Jfr ang. renhållningsstadgor SST 1910: 24 samt RÅ 1929 S 181, 1936 S 236. — Vid besvär över ett beslut jämlikt HSt 32 § torde klagan ej kunna föras över innehållet i redan lagakraftvunna hälsovårdsföreskrifter, vilkas giltighetsområde kommer att utvidgas genom beslutet. Risker för en dylik utvidgning utgör därför ett starkt skäl att, i fråga om klagan över LSt:s fastställelse av hälsovårdsföreskrifter jämlikt HSt 30 §, tillerkänna besvärsrätt även åt personer, bosatta inom kommunen men utanför föreskrifternas aktuella giltighetsområde. Jfr nedan s. 231.

inga ordningsföreskrifter kunna utfärdas för område utanför den egentliga staden, eftersom LKS saknar bestämmelser om kommunalstadgar.²⁸

C. Författningsbemyndigandenas materiella innebörd

1. Den kommunala förordningsmaktens innehåll bestämmes i första hand genom föreskrifter i de författningar, som grunda kommunernas normgivningskompetens.¹ Genom dessa föreskrifter uppdrages en viss beslutanderätt åt kommunerna. Stundom ha kommunerna frihet att avgöra, om och i vad mån de skola begagna denna beslutanderätt; men enligt vissa författningar äro kommunerna skyldiga att använda sin förordningsmakt. De författningsbestämmelser, som reglera kommunernas normgivningskompetens, kunna sålunda antingen ha karaktären av rena bemyndiganden eller tillika innefatta ålägganden för kommunerna. Man kan till följd härav urskilja två huvudtyper av kommunala förordningar: fakultativa och obligatoriska.

Till de fakultativa kommunala förordningarna kunna hänföras kommunala ordningsstadgor och hälsovårdsordningar på landet samt föreskrifter enligt köttbesiktningsslagen, butikstängningslagen och lagen om meddelande av förbud för barn att idka viss försäljning. Någon skyldighet för kommunerna att antaga dylika föreskrifter finnes icke, och den statliga kontrollen över den kommunala förordningsmaktens utövning på dessa områden är av rent restriktiv natur.²

²⁸ I fallen RÅ 1935 S 438 och 1937 S 187 undanröjdes fastställelse å bestämmelse i lokal ordningsföreskrift om utsträckning av fastighetsägares gaturenhållningsskyldighet utanför den egentliga staden. Detta berodde dock ej på att förordningsmakten enligt Ost § 20 skulle vara begränsad till den egentliga staden, utan på att gaturenhållningsskyldigheten i Ost § 14 förutsattes icke sträcka sig utanför den egentliga staden.

¹ De begränsningar i den kommunala förordningsmakten, som äro att söka på annat håll, komma att behandlas i följande avsnitt (D—E).

² Kontrollen över den kommunala förordningsmaktens utövning kommer att behandlas närmare nedan s. 216 ff. och s. 279 ff.

Bland obligatoriska kommunala förordningar har man att skilja mellan sådana, som ovillkorligen skola finnas i varje kommun eller i alla kommuner av visst slag, såsom byggnadsordningar i stad samt brandordningar, och sådana, som skola finnas i den mån det är erforderligt med hänsyn till de lokala förhållandena, t. ex. planläggningar enligt byggnadslagen. Till sistnämnda grupp böra även hänföras särskilda ordnings- och hälsovårdsföreskrifter i stad samt hamnordningar och livsmedelsordningar, detta med hänsyn till de möjligheter att genomdriva införandet av sådana föreskrifter, som tillerkänts länsstyrelsen. Statskontrollen har i fråga om dessa typer av kommunala förordningar ej enbart restriktiv karaktär utan tager sig även form av effektivitetskontroll.

I fråga om både fakultativa och obligatoriska kommunala förordningar ha författningsbemyndigandena i första hand den innebörden, att de på ett mer eller mindre preciserat sätt ange, vilka slags föreskrifter en kommun är kompetent att besluta. Huruvida de sålunda uppdragna gränserna för kommunens kompetens iakttagits, är en ren rättsfråga, som kan komma under bedömande såväl i besvärssom i underställningsväg ävensom genom prejudiciell prövning i samband med den kommunala förordningens tillämpning. Men huruvida kommunen inom gränserna för sin kompetens använt sin förordningsmakt i större utsträckning än som är behövt eller lämpligt, är en fråga, som endast kan prövas av underställningsmyndigheten.

I fråga om de obligatoriska kommunala förordningarna innebära författningsbemyndigandena tillika ålägganden för kommunerna att göra bruk av sin förordningsmakt. Huruvida kommunens skyldighet härutinnan är ovillkorlig eller betingad av det lokala behovet, saknar betydelse med hänsyn till formerna för kontrollen över skyldighetens fullgörande. Dessa former äro endast två: fastställelseprövning och effektivitetskontroll. Om en kommun underlåtit att antaga en kommunal förordning eller att besluta föreskrifter av tillräcklig effektivitet, kan denna försummelse ej komma under bedömande vare

sig vid prövning av besvär över kommunens beslut eller vid prejudiciell prövning av domstol eller myndighet, och detta icke ens om kommunens förpliktelse är otvetydigt fastslagen i allmän författning. I detta avseende saknas sålunda anledning att skilja mellan rättsfrågor och lämplighetsfrågor.

2. Författningsbemyndigandena kunna mer eller mindre noggrant angiva innebörden av de lokala föreskrifter, som kunna eller skola antagas av kommunen, och kunna därmed giva större eller mindre utrymme åt den kommunala beslutanderätten.

I en del fall har kommunen intet inflytande över den lokala regleringens innehåll utan har endast att besluta om ikraftsättande inom ett visst område av en i allmän författning given reglering (ex. HSt 32 §, KöttbesL 2 och 3 §§). I andra fall anger bemyndigandet inom tämligen snäva gränser det innehåll, som föreskrifterna få ha, men lämnar dock ett visst spelrum åt kommunens bestämmanderätt (ex. ButikstL 6 §, KramhL 1 §).

Något större frihet lämna de bemyndiganden, som ej direkt uttala sig om de lokala föreskrifternas innehåll utan endast angiva de samhällsförhållanden eller verksamhetsgrenar, som kunna göras till föremål för lokal reglering. Detta kan ske på ett mer eller mindre preciserat sätt. LivsmSt 102 § 3 st. bestämmer tämligen ingående, vilka förhållanden inom livsmedelshanteringen som få regleras genom lokala livsmedelsordningar. Mera allmänt hållna äro bemyndigandena i BySt 1 § samt BrSt 1 och 24 §§, enligt vilka byggnadsordningar och brandordningar skola innehålla föreskrifter om kommunens byggnadsväsen respektive brandförsvär; dessa allmänna bemyndiganden kompletteras emellertid av ett flertal speciella stadganden, innehållande direktiv om de lokala föreskrifternas innehåll i olika avseenden.³

³ Se t. ex. BySt 49, 50, 54, 56, 63 §§ och BrSt 4, 10, 11, 15, 16, 22 §§.

Av mest obestämd innebörd äro de bemyndiganden, som avse föreskrifter rörande allmän ordning och hälsovård (LKL 6 och 80 §§, OSt § 20, HSt 30 och 54 §§). Dessa bemyndiganden kunna knappast sägas angiva mera än det allmänna ändamålet med de lokala föreskrifterna; dessas innehåll skall vara ägnat att befrämja allmän ordning respektive hygien. Här säges intet närmare om de former av mänsklig verksamhet som kunna bli föremål för reglering, och än mindre lämnas några direkta anvisningar om de lokala föreskrifternas innehåll. Men meningen måste likväl vara, att vissa begränsningar i båda dessa avseenden skola kunna härledas ur det allmänna syfte, som bemyndigandena uppställa. De lokala föreskrifternas innehåll måste kunna sättas i en bestämd relation till detta syfte.

I samma mån som författningsbemyndigandena ha en obestämd karaktär, kunna givetvis svårigheter uppkomma vid bestämmandet av gränserna för kommunens kompetens, såväl absolut sett som i gränsområdena mellan olika bemyndiganden.⁴ Det måste likväl fasthållas, att frågan om gränserna för den kommunala förordningsmakten enligt dylika bemyndiganden är en ren rättsfråga, som kan komma under bedömande såväl vid prövning av kommunalbesvär som vid prejudiciell prövning i samband med tillämpningen av en kommunal förordning.

I de författningar, som innehålla en egen reglering, avsedd att kompletteras med kommunala förordningar, brukar kommunens kompetens uttryckligen begränsas till att avse meddelande av föreskrifter »utöver» vad författningen själv innehåller eller eljest finnes stadgat.⁵ Kommunens kompetens be-

⁴ Ang. frågan, i vad mån föreskrifter om skyltar o. d. böra intagas i byggnadsordning eller i ordningsföreskrifter, se RÅ 1931: 80 (jfr även RÅ 1929: 41 och 1951: 10 samt NByO I § 19). Ang. stadganden om avlopps- och vattenledningsverk, se ovan s. 155 not 22.

⁵ OSt § 20, HSt 30 §, BySt 1 §, BrSt 1 och 24 §§, LivsmSt 102 § (jfr även SOU 1944: 48, 65 §, och 1953: 31, 113 §). I de två förstnämnda stadgandena tillägges, att det skall vara fråga om »ny eller ytterligare föreskrift».

stämmes sålunda ej enbart av bemyndigandet utan även av författningens innehåll i övrigt; den kommunala förordningen får ej stå i strid med det sistnämnda.⁶ Avvikelser från författningens innehåll kunna dock stundom vara tillåtna på grund av uttryckligt stadgande. Bestämmelser enligt ButikstL ha sålunda generellt karaktären av avvikelser från lagens regler om den vanliga affärstiden.⁷ Även HSt⁸ och BySt⁹ medgiva vissa avvikande föreskrifter i kommunala förordningar. Vidare märkes, att KMt i dispensväg kan medgiva, att en kommunal förordning får avvika från innehållet i en i administrativ ordning utfärdad författning.¹⁰

3. Inom de legala gränser, som sålunda finnas bestämda för kommunens kompetens, har kommunen att utöva sin mer eller mindre omfattande beslutanderätt. Med ett inom förvaltningsrätten hävdvunnet uttryckssätt kan man säga, att kommunen inom gränserna för sin befogenhet har att träffa det lämpligaste eller ändamålsenligaste avgörandet. Detta uttryckssätt kräver emellertid en närmare precisering, för att man skall förstå innebörden av de överväganden, som det beslutande organet har att företa. I en mera inskränkt bemärkelse bör man med de lokala föreskrifternas lämplighet eller ändamåls-

⁶ Ang. innebörden av begreppet lagstridighet, se närmare nedan s. 199 ff.

⁷ ButikstL 6 §. Lagens »normalbestämmelser» i 4 och 5 §§ äro sålunda ej mera tvingande för kommunen än sådana normalförslag till kommunala förordningar, som komma att beröras i det följande; de skilja sig dock från ett normalförslag genom att de äro omedelbart gällande för allmänheten, i den mån inga kommunala avvikelser beslutats.

⁸ HSt 13 § 2 mom. (jfr RÅ 1927: 50), 30 a §. — Jfr HSt 1874 § 17: 2.

⁹ BySt 73 § 1 mom., 98 §. — Jfr BySt 1874 § 44, som generellt medgav införande i byggnadsordning av skärpta bestämmelser ang. städernas bebyggande.

¹⁰ Se t. ex. ang. brandordningar W 682; RÅ 1932 K 286; SST 1952: 312. — En närstående företeelse är KMts medgivande till intagande i hamnordning av bestämmelse om biträde av lots i hamn (se KK 4/6 1937 nr 332).

enlighet förstå den utformning av föreskrifternas innehåll, som på bästa sätt kan tänkas leda till det åsyftade resultatet, t. ex. en förbättring i visst avseende av det hygieniska tillståndet inom kommunen. Bedömningen av föreskrifternas lämplighet förutsätter sålunda en bestämd föreställning om det resultat, som man vill realisera genom föreskrifterna. I det beslutande organets ståndpunktstagande ingår emellertid även en bedömning av föreskrifternas erforderlighet med hänsyn till de rådande lokala förhållandena samt deras skälighet med hänsyn till motstående intressen.

Oavsett om författningsbemyndigandena uttala sig härom eller icke, måste den primära förutsättningen för meddelande av lokala föreskrifter vara dessas erforderlighet med hänsyn till de lokala förhållandena. Detta innebär dels, att dylika föreskrifter ej böra meddelas i större utsträckning än som påkallas av ortens behov, dels i fråga om obligatoriska kommunala förordningar, att dessa skola antagas i hela den utsträckning som erfordras.¹¹

Vid bedömandet av de lokala föreskrifternas erforderlighet har man att utgå från de rådande förhållandena på orten och jämföra dessa med en bestämd måttstock, innefattande vissa krav i fråga om allmän ordning, hygien, brandsäkerhet o. s. v. Innebörden av dessa krav är helt naturligt beroende av den allmänna kulturella och tekniska utvecklingen; till en viss grad kan man förutsätta, att de beslutande organens ställningstagande bestämmes av allmänt vedertagna värderingar, men lokala variationer i uppfattningen om den önskvärda standarden kunna icke helt undvikas. Det måste emellertid antagas vara författningsbemyndigandenas mening, att den måttstock, efter vilken de lokala föreskrifternas erforderlighet skall bedömas, bör vara enhetlig och icke variera med de beslutande organens subjektiva uppfattning; detta framgår särskilt av det alltmer

¹¹ I fråga om obligatoriska kommunala förordningar föreskriva bemyndigandena ofta uttryckligen, att erforderliga föreskrifter skola antagas. Se t. ex. ByL 9, 24, 96, 105 §§; BySt 1 §; BrSt 1 och 24 §§.

nyttjade systemet med normalförslag till kommunala förordningar. En annan sak är, att regler av olika stränghet kunna behövas på olika orter för att vidmakthålla samma grad av ordning, hygien o. s. v., detta beroende på de större risker i dessa avseenden, som följa med en tätare bebyggelse. De lokala föreskrifterna böra därför ej göras strängare än som påkallas av de lokala förhållandena för upprätthållande av den förutsatta standarden. Detta innebär emellertid icke, att föreskrifternas innehåll bör hållas på den miniminivå, som är absolut nödvändig för att bekämpa aktuella och intolerabla missförhållanden. Ingrepp mot dylika missförhållanden ankomma i främsta rummet på de förvaltande organen. Av de typiska kommunala förordningarnas karaktär av generella regler följer, att de ha till uppgift att i stort och på lång sikt höja den allmänna nivån inom kommunen i fråga om ordning, hygien, brandsäkerhet o. s. v. Kravet på de lokala föreskrifternas erforderlighet innebär sålunda icke, att det måste föreligga akuta lokala missförhållanden, utan endast att föreskrifterna framstå som motiverade vid en jämförelse mellan de faktiska förhållanden som råda (eller skulle råda utan föreskrifterna) samt den allmänna standard, som anses önskvärd att realisera.

De syften, som skola befrämjas genom de lokala föreskrifternas, komma ej sällan i konflikt med intressen av annan art, t. ex. fastighetsägares eller näringsidkares intressen. I den mån dylika motstående intressen beaktas vid föreskrifternas utformning, blir det fråga om en skälighetsbedömning. Att skälig hänsyn till sådana intressen skall tagas, är uttryckligen stadgat i fråga om planläggningsbeslut (ByL 4 §) och framgår även indirekt av sådana författningsstadganden, som föreskriva hörande av intressenter före fastställandet av lokala förordningar.¹²

Bedömandet av de lokala föreskrifternas erforderlighet, skälighet och lämplighet i övrigt ankommer i första hand på kom-

¹² Se t. ex. LivsmSt 104 §; ButikstL 7 §; BySt 23, 31, 41, 46, 111, 112, 159 §§ (jfr RÅ 1932: 44).

munens beslutande organ. Kommunens bedömning av dessa frågor lär ej kunna komma under omprövning i ett kommunalt besvärsmål och ej heller vid prejudiciell prövning av den kommunala förordningens giltighet. Däremot kunna frågorna omprövas av underställningsmyndigheten och även, såvitt gäller erforderligheten av obligatoriska kommunala förordningar, av den myndighet, som äger utöva effektivitetskontroll över kommunen. Genom en dylik omprövning vinnes en viss garanti för en enhetlig bedömning av dessa frågor och ett korrektiv mot lokalt skiftande uppfattningar om föreskrifternas önskvärda innehåll. I fråga om de fakultativa kommunala förordningarna, där statskontrollen har en rent restriktiv karaktär, kan det likväl ej undvikas, att subjektiva uppfattningar hos kommunens representanter komma att få ett visst spelrum, så att de lokala regleringarna på skilda orter komma att variera på ett sätt, som knappast är objektivt motiverat. Beträffande de obligatoriska kommunala förordningarna ha underställnings- och tillsynsmyndigheterna betydligt större möjligheter att verka för en enhetlig utformning av föreskrifternas innehåll.

Till ledning för kommunernas organ vid utarbetandet av lokala föreskrifter och även för de myndigheter, som utöva underställnings- och effektivitetskontroll över kommunerna, ha normalförslag uppgjorts till vissa typer av obligatoriska kommunala förordningar. Dylika normalförslag, fastställda av KMt eller centralt ämbetsverk, finnas till livsmedelsordningar, byggnadsordningar och utomplansbestämmelser samt brandordningar.¹³ Normalförslagen äro icke att uppfatta som rättsligen bindande för kommunerna; i annat fall kunde de ju ha utfärdats såsom allmänna författningar, eventuellt med möjlighet till avvikelser genom lokala föreskrifter.¹⁴ Å andra sidan sträcker sig deras funktion ofta längre än till den rent tekniska att tjäna till hjälp och ledning vid utarbetandet av kommunala

¹³ Se ovan s. 155 not 23, s. 158 not 34 och s. 161 not 41. Jfr även HamnOK 1 § och SOU 1953: 31, 115 §.

¹⁴ Jfr ovan s. 177.

förordningar och därmed motverka valhänta formuleringar och slumpartade sakliga variationer i innehållet. Ofta nog påfordra de statliga myndigheterna, att normalförslagen skola följas, i den mån icke vägande skäl kunna anföras för avvikelser.¹⁵ Normalförslagen få därigenom den funktionen, att de angiva den allmänna standard, som anses böra krävas. Men dessutom försvåra de i viss mån hänsynstagande till de rådande lokala förhållandena. Det blir kommunens uppgift att söka styrka, att de lokala förhållandena äro av så särpräglad natur, att de motivera en avvikelse från normalförslaget. Stundom kräves iakttagande av ett särskilt förfarande i fall, där en sådan avvikelse ifrågasättes (BySt 2 § 1 mom. 2 st., LivsmSt 104 §). Systemet med normalförslag medför sålunda, att bedömningen av de lokala föreskrifternas erforderlighet, skälighet och lämplighet i övrigt i viss mån är avgjord på förhand, redan innan kommunen fattar sitt beslut, och att kommunens beslutanderätt blir tämligen illusorisk, i den mån icke speciella lokala förhållanden kunna åberopas som skäl för en avvikelse från normalförslaget.

Framhållas bör till sist, att systemet med normalförslag ännu icke vunnit tillämpning beträffande lokala ordnings- och hälsovårdsföreskrifter, samt att det icke har någon funktion att fylla, i den mån de lokala föreskrifternas innehåll är preciserat redan i författningsbemyndigandet, eller i den mån föreskrifterna ha en lokalt konkretiserad innebörd.

D. Den kommunala förordningsmaktens gränser i fråga om ingrepp i den personliga integriteten och i den privaträttsliga egendomsordningen

1. Den kommunala förordningsmaktens räckvidd kan ej utläsas enbart ur de bemyndiganden i allmän författning, varpå

¹⁵ I SOU 1953: 31 föreslås ett uttryckligt stadgande, att bestämmelse i hälsovårdsordning »icke utan särskilda skäl» får innebära väsentlig avvikelse från normalordningen (115 §).

förordningsmakten grundar sig. Utrymmet för lokala föreskrifter begränsas även av rättsordningen i övrigt. Att så måste vara fallet, visar sig särskilt vid tillämpningen av bemyndiganden med mera obestämd innebörd. Frågan om den kommunala förordningsmaktens allmänna begränsningar har däremot icke så stor betydelse, i den mån de lokala föreskrifternas tillåtna innehåll är klart preciserat i författningsbemyndigandet. Om det sistnämnda ej står i strid med några lagregler av högre valör, kan någon ovisshet om förordningsmaktens räckvidd knappast yppa sig. Detsamma gäller i någon mån sådana fall, där normalförslag till kommunala förordningar finnas utarbetade; en viss sannolikhet talar här för att normalförslagens innehåll icke står i strid med vare sig författningsbemyndigandet eller rättsordningen i övrigt.

I samma mån som den kommunala förordningsmakten grundar sig på bemyndiganden, som ha en mera obestämd karaktär och t. ex. endast angiva de tillåtna reglernas allmänna syfte, måste risken för att de lokala föreskrifterna ej komma att harmoniera med rättsordningen i övrigt uppenbarligen ökas. Det blir då ofrånkomligt att söka vissa begränsningar i förordningsmakten på annat håll än i själva bemyndigandet. Om det anses önskvärt att smidigt kunna anpassa de lokala föreskrifternas innehåll efter skiftande lokala förhållanden och efter uppkommande nya behov, måste lagstiftaren avstå från att i detalj angiva de tillåtna reglernas innehåll och därmed även från att närmare bestämma förordningsmaktens räckvidd. Detta innebär icke, att ett obestämt bemyndigande skulle avse att förläna de lokala organen obegränsade maktbefogenheter. Lagstiftaren måste uppenbarligen förutsätta, att de normgivande organen hålla sig inom rimliga gränser. Att så i regel sker, är en oundgänglig förutsättning för att obestämda bemyndiganden överhuvudtaget skola kunna meddelas. Skulle de lokala myndigheterna någon gång svika lagstiftarens förtroende och besluta föreskrifter av ett innehåll, som denne aldrig har förutsett och sannolikt ej heller skulle ha godtagit, blir det de

rättstillämpande organens uppgift att ingripa. Att de sistnämnda pröva vidden av de maktbefogenheter, som kunna stödjas på ett bemyndigande, är ej orimligare än att de tolka innebörden av bemyndigandets ändamålsbestämmelse (»allmän ordning» etc.); i intetdera avseendet har bemyndigandet i sig självt en fix betydelse, som kan anses innesluten i dess ordalydelse oberoende av den inom samhället rådande uppfattningen.

Den bristande överensstämmelsen mellan en lokal föreskrift och rättsordningen i övrigt kan vara mer eller mindre klart framträdande. Det enklaste fallet är det, att föreskriften direkt strider mot innehållet i en allmän författning; att detta icke får ske utan klart stöd i ett uttryckligt bemyndigande i en författning av minst samma valör som den åsidosatta bestämmelsen, får betraktas som en självklar regel. Men oftast ligger konflikten icke i så öppen dag. I många fall kommer en lokal föreskrift att strida mot en rättsprincip, som icke är positivt uttalad i lagstiftningen, men som måste betraktas som en självklar förutsättning för densamma. Och i andra fall strider den mot principer, hämtade ur den allmänna rättsuppfattning, som utvecklats inom samhället på grundval av den rådande rättsordningen, principer som vunnit erkännande i de rättstillämpande organens praxis och därmed kommit att betraktas som rättsregler.

I de sistnämnda fallen kan det ej undvikas, att domstolars och myndigheters ställningstagande kommer att bestämmas av rättspolitiska värderingar, ofta i förening med föreställningar om en naturlig frihet och en naturlig rättvisa. Detta innebär dock ej, att avgörandena träffas godtyckligt och slumpartat. Den allmänna rättsuppfattningen inom samhället sätter, även om den ej är fullt enhetlig, vissa gränser för de rättstillämpande organens ställningstaganden. Även hänsynen till de värderingar, som ligga till grund för lagstiftning och tidigare rättspraxis, samt tvånget att ikläda värderingarna en juridisk form, som kan läggas till grund för en enhetlig rättstillämpning, bi-

drager till att förläna dessa ställningstaganden en viss konsekvens och stadga.

De allmänna begränsningarna i den kommunala förordningsmakten äro av två slag. Vissa typer av lokala föreskrifter innebära ingrepp i det bestående rättstillståndet av sådan intensitet, att man rimligen måste kräva, att lagstiftaren uttryckligen nämner dem, om han avser att de skola vara tillåtna. Hit höra främst ingrepp i den enskildes personliga integritet och i den privaträttsliga egendomsordningen. I fråga om dylika ingrepp bör man kunna presumera, att de icke äro omfattade av bemyndigandet; de böra anses tillåtna, endast i den mån så uttryckligen stadgats, vilket innebär, att vissa slag av ingrepp i praktiken ej alls kunna ifrågakomma. I fråga om vissa typer av ingrepp räcker det ej med uttryckligt författningsstöd, utan man måste kräva stöd i allmän lag.

Någon motsvarande presumption kan man knappast uppställa i fråga om lokala föreskrifter, som ej ingripa i den personliga integriteten eller i egendomsordningen utan endast inskränka den allmänna handlingsfriheten. Dylika inskränkningar kunna vara av så mångskiftande art, att det knappast är möjligt att i bemyndiganden av mera allmän innebörd uttryckligen angiva, i vad mån de skola vara tillåtna. Här blir det i stället så, att särskilda skäl måste kunna företes, för att en inskränkning i den allmänna handlingsfriheten skall anses otillåten. Av stor betydelse äro härvid sådana föreställningar om medborgerlig frihet, som på ett eller annat sätt kunna finna stöd i rättsordningen. Av vikt äro även de rättviseföreställningar, som fått sin juridiska form i grundsatserna rörande illojal maktutövning; dessa grundsatser äro f. ö. tillämpliga ej endast i fråga om inskränkningar i den allmänna handlingsfriheten utan även i fråga om i och för sig tillåtna ingrepp i den personliga integriteten och i den privaträttsliga egendomsordningen.

Här skola nu närmast behandlas den kommunala förordningsmaktens begränsningar i fråga om ingrepp i den personliga integriteten och i den privaträttsliga egendomsordningen,

medan dess övriga begränsningar komma att undersökas i ett följande avsnitt. Det är här fråga om ingrepp i det bestående rättstillståndet, som böra presumeras ej vara omfattade av bemyndigandena, och för vilka uttryckligt författningsstöd alltså måste krävas. Utan anspråk på fullständighet skola här behandlas fyra typer av föreskrifter, som innebära dylika ingrepp, nämligen regler, som stadga sanktioner, som ingripa i äganderätten till fastighet, som reglera enskildas inbördes rättsförhållanden, och som ålägga den enskilde prestationsplikt för allmänna behov.

2. Efterlevnaden av lokala föreskrifter upprätthålles ytterst genom vissa rättsliga åtgärder av domstolar och myndigheter. Som huvudtyper av sådana åtgärder må nämnas straff, administrativa tvångsmedel och åtgärder av exekutiv myndighet (med eller utan stöd i en civildom). Dessa sanktioner kunna innebära mer eller mindre omedelbara ingrepp i den enskildes personliga integritet eller egendom, och det är därför av vikt, att deras användning regleras genom allmän författning. Då de dessutom kunna indelas i ett fåtal lätt urskiljbara typer, är det uppenbart, att det bör vara lättare för lagstiftaren att uttömmande angiva de ingrepp av detta slag, som skola vara tillåtna, än att uppräknat alla de tillåtna inskränkningar i den enskildes frihet, som kunna föranledas av de primära reglerna i en lokal förordning.

De författningar, som reglera den kommunala förordningsmakten, innehålla alltid regler om sanktioner för de lokala föreskrifterna, antingen genom att själva stadga dessa sanktioner eller genom att medgiva intagandet av vissa sanktionsregler i de lokala föreskrifterna. Det finnes därför starka skäl att betrakta författningsregleringen i detta hänseende såsom uttömmande, vilket innebär, att andra sanktioner icke kunna stadgas i en kommunal förordning än vad bemyndigandet uttryckligen medger.

Den viktigaste och mest typiska sanktionen för lokala före-

skrifter av här behandlad art utgöres av straff, särskilt bötesstraff. Möjligheten att stadga ansvar i kommunala förordningar kommer i det följande att upptagas till särskild behandling.¹ Här må endast anmärkas, att uttryckligt författningsstöd genomgående måste krävas för ansvarsbestämmelser i kommunala förordningar, samt att den enda straffart, som kan stadgas i en kommunal förordning, är böter.²

Några bemyndiganden att i kommunala förordningar föreskriva användning av administrativa tvångsmedel, såsom polis-handräckning, beslag, tvångsutförande eller vitesföreläggande, finnas icke. Detta utesluter emellertid ej, att dylika tvångsmedel kunna komma till användning vid tillämpningen av kommunala förordningar. Detta beror då antingen på stadganden i allmän författning³ eller på oskrivna rättsprinciper, t. ex. angående polismans rätt att använda våld eller angående tvångsutförande.⁴ Föreskrifter i en kommunal förordning om användning av administrativa tvångsmedel torde i och för sig endast kunna tillmätas deklarativ innebörd.

Att en kommunal förordning skulle kunna innehålla direkta föreskrifter om åtgärder av exekutiv myndighet, kan knappast ifrågasättas. Däremot kan det diskuteras, om en kommunal förordning kan innehålla materiella regler av den innebörden, att deras efterlevnad ytterst garanteras av exekutiva åtgärder, eventuellt föregångna av en civildom. Detta kan stundom vara

¹ Se nedan s. 213 ff.

² Frihetsstraff kan ej, med stöd av förefintliga bemyndiganden, stadgas i en kommunal förordning; en annan sak är, att däri stadgade böter kunna bli föremål för förvandling till fängelse, och att en kommunal förordning därigenom indirekt kan ingripa i den enskildes personliga integritet. Något principiellt hinder för att allmän författning direkt stadgar frihetsstraff för överträdelse av lokala föreskrifter föreligger ej.

³ T. ex. OST §§ 22, 24; HSt 29, 53, 56, 57 §§.

⁴ Ang. tvångsutförande enl. kommunal ordningsstadga, se NJA 1891: 557, 1894: 171, 1896: 150, 1904: 515, samt enl. hamnordning NJA 1922: 164. — Ang. frågan, om tvångsutförande kräver författningsstöd, se *Malmgren*, Förvaltningsrätt (2 uppl. Lund 1927) s. 71; *Sundberg*, Allm. förv.r. s. 200; *Herlitz*, Föreläs. III s. 537.

fallet på grund av uttryckliga lagbestämmelser; planläggningsbeslut enligt byggnadslagen ha sålunda civilrättsliga verkningar i skilda hänseenden. Men i allmänhet ge författningarna intet stöd för antagandet, att en kommunal förordning kan innehålla regler av dylik innebörd; tvärtom framgår det i regel av bemyndigandena, att de endast avse straffsanktionerade föreskrifter. Det finns därför starka skäl att utgå från att bemyndigandena icke lämna stöd för föreskrifter om betalningsanspråk (t. ex. anspråk på avgifter eller skadestånd) eller andra anspråk, som kunna göras gällande inför domstol i tvistemål eller eventuellt direkt inför exekutiv myndighet. Frågan härom torde emellertid böra bedömas även ur andra, materiellrättsliga synpunkter, vilka skola behandlas i det följande.

3. Bland de kommunala förordningarna utmärkes en grupp, nämligen planläggningsbesluten, därav att de innebära ingrepp i äganderätten till fast egendom. De rättsverkningar, som måste åtfölja de kommunala planläggningsbesluten, för att dessa skola kunna genomföras på ett effektivt sätt, ha ansetts vara av så ingripande natur, att bestämmelser om dessa rättsverkningar endast kunnat givas i allmän lag; härmed sammanhänger, att även de bemyndiganden, som ligga till grund för själva planläggningsbesluten, meddelats i allmän lag.⁵

Planläggningarna äro förbundna med vissa civilrättsliga rättsverkningar, främst lösningsrätt och lösningsplikt till mark. Rättsverkningar av detta slag kunna uppenbarligen stadgas endast i allmän lag. Det är sålunda uteslutet att t. ex. i en byggnadsordning giva föreskrifter om lösningsrätt till mark;⁶ ej heller föreskrifter, som avse inrymmande av nyttjanderätt till fast egendom, torde kunna meddelas genom en kommunal för-

⁵ Se ovan s. 158.

⁶ Jfr W 551 (stadgande i byggnadsordning om expropriations- och lösningsrätt till tomt förklarades ej behöfligt med hänsyn till förefintlig lagstiftning i ämnet).

ordning.⁷ Att märka är, att ej ens planläggningsbeslut kunna grunda nyttjanderätt till fast egendom;⁸ de kunna ej få andra rättsverkningar än lagen tilldelar dem.

Planläggningarna innebära vidare inskränkningar i markägarens rätt att använda sin mark. I detta avseende äro planläggningarnas rättsverkningar väsentligen av negativ natur: de innebära i främsta rummet förbud mot nybyggnad eller andra åtgärder i strid mot planläggningen, vid äventyr av straff och handräckning för rättelses vinnande (ByL 147, 148 §§). Men planläggningsbesluten kunna någon gång även ålägga fastighetsägarna positiva förpliktelser, t. ex. skyldighet att anordna eller bibehålla plantering på obebyggd tomtmark.⁹ Byggnadslagen själv anvisar inga sanktioner för åsidosättande av dylika positiva ålägganden; de kunna genomdrivas endast genom föreskrifter av byggnadsnämnden i det särskilda fallet, vilka i sin tur sanktioneras av påföljder enligt BySt 163 och 164 §§.

Till skillnad från planläggningsbesluten kunna byggnadsordningar ej innefatta totalt förbud mot nybyggnad inom vissa områden och knappast heller ålägga fastighetsägarna några ovillkorliga positiva förpliktelser. De inskränkningar i fastighetsägares dispositionsrätt över sin mark, som byggnadsordningarna kunna uppställa, ha typiskt sett innebörden av generella villkor för kommande byggnadsföretag och röra i huvudsak byggnaders tekniska beskaffenhet. En byggnadsordning

⁷ NJA 1897: 467 (föreskrift i brandordning, att fastighetsägare var skyldig att tåla anbringande av ledningsfästen till brandtelegraf på sitt hus, utan verkan). Jfr ang. stadsplanebestämmelser av liknande innehåll KMts beslut 23/11 1934, anført hos *Bexelius-Nordenstam-Aurén*, Byggnadslagstiftningen (2 uppl. Sthlm 1950) s. 204.

⁸ RÅ 1942: 40 (servitut kan ej bildas genom stadsplan). — Ej heller inverkar planläggningsbeslut i och för sig på beståndet av existerande servitut (NJA 1938: 241, 289, 1940: 578, 1942: 308).

⁹ Jfr ByL 25 § 3 st. samt BySt 28, 55 §§. Tidigare kunde dylika föreskrifter ej meddelas såsom stadsplanebestämmelser, och frågan, om fastighetsägare genom byggnadsordning kunde åläggas positiva förpliktelser av denna art, var föremål för tvekan i rättspraxis (RÅ 1911 C 97, 1916: 98).

kan ej ålägga en fastighetsägare förpliktelser i fråga om byggnader, som uppförts före dess ikraftträdande i vidare mån än att den kan uppställa villkor för nya arbeten, som utföras på en dylik byggnad.¹⁰

Byggnadslagens bemyndiganden rörande planväsendet möjliggöra allvarliga ingrepp i fastighetsägarnas frihet att använda sin mark på ett ekonomiskt förmånligt sätt. De böra därför tillämpas med varsamhet, vilket framgår av stadgandet i ByL 4 §, att vid planläggning såväl allmänna som enskilda intressen skola tillbörligen beaktas (se även BySt 26 § 1 st.). Kontrollen över att denna intresseavvägning sker på ett rimligt sätt, tillkommer underställningsmyndigheten, d. v. s. i regel KMt.¹¹ Då kommunala planläggningsbeslut numera ej kunna överklagas, är en kontroll i samband med prövningen av kommunala besvär utesluten.¹² Att allmän domstol i prejudiciell väg skulle pröva, om vid en planläggnings tillkomst tillbörlig hänsyn tagits till markägares berättigade intressen, förefaller mindre sannolikt.

4. Frågan, om en kommunal förordning kan reglera enskildas inbördes rättsförhållanden, är av praktisk betydelse särskilt beträffande grannelagsförhållanden. Utan tvivel kan en kommunal förordning på grund av stadgande i allmän lag giva upphov till rättsanspråk enskilda emellan; tomtindelning kan sålunda enligt ByL 46 § grunda lösningsrätt för delägare i tomt gentemot övriga delägare. Men i övrigt måste det anses falla utom den kommunala förordningsmaktens räckvidd att reglera enskildas inbördes rättsanspråk; stadganden i en bygg-

¹⁰ NJA 1880: 118 (brandmursgemenskap), 1893: 549 (skyldighet att igenmura fönster i brandmur); RÅ 1912: 78 (skyldighet att borttaga yttertrappa; diss. i RegR), 1940: 46 (skyldighet att ändra skorsten).

¹¹ Jfr RÅ 1944: 49, 58 samt *Bexelius-Nordenstam-Aurén*, a. a. s. 207 f.

¹² Se nedan s. 217 f. Ang. frågan, om en kontroll i kommunal besvärsväg tidigare varit möjlig, se *Sundberg* i FT 1938 s. 116 f. Jfr även rubrikerna till fallen RÅ 1944: 49, 58.

nadsordning om ersättningsskyldighet grannar emellan torde sålunda på sin höjd kunna tillerkännas deklarativ innebörd.¹³

Ett av särskilda förhållanden i vissa städer föranlett avsteg från denna princip har skett i fråga om lokala föreskrifter rörande gemensam brandmur. Byggnadsordningarna i flera städer ha sedan gammalt innehållit bestämmelser om obligatorisk eller frivillig brandmursgemenskap och om fördelning mellan tomtägarna av kostnaderna för gemensam brandmur.¹⁴ Ehuru 1874 års BySt § 34 förutsatte, att varje tomt skulle ha egen brandmur, ha dylika lokala bestämmelser tillerkänts giltighet i rättspraxis.¹⁵ BySt 1931 53 § medgav intagande i byggnadsordning av bestämmelser om rätt att hava gemensam brandmur, och genom KK 29/5 1936 (nr 218) infördes även möjlighet att i byggnadsordning stadga, att brandmursgemenskap ej må av en delägare mot den andres bestridande hävas.¹⁶ Motsvarande föreskrifter återfinnas nu i BySt 1947 63 § 1 mom.¹⁷ Med stöd av dessa bemyndiganden kan numera endast meddelas bestämmelser om frivillig brandmursgemenskap, som eventuellt ej kan upplösas utan båda parterers samtycke. Dylika lokala bestämmelser innebära ej endast undantag från BySt:s huvudregler om brandmur utan ha därjämte civilrättslig inne-

¹³ NJA 1876: 535 (föreskrift i byggnadsordning om ersättningsskyldighet för skada, som genom nybyggnad vållats granne, ansågs ej medföra vidsträcktare ersättningsskyldighet än enligt allmänna rättsregler); W 551 (stadgande i byggnadsordning om skadeersättning i vissa fall vid byggnad intill grannes hus eller tomt fastställdes ej, då den ansågs innefatta ett ämne, som hemföлле under allmän lag). Jfr även RÅ 1944 K 199 (föreskrift i byggnadsordning, att byggnadsnämnd ägde bestämma bidragskyldigheten till gemensamt stängsel mellan två tomter, utan verkan).

