Almqvist & Wiksell

Stig Jägerskiöld

Offentlig rätt

E-boken är publicerad av Juridiska fakulteten vid Lunds universitet 2023
eISBN: 9789198891867
DOI: https://doi.org/10.37852/oblu.236

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.

Juridikbok.se

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 vidaredistribuera 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 gör något som licensen tillåter.

Se även information på
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv

http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:juridikbokse-f4482

© Stig Jägerskiöld
Almqvist & Wiksell Förlag AB

Mångfaldigande av innehållet i denna bok, helt eller delvis,
är enligt lag om upphovsrätt av den 30 december 1960 förbjudet
utan medgivande av förlaget, Almqvist & Wiksell Förlag AB, Stockholm.
Förbudet avser såväl text som illustrationer och gäller varje form av mångfaldigande,
genom tryckning, duplicering, stencilering, bandinspelning etc.

Omslag Bengt Göthberg

Printed in Sweden by
Almqvist & Wiksell
Uppsala 1973

ISBN 91-20-05205-7

Juridik från Almqvist & Wiksell

Axel Adlercreutz, Svensk arbetsrätt
Axel Adlercreutz, Studiematerial i arbetsrätt
Yngve Adolphson (red.), Svensk socialrätt
Erik Anners, Europas rättshistoria 1
Erik Anners, Europas rättshistoria 2
Erik Anners, Straffrättens historia
Per Olof Bolding, Juridik och samhällsdebatt
Per Olof Bolding, Två rättegångar
Gunnar Bramstång, Den offentliga barnavården
Curt Böre, Att vara nämndeman
Curt Böre, Rättskunskap
Bengt Börjeson, Om påföljders verkningar
Ulf Cervin, Fastighetsbildning för tätbebyggelse
Ulf Cervin, Fastighetsbildning, planlagstiftning och miljörätt
Ulf Cervin, Jordabalken och fastighetsbildningslagen med kommentarer
Kai Dittmer, Kommunalförfattningar 1
Kai Dittmer, Kommunalförfattningar 2
Carl M. Elwing, Rättegångsbalken och den nya lagen om ordningsbot
Carl M. Elwing, Konkurslagstiftningen. Utkommer hösten 1973
Jan Freese, Individ–Samhälle–Integritet
Gerhard Hafström, Land och lag
Jan Hellner, Skadeståndsrätt
Stig Jägerskiöld, Tjänstemannarätt
Stig Jägerskiöld, Offentlig rätt
Berl Kutschinsky, Den almindelige retsbevidsthed
Ingmar Lidbeck–Georg Normark–Sven-Hugo Ryman, Statens tjänstemän
Lena Lindgren–Dan Magnusson–Per Stjernquist, Sociala styrningsformer
Åke Lögdberg, Upphovsrätten och fotografirätten
Gunnar Moore, Formgivningens rättsskydd
Cecilia Nettelbrandt, Lärarrätt
Carl Martin Roos, Avtal och rösträtt
Rein Rooseniit, Elevrätt
Hugo Tiberg, Mellanmansrätt
Östen Undén, Kommentar till lagfartsförordningen
Gunvor Wallin, Föräldrar och barn

Stig Jägerskiöld

Offentlig rätt

Almqvist & Wiksell
Stockholm

Innehåll

Förord 6
1 **Staten** 7
Territoriet 7
Medborgarskapet 9
2 **Statsorganisationen** 14
Statsbegreppet 14
Regeringsmakten. Från maktdelning till parlamentarism 17
Författningsreformen 18
Regeringsmaktens organisation 19
Statschefen 20
Regeringen 22
Regeringsbildningen 24
Regeringens sammansättning 25
Regeringens arbetsformer 26
Regeringsärenden 29
Statsdepartementen 32
3 **Statsförvaltningen** 36
Regeringen och förvaltningen 37
Förvaltningens självständighet 37
Förvaltningsorganisationen 39
Förvaltningspersonalen 44
Förvaltningsverksamheten 56
Förvaltningsreformen 57
Förvaltningslagen 58
Normer för förfarandet, som ej blivit enhetligt lagreglerade 62
Besvärsrätten 71
Besvärsmyndigheterna 73
Besvärsförfarandet 79
Förvaltningsprocesslagen och förvaltningslagen 80
Besvärstiden 80
Besvärsprövningen 81
Aktiv kontroll av förvaltningen 86
Skadestånd i offentlig verksamhet 87
4 **Riksdagen** 90
Riksdagens ställning 91
Riksdagens bildande 94
Mandatfördelningen 99
Valbesvär 100
Partierna 101
Riksdagsmannens rättsställning 103
Riksdagens arbetsformer 105
Propositioner, motioner, interpellationer och frågor 107
Utskottsväsendet, beredning och debatt 111
Beslutsförfarandet 120
5 **Den dömande makten** 129
Domstolsbegreppet 129
Den dömande makten och regeringen. Nådeinstitutet 133
Domstolar och förvaltningsmyndighet 134
Den dömande och den lagstiftande makten 138