¹⁴ Se *Hadar Berglund*, Stadsbyggnadslagstiftning och grannelagsrätt (Göteborg 1929); *Ernberg* i FK mot. 1935: 27 s. 6 ff.; *Ernberg*, Rättsliga synpunkter beträffande gemensam brandmur (ST 1935 s. 134 ff., 201 ff.).

¹⁵ NJA 1925: 241, 244, 539, 1930: 162, 1933: 104, 1936: 101 (jfr även NJA 1880: 118, 1904: 205).

¹⁶ Jfr KPr 1931: 192 s. 78 f., FK mot. 1935: 27, riksd. skr. 1935: 311, KPr 1936: 184 s. 19 ff.

¹⁷ Jfr NByO I § 12.

börd såtillvida, som de kunna medföra en rätt för den ene tomtägaren att nyttja den andres mark och en rätt för den senare att bli va delägare i och begagna brandmuren, befogenheter som tydligen bestå oberoende av tomtöverlåtelser och sålunda äro av sakrättslig natur och ej enbart gälla mellan parterna i det ursprungliga avtalet om gemensam brandmur. BySt innehåller intet bemyndigande att i byggnadsordning intaga bestämmelser om fördelning mellan tomtägarna av kostnaderna för gemensam brandmur. Denna fråga torde därför böra regleras genom den överenskommelse, varigenom brandmursgemenskapen grundlägges; har så ej skett, bli allmänna grannelagsrättsliga grundsatser att tillämpa.¹⁸ Bestämmelser i byggnadsordning om kostnadsfördelningen kunna knappast tillerkännas mera än deklarativ verkan.¹⁹

5. Den kommunala förordningsmakten kan i princip ej utnyttjas för att ålägga kommunmedlemmarna prestationsplikt för kommunens allmänna behov, vare sig i form av personliga tjänster,²⁰ naturaprestationer²¹ eller avgifter.²² Dylika förplik-

¹⁸ Se NJA 1945: 411.

¹⁹ Göteborgs äldre byggnadsordning av 1895 innehöll i § 28 bestämmelser om både obligatorisk brandmursgemenskap och kostnadsfördelning mellan tomtägarna. År 1938 fastställdes en ny byggnadsordning, vars § 11 i överensstämmelse med 53 § i BySt 1931 innehöll bestämmelser om frivillig brandmursgemenskap, som ej ensidigt kunde hävas, men dessutom om kostnadsfördelningen mellan tomtägarna (Kommunal författningshandbok för Göteborg, del II, Göteborg 1941, s. 5 ff.).

²⁰ Se W 444 (skyldighet att biträda polisen); RÅ 1918: 20 (skyldighet att delta i upphuggning av vakar för underhåll av vinterväg över isen).

Skyldighet att biträda vid eldsläckning har ej ansetts kunna föreskrivas genom kommunal ordningsstadga; se de ovan s. 160 not 39 anförda rättsfallen. Dylik tjänsteplikt stadgas numera i BrL, och dess innebörd kan närmare preciseras genom brandordnings bestämmelser om brandstyrkan (BrL 3 och 10 §§, BrSt 4 och 27 §§; jfr BrSt 1874 § 3, BrSt 1923 5 och 28 §§, SkEL 1914 8 §, SkEL 1937 17 §).

²¹ I fallet RÅ 1930: 54 upphävdes ett stadsfullmäktigbeslut att genom särskild ordningsföreskrift ålägga fastighetsägare att på sin bekostnad hålla adressnummer å byggnad upplyst efter mörkrets inbrott, då beslutet

telser skola i stället bestämmas enligt reglerna för den kommunala beskattningen och för olika slag av kommunala avgifter och bidrag.

Denna princip är endast skenbart åsidosatt genom att s. k. fastighetsonera i viss utsträckning regleras genom kommunala förordningar. Så har tidigare skett i fråga om fastighetsägares skyldighet att bidraga till gatas anläggning och underhåll, och så kan alltså ske beträffande gatuhållningsskyldigheten. De föreskrifter härom, som kunna finnas i byggnadsordningar eller särskilda ordningsföreskrifter, ha emellertid endast deklarativ karaktär; den egentliga grunden till dylika fastighetsonera är av sedvanerättslig natur.

De skyldigheter i fråga om gatas anläggning, underhåll och renhållning, som av ålder ansetts åvila städernas fastighetsägare, ha ej i och för sig rubbats genom de principer för den kommunala beskattningen, som infördes genom FKS 1862.²³ Genom s. k. likställighetsöverenskommelser, träffade i enlighet med KCirk 10/7 1863,²⁴ kommo visserligen dessa onera flerstädes att upphöra eller ersättas med en penningprestation (gatuskatt e. d.).²⁵ Ofta bibehöllos de emellertid och reglerades då

icke kunde anses äga stöd i Ost eller annan laga föreskrift samt stadsfullmäktige således genom beslutet överskridit sin befogenhet. Klagandena hade gjort gällande, att åläggandet meddelats uteslutande till gagn för besökande i fastigheterna och således avsåge ett kommunens gemensamma behov, samt att det i viss mån innebure skyldighet för fastighetsägarna att bidraga till gatubelysningen.

²² Om bestämmelser rörande kommunala avgifter meddelats i form av en kommunal förordning, har detta ej i och för sig ansetts förläna avgiftsreglerna större giltighet än de eljest skulle haft; se NJA 1931:686 (parkeringsavgifter) och 1938:165 (avloppsavgifter).

²³ FKS §§ 4, 5, 57, 58; jfr LKS 63 § och KomLP 10 §.

²⁴ Avtryckt i W h. 1 (2 uppl.) s. 142 f. samt i Svensk lagsamling, Kommunallagarna (Sthlm 1950) s. 52 f.

²⁵ Jfr *Thulin*, Angående likställighetsöverenskommelser beträffande anläggning och underhåll af gator i städer och stadsliknande samhällen (Festskrift till Pontus Fahlbeck, Lund 1915, s. 232 ff.).

i allmänhet genom föreskrifter i kommunala förordningar (byggnadsordningar eller särskilda ordningsföreskrifter).

SPL 1907 medförde ingen ändring i de lokala föreskrifter, som kunde finnas beträffande tomtägarers skyldighet att bekosta gatas anläggande eller att ombesörja och bekosta gatas underhåll.²⁶ Dylika äldre lokala föreskrifter kunna jämlikt SPL 1931 88§ och ByL 159§ alltjämt äga giltighet. Men nya föreskrifter i dessa ämnen kunna sedan 1931 ej meddelas i den kommunala förordningsmaktens former; fastighetsägares skyldighet att bidra till kostnaden för iordningställande av gata skall regleras genom bestämmelser om bidrag till gatubyggnadskostnad (SPL 1931 49—51 §§, ByL 67—69 §§), och skyldigheten att underhålla gata åvilar i princip staden (SPL 1931 54 §, ByL 74 §).

Gaturenhållningsskyldigheten har ej blivit föremål för någon motsvarande reglering i allmän författning; Ost § 14 grundar ej denna skyldighet utan förutsätter densamma. Avgörande för gaturenhållningsskyldighetens existens och omfattning är sålunda i främsta rummet gammal hävd eller uttryckliga bestämmelser i byggnadsordningar eller särskilda ordningsföreskrifter, i den mån skyldigheten ej avlyfts eller avlösts genom likställighetsöverenskommelser eller stadsfullmäktigbeslut.²⁷ De lokala bestämmelser om fastighetsägares gaturenhållningsskyldighet, som finnas, äro enbart av deklarativ natur, i det de giva uttryck åt gammal sedvanerätt. Denna sedvanerätt anses dock ej vara lokalt bunden; gaturenhållningsskyldigheten har sålunda ansetts kunna utsträckas till nya områden i stad,²⁸ och

²⁶ SPL 1907 30 §, FBL 1917 1:35. — Ang. frågan, om nya förpliktelser kunde åläggas fastighetsägarna genom lokala föreskrifter, se å ena sidan *Thulin*, a. a. s. 239 f., å andra sidan *Sundberg*, Kommunal olikställighet i städerna (Sthlm 1930) s. 14, 20 ff. Jfr RÅ 1916: 7, 8, 1930: 19.

²⁷ Föreskrifter om gaturenhållningsskyldighet få ej meddelas i strid mot träffade likställighetsöverenskommelser; se W 1342, RÅ 1940 S 286 (jfr RÅ 1925 S 46, 1938 S 314, 1950 I 136).

²⁸ RÅ 1948 I 260. Skyldigheten kan dock ej utsträckas utanför den egentliga staden (RÅ 1935 S 438, 1937 S 187).

föreskrifter därom ha även ansetts kunna införas i nybildade städer och i municipalsamhällen.²⁹

Anmärkas må i detta sammanhang, att bestämmelser om väghållningsskyldighetens fullgörande på landet i äldre tid stundom ha meddelats genom kommunala ordningsstadgor.³⁰ Dylika bestämmelser kunna knappast ha grundat någon ny prestationsplikt för fastighetsägarna utan kunna endast ha avsett att reglera sättet för fullgörandet av redan föreliggande förpliktelser.

E. Den kommunala förordningsmaktens gränser med hänsyn till rådande föreställningar om frihet och rättvisa

1. Även om en kommunal förordning ej ingriper i den enskildes personliga integritet eller i den privaträttsliga egendomsordningen, kan den medföra kännbara ingrepp i den enskildes intressen. En lokal föreskrift kan innebära förbud, som inskränka den enskildes möjlighet att driva en inkomstbringande verksamhet eller hans handlingsfrihet i övrigt, eller ålägganden, vilkas fullgörande medför kostnader eller besvär. Då de flesta lokala föreskrifter medföra verkningar av detta slag, kan något allmänt krav på uttryckligt författningsstöd för varje slag av ingrepp i den enskildes intressen icke uppställas. Dylikt författningsstöd kan visserligen finnas, i den mån de lokala föreskrifternas tillåtna innehåll är närmare preciserat i bemyndigandet. Men i fråga om bemyndiganden av mera obestämd karaktär måste man förutsätta, att de avse att möjliggöra vissa ingrepp i enskilda intressen. Detta innebär ej, att vilka ingrepp som helst kunna anses tillåtna. Men för att ett ingrepp skall anses otillåtet, måste särskilda skäl kunna åberopas.

Att draga en fast gräns för den kommunala förordningsmak-

²⁹ RÅ 1920: 99, 1946 S 113. Jfr *Sundberg*, a. a. s. 25.

³⁰ Jfr W 27, 40, 580, 624, 756; NJA 1891: 557, 1894: 171, 1896: 150, 1904: 515.

tens möjlighet att ingripa i enskilda intressen är förenat med stora vanskligheter. Å ena sidan är det tydligt, att lagstiftaren vid meddelandet av obestämda bemyndiganden icke kan ha åsyftat att förläna de lokala organen obegränsade maktbefogenheter utan måste ha förutsatt, att endast lokala föreskrifter av rimligt innehåll utfärdas. Å andra sidan är det knappast möjligt för de rättstillämpande organen att underkänna en lokal föreskrift enbart på den grund, att den för det allmänna rättsmedvetandet framstår såsom innebärande en orimlig frihetsinskränkning. De föreställningar om en okränkbar medborgerlig frihet, som skola kunna inverka på kompetensbegränsningen, måste på något sätt ha stöd i rättsordningen eller åtminstone kunna omformas till juridiska begrepp, ägnade att läggas till grund för en fast praxis. Till en viss grad begränsas den lokala förordningsmakten genom författningsbestämmelser, som uttryckligen tillerkänna medborgarna en viss frihet, eller som måste tolkas såsom innebärande en uttömmande reglering av en viss fråga, så att ytterligare frihetsinskränkningar äro att anse som lagstridiga. Men det är knappast möjligt att stanna härvid. Man kan ej undgå att taga hänsyn till att den frihet, som lagstiftningen faktiskt lämnar medborgarna, till en viss grad har ingått i det allmänna rättsmedvetandet på ett sådant sätt, att en inskränkning därav skulle anses stå i strid mot rättsordningen. I den mån de rättstillämpande organen beakta dylika rådande föreställningar, ställas de inför uppgiften att motivera sina ställningstaganden på ett sätt, som garanterar en konsekvent praxis.

Vad nu sagts kan i viss utsträckning tillämpas även i fråga om den kommunala förordningsmaktens begränsningar med hänsyn till rådande rättviseföreställningar. Det allmänna rättsmedvetandets krav på en likformig behandling av medborgarna vid bestämmandet av innehållet i lokala föreskrifter är knappast ägnat att omedelbart läggas till grund för en rättslig begränsning av förordningsmakten. Undantagsvis har rättvisekravet fått en mera preciserad innebörd genom en författnings-

bestämmelse (ButikstL 6 § 3 st.). I övrigt får man söka ledning i de grundsatser rörande illojal maktanvändning, som utvecklats sig i rättspraxis, och på denna väg söka ge rättviseföreställningarna en juridiskt användbar form.

I det följande komma de juridiska metoder att behandlas, vilka kunna komma till användning vid en begränsning av den kommunala förordningsmakten med hänsyn till frihets- och rättvisekraven. Dessförinnan må emellertid i korthet beröras frågan, i vad mån förordningsmakten begränsas av de allmänt medborgerliga friheter, som mer eller mindre klart deklarerats i lagstiftningsväg, främst tryckfriheten, församlingsfriheten, religionsfriheten och näringsfriheten.

Tryckfrihetens princip kan i praktiken tänkas bli åsidosatt genom lokala föreskrifter avseende tryckta skrifers spridning. Att tryckt skrifts spridning ej får hindras av hänsyn till dess innehåll, framgår av TF 1: 2. Rätt att sprida tryckta skrifter skall vidare enligt TF 6: 1 tillkomma varje svensk medborgare eller svensk juridisk person. Detta stadgande torde dock ej utgöra något absolut hinder för politirättsliga inskränkningar i spridningsrätten.¹ Tryckta skrifter äro ej principiellt undantagna från butikstängningslagens tillämpningsområde och således ej heller från tillämpningsområdet för kommunala avvikelser från denna lag.² Förbud för barn att idka viss försäljning kan omfatta även tryckta skrifter.³ Försäljning och utdelning av tryckta skrifter på allmän plats torde kunna underkastas vissa begränsningar genom lokala ordningsföreskrifter i syfte att förhindra oljud eller störningar i trafiken. Däremot

¹ Se SOU 1947: 60 s. 107 f. — Jfr *Rydin*, Om yttrandefrihet och tryckfrihet (Sthlm 1859) s. 254 f.; *Eek*, Om tryckfriheten (Uppsala 1942) s. 288; *Eek*, Nya tryckfrihetsförordningen (Sthlm 1948) s. 48 f.; *Fahlbeck*, Tryckfrihetsrätt (Helsingfors 1951) s. 47 f.; *Malmgren*, Sveriges grundlagar (6 uppl., utg. av *Fahlbeck* och *Sundberg*, Sthlm 1951), s. 198, 221.

² KPr 1939: 96 s. 160 f., 163 f. — Vissa undantag för tryckta skrifter stadgas dock i ButikstL 2 §, särskilt mom. 9).

³ KramhL 1 §. Jfr RÅ 1940 S 133, 1943: 25.

torde ett totalt förbud mot försäljning av tryckta skrifter på allmän plats ej kunna anses stå i överensstämmelse med TF 6: 1;⁴ och införande av tillståndstvång för dylik försäljning utöver vad som följer av Ost § 2 måste möta starka betänkligheter, då ett dylikt tvång kan komma att missbrukas för undertryckande av spridningen.⁵

Församlingsfrihetens princip, vilken är förutsatt i 4 § b) av lagen 30/6 1948 (nr 451) ang. införande av lagen om ändring i strafflagen m. m., torde ej innebära något hinder mot att politirättsliga föreskrifter meddelas till förekommande av olyckshändelser, brand eller sanitära olägenheter i samband med offentliga sammankomster.⁶ I dylikt syfte kunna lokala föreskrifter utfärdas rörande beskaffenheten av allmänna samlingslokaler.⁷ Men själva rätten att anordna offentliga sammankomster torde ej kunna inskränkas genom en kommunal förordning. Det lär sålunda vara uteslutet att genom en kommunal ordningsstadga förbjuda offentliga sammankomster eller vissa slag därav.⁸ En skärpning av de bestämmelser om anmälnings- eller tillståndstvång för dylika sammankomster i stad, som finnas i Ost § 13, torde likaledes vara utesluten,⁹ och strängare bestämmelser i ämnet än de i Ost § 13 givna torde ej kunna införas på landet.¹⁰ Blir det fråga om att på grund av extraordinära förhållanden tillfälligt förbjuda offentliga sammankom-

⁴ Jfr NJA 1893: 361 och *Malmgren*, Sveriges grundlagar (5 uppl. Sthlm 1947) s. 194.

⁵ Jfr SOU 1944: 48 s. 138.

⁶ Jfr Betänkande med förslag till lag om utövande av den svenska medborgare tillförsäkrade församlingsrätt m. m. (Sthlm 1919) s. 52, 59 (14 § 2 mom.).

⁷ Jfr SOU 1944: 48 s. 70, 167 ff. samt NBrO för städer 18 § 2 mom. — Erinras må om de ordningsföreskrifter, som för särskilda fall kunna meddelas av polismyndighet jämlikt Ost § 13, 3 st.; jfr även NBrO för städer 38 §.

⁸ W 711, 744, 1033. Jfr nedan s. 200, 210.

⁹ Jfr nedan s. 203.

¹⁰ NJA 1891: 600, JO 1892: 12. Jfr nedan s. 204 f.

ster av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hygien, ankommer det på länsstyrelsen att meddela dylikt förbud.¹¹

Religionsfrihetens princip, som är fastslagen i RF § 16 och religionsfrihetslagen 26/10 1951 (nr 680), utgör i och för sig intet hinder för tillämpning av politirättsliga föreskrifter på religiösa sammankomster.¹² Enligt 3 § religionsfrihetslagen skola ej andra hinder gälla för offentlig gudstjänst än sådana som i allmänhet äro stadgade för sammankomst, till vilken allmänheten har tillträde. Till följd härav böra samma synpunkter anläggas på frågan om den kommunala förordningsmaktens begränsning med hänsyn till religionsfriheten som när det gäller församlingsfriheten i övrigt.

Den näringsfrihetens princip, som i viss omfattning kommit till uttryck i näringsfrihetsförordningen 18/6 1864 (nr 41), har i praxis ej ansetts utgöra hinder för lokala regleringar, som påkallats av hänsyn till allmän ordning och hygien. Förbud mot utomhusförsäljning av vissa slags livsmedel har sålunda ansetts kunna meddelas i hygienens intresse.¹³ Och renhållningsmonopol har kunnat införas genom lokala hälsovårdsföreskrifter, trots att kommunen härigenom inkräktat på såväl privata renhållningsföretags möjlighet att fortsätta sin rörelse¹⁴ som fastighetsägares möjlighet att själv bortforsla och eventuellt utnyttja avfall.¹⁵ Att i den allmänna ordningens intresse underkasta gatuhandel tillståndstvång utöver vad som följer av Ost § 2 torde ej vara uteslutet.¹⁶ Erinras må vidare om de inskränkningar i näringsfriheten, som kunna ske med stöd av ButikstL, KramhL och KöttbesL.¹⁷ Självfallet får en

¹¹ Jfr ovan s. 86, 92 ff., 101, 133.

¹² Jfr KPr 1951: 100 s. 140.

¹³ RÅ 1929 S 355, 1939 S 96, 1942 S 123, 1943 S 526, 1944 S 314, 507, 1945 S 385, 485, 1948 I 87, 1949 I 249, 1951 I 254. Jfr numera LivsmSt 5 kap. och 102 § samt NLivsmO 20 §.

¹⁴ RÅ 1940 S 400.

¹⁵ NJA 1908: 15; RÅ 1920: 19 (jfr RÅ 1935 S 358, 383, 1937 S 329).

¹⁶ Jfr SOU 1944: 48 s. 63 f., 137 f.

¹⁷ I ett rättsfall från tiden före den första KöttbesL, W 1204, vägrades

begränsning av näringsfriheten ej göras i andra syften än dem, som ligga till grund för författningsbemyndigandena, sålunda ej för att bereda kommunen eller annan vinning.¹⁸

Den enskildes frihet kan givetvis inskränkas genom lokala föreskrifter i många andra hänseenden än de nu nämnda. Att på ett uttömmande sätt angiva gränserna för den kommunala förordningsmaktens räckvidd genom att uppställa en katalog över mer eller mindre okränkbara medborgerliga fri- och rättigheter är knappast genomförbart. Väsentligare är att undersöka de juridiska metoder, med vilkas hjälp en någorlunda fast kompetensbegränsning kan åstadkommas. I svensk praxis är det huvudsakligen två ogiltighetsgrunder som kommit till användning, när det gällt att underkänna en lokal förordning, som stått i strid med det allmänna rättsmedvetandets krav på frihet och rättvisa, nämligen lagstridighet och kompetensöverskridande. Dessa båda ogiltighetsgrunder förtjäna därför en närmare behandling. Dessutom bör det undersökas, om förordningsmaktens räckvidd möjligen kan anses begränsad genom ett allmänt krav, att lokala föreskrifters innehåll icke får vara orimligt.

2. Innebörden av den vid första påseende självklara principen, att lokala föreskrifter ej utan särskilt stöd få strida mot innehållet i allmän författning,¹⁹ är ej alltid så lätt att fastställa. Tydligt är ju, att en lokal föreskrift ej får tillåta, vad lagen förbjuder; lindringar i gällande författningsbestämmelser framstå sålunda uppenbart som lagstridiga.²⁰ Svårare är det att fastställa principens innebörd i fråga om skärpande lokala föreskrifter. I den mån de strida mot lagbestämmelser, som i posi-

fastställelse på ett kommunalt stadgande om slakthus- och köttbesiktnings-tvång, bl. a. då det stred mot 1 § näringsfrihetsförordningen.

¹⁸ Ett stadgande om kommunalt monopol i vinningssyfte torde f. ö. strida mot RF § 60.

¹⁹ Jfr ovan s. 177, 183.

²⁰ Se t. ex. RÅ 1924 S 138, 1932 K 22, 1940: 52, 1942: 57.

tiva ordalag tillerkänna medborgarna en viss handlingsfrihet, t. ex. tryckfrihet eller religionsfrihet, är ju lagstridigheten uppenbar.²¹ Men dylika lagbestämmelser höra till undantagen. Vanligare är, att lagen icke tillförsäkrar medborgarna en viss frihet utan endast de facto lämnar dem en viss handlingsfrihet. Man kan knappast uppställa någon allmän regel, att lokala föreskrifter ej få förbjuda, vad lagen på detta sätt tillåter. Det ligger ju i de lokala föreskrifternas natur, att de till en viss grad måste inskränka den frihet, som lagen lämnat kvar åt medborgarna; annars skulle det ej finnas något nämnvärt utrymme för den lokala förordningsmakten. Å andra sidan måste det antagas, att vissa lagbestämmelser äro avsedda att uttömmande reglera ett visst förhållande, och att ytterligare frihetsinskränkningar skulle strida mot lagens syfte. Det gäller sålunda att skilja mellan vad lagen har avsett att positivt tillåta och vad den endast har underlåtit att reglera. Denna fråga är ofta synnerligen vanskelig att besvara.²² Att lösningen i någon mån måste influeras av rättspolitiska värderingar eller av föreställningar om medborgerlig frihet, torde vara oundvikligt. Här skall likväl göras ett försök att uppdraga vissa riktlinjer för frågans besvarande, samtidigt som rättspraxis' ställningstagande till problemet kommer att exemplifieras.

En lokal föreskrift kan innebära en skärpning i förhållande till vad som stadgats i allmän författning på två olika sätt. Antingen kan den behandla faktiska förhållanden, som ej falla in under författningsregleringen. Eller också kan den innebära

²¹ Se t. ex. ur äldre praxis NJA 1893:361 (KB:s kungörelse om förbud att å torgdag saluhålla andra än vissa angivna varor kunde med hänsyn till stadgandet i äldre TF 1 § 12 mom. icke avse försäljning av böcker), W 711 (förbud mot upplåtelse av plats för föredrag av andra än präster stred mot KF 11/12 1868 nr 76 ang. särskilda sammankomster för andaktsövning).

²² Jfr ang. motsvarande problem i norsk rätt *Kjerschow*, Almindelig borgerlig straffelov (Oslo 1930) s. 991 f. — Principfrågan har ingående diskuterats i ett engelskt rättsfall ang. lagstridigheten av ett lokalt förbud mot vadhållning, *Powell v. May* (Law reports 1946 K. B. 330).

skärpta bestämmelser om förhållanden, som redan reglerats i allmän författning.

Att lokala föreskrifter måste kunna behandla förhållanden, som ej reglerats i allmän författning, ligger i sakens natur. Det är delvis detta som åsyftas i sådana stadganden, som bemyndiga kommunen att antaga föreskrifter »utöver» vad som gäller enligt allmän författning.²³ Sålunda kunna lokala ordningsföreskrifter meddelas i ämnen, som röra allmän ordning men ej alls avhandlas i Ost, t. ex. i fråga om affischering, snygghet på allmän plats, köbildning, camping, offentliga samlingslokaler eller adressnummerskyltar på hus.²⁴ Det bör även i viss utsträckning vara möjligt att genom lokala föreskrifter reglera fall, som ligga nära gränsen för en författningsbestämmelses tillämpningsområde, och att därigenom s. a. s. utvidga det senare; exempelvis bör det i Ost § 2 stadgade tillståndstvånget för stationär gatuhandel kunna utvidgas till att avse även kringföringshandel, och det i Ost § 13 föreskrivna tillståndstvånget för nöjestillställningar bör kunna utsträckas till att avse även permanenta nöjesanordningar.²⁵ Men en sådan utvidgning kan givetvis ej få avse fall, som uttryckligen undantagits från författningsbestämmelsens tillämpningsområde. När hotellstadgan sålunda ger föreskrifter om anmälningsskyldighet beträffande resande men undantager vissa mindre företag från denna skyldighet, lär densamma ej genom en lokal ordningsföreskrift kunna utsträckas till att omfatta de i hotellstadgan undantagna fallen.²⁶ Likaså lär det vara uteslutet att genom en lokal ordningsföreskrift införa anmälningsplikt för andaktsövningar eller föreläsningar vid läroanstalter, vilka äro uttryckligen undantagna från anmälningsplikten enligt Ost § 13. Vidare märkes att om en författningsbestämmelse själv tillåter,

²³ Jfr ovan s. 176.

²⁴ Exempelen äro hämtade från SOU 1944: 48 s. 63 ff.

²⁵ Jfr SOU 1944: 48 s. 63, 137, 169.

²⁶ JO 1952: 233 (jfr SOU 1944: 48 s. 39 f., 73, 184 samt SOU 1951: 49 s. 157 f., 220).

att dess tillämpningsområde till en viss grad utsträcker genom lokala föreskrifter, måste detta bemyndigande betraktas som uttömmande; när sålunda BySt 76 § 2 mom. medgiver, att skyldigheten att söka byggnadslov genom stadgande i byggnadsordning utsträcker till vissa andra fall än de i 1 mom. angivna, måste en ytterligare utvidgning utöver vad som sålunda medgivits anses utesluten.

Om en lokal föreskrift behandlar förhållanden, som redan blivit föremål för reglering i en allmän författning, kan läget stundom vara det, att ifrågavarande ämnesområde blivit föremål för en så ingående behandling i författningen, att det i sin helhet måste anses undandraget den lokala förordningsmakten; särskilt är detta fallet, när författningen i fråga saknar varje samband med det bemyndigande, varpå förordningsmakten grundar sig.²⁷ Annorlunda förhåller det sig med bestämmelser givna i samma författning som bemyndigandet eller i en närstående författning; meningen med bemyndigandet är ju, att dylika bestämmelser skola kunna kompletteras genom lokala föreskrifter. Författningsbestämmelserna kunna här vara av olika innebörd. Stundom ha de en så allmän och obestämd karaktär, att en ytterligare reglering genom kompletterande detaljföreskrifter endast framstår som ett fullföljande av författningens syfte.²⁸ Exempelvis äro hälsovårdsstadgans regler om renhållning och avloppsledningar ej mera ingående än att de kunna kompletteras genom föreskrifter i lokala renhållningsstadgor och avloppsreglementen. Detsamma gäller åtskil-

²⁷ Se t. ex. RÅ 1921: 38 (fastställelse vägrad å kommunal ordningsstadga, innefattande bestämmelser om utminuterig av rusdrycker; jfr KF 14/6 1917 nr 340 34, 35 och 48 §§); RÅ 1951 I 125 (ordningsföreskrift om skyldighet för fastighetsägare bosatt å annan ort att hava befullmäktigat ombud i staden upphävdes; jfr RB 33 kap.; fallet utförligare återgivet i SST 1951: 255).

²⁸ Anmärkningsvärt är ur denna synpunkt, att i fallet W 1204 ett lokalt stadgande om slakthus- och köttbesiktningstvång ansågs icke överensstämma med det ytterst summariska stadgandet om livsmedelsförsäljning i HSt 1874 § 15.

liga av brandstadgans regler, t. ex. om brandstyrka och om sotning, vilka böra kompletteras med föreskrifter i brandordningar. Om författningsbestämmelserna däremot ha en mera preciserad karaktär, uppkommer frågan, om de skola anses innebära en uttömmande reglering eller ej. Att lämna ett allmängiltigt svar på frågan, om ett preciserat förbud eller åläggande medgiver en skärpning genom lokala föreskrifter, är knappast möjligt.²⁹ Men om en författning anger vissa bestämda förutsättningar för att en handling skall anses tillåten, bör en strängare lokal reglering i princip anses utesluten. Särskilt bör här beaktas det fallet, att anmälan eller tillstånd uppställas som förutsättning för en viss handlings tillåtlighet. När byggnadsnämnd enligt BySt 63 § äger medgiva, att fönster eller dörr anbringas i brandmur, får ett kategoriskt förbud mot öppningar i brandmur ej meddelas i byggnadsordning.³⁰ Och när befogenhet att meddela tillstånd till vissa nöjestillställningar genom allmän författning tillagts polismyndigheten, får en kommunal ordningsstadga ej därutöver kräva tillstånd av kommunalnämnden³¹ och ej heller lägga hinder i vägen för tillståndsgivningen genom restriktioner eller förbud mot dylika tillställningar.³² Likaså bör det anses uteslutet att genom lokala ordningsföreskrifter i stad helt eller delvis förbjuda sådana tillställningar, som enligt Ost § 13 förutsätta polismyndighets tillstånd, eller att införa tillståndstvång för sådana tillställningar, som enligt samma stadgande endast äro underkastade anmälningsplikt.

²⁹ I fallet SvJT 1946: 34 ansågs en av KB utfärdad fiskestadga giltig, ehuru den innebar en skärpning av föreskriften i 14 § lagen 27/6 1896 (nr 42) om rätt till fiske ang. den del av ett vattendrags bredd, som skall lämnas fri från fiskredskap; min. i HovR fann dock KB:s bestämmelser strida mot lagens 5 och 14 §§.

³⁰ RÅ 1935: 58.

³¹ Se betr. biografföreställningar RÅ 1928:32, 1928 S 110, 165, 1930 S 257, 1931 S 126 och JO 1929:84 samt betr. nöjestillställningar i övrigt RÅ 1933 S 374.

³² RÅ 1931:34 (biografföreställningar), 1934 S 405 (tivolinöjen).

I rättspraxis har stundom ifrågasatts en genom analogislut utvidgad tillämpning av kravet på lokala föreskrifters lagenlighet på det sättet, att en författningsreglering inom ett visst område skulle sätta en gräns för förordningsmaktens räckvidd även inom andra, närliggande områden.³³ Särskilt har det hävdats, att de s. k. stadsstadgornas föreskrifter för stad skulle angiva en maximigräns för strängheten hos de motsvarande föreskrifter, som kunna införas genom kommunala förordningar på landsbygden. För att kunna giva detta antagande en rättslig motivering, har man stött sig därpå, att stadsstadgorna anvisa ett särskilt förfarande för införande på landet av deras bestämmelser för stad. Detta föreskrivna förfarande har visserligen ej ansetts utesluta, att motsvarande regler kunnat införas även genom en kommunal förordning, om denna i och för sig ägt stöd i ett bemyndigande;³⁴ men kommunens konkurrerande förordningsmakt har ej ansetts kunna ha större räckvidd än KMTs och KB:s befogenheter enligt ifrågavarande stadganden. Man har sålunda använt sig av ett a fortiorislut, vilket även framgår därav, att principen synes ha ansetts tillämplig även beträffande landsbygdsområden, där ett förordnande om stadsstadgornas tillämpning i praktiken knappast skulle kunna ifrågakomma, och där någon kompetenskonflikt mellan kommunen och KMT eller KB således ej kunnat uppkomma.

Den anförda tankegången synes ligga till grund för ett äldre avgörande av HD,³⁵ där KB med avseende å innehållet av ÖSt

³³ Jfr ur äldre praxis å ena sidan W 40 (att en kommunal ordningsstadga rörande underhåll av sockenvägar innehöll strängare regler än som gällde för häradsvägar, ansågs ej utgöra hinder för fastställelse), å andra sidan NT 1865: 716 (kommunal föreskrift om inskränkning av tiden för försäljning av öl, kaffe o. d. upphävdes, då den var strängare än vad som gällde för spritdrycksförsäljning).

³⁴ Där stöd i bemyndigande saknats, har däremot förordnande enligt stadsstadgorna betraktats som den enda utvägen; se betr. brandordningar på landsbygden HR:ns motivering i NJA 1885: 381, 426 (jfr ovan s. 160).

³⁵ NJA 1891: 600 (jfr JO 1892: 12).

§ 30 andra stycket⁸⁶ förklarades ha visat oförstånd i ämbetsutövning genom att fastställa en kommunal ordningsstadga, som föreskrev tillståndstvång för bl. a. offentliga sammankomster. Den fastställda föreskriften var strängare än Ost § 13 och därmed även strängare än den reglering, som KB med KMts godkännande skulle ha kunnat införa inom landsbygdsområde invid eller i närheten av stad med stöd av Ost § 30 andra stycket. Huruvida detta ansetts medföra, att föreskriften var olaglig eller blott olämplig, framgår ej av domskälens formulering; sannolikt har HD valt den något oklara motiveeringen för att kunna värna församlingsfrihetens princip utan att uttryckligen behöva återöppna densamma.⁸⁷

Samma tankegång återkommer i några rättsfall från regeringsrätten rörande underställning av kommunala ordningsstadgor, innefattande tillståndstvång för teaterföreställningar och dylika enligt Ost § 13 blott anmälningspliktiga tillställningar; fastställelse vägrades här, enär föreskrifterna stode i strid med grunderna för bestämmelserna i §§ 13 och 30 Ost.⁸⁸ Detta innebär, att landskommun ej ansågs kunna besluta strängare föreskrifter rörande dylika tillställningar än som kunde införas genom ett förordnande enligt Ost § 30.⁸⁹ Ehuru

⁸⁶ Stadgandet hade vid ifrågavarande tidpunkt ungefär samma innehåll som nu. Jfr ovan s. 57.

⁸⁷ I ett avvikande votum återopade just.rådet Skarin församlingsfrihetens princip och förklarade, att föreskriften stod i uppenbar strid med Ost §§ 13 och 30.

⁸⁸ RÅ 1928: 32, 1928 S 165, 1930 S 257, 1931: 34 (jfr även 1931 S 126).

⁸⁹ Av utslagens formulering framgår, att hänvisningen till § 30 endast kan avse dennas andra stycke. Närmast torde, liksom i fallet NJA 1891: 600, ha åsyftats bestämmelsen om tillämpning av § 13 i dess helhet å visst område invid eller i närheten av stad. Hinder skulle då ej ha förelegat för införande genom kommunal ordningsstadga av anmälningsplikt för teaterföreställningar o. d.; ett dylikt stadgande torde ej heller ha hindrats därav, att den bestämmelse om tillämpning å landsbygdsområde av föreskrifterna i § 13 om s. k. folknöjen, som infogades i § 30 2 st. genom KK 13/11 1908 (nr 133 s. 5), ej avsåg teaterföreställningar (av annan mening *Helge Berglund*, Promemoria angående giltigheten av ordningsföreskrifter för landskommuner, Sthlm 1929, s. 7).

här endast var fråga om fastställelseprövning, giva de använda ordalagen vid handen, att principen ansågs innebära en rättslig begränsning i kommunens kompetens.

I ett något senare rättsfall synes regeringsrätten emellertid ha övergivit denna tankegång. Fastställelse vägrades här på en föreskrift om tillståndstvång för teaterföreställningar, enär den vore av strängare innebörd än som för stad och därmed i förvarande avseende likställt samhälle gällde enligt §§ 13 och 30 i Ost; då över kommunalfullmäktiges beslut anförda besvär samtidigt ogillades, måste regeringsrätten ha utgått från att det här gällde en ren lämplighetsfråga.⁴⁰ Hänvisningen till Ost § 30 har här en helt annan innebörd än i de tidigare rättsfallen; den innebär ingen jämförelse mellan kommunens kompetens och KB:s och KMts befogenheter enligt § 30, utan en jämförelse mellan den beslutande föreskriftens innehåll och de regler i Ost § 13, som gälla inom städer och på grund av § 30 i vissa andra tätorter. Avgörande vid fastställelseprövningen har sålunda varit, att ehuru lagen ej sätter någon bestämd gräns för kommunala ordningsstadgors räckvidd, strängare reglering dock ej lämpligen bör kunna införas på landet än i städer och andra tätorter. En sådan ståndpunkt står i bättre överensstämmelse med regeringsrättens tidigare praxis rörande nöjesförbud och nöjesransonering på landsbygden, vilken innebar, att frågan om införande av dylika regleringar betraktades såsom en ren lämplighetsfråga.⁴¹ Vid den jämförelse mellan stad och

⁴⁰ RÅ 1932 S 67. — Ur liknande synpunkter bedömdes i fallet RÅ 1924 S 184 frågan, om en renhållningsstadga för landskommun finge innehålla strängare bestämmelser än vad som enligt HSt 17 och 18 §§ gällde i stad.

⁴¹ RÅ 1913: 90, 1914: 82, 1915 C 125, 1916 C 181, 1919 C 79, 1928 S 164, 1932 S 18, 133. — Bestämmelsen i Ost § 30 2 st. (enl. KK 13/11 1908 nr 133 s. 5) om införande av tillståndstvång för folknöjen på landsbygden ansågs sålunda ej utgöra ett lagligt hinder för ännu strängare regleringar (jfr dock RÅ 1926 S 146 samt *Berglund*, a. a. s. 8). — Numera äro nöjesförbud och nöjesransoneringar på landsbygden genom kommunala ordningsstadgor uteslagna på den grund, att det enligt KK 10/6 1932 (nr 198) ankommer på landsfiskalen att meddela tillstånd till nöjestillställningar; jfr ovan s. 203.

land, som sålunda bör ske vid prövningen av föreskrifternas lämplighet, bör man rimligen taga hänsyn ej endast till stadsstadgornas egna föreskrifter för stad utan även till de lokala föreskrifter, som med stöd av stadsstadgorna kunna beslutas att gälla för stad. Härvid bör beaktas, att Ost § 13 torde sätta en bestämd gräns för möjligheten att i stad införa skärpande föreskrifter såväl beträffande offentliga sammankomster som i fråga om övriga tillställningar,⁴² och att med hänsyn till församlingsfrihetens princip några begränsningar i rätten att anordna offentliga sammankomster på landsbygden icke lagligen torde kunna införas genom kommunala ordningsstadgor.⁴³

3. Bemyndiganden av mera obestämd karaktär, vilka t.ex. ge kommunerna rätt att meddela föreskrifter om »allmän ordning», lämna de rättstillämpande organen vissa möjligheter att uppdraga en gräns för den kommunala förordningsmakten under hänsynstagande till rådande föreställningar om frihet och rättvisa. Dels kan man kräva, att de lokala föreskrifterna icke få dikteras av andra syften än dem, som ligga till grund för bemyndigandet, dels kan man genom en tolkning av bemyndigandet finna, att vissa förhållanden, t. ex. på grund av sin privata natur, måste anses undandragna den kommunala förordningsmakten. Lokala föreskrifter, som i något av dessa hänseenden gå utöver bemyndigandet, komma då att framstå såsom överskridande de beslutande organens kompetens.

Om ett författningsbemyndigande är så allmänt hållet, att det endast angiver de lokala föreskrifternas tillåtna syfte, kommer en lokal föreskrift, som beslutas under åberopande av bemyndigandet men i annat syfte, otvivelaktigt att innebära ett kompetensöverskridande. En ordningsföreskrift, som innebär

⁴² Jfr ovan s. 201, 203.

⁴³ Lagstridigheten av dylika begränsningar bör sålunda motiveras direkt med församlingsfrihetens princip, icke med den egendomliga analogi från Ost § 13, som användes i fallet NJA 1891: 600.

diskriminering av en viss religiös eller politisk riktning eller en viss befolkningsgrupp, är i regel icke dikterad av hänsyn till den allmänna ordningen. Det egentliga syftet med en dylik föreskrift måste framstå som dubiöst, även om inträffade störande uppträden skulle kunna åberopas som skäl för föreskriften; härtill kommer emellertid, att en diskriminering av denna art knappast är förenlig med kravet, att kommunala förordningar skola ha ett allmängiltigt innehåll.⁴⁴ Mera svåråtkomlig är en ordningsföreskrift, som formellt sett är av allmängiltigt innehåll, men som i realiteten kommer att drabba endast vissa meningsriktningar; avgörande måste här vara, om det egentliga syftet med föreskriften är ordningens upprätthållande eller förföljelse av en viss meningsriktning.⁴⁵ Anmärkas må, att rättspraxis rörande diskriminerande ordningsföreskrifter är föga omfattande, och att i de fall, där dylika föreskrifter underkänts, detta skett under åberopande av andra skäl än det otillåtna syftet.⁴⁶

Även vid tillämpningen av bemyndiganden, som ej angiva de lokala föreskrifternas allmänna syfte utan ha en mera preciserad innebörd, bör ett utfärdande av föreskrifter i ett för bemyndigandet främmande syfte anses otillåtet. I den mån det beslutande organet då håller sig inom de i bemyndigandet uppdragna gränserna, blir det ej fråga om ett kompetensöverskridande i egentlig mening utan om illojal maktanvändning.⁴⁷ Svensk praxis synes emellertid vara benägen att beteckna även

⁴⁴ Jfr ovan s. 164.

⁴⁵ De av LSt utfärdade mötesförbud, som behandlats ovan s. 92 ff., torde i stort sett ha varit formellt oantastliga såtillvida, som de ej öppet inneburit någon diskriminering; i realiteten ha de emellertid drabbat de meningsriktningar, som haft svårigheter att skaffa samlingslokaler.

⁴⁶ Se W 711, 744, 1033; NJA 1891: 600. — Däremot har det obehöriga syftet åberopats i ett flertal rättsfall rörande upplåtelse av kommunala samlingslokaler; se RÅ 1942 S 408, 1944 S 407, 408, 1945 E 49, 1946 E 78, 1947 E 85 (jfr även RÅ 1946 S 327, 1947 S 225, 1948: 19).

⁴⁷ Jfr *Sundberg*, Allm. förv.r. s. 103 f., *Medborgarrätt* s. 58; *Eek* i FT 1944 s. 65 ff.

ett dylikt kompetensmissbruk som ett överskridande av det beslutande organets befogenhet.⁴⁸

Om lokala föreskrifter behandla förhållanden, som icke kunna antagas vara åsyftade i författningsbemyndigandet, innebära de otvivelaktigt ett kompetensöverskridande. Tolkningen av allmänt hållna bemyndiganden kan i detta avseende vara förenad med stora svårigheter. I viss utsträckning blir det här fråga om att draga en gräns för möjligheten att genom lokala föreskrifter inskränka den enskildes handlingsfrihet. Så kan t. ex. ett bemyndigande att meddela föreskrifter rörande allmän ordning ej anses innefatta någon befogenhet att reglera förhållanden, som höra till privatlivet. Men att exakt angiva ett dylikt bemyndigandes räckvidd i detta avseende är ej så enkelt. En tankegång, som här förtjänar att diskuteras, är den, att vad som tilldrager sig på privat område i och för sig icke kan ha något med allmän ordning att göra.

Till en viss grad bör begreppet »allmän ordning» kunna avgränsas med ledning av begreppet »allmän plats». Vad som rör den allmänna ordningen måste beröra eller åtminstone kunna beröra en större allmänhet. Detta är i regel fallet med vad som tilldrager sig på allmän plats, medan vad som förehaves på privat område i mycket stor utsträckning saknar betydelse för utomstående personer. Svårlösta gränsfrågor kunna emellertid uppkomma i sådana fall, där handlingar, som företagas på enskilt område, sträcka sina verkningar in på allmän plats, t. ex. genom att föranleda folksamlingar eller väcka anstöt hos förbipasserande. Ur rättspraxis må nämnas, att rätten att bedriva utomhushandel på privat område invid gränsen till en allmän plats ej har ansetts kunna regleras genom lokala ordningsföreskrifter,⁴⁹ och att förbud mot kortspel och förtäring av alkoholtunga drycker på enskilt område, synligt från allmän

⁴⁸ Se motiveringarna i de ovan not 46 anförda rättsfallen rörande kommunala samlingslokaler.

⁴⁹ NJA 1905: 36. Jfr å andra sidan SOU 1944: 48 s. 10, 63 f., 138.

plats, ej heller har ansetts kunna införas genom dylika föreskrifter.⁵⁰

Vad beträffar offentliga tillställningar, är det tydligt, att dessa måste anses beröra den allmänna ordningen, oavsett var de hållas. Någon tvekan härom synes aldrig ha rått i praxis, såvitt gäller nöjestillställningar. De talrika ordningsstadgor rörande nöjeslivet på landsbygden, som fastställdes före 1932, gällde naturligt nog främst tillställningar på privat område. Framhållas må, att även ordningsföreskrifter, som inskränkte fastighetsägares rätt att upplåta plats för dylika tillställningar, i praxis synas ha betraktats som lagliga.⁵¹

Även om sammankomster av allvarligare art ej behöva innebära samma risker för den allmänna ordningen som nöjestillställningar, synes det dock godtyckligt att påstå, att de ej alls beröra den allmänna ordningen, när de hållas på privat område. I ett par äldre fall rörande inskränkningar i fastighetsägares rätt att upplåta plats för religiösa eller politiska möten synes dock en sådan tanke framskymta; där förklarades, att frågan om tillåtligheten för enskilda att å sitt privata område upplåta plats för dylika sammankomster icke utgjorde föremål för kommunala ordningsstadgar.⁵² Sannolikt förefaller dock, att det avgörande motivet i dessa fall varit hänsynen till församlingsrätten och icke den omständigheten i och för sig, att föreskrifterna gällde privat område och inskränkte fastighetsägares dispositionsrätt över sin mark. Detta antagande stöddes därav, att föreskrifter av likartad innebörd i ett par andra fall underkänts med helt andra motiveringar.⁵³

⁵⁰ RÅ 1950: 14. Avgörande kan knappast ha varit, att förhållandena i fråga ansetts uttömmande reglerade i SL, då motsvarande förbud godtogs såvitt gällde allmän plats.

⁵¹ RÅ 1913: 90 och 1915 C 125 (obs. det samtidiga fallet RÅ 1915 C 126 ang. inhysande av tattare). — Jfr å andra sidan fallen RÅ 1936 S 260, 261, där hälsovårdsnämnds förbud mot tivoli ansågs kunna riktas blott mot dettas innehavare men ej mot fastighetsägaren.

⁵² W 744, 1033.

⁵³ W 711 (ovan not 21); NJA 1891: 600 (ovan s. 204 f.).

Tanken, att vad som sker på privat område ej berör allmän ordning, synes även framträda i ett par rättsfall, där det förklarades, att ett förbud mot inhysande av tattare icke kunde anses avse sådant förhållande, som utgjorde föremål för kommunala ordningstadgar.⁵⁴ Det verkliga motivet torde emellertid ej ha varit, att privat inhysande av tattare ej kunde inverka på den allmänna ordningen inom kommunen, utan att förbudet ansågs alltför mycket inkräkta på den enskildes frihet att välja vistelseort. Ur samma synpunkt torde man böra betrakta ordningsföreskrifter rörande fastighetsägares rätt att upplåta mark för camping; att införa tillståndstvång härför torde ej vara uteslutet, men ett totalt förbud mot camping inom viss kommun torde överskrida det beslutande organets befogenhet.⁵⁵

4. Av det föregående torde ha framgått, att de rättstilllämpande organen ha vissa möjligheter att under åberopande av lagstridighet eller kompetensöverskridande underkänna lokala föreskrifter, som stå i strid med rådande uppfattning om frihet och rättvisa. Man kan emellertid uppställa frågan, om icke dessa båda ogiltighetsgrunder böra kompletteras med en allmän princip, att lokala föreskrifter äro ogiltiga, i den mån deras innehåll är uppenbart orimligt. Detta spörsmål står i nära samband med frågan om omfattningen av domstolarnas rätt att pröva lokala förordningars giltighet.

Enligt engelsk praxis äga domstolarna åsidosätta lokala förordningar (»by-laws»), som äro uppenbart orimliga (»unreasonable»). Denna omprövning torde ej kunna avse de lokala föreskrifternas lämplighet i egentlig mening utan endast deras överensstämmelse med det allmänna rättsmedvetandet.⁵⁶ En

⁵⁴ W 1769; RÅ 1915 C 126 (jfr nr 125 ang. förbud mot platsupplåtelse för marknadsnöjen).

⁵⁵ Ang. ordningsföreskrifter rörande camping, jfr SOU 1944: 48, 38 och 63 §§.

⁵⁶ I det ledande engelska rättsfallet i denna fråga, *Kruse v. Johnson* (Law reports 1898, 2 Q. B. 91), ger domaren *Russell* en utläggning av vad

dylik prövningsrätt, som sannolikt grundar sig på naturrättsliga föreställningar, har tydligen ansetts nödvändig såsom ett komplement till domstolarnas rätt att pröva, om lokala föreskrifter hålla sig inom författningsbemyndigandets gränser och ha ett lagenligt innehåll. I praktiken synes det emellertid vara mycket sällsynt, att en lokal föreskrift av domstol åsidosättes såsom »unreasonable».

I svensk rättspraxis torde det ännu ej ha förekommit, att domstol funnit en lokal föreskrift ogiltig under direkt åberopande av dess orimliga innehåll. Detta hindrar emellertid ej, att de rättstillämpande organen vid användningen av konstruktionerna »lagstridighet» eller »kompetensöverskridande» i själva verket ofta låta sig ledas av rådande uppfattning om frihet och rättvisa. På det sättet kommer man i stor utsträckning till samma resultat, som om man direkt erkände lokala föreskrifters uppenbara orimlighet såsom ogiltighetsgrund. Även om de nämnda konstruktionerna stundom komma att framstå såsom ansträngda och ej helt oantastliga ur logisk synpunkt, torde de dock på grund av sin anknytning till den förefintliga författningsregleringen förläna rättspraxis en högre grad av stadga än en princip, som direkt hänvisar domstolarna till att söka ledning i det allmänna rättsmedvetandet. En allmän befogen-

det kan innebära, att »by-laws» äro »unreasonable». »If, for instance, they were found to be partial and unequal in their operation as between different classes, if they were manifestly unjust, if they disclosed bad faith, if they involved such oppressive or gratuitous interference with the rights of those subject to them as could find no justification in the minds of reasonable men, the Court might well say Parliament never intended to give authority to make such rules; they are unreasonable and *ultra vires*. But it is in this sense, and in this sense only, as I conceive, that the question of unreasonableness can properly be regarded. A by-law is not unreasonable merely because particular Judges may think that it goes further than is prudent or necessary or convenient, or because it is not accompanied by a qualification or an exception which some Judges may think ought to be there.» — Anmärkas må, att de lokala föreskrifterna i detta fall, liksom i flertalet andra rättsfall på området, icke funnos vara »unreasonable».

het för domstolarna att ompröva lokala föreskrifter, eller förvaltningsbeslut överhuvud, ur rimlighetssynpunkt, torde därför tills vidare böra betraktas som främmande för svensk rätt.⁵⁷

F. Möjligheten att stadga ansvarspåföljder i kommunala förordningar

I några fall återfinnas reglerna om ansvarspåföljder för överträdelse av kommunala förordningar i den allmänna författning, som reglerar den kommunala förordningsmakten; genom dylika blankettstraffbud sanktioneras planläggningar enligt byggnadslagen, föreskrifter jämlikt butikstängningslagen, förbud för barn att idka viss försäljning samt stadganden om köttbesiktnings- och slakthustvång.¹ Huvudregeln är emellertid, att ansvar för överträdelse av en kommunal förordning med stöd av vederbörliga författningsbemyndiganden stadgas i förordningen själv.² Böter kunna sålunda föreskrivas i kommunala ordningsstadgor och hälsovårdsordningar på landet, i särskilda ordnings- och hälsovårdsföreskrifter för stad, i hamnordningar, byggnadsordningar för stad, brandordningar och livsmedelsordningar.³ I fråga om terminologien märkes, att

⁵⁷ För dansk rätts del har *Sørensen* i UfR 1950 B s. 273 ff. gjort gällande, att domstolarna äga ompröva och åsidosätta förvaltningsbeslut, som äro uppenbart orimliga (jfr diskussionen i UfR 1952 B s. 225 ff., 289 ff.). Ang. norsk rätt se *Castberg* s. 135 ff.

¹ ByL 147 §; ButikstL 14 §; KramhL 3 §; KöttbesL 11 §. — I dessa fall kan sålunda ansvar icke stadgas i själva den kommunala förordningen.

² Att en ansvarsbestämmelse i en kommunal förordning ges formen av en hänvisning till ett straffbud i allmän författning, kan ej anses riktigt. När en dylik bestämmelse godtogs i fallet SvJT 1930: 61 (överträdelse av byggnadsordning skulle straffas enligt § 45 i BySt 1874), kan detta möjligen försvaras med att bötesmaximum ej på detta sätt blev högre än vad som var tillåtet i en kommunal förordning av ifrågavarande slag.

³ LKL 6 §; Ost § 20; Hst 30 § 3 mom., 54 §; HamnOF, KK 30/4 1925 (nr 100); BySt 1 §; BrSt 1, 24 §§; LivsmSt 111 §.

påföljden i äldre författningar stundom benämndes »vite», men att termen »böter» numera är helt genomförd i författningsspråket.⁴ Någon skillnad mellan böter och viten i kommunala förordningar torde aldrig ha förefunnits.

I byggnadsordningar och livsmedelsordningar kunna böter högst 300 kronor eller dagsböter stadgas.⁵ På samma sätt måste man numera tolka bemyndigandena att bestämma penningböter, högst 1000 respektive 500 kronor, i hälsovårdsföreskrifter och hamnordningar.⁶ I ordningsföreskrifter och brandordningar kunna däremot endast penningböter, högst 100 respektive 300 kronor, föreskrivas.⁷ Inom de gränser, som bemyndigandet angiver,⁸ kan en lämplig straffsats stadgas i den kommunala förordningen, eventuellt olika för olika förseelser.⁹ Hurvida i fråga om penningböter ett fixt belopp eller en latitud bör bestämmas, torde vara en ren lämplighetsfråga.¹⁰

Där intet annat är stadgat, skola böter, som ådömas enligt kommunala förordningar, tillfalla kronan.¹¹ Böter enligt lokala

⁴ Termen »vite» användes i FKL 1862, BySt 1874, BrSt 1874 och SkEL 1914. Termen »böter» förekom först i OSt 1868 och HSt 1874.

⁵ BySt 1 §; LivsmSt 111 §. Jfr NByO I § 37, NLivsmO 24 §.

⁶ HSt 30 § 3 mom., 54 §; KK 30/4 1925 (nr 100). Se särskilda böteslagen 24/9 1931 (nr 328) 1 § och RÅ 1947: 26.

⁷ LKL 6 §; OSt § 20; BrSt 1, 24 §§.

⁸ Bötesmaximum får givetvis ej överskridas; se RÅ 1926 S 146, 1928: 32; JO 1929: 84 (jfr RÅ 1934 S 405).

⁹ Ett exempel på differentierade straffsatser erbjuder NLivsmO 24 §.

¹⁰ Med hänsyn till kommunalnämnds befogenhet enligt LKL 45 § att ålägga böter för erkända överträdelser av kommunalstadgar har det i praxis ansetts nödvändigt att bestämma fixa böter i dylika stadgar; se RÅ 1931: 34 och 1932 S 135. (Jfr ang. äldre praxis RÅ 1919 C 79, 1928 S 98, 110, 164, 1929 S 141, 142, 360, 361, 386, 1930 S 260, 301, 1931 S 124, 126; JO 1929: 84.) Då kommunalnämnds »domsrätt» kommer att upphöra med ikraftträdandet av 1953 års KomL, bortfaller härigenom hindret mot stadgandet av böteslatituder i kommunala ordningsstadgor.

¹¹ Lag 20/4 1951 (nr 175) med vissa bestämmelser om böter och viten. — Jfr ang. byggnads- och brandordningar BySt 166 § och BrSt 47 § 2 mom. samt ang. kommunala ordningsstadgor KBr 7/8 1863 (W 10).

hälsovårdsföreskrifter tillfalla dock kommun,¹² och böter enligt särskilda ordningsföreskrifter för stad skola fördelas mellan polismyndigheten och stadens kassa.¹³ Kommunens fullmäktige äga ej föreskriva, att böterna skola tillfalla kommunen i andra fall, än där detta är stadgat i allmän författning;¹⁴ ej heller torde de äga efterskänka böter, som författningsenligt skola tillfalla kommunen.¹⁵

I den mån annat ej är särskilt stadgat i vederbörande författning, äro allmänna straffrättsliga regler att tillämpa på böter enligt kommunala förordningar, t. ex. i fråga om förutsättningarna för deras ådömande¹⁶ och beträffande deras indrivning.¹⁷

Uttryckligt förbehåll, att böter ej få stadgas i kommunal förordning, där å förseelsen kan följa straff enligt allmän författning, finnes endast såvitt gäller brandordningar.¹⁸ I fråga om särskilda ordningsföreskrifter för stad är i stället stadgat, att böter jämlikt sådan föreskrift ej få ådömas för förseelse i det fall, att å densamma följer straff enligt allmän lag.¹⁹ I övrigt saknas författningsbestämmelser till undvikande av kollision mellan ansvarsstadganden i kommunal förordning och i allmän författning; förbehåll till förhindrande av dubbelbestraffning förekomma dock i kommunala förordningar.²⁰ Att på

¹² HSt 61 §. (Jfr även KramhL 6 § och KöttbesL 15 §.) Tidigare tillföll även böter enligt byggnads- och brandordningar kommunen; se BySt 1874 § 45:3, BySt 1931 120 § 3 mom., BrSt 1874 § 15:3, BrSt 1923 45 § 2 mom. samt NJA 1881:483.

¹³ Ost § 28, 2 st.

¹⁴ W 11, 394, 499; RÅ 1926 S 146.

¹⁵ Jfr W 557, 759; RÅ 1914:13, 1932:72.

¹⁶ Jfr RÅ 1932 S 17 (bötesstadgande fick ej omfatta barn).

¹⁷ Jfr RÅ 1928:32 (kommunalnämnd fick ej bemyndigas att själv »uttaga» böter).

¹⁸ BrSt 1, 24 §§. (Jfr SkEL 1937 12 §).

¹⁹ Ost § 28, 1 st. (jfr NJA 1907:399). — Liknande föreskrifter funnos i BySt 1874 § 45:2, BySt 1931 120 § 2 mom., BrSt 1874 § 15:2 och BrSt 1923 45 § 1 mom.

²⁰ Jfr NByO I § 37 och NBrO för städer 54 § ävensom NJA 1922:164.

detta område oberoende av uttryckliga stadganden samma princip ansetts gälla som i fråga om länsstyrelses rätt att stadga viten, framgår av ett flertal äldre rättsfall, där fastställelse vägrats på kommunala ordningsstadgor, vilka stadgat ansvarspåföljd för fall, där ansvar var bestämt i lag.²¹ Trots den bristfälliga författningsregleringen av denna fråga får det utan tvivel antagas gälla som en allmän princip, att böter varken få stadgas i eller ådömas på grund av en kommunal förordning i sådana fall, där ansvar finnes bestämt i allmän författning. Angående den närmare innebörden av denna princip må hänvisas till vad som tidigare anförts i fråga om länsstyrelses möjlighet att stadga ansvarspåföljder.²²

4 §. BESVÄR, UNDERSTÄLLNING OCH EFFEKTIVITETSKONTROLL

Statsuppsikten över den kommunala förordningsmaktens utövning försiggår i tre olika former: genom besvär, underställning och effektivitetskontroll. Besvärsprövningen innebär en rättslig kontroll över den kommunala normgivningen och har en rent restriktiv karaktär. Underställningsprövningen är av allsidig innebörd och omfattar således ej blott det kommunala beslutets laglighet utan även dess lämplighet; den kan, såvitt gäller obligatoriska kommunala förordningar, även avse frågan, om dessas innehåll är tillfredsställande ur effektivitetssynpunkt, men prövningen kan vid ett ogillande av kommunens beslut ej utmynna i mera än vägrad fastställelse. Effektivitetskontrollen slutligen avser att positivt befrämja tillkomsten av obligatoriska kommunala förordningar av tillfredsställande standard.

²¹ W 27, 394, 440, 696, 1090, 1274, 1395 (jfr även W 9, 24, 28, 167, 370). I fallet W 27 åberopades KBr 10/5 1815, vilket tyder på att här föreligger en analogisk tillämpning av den sedan gammalt gällande begränsningen av LSt:s förordningsmakt i detta hänseende.

²² Se ovan s. 108 ff.

Den framställning av statsuppsiktens olika former, som kommer att lämnas i det följande, avser främst förfarandet beträffande sådana typiska kommunala förordningar, som skola beslutas av kommunens fullmäktige och fastställas av länsstyrelse eller KMt. Även byggnadsnämnds beslut rörande stadsplaneändring och tomtindelning komma emellertid att beaktas med hänsyn till det underställningsförfarande, som är föreskrivet beträffande dylika beslut.¹ Däremot bortses från det mindre typiska förfarandet vid införande av köttbesiktnings- och slakthustvång² samt från de undantagsfall, där för envar gällande föreskrifter kunna utfärdas av hälsovårdsnämnd³ samt av kommunal- eller municipalnämnd.⁴

A. Kommunalbesvär

Kommunala normgivningsbeslut äro i princip överklagbara. Ett undantag från denna regel finnes dock; enligt ByL 149 § må särskild klagan ej föras över kommunala planläggningsbeslut, vederbörande obetaget att framställa erinringar mot beslutet i ärendet angående fastställelse därå.¹ I övrigt äro kom-

¹ Ifrågavarande beslut, som eljest skolat klandras i administrativ besvärsväg, äro enligt ByL 149 § icke överklagbara. Då besvär rörande LSt:s fastställelse av byggnadsnämnds beslut icke omnämnas i RegRL, skola dylika besvär upptagas och avgöras direkt av KMt i statsrådet.

² Fullmäktiges beslut att göra framställning hos LSt om införande av köttbesiktnings- eller slakthustvång kan överklagas, och besvären avgöras i sista hand av RegR (se t. ex. RÅ 1930 S 95, 1935 S 422, 1936 S 265, 1937 S 159, 234, 235, 268, 1939 S 261, 1940 S 155). Då en dylik framställning ej formellt är att betrakta som underställning, böra besvär enligt KöttbesL 14 § över LSt:s beslut upptagas och avgöras direkt av KMt i statsrådet.

³ Besvär över dylika föreskrifter anföras hos LSt i administrativ ordning och avgöras enligt praxis av RegR (jfr ovan s. 121 not 31 samt s. 165 not 7 och s. 166 not 13).

⁴ I fråga om sådana ordningsföreskrifter, som kommunalnämnd i köping resp. municipalnämnd äger utfärda i magistrats ställe, torde besvärslagarna i Ost § 27 vara tillämpliga (jfr ovan s. 139 not 1).

¹ Jfr RÅ 1944 S 484, 1945 S 350, 1953 I 280. — Detta undantag från den

munallagarnas besvärregler² tillämpliga på beslut rörande antagande av kommunala förordningar. Besvärsrätten är sålunda anknuten till medlemskapet i kommunen, och i fråga om tid och sätt för anförande av besvär gälla samma regler som rörande besvär över fullmäktigebeslut i allmänhet.³ Besvärsmyndighet är länsstyrelsen, och besvären fullföljas hos KMt i regeringsrätten. Fullföljdsrätt tillkommer, där besvären ogillats, endast den som klagat hos länsstyrelsen,⁴ och vid bifall till besvären såväl kommunen som kommunmedlem.⁵ Besvären avgöras av regeringsrätten, såvida klagan ej samtidigt föres över länsstyrelsens beslut i anledning av sökt fastställelse å kommunens beslut; i sistnämnda fall har regeringsrätten att med eget utlåtande överlämna målet i dess helhet till KMt i statsrådet.⁶

Besvär kunna anföras endast på de i kommunallagarna nämnda grunderna. Där besvär, som anförts under åberopande av lämplighetsskäl, ogillas, intages stundom i besvärsmyndighetens utslag en erinran om att beslutets lämplighet ej kunnat prövas i målet,⁷ detta av hänsyn till möjligheten att fastställelse å kommunens beslut kan komma att vägras av lämplighets-

allmänna principen om kommunala besluts överklagbarhet infördes, mot lagrådets avstyrkande (se NJA II 1944 s. 138 ff.), genom en ändring 30/6 1943 (nr 543) i SPL 1931 75 §. Motivet till besvärsmöjlighetens avskaffande var en önskan att ernå en snabbare handläggning av planlägningsärenden (se SOU 1942: 27 s. 76 ff.). Den prövning av kommunala planlägningsbesluts rättsenlighet, som tidigare utövats av RegR, kom härigenom att helt överflyttas till KMt i statsrådet att utövas vid fastställelseprövningen eller vid prövningen av besvär över LSt:s beslut i underställningsmål.

² LKL 81—83 §§, LKS 76—78 §§; KomL 76—78 §§.

³ Ang. besvärstidens beräkning, se t. ex. RÅ 1917 C 36, 1929 S 32, 1938 S 371, 1943 S 119.

⁴ Se t. ex. RÅ 1914 C 152, 1920: 19, 1920 So 111, 1929 S 181, 1935 S 366, 387, 1938 S 371, 1944 S 123.

⁵ Se *Sjöberg* s. 163 ff.

⁶ Jfr nedan s. 235.

⁷ Se t. ex. W 1732; RÅ 1913: 19, 90, 1918: 20 (KB), 1924 S 51, 1928 S 97, 98, 1935 S 387, 1938 S 274, 275, 1939 S 150, 1941 S 136.

skäl i underställningsmålet. Ett ogillande av besvären innebär ej heller, att den kommunala förordningen blir gällande till efterrättelse; därför innehåller besvärsmyndighetens utslag, varigenom besvären ogillas, ej sällan en erinran om att kommunens beslut blir gällande först efter vederbörlig fastställelse.⁸ Om besvären bifallas, kan besvärsmyndighetens utslag ej innebära mera än ett upphävande av det överklagade beslutet; en positiv ändring av detsamma är utesluten.

B. Underställning

1. För att kommunala normgivningsbeslut av den kategori, som här behandlas, skola lända till efterrättelse, räcker det ej med att de vunnit laga kraft; de måste dessutom ha fastställts av vederbörlig myndighet. Underställningsmyndighet är i allmänhet länsstyrelse. Vissa planlägningsbeslut enligt ByL skola dock fastställas av KMt,¹ och fråga om fastställelse av byggnadsordning eller hamnordning skall undantagsvis hänskjutas till KMt.²

Underställning av ett kommunalt beslut måste ske på initiativ av samma kommunala organ som fattat beslutet.³ I princip

⁸ Se t. ex. RÅ 1910 C 34, 35, 1915 C 71, 72, 1929 S 362, 1930 S 41, 1932 S 179, 355, 1943 S 526.

¹ Se närmare ovan s. 159. — Ang. rätt underställningsmyndighet betr. stadsplaneändringar, se ByL 26 §, BySt 33 § samt RÅ 1924 K 265, 1926 K 58, 1938 K 84, 291, 1939: 23, 1939 K 91, 1942 K 243.

² BySt 2 § 1 mom. 2 st.; HamnOK 4 §. — Härifrån har man att skilja sådana fall, där KMt medger, att en kommunal förordning får ha ett eljest icke tillåtet innehåll (se ovan s. 177 not 10), samt sådana fall, där ett av LSt mot kommunens bestridande meddelat förordnande skall underställas KMts prövning (HSt 30 § 2 mom., LivsmSt 105 §).

³ Ett kommunalt beslut kan sålunda ej »underställas» av enskild person; se W 706 (KB) samt RÅ 1915 C 71 (KB) och 1930 S 252 (RegR); jfr RÅ 1921: 75. Underställningsmyndigheten äger ej ex officio upptaga beslutet till fastställelseprövning (RÅ 1916 C 162, jfr 1939 S 284) och torde ej heller äga ålägga kommunens organ att underställa beslutet (jfr RÅ 1936: 49; se dock ang. brandordningar nedan s. 237). Magistrat har ej ansetts befogad

ankommer det på detta organ att besluta, att underställning skall ske, även om ett sådant beslut ofta får anses innefattat i själva huvudbeslutet utan att vara uttryckligen formulerat. Underställningen verkställs av organets ordförande genom insändande av protokollsutdrag över beslutet till underställningsmyndigheten.⁴

Då kommunens beslut ej får några rättsverkningar förrän efter vederbörlig fastställelse, är kommunen oförhindrad att ändra sitt beslut, innan det underställts.⁵ I praktiken förekommer även, att ett redan underställt beslut ändras av kommunen före underställningsmålets avgörande. Detta sker ofta efter en informell framställning från underställningsmyndighetens sida, varigenom det kommunala organet underrättas om att beslutet ej kan väntas bli fastställt utan vissa ändringar. Det kan även tänkas, att kommunens beslutande organ på eget initiativ ändrar sitt beslut, eventuellt för att rätta till brister däri, som framdragits genom anförda besvär.⁶ Har ändringen vidtagits på underställningsmyndighetens begäran, blir det givetvis beslutet i dess ändrade skick som fastställs. Har däremot kommunen på eget initiativ ändrat ett redan underställt beslut, uppkommer frågan, om underställningsmyndigheten trots detta äger fastställa det ursprungliga beslutet. Då underställningsmyndigheten ej gärna bör få välja mellan kommunens tidigare och senare beslut alltefter omständigheterna,⁷ och då det först nämnda förfarandet accepterats i praxis, synes frågan

att underställa stadsfullmäktiges beslut utan dessas uppdrag (W 647) eller att vid vite ålägga stadsfullmäktiges ordförande att inkomma med protokollsutdrag för underställning (W 1262).

⁴ För stad har hittills gällt, att insändandet skall ske genom magistraten resp. drätselkammaren (LKS 48, 55, §§). Någon motsvarande föreskrift har emellertid ej intagits i KomL (jfr SOU 1952: 14 s. 177).

⁵ W 514; RÅ 1914 C 65, 152 (jfr även RÅ 1951 I 243).

⁶ Se t. ex. RÅ 1938 S 314.

⁷ Annorlunda, om kommunen fattat alternativa beslut och uppdragit åt LSt att välja mellan dem (W 1387).

böra besvaras nekande. Underställningsmyndigheten har sålunda att pröva kommunens beslut i det skick, vari det föreligger vid underställningsmålets avgörande.⁸ Efter sistnämnda tidpunkt är det i princip för sent för kommunen att ändra sitt beslut, även om en ändring på detta stadium möjligen kan komma att beaktas vid prövningen av anförda besvär över underställningsmyndighetens beslut.⁹

När underställning skett, torde envar ha möjlighet att i ärendet framställa erinringar mot det underställda beslutet, även om han ej är besvärberättigad, och även om besvärstiden skulle ha utgått; någon ovillkorlig rätt att få dylika erinringar beaktade lär emellertid i regel ej förefinnas, och någon bestämd tid, inom vilken de kunna eller skola framställas, finnes ej stadgad. I fråga om kommunala planläggningsbeslut, som enligt ByL 149 § ej kunna överklagas, lär dock underställningsmyndigheten vara ovillkorligen skyldig att pröva erinringar, som av sakägare framställas i fastställelseärendet före dettas avgörande.

Innan underställningsmålet företages till avgörande, måste tiden för anförande av besvär över det kommunala beslutet ha utlupit, så att det står klart, huruvida beslutet vunnit laga kraft eller blivit överklagat. Underställningsmyndigheten måste därför ha kännedom om dels tiden för det kommunala beslutets kungörande, dels eventuellt inkomna besvärsskrifter. Har det underställda beslutet vunnit laga kraft, finnes intet hinder för underställningsmålets omedelbara avgörande.

Om kommunens beslut har överklagats, måste frågan om dess fastställelse vila i avvaktan på besvärsmålets prövning.¹⁰

⁸ Se t. ex. RÅ 1938 S 314. Givetvis måste krävas, att kommunens senare beslut tillkommit i laga ordning (W 514). — I fallet RÅ 1934 K 217 fastställde LSt brandordning utan hänsyn till kommunens framställning om ändrad tid för brandordningens ikraftträdande; detta förfarande måste anses oriktigt.

⁹ Detta skedde i fallet RÅ 1938 S 273.

¹⁰ Jfr *Sjöberg* s. 242. Av annan mening *Sundberg*, Verkst. s. 27 f.

Detta krav måste uppställas på den grund, att det kommunala beslutet är huvudbeslutet, och att fastställelsen sålunda skulle förlora sitt föremål och bli en nullitet, om kommunens beslut upphävdes efter besvär, sedan fastställelse meddelats. Visserligen är underställningsmyndigheten skyldig att underkasta beslutet en allsidig prövning och sålunda beakta även de kommunala besvärsgrunderna vid sin fastställelseprövning.¹¹ Men det kan dock inträffa, att fakta, som varit okända för underställningsmyndigheten, framdragas genom besvär, eller att underställningsmyndigheten felaktigt bedömt frågan om beslutets laglighet, med den påföljd att kommunens beslut upphäves efter besvär. Att en sådan händelse leder till komplikationer, som helst böra undvikas, är uppenbart.

I de fall, där KMt är underställningsmyndighet, och där kommunalbesvär äro tillåtna,¹² måste besvärsmålet slutligen ha avgjorts av regeringsrätten, innan underställningsmålet kan företagas till avgörande av KMt i statsrådet.¹³

Om länsstyrelsen däremot är underställningsmyndighet, kan man knappast kräva, att besvärsmålet skall vara slutligen avgjort, innan frågan om fastställelse prövas. I praxis brukar det förfarandet tillämpas, att länsstyrelsen avgör besvärsmålet senast samtidigt med underställningsmålet.¹⁴ Detta förfarande

¹¹ Se NJA II 1909 nr 4: 4 s. 35, 51.

¹² Jfr ovan s. 217 f., 219.

¹³ Av RegRL 4 § 1 st. framgår, att någon gemensam handläggning hos KMt av besvär- och underställningsmålen ej äger rum, där KMt är underställningsmyndighet. Jfr nedan not 74.

¹⁴ Bland de talrika exempel på detta förfarande, som återfinnas i RÅ, må följande fall rörande kommunala ordningsstadgor anföras: RÅ 1916 C 181, 1919 C 79, 1930 S 57, 300, 1931 S 124, 126, 1932 S 16, 67, 134. — Uppgiften i SOU 1942: 27 s. 79, att KB brukat avvakta det kommunala besvärsmålets avgörande i högsta instans, innan frågan om fastställelse av stadsplaneändring upptagits till prövning, är missvisande; jfr RÅ 1916 C 189, 1928 S 274, 1938 K 66, 1940 K 67. — Se vidare lagrådets uttalande i NJA II 1944 s. 140.

Då besvärspövningen logiskt sett måste föregå fastställelseprövningen, bör LSt:s beslut vid gemensam handläggning av besvär- och underställ-

bör även anses godtagbart med hänsyn därtill, att om besvärerna ogillas och fastställelse meddelas, besvär kunna anföras över länsstyrelsens beslut i båda avseendena.¹⁵ Endast om klaganden då nöjer sig med att fullfölja sina besvär över kommunens beslut och lämnar fastställelsen oklandrad, kunna komplikationer uppkomma; i ett dylikt fall har regeringsrätten vid bifall till de fullföljda besvärerna förklarat, att den meddelade fastställelsen förfallit.¹⁶

2. Prövningen i underställningsmålet är, i motsats till besvärsprövningen, allsidig och omfattar såväl det underställda beslutets laglighet som dess lämplighet.¹⁷ Olikheten i besvär- och underställningsprövningens omfattning kan medföra, att fastställelse vägras av lämplighetsskäl, trots att besvär över kommunens beslut ogillats.¹⁸ Logiskt sett bör laglighetsprövningen föregå lämplighetsprövningen, då den senare blir överflödigt, om kommunens beslut befinnes olagligt. Om kommunens beslut vunnit laga kraft, begränsar detta icke på något sätt underställningsmyndighetens prövningsrätt.¹⁹ Tvärtom kunna och böra även sådana omständigheter, som kunnat läggas till grund för kommunalbesvär, beaktas i underställningsmålet.²⁰ Å andra sidan

ningsmålen först innefatta yttrande över besvärerna. Felaktigt måste anses vara, att LSt efter fastställelse av kommunens beslut lämnar besvärerna utan åtgärd (RÅ 1929 S 142, 1939 S 96, 1941 S 216), eller att LSt avgör besvärsmålet först en tid efter underställningsmålet (RÅ 1935 S 146).

¹⁵ Härvid bliva besvär- och underställningsmålen föremål för gemensam handläggning i högsta instans; jfr nedan s. 235 samt de i föregående not anförda rättsfallen.

¹⁶ RÅ 1930: 54.

¹⁷ Termen »lämplighet» användes här i vidsträckt bemärkelse; jfr ovan s. 177 f. Med beslutets »laglighet» avses, att ingen av de kommunala besvärsgrunderna är tillämplig.

¹⁸ Se t. ex. RÅ 1913: 90, 1914: 82, 1916 C 181, 1919 C 79, 1924 S 184, 1928 S 274, 1929: 41, 1932 S 67, 1935 S 146, 149, 1947 I 57, 1948 I 159.

¹⁹ W 9.

²⁰ Se t. ex. RÅ 1953 I 187.

är det ej tillräckligt som skäl för fastställelse, att kommunens beslut vunnit laga kraft och ej strider mot lag eller författning.²¹ Beslutets lämplighet måste ovillkorligen prövas av underställningsmyndigheten. Denna lämplighetsprövning är i första hand av restriktiv karaktär och avser en kontroll över att den kommunala förordningen ej innehåller strängare bestämmelser än vad som är erforderligt. I fråga om obligatoriska kommunala förordningar kan lämplighetsprövningen även avse frågan, om de av kommunen beslutade föreskrifterna äro tillräckligt effektiva.

Underställningsmyndighetens prövning utmynnar normalt sett antingen i att det underställda beslutet fastställles eller i att fastställelse vägras (beslutet ogillas).²² I sistnämnda fall återförvisas ärendet stundom, särskilt beträffande obligatoriska kommunala förordningar, till det organ, som fattat beslutet, för att detta skall få tillfälle att fatta nytt beslut. För att kommunen skall ha möjlighet att utan omgång fatta ett nytt beslut, som har utsikt att vinna fastställelse, bör underställningsmyndigheten angiva skälen för sin vägran.²³

Om underställningsmyndigheten finner skäl till anmärkning mot kommunens beslut, är det i allmänhet endast fråga om partiella brister hos detsamma. En väsentlig fråga är därför, om underställningsmyndigheten har möjlighet att fastställa beslutet med uteslutande av viss del därav eller med vissa ändringar eller tillägg. Ett sådant förfarande kan å ena sidan synas praktiskt och tidsbesparande men kan å andra sidan framstå som ett intrång i den kommunala självbestämningsrätten.

Enär underställningsinstitutet i dess nutida form infördes

²¹ LSt:s motivering i fallet RÅ 1929 S 64 är ur denna synpunkt otillfredsställande. Huvudsaken är dock, att en lämplighetsprövning verkligen sker; att skälen för en meddelad fastställelse skola uttryckligen redovisas, är icke föreskrivet.

²² Ang. fastställelsens rättsverkningar, se nedan s. 244 ff.

²³ Detta är uttryckligen föreskrivet i LKL 80 §, LivsmSt 103 §, BySt 2 § 1 mom., BrSt 2 § 1 mom. och 25 § 1 mom., KramhL 2 § 2 mom.

genom 1862 års kommunalförordningar, är det av intresse att undersöka dessas principiella inställning till frågan. I FKL § 74 och FKS § 75 föreskrevs, att beslut, som underställdes KB:s prövning, skulle antingen oförändrat fastställas eller ogillas. Syftet med dessa stadganden har varit att, på samma sätt som i fråga om besvärspövningen, förhindra positiv ändring av kommunens beslut i samband med underställningsprövningen. Detta framgår av ett uttalande i förarbetena, att »där underställning bör ske, eller besvär få äga rum, vägrad fastställelse i den förra, och besvärens godkännande i den senare kategorien endast bör leda till beslutets kassering, men ej till något mer».²⁴ Då underställnings- och besvärsinstituten i detta uttalande jämföras, är det tydligt, att principen om oförändrat fastställande eller ogillande avsetts skola gälla underställning överhuvud, ej endast underställning hos KB.²⁵

Efter mönster av kommunalförordningarna ha bestämmelser om oförändrat fastställande eller ogillande av beslut, som underställas länsstyrelses prövning, efter hand införts i ett flertal av de speciella författningar, som reglera den kommunala förordningsmakten. Numera återfinnas dylika bestämmelser i LKL 80 §, Ost § 20, HSt 30 §, BrSt 2 och 25 §§ samt KramhL 2 § men saknas i ByL, BySt och LivsmSt. Enligt ButikstL 9 § äger länsstyrelse att »helt eller delvis fastställa eller ock ogilla» underställt beslut.

²⁴ Underdåniga betänkanden och förslag till 1:o förordning om kommunalstyrelse på landet etc. (Sthlm 1859), s. XXX. Se även ABEU 1859—60 nr 161 s. 5 och riksd. skr. 1859—60 nr 186 s. 7. — Före kommunalreformen torde denna begränsning i besvär- och underställningsmyndigheternas befogenheter ej ha gällt. Inom sådana områden, där underställningsförfarandet alltjämt grundar sig på gammal hävd och ej på kommunal lagarna eller nyare lagstiftning, torde ändring vid fastställelse av kommunala beslut alltjämt vara möjlig; jfr *Herlitz* i SOU 1923: 6 s. 36 ff.

²⁵ I Stolpes reservation till ovannämnda lagförslag (s. 134 f., 173) föreslogs en sådan formulering av stadgandet, att detta ej skulle kunna tolkas såsom inrymmande rättighet åt regeringsmakten att icke blott upphäva beslutet utan också sätta ett annat i stället.

I de fall, där länsstyrelsen har möjlighet att utfärda lokala föreskrifter mot kommunens bestridande, kan man ifrågasätta det praktiska värdet av en föreskrift om oförändrat fastställande eller ogillande av kommunens beslut (OSt § 20, HSt 30 §). En dylik föreskrift är emellertid ej betydelselös; om länsstyrelsens förordnande genom en avvikelse från kommunens beslut får en självständig karaktär, inverkar detta på besvärsprövningen i högsta instans²⁶ och kan dessutom medföra, att länsstyrelsens beslut måste underställas KMt.²⁷

Där oförändrat fastställande eller ogillande av kommunens beslut är uttryckligen föreskrivet, äro givetvis positiva ändringar av saklig innebörd i samband med fastställelsen uteslutna.²⁸ Man kan emellertid fråga sig, om dylika ändringar kunna anses tillåtna i de fall, där de icke direkt förbjudits. Under förutsättning, att kommunen tillerkänts en verklig beslutanderätt och ej endast en rätt att ställa förslag,²⁹ måste svaret härpå otvivelaktigt bli nekande. Så snart det är fråga om underställning i den mening, som detta begrepp fått genom 1862 års kommunalreform, är det kommunens beslut och icke något annat som utgör föremål för fastställelse.

Vad beträffar kommunala förordningar, som skola faststäl-

²⁶ Målet skall sålunda ej passera RegR (se SST 1937: 133 samt remissfallen RÅ 1916 C 28, 1932 S 110), såvida ej samtidigt anförda kommunalbesvär fullföljas (RÅ 1920 C 47). Vidare har KMt möjlighet att positivt ändra LSt:s beslut (SST 1937: 133); jfr ovan s. 123 not 37.

²⁷ HSt 30 § 2 mom. (jfr LivsmSt 105 § samt SOU 1944: 48, 65 §, och SOU 1953: 31, 6 och 116 §§). Vid underställningsprövningen har KMt möjlighet att positivt ändra LSt:s beslut (SST 1940: 444), vilket ej skulle varit möjligt vid prövning av besvär rörande LSt:s fastställelse av kommunens beslut.

²⁸ Se t. ex. RÅ 1932 S 198 (renhållningsstadga), 1948 I 310 (brandordning).

²⁹ Det senare är fallet med t. ex. reglemente för drätselkammare (se FKS § 55, LKS 52 § samt W 4, RÅ 1918: 74; jfr dock KomL 43 och 49 §§, som tillerkänna kommunen en egentlig beslutanderätt) ävensom instruktion för stadsläkare (se § 49 i läkarinstruktionen 19/12 1930 nr 442 samt RÅ 1953 I 98).

las av länsstyrelse, framgår det av rättspraxis, att länsstyrelsen även i fall, där uttryckligt stadgande om oförändrad fastställelse saknats, ej ansetts befogad att fastställa kommunens beslut med sakliga ändringar.³⁰ Ur förarbetena till de författningar, som sakna dylikt stadgande, kan ej heller utläsas någon avsikt att möjliggöra ändringar vid fastställelsen. I butikstängningslagstiftningen, där oförändrad fastställelse tidigare varit föreskriven, fick underställningsregeln en ny formulering 1939, men endast i syfte att möjliggöra partiell fastställelse av kommunens beslut.³¹ Att LivsmSt saknar föreskrift om oförändrad fastställelse, torde sammanhånga med länsstyrelsens befogenhet att utfärda livsmedelsordning även mot kommunens bestriktande.³² Byggnadsordningar skulle enligt BySt 1874 § 2 oförändrat fastställas eller ogillas; när detta stadgande ej upprepats i senare BySt, har detta ej skett i någon avsikt att möjliggöra positiv ändring vid fastställelse av byggnadsordning.³³ Motsvarande är förhållandet beträffande fastställelse av tomtindelning.³⁴

Vad härefter gäller kommunala förordningar, som skola un-

³⁰ RÅ 1932 K 286 (brandordning), 1941 S 501, 502 (föreskrift enligt ButikstL). BrSt 1923 och ButikstL 1939 saknade dylikt stadgande.

³¹ SOU 1937: 55 s. 201; KPr 1939: 96 s. 224.

³² Förarbetena iakttaga tystnad på denna punkt. Jfr ang. lokala ordningsstadganden SOU 1944: 48 s. 174. Om LSt vid fastställelsen avviker från kommunens beslut, måste underställning ske hos KMt.

³³ Se Bostadskommissionens utredningar XII, Betänkande med förslag till kungl. byggnadsstadga (Sthlm 1919), s. 12, 115 f., samt Betänkande med förslag till stadsplanelag och författningar, som därmed hava samband (Sthlm 1920), s. 321. I båda dessa betänkanden underströks, att ändring ej fick företagas vid fastställelse av byggnadsordning, trots att detta ej uttryckligen utsades i de föreslagna författningsstadgandena. Senare förarbeten till BySt 1931 och 1947 yttra sig ej om frågan.

³⁴ BySt 1874 § 17: 3 föreskrev oförändrad fastställelse av tomtindelning. Formuleringen av SPL 1907 3 § 3 st. (och FBL 1917 1 kap. 3 § 2 st.) var likartad med avfattningen av bestämmelserna om stadsplans antagande, vilka utformats i syfte att hindra ändringar vid fastställelse av stadsplan (se nedan not 37). Jfr 1920 års betänkande s. 145.

derställas KMt, kan det möjligen ifrågasättas, om icke KMt möjligen har större befogenheter än länsstyrelsen att vidtaga ändringar vid fastställelse av kommunens beslut.⁸⁵ En sådan befogenhet skulle ej utan skäl kunna antagas, om kommunens beslut fattats med stöd av en av KMt ensam utfärdad författning.⁸⁶ De viktigaste kommunala beslut på här ifrågavarande område, som skola underställas KMts prövning, äro emellertid planlägningsbeslut enligt byggnadslagen. Det kan knappast göras gällande, att KMt utan uttryckligt stöd i lagen skulle kunna åsidosätta den kommunala förordningsmakt, som etablerats genom ett bemyndigande i allmän lag. När föreskriften om fastställande av stadsplan i 1907 års SPL 2 § fick den formuleringen, att av stadsfullmäktige antagen stadsplan ej skulle bli gällande, innan »därom fattat beslut» blivit av KMt fastställt, skedde detta i syfte att tydligt utmärka, att KMt ej ägde göra någon ändring i stadsfullmäktiges beslut vid fastställande av stadsplan.⁸⁷ Att byggnadslagstiftningen, ehuru de citerade orden ej bibehöllos i SPL 1931 och ByL 1947, alltjämt vilar på grundsatsen, att kommunala planlägningsbeslut skola oförändrat fastställas eller ogillas, framgår e contrario av stadgandet i ByL 131 §, där KMt uttryckligen tillerkänts befogenhet att inom vissa gränser avvika från av förbundsdirektion avgivet förslag till regionplan.⁸⁸ Om KMt i praxis stundom fastställt antagen stadsplan med smärre jämkningar, har detta förfarande haft mindre stöd i lagen än i rent praktiska hänsyn.⁸⁹

Principen om oförändrat fastställande eller ogillande av kommunens beslut kan ej anses åsidosatt genom omformule-

⁸⁵ Jfr *Sundberg*, Verkst. s. 26, Kommunalrätt s. 310.

⁸⁶ Att byggnadsordningar och hamnordningar undantagsvis skola underställas KMts prövning, har nämnts ovan s. 219.

⁸⁷ NJA II 1907 nr 5 s. 15 f. — Se även FBL 1917 1 kap. 2 §.

⁸⁸ Jfr SOU 1945: 15 s. 434.

⁸⁹ Se t. ex. RÅ 1944: 49, 1944 K 188. — Framhållas må, att KMts befogenhet jämlikt ByL 27 § att tvångsvis fastställa ny stadsplan eller ändring i gällande stadsplan ej innefattar någon rätt att vid fastställande av vederbörligen antagen stadsplan ändra densamma.

ringar utan saklig innebörd,⁴⁰ och ej heller genom att underställningsmyndigheten tillfogar en föreskrift om tidpunkten för den kommunala förordningens ikraftträdande eller ändrar den av kommunen bestämda tidpunkten, i den mån detta blivit nödvändigt till följd av dröjsmål med fastställelsen.⁴¹ Ej heller kan den kommunala självbestämningsrätten anses förnärmad genom en förklaring eller erinran av underställningsmyndigheten, varigenom kommunens beslut får en mera begränsad räckvidd än vad som följer av dess ordalydelse, om denna förklaring eller erinran ej kan antagas stå i strid med vad kommunen har åsyftat.⁴²

Det nu sagda har endast avsett frågan om underställningsmyndighetens möjlighet att vidtaga positiva ändringar i kommunens beslut i samband med dess fastställande. Man kan emellertid fråga sig, om hinder föreligger även för fastställelse av kommunens beslut med uteslutande av en del därav. Rent principiellt bör kravet på oförändrad fastställelse anses innesluta ett krav på fastställelse av beslutet i dess helhet, i den mån kommunens beslut utgör ett organiskt sammanhängande helt, vars olika delar förutsätta varandra.⁴³ Om de olika föreskrifter, som ingå i kommunens beslut, däremot ej äro beroende av varandra, så att det mera framstår som en tillfällighet, att de sammanfattats i ett beslut, möter en partiell fastställelse mindre betänkligheter ur principiell synpunkt.

Om man bortser från byggnadslagstiftningens område, synes praxis i denna fråga ha intagit den ståndpunkten, att partiell fastställelse av kommunens beslut i princip icke är tillåten.⁴⁴

⁴⁰ Se t. ex. RÅ 1938 S 188.

⁴¹ Jfr nedan s. 244 f.

⁴² Se t. ex. W 1090; RÅ 1929 K 360, 1931 S 126.

⁴³ Jfr reg.rådet Ernbergs yttrande i RÅ 1910 Jo 12.

⁴⁴ RÅ 1910 Jo 12 (matvarustadga), 1932 S 19 (kommunal ordningsstadga).

Partiell fastställelse har däremot ansetts tillåten i sådana fall, där kommunen endast haft förslagsrätt. Se ang. drätselkamarreglemente W 24 och RÅ 1948 I 280 samt ang. stadsläkarinstruktion RÅ 1918: 67.

Detta gällde tidigare även föreskrifter enligt ButikstL;⁴⁵ för att möjliggöra partiell fastställelse av dylika föreskrifter genomfördes 1939 en uttrycklig lagändring.⁴⁶

Inom byggnadslagstiftningens område har utvecklingen emellertid gått i den riktningen, att fastställelse av kommunens beslut med uteslutande av en del därav kommit att betraktas som tillåten. Såsom tidigare framhållits, erhöles stadgandena i SPL 1907 om fastställelse av stadsplan och tomtindelning en formulering, som avsåg att utesluta ändring vid fastställelsen.⁴⁷ I 1920 års betänkande med förslag till stadsplanelag upplystes, att praxis på detta område, framför allt i fråga om byggnadsbestämmelser, hade utvecklat sig sålunda, att KMt ansett sig oförhindrad att fastställa kommunens beslut med uteslutande av viss del därav; denna praxis syntes kommittén böra uttryckligt lagfästas.⁴⁸ Beträffande fastställelse av tomtindelning föreslogs en föreskrift av motsvarande innebörd i 1928 års betänkande med förslag till stadsbyggnadslag.⁴⁹ Några uttryckliga bestämmelser i dessa avseenden kommo emellertid ej att inflyta i 1931 års SPL. I fråga om stadsplan motiverades detta med att ett särskilt stadgande om möjlighet till partiell fastställelse icke syntes behövt, bl. a. med hänsyn till den tillämpning, som förfarandet redan vunnit i praxis; beträffande tomtindelning uttalade departementschefen, att då det torde vara önskvärt, att tomtindelning fastställes för hela kvarteret

⁴⁵ Jfr SOU 1937: 55 s. 201; KPr 1939: 96 s. 224.

⁴⁶ Se ButikstL 1939 8 § samt nu gällande ButikstL 1948 9 §. Exempel på partiell fastställelse erbjuda fallen RÅ 1940 S 197, 1941 S 216, 501, 502, 1945 S 241, 463, 1946 S 438.

⁴⁷ Se ovan not 34 och 37.

⁴⁸ Betänkande med förslag till stadsplanelag och författningar, som därmed hava samband (Sthlm 1920), s. 118 f.

Jfr RÅ 1913: 153, där KMt utfärdade byggnadsbestämmelser jämlikt SPL 1907 41 § 2 st. med vissa uteslutningar och jämkningar i förhållande till stadsfullmäktiges förslag; här hade stadsfullmäktige emellertid ingen beslutanderätt utan endast förslagsrätt.

⁴⁹ SOU 1928: 5 s. 222.

i ett sammanhang, han icke hade ansett uttryckligt stadgande av nyss angiven innebörd böra upptagas i lagen, utan syntes denna fråga böra lösas med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall.⁵⁰ Även ByL 1947 torde förutsätta, att kommunala beslut enligt lagen kunna bli föremål för partiell fastställelse.⁵¹ Vad beträffar byggnadsordning, är läget mera oklart; förarbetena lämna här ingen ledning. Regeringsrätten har i ett fall intagit den ståndpunkten, att partiell fastställelse av byggnadsordning är utesluten, men KMt i statsrådet har icke desto mindre ogillat besvär över dylik fastställelse.⁵²

3. I de fall, där länsstyrelse är underställningsmyndighet, kan dess beslut i underställningsmålet bli föremål för besvär hos KMt.

I fråga om rätten att överklaga beslut, varigenom länsstyrelsen fastställt en kommunal förordning, gälla i huvudsak samma regler som beträffande andra beslut av länsstyrelse.⁵³ De besvärshandlingar, som förekomma i särskilda författningar, äro i regel gemensamma för fastställelsebeslut och andra beslut av länsstyrelse. Besvärshandling tillerkännes stundom uttryckligen den, som anser sin rätt förnärmat eller obehörigen inskränkt av beslutet.⁵⁴ Oavsett om föreskrifter angående klagorätten finnas eller ej, måste besvärshandling anses tillkomma envar, som beröres av länsstyrelsens fastställelsebeslut. Bortsett från planläggningsbesluten, för vilka särskilda regler gälla, bör besvärshandling antagas tillkomma envar, som är hemmahörande inom kommunens område;⁵⁵ även andra subjekt, som kunna

⁵⁰ KPr 1931: 79 s. 54, 64. — Jfr RÅ 1938 K 291, 1944: 49, 1944 K 188.

⁵¹ Detta framgår indirekt av ByL 36 §, 80 § och 150 § 3 st.

⁵² RÅ 1937: 20. Jfr även ÖÅ i RÅ 1942: 57.

⁵³ Jfr ovan s. 114 f.

⁵⁴ OSt § 27, HSt 60 §. (Jfr BySt 1874 § 47, BrSt 1874 § 17).

⁵⁵ En dylik presumtion torde vara välgrundad, då de flesta kommunala förordningar äro av allmängiltig innebörd och flertalet av kommu-

göra sannolikt, att deras intressen beröras av länsstyrelsens beslut, böra tillerkännas klagorätt.⁵⁶

Beträffande kommunala ordningsstadgor, antagna enligt LKL, har rätten att överklaga fastställelsebeslutet i praxis ansetts knuten till medlemskapet i kommunen.⁵⁷ Den analogiska tillämpning av reglerna om kommunalbesvär, som här skett, förefaller mindre välgrundad, då den innebär en avvikelse från vad som eljest gäller i fråga om rätten att överklaga länsstyrelses fastställelsebeslut.

Rätten att överklaga beslut, varigenom länsstyrelsen vägrat att fastställa en kommunal förordning, är förbehållen kommunen. Kommunallagarnas stadganden, att kommun äger föra klagan hos KMt över länsstyrelses beslut, varigenom fastställelse å underställt beslut vägrats,⁵⁸ ha i praxis ansetts innebära, att enskild person ej äger klaga över vägrad fastställelse.⁵⁹ Denna princip, som kan betraktas som ett uttryck för den allmänna grundsatsen, att klagan över en förvaltningsmyndighets avslagsbeslut får föras endast av sökanden,⁶⁰ har i praxis vunnit tillämpning även på beslut om vägrad fastställelse av kommunala förordningar, antagna enligt särskilda författningar, såsom hälsovårdsföreskrifter⁶¹ och byggnadsordningar,⁶² och

nens invånare (ej nödvändigtvis medlemmar) mer eller mindre måste ha intresse av där gällande lokala föreskrifter. Kommunala förordningar gälla i allmänhet för hela kommunområdet; i annat fall finnes likväl risk för att giltighetsområdet utsträcker senare (jfr ovan s. 172 not 22).

⁵⁶ I fallet RÅ 1910 Jo 12 prövades besvär av grannkommuner över en av KB för stad fastställd matvarustadga, som berörde handeln med lantbruksprodukter i staden.

⁵⁷ RÅ 1930 S 301, 1931 S 148.

⁵⁸ LKL 80 § 4 st., LKS 75 § 5 st.; KomL 75 § 4 st.

⁵⁹ Se betr. mål om kommunala arvoden RÅ 1930 S 130, 1931 S 308, 1932 S 295, 1938 S 150.

⁶⁰ Jfr *Westerberg*, Om administrativ besvärshänsättelse (Sthlm 1945) s. 83 ff., 128 ff.; *Herlitz*, Förv.förf. s. 188.

⁶¹ RÅ 1930: 6, 1933 S 7, 1934 S 257, 1942 S 10.

⁶² W 1087, RÅ 1937 K 278.

bör anses för allmängiltig, särskilt med hänsyn till att endast kommunen äger söka fastställelse av kommunala beslut.⁶³

Besvärsrätten i underställningsmål är sålunda beroende av om länsstyrelsens beslut innebär fastställelse eller ogillande av kommunens beslut. Skulle det inträffa, att länsstyrelsen — med eller utan befogenhet — fastställer kommunens beslut med ändringar, tillägg eller uteslutningar, bör kommunen anses berättigad att överklaga varje sådan avvikelse från dess beslut. Enskild person torde i ett sådant fall ha besvärsrätt under förut angivna förutsättningar, dock icke beträffande rena uteslutningar av en del av kommunens beslut.

I fråga om länsstyrelsens beslut rörande fastställelse av kommunala planläggningsbeslut gälla särskilda regler om besvärsrätten. Enligt ByL 150 § 3 st. må klagan över beslut, varigenom länsstyrelse till alla delar fastställt generalplan, stadsplan, utomplansbestämmelser eller tomtindelning, föras endast av sakägare, som i ärendet framställt yrkande, vilket helt eller delvis lämnats utan bifall.⁶⁴

Enligt flertalet besvärsmålsbestämmelser skall klagan över länsstyrelsens beslut i underställningsmål föras inom den tid eller i den ordning, som är bestämd för överklagande av förvaltande myndigheters och ämbetsverks beslut.⁶⁵ Angående innebörden härav i fråga om besvärstidens längd och delgivningsformerna

⁶³ Jfr ovan not 3. — Kommunens besvärsrätt tillkommer i princip det beslutande organet. Hittills har kommuns förvaltande organ ej utan bemyndigande ägt överklaga LSt:s beslut om vägrad fastställelse (se t. ex. RÅ 1939 Jo 45). Se dock numera KomL 30 och 47 §§.

⁶⁴ Jfr FT 1952: 37. — Denna begränsning av besvärsrätten infördes betr. tomtindelning genom lag 29/5 1936 (nr 217) och i övrigt genom lag 30/6 1943 (nr 543). Ang. drätselkammars rätt att föra stadens talan vid överklagande av LSt:s beslut rörande fastställelse av byggnadsnämnds beslut om stadsplaneändring eller tomtindelning, se BySt 167 § 3 mom. — Har fastställelse helt eller delvis vägrats, är sakägares besvärsrätt ej beroende av om han framställt erinringar (SOU 1942: 27 s. 50; NJA II 1944 s. 137).

⁶⁵ OSt § 27, HSt 60 §, BySt 167 § 2 mom., BrSt 48 § 2 mom., ButikstL 18 § 2 st. — Jfr RÅ 1929 K 117, 118, 1937 S 185, 1940 S 400, 1951 I 41, 132, 243, 1953 I 285.

må hänvisas till den tidigare framställningen rörande besvär över länsstyrelses beslut.⁶⁶ Här må endast erinras, att kommun äger åtnjuta den längre besvärstid, som är stadgad för menighet, samt att ett beslut om vägrad fastställelse, vilket ju endast kommunen äger överklaga, torde kunna delgivas direkt med kommunens organ utan att kungörelseförfarande behöver tillgripas.⁶⁷

Besvär över länsstyrelses beslut rörande fastställelse av livsmedelsordning skola enligt LivsmSt 114 § anföras inom en månad från beslutets delfående. I fråga om länsstyrelses beslut rörande fastställelse av planlägningsbeslut stadgar ByL 150 § 1 st. en besvärstid av en månad från beslutets meddelande (efter anslag).⁶⁸

Föreskrifter om besvärstiden vid klagan över länsstyrelses beslut i underställningsmål saknas i LKL⁶⁹ och KramhL. Då reglerna om fullföljd av kommunalbesvär i LKL 83 § ej avse underställningsmål, bör KF 14/12 1866 här ha varit tillämplig.⁷⁰ Läget har emellertid ändrats, sedan en allmän subsidiär be-

⁶⁶ Se ovan s. 116 ff. — KF 14/12 1866 överensstämmer till sitt innehåll med fullföljdsreglerna i LKL 83 § och LKS 78 §, utom såvitt gäller de nordligaste länen; sistnämnda skillnad kommer att försvinna efter ikraftträdandet av KomL (78 §) och lagen 4/6 1954 (nr 355) om besvärstid. Några komplikationer behöva sålunda icke uppkomma, om klagan föres över LSt:s beslut i ett kombinerat besvär- och underställningsmål.

⁶⁷ Jfr *Fahlbeck* I s. 224 ff.; *Sjöberg* s. 183.

⁶⁸ Enligt SPL 1931 75 § gällde de allmänna besvärreglerna i dylika mål (utom betr. tomtindelning); jfr RÅ 1942 K 185.

⁶⁹ I 1859 års betänkande (s. 23, 50) föreslogs en besvärstid av 60 dagar från delfäendet av KB:s beslut om vägrad fastställelse, men någon bestämmelse om besvärstiden kom ej att inflyta i FKL § 74 och FKS § 75.

⁷⁰ Jfr *Sundberg*, Kommunalrätt s. 340. — Det i KF 1866 stadgade undantaget för kommunala mål har ej ansetts hindra tillämpning av KF 1866 på besvär över LSt:s beslut i dylika mål, om kommunallagarna saknat bestämmelser om besvärstid; se RÅ 1938: 18 samt *Sjöberg* s. 180 och FT 1939 s. 187 ff.

Praxis betr. underställningsmål enligt LKL synes oklar. Huruvida KF 1866 eller LKL 83 § (FKL § 77) tillämpats, framgår ej av fallen RÅ 1929 S 65, 363, 1931 S 328. I fallet RÅ 1952 I 3 åberopades emellertid LKL 83 §.

svärsbestämmelse 1947 införts i LI.⁷¹ Enligt LI 56 § skola besvär över länsstyrelses beslut, där ej annorlunda är stadgat, anföras inom en månad från beslutets delfående. Denna bestämmelse torde här vara tillämplig framför KF 1866, och det motsvarande torde gälla även efter ikraftträdandet av lagen 4/6 1954 (nr 355) om besvärstid vid talan mot förvaltande myndighets beslut, såvida ej LI 56 § ändras.⁷²

Besvär över länsstyrelsens beslut i underställningsmål upptagas av regeringsrätten, vilken har att med eget utlåtande överlämna målet till avgörande av KMt i statsrådet;⁷³ föres samtidigt klagan över länsstyrelsens utslag på besvär över kommunens beslut, skall samma förfarande iakttagas även beträffande det kommunala besvärsmålet.⁷⁴ Beträffande klagan över länsstyrelses beslut i anledning av sökt fastställelse å kommunala planläggningsbeslut gälla särskilda regler; i den mån dylika besvär äro tillåtna, skola de upptagas och avgöras direkt av KMt i statsrådet.⁷⁵

KMts prövning av besvär i underställningsmål är av samma innebörd som länsstyrelsens prövning och omfattar sålunda

⁷¹ Jfr ovan s. 116 not 12.

⁷² Frågan om förhållandet mellan lagen om besvärstid och LI 56 § synes ej ha beaktats i KPr 1954:201, där föreskrifter om besvärstiden föreslogos skola utgå ur ett flertal speciella besvärssstadganden, som röra bl. a. LSt:s beslut. Jfr påpekandet i FLU 1954:28 s. 22.

⁷³ RegRL 2 § 2:o), 3 § 1 st.

⁷⁴ Att RegRL 3 § 1 st. åsyftar även detta fall, framgår av departementschefens uttalande i NJA II 1909 nr 4:4 s. 35. Jfr de ovan not 14 anförda rättsfallen.

I fall, där KMt är underställningsmyndighet, har däremot RegR enligt RegRL 4 § 1 st. att avgöra det kommunala besvärsmålet; här förekommer sålunda ingen samfällid handläggning av besvär- och underställningsmålen i högsta instans. Jfr NJA II 1909 nr 4:4 s. 51.

⁷⁵ Se betr. generalplan, stadsplan och utomplansbestämmelser RegRL 2 § 2:o) (i lydelse enligt lagar 30/6 1943 nr 470 och 19/9 1947 nr 671); jfr NJA II 1943 s. 794. Att detsamma gäller i fråga om fastställelse av byggnadsnämnds beslut rörande tomtindelning eller stadsplaneändring, framgår därav, att dylika beslut ej alls omnämnas i RegRL.

både det underställda beslutets laglighet och dess lämplighet. KMt torde ej ha större befogenhet än länsstyrelsen att fastställa kommunens beslut i ändrat skick.

Om klagan föres hos KMt över meddelad fastställelse, kan KMts utslag innebära antingen, att besvären ogillas, eller att kommunens beslut med upphävande av länsstyrelsens resolution förklaras ej kunna vinna fastställelse; i senare fallet återförvisas målet stundom till kommunen för fattande av nytt beslut. Föres klagan över vägrad fastställelse, kan KMt antingen ogilla besvären eller upphäva länsstyrelsens beslut. I sistnämnda fall sker oftast återförvisning av målet till länsstyrelsen, men KMt torde vara oförhindrad att direkt meddela fastställelse på kommunens beslut, såvida frågan om dess laglighet eller lämplighet i andra avseenden än dem som prövats i målet icke kräver ytterligare utredning.⁷⁶

C. Effektivitetskontroll

De kommunala förordningarna kunna, såsom tidigare framhållits, indelas i fakultativa och obligatoriska.¹ Till den förra kategorien höra kommunala ordningsstadgor och hälsovårdsordningar på landet samt föreskrifter enligt KöttbesL, ButikstL och KramhL; tillkomsten av dylika förordningar är helt beroende av kommunens beslut och kan sålunda ej framtvingas (men väl förhindras) av statlig myndighet.² Vissa obligatoriska förordningar skola ovillkorligen finnas i varje kommun eller i alla kommuner av visst slag, såsom byggnadsordningar i stad och brandordningar. Andra obligatoriska förordningar skola finnas, i den mån det är erforderligt med hänsyn till de lo-

⁷⁶ Se t. ex. W 40, 96, 659; RÅ 1910 C 75, 1943: 25.

¹ Se ovan s. 173 f.

² Jfr RÅ 1945 S 62 (landskommun kunde ej åläggas att antaga särskild hälsovårdsordning), 1947 S 198 (LSt ägde ej direkt utfärda hälsovårdsföreskrifter för landskommuner). — Jfr ur äldre finsk praxis FJFT 1872: 236 (guvernör ägde ej vid vite ålägga landskommuner att antaga byordningar).

kala förhållandena; hit höra planläggningar enligt byggnadslagen samt ordnings- och hälsovårdsföreskrifter i stad även som hamnordningar och livsmedelsordningar. Att en kommunal förordning är obligatorisk, innebär ej endast att den skall finnas, utan även att den skall ha ett innehåll, som är tillfredsställande ur effektivitetssynpunkt.

Om en kommun försummar att antaga en obligatorisk kommunal förordning eller att giva den ett tillfredsställande innehåll, uppställer sig frågan, om och på vad sätt KMt eller länsstyrelsen äger genomdriva tillkomsten av erforderliga lokala föreskrifter.

Har kommunen antagit en obligatorisk kommunal förordning, och befinnes dess innehåll otillräckligt ur effektivitetssynpunkt, har underställningsmyndigheten möjlighet att utöva en viss påtryckning på kommunen genom att vägra fastställelse.³ Ofta återförvisas då målet till kommunen med åläggande att inom viss tid underställa nytt beslut.⁴ Även om ett åsidosättande av ett dylikt åläggande ej medför några påföljder för kommunen, utgör dennas intresse av att den kommunala förordningen kommer till stånd ett skäl att taga frågan under förnyat övervägande. Då länsstyrelsen skall motivera sitt beslut om vägrad fastställelse, får kommunen besked om vad dess nya beslut skall innehålla för att ha utsikt att vinna fastställelse. Som skäl för vägrad fastställelse av obligatoriska kommunala förordningar åberopas ej sällan, att kommunens beslut innebär en omotiverad avvikelse från upprättat normalförslag.⁵ Stundom är ett särskilt förfarande föreskrivet för fall, där en avvikelse från normalförslaget ifrågasättes.⁶

³ Se t. ex. ang. brandordningar RÅ 1930 K 323, 1931 K 221, 1933 K 288, 1940: 52, 1942 K 105, Jo 54 samt rättsfall anförda i de båda följande noterna.

⁴ Se t. ex. ang. brandordningar RÅ 1947 I 58, 1948 I 267, 305—308, 1949 I 139, 140, 190, 216, 1950 I 152.

⁵ Se t. ex. ang. brandordningar RÅ 1947 I 66, 1948 I 305—309, 1949 I 76, 190, 1950 I 119 samt ang. byggnadsordningar RÅ 1951 K 91, 92.

⁶ BySt 2 § 1 mom. (jfr KPr 1945: 119 s. 41 f.). Se även LivsmSt 104 §.

Vägrad fastställelse leder emellertid ej alltid till det åsyftade resultatet och kan självfallet ej komma till användning, där kommunen helt försummar att antaga en obligatorisk kommunal förordning. Det effektivaste medlet att genomdriva tillkomsten av erforderliga lokala föreskrifter är därför, att KMt eller länsstyrelsen vid försummelse från kommunens sida direkt utfärdar föreskrifterna. Detta förfarande är uttryckligen medgivet beträffande vissa kommunala planläggningsbeslut. Om vederbörande kommunala organ försummar att upprätta nödvändig stadsplan eller regionplan eller ändring i gällande dylik plan, äger KMt låta upprätta och fastställa planen eller ändringen (ByL 27, 106, 133 §§); motsvarande befogenhet äger KMt i stad och länsstyrelsen på landet i fråga om upprättande⁷ av erforderlig generalplan eller ändring däri (ByL 11, 98 §§). Vidare märkes, att länsstyrelse även utan godkännande av kommunens fullmäktige äger utfärda ordningsföreskrifter i stad och hamnordningar⁸ samt, med KMts godkännande, hälsovårdsföreskrifter i stad och livsmedelsordningar.⁹

Om sättet för tillkomsten av kommunala förordningar regleras i allmän lag, lär varken KMt eller länsstyrelsen utan bemyndigande i lagen äga utfärda dylika förordningar utan kommunens samtycke; till följd härav torde tomtindelning och utomplansbestämmelser ej kunna framtvingas av statlig myndighet. Grundar sig däremot den kommunala förordningsmakten

⁷ Fastställelse av generalplan förutsätter däremot i stad och i regel även på landet framställning av kommunen (ByL 10, 99 §§).

⁸ Ost § 20, HamnOF. Jfr RÅ 1920 C 47, SST 1937: 133.

⁹ HSt 30 § 2 mom., LivsmSt 105 §. (Samma förfarande stadgades i KramhF 1891 2 § 2 mom., 1896 2 § 2 mom. samt föreslås i SOU 1944: 48, 65 §, och SOU 1953: 31, 6 och 116 §§.) Jfr RÅ 1916 C 28, 1923: 78, 1932 S 110; SST 1940: 444.

LSt:s befogenhet enligt dessa stadganden (ävensom Ost § 20 och HamnOF) torde kunna komma till användning både när fullmäktige underlåta att antaga erforderliga föreskrifter eller ändringar i gällande föreskrifter, och när enighet ej kan nås mellan LSt och fullmäktige om föreskrifternas innehåll (jfr ovan s. 226).

på en författning, utfärdad av KMt ensam, kan det ifrågasättas, om icke KMt med stöd av sin ekonomiska lagstiftningsmakt äger direkt utfärda en lokal förordning av ifrågavarande slag. Problemet är av praktisk betydelse beträffande byggnadsordningar och brandordningar.

Städernas byggnads- och brandordningar fastställdes i äldre tid av KMt.¹⁰ Mot denna bakgrund synes det sannolikt, att en befogenhet för KMt att direkt fastställa byggnads- och brandordningar förutsattes i föreskrifterna i BySt 1874 § 49: 2 och BrSt 1874 § 19: 2, att KB ägde göra anmälan hos KMt om underlåtenhet i avseende å vad enligt dessa stadgor ålåg stad och dess myndigheter. I BySt 1931 2 och 127 §§ samt i BySt 1947 2 och 175 §§ har föreskrivits skyldighet för länsstyrelsen att göra anmälan hos KMt för det fall, att stad försummar sin skyldighet att antaga och underställa byggnadsordning; enligt ett uttalande i förarbetena äger KMt i sådant fall direkt utfärda byggnadsordning för staden.¹¹ BySt nämner ej det fallet, att byggnadsordning väl antagits men ej kunnat fastställas på grund av meningsskiljaktigheter mellan stadsfullmäktige och länsstyrelsen; den i BySt förutsatta befogenheten för KMt att direkt utfärda byggnadsordning bör dock rimligtvis anses omfatta även en sådan situation.

Vad beträffar brandordningar, upprepades föreskriften i BrSt 1874 § 19: 2 om anmälan hos KMt i BrSt 1923 37 § men fick ingen motsvarighet i BrSt 1944. Då en föreskrift av denna art knappast grundlägger några befogenheter för KMt utan endast förutsätter dem, lär detta emellertid ej innebära någon ändring i sak. KMt bör därför anses ha samma befogenheter att direkt utfärda brandordning som i fråga om byggnadsordning.

En fråga, som förtjänar att undersökas, är om de befogenheter, som enligt vissa författningar tillkomma länsstyrelsen såsom tillsyningsmyndighet över kommunerna, kunna komma

¹⁰ Se ovan s. 157, 160.

¹¹ KPr 1931:192 s. 46 f. — Jfr H. Strömberg i FT 1950 s. 193 f.

till användning såsom medel för effektivitetskontrollen, när det gäller kommunernas skyldighet att antaga lokala förordningar. De bestämmelser om länsstyrelsernas tillsynsbefogenheter, som kunna vara av intresse i detta sammanhang, återfinnas i HSt 55 § 2 mom., LivsmSt 87 § och BrL 16 § 1 st.

Enligt HSt 55 § 2 mom. skola länsstyrelserna vaka över att kommunerna fullgöra sina åligganden i avseende å allmänna hälsovården, för vilket ändamål länsstyrelse äger att, där sådant finnes vara av nöden, förelägga lämpliga viten; en motsvarande föreskrift finnes i LivsmSt 87 §. Det kan knappast antagas, att länsstyrelse med stöd härav skulle kunna ålägga en kommun att antaga lokala föreskrifter. Såvitt gäller hälsovårdsordningar på landet, följer detta redan därav, att landskommun ej är skyldig att antaga hälsovårdsordning.¹² Hälsovårdsföreskrifter för stad samt livsmedelsordningar skola, om de utfärdas av länsstyrelsen mot kommunens bestridande, underställas KMTs prövning. Länsstyrelsen bör givetvis ej kunna kringgå detta förfarande genom att ålägga staden att antaga vissa hälsovårdsföreskrifter.¹³

Enligt BrL 16 § 1 st. skall länsstyrelsen, om kommun åsidosätter sina skyldigheter enligt lagen, förordna om rättelse samt, där förordnandet ej efterkommes, förelägga lämpligt vite. Detta stadgande torde gälla även kommuns skyldigheter enligt BrSt, i den mån dessa kunna anses innebära en precisering av de allmänna åliggandena enligt BrL. Den yttersta förebilden för stadgandet torde ha varit den nyssnämnda föreskriften i HSt 55 § 2 mom.; som genomgångsled i utvecklingen ha emellertid tjänat 14 § i 1925 års lag om polisväsendet i riket samt 13 § i 1937 års skogseldslag.¹⁴ Enligt polislagen 14 § 2 mom. äger

¹² Jfr ovan not 2.

¹³ Jfr fallet RÅ 1927:50, där LSt ej ansågs kunna meddela municipal-samhälle ett förståndigande, som i sak innebar ändring av för samhället fastställd renhållningsstadga; denna kunde ändras endast i den ordning som stadgades i HSt 30 §.

¹⁴ Jfr KPr 1925:58 s. 41, KPr 1937:16 s. 36.

länsstyrelsen, om polisdistrikt uppenbarligen åsidosätter sina åligganden enligt lagen och ej efterkommer länsstyrelsens framställning om rättelse, förordna om erforderlig åtgärd och, om det finnes vara av nöden, förelägga vite; detta innebär, såvitt gäller polispersonalens ekonomiska förmåner, att länsstyrelsen äger besluta i kommunens ställe.¹⁵ Ett liknande förfarande föreskrevs i SkEL 1937 13 § 2 mom. bl. a. för det fall, att skogsbrandrote försummat antaga skogsbrandordning av tillfredsställande innehåll; sannolikt ägde länsstyrelse med stöd av denna föreskrift besluta i brandrotes ställe och sålunda direkt utfärda skogsbrandordning.¹⁶ Stadgandet i BrL 16 § har tillkommit med sistnämnda bestämmelse som förebild men har erhållit en mera sammanträngd formulering, vilken medfört, att stadgandet, även om det ej avsett att giva länsstyrelsen mera inskränkta befogenheter än enligt SkEL,¹⁷ likväl vid en objektiv tolkning ej kan anses giva stöd för en befogenhet för länsstyrelsen att besluta i kommunens ställe. Länsstyrelsen äger endast »förordna om rättelse», vilket i detta sammanhang torde innebära ett åläggande för kommunen att vidtaga viss åtgärd, och där förordnandet ej efterkommes förelägga lämpligt vite. Denna tolkning stöddes även av en jämförelse med 16 § 2 st., som avser föreläggande riktat mot enskild person.

Om länsstyrelsen sålunda ej äger direkt utfärda brandordning, kan man fråga sig, om länsstyrelsen i stället med stöd av BrL 16 § 1 st. äger ålägga kommun vid vite att antaga brandordning, eventuellt med visst av länsstyrelsen föreskrivet innehåll.¹⁸ Om ett dylikt vitesföreläggande får avsedd verkan, skulle länsstyrelsen härigenom på en omväg nå samma resultat, som om den direkt utfärdat brandordning för kommunen. Bortsett från att ett åläggande för en kommuns fullmäktige att

¹⁵ Jfr FT 1950 s. 196 f.

¹⁶ Jfr NJA II 1938 s. 387.

¹⁷ Se SOU 1942: 10 s. 105.

¹⁸ Jfr ang. denna fråga RÅ 1948 I 308 och NJA 1952: 650 samt H. Strömberg i FT 1950 s. 190 ff. och Kvistberg i FT 1950 s. 250 ff.

fatta ett beslut av visst föreskrivet innehåll till sin form framstår som ett stötande ingrepp i den kommunala självstyrelsen,¹⁹ är det tydligt, att länsstyrelsen genom ett sådant förfarande de facto skulle tillvälla sig befogenheter, som den eljest icke äger. Då länsstyrelsens tillsynsbefogenheter enligt BrSt 16 § 1 st. i sak helt överensstämmer med dess befogenheter enligt HSt 55 § 2 mom., och då sistnämnda stadgande ej ansetts ge stöd åt ett kringgående av bestämmelserna i HSt 30 § om sättet för tillkomsten av lokala hälsovårdsföreskrifter,²⁰ böra bestämmelserna i BrSt om antagande av brandordningar ej heller kunna kringgåas genom ett åläggande för kommun att besluta brandordning med av länsstyrelsen föreskrivet innehåll. Anses det önskvärt, att länsstyrelse skall kunna utfärda brandordning även mot kommuns bestridande, bör en uttrycklig föreskrift härom införas i BrSt, lämpligen med HSt 30 § 2 mom. som förebild.

¹⁹ Jfr JO 1942 s. 164.

²⁰ Se ovan not 13.

V. GEMENSAMMA FRÅGOR RÖRANDE LOKALA FÖRORDNINGARS TILLÄMPLIGHET

I de tre föregående huvudavdelningarna ha länsstyrelser, magistraters och kommuners förordningsmakt blivit föremål för särskild behandling. Härvid ha även vissa problem, som äro gemensamma för de tre kategorierna av lokala förordningar, blivit berörda. Det återstår emellertid att undersöka en del gemensamma frågor, som hänföra sig till förutsättningarna för tillämpligheten av redan beslutade lokala föreskrifter. För att en i vederbörlig ordning beslutad lokal förordning skall träda i tillämpning, kräves promulgation, kungörande och ikraftträdande. Enär tidpunkten för ikraftträdandet ej sällan bestämmes genom promulgationsbeslutet och i varje fall står i nära samband med detta, komma promulgation och ikraftträdande att behandlas i ett sammanhang (1§), medan de problem, som röra kungörandet av lokala föreskrifter, bli föremål för särskild behandling (2 §). Härefter skall undersökas, i vad mån gällande lokala föreskrifters tillämplighet kan rubbas genom särskilda beslut om ändring, upphävande eller dispens (3 §) eller genom senare lagstiftning (4 §). Slutligen kommer ett avsnitt att ägnas frågan, i vilken utsträckning domstolar och myndigheter vid tillämpningen av lokala förordningar äga ompröva desammas giltighet (5 §).

1 §. PROMULGATION OCH IKRAFTTRÄDANDE

1. Promulgationen eller utfärdandet av en lokal förordning är den ämbetsåtgärd, varigenom förordningen påbjudes till all-

män efterrättelse. Denna akt har i allmänhet ej formen av ett särskilt beslut utan får anses innesluten i själva det beslut, varigenom förordningens innehåll bestämmes. En mera självständig karaktär får promulgationsbeslutet, i den mån det innefattar föreskrifter om tidpunkten för förordningens ikraftträdande eller om formerna för dess kungörande.

Vid tillkomsten av vissa lokala förordningar, framför allt de kommunala, är beslutsförfarandet uppdelat i två moment: förordningens antagande samt dess fastställande av högre myndighet. Härvid är det primära beslutet visserligen en nödvändig förutsättning för förordningens tillkomst och bör därför vid promulgationen omnämnas i förordningens ingress, men då fastställelsen är ett oundgängligt villkor för förordningens tillämplighet,¹ måste det anses tillkomma underställningsmyndigheten att promulgera förordningen. Detta gäller även för det fall, att förordningen antagits efter förslag av den högre myndigheten; den åtgärd, som den sistnämnda då har att företaga, får karaktären av ett renodlat promulgationsbeslut.

I fråga om kommunala förordningar kan det diskuteras, om underställningsmyndighetens befogenhet att promulgera förordningen även innefattar rätt att bestämma tiden för dess ikraftträdande. Ofta fattar kommunen ej något beslut rörande ikraftträdandet; underställningsmyndigheten bör då vara oförhindrad att själv förordna därom.² Har kommunen beslutat en viss tidpunkt för förordningens ikraftträdande torde underställningsmyndigheten i varje fall icke äga förlägga ikraftträdandet tidigare än vad kommunen beslutat.³ Däremot kan det

¹ Se NT 1867:24; NJA 1885:381, 426 (HR); RÅ 1949 I 148. Jfr ang. avgifter på den allmänna rörelsen NJA 1931:686, 1939:209, 1944:653.

² Se t. ex. RÅ 1910 Jo 12, 1914 C 112, 1916 C 2, 1929 S 31, 1933 S 301, 1934 S 190, 1937 S 185, 1938 S 188, 1939 S 264. — Exempel på att kommunen beslutat om tiden för ikraftträdandet, som då i regel satts i relation till tiden för LSt:s fastställelsebeslut eller dettas lagakraftvinnande, erbjuda fallen RÅ 1928 S 98, 1929 S 142, 386, 1932 S 16, 66, 1944 S 430; jfr även RÅ 1920 C 47.

³ LSt:s förfarande i fallet RÅ 1934 K 217 förefaller ur denna synpunkt

på grund av dröjsmål med ärendets behandling, t. ex. till följd av besvär över kommunens beslut, bli nödvändigt, att underställningsmyndigheten själv bestämmer ikraftträdandet till en senare tidpunkt.

Då beslut om utfärdande av lokala förordningar — bortsett från sådana som fastställas av KMt — genomgående äro överklagbara, kan promulgationen med därvid eventuellt meddelad föreskrift om ikraftträdandet ej alltid få samma definitiva karaktär som i fråga om författningar, utfärdade av KMt. En utfärdad lokal förordning kan komma att ändras eller upphävas efter besvär, och även om anförda besvär ogillas, kan ett överklagande tänkas medföra en förskjutning av tidpunkten för förordningens ikraftträdande. Överklagbarheten inverkar sålunda på frågan, om promulgationen skall få den avsedda verkan, och även på möjligheten att i samband med utfärdandet fixera tidpunkten för förordningens ikraftträdande. En väsentlig fråga blir därför, om och i vilken utsträckning lokala förordningar skola lända till efterrättelse, innan beslutet om deras utfärdande vunnit laga kraft eller däröver anförda besvär blivit slutligen prövade.

2. Ur principiell synpunkt kunna praktiska skäl anföras både för och emot lokala förordningars tillämplighet oberoende av klagomöjligheten.⁴ Till förmån för en omedelbar tillämplighet kan i åtskilliga fall åberopas, att den åsyftade regleringens genomförande skulle kunna äventyras genom åtgärder av enskilda, om förordningens ikraftträdande skulle uppskjutas genom anförda besvär; där denna risk är särskilt stor, kan det t. o. m. bli nödvändigt, att myndigheten utfärdar interimistiska föreskrifter att gälla till dess den definitiva regleringen hunnit beslutas, och dessa föreskrifter måste givetvis bli ome-

anmärkningsvärt. I fallen RÅ 1938 S 273 och SST 1941:23 beaktades önskemål om uppskov med ikraftträdandet, vilka framförts av kommunen efter LSt:s fastställelsebeslut.

⁴ Jfr Sundberg, Allm. förv.r. s. 151 f.; Herlitz, Förv.förf. s. 144.

delbart tillämpliga. Även eljest kan det förhålla sig så, att viktiga allmänna intressen påfordra en omedelbar tillämplighet av lokala föreskrifter, emedan ett uppskov med ikraftträdandet skulle medföra allvarliga faror för t. ex. den allmänna ordningen och säkerheten eller för det allmänna hälsotillståndet; särskilt är detta fallet med tillfälliga föreskrifter, föranledda av en extraordinär politifara.

Där dylika synpunkter ej kunna åberopas, måste det emellertid anses angeläget, att en lokal förordning ej träder i tillämpning, förrän frågan om dess bestånd är definitivt avgjord. Respekten för gällande föreskrifter kan ej befrämjas genom att en lokal förordning ändras eller upphäves efter att en kort tid ha varit i tillämpning och därunder i onödan åsamkat allmänheten besvär eller ekonomiska uppostringar. Om förordningen träder i kraft först en viss tid efter dess utfärdande, vinnes därmed även den fördelen, att allmänheten hinner skaffa sig noggrann kännedom om dess innehåll och anpassa sig därefter. I fråga om föreskrifter av särskilt ingripande natur räcker det ej alltid med den tidsfrist, som betingas av besvärsmöjligheten, utan det kan bli nödvändigt att av hänsyn till anpassnings-svårigheterna sätta tidpunkten för ikraftträdandet relativt långt fram i tiden⁵ eller medgiva vissa undantag från eller lättnader i förordningens tillämpning under en övergångstid.⁶

En synpunkt, som däremot är av relativt underordnad betydelse i fråga om lokala förordningar, är den, att ett ändrings-sökande skulle göras onyttigt genom förordningens omedelbara tillämplighet. En anpassning under en kortare tid efter de utfärdade föreskrifterna kan visserligen medföra tillfälliga olägenheter, men då allmänhetens handlingsfrihet återställes, för den händelse föreskrifterna skulle upphävas efter besvär, kan ändringssökandet icke betraktas som helt onyttigt, såvida det ej är fråga om rent tillfälliga föreskrifter.

⁵ Se HjulrL 4 §.

⁶ Se t. ex. ang. matvarustador RÅ 1943 S 102, 1944 S 445, 1949 I 249 samt SST 1940: 444.

Frågan, i vad mån lokala förordningar skola lända till efterrättelse utan hinder av anförda besvär, är till stor del besvarad genom uttryckliga författningsbestämmelser eller genom rättspraxis; endast i den mån detta icke är fallet, kunna principiella synpunkter som de nu anförda bli av omedelbar betydelse för problemets lösning. Vid en närmare behandling av spørgsmålet bör man lämpligen skilja mellan länsstyrelses och magistrats föreskrifter å ena sidan och kommunala förordningar å den andra.

I fråga om föreskrifter, meddelade av länsstyrelse eller magistrat, stadgas ej sällan uttryckligen, att myndighetens beslut utan hinder av anförda besvär skall lända till efterrättelse, till dess annorlunda kan bli förordnat.⁷ Enligt några stadganden skall detsamma gälla, där myndigheten prövar nödigt så förordna,⁸ eller där myndigheten ej annorlunda förordnar.⁹ Av en del författningsbestämmelser framgår indirekt, att vissa lokala föreskrifter ej bli tillämpliga före laga kraftvinnandet.¹⁰ Stundom saknas emellertid helt bestämmelser i ämnet.¹¹

En granskning av dessa stadganden visar, att omedelbar tillämplighet i allmänhet har föreskrivits dels i fall, där det gällt att förhindra, att en lokal reglerings genomförande äventyras genom markägares åtgärder,¹² dels i fall, där det gällt upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.¹³ I fråga om föreskrifter rörande den allmänna hälsovården har man i allmän-

⁷ Ost § 27, EpizK 12 §, VägtrF 76 §, VägL 68 §, ByL 151 §, StrandL 10 §, NaturskL 36 §. — I RenbL 64 § stadgas detsamma med förbehåll för det fall, att ändringssökandet skulle bli onyttigt.

⁸ HSt 60 §, EpidL 32 §, LivsmSt 114 §. (Jfr även SOU 1944: 48, 76 §, och KPr 1954: 183 s. 12, 41 §.)

⁹ FiskeL 41 §.

¹⁰ ByL 151 § (e contrario betr. byggnadsplan); FornmL 19 § (betr. LSt:s huvudsakliga beslut); HjulrL 4 och 9 §§ (lång tidsfrist, kungörande efter lagakraftvinnandet); FiskSt 12 § (kungörande av vad slutligen stadgats).

¹¹ T. ex. i LI, BySt, VL och BevL.

¹² ByL 151 §, VägL 68 §, StrandL 10 §, NaturskL 36 §.

¹³ Ost § 27, VägtrF 76 §.

het nöjt sig med att lämna myndigheten möjlighet att förordna om omedelbar tillämplighet.¹⁴

Av rättspraxis synes framgå, att länsstyrelses vitesstadganden enligt LI för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet lända till efterrättelse utan hinder av anförda besvär.¹⁵ Även lokala fiskebestämmelser ha i äldre praxis ansetts lända till efterrättelse omedelbart,¹⁶ men huruvida detta alltjämt kan anses gälla, synes tvivelaktigt med hänsyn till föreskriften i FiskSt 12 §, att länsstyrelsen skall kungöra vad som »slutligen» blivit stadgat.¹⁷

Vad härefter angår kommunala förordningar, märkes till en början, att kommunens beslut icke kan lända till efterrättelse, förrän det blivit vederbörligen fastställt.¹⁸ Då emellertid fastställelse ej alltid förutsätter, att kommunens beslut vunnit laga kraft,¹⁹ kan beslutet komma att lända till efterrättelse utan hinder av anförda besvär, under förutsättning att fastställelsebeslutet länder till omedelbar efterrättelse. Huvudproblemet blir sålunda, om länsstyrelsens fastställelsebeslut blir tillämpligt utan hinder av besvär.

Regeln, att fastställelse kräves för att ett underställningspliktigt beslut skall få »gällande kraft», skulle kunna tolkas sålunda, att beslutet länder till efterrättelse genast i och med fastställelsen.²⁰ Denna slutsats är dock ej nödvändig. Principiellt sett kunna de skäl, som tala för omedelbar tillämplighet,

¹⁴ HSt 60 §, EpidL 32 §, LivsmSt 114 §.

¹⁵ Se NJA 1886:314 I. Jfr ang. individuella vitesstadganden enligt LI rättsfallen NT 1872:225; RÅ 1910:27 och NJA 1912 B 412; RÅ 1937 S 105 och NJA 1939:572.

¹⁶ NJA 1888:391, 1889:223, 1893:390. (Jfr ang. flottningsförbud NJA 1901:195.)

¹⁷ Jfr *Bergendal* s. 609.

¹⁸ Se ovan not 1. — En särställning intaga dock planlägningsbesluten enligt ByL, vilka automatiskt medföra nybyggnadsförbud, till dess underställningsmålet avgjorts; se ByL 14, 35, 80, 106 §§.

¹⁹ Se ovan s. 222 f.

²⁰ Jfr *Sundberg*, Verkst. s. 47, Kommunalrätt s. 297.

ej anses ha samma styrka i fråga om kommunala förordningar som beträffande länsstyrelses och magistrats föreskrifter. De kommunala förordningarna äro principiellt av varaktig karaktär; föreskrifter av interimistisk eller eljest tillfällig och brådskande art bruka meddelas av länsstyrelse eller magistrat. Vidare märkes, att förfarandet vid kommunala förordningars tillkomst är sådant, att det redan i och för sig försvårar ett snabbt genomförande av en lokal reglering; själva beslutsförfarandet tar ju sin tid, och underställningsmålets handläggning kan fördröjas genom upprepade återförvisningar till kommunen eller genom besvär över kommunens beslut. Slutligen innebär möjligheten till klagan över fastställelsebeslutet en större fara för den kommunala förordningens bestånd än när det gäller besvär över länsstyrelses egna föreskrifter; finner KMt, att en enda av de av kommunen beslutade föreskrifterna icke bort fastställas, skall nämligen den meddelade fastställelsen helt undanröjas,²¹ medan KMt vid besvär över länsstyrelses föreskrifter äger fastställa dessa i ändrat skick.

Frågan om kommunala förordningars omedelbara tillämplighet är delvis besvarad genom uttryckliga författningsbestämmelser. Länsstyrelses beslut om fastställelse av särskilda ordningsföreskrifter för stad eller av utomplansbestämmelser för stad samt om införande av köttbesiktnings- och slakthus tvång skola lända till efterrättelse utan hinder av förd klagan;²² vidare äger länsstyrelse förordna om omedelbar tillämplighet av hälsovårdsföreskrifter och livsmedelsordningar.²³ Att märka är, att dessa författningsbestämmelser icke äro utformade enbart med sikte på kommunala förordningar utan avse även olika slags beslut av förvaltningsorgan.

Tidigare funnos bestämmelser om omedelbar tillämplighet av såväl byggnadsordningar som brandordningar.²⁴ Av nu gäl-

²¹ Se ovan s. 225 ff. och s. 235 f.

²² Ost § 27, ByL 151 §, KöttbesL 14 §.

²³ HSt 60 §, LivsmSt 114 §. (Jfr även SOU 1944: 48, 76 §.)

²⁴ BySt 1874 § 47; BrSt 1874 § 17: 2, SkEL 1914 16 §, SkEL 1937 13 § 1 mom. — Jfr även HSt 1874 § 41 samt RÅ 1910 Jo 12, 1914 C 112.

lande författningars tystnad på denna punkt torde följa, att byggnads- och brandordningar icke lända till efterrättelse, förrän länsstyrelsens fastställelsebeslut vunnit laga kraft.

I fråga om kommunala ordningsstadgor på landet samt föreskrifter enligt ButikstL och KramhL saknas bestämmelser i ämnet. Rättspraxis synes ha intagit den ståndpunkten, att föreskrifter enligt ButikstL böra träda i tillämpning först sedan de vunnit laga kraft.²⁵ Samma regel torde få anses gälla i fråga om de båda andra slagen av föreskrifter, särskilt som det här är fråga om fakultativa kommunala förordningar.²⁶

3. Att vissa lokala förordningar kunna träda i tillämpning först efter lagakraftvinnandet, medan andra skola lända till efterrättelse utan hinder av anförda besvär, medför viktiga praktiska konsekvenser, vilka här skola närmare undersökas.

I fråga om den förstnämnda kategorien av lokala förordningar medför kravet på laga kraft, att tiden för deras ikraftträdande icke kan exakt och slutgiltigt bestämmas samtidigt som beslut fattas om förordningens utfärdande. Visserligen kan datum för ikraftträdandet bestämmas redan på detta stadium, om det förlägges så långt fram i tiden, att ett eventuellt besvärsmål rimligen måste hinna slutligen avgöras dessförinnan;²⁷ men även i ett sådant fall kvarstår risken, att förordningen blir ändrad eller upphävd efter besvär. Och skulle ikraftträdandet ha fixerats till ett mera näraliggande datum, kan det, om anförda besvär ogillas, bli nödvändigt, att besvärsmyndigheten bestämmer en senare tidpunkt.²⁸

Om den beslutande myndigheten på ett fullt invändningsfritt sätt vill bestämma tidpunkten för en lokal förordnings ikraft-

²⁵ RÅ 1933 S 301, 1934 S 190, 1937 S 185, 1938 S 188, 1939 S 264.

²⁶ Ang. kommunala ordningsstadgor, se RÅ 1929 S 361, 1932 S 16, 66 (jfr dock RÅ 1928 S 98, 1929 S 142, 386).

²⁷ Jfr HjulrL 4 § samt RÅ 1920 C 47.

²⁸ Jfr RÅ 1916 C 2, 1932 S 110.

trädande, synes enda möjligheten vara, att detta sättes i relation till förordningens definitiva lagakraftvinnande, t. ex. genom att myndigheten bestämmer, att förordningen skall tillämpas fr. o. m. månaden näst efter den, under vilken myndighetens beslut vinner laga kraft eller, överklagat, fastställles.²⁹ Att en preliminär föreskrift om tiden för ikraftträdandet på detta sätt meddelas i samband med huvudbeslutet, medför den fördelen, att även frågan om ikraftträdandet kan dragas under besvärsmyndighetens prövning. Om å andra sidan myndigheten avstår från att bestämma tidpunkten för ikraftträdandet, lär man i brist på författningsbestämmelser få antaga, att den lokala förordningen blir tillämplig, så snart den dels vunnit laga kraft, dels kungjorts i vederbörliga former.

Ur allmänhetens synpunkt är det givetvis av vikt, att exakt besked lämnas om den tidpunkt, vid vilken en lokal förordning av den här avsedda kategorien skall träda i kraft. Uppenbart är, att ett dylikt besked av definitiv karaktär icke kan lämnas i den kungörelse, som utgör förutsättning för att besvärstiden skall börja löpa.³⁰ Först när förordningen vunnit laga kraft, kan den exakta tidpunkten för dess ikraftträdande tillkännagivas. Det kungörelseförfarande, som utgör förutsättning för förordningens tillämplighet gentemot allmänheten, och som ofta innefattar helt andra publiceringsformer än det kungörande, som ligger till grund för besvärsförfarandet, bör därför lämpligen uppskjutas, till dess förordningen vunnit laga kraft eller däröver anförda besvär slutligen prövats. Eljest kan det bliva nödvändigt med ett senare tillkännagivande rörande den definitiva tidpunkten för förordningens ikraftträdande eller, om anförda besvär bifallits, angående ändring eller upphävande av förordningen. Sker kungörandet först efter förordningens lagakraftvinnande, något som stundom är uttryckligen

²⁹ Se t. ex. RÅ 1933 S 301, 1934 S 190, 1937 S 185, 1938 S 188, 1939 S 264.

³⁰ Jfr ang. detta kungörelseförfarande ovan s. 117 f.

föreskrivet,³¹ och tillkännagives därvid även, att förordningen vunnit laga kraft, behöver allmänheten ej sväva i ovisshet om tidpunkten för ikraftträdandet; om annat ej blivit bestämt, infaller denna omedelbart efter kungörandet.³²

Vad härefter beträffar sådana lokala förordningar, som skola lända till efterrättelse utan hinder av anförda besvär, föreligga ej samma svårigheter att redan från början bestämma tidpunkten för ikraftträdandet. Möjligen skulle det kunna göras gällande, att besvärstidens utgång måste avvaktas, innan en dylik förordning kan träda i kraft. Författningsstadgandena säga ju ej mera, än att anförda besvär ej få hindra förordningens tillämplighet, och besvärens verkan består just i att de hindra förordningen från att vinna laga kraft vid besvärstidens utgång. Stadgandenas syfte torde emellertid vara, att ej ens den föreskrivna besvärsfristen skall utgöra hinder för förordningens tillämplighet, och att förordningen sålunda skall lända till efterrättelse omedelbart efter utfärdandet och kungörandet. Denna tolkning synes äga stöd i rättspraxis.³³

En förordning, som skall lända till efterrättelse utan hinder av anförda besvär, blir sålunda, om annat ej bestämts, tillämplig omedelbart efter utfärdandet och kungörandet. Något hinder lär emellertid ej föreligga för att myndigheten fixerar en viss tidpunkt för förordningens ikraftträdande och därmed något uppskjuter dess tillämplighet; förordningen blir då gällande från den angivna tidpunkten, oavsett om den överklagas.³⁴ I vilket fall som helst kan det emellertid inträffa, att besvärsmyndigheten meddelar ändrade föreskrifter om förord-

³¹ FiskSt 12 §, HjulrL 9 §.

³² Ang. publicitetskraven se följande avsnitt. Ikraftträdandet förutsätter givetvis, att samtliga relevanta publicitetsåtgärder fullbordats. Jfr *Fahlbeck* I s. 197, 238.

³³ Se betr. individuella vitesstadganden enligt LI fallen NJA 1912 B 412 (jfr RÅ 1910: 27) och NJA 1939: 572 (jfr RÅ 1937 S 105), där vite utdömdes för förseelser begångna under löpande besvärstid.

³⁴ Jfr NJA 1888: 391; RÅ 1910 Jo 12, 1929 S 31. — Om den omedelbara tillämpligheten förutsätter särskilt beslut därom, bör detta beslut ej endast

ningens tillämplighet. I åtskilliga författningar heter det, att förordningen skall lända till efterrättelse, »till dess annorlunda kan bliva förordnat». Besvärsmyndigheten kan sålunda inhibera förordningens omedelbara tillämplighet; beror den sistnämnda på särskilt förordnande av den beslutande myndigheten, kan besvärsmyndigheten upphäva detta förordnande.⁸⁵ Har viss tidpunkt bestämts för förordningens ikraftträdande, kan besvärsmyndigheten ändra denna tidpunkt.⁸⁶ Upphäves eller ändras förordningen av besvärsmyndigheten, inverkar givetvis även detta på dess tillämplighet.

För att en lokal förordning av denna kategori skall bliva omedelbart tillämplig, måste den kungöras för allmänheten genast efter utfärdandet. Detta kungörande kan då till en del komma att sammanfalla med det offentliggörande, som är förutsättning för att besvärstiden skall börja löpa. Vinner förordningen laga kraft eller ogillas däröver anförda besvär, är ett förnyat kungörande överflödigt. Skulle däremot förordningen ändras eller upphävas av besvärsmyndigheten, eller skulle denna meddela ändrade föreskrifter om tiden för dess ikraftträdande, måste en ny kungörelse härom utfärdas.⁸⁷

Att en lokal förordning skall lända till efterrättelse utan hinder av anförda besvär, innebär i första hand, att allmänheten är skyldig att rätta sig efter förordningen, redan innan det är klart, om den kommer att äga bestånd. Skulle förordningen överträdas, efter det den blivit tillämplig men innan den vunnit laga kraft, inställer sig emellertid frågan, om domstol är skyldig att ådöma ansvar utan hänsyn till utgången av ett eventuellt besvärsmål.⁸⁸ Anmärkas må, att det endast är möjligheten

inhålla en fixerad tidsbestämmelse utan även en förklaring, att förordningen länder till efterrättelse utan hinder av anförda besvär.

⁸⁵ Jfr SOU 1944: 48 s. 179 samt RÅ 1954 I 5.

⁸⁶ Se t. ex. RÅ 1914 C 112.

⁸⁷ Jfr KK 14/7 1932 (nr 370) med föreskrifter till förebyggande av kräftpestens spridning, 11 §.

⁸⁸ Jfr ang. detta spörsmål *Bergendal* s. 608 ff. och *Herlitz*, Föreläsn. III

av att den lokala förordningen upphäves av lämplighetsskäl, som är av betydelse för denna fråga; även om en lokal förordning skall lända till efterrättelse utan hinder av besvär, äger domstol givetvis åsidosätta den, om den befinnes lagstridig.³⁹

Vid undersökningen av det föreliggande problemet kan man bortse från sådana fall, där den lokala förordningen icke blivit överklagad, eller där anförda besvär före domen blivit slutligen och till alla delar ogillade; att ansvar här skall ådömas för förseelser, begångna under tiden mellan förordningens ikraftträdande och dess lagakraftvinnande, är utan vidare klart. Där emot förtjänar det att diskuteras, om ansvar skall ådömas dels, när det vid domens meddelande ännu är ovisst, om förordningen kommer att äga bestånd, och dels, när besvärsmyndigheten före domen upphävt eller ändrat förordningen eller meddelat ändrade föreskrifter om tiden för dess ikraftträdande.

Rättspraxis på området är föga upplysande, men en viss ledning kan hämtas från praxis rörande individuella, straff- eller vitessanktionerade förelägganden och förbud. Vad först beträffar den situationen, att det är ovisst, om myndighetens föreskrifter komma att äga bestånd, vilket i praktiken innebär, att anförda besvär ännu äro föremål för prövning, så synas domstolarna i äldre praxis ej ha ansett sig förhindrade att i ett sådant läge ådöma ansvar utan att avvakta besvärsmålets utgång;⁴⁰ endast undantagsvis har målet förklarats vilande.⁴¹ Om myndighetens beslut blivit upphävt före ansvarsmålets avgö-

s. 614, samt ang. motsvarande problem vid vitesförelägganden *H. Strömberg* i FT 1954 s. 72 ff.

³⁹ I fallen NJA 1896: 116 och 1901: 195 prövade domstol lagligheten av föreskrifter, som skolat lända till efterrättelse utan hinder av besvär, och som överträtts före lagakraftvinnandet (jfr betr. individuella förbud eller ålägganden NT 1872: 225; NJA 1915: 10, 1939: 572).

⁴⁰ Se betr. fiskestadgor NJA 1893: 390 samt HR i NJA 1888: 391 och RR i NJA 1896: 116. Jfr ang. individuella beslut NJA 1884: 348.

⁴¹ SvJT 1920: 30 (föreläggande vid vägsyn). Vilandeförklaringen måste här ha förutsatt, att ansvarsfrågan var beroende av besvärsmålets utgång.

rande, har ansvar däremot icke ådömts.⁴² Har beslutet ändrats av besvärsmyndigheten före domen, synes domstol ha tillämpat beslutet i dess ändrade skick, åtminstone där ändringen icke varit till nackdel för den enskilde.⁴³ Någon klar ståndpunkt kan knappast utläsas ur rättspraxis rörande verkan av att besvärsmyndigheten meddelat ändrade föreskrifter om tiden för beslutets ikraftträdande.⁴⁴

Ur principiell synpunkt har man att välja mellan två lösningar av problemet. Om man betraktar en överträdelse av de lokala föreskrifterna som ett rent lydnadsbrott, bör ansvar av allmänpreventiva skäl ådömas, även om anförda besvär över föreskrifterna ännu äro föremål för prövning, och oavsett om besvärsmyndigheten upphävt eller ändrat föreskrifterna eller framskjutit tiden för deras ikraftträdande. Om man däremot lägger avgörande vikt vid att besvärsmyndighetens beslut måste anses verka *ex tunc*, kommer man till ett motsatt resultat. Om föreskrifterna upphävas eller ändras, måste motivet härtill vara, att de från början icke borde ha utfärdats, eller att de borde ha givits ett annat innehåll; och ett framskjutande av tiden för föreskrifternas ikraftträdande måste, om det överhuvud skall ha någon mening, anses innebära ett upphävande av deras omedelbara tillämplighet. Konsekvensen härav blir, att ansvarsmålet måste förklaras vilande jämlikt RB 32: 5, om besvären ännu ej äro avgjorda, samt att ansvar ej kan ådömas, i den mån besvären bifallits eller tiden för föreskrifternas ikraft-

⁴² Se betr. individuella beslut NT 1872:225 (KB:s vitesförbud mot kvacksalveri tillämpades ej av HD, som samma dag hade upphävt förbudet efter anförda besvär) samt NJA 1890:197 (åtal för hållande av frälsningsarmémöten på av magistraten förbjuden tid ogillades av HD, sedan KMt upphävt magistratens beslut efter besvär). Jfr å andra sidan HovR i NJA 1915: 10 (ang. tjänstemans lydnadsplikt).

⁴³ I fallet NJA 1888:391 hade en lokal fiskestadgas bestämmelser om fördelningen av värdet av förverkat gods ändrats av KMt efter besvär, och HD tillämpade bestämmelserna i deras ändrade lydelse.

⁴⁴ Se ang. hälsovårdsnämnds föreläggande resp. förbud å ena sidan NT 1877:268 och å andra sidan SvJT 1920:29.

trädande framskjutits. Då ansvarsmålets utgång ej gärna bör bliva beroende av tillfälligheten, huruvida besvären hunnit prövas eller icke, kan någon annan lösning av problemet än de nu angivna alternativen knappast ifrågakomma.

Vid valet mellan de båda alternativen kan man finna en viss ledning i de allmänna principer, som gälla i fråga om tillämpligheten av en i allmän författning given straffbestämmelse, som blivit upphävd utan att ersättas av något nytt straffstadgande. Om straffbestämmelsen blivit överträdd under sin giltighetstid men därefter upphävts, innan ansvarsmålet slutligen avgjorts, gäller ju enligt grunderna för SP 5 § såsom huvudregel, att den tilltalade skall frikännas; har gärningen under viss tid varit straffbelagd på grund av då rådande särskilda förhållanden, ådömes dock enligt praxis ansvar.⁴⁵ Intet av dessa båda fall är visserligen fullt jämförbart med det förevarande, där ett upphävande av den lokala förordningen är motiverat av att densamma från början icke borde ha utfärdats. Det fall, som ligger närmast, är dock huvudfallet, där straffbestämmelsens upphävande beror på ändrad uppfattning om dess behövlighet. En analogi skulle sålunda här leda till det resultatet, att en lokal förordning, sedan den upphävts av besvärsmyndigheten, icke kan tillämpas på dessförinnan begångna handlingar. Då besvärsmyndighetens beslut — i motsats till lagstiftarens beslut om upphävande av en författningsbestämmelse — innebär, att den upphävda föreskriften ej alls borde ha utfärdats, bör emellertid ansvarsfrågan ej, såsom enligt SP 5 §, göras beroende av tiden för ansvarsmålets avgörande, utan domstolen bör, där besvären ännu ej avgjorts, förklara målet vilande.

⁴⁵ Se SOU 1953: 14 s. 67, 422 ff. (23 kap. 1 §).

2 §. KUNGÖRANDE SÅSOM FÖRUTSÄTTNING FÖR LOKALA FÖRORDNINGARS TILLÄMPLIGHET

1. För att en lokal förordning skall bliva tillämplig i förhållande till allmänheten, måste den publiceras. Det är sålunda ej tillräckligt, att förordningens text finnes hos den beslutande myndigheten, utan aktiva åtgärder måste vidtagas för att sprida kännedom om en utfärdad lokal förordning. Någon absolut effektivitet hos dessa åtgärder kan knappast krävas, men allmänheten bör ha möjlighet att på orten skaffa sig kunskap om en lokal förordnings utfärdande genom uppsatta anslag, genom tidningspressen eller på liknande sätt. Ett minimikrav är, att allmänheten på detta sätt delgives åtminstone förordningens rubrik. Skulle ej hela texten offentliggöras, måste densamma hållas tillgänglig för allmänheten hos myndigheterna på orten; detta är även eljest nödvändigt, för att allmänheten skall kunna kontrollera autenticiteten av ett tillkännagivande, som skett t. ex. i tidningspressen. I sistnämnda hänseende lär ej kunna krävas, att ortsmyndigheterna förete en vederbörligen utfärdad ämbetshandling, utan en tryckt officiell publikation, såsom länskungörelserna, bör vara tillfyllest såtillvida, som dess riktighet kan presumeras.

Det nu sagda avser närmast förordningens publicering i samband med dess utfärdande. Det är emellertid av vikt, att allmänheten även i fortsättningen skall kunna skaffa sig kännedom om förordningens innehåll. Det minsta som kan krävas i detta hänseende är, att förordningens text kontinuerligt hålles tillgänglig hos ortsmyndigheterna. Härutöver kunna emellertid aktiva spridningsåtgärder vidtagas, t. ex. genom att tryckta exemplar av förordningen saluhållas, eller genom kvarstående anslag på lämpliga platser.

De författningsbestämmelser, som finnas beträffande lokala förordningars publicering, äro av mycket varierande innehåll. Oftast föreskrivas två eller flera kungörelseformer sida vid sida, men stundom saknas helt publicitetsföreskrifter.

I fråga om flertalet typer av lokala förordningar föreskrives tillkännagivande i både länskungörelserna och ortstidning.¹ Offentliggörandet i pressen fyller en funktion huvudsakligen vid förordningens utfärdande men är av mindre betydelse för den kontinuerliga kännedomen om förordningens innehåll; ofta innefattar det endast ett meddelande om förordningens rubrik. Intagandet i länskungörelserna innebär en publicering såtillvida, som länskungörelserna översändas till ortsmyndigheterna, vilka äro skyldiga att förvara dem; intagandet kan dessutom medföra kungörande genom anslag i eller vid kyrka eller genom anslag å lämpliga platser inom länet.²

Enligt vissa författningsbestämmelser skall kungörande ske genom anslag på kommunal anslagstavla³ eller genom anslag på lämpliga ställen inom länet.⁴ I några fall skola lokala föreskrifter införas i en liggare hos vederbörande myndighet.⁵ Stundom stadgas, att exemplar av föreskrifterna skola hållas tillgängliga för köpare.⁶ Bestämmelser om kungörande genom anslag på platsen finnas i fråga om lokala trafikföreskrifter, föreskrifter enligt epizootilagen samt fridlysningar av fornminnen och naturminnen.⁷

¹ OSt § 20, HSt 30 §, LivsmSt 106 §, EpizK 3 §, BySt 3 och 102 §§, BrSt 2 och 25 §§, ButikstL 9 §, HjulrL 9 §, NaturskK 9 §, FiskeL 41 §.

Intagande i länskungörelserna föreskrives dessutom i KramhL 2 § och tillkännagivande genom ortstidningarna i BySt 24 § (jfr 31, 46, 111, 112 §§), 123, 160, 168 §§. Enligt VägtrF 61 § skall lokal trafikföreskrift, som icke skall tillkännagivas genom vägmärke, införas i länskungörelserna eller, om den utfärdats av stadsmyndighet, i ortspressen.

Föreskrifter om allmän farleds begagnande skola intagas i Underrättelser för sjöfarande (KCirk 5/3 1954 nr 58).

² KK 23/10 1915 (nr 421) ang. länskungörelser, 4 och 9—11 §§.

³ BrSt 25 § (jfr KomL 14 §).

⁴ HjulrL 9 §.

⁵ OSt § 20, HSt 30 §, VägtrF 61 §. Jfr även NaturskK 12 § samt KPr 1954: 183 s. 6, 109 (FiskSt 14 § 2 st.).

⁶ OSt § 20, HSt 30 §, LivsmSt 106 §, BySt 3 §, BrSt 2 och 25 §§, VägtrF 62 §.

⁷ VägtrF 64 § 2 mom., EpizK 3 §, FornmL 4 §, NaturskK 11 §.

I några författningar föreskrives kungörande »på lämpligt sätt» eller »i laga ordning», utan att publiceringsformen närmare anges.⁸ Föreskrifter om publicering saknas helt i fråga om vissa slag av lokala föreskrifter, t. ex. vitesstadganden enligt LI, kommunala ordningsstadgor och hälsovårdsordningar på landet samt generella föreskrifter, som utfärdas av magistrat jämlikt OSt eller av hälsovårdsnämnd jämlikt HSt. I sådana fall lär det ankomma på vederbörande myndighet att förordna om sättet för kungörandet. Att märka är, att intagande i länskungörelserna kan ske även i fall, där detta icke är föreskrivet i allmän författning.⁹

Till publiceringen av lokala förordningar hör även, att dessa delgivas de domstolar och myndigheter, som skola handhava deras tillämpning. Särskilda föreskrifter härom saknas i allmänhet och torde till stor del även vara överflödiga. Vad beträffar domstolarnas kännedom om lokala förordningar märkes, att länskungörelserna skola utdelas till domhavande i länet;¹⁰ i fråga om lokala förordningar, som ej äro intagna i länskungörelserna, lär det ankomma på åklagaren att styrka deras innehåll, i den mån det ej är bekant för domstolen.

I samband med publicitetsbestämmelserna finnas ofta föreskrifter om insändande av lokala förordningar till JK och JO, vederbörande statsdepartement eller särskilda tillsynsmyndigheter.¹¹ Detta insändande har emellertid intet att göra med publiceringen i egentlig mening utan avser att underlätta den statliga tillsynen över förordningsmaktens utövning.

2. Syftet med de former för publicering av lokala förordningar, som föreskrivits i författningarna, är uppenbarligen att bringa förordningarnas innehåll till allmänhetens kännedom

⁸ OSt § 21 (jfr KramhL 2 §); FiskSt 12 §.

⁹ LänsKK 2 §.

¹⁰ LänsKK 9 §.

¹¹ Se t. ex. OSt §§ 20 och 21, HSt 30 §, LivsmSt 106 §, BySt 3 och 102 §§, BrSt 2 och 25 §§. Jfr ovan s. 48 not 57.

och därigenom säkra deras efterlevnad. Endast undantagsvis avse de att innebära en delgivning, som kan läggas till grund för besvärstidens beräkning.¹² Författningarna beröra emellertid ingenstädes frågan om de föreskrivna publiceringsformernas rättsliga relevans, m. a. o. problemet, i vilken utsträckning iakttagandet av de stadgade formerna för kungörande är rättslig förutsättning för de lokala föreskrifternas tillämplighet. Frågan kan ej besvaras på det enkla sättet, att det är på en gång nödvändigt och tillräckligt att de i allmän författning stadgade kungörelseformerna iakttagas. Å ena sidan saknas publicitetsbestämmelser helt i fråga om vissa typer av lokala föreskrifter, och det kan knappast göras gällande, att dessa skulle vara tillämpliga utan någon form av kungörande.¹³ Å andra sidan föreskrivas stundom ett flertal publiceringsformer sida vid sida, och det kan då ifrågasättas, om samtliga verkligen böra anses nödvändiga för den lokala förordningens tillämplighet. Problemet kan därför knappast lösas enbart på grundval av givna författningsbestämmelser; man måste även söka ledning i rent principiella överväganden. Härvid torde man lämpligen böra utgå från en jämförelse med de regler, som gällt och gälla rörande publicering av författningar, utfärdade av KMt.

Före 1894 års lagstiftning i ämnet var tillämpligheten av allmänna författningar knuten till deras delgivning med allmänheten genom uppläsning i kyrka.¹⁴ Den kontinuerliga kännedomen om gällande författningars innehåll skulle tryggas dels genom författningarnas förvaring i kyrkan,¹⁵ dels i vissa

¹² Jfr ovan s. 117, 234.

¹³ Jfr Betänkande af den af Kongl. Maj:t den 21 november 1890 tillsatta komité för utarbetande af förslag till ändringar i kyrkolagen m. m. III (Sthlm 1892), s. 106 f.: »Ingen lag eller författning kan äga förbindande kraft förr än den blivit offentliggjord. En ny lag kan icke förplikta andra än dem, till vilkas kunskap den blivit bragt eller åt vilka tillfälle blivit berett att av densamma taga kännedom.»

¹⁴ Jfr *Herlitz*, *Lagst.* s. 383 ff.

¹⁵ Se LI 1734 5 §.

fall genom deras periodiskt återkommande uppläsning i kyrkan.¹⁶ Att uppläsningen i kyrkan tillmättes avgörande betydelse för allmänna författningars tillämplighet, framgår av KCirk 2/4 1833 (nr 10, s. 94), som bestämde tiden för allmänna författningars ikraftträdande till dagen för deras uppläsning i kyrkan, där ej annan tid blivit särskilt bestämd.¹⁷ Intagandet av en författning i årstrycket eller svensk författningssamling hade däremot icke i och för sig några rättsverkningar; en annan sak är, att de tryckta publikationerna lades till grund för kyrkokungörandet. Genom 1894 års lagstiftning kom emellertid tillämpligheten av allmänna författningar att knytas till deras utgivande av trycket i svensk författningssamling.¹⁸ Kungörandet i kyrka inskränktes till de fall, där sådant uttryckligen föreskrivits,¹⁹ och förlorade sin karaktär av formell förutsättning för allmänna författningars tillämplighet. Det avgörande momentet har sålunda på grund av uttrycklig lagbestämelse blivit författningens utgivande av trycket i författningssamlingen.²⁰ Att en sådan regel kunnat införas och upprätthållas, är givetvis beroende av att författningssamlingen vinner en någorlunda effektiv spridning.²¹

Även beträffande lokala förordningar synes uppläsning i

¹⁶ Årligt kungörande föreskrevs i åtskilliga speciella författningar; se t. ex. KF 16/11 1841 (nr 58) emot fylleri och dryckenskap 12 §. Enligt KK 9/7 1852 (nr 28 s. 1) skulle ett sammandrag av dylika författningar användas vid den årliga uppläsningen i kyrkan. Förfarandet avskaffades genom lag 25/5 1894 (nr 36 s. 1). — Försummat periodiskt kungörande har i visst fall ansetts föranleda, att författningen förlorat sin tillämplighet; se KMts utslag 17/2 1841 (*Backman* III s. 233 f.).

¹⁷ Jfr NT 1865: 431, NJA 1886: 129.

¹⁸ Detta framgår av lagen 1/6 1894 (nr 44 s. 1) ang. tiden för allmänna författningars trädande i kraft.

¹⁹ Lag 1/6 1894 (nr 44 s. 2) ang. kungörelsens uppläsande i kyrka. Se numera lag 13/3 1942 (nr 117).

²⁰ I praxis har författning ej ansetts kunna träda i kraft, förrän den utkommit av trycket i SFS; se NJA 1914 B 684, 1936: 210.

²¹ Ang. betydelsen av att SFS hunnit spridas till ortsmyndigheterna, se SvJT 1917: 394 och NJA 1920: 4.

kyrka i äldre tid ha betraktats som den normala publiceringsformen.²² Någon generell föreskrift av samma innebörd som det ovannämnda KCirk 1833, varigenom uppläsandet i kyrka gjordes till formell förutsättning för föreskrifternas tillämplighet, fanns dock icke. Även om länskungörelserna i stor utsträckning lades till grund för kyrkokungörandet, hade intagandet i länskungörelserna icke i och för sig några rättsverkningar; där andra publiceringsformer ej stadgats, torde uppläsningen i kyrka ha betraktats såsom avgörande för lokala förordningars tillämplighet. Intagandet av en lokal förordning i länskungörelserna har icke genom senare lagstiftning förlänats några rättsverkningar, jämförliga med dem som knutits till publiceringen av en allmän författning i svensk författningssamling.²³ Härav torde den slutsatsen kunna dragas, att intagandet i länskungörelserna icke i och för sig utgör en tillfyllestgörande publiceringsform, utan att det måste kompletteras genom aktiva åtgärder för spridande av kännedom om den lokala förordningen.

Dessa åtgärder utgjordes i äldre tid av uppläsning i kyrka. Genom 1894 års lagstiftning inskränktes uppläsandet av länskungörelser i kyrka till de fall, där det var föreskrivet i allmän författning eller där länsstyrelsen eljest fann uppläsning påkallad,²⁴ och länsstyrelserna anbefalldes att noga pröva, om och i vad mån uppläsning i kyrka var behövlig.²⁵ Då någon allmän föreskrift, såsom nyss framhållits, icke fanns rörande

²² Se t. ex. NT 1876: 654, NJA 1875: 30, 1882: 201, 1885: 138, 1886: 274, 1887: 23, 1888: 391, 1889: 466, 1891: 600, 1896: 201, 1901: 195. — I fråga om omedelbart tillämpliga lokala förordningar innebar kyrkokungörandet samtidigt delgivning såsom utgångspunkt för besvärstidens beräkning (se t. ex. NJA 1888: 391, 1901: 195). — KB föreskrev stundom periodiskt uppläsande i kyrkan (NJA 1891: 600, 1896: 201; jfr NJA 1885: 138, W 1090). — Ang. uppläsning i kyrkan av domstols vitesförbud mot åverkan, se ovan s. 34 not 12.

²³ Jfr *Fahlbeck* I s. 197.

²⁴ Lag 1/6 1894 (nr 44 s. 2) ang. kungörelsens uppläsande i kyrka.

²⁵ KCirk 28/5 1897 (nr 47 s. 1). Jfr numera LänsKK 4 §.

uppläsning i kyrka såsom förutsättning för lokala förordningars tillämplighet och då speciella författningsbestämmelser härom kommo att bli va allt sällsyntare,²⁶ torde länsstyrelserna, sedan inskränkning av kyrkokungörandet påbjudits, alltmera ha frångått denna publiceringsform.²⁷ Där kungörande i kyrka alltjämt är föreskrivet,²⁸ innebär det enligt lagen 13/3 1942 (nr 117) endast ett anslående av kungörelsens rubrik.

Såsom en ersättning för kyrkokungörandet får man betrakta sådana publiceringsformer, som numera vanligen föreskrivas i författningarna, och som innebära aktiva åtgärder för spridande av kännedom om lokala förordningar, främst då tillkännagivande genom ortspressen eller genom uppsatta anslag. Oavsett om en lokal förordning intagits i länskungörelserna eller icke, måste dylika spridningsåtgärder betraktas som ett oeftergivligt villkor för lokala förordningars tillämplighet. Något absolut krav på att hela texten till en lokal förordning på detta sätt skall bringas till allmänhetens kännedom, lär man emellertid ej kunna uppställa; i fråga om mera vidlyftiga föreskrifter bör ett kort meddelande av dessas utfärdande och det ämne, som de behandla, vara tillfyllest. I sistnämnda fall är det emellertid nödvändigt, att hela förordningens text av ortsmyndigheterna hålles tillgänglig för dem, som önska taga del av dess innehåll; detta är även eljest erforderligt för att möjliggöra dels en kontinuerlig kännedom om förordningens innehåll under hela dess giltighetstid, dels en kontroll av de kungjorda föreskrifternas autenticitet. Som ett principiellt minimikrav på publiceringen av en lokal förordning bör alltså uppställas, dels att förordningens utfärdande eller existens tillkännagives för allmänheten genom ortspressen eller genom an-

²⁶ Vid sidan av andra publiceringsformer föreskrevs uppläsande i kyrka ännu i Ost § 20 i dess ursprungliga lydelse (före ändring genom KK 19/11 1915 nr 468), i KramhF 1891 och 1896 2 §, i NaturmL 1909 6, 10, 11, 13 §§ samt i ButikstL 1909 6 § (jfr även ButikstL 1919 6 § och 1939 8 §).

²⁷ Anmärkas må, att kungörande i kyrka alltjämt är nödvändigt såsom grundläggande för besvärösförfarandet.

²⁸ BySt 160 § 2 mom. (betr. regionplan); FiskeL 41 §.

slag eller på annat jämförligt sätt, dels att förordningens text finnes tillgänglig hos ortsmyndigheterna i auktoritativ form, t. ex. i de hos myndigheterna förvarade länskungörelserna.²⁹

Att ett kungörande, som uppfyller dessa elementära krav, där det är uttryckligen föreskrivet också är ett nödvändigt villkor för den lokala förordningens tillämplighet, är uppenbart.³⁰ Men en publicering på nu angivet sätt bör även anses erforderlig i de icke oväsentliga fall, där publicitetsföreskrifter saknas.³¹ Om å andra sidan en författning föreskriver flera kungörelseformer än vad som är nödvändigt för att uppfylla de angivna minimikraven, är det möjligt att någon av kungörelseformerna stadgats endast för att ytterligare sprida kännedom om de lokala föreskrifterna utöver vad som sker genom ett kungörelseförfarande, som i och för sig är tillfyllestgörande ur rättslig synpunkt. Om en författning sålunda, förutom intagande i länskungörelserna och ortstidning, även föreskriver att exemplar av förordningen skola finnas att tillgå för köpare, torde den sistnämnda föreskriftens iakttagande knappast kunna betraktas som ett väsentligt villkor för förordningens tillämplighet.³²

²⁹ Enligt LivsmSt 106 § (i lydelse enligt KK 6/6 1952 nr 488) behöver texten till livsmedelsordning ej intagas i länskungörelserna, i den mån den överensstämmer med NLivsmO. Allmänheten blir härigenom i stor utsträckning hänvisad till att skaffa sig kännedom om livsmedelsordningarnas innehåll endast genom saluhållna broschyrer.

³⁰ I fallet NJA 1903:110 gjorde åklagaren gällande, att ett av KB meddelat stadgande rörande ordningen å utskänkningsställena i en stad såsom tillkommet med stöd av brännvinsförsäljningsförordningen (KF 31/12 1891 nr 84 § 26:4) för att äga laga verkan icke krävde något offentligt kungörande. HD fann emellertid, att tillämpning av stadgandet icke lagligen kunde äga rum, då det icke blivit kungjort på sätt Ost § 20 föreskreve.

³¹ Jfr ovan s. 259.

³² Jfr ovan not 6. — Föreskriften i VägtrF 62 § 1 mom. om saluhållande av LSt:s trafikkungörelse bör emellertid betraktas som väsentlig, såvitt gäller trafikföreskrifter, som ej skola tillkännagivas genom vägmärke; LSt:s trafikföreskrifter behöva nämligen ej kungöras i tidningarna (61 § 3 mom.).

I fråga om vissa slags föreskrifter av lokalt konkretiserad innebörd, såsom fridlysningar av fornminnen och naturminnen, föreskrifter enligt epizootilagen samt vissa lokala trafikföreskrifter, skall kungörande ske genom anslag på platsen.³³ Om dylikt kungörande är föreskrivet men försummats, har detta i rättspraxis ansetts medföra, att den lokala föreskriften icke blir tillämplig mot den, som icke visats ändock ha ägt kännedom om föreskriften.³⁴ Skulle den enskilde, trots bristen på anslag, ha känt till föreskriften, bör dock såsom förutsättning för föreskriftens tillämplighet rimligen krävas, att densamma på annat sätt bragts till allmänhetens kännedom; att den enskilde tillfälligtvis äger kunskap om en icke publicerad föreskrift, bör icke försätta honom i en rättslig särställning.³⁵ I sådana fall, där anslag på platsen icke är uttryckligen påbjudet, lär uppsättande av dylikt anslag knappast kunna betraktas som förutsättning för den lokala föreskriftens tillämplighet, om densamma på annat sätt tillkännagivits för allmänheten.³⁶ I praktiken lär emellertid vederbörande myndighet i regel själv förordna om anslags uppsättande på platsen, när det gäller föreskrifter av liknande innebörd som de nu nämnda, t. ex. fridlysningar jämlikt LI eller förbud mot vattenförorening eller vattenhämtning på viss plats;³⁷ ett dylikt förordnande torde till sina verkningar böra jämföras med en publiceringsbestämmelse i allmän författning.³⁸

³³ Se ovan not 7. — Ang. kungörande av trafikföreskrifter, se närmare ovan s. 138.

³⁴ NJA 1926: 1; SvJT 1925: 38, 1939: 51. — Jfr ur finsk praxis FJFT 1928:475.

³⁵ Jfr *Herlitz*, Lagst. s. 393.

³⁶ Se SvJT 1941: 40 samt Skånska HovR utslag 30/11 1931, anført ovan s. 139 not 11.

³⁷ Se t. ex. NJA 1905: 548; SvJT 1933: 16; RÅ 1932 Jo 12, 1947 S 156.

³⁸ Se NJA 1905: 548 och SvJT 1933: 16. — Enligt NaturmL 1909 6 § (jfr 11 §) skulle kungörelse om fridlysning, där så fanns nödigt, anslås vid naturminnesmärket. Betydelsen av LSt:s förordnande om anslag framgår av en jämförelse mellan fallen SvJT 1939: 51 och 1941: 40.

Om de väsentliga publicitetskraven äro uppfyllda, lär ovetenskap om en kungjord föreskrift ej kunna åberopas som ursäkt av den, som överträtt densamma; möjligen kan dock en dylik rättsvillfarelse inverka på straffmätningen eller utgöra skäl för åtalseftergift.³⁹ Ehuru lokala förordningar i regel kungöras endast inom sitt giltighetsområde,⁴⁰ gälla de för envar, således även för främlingar, som tillfälligt besöka området i fråga.⁴¹ Detta utgör ett starkt skäl för att sådana lokala föreskrifter, som beröra ej endast den stationära befolkningen utan även tillfälliga besökande, i görligaste mån kungöras genom lätt synliga anslag; i fråga om den praktiskt viktigaste gruppen av dylika föreskrifter, nämligen trafikföreskrifter, är detta önskemål i huvudsak tillgodosett genom bestämmelserna om uppsättande av vägmärken.

3 §. ÄNDRING, UPPHÄVANDE OCH DISPENS

1. Lokala förordningar gälla i allmänhet, till dess de genom formligt beslut ändras eller upphävas.¹ Det ligger emellertid i sakens natur, att interimistiska föreskrifter, givna i avvaktan på en mera definitiv lokal reglering, endast kunna ha en begränsad giltighetstid; stundom stadgas en legal maximitid för dylika föreskrifters giltighet,² men skulle detta icke vara fallet, måste föreskrifterna anses förfalla i och med att slutligt beslut meddelas i ämnet.³ Även andra slags föreskrifter av

³⁹ Jfr SOU 1923: 9 s. 122 ff., 1948: 40 s. 17 ff., 1953: 17 s. 121 f.

⁴⁰ Se dock HjulrL 9 § 2 st. (offentliggörande genom LSt i angränsande län). — Intagande av LSt:s föreskrifter om farleds begagnande i Ufs innebär givetvis ett kungörande utanför länets gränser.

⁴¹ Se NJA 1886: 274 (magistrats föreskrifter om hundars utelöpande). — Jfr dock HjulrL 1 § 3 st. samt HSt 1874 § 22, jämförd med § 15: 2.

¹ I SOU 1953: 2 s. 10 och 58 (14 §) föreslogs, att lokala fiskebestämmelser skulle meddelas att gälla för viss tid, högst tio år. Detta förslag har dock ej upptagits i KPr 1954: 183.

² ByL 15, 35, 80, 101, 106, 108 §§; VägL 34 §; NaturskL 8 §.

³ ByL 91 § och FornmL 19 §. — Jfr i fråga om individuella beslut RÅ 1937 S 105 och NJA 1943: 605.

tillfällig natur förekomma, särskilt sådana som föranletts av farsoter eller av störningar i allmän ordning och säkerhet; har ingen bestämd giltighetstid utsatts i föreskrifterna själva,⁴ lär det ankomma på vederbörande myndighet att upphäva dem genom uttryckligt beslut, när de blivit överflödiga.⁵ De flesta lokala föreskrifter äro emellertid av mera varaktig natur, vilket dock icke innebär, att de äro orubbliga; tvärtom måste som en undantagslös princip uppställas, att lokala föreskrifter kunna ändras och upphävas, och att detta kan ske på samma sätt som de tillkommit.⁶

Uttryckliga författningsbestämmelser om ändring och upphävande,⁷ eller om enbart ändring⁸ eller enbart upphävande,⁹ finnas beträffande åtskilliga typer av lokala förordningar och äro genomgående av det innehållet, att ändring respektive upphävande skall ske i samma ordning som är föreskriven för förordningens tillkomst. Otivelaktigt måste denna princip anses gälla även där bestämmelser i ämnet saknas.¹⁰

Såvitt gäller kommunala förordningar innebär nämnda princip i allmänhet, att enighet måste föreligga mellan kommunen

⁴ Jfr JO 1913:127 (förbud mot utskänkning vissa dagar).

⁵ Se t. ex. EpizL 4 § 2 mom.

⁶ Jfr *Westerberg*, Om rättskraft i förvaltningsrätten (Sthlm 1951) s. 23 ff.

⁷ Ost § 20, Hst 30 § 5 mom., LivsmSt 107 §, KöttbesL 2 § 2 mom. och 3 § 3 mom., KramhL 2 § 3 mom., ButikstL 10 §, VägtrF 61 § 4 mom., NaturskL 9 §.

⁸ ByL 10, 11, 26, 27, 33, 77, 97—99, 106, 131, 133 §§; BySt 2 och 102 §§; BrSt 2 och 25 §§; FiskSt 11 §. — Att upphävande här ej nämnes uttryckligen, torde till stor del bero på att fråga är om obligatoriska föreskrifter. Jfr ang. upphävande av byggnadsplan RÅ 1947:20. — Med ändring bör likställas tillägg eller uteslutande av visst stadgande. I BrSt 2 och 25 §§ nämnes »tillägg» uttryckligen.

⁹ EpizL 4 § 2 mom. Jfr NaturmL 1909 8—10 §§.

¹⁰ T. ex. beträffande kommunala ordningsstadgor och hälsovårdsordningar på landet, magistrats ordningsföreskrifter enligt Ost, LSt:s vitesstadganden enligt LI eller LSt:s föreskrifter enligt VägL, HjulrL, FornmL, StrandL eller BevL.

och underställningsmyndigheten rörande ändringen eller upphävandet. I sådana fall, där KMt eller länsstyrelsen har befogenhet att direkt utfärda en lokal förordning även mot kommunens bestridande, lär emellertid denna befogenhet kunna utnyttjas även för genomdrivande av ändringar i förordningen, oavsett om den antagits av kommunen, möjligen även för att genomdriva dess upphävande.¹¹ Förefinnes ingen dylik befogenhet, medför fastställelsen av en kommunal förordning en ömsesidig bundenhet för kommunen och underställningsmyndigheten, en bundenhet som försvårar såväl ändringar som upphävande. I fråga om fakultativa kommunala förordningar leder detta till den paradoxala konsekvensen, att länsstyrelsen kan framtvinga bibehållandet av en lokal reglering, som kommunen ej varit skyldig att införa; huruvida länsstyrelsen verkligen bör utnyttja sin formella möjlighet att förhindra upphävandet av en dylik reglering, som kommunen önskar avskaffa, kan dock med skäl ifrågasättas. Vad beträffar obligatoriska kommunala förordningar innebär den ömsesidiga bundenheten, att kommunen praktiskt taget har frånhänt sig möjligheten att få lindrigare föreskrifter genomförda än de redan fastställda, medan underställningsmyndigheten å sin sida förlorat det påtryckningsmedel mot kommunen, som ligger i att denna riskerar att bli utan en behövlig lokal reglering; först när det blir frågan om en mera genomgripande omarbetning av den kommunala förordningen, kan en förnyad »köpslagen» mellan kommunen och underställningsmyndigheten komma till stånd.

2. Från ändring av en lokal förordning har man att skilja eftergift i särskilda fall från dess föreskrifter (dispens). Ändringen har allmängiltig innebörd, medan dispensen avser ett individuellt fall. Man kan därför ej utan vidare utgå från att dispens kan meddelas i samma ordning, som ändring av en lokal förordning beslutas.

¹¹ Jfr ovan s. 238 f. — Se även KöttbesL 2 § 3 mom. 2 st.

I fråga om dispens från allmän författning synes inom doktrinen enighet råda därom, att KMt äger meddela dispens från allmän lag endast med stöd av uttryckligt bemyndigande, samt att KMt även utan särskilt förbehåll äger meddela dispens från författningar, utfärdade med stöd av KMts ekonomiska lagstiftningsmakt.¹² Enligt vissa författare skulle dispensrätten tillkomma de lagstiftande organen i denna deras egenskap. Riktigare torde dock vara att betrakta dispensen som en styrelseåtgärd, som kan företagas endast av KMt eller underlydande förvaltningsorgan. Dispens från en föreskrift i allmän lag lär knappast kunna meddelas av KMt och riksdagen samfällt genom en *lex in casu*; en annan sak är, att KMts dispensrätt här förutsätter uttryckligt bemyndigande i lagen. KMts rätt att dispensera från av honom ensam utfärdade författningar bör ej anses följa av hans ekonomiska lagstiftningsmakt i och för sig utan av konungens allmänna makt att styra riket, vilken innefattar såväl en normgivningsmakt som en befogenhet att företaga konkreta styrelseåtgärder.¹³

Möjligheten att meddela dispens från lokala förordningar måste i första hand anses beroende av valören av den författning, varpå den lokala förordningsmakten grundar sig. Har en lokal förordning utfärdats med stöd av allmän lag, kan någon självklar rätt att meddela dispens från förordningen icke anses tillkomma vare sig KMt eller länsstyrelse eller annan myndighet. Ofta innehåller emellertid lagen uttryckliga bestämmelser om dispens från dylika lokala förordningar.¹⁴ Dessa bestäm-

¹² *Rydin*, Några anmärkningar om konungens rätt att göra nåd samt dess förhållande till dispensations- och restitutionsrätten (Uppsala 1861) s. 3 ff.; *Naumann*, Sveriges statsförfattningsrätt II (2 uppl. Sthlm 1880) s. 154 ff.; *Thulin*, Om konungens ekonomiska lagstiftning (Lund 1890) s. 219 f.; *Äström*, Konungens dispensrätt (ST 1910 s. 303 ff.); *Malmgren*, Sveriges författning II (Malmö 1936—41) s. 234 ff.; *Thulin* i NAT 1942 s. 121 ff.; *Sundberg*, Allm. förv.r. s. 183 ff.

¹³ Jfr *Herlitz*, Föreläsn. III s. 607.

¹⁴ ButikstL 11 och 12 §§; KramhL 2 § 4 mom.; HjulrL 2 §; NaturskL 9 §; StrandL 1 §; VägL 33 och 34 §§. — ByL:s förbud mot byggande i strid

melser, som i huvudsak torde tillgodose behovet av dispensmöjligheter, måste i princip betraktas som uttömmande.¹⁵ Hurvida vederbörande myndighet möjligen kan förbehålla sig dispensrätt genom en bestämmelse i själva den lokala förordningen, får bero av en tolkning av det bemyndigande i lagen, med vars stöd förordningen utfärdas; i allmänhet lär svaret på frågan bli nekande.¹⁶

I fråga om lokala föreskrifter, som grunda sig på en författning, som utfärdats av KMt ensam, äger KMt samma dispensrätt som beträffande författningens egna bestämmelser.¹⁷ Någon gång uppdrager en sådan författning uttryckligen dispensrätt åt lokala myndigheter.¹⁸ Men i stort sett saknas författningsbestämmelser om dispens från lokala föreskrifter av denna kategori. Det förtjänar därför undersökas, om och i vad mån rätt att meddela dylik dispens utan vidare tillkommer lokala myndigheter eller kan uppdragas åt dessa genom bemyndigande i de lokala föreskrifterna.

Endast i undantagsfall torde man kunna antaga en självklar rätt för den myndighet, som utfärdat en lokal förordning av den här avsedda kategorien, att meddela dispens från densamma. Förutsättning härför måste vara, att det bemyndigande, varpå den lokala förordningen grundar sig, på en gång medgiver myndigheten att utfärda generella föreskrifter och att meddela individuella beslut, vilket är fallet med t. ex. be-
 mot planläggning äro i regel förenade med förbehåll om dispensmöjlighet (jfr även BySt 170 §); detsamma gäller ofta förbud mot nybyggnad enl. ByL.

¹⁵ I fallet RÅ 1930 K 56 ansågs LSt ej äga meddela individuell dispens från föreskrift enligt HjulrL 1 § (den eftergift, som avses i detta stadgande, måste vara generell och innebär sålunda en ändring av den meddelade föreskriften).

¹⁶ När vissa nybyggnadsförbud enligt ByL skola meddelas i den utsträckning, som föranledes av omständigheterna, torde häri dock ligga, att dispensrätt kan förbehållas.

¹⁷ Se t. ex. RÅ 1917: 86, 1935: 44, 1944 S 138, 428, 1949 I 247, 249, 1951 I 139.

¹⁸ VägtrF 63 §.

myndigandet i LI 7 § 1 mom.¹⁹ Om däremot bemyndigandet endast avser utfärdande av generella normer, föreligger ingen självklar dispensrätt för den myndighet, som beslutat den lokala förordningen; till följd härav kan dispens från en kommunal förordning ej meddelas i samma ordning som förordningen tillkommit.²⁰

Att en myndighets kompetens endast omfattar utfärdandet av generella normer, hindrar dock ej, att en bestämmelse om dispensmöjlighet kan införas i den lokala förordningen. Hur långt dispensmöjligheten får sträckas, är beroende av den frihet, som myndigheten författningsenligt äger vid utformningen av de lokala föreskrifternas innehåll; äger myndigheten endast besluta om ikraftsättande inom visst område av en i allmän författning given reglering, lär den ej kunna meddela några föreskrifter om dispensmöjlighet. I kommunala förordningar äro uttryckliga bestämmelser om dispens tämligen vanliga; i allmänhet brukar dispensrätten uppdragas åt något kommunalt förvaltningsorgan, såsom byggnadsnämnden,²¹ hälsovårdsnämnden²² eller brandchefen.²³ Skulle dylika bestämmelser saknas, kan dispens meddelas endast av Kmt.

4 §. NY LAGSTIFTNINGS INVERKAN PÅ REDAN UTFÄRDADE LOKALA FÖRORDNINGARS TILLÄMPLIGHET

Lokala föreskrifter äro för sin giltighet beroende av rikslagstiftningen dels därigenom, att de kräva stöd i bemyndigande i allmän författning, dels i det avseendet, att deras innehåll ej

¹⁹ Jfr *Herlitz*, Föreläs. III s. 607.

²⁰ Se RÅ 1922: 11 (byggnadsordning). Jfr *Staedler* i NAT 1944 s. 76 ff.

²¹ Se NByO I § 36, 1 st. (enl. 2 st. kan dispens meddelas av LSt). Jfr även RÅ 1944 K 200.

²² Se NLivsmO 23 § samt RÅ 1916: 97, 1920: 19, 1920 So 26, 1946 S 492, 1948 I 11, 42, 1949 I 198, 1951 I 232, 235.

²³ Se NBrO för städer 18 och 19 §§.

får stå i strid med en författning av högre valör. Då rikslagstiftningen är underkastad förändringar, kan det emellertid inträffa, att det författningsbemyndigande, med vars stöd en lokal förordning utfärdats, upphäves eller ändras eller ersättes av ett nytt bemyndigande, eller att en från början giltig lokal föreskrift kommer att strida mot innehållet i en senare utfärdad författning. De problem, som härigenom kunna uppkomma, lösas ej sällan genom uttryckliga övergångsbestämmelser. Men dylika bestämmelser saknas stundom,¹ och spørgsmålet om ny lagstiftnings inverkan på äldre lokala förordningars bestånd får då besvaras på grundval av principiella överväganden.²

En tillfredsställande lösning av problemet kan knappast nås genom rena begreppsdeduktioner. Söker man ledning i föreställningen, att de lokala föreskrifterna härleda sin »gällande kraft» från författningsbemyndigandet, inställer sig genast frågan, om föreskrifterna kontinuerligt hämta sin kraft ur bemyndigandet, så att de bortfalla med detta,³ eller om de en gång för alla fått sin rättsliga kraft genom utfärdandet enligt då gällande bemyndigande och därefter s. a. s. fört en självständig tillvaro, till dess de eventuellt komma i konflikt med en nyare författning.⁴ Man kan även fråga sig, om ett nytt författnings-

¹ Detta är fallet med t. ex. LKL, LI, VägtrF, KramhL och ButikstL 1948.

² Frågan har i doktrinen behandlats av *Bergendal* s. 606 ff. och *Castberg* s. 109 ff. Jfr ang. ny lagstiftnings inverkan på äldre förvaltningsakters bestånd *Herlitz*, Föreläsn. III s. 612 f.

³ Denna tanke ligger möjligen till grund för uttalandet i KPr 1948:248 s. 108, att samtliga kommunala beslut enligt äldre ButikstL komme att förlora sin giltighet genom ikraftträdandet av ButikstL 1948, vilken saknar föreskrift om fortsatt giltighet av dylika äldre beslut.

⁴ En dylik uppfattning synes framträda i fallet NJA 1939:235, där HD bedömde giltigheten av ett badningsförbud med hänsyn till LSt:s kompetens enligt de »vid tiden för tillkomsten» av förbudet gällande bestämmelserna. (Jfr *Herlitz* i FT 1938 s. 332 f.)

Jfr även det svårtolkade fallet NJA 1885:138. HR hade här förklarat, att ett av KB år 1870 utfärdat vitesförbud mot flottning i enskilt vattendrag ej ägde tillämpning, sedan KBr 8/4 1811 ang. flottning (*Backman* I s. 265), varpå KB:s utslag grundades, blivit upphävt genom KF 30/12 1880 (nr 57

bemyndigande möjligen kan förläna rättslig kraft åt äldre lokala föreskrifter, som från början varit ogiltiga. Skall m. a. o. avgörande vikt fästas vid de lokala föreskrifternas ursprungliga eller deras aktuella författningsstöd? Ett övertygande svar på denna fråga kan knappast vinnas på rent logisk väg.

Problemet torde kunna lösas endast genom en undersökning av den nya lagstiftningens allmänna innehåll och syfte. Av betydelse är då dels, om den nya författningen avser att avskaffa den lokala förordningsmakten på ifrågavarande område, eller om den bibehåller densamma, eventuellt med vissa jämkningar, dels även, om de äldre lokala föreskrifternas innehåll är förenligt med den nya författningens innehåll eller icke.

I en del fall är det tydligt, att den nya lagstiftningen åsyftar att göra äldre lokala föreskrifter helt eller delvis överflödiga. Någon gång innebär den nya lagen en uttömmande reglering av ett visst ämne, avsedd att helt ersätta tidigare utfärdade lokala föreskrifter av en viss typ. Detta var fallet med lagen 20/6 1918 (nr 460) ang. åtgärder mot utbredning av könssjukdomar, vars 31 § upphävde alla av myndighet utfärdade reglementen, påbud och föreskrifter, som innefattade reglementering av prostitutionen.⁵ Vanligare är dock, att den nya lagstiftningen endast

s. 9) om allmän flottled. HovR och HD utdömde emellertid de av KB stadgade vitena. Anmärkas må, att KBr 1811 ej innehöll något bemyndigande för KB att meddela vitesförbud av ifrågavarande slag, och att KF 1880 endast gällde allmän flottled, varom här ej var fråga. Jfr ovan s. 81.

⁵ Reglementeringen torde rättsligt sett ha grundat sig på den diskutabla uppfattningen, att myndigheterna på vissa villkor ägde avstå från ingripande enligt lösdrivarlagen 12/6 1885 1 § 2 st. De lokala föreskrifterna utfärdades stundom under åberopande av OSt eller HSt men hade ibland endast karaktären av tjänsteföreskrifter till polispersonalen; sanktionen var i regel ej böter utan ingripande enligt lösdrivarlagen. Se närmare *Malmroth*, Om de smittosamma könssjukdomarnas bekämpande i Sverige m. m. (i bih. t. riksd. prot. 1918, II: 2: 5) s. 52 ff., 197 ff. Jfr W 1675 samt KMTs utslag 5/3 1875 och 9/11 1888, anförda hos *Tenow*, Handbok i byggnads- och ordningsmål (Sthlm 1890) s. 179 f.

Andra exempel på upphävande genom ny lagstiftning av en viss typ av lokala föreskrifter erbjuda § 37 i ägofredsförordningen 21/12 1857 (nr 59),

till en viss grad avser att ersätta lokala föreskrifter med bestämmelser för hela riket; något principiellt hinder föreligger då ej för att de lokala föreskrifterna bibehålla sin giltighet, i den mån de ej strida mot den nya författningen.

Om den nya lagen förbjuder och straffbelägger handlingar, för vilka ansvar tidigare stadgats i lokala föreskrifter, komma de senare jämlikt grunderna för SP 3 § att förlora sin giltighet.⁶ Har det nya straffstadgandet karaktären av en blankettbestämmelse, behöver det emellertid ej medföra, att de lokala föreskrifterna i sin helhet upphöra att gälla; stå de primära lokala föreskrifterna i överensstämmelse med den nya lagstiftningen, böra de i fortsättningen anses sanktionerade av blankettstraffbudet i stället för av lokala ansvarsbestämmelser.⁷

Tämligen sällsynt torde det vara, att ett författningsstadgande om utfärdande av lokala föreskrifter upphäves utan att

som upphävde alla av domstol eller annan ämbetsmyndighet utfärdade vitesförbud mot ofred av kreatur å annans ägor, samt lagen 2/4 1937 (nr 151), som upphävde vissa äldre, av KMt eller LSt utfärdade föreskrifter om flygsandsfält i Halland (se ovan s. 67). Jfr även KCirk 20/1 1837 (nr 2 s. 4), anført ovan s. 37.

Där de lokala föreskrifternas oförenlighet med den nya författningen är uppenbar, är ett uttryckligt upphävande av de förra strängt taget överflödigt. Se ang. kommunala ordningsstadgor rörande nöjeslivet KPr 1932: 183 s. 52 f. och KK 10/6 1932 (nr 198). Jfr även KMts utslag 26/10 och 2/12 1813 (bil. E och F, nedan s. 294 ff.).

⁶ Genom SP 3 § upphävdes alla i särskilda vitesförbud givna straffbestämmelser för brott, å vilka i nya lagen (SL) straff voro satta; härigenom upphörde bl. a. alla av domstol jämlikt BB 10:5 meddelade vitesförbud mot skogsåverkan att gälla (jfr ovan s. 34). — Jfr NJA 1875:30 (ovan s. 81 not 40) och NJA 1885:472, 474, 1891:400 (ovan s. 110 not 33). — Vid förseelser, begångna men ej avdömda före det nya straffbudets ikraftträdande, är påföljden att bestämma jämlikt grunderna för SP 5 § (jfr FJFT 1889 s. 64 ff. ang. motsvarande problem vid införandet av den finska skogslagen 3/9 1886).

⁷ Detta torde ha varit fallet med de äldre lokala fiskestadgor, som tillerkändes fortsatt giltighet genom FiskSt 1900 10 §. Ang. tillämpning av blankettstraffbud i stället för felaktigt utfärdade lokala ansvarsbestämmelser, jfr fallen NJA 1901:195 och 1925:424, anförda ovan s. 109 f.

ersättas av något nytt motsvarande bemyndigande. Skulle detta inträffa, måste meningen härmed i regel antagas vara, icke blott att lokala föreskrifter ej vidare skola kunna utfärdas i ifrågavarande ämne, utan även att äldre lokala föreskrifter på området skola upphöra att gälla.⁸ Bortfaller på detta sätt ett bemyndigande att meddela lokala ansvarsbestämmelser, torde redan meddelade dylika bestämmelser därmed upphöra att gälla. Ha de äldre lokala föreskrifterna å andra sidan sanktionerats genom ett blankettstraffbud, som upphävts utan att ersättas med någon ny ansvarsbestämelse, kunna därefter begångna förseelser mot de lokala föreskrifterna ej bestraffas.⁹

När den lokala förordningsmakten på ett visst område blir föremål för reglering genom ny lagstiftning, brukar förordningsmakten vanligen bibehållas, eventuellt med något förändrad innebörd. Om den nya författningen innebär mera genomgripande reformer eller överflyttar förordningsmakten till andra organ än dem, som tidigare utövat densamma, kan det härvid bli nödvändigt att upphäva samtliga äldre lokala föreskrifter på området för att bringa den lokala normgivning-
en i överensstämmelse med den nya lagstiftningen. Genom ingressen till Ost 1868 upphävdes sålunda alla av lokala myndigheter i polis- och ordningsmål för städerna utfärdade kungörelser och påbud.¹⁰ Och genom 1923 års motorfordonsförordning upphävdes tidigare meddelade föreskrifter om förbud mot biltrafik på vissa vägar och om hastighetsbegränsning.¹¹ Ett dylikt förfarande medför givetvis en viss risk för att lokala föreskrifter på ifrågavarande område komma att saknas under en övergångstid. Denna risk kan motverkas antingen genom att vederbörande myndighet erhåller befogenhet att utfärda nya före-

⁸ Jfr *Castberg* s. 110.

⁹ Se *Bergendal* s. 606. Jfr ang. norsk rätt *Castberg* s. 114 och NRT 1910: 281 (jfr s. 289, 353), 1911: 37.

¹⁰ Jfr ovan s. 129 f.

¹¹ KF 15/6 1923 (nr 281) om motorfordon, övergångsbest. p. 1. Jfr SOU 1922: 39 s. 121, 173.

skrifter redan före tiden för den nya författningens ikraftträdande, dock med tillämplighet tidigast från nämnda tidpunkt, eller att provisoriskt förlänga de äldre föreskrifternas giltighetstid,¹² eller genom att de äldre föreskrifterna förklaras skola upphöra att gälla först efter utgången av en viss tidsfrist, inom vilken nya lokala föreskrifter skola hinna att utfärdas.¹³

När den nya författningen bibehållit den lokala förordningsmakten i någorlunda oförändrad form, har det vanligaste emellertid varit, att äldre lokala föreskrifter uttryckligen tillerkänts fortsatt giltighet, i den mån de icke strida mot den nya författningen. Bestämmelser härom ha meddelats inom byggnads-,¹⁴ brand-,¹⁵ hälsovårds-,¹⁶ fiskeri-,¹⁷ butikstängnings-¹⁸ och naturskyddslagstiftningens¹⁹ områden. Härvid har stundom tillagts, att de äldre föreskrifterna kunna ändras eller upphävas i den ordning, som för motsvarande fall stadgas i den nya

¹² KF 15/6 1923 (nr 281) om motorfordon, övergångsbest. p. 3. Jfr KF 30/6 1916 (nr 315) om automobiltrafik, övergångsbest. 3 st., ävensom ButikstL 1948, övergångsbest. (jfr ovan not 3).

¹³ Se betr. parkeringsföreskrifter KF 28/9 1951 (nr 652) om ändring i vissa delar av OSt. En liknande tidsfrist har föreslagits beträffande ordningsföreskrifter i SOU 1944: 48 s. 24 f. och 27 samt beträffande fiskebestämmelser i KPr 1954: 183 s. 13. — Av vikt är, att en dylik tidsfrist ej är alltför kort, då ikraftträdandet av nya lokala föreskrifter kan fördröjas genom anförda besvär, såvida föreskrifterna ej skola lända till efterrättelse utan hinder av förd klagan.

¹⁴ BySt 1874, ingressen och § 9: 2; SPL 1907 2 § 3 st.; FBL 1917 1 kap. 2 § 4 st.; SPL 1931 79—84, 88 §§; BySt 1931 127 § 2 st., 129 §; ByL 1947 159, 161, 166 §§; BySt 1947 174, 175 §§. — I övergångsbest. till KK 15/6 1945 (nr 364) om ändr. i BySt 1931 meddelades den tämligen överflödiga föreskriften, att mot KK stridande bestämmelser i byggnadsordningar skulle upphöra att gälla.

¹⁵ BrSt 1874, ingressen; KCirk 14/12 1923 (nr 443) p. 6; BrSt 1944, övergångsbest. 5 st. — Jfr JO 1880: 43, RÅ 1948 I 68.

¹⁶ HSt 1874, ingressen; KCirk 24/10 1919 (nr 684) p. 7; LivsmSt 122 § (e contrario).

¹⁷ FiskSt 1852 22 § 5 st.; FiskSt 1900 10 §.

¹⁸ ButikstL 29/6 1945 (nr 422), övergångsbest. 2 st.

¹⁹ NaturskL 1952, övergångsbest.

författningen.²⁰ Även där de äldre föreskrifterna på detta sätt tillerkänts fortsatt giltighet, har det stundom föreskrivits, att nya lokala föreskrifter snarast skola eller böra meddelas i enlighet med den nya författningen;²¹ för att så lättare skall kunna ske, har det ibland medgivits, att nya föreskrifter få utfärdas redan före tiden för författningens ikraftträdande, dock med giltighet tidigast från sistnämnda tidpunkt.²²

Om den nya författningen upprepar den äldre lagens bemyndigande och sålunda bibehåller den lokala förordningsmakten i någorlunda oförändrad omfattning men icke meddelar några övergångsbestämmelser rörande äldre lokala föreskrifters bestånd, finnes i allmänhet ingen anledning att antaga, att den nya författningen åsyftar att rubba giltigheten av redan utfärdade lokala föreskrifter. Dessa böra sålunda anses som alltjämt gällande.²³ Ett förnyat utfärdande av föreskrifterna i oförändrad form men under återopande av den nya författningen skulle ej tjäna något praktiskt ändamål. Denna huvudregel måste dock förses med vissa reservationer. De äldre lokala föreskrifterna kunna givetvis fortfarande att gälla endast i den mån de äro förenliga med den nya författningens innehåll.

²⁰ BySt 1874 § 9:2; SPL 1931 79, 80 §§; FiskSt 1900 10 §; ButikstL 29/6 1945 (nr 422), övergångsbest. 2 st.

²¹ BySt 1947 175 §; BrSt 1944, övergångsbest.; LivsmSt 122 §.

²² BySt 1931 126 § 1 mom. 2 st.; BrSt 1944, övergångsbest.; ButikstL 29/6 1945 (nr 422), övergångsbest. 4 st. — Att ett bemyndigande, även utan uttryckligt stadgande härom, på detta sätt kan tillämpas, innan det trätt i kraft, antages av *Castberg* s. 108 (jfr NRT 1912:187). Se även *Herlitz*, *Lagst.* s. 397 f.

²³ Det sagda äger uppenbarligen tillämpning på LSt:s vitesstadganden jämlikt LI samt på kommunala ordningsstadgor, fastställda jämlikt FKL. Jfr även NJA 1939:235 (LSt:s badningsförbud jämlikt HSt 1874). — Ang. norsk rätt se *Castberg* s. 110 ff. och NRT 1895:244, 1912:187, 1936:491.

Det ovan not 3 anförda uttalandet i KPr 1948:248 s. 108 om verkan av att ButikstL saknar bestämmelser om giltigheten av äldre kommunala beslut, förefaller anmärkningsvärt, då den nya lagen ej innebar några större nyheter beträffande vare sig den vanliga affärstiden eller möjligheten till kommunala avvikelser från densamma.

Skulle det nya bemyndigandet ha en mera begränsad innebörd än det tidigare, torde de lokala föreskrifterna gälla endast i den mån de täckas av det nya bemyndigandet.²⁴ Och om förordningsmakten har överflyttats till andra organ än tidigare utan att bestämmelser om ordningen för ändrande eller upphävande av äldre föreskrifter meddelats, måste man, om svårlösta kompetenskonflikter skola kunna undvikas, antaga, att äldre lokala föreskrifter upphöra att gälla genom den nya lagstiftningen.

Vad särskilt beträffar möjligheten att ådöma ansvar för överträdelse av lokala föreskrifter, som enligt den nyss angivna huvudreglen fortfara att gälla, böra ansvarsbestämmelser i äldre lokala föreskrifter alltså anses tillämpliga, i den mån de ha täckning även i det nya författningsbemyndigandet. Ha de lokala föreskrifterna varit sanktionerade genom ett blankettstraffbud, som blivit ersatt med en liknande straffbestämmelse i den nya författningen, bör den senare bestämmelsen anses tillämplig på därefter begångna överträdelse av de lokala föreskrifterna, under förutsättning att den avser att sanktionera föreskrifter av samma typ som de äldre föreskrifterna. Detta är utan vidare klart, om det i den nya författningen utsäges, att de äldre föreskrifterna skola gälla, såsom om de utfärdats enligt den nya författningen;²⁵ men regeln bör anses gälla även eljest.²⁶ Huruvida det äldre eller det nyare straff-

²⁴ Jfr ang. norsk rätt *Castberg* s. 111 f. och NRT 1933:1193. — Skulle å andra sidan det nya bemyndigandet innebära en utvidgning av den lokala normgivningskompetensen, inställer sig frågan, om detta även utan uttryckligt stadgande kan medföra en »legalisering» av äldre, från början ogiltiga föreskrifter. *Castberg* (s. 108 f.) antager, att så är fallet. Ex. på uttrycklig legalisering av äldre, i och för sig ogiltiga »politivedtekter» erbjuda de norska lagarna 12/6 1914 (nr 3) p. III och 29/5 1936 (nr 1) p. III. Jfr i detta sammanhang NJA 1939:235 (ovan s. 168 not 5) ang. inkorporeringsverkan på lokal förordnings giltighetsområde.

²⁵ Se t.ex. ByL 159, 161, 166 §§; NaturskL, övergångsbest.; KPr 1954:183 s. 13.

²⁶ Jfr ang. tillämpligheten av ett äldre avverkningsförbud NJA 1926:146; ehuru den tilltalade här frikändes på grund av rättsvillfarelse, synes HD

budet skall tillämpas på förseelser, begångna men ej avdömda före det senares ikraftträdande, får avgöras enligt grunderna för SP 5 §.²⁷

5 §. PRÖVNINGEN AV LOKALA FÖRORDNINGARS GILTIGHET I SAMBAND MED DERAS TILLÄMPNING

1. Av den föregående framställningar framgår, att lokala förordningar i samband med sin tillkomst kunna underkastas högre myndigheters prövning genom besvär samt, vad beträffar kommunala förordningar, även genom underställning och effektivitetskontroll. En prövning av lokala föreskrifters giltighet kan emellertid även förekomma i samband med deras tillämpning. En dylik prövning kan utövas av allmän domstol, vanligast i mål om ådömande av ansvar för överträdelse av en lokal förordning. Men även förvaltande myndigheter kunna få tillfälle till en sådan prövning i ärenden om meddelande i särskilda fall av tillstånd, förbud eller förelägganden jämlikt en lokal förordning.¹

Omprövningen av lokala förordningars giltighet i samband med deras tillämpning är enbart av prejudiciell natur och har sålunda inga verkningar utöver det individuella fall, som är föremål för domstolens eller myndighetens handläggning. Det tillämpande organet kan i motiveringen till sitt beslut konstatera, att den lokala föreskriften är ogiltig, och på grund härav

ha förutsatt, att överträdelse av det äldre (alltjämt gällande) avverkningsförbudet i princip var straffbar enligt den nya lagen.

Norska strafflagen § 339:2 har tillämpats på överträdelser av äldre lokala föreskrifter, meddelade med stöd av en lag, vars egna ansvarsbestämmelser ersatts genom detta stadgande, under förutsättning att de lokala föreskrifterna innehållit straffhot; se NRT 1917:31.

²⁷ Jfr ovan s. 256.

¹ Se t. ex. RÅ 1912: 78 (diss. i RegR), 1940: 46, 1944 K 199, 1947 S 198, 1949 I 12, 1951: 7. Jfr även W 167, 1015.

underlåta att följa densamma. Detta innebär emellertid intet upphävande av den lokala förordningen, vilken sålunda alltjämt formellt sett äger bestånd. Domstolen eller myndigheten äger icke numera upphäva en lokal förordning i ett mål rörande dess tillämpning,² och ej heller äger den myndighet, som utfärdat förordningen, blanda sig i målet för att hävda giltigheten av sitt beslut.³ Då domskäl ej vinna rättskraft, föreligger ingen absolut garanti för att frågan om en viss lokal förordnings giltighet kommer att bedömas lika i varje mål, där den blir föremål för prövning. Har en lokal förordning i ett visst mål befunnits ogiltig, uppkommer sålunda ett osäkerhetstillstånd, som kan undanröjas endast genom att den myndighet, som utfärdat förordningen, självmant upphäver eller ändrar densamma. Det var dessa praktiska olägenheter, som äro förenade med den prejudiciella giltighetsprövningen, vilka utgjorde motivet till det numera obsoleta stadgandet i KFörkl 23/3 1807 p. 7, varigenom hovrätt tillerkändes befogenhet att upphäva KB:s vitesstadganden.⁴

Begränsningen av allmän domstols prövningsrätt till att avse en rent prejudiciell prövning av lokala förordningars giltighet torde ha sin grund i de allmänna principerna för maktfördelningen mellan domstolar och förvaltande myndigheter; domstolarna äga ej utan laga stöd aktivt ingripa på förvaltningens område genom att upphäva av myndigheter meddelade beslut. Samma begränsning gäller utan tvivel beträffande förvaltningsmyndigheters rätt att ompröva lokala förordningars giltighet i samband med deras tillämpning, men begränsningen kan här ej motiveras på samma sätt; dess stöd torde vara att söka i angelägenheten av att en gång lagakraftvunna förvaltningsbeslut ej upprivas.

Även i ett annat avseende är de tillämpande organens prövningsrätt begränsad; den kan endast avse den lokala förord-

² Jfr ang. äldre rätt ovan s. 44 f.

³ Detta skedde i det fall från 1813, som återgives i bil. F, nedan s. 295 f.

⁴ Se lagkommissionens skrivelse 4/2 1807 p. 41 (bil. C, nedan s. 292).

ningens laglighet, däremot icke dess lämplighet eller ändamålsenlighet. Prövningen är sålunda mindre omfattande än den, som i samband med förordningens tillkomst kan äga rum i ett administrativt besvärsmål eller ett underställningsmål. Detta innebär, att möjligheten att framställa invändningar mot en lokal förordning i viss utsträckning avskäres genom att densamma utfärdas och vinner laga kraft. Detta är nödvändigt, om lagakraftvinnandet överhuvudtaget skall få någon rättslig betydelse. Såvitt gäller omfattningen av domstols prövningsrätt, tillkommer hänsynen till maktfördelningen mellan de dömande och förvaltande organ; användningen av förvaltningsmyndigheternas »fria skön» anses i princip vara undandragen domstols omprövning. Den närmare innebörden av den här avsedda begränsningen i de tillämpande organens prövningsrätt kommer att behandlas i det följande.

Vad som omprövas av de tillämpande organen, brukar betecknas som den lokala förordningens »giltighet». Detta begrepp är emellertid ej entydigt. Det kan tänkas, att den akt, varigenom den lokala förordningen tillkommit, varit behäftad med ett sådant fel, att förordningen från början varit ogiltig. Felet kan då vara obotligt, t. ex. om förordningen saknat stöd i ett författningsbemyndigande. Men det kan även förekomma fall, där felet kan botas, t. ex. om förordningen icke blivit fastställd av högre myndighet, icke kungjorts i föreskriven form eller ännu icke vunnit laga kraft. Å andra sidan kan det tänkas, att en från början giltig lokal förordning förlorar sin tillämplighet genom att den kommer i strid med en senare utfärdad författning. Gemensamt för dessa fall är, att förordningen icke kan tillämpas i enlighet med sitt innehåll; i samtliga fallen bör man därför kunna tala om en giltighetsprövning, om man blott har klart för sig, att en lokal förordnings ogiltighet kan vara av olika innebörd. Från giltighetsprövningen har man att skilja vissa fall, där det endast är fråga om en tolkning av den lokala förordningen. Understundom kan innehållet i en lokal föreskrift vara oklart i ett avseende, där det kan ifrågasättas, om

föreskriften är lagstridig eller ej. Om föreskriften då tolkas på ett sådant sätt, att dess innehåll framstår som lagenligt, blir det, åtminstone formellt sett, ej fråga om någon giltighetsprövning.⁵

De problem, som hänföra sig till den prejudiciella prövningen av lokala förordningars giltighet, äro i mycket likartade med frågorna rörande domstolarnas lagprövningsrätt och deras befogenhet att ompröva förvaltningsakters giltighet; de ha därför i doktrinen ej sällan behandlats i samband med sistnämnda frågor.⁶ Även om frågeställningarna äro likartade på dessa olika områden, är det emellertid ej givet, att problemen behöva lösas på samma sätt. Särskilt märkes, att de betänkligheter, som stundom rests mot domstolarnas lagprövningsrätt, ej torde kunna åberopas med samma styrka, när det gäller rätten att ompröva föreskrifter, som beslutats av lokala organ. Vad beträffar individuella förvaltningsbeslut, torde möjligheten till en omprövning vara större vid dessa än vid normbeslut, då beslutanderätten vid de förra i större utsträckning förutsätter, att vissa bestämda fakta föreligga.

Den prejudiciella giltighetsprövningen kan vara av tre olika slag. Den kan hänföra sig till den lokala förordningens tillkomstsätt (formell prövning), till den beslutande myndighetens kompetens (kompetensprövning) eller till överensstämmelsen mellan förordningens innehåll och innehållet i rättsregler av högre valör (materiell prövning).

2. Den formella prövningen består i första hand av ett konstaterande, att en lokal förordning överhuvudtaget utfärdats; detta är ju den primära förutsättningen för att det skall bli

⁵ Jfr NJA 1893: 361 (KB:s kungörelse om handeln på torgdagar »kunde» med hänsyn till äldre TF 1:12 ej »avse» försäljning av böcker).

⁶ Se bl. a. *Sundberg* i ST 1930 s. 377 och *Medborgarrätt* s. 43 f.; *Herlitz*, *Grunddrag* s. 47 f.; *Westerståhl* i SOU 1941: 20 s. 126. En mera ingående undersökning rörande prövningen av lokala förordningars giltighet har gjorts av *Herlitz* i FT 1938 s. 327 ff.

fråga om tillämpning av en lokal föreskrift. Står det klart att ett beslut om förordningens utfärdande fattats, inställer sig frågan, om detta beslut tillkommit i laga ordning; endast verkligt väsentliga fel i tillkomstförfarandet torde kunna medföra, att förordningen betraktas som ogiltig. Givetvis måste krävas, att beslutsförfarandet är avslutat; har ett underställningspliktigt beslut icke blivit fastställt av vederbörande högre myndighet, är det verkningslöst, och frågan härom kan och skall prövas av den domstol eller myndighet, hos vilken beslutets tillämpning påkallas.⁷ En motsvarande prövningsrätt måste anses föreligga beträffande frågan, om den lokala förordningen trätt i kraft, en fråga som ej sällan är beroende av möjligheten att överklaga förordningen.⁸ Även frågan, huruvida en lokal föreskrift blivit vederbörligen kungjord, kan bli föremål för omprövning i prejudiciell väg.⁹

3. Den prejudiciella giltighetsprövningen av lokala förordningar kan hänföra sig även till den beslutande myndighetens kompetens. Vad beträffar kommunala förordningar, som skola underställas högre myndighets prövning och fastställelse, märkes härvid, att det är kommunens kompetens som blir föremål för omprövning, eftersom det är kommunens organ, som har att fatta det huvudsakliga beslutet.¹⁰ Kompetensprövningen kan avse det beslutande organets befogenhet i lokalt, funktionellt eller materiellt hänseende. Att domstol äger ompröva giltigheten av en lokal förordning ur de båda förstnämnda synpunkterna, synes odiskutabelt; i rättspraxis har sålunda förekommit, att en lokal föreskrift befunnits ogiltig, då den beslutande myndig-

⁷ Se ovan s. 244 not 1.

⁸ Se NJA 1888: 391, 1889: 223, 1893: 390.

⁹ Se NJA 1903: 110, 1926: 1; SvJT 1925: 38, 1939: 51.

¹⁰ Se t. ex. NJA 1885: 381, 426, 1891: 557, 1894: 171, 1904: 515 och 1908: 15 (HovR). — När i stället LSt:s kompetens prövades i fallet NJA 1939: 235, berodde detta på att LSt:s fastställelse tolkades såsom ett självständigt beslut.

neten överskridit gränserna för sin lokala kompetens¹¹ eller inkräktat på annan myndighets beslutanderätt.¹² Mera svårlösta äro de problem, som hänföra sig till rätten att pröva, om de lokala föreskrifterna med hänsyn till sitt innehåll falla inom den beslutande myndighetens kompetens enligt vederbörande författningsbemyndigande.

Uppenbarligen måste den domstol eller myndighet, som har att tillämpa en lokal föreskrift, äga pröva, om det överhuvudtaget kan åberopas något författningsstöd för en lokal föreskrift av ifrågavarande innehåll. Har den myndighet, som utfärdat föreskriften, ej åberopat något författningsbemyndigande, och finnes ej heller möjlighet att uppleta något dylikt bemyndigande, som rimligen skulle kunna vara tillämpligt, måste föreskriften betraktas som verkningslös. Finnes å andra sidan ett tillämpligt författningsbemyndigande, torde det sakna betydelse, om detta åberopats av den beslutande myndigheten eller ej; i rättspraxis har sålunda en lokal föreskrift betraktats som giltig, om den objektivt sett haft stöd i ett visst bemyndigande, även om ett annat lagstöd åberopats av vederbörande myndighet.¹³

I allmänhet råder emellertid ingen ovisshet om vilket författningsbemyndigande den beslutande myndighetens kompetens kan tänkas grunda sig på, och frågan kommer då endast att gälla, om myndigheten hållit sig inom gränserna för sin befogenhet enligt bemyndigandet. Möjligheten att giva ett entydigt svar på denna fråga är givetvis i hög grad beroende av den precision, med vilken bemyndigandet anger förordningsmaktens innebörd.¹⁴ I den mån bemyndigandet inom mer eller mindre

¹¹ Se t. ex. NJA 1891: 166, 1898: 539, 1906: 544; SvJT 1944: 90. Jfr även NJA 1939: 235 (HovR) och 1947: 561.

¹² Se t. ex. SvJT 1936: 47 och RÅ 1947 S 198.

¹³ Se betr. parkeringsföreskrifter SvJT 1940: 10 och Skånska HovR utslag 30/11 1931 (ovan s. 138 not 9). Jfr även NJA 1939: 235 (badningsförbud).

¹⁴ Jfr ovan s. 175 ff.

snäva gränser direkt bestämmer de lokala föreskrifternas tillåtna innehåll, kommer kompetensprövningen ej att erbjuda några större svårigheter.¹⁵ Men om bemyndigandet ej direkt anger det innehåll, som de lokala föreskrifterna få ha, utan endast de förhållanden, som kunna underkastas en lokal reglering, eller det allmänna syfte, som de lokala föreskrifterna skola tjäna, kan prövningen av den beslutande myndighetens kompetens vara förenad med stora vanskligheter.

Att ett författningsbemyndigande har en mer eller mindre obestämd karaktär, utgör emellertid intet hinder för en prejudiciell kompetensprövning. En sådan prövning av obestämda bemyndigandens räckvidd har i åtskilliga fall ägt rum i rättspraxis. Förekommande domsmotiveringar bruka i sådana fall vara mycket allmänt hållna och lämna föga upplysning om kompetensprövningens närmare innebörd. Av sammanhanget framgår, att prövningen i en del fall främst avsett frågan, om de lokala föreskrifterna fallit inom det ämnesområde, som bemyndigandet avser,¹⁶ medan den i andra fall synes ha omfattat räckvidden av de maktbefogenheter beträffande ingrepp i enskild rätt eller enskilda intressen, som kunnat grundas på bemyndigandet;¹⁷ huruvida prövningen haft den ena eller andra innebörden, är emellertid ofta mycket svårt att urskilja. Av vikt är att fasthålla, att det i båda de nämnda avseendena, trots författningsbemyndigandenas obestämda karaktär, är fråga om en

¹⁵ Jfr NT 1866: 624 (KB:s föreskrifter om utskänkningstiden).

¹⁶ Se t. ex. NJA 1885: 381, 426 (kommunalt brandkårsreglemente); NJA 1891: 557, 1894: 171, 1896: 150, 1904: 515 (kommunala ordningsstadgor rörande väghållning); NJA 1887: 23, 1889: 466 (KB:s föreskrifter om vägskillnadsmärken); NJA 1889: 282 (HovR), 1906: 391 (KB:s föreskrifter om utskänkning); NJA 1896: 116 (KB:s fiskestadga); NJA 1896: 201, 1905: 548 (KB:s fridlysning jämlikt LJ); NJA 1915: 634, 1939: 235 (KB:s föreskrifter jämlikt HSt).

¹⁷ Se t. ex. betr. ingrepp i näringsfriheten NT 1866: 394 och NJA 1886: 314, 1901: 193, 1905: 36, 1906: 421 (jfr även HovR i NJA 1908: 15); betr. ingrepp i äganderätten till fastighet NJA 1897: 467 och SvJT 1930: 22; betr. sanktioner, stadgade utan laga stöd, NJA 1910: 27 och SvJT 1944: 90.

rent rättslig prövning, som otvivelaktigt tillkommer de tillämpande domstolarna och myndigheterna, även om den på grund av den vaghet, som utmärker de beslutande organens kompetens enligt dylika bemyndiganden, bör utövas med en viss varsamhet.

Utanför de tillämpande domstolarnas och myndigheternas prejudiciella prövningsrätt faller däremot frågan, om de lokala föreskrifterna inom de gränser, som uppdragas av bemyndigandet, erhållit en lämplig eller ändamålsenlig utformning. Då författningsbemyndigandena ej bruka uppställa några mera preciserade rekvisit, som skola vara uppfyllda, för att en lokal föreskrift skall få utfärdas, torde även frågan, om en meddelad föreskrift varit påkallad av faktiskt föreliggande lokala förhållanden, i regel vara undandragen omprövning i prejudiciell väg. Det förtjänar emellertid diskuteras, om sistnämnda regel gäller undantagslöst.

I fråga om flertalet typer av lokala föreskrifter är det utan tvivel så, att de rättsliga gränserna för den beslutande myndighetens kompetens måste anses bestämda under abstraherande från de faktiska förutsättningarna för meddelande av lokala föreskrifter, och att frågan om föreskrifternas erforderlighet med hänsyn till föreliggande lokala förhållanden sålunda helt faller inom vederbörande myndighets »fria skön». Men vid tillämpningen av obestämda bemyndiganden, som avse föreskrifter av lokalt konkretiserad eller tillfällig innebörd, inställer sig frågan, om kravet på normmässighet inom förvaltningen kan upprätthållas, utan att myndighetens kompetens göres beroende av att föreskrifterna kunna motiveras med faktiskt föreliggande förhållanden av undantagskaraktär. Denna fråga är särskilt av betydelse vid tillämpningen av bemyndigandena i LI 7 § 1 mom. och HSt 55 § 2 mom.¹⁸ Tidigare har framhållits, att då i egentlig mening allmängiltiga föreskrifter ej kunna ut-

¹⁸ Se ovan s. 76 f., 78 f., 96, 102. — Jfr även ang. hälsovårdsnämnd ovan s. 167.

färdas med stöd av dessa bemyndiganden, normmässighetskravet måste medföra, att länsstyrelsens föreskrifter ej endast måste ha en begränsad räckvidd utan även måste kunna motiveras med faktiska förhållanden av sådan natur, att de ej lämpa sig för en allmängiltig reglering. Härtill kommer, att frågan, om föreskrifter av denna art verkligen kunna sättas i relation till det syfte, som angives i bemyndigandet (allmän ordning, säkerhet eller hygien), knappast kan besvaras in abstracto och under bortseende från föreliggande faktiska förhållanden. När domstol har att bedöma giltigheten av en av länsstyrelse meddelad föreskrift, innefattande exempelvis en fridlysning av ett visst område, ett tillfälligt mötesförbud eller ett förbud mot badning i ett visst vattendrag, lär den ej kunna undgå att taga ställning till frågan, om det överhuvudtaget förelegat några faktiska förhållanden av undantagskaraktär, som rimligen kunnat åberopas som motiv för föreskriften.¹⁹ Huruvida föreskriften med hänsyn till dessa förhållanden verkligen varit behövlig eller icke, eller om den erhållit en ändamålsenlig utformning, lär emellertid ej kunna omprövas av domstolen.

4. Förutom den formella prövningen och kompetensprövningen äger den domstol eller myndighet, som har att tillämpa en lokal föreskrift, även underkasta densamma en materiell prövning, avseende överensstämmelsen mellan dess innehåll och innehållet i rättsregler av högre valör. I den mån denna prövning avser förhållandet till författningsbestämmelser, som gällde redan vid den lokala föreskriftens utfärdande, kommer

¹⁹ Motiveringen i fallet NJA 1939:572, där LSt:s förständigande jämlikt LI för viss person att taga vård om hundar förklarades med hänsyn till omständigheterna ha varit befogat, kan möjligen förklaras ur ovan angivna synpunkter (jfr dock *Hörstadius* i FT 1941 s. 138 f.).

Av intresse i detta sammanhang är ett norskt rättsfall, NRT 1949:797, där en person fritogs från ansvar för underlåtenhet att åtlyda polismans tillsägelse, då polismannen icke hade haft någon rimlig grund för densamma och tillsägelsen sålunda objektivt sett icke kunde sägas vara given för att upprätthålla ordningen och reglera trafiken.

den samtidigt att innebära en kompetensprövning, eftersom den beslutande myndighetens kompetens, även om detta ej framgår av bemyndigandet, givetvis ej kan omfatta en befogenhet att meddela lagstridiga föreskrifter. En renodlad materiell prövning föreligger däremot i sådana fall, där den lokala föreskriften kommit att strida mot senare utfärdade författningsbestämmelser.

Att lokala föreskrifter kunna underkastas en materiell prövning i prejudiciell väg, är odiskutabelt. Strider föreskriften mot allmän författning, måste det tillämpande organet välja mellan de inbördes motstridiga reglerna och har då givetvis att tillämpa den regel, som är av högre valör. De problem, som här kunna uppkomma, hänföra sig huvudsakligen till tolkningen av den allmänna författning, mot vilken den lokala föreskriften ifrågasättes stå i strid.²⁰ Rättspraxis är på detta område föga rikhaltig och hänför sig huvudsakligen till den situationen, att en ansvarsbestämmelse i en lokal förordning kommit i konflikt med ett straffbud i allmän författning.²¹

²⁰ Jfr ovan s. 199 ff.

²¹ Se rättsfall, anförda ovan s. 109 f. — I fallet SvJT 1946: 34 prövades en lokal fiskestadgas förenlighet med 1896 års lag om rätt till fiske. Även i vissa av de ovan not 17 anförda fallen kan det ha varit fråga om en materiell laglighetsprövning.

REFORMFÖRSLAG

Av föreliggande undersökning torde framgå, att lagstiftningen rörande den lokala förordningsmakten på åtskilliga punkter är oklar, ofullständig eller inkonsekvent vid behandlingen av olika typer av lokala förordningar. Här skall därför lämnas en kort sammanfattning av de viktigaste frågor, där ett behov av en förbättrad författningsreglering av den lokala förordningsmakten synes föreligga; inom parentes hänvisas till de sidor i den föregående framställningen, där dessa frågor behandlas. Reformbehovet bedömes här enbart ur rätts-teknisk synpunkt, och några i egentlig mening rättspolitiska ställningstaganden komma ej att göras.

Vissa av de *författningsbemyndiganden*, varpå den lokala förordningsmakten grundar sig, äro av så obestämd karaktär, att de synas tarva en närmare precisering. Bestämmelsen i LI 7 § 1 mom. om länsstyrelses rätt att stadga viten torde kunna ges en klarare formulering, bl. a. i fråga om graden av vitesstadgandenas allmängiltighet (s. 71 ff.). Frågan om gränserna för länsstyrelses möjlighet att med stöd av detta bemyndigande ingripa i medborgerlig frihet väntar sedan länge på sin lösning (s. 54 f., 86, 92 ff.). Om en allmän ordningsstadga, gällande för hela riket, utfärdas, kan det ifrågasättas, om icke detta bemyndigande, som knappast hör hemma i en instruktion, tillsammans med det motsvarande bemyndigandet i ÖAI 7 § lämpligen borde överflyttas till ordningsstadgan och därvid sammanföras med de nuvarande bestämmelserna i OSt §§ 21 och 22. Även i fråga om de befogenheter, som länsstyrelsen kan grunda på HSt 55 § 2 mom., råder en betydande oklarhet (s. 97 ff.). Beträffande kommunala ordningsföreskrifter synes det böra övervägas, om icke tiden är mogen för utarbetande av ett normalförslag till dylika föreskrifter, i likhet med vad som föreslagits beträffande hälsovårdsordningar (jfr s. 180 f.).

Vad särskilt beträffar möjligheten att stadga *ansvarspåföljder* i lokala förordningar, måste en del författningsbemyndiganden betraktas som otillfredsställande. Legalitetsprincipen har ej kunnat upprätthållas konsekvent. Anses det önskvärt, att länsstyrelse skall äga stadga viten i hälsovårdsfrågor, böra uttryckliga bestämmelser härom intagas i HSt 55 § 2 mom., LivsmSt 87 § och EpidL 13 § 1 mom. (s.

97 ff., 104 f.). Detsamma gäller KK 17/10 1941 (nr 843) ang. bestämmelser mot vattenförorening samt OSt § 23 (s. 105 not 12, s. 134). Vad beträffar påföljdsbeloppens storlek, synes det böra övervägas, om icke en maximigräns bör sättas för länsstyrelses rätt att stadga viten (s. 106 not 18); vidare är det önskvärt, att författningsbemyndigandena i de fall, där dagsböter kunna stadgas, direkt utsäga detta (s. 106 f., 214). I tydlighetens intresse bör regeln, att viten eller böter ej få stadgas i en lokal förordning för fall, där ansvar är bestämt i lag eller författning, komma till direkt uttryck i alla de bemyndiganden, som röra möjligheten att stadga ansvarspåföljder i lokala förordningar (s. 108 ff., 215 f.).

Vad beträffar *besvärsförfarandet* är det önskvärt, att det inbördes förhållandet mellan de båda subsidiära besvärslagarna i LI 56 § och lagen 4/6 1954 (nr 355) om besvärstid klarlägges (s. 116, 234 f.). VägtrF 76 § bör förtydligas, så att ovisshet ej behöver råda om överklagbarheten av magistrats eller kommunalborgmästares beslut om utfärdande av lokala trafikföreskrifter (s. 139). Frågan om regeringsrättens eller Kmts i statsrådet behörighet att pröva besvär över länsstyrelses vitesstadganden jämlikt LI 7 § 1 mom. eller HSt 55 § 2 mom. torde kunna lösas genom ett förtydligande av RegRL 2 § mom. 16:o eller 17:o (s. 121 f.). Att stadgandet i RegRL 3 § 1 st. om handläggningen av besvär i underställningsmål avser även handläggningen av samtidigt fullföljda kommunalbesvär, skulle kunna komma till tydligare uttryck i lagtexten (s. 235).

I fråga om *underställningsförfarandet* framstår det som en brist, att uttryckliga regler rörande frågan om underställningsmyndighetens skyldighet att fastställa kommunens beslut i oförändrat skick saknas i byggnadslagstiftningen (s. 225 ff.). De regler om *effektivitetskontrollen*, som finnas i HSt 30 § 2 mom. och LivsmSt 105 §, synes vara lämpade som förebild för lösningen av motsvarande frågor i BrSt, OSt och möjligen BySt (s. 238 ff.); härvid bör emellertid klart utsägas, att underställning hos Kmt är nödvändig, så snart länsstyrelsen på någon punkt avviker från kommunens beslut (s. 226 f.).

Slutligen märkes, att frågan, i vad mån en lokal förordning skall *lända till efterrättelse utan hinder av anförda besvär* är obesvarad i flera författningar (s. 247 ff.), samt att bestämmelser i ett flertal fall saknas om formerna för *kungörande* av lokala föreskrifter (s. 259).

BILAGOR¹

A. KRes 4/3 1774 på allmogens besvär, 40 §²

Allmogen i Sundswalls Län besvärar sig i underdånighet ther-
öfwer, att Kongl. Maj:t:s Befallningshafwande ålagt alla them wissa
witen, som försumma Årlig dikning, legders uptagande och stens Af-
försel utur Åkren, med mera; anhållandes i lika underdånighet, att
thessa witen måtte uphäfwas och uti hushållsmål hädanefter icke
föreläggas.

Kongl. Maj:t finner betänkeligt, att härtill Nådigt bifall lemna, hälst
Kongl. Maj:t ingalunda will betaga Lagen then kraft och werkan then
äga bör emot Tredskande undersåtare, aldraminst få theras egen nytta
therunder beror.

B. KBr 14/12 1781 till landshövdingen Frank i Örebro, ang. witesböter, som blivit av KB utsatta³

Wi hafwa i nåder låtit Oss föredraga Eder underd. skrifwelse af
d. 23. Martii innewarande år, ang:de Bonden Jonas Andersson i Kett-
skede, som blifwit lagförd för thet han utan tilstånd låtit upsätta en
Sqwalteqwarn och therå emot Tullkappe såd förmalit, men af Kumla
Härads Rätt niutit förskoning ifrån the af Wår Befallningshafwande
i länet å thenna förbrytelse d. 26. Augusti 1765, utsatta Wites böter
och endast blifwit pliktfäld efter 20. C. 5. §. B. B. samt ålagd att ut-
rifwa qwarnen; Hwilket förfarande Wår och R:s Swea Hofrätt skal
hafwa gillat: Hemställandes I underdånigst, om sådane af Wåre Be-
fallningshafwande i Hushållnings och Politie mål utfärdade Wites
förbud få af domstolarne eftergifwas eller ej.

¹ Här återgivas vissa hittills otryckta handlingar av betydelse för histo-
riken över länsstyrelsernas och magistraternas förordningsmakt.

² RA: Riksdagsacta 1771—72, vol. 1. — Jfr *Herlitz* i ST 1921 s. 144 not 3.

³ RA: Justitierevisionens koncept 1781. — Enligt anteckningar på kon-
ceptet blev brevet justerat i rådet 7/1, underskrivet 11/1 och expedierat
17/1 1782.

Härå lärer Eder til nådigt swar, att som i ofwanber:de mål åklagaren låtit Härads Rättens utslag winna laga kraft, Så finne Wi thet HofRätten rätteligen förfarit, tå then uppå Eder efteråt therom gjorde anmälan förklarar sig ej kunna thetta mål til pröfning uptaga; Men i öfrigt låte Wi en nådig befallning til Hofrätten afgå, att kundgöra samtel: underdomare, thet the i Oeconomie och Politie mål, af Wåre Befallningshafwande i stöd af Lag och Kongl. Förordningar utsatte och behörigen kundgiorde Witen, af domaren icke få eftergifwas, utan tå then åklagade lagligen är förwunnen til then emot honom angifne förbrytelse, bör han utom then i lag och K. förordningar stadgade plikt, äfwen fällas til thet af Wår Bef.Haf:de utsatte Witet: Thet HofR:n äfwen, tå slike mål genom beswär tit inkomma, har att i akt taga. Wi befalle etc. Stockholms Slott d. 14. Decembr. 1781.

C. Lagkommissionens skrivelse till KMt 4/2 1807, p. 41 ⁴

Då wid pröfningen af Besvär öfver UnderRätts Utslag, hvarigenom någor, likmätigt Kongl: Brefvet den 14 Dec: 1781., blifvit fäld till et af Eders Kongl: Majts Befallningshafwande uti Oeconomie och Politie mål utsatt och behörigen kungjort vite, HofRätten förklarar et sådant vite, såsom olämpligt eller öfverflödigt, böra wara utan verkan, befrias väl den då klagande parten från dess erläggande; men Eders Kongl: Majts Befallningshafvandes kungörelse upphörer ej derföre at emot ortens öfrige innevånare, hvilka ej varit eller ej kunnat wara hörde, anses såsom gällande, så framt HofRätten ej tillika genom skrifvelse till Landshöfdingen och vederbörande Domare meddelar underrättelser om sitt i afseende på vitet fattade beslut. LagCommissionen hemställer derföre i underdånighet *om icke HofRätten bör i agt taga denna i omförmälte händelse nödiga författning och det derjemte ålliga Eders Kongl: Majts Befallningshafvande at då det allmänt kundgjorde wites förbudet warder af HofRätten ogilladt äfwen igenom allmän kungörelse förklara at samma wites förbud kommer till all werkan at förfalla.*

D. Utdrag ur HD:s protokoll 28/5 1807 ⁵

3:o Götha HofRätts underdåniga skrifvelse af den 15 sistledne Martii, hwarutinnan förmäles, det HofRätten vid förehafwande af Wåxviks,

⁴ RA: Lagkommissionen 1792—1808, skrivelser till KMt.

⁵ RA: HD:s protokoll 1807, maj—sept. (Även i justitierevisionens koncept 1807, april—maj, vol. nr 506.)

Hofvanes, Holes, Ragnildsruds, Tomtas, Hofstens, Grafs, Önas, Stensmyres, Wäselegårdens och Stora Högs åboers till HofRätten i 3:ne särskildte mål inkomne Klagomål deröfwer, at Jösse HäradsRätt på Krono Länsmannen A. Nyströms åtal genom Utslag den 22 December sidstledne år fällt hwar och en af nämde hemmansåboer, at för ogild wäg icke allenast böta En rdr utan erlægga ett wite Sex rdr 32 sk., inhämtat huruledes Kongl. Maj:ts Befallningshafwande i Wermeland förmedelst allmän Kundgörelse den 18 Augusti 1804 stadgat en gång för alla ett wite af Sex rdr 32 sk. Banco, såsom laga påföljd för dem, som wid anstald Syn hafwa ogilda wägstycken.

Wid ett sådant förewettande har HofRätten wäl funnit jemlikt Kongl. Maj:ts Nådiga Bref af den 14 December 1781, att Kongl. Maj:ts Befallningshafwande äger wäl at i oeconomie och Politie mål förelägga witen; äfwensom domare är ålagt, at icke eftergifwa sådane i stöd af Kongl. Författningar utsatte och behörigen kungjorde witen, då den tilltalade lagligen är förwunnen till den emot honom angifne förbrytelse, men i betraktande af [at] i förewarande och andra lika beskaffade mål, utom den påföljd af böter, som i 25 Capitlet 11 §. Byggnings Balken är utsatt för den, hwilken ogild wäg hafwer; Lagen jämwäl tillåter wederbörande KronoBetjente at låta för lega bättra det bristfälliga wägstycket och ersättning derföre af den tredskande uttaga; I anseende hwartill och då den försummelige wäghållaren således på dubbelt sätt kan tillhållas at sin skyldighet fullgöra, har HofRätten icke ansedt den af Kongl. Maj:ts Befallningshafwande widtagna anstalt medelst witen föreläggande wara med Lag och Författningar i detta fall förenlig, hålst i fråga warande Kongl. Maj:ts Befallningshafwandes utfärdade Kundgörelse innefattar en så allmän och för framtiden stadgad påföljd, at ansvaret för befunnen bristfällighet å wäg, om den tillkommit, antingen genom någon tillfällig händelse, eller wäghållarens tredska och försummelse, altid skulle för den tilltalade blifwa enahanda, utan wid ett sådant förewettande då Lagen stadgat ett annat sätt för den försummelige wäghållaren, mera wärksamt än witen, hwilka ofta endast tjena åklagares riktan med menighetens känbara skada trott sig böra till Kongl. Maj:ts Nädigste godtfinnande hemställa huruwida Kongl. Maj:ts Befallningshafwandes meranämnde Kundgörelse borde wid i fråga warande måls afdömande till efterrättelse tjena, samt om icke samma Kundgörelse äfwen framdeles må till sin wärckan uphöra.

Och tillstyrkte Högsta Domstolen i underdånighet at HofRätten kunde undfå befallning at utan hinder af omförmälte Kongl. Maj:ts Befallningshafwandes Kundgörelse målet Lag och beskaffenhet likmätigt afgöra: och at Kongl. Maj:ts Befallningshafwande i ofwan-

nämde Län borde af HofRätten anbefallas, at genom utgående Publicationer i Länet, det stadgade witet uphäfwa; hwarom Bref till HofRätten borde afgå.

E. Utdrag ur HD:s protokoll 26/10 1813^{*}

3:o De Besvär Expeditions Fogden och Krono Länsmannen Johan Lundquist deröfver i underdånighet anför, att sedan Wadsbo HäradRätt, genom Utslag den 20. Julii 1812, dömt Hustru Catharina Jonsdotter från Männen, utom serskildt ansvar för det hon skuffat sine Svärföräldrar, att för det hon den 29 nästförutgångne Junii inför Domstolen inställt sig drucken, jemlikt Förordningen den 17. April 1733., böta En Riksdaler, 32 skill. till tveskiftes emellan angifvaren och Binnebergs fattige, samt att erlægga det vite Kongl. Majt:s Befallningshafvandes i Länet kungörelse under den 29 Januarii 1812 utstakar med Fem Riksdaler, äfvenledes till tveskiftes emellan Konungen och Krono-Sakföraren; Så har Götha HofRätt, hvars pröfning detta HäradRättens beslut blifwit, i afseende på ansvaret för Svärföräldrarnes ofredande, underställt, genom Utslag den 4. November sistlidet år, på det sätt fastställt HäradRättens Utslag, att Catharina Jonsdotter, utom det henne för Svärföräldrarnes förolämpande ålagde ansvar, borde, för det hon inför Domstolen varit af drycker öfverlastad, jemlikt Kongl. Förordningen den 17 April 1733, böta En Riksdaler, 32 skill. till den fördelning HäradRätten stadgat; Men af den anledning, att HofRätten redan före detta förklarat det af Kongl. Majt:s Befallningshafvande i Skaraborgs Län, genom kungörelse den 29 Januarii 1812 för fylleri stadgade vite olämpeligt, Catharina Jonsdotter ifrån utgifvande af samma vite befriat; Deruti ändring i underdånighet sökes; Hvaröfver HofRätten blifvit hörd och Catharina Jonsdotter underdånig förklaring afgifvit.

Afhördes.

Högsta Domstolen fann, att, uti ett så beskaffadt mål som detta, der genom ett allmänt stadgande bestämdt straff varit utsatt å förbrytelser, utan att någon Författning lemnar anledning dertill, att straffet efter omständigheterna öka, det af Kongl. Majt:s Befallningshafvande stadgade vite icke är lämpeligt, och tillstyrkte alltså i underdånighet fastställelse å det slut, hvaruti HofRätten stadnat; Men som genom Kongl. Förordningen den 24 augusti detta år och det högre ansvar å fylleri, som deruti bestämmes, verkan af Kongl. Majt:s Befallnings-

^{*} RA: HD:s protokoll 1813, juli—dec. — De i målet anförda författningarna återfinnas hos *Modée* II s. 998, *Aurelius* s. 38 och *Backman* II s. 13.

hafvandes med hänsigt till äldre Författningar stadgade vite förfallit; fann Högsta Domstolen någon återkallelse af samma vite, på sätt Kongl. Förklaringen den 23 Mars 1807 föreskrifver, i detta fall icke äga rum.

F. Utdrag ur HD:s protokoll 2/12 1813⁷

2:o De besvär, KronoLänsmannen Pehr Smedborgh i underdånighet anfört deröfver, att sedan Walle HäradsRätt, genom Utslag den 15 October 1811, dömt Måns Andersson i Munckebo, för det han inför HäradsRätten den 30 förutgångne September varit af starka drycker öfwerlastad, ej allenast att, jemlikt Kongl. Placatet den 17 April 1733, böta En Riksdaler 32 Skillingar, utan ock, att erlægga ett af Konungens Befallningshafvande i Skaraborgs Län, genom Allmän Kungörelse den 7 September berörde år för slike förbrytelser stadgad vite fem Riksdaler Banco; Så har Kongl. Majts och Rikets Götha HofRätt, medelst Utslag den 14 April 1812, förklarat Konungens Befallningshafvande i mål af denna beskaffenhet icke äga utsätta viten samt med anledning deraf Måns Andersson från den honom ålagde vitesbot befriat; Deruti ändring i underdånighet sökes; hvarjemte ej mindre Konungens Befallningshafvande i Skaraborgs Län, som klagandens underdåniga besvär till Kongl. Majt insändt, de samma understödt, än jemväl StatsRådet och Landshöfdingen Friherre Georg Adlersparre anmält särskild underdånig klagan deröfver, att HofRätten, i anledning af detta derstädes förekomne mål uti skrifvelse af den 14 April nästlidet år, anmodat Friherren, StatsRådet och Landshöfdingen, att återkalla det af honom uti ofvanberörde kungörelse af den 7 September 1811 utsatte vite för den, som på Gästgifvaregårdar, tingställen samt vid Mantalsskrifningar och andre Allmänna samlingsställen finnes vara öfverlastad af starka drycker eller eljest derstädes förorsaka buller och oljud; hvaröfver HofRätten blifvit hörd och med underdånigt Utlåtande inkommit.

Afhördes.

I likhet med hvad Högste Domstolen uti ett förut den 26 sistledne October förehaft mål, rörande Länsmannen Johan Lundquists underdåniga besvär i enahanda ämne, sig yttrat fann Högste Domstolen, att, uti så beskaffadt mål, som detta, der genom ett allmänt stadgande, bestämdt straff varit utsatt å förbrytelser, utan att någon författning lemna anledning dertill, att straffet efter omständigheterna öka,

⁷ RA: HD:s protokoll 1813, juli—dec. — Jfr *Aurelius* s. 30.

det af Kongl. Majts Befallningshafvande stadgade vite icke varit lämpeligt. I följd hvaraf Högsta Domstolen således tillstyrkte fastställelse af det slut, hvori HofRätten stadnat; Men som genom Förordningen den 24 Augusti detta år och det högre ansvar å Fylleri, som deruti bestämmes, verkan af Kongl. Majts Befallningshafvandes, med hänsigt till äldre Författningar, stadgade vite förfallit, ansåg Högste Domstolen någon återkallelse af samma vite, på sätt Kongl. Förklaringen den 23 Mars 1807 föreskrifver, i detta fall icke äga rum.

G. Justitiekanslerns underdåniga memorial 1/10 1839^a

Ehuru 3:dje punkten uti Konung Gustaf II Adolfs Stadga om Städernes administration af den 26 December 1619. lemnar rättighet åt Borgmästare och Råd att, såsom orden lyda, *för ordningens och Polisens vidmakthållande, ordinera och skicka uti Staden, efter som nyttigt och godt vara kan*, torde det likväl så mycket helre wara twifelaktigt, att en lagstiftande makt blifvit öfverlämnad åt nämnde Embetsmyndighet, som den Kongl. Stadgan, jemte omförmäldte förordnande innehåller, att Borgmästare och Råd ej må förfara emot Lagen, Konungens Stadgar, eller Städernes egne Privilegier, utan borde, då frågan anginge sådane ämnen, *allt författas och Konungen till confirmation presenteras*.

Det är likväl sannolikt, att Städernes Magistrater af denna Stadga tagit sig anledning till de åtskillige kungörelser och vitesförbud, som tid efter annan blifvit utfärdade i Städerna. Justitiæ Canzlerns Embetet, som af Stadsfiskalernes arbetsförteckningar, samt andre inkomne handlingar inhämtat, att Stads Domstolarne, uti flere fall, tillämpa sådane kungörelser och förbud, ehuru de understundom stå i uppenbar strid med de grunder, på hvilka Lagen i allmänhet hvilat, har, med anledning af 8. §. uti den för Justitiæ Canzlern den 3. Augusti 1809. utfärdade Nådiga Instruction, ansett sin pligt fordra att inhämta närmare kännedom i detta ämne, samt i följd deraf från Magistraterna i Rikets samtliga städer, med undantag af Stockholm, der icke Magistraten, utan Öfverståthållaren har inseende öfver Polismänskapet, infordrat uppgifter på de kungörelser och vitesförbud, som i Städerna tillämpas i Ekonomi och Politi mål, af hvilka uppgifter Justitiæ Canzlerns Embetet låtit uprätta ett Sammandrag, som härjemte i underdånighet öfverlemnas.

^a Avtryckt efter originalet, vilket förvaras bland förarbetena till ÖSt (RA: Civildepartementets handlingar 24/3 1868; jfr även Justitiekanslersämbetets arkiv, registratur för 1839). Det i memorialet omnämnda sammandraget har ej kunnat återfinnas.

Detta sammandrag visar bland annat, att, ehuru Lagen för underlåtenhet att, på förfallodagen betala en skuld, ej bestämmer annan påföljd än skadeersättning genom erläggande af ränta, den, som i Städerne Borås och Gefle ej betalar på auktion inropade varor, inom åtta dagar efter inropet, måste vidkännas ännu en ytterligare påföljd, den nemligen att plikta Tre procent af den inropade varans värde: att den som i Gefle reder dref, utan att deröfver innehafva Säljarens räkning, eller, om varan till bearbetning utlemnats, bevis derom af Egaren, skall plikta efter 49. Cap. 1 §. MissgerningsBalken, genom hvilket stadgande till missgerningar blifvit hänförd en handling, till hvilken hvar och en utan klander och åtal är berättigad: att, uti Ystad och Mariestad, den arbetskarl, som ej mot samma arbetslön, som han af enskilde erhåller, verkställer det arbete för allmän nytta och snygghet, som Magistraten anbefaller, för denna olydnad fälles till böter, ett förhållande, hvarigenom arbetaren, oaktadt den personliga frihet, som han bör åtnjuta, så länge han ej, genom brott densamma förverkat, betages den förnämste af sina rättigheter, den som skall bereda utkomst åt honom och hans omvårdnad, den nemligen att disponera öfver sin egen arbetskraft: att uti Wimmerby den, som visar vårdslöshet vid Brandwakten, och uti Norrköping de kuskar och betjenter, som ej iakttaga föreskrifven ordning vid färden till eller ifrån Spektakler eller andre dylika tillfällen, eller lemna hästar och åkdon utan vård, skola rida på den såkallade Trädhästen, ett skamstraff, hvars olämplighet icke någon numera lärer bestrida: att vistande utanför kyrkodörrarne i sistnämnde stad, under Gudstjenst, jemte penningplikt medför stockstraff, en påföljd så mycket mera olämplig, som den stadgats för gerningar, åt hvilka endast godtycket, men icke begreppet om rätt gifvit stämpeln af brott: att uti Piteå den besynnerliga vanan inrotat sig, att utdela så kallade handplaggor åt minderåriga för åtskillige förseelser: att, ehuru sjöfolk sannolikt allestädes, der sjöfart idkas, har för sed att, utan åtal, med sång uppmuntra hvarannan till arbete, en sed, som ej synes hafva oskäl med sig, alt sjungande likväl, under lossning och lastning i hamn, är uti Gefle förbjudet vid Tre Rdr. 16 s. vite: att den, som uti nyssnämnde stad, sedan det blifvit mörkt, vistas inom den så kallade Kålhagsstängseln, är, jemte böter, underkastad det äfventyr, att skadas af de vapen, hvarmed de på stället befintlige wakter äro försedde, ett äfventyr, hvilket, efter allmän Lag, likväl ingen kan underkastas, som ej gjort sig skyldig till groft brott, hvilket väl ej kan sägas inträffa med den, som af okunnighet eller annan anledning längre, än måhända vederbör, vistas inom en inhägnad plats: att, i Söderköping, vistande på krog eller värdshus utöfver föreskrifven tid, medför in-

manande i häkte, en påföljd serdeles oväntad för dem, hvilka, såsom främlingar, besöka denna stad, utan kännedom om dess serskilda Lagstiftning: att uti Falkenberg minderåriges vitnesberättelser gälla såsom bevis uti vissa mål, hvarigenom en bestämd Lagförändring blifvit tillvägabragt uti 17. Cap. 7 §. Rättegångs Balken, som bland annat förmår, att de, som ej uppnått femton års ålder, ej må såsom vitnen antagas: att uti Ystad förbud blifvit utfärdadt för den, som under husbonde wälde är, att, efter solens nedgång, begifva sig utom hus, utan tillstånd och bevis af husbonden, äfvensom serskilde böter blifvit stadgade mot sammanskockning eller om någon, under nämnde cathogori, är med så kalladt tillhygge försedd, hvilket haft till följd att en Tunnbindare Lärling, som med Tre andre uppehållit sig å stadens gator, en afton sedan det blifvit mörkt, utan att vara försedd med bevis om husbondens tillstånd dertill, samt dervid innehaft en käpp om en alns längd, blifvit fäld att, i brist af böter, Sexton Rdr. 32 s., undergå Tre weckors fängelse: att uti Christianstad gossar, som sedan det blifvit mörkt, samla sig å gata till ett antal af öfver fyra, derföre skola undergå ett förnedrande straff, eller att sitta i Stocken, samt att uti flere städer föreskrifter, stadgande böter från En Rdr 32 s. till Tjugu Rdr, äro gifna till inskränkning och hindrande af den tjenande och arbetande Classens dansnöjen, hvilka, i stället att förbjudas, snarare torde böra befordras såsom ett medel till förströelse och förekommande af brännvinsupande, olofliga spel och slagsmål under de lediga stunder, som nyssnämnde samhällsmedlemmar någon gång åtnjuta.

Af det, som nu i underdånighet blifvit anfördt, hvilket, om det för ändamålet vore nödigt, skulle kunna med ännu flere exempel tillökas, synes det vara klart, att en Lagstiftande makt af Magistraterna i flere af Rikets Städer utöfvas, utan att Konung och Ständer dertill samtyckt, med undantag likwäl för staden Götheborg, hvars Magistrat, enligt 5 §. uti Kongl. Förordningen den 19. Augusti 1807. äger att, med Landshöfdingens minne, uti mål af mindre betydighet vidtaga de Polisförfattningar, som kunna anses nödige. Men ett sådant förhållande måste otvifvelaktigt utöfva ett menligt inflytande på den allmänna ordningen och den gemensamhet i seder och bruk, samt likhet uti Lagar och Författningar för hela Samhället, som utgöra ett af nationalitetens kännemärken och bidraga till dess bibehållande. Det synes vara ostridigt, att äfven i de fall, der vidmakthållande af ordning och polis fordrar vitens bestämmande för öfverträdelser och glömska af Embetsmyndigheters i enlighet med Lag gifne föreskrifter, desse viten icke böra vara på det ena stället mångdubbelt större än på det andra; och framför allt torde det medgifvas, att rättigheten att

stadga kroppsstraff, likasom andra straff i allmänhet, ej kan tillkomma någon annan än den makt som Regeringsformen känt såsom Lagstiftare, eller Konung och ständer gemensamt, samt i vissa mål Konungen ensam, men visserligen icke städernes Magistrater, eller hvilken annan Embetsmyndighet som helst.

Med å ena sidan fästadt afseende härpå, men då å den andra förekommer, att de i städerna, i jämförelse med landsbygden, warande serskildte förhållanden påkalla serskildte stadgar, till vidmakthållande af ordning samt trygghet för städernes Inwånare, vågar Justitiæ Canzlers Embetet i underdånighet hemställa, om icke Eders Kongl. Majt., för vinnande af det ändamål, att sådane stadgar ej må saknas, der de äro nödige, men ej eller utfärdas af dem, som dertill ej äga rätt, skulle i Nåder täckas anbefalla Dess Befallningshafvande, att, hvar i sitt Län, från de derinom warande Städernes Magistrater, infordra förslag till de ordningsstadgar, som af dem i Ekonomi- och Politimål anses behöflige, jemte upgift å de serskilde Kongl. Resolutioner, Ordningar, Reglementen, Stadgar och Författningar, som, uti så beskaffade mål, kunna wara för hvarje stad i Nåder utfärdade, samt att dessa Förslag böra, åtföljde af Eders Kongl. Majts Befallningshafvandes egna utlåtanden, till Eders Kongl. Majt. i underdånighet insändas, hvarefter Eders Kongl. Majt torde komma i tillfälle att, i detta maktpåliggande ärende, vidtaga de Lagstiftningsåtgärder, som af tiden och omständigheterna kunna påkallas.

I nära sammanhang med det ämne, hvarå Justitiæ Canzlers Embetet nu vågat fästa Eders Kongl. Majts Nådiga upmärksamhet, står den Lagstiftning, som Öfverståthållaren i Stockholm och Eders Kongl. Majts Befallningshafvande i Länen hitintills uti Ekonomi- och Polismål utöfvat. Sedan Kongl. Majt. den 14. December 1781. stadgat, att de uti sådane mål af Kongl. Majts Befallningshafvande i stöd af Lag och Kongl. förordningar utsatte och behörigen kungjorde viten ej fingo af Domaren eftergifvas, har Eders Kongl. Majts Befallningshafvandes rättighet till en dylik Lagstiftning ansetts ostridig. Tvifvelaktigt torde likväl wara huruvida sådant öfverensstämmer med de grunder, på hvilka det nuvarande Regeringssättet hvilat. GrundLagen erkänner icke Öfverståthållaren eller Läns Styrelsen såsom Lagstiftare, hvarken i ett eller annat afseende, en egenskap, som icke eller står väl tillsamman med den verkställande makt, som utgör deras hufvudsakliga befattning. Ostridigt torde det också vara, att den åt dem lemnade Lagstiftning någon gång utöfvats på ett sätt, som med Rikets Lagstiftning i öfrigt icke varit öfverensstämmande. Nödvändigheten synes således fordra, att anledningen till de missförhållanden, som i detta afseende hittills blifvit bemärkte, varder un-

danröjd; hvarföre och då det i alla fall är af vigt, att enhet i Lagstiftningen öfver hela Riket må vinnas, hvilket ändamål icke kan uppnås, så länge rättighet att utfärda Författningar till rättelse för en mindre eller större allmänhet, tillerkännes och utöfvas af någon annan än af Konung och ständer eller af Konungen ensam, Justitiæ Canzlers Embetet, som, med afseende på hvad som nu är till efterrättelse gällande, ansett sig icke böra, utan föregången underdånig anmälan hos Eders Kongl. Majt., med detta ärende taga någon befattning, dristar till Eders Kongl. Majts Nådiga pröfning öfverlemna, om icke Öfverståthållaren och Eders Kongl. Majts Befallningshafvande kunde i Nåder anbefallas, att hvar för sig inkomma med underdåniga uppgifter å de kungörelser och vitesförbud, som af dem tid efter annan blifvit utfärdade, som ännu icke äro uphäfne och således lända till efterrättelse; hvarefter Eders Kongl. Majt med detta ärende lärer så förfara, som Eders Kongl. Majt. i Nåder finner med Landets väl vara öfverensstämmande.

SUMMARY

THE POWER OF MAKING LOCAL BY-LAWS IN SWEDEN

This treatise deals with problems concerning the power, vested in local authorities, of making by-laws. Such power in Sweden belongs to the provincial governments, the bodies of town magistrates and the communal councils of the towns, and of the urban and rural districts; the communal by-laws, however, must be confirmed by the provincial government or, in some cases, by the King. By-laws can be made for several purposes, some of the most important being public order and security, public health, building and planning, protection from fire and the regulation of traffic.

The origin of the power of making local by-laws is to be found in the custom of prescribing fines for certain kinds of neglect and misdemeanour, which the provincial governments, the bodies of town magistrates and the parish meetings seem to have developed at the latest in the 18th century. The legal foundation of these prescripts in the beginning was dubious, but gradually the principle has been accepted that the power of making by-laws can be derived only from a statute, or from an ordinance made by the King. The legislation has provided the necessary authority for many types of by-laws, the evolution showing a transition from wide and vague empowering rules to more specialized and determined authorizations, often completed by model by-laws. The obedience to the by-laws, originally being guaranteed through fines prescribed by the local authorities, is, in many cases, nowadays secured by means of penalties stipulated in the empowering statute.

The first chapter of the treatise deals with some general aspects of the matter. The subject of the investigation is determined as such rules made by local authorities, which are guaranteed by penalties and directed to the public (§ 1). Further the constitutional foundations of the power of making by-laws are treated (§ 2), as well as the by-laws from the point of view of legislative technique (§ 3).

The second chapter is devoted to the power of making by-laws

vested in the provincial governments. After an historical survey (§ 1) and an account of the legislation (§ 2), special attention is paid to the interpretation of some very vague empowering rules concerning the competence of the provincial governments for maintenance of public order and security and public health; the author here comes to the conclusion that this competence does not include any power of making general and permanent by-laws, but is only a power of prescribing rules of a locally or temporarily limited scope, grounded on some actual danger (§ 3 A, B). Next the power of prescribing fines is treated, and especially the limits of this power set by penalties stipulated in the law (§ 3 C). Lastly it is established (§ 4), that the by-laws made by the provincial governments are subject to appeal, generally to the King (i. e. the Government), but in some cases to the Government Court (i. e. the supreme administrative court).

The third chapter deals with the powers of the bodies of town magistrates and some authorities of equal status. An historical survey is here made (§ 1), and the power of making by-laws in some special matters concerning public order is treated (§ 2), and so the power of regulating traffic in the towns (§ 3). The by-laws made by these authorities are subject to appeal, in the first instance to the provincial governments, and in the second instance to the King (§ 4).

The communal by-laws, which are the subject of the fourth chapter, have derived from agreements formerly made at the parish meetings (§ 1). Nowadays, the legislation knows several special types of communal by-laws, concerning e. g. public order, public health, building and planning, protection from fire and closing of shops (§ 2). The communal by-laws, which are made by the communal councils, are as a rule characterized by a general and permanent purport (§ 3 A). Their sphere of validity can be extended to the whole territory of the commune but not further (§ 3 B). Certain kinds of by-laws must be made by the communes and must be given a satisfactory content, others are facultative; the empowering rules can be more or less determined and thus give more or less freedom of decision to the communal councils (§ 3 C). As for infringements upon personal integrity or private property an explicit authorization must be required in the empowering rule, which in some cases must have the form of a statute (§ 3 D). The conceptions of freedom and justice set certain limits to the power of making by-laws; for the guarding of these limits the Swedish precedents have made use of the principle that a by-law must not be *ultra vires* or repugnant to law; but the English principle that a by-law must not be unreasonable seems not to have been openly accepted in Sweden (§ 3 E). The obedience to a communal by-law in

general is secured by means of fines prescribed in the by-law itself (§ 3 F). The state control of the making of communal by-laws is a little complicated (§ 4). The decision of the communal council may be challenged through an appeal to the provincial government and from there to the Government Court; but it is subject to cassation only if it is unlawful, not because it is found to be inappropriate (§ 4 A). The communal by-laws must be confirmed, in some cases by the King, but generally by the provincial governments, from which an appeal can be made to the King; the confirming authority has to examine the by-law as to its appropriateness but must not alter it (§ 4 B). By-laws which the commune is obliged to make may, in some cases, be issued by the King or the provincial government, if the commune should neglect its duty (§ 4 C).

The fifth and last chapter deals with some general problems concerning the applicability of local by-laws. At first the promulgation and bringing into force of by-laws is treated, and especially the complications caused by the possibility of appeal against by-laws (§ 1). The forms of publication and their importance for the applicability of by-laws are examined (§ 2), further the possibility of abrogating and amending by-laws and giving dispensations from them (§ 3), and the influence of new legislation on the validity of older by-laws (§ 4). The last section deals with the power of courts and administrative authorities to judge of the validity of by-laws in cases concerning their application, a power which only refers to the lawfulness of a by-law and never includes a right to abrogate it (§ 5).

SKRIFTER UTGIVNA AV
JURIDISKA FAKULTETEN I LUND

- I. *Karl Olivecrona*: Döma till konung. 2:—.
- II. *Karl Olivecrona*: Domen i tvistemål. 8: 50.
- III. *Hjalmar Karlgren*: Skadeståndsläran. Slutsåld.
(Ersatt av: *Hjalmar Karlgren*: Skadeståndsrätt. 18:—, inb. 23: 50. Norstedts)
- IV. *Folke Schmidt*: Faran och försäkringsfallet. 8: 50.
- V. *Sven Larsson*: Om personligt betalningsansvar för inteckning. (Slutsåld)
- VI. *Per Nilsson-Stjernquist*: Om handräckningsutslag. 8: 50.
- VII. *Folke Schmidt, L. Gräntze, A. Roos*: Arbets-
tid och semester för jordbrukets utearbetare. 5:—.
- VIII. *Albert Ernberg*: Grunder för gruverätt till stenköl och eldfasta leror. 7: 50.
(Gleerupska Universitetsbokhandeln)
- IX. *Tore Strömberg*: Om konfiskation som brotts-
påföljd. 14:—.
- X. *Håkan Strömberg*: Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare. 16:—.
- XI. *Sven Bramsjö*: Om avtals återgång. 16:—.
- XII. *Fritjof Lejman*: Rättsförhållandet mellan hyresvärd och hyresgäst. 17:—.
- XIII. *Per Nilsson-Stjernquist*: Föreningsfirmans funktion. 8: 50.
- XIV. *Per Olof Ekelöf*: Är den juridiska doktrinen en teknik eller en vetenskap? 3: 50.
- XV. *Erik Danielsson*: Aktiekapitalet. 19:—.
- XVI. *Ulf Persson*: Skada och värde. 20:—.
- XVII. *Håkan Strömberg*: Den lokala förordningsmakten. 18:—.

CW K GLEERUP • LUND

Pris kr. 18:—