6 Lagstiftning och annan normbildning 140
Lagbegreppet 140
Lagstiftningsmakten 141
Lagstiftningsförfarandet 148
Förarbeten 149
Författningens kungörande och ikraftträdande 151
Laghierarkin 152
Lagtolkning 153
Traktater 155
Oskriven rätt 156
7 Den offentliga hushållningen 159
Riksdagens finansmakt och regeringen 159
Budgettekniska principer 161
8 Kommunerna 171
Den kommunala organisationen. Kommunbegreppet 171
Den kommunala kompetensen 175
Kommuns beskattnings- och avgiftsmakt. Likställighetsgrundsatsen 178
Kommuns instruktionsmakt 179
Den kommunala organisationen 180
Fullmäktige 180
Styrelse och nämnder 185
Kommunala tjänstemän 191
Den kommunala hushållningen 193
Kommunerna och staten 195
Besvärsrätten 196
9 Medborgerliga rättigheter 199
Rättighetskonventioner 200
Inomstatlig reglering 201
Den personliga friheten 204
Egendomsskyddet 210
Åsiktsfrihet, religionsfrihet och yttrandefrihet 214
Informationsfrihet 221
Allmänna handlingars offentlighet 229
Församlingsfriheten 236
Föreningsrätten 239
Litteraturanvisningar 242
Förkortningar 255
Register 257

Förord

Det har länge förelegat ett behov av en framställning, som täcker hela den svenska offentliga rätten i dess huvuddrag. Det lagstiftningsarbete, som pågår på detta område, har emellertid hittills avhållit mig från att av trycket utgiva den framställning härav, som jag utarbetat. Sedan förslag till nya grundlagar nu lagts fram för riksdagen för att vila över val har jag vågat anse tiden kommen för att ge ut mitt arbete. Då den äldre rätten i vart fall ännu under någon tid kommer att gälla, behandlas denna parallellt med de föreslagna nya lagarna. Därmed vinnes en orientering om skiljaktigheterna mellan den gamla rätten och den nya.

Uppsala den 30 mars 1973
Stig Jägerskiöld

1 Staten

En stat består av territorium och medborgare. Inom sitt område är staten suverän, ehuru bunden av de regler som gäller för staternas samfund, folkrätten. Varje stat måste äga en ledning så organiserad, att den kan svara för statens förpliktelser och handla å dess vägnar.

Territoriet

Territoriet är det område, där staten utövar sin höghetsmakt. Här gäller den nationella rättsordningen. Territoriet består av land, vatten och luftområde däröver. Den svenska statens område får ej förminskas genom försäljning eller annan sådan transaktion (GRF § 78).

Sveriges *landgränser* är sedan länge fastställda i traktater: mot Norge år 1751, mot Finland år 1809. Vissa särregler rörande samebefolkningens rätt till renbete inom Finland, Norge och Sverige föreligger sedan gammalt, se konvention 5.2.1919 med Norge och lag 20.6.1919 i anledning härav.

Sveriges *sjöterritorium* omfattar dels inre vatten, dels ock territorialhavet. Till det inre vattnet räknas insjöar, vattendrag och kanaler, vid kusterna belägna hamnar, bukter och vikar samt vatten innanför och mellan öar, holmar och skär. I Öresund räknas allenast hamnar till inre vatten.

Territorialhavet gränsar dels till andra länders vatten, dels till det fria havet. Folkrätten tillåter staterna att ensidigt fastställa omfattningen av sitt sjöterritorium inom rimliga gränser; det lyckades ej att i 1958 års stora havsrättskonvention fastställa någon maximal gräns härför. Sverige gör anspråk på fyra nautiska mils område (=7 408 meter). Denna gräns har nu angivits i lagen 3.6.1966 om Sveriges sjöterritorium (3 §). Där sjöterritoriet gränsar mot annat lands måste detta uppdelas genom minskning av det svenska området. I några fall föreligger äldre rättsuppgörelser, som respekterats i 1966 års lag. I förhållande till Norge föreligger en skiljedom avseende Grisbådarna och en traktat av 5.4.1967 samt i förhållande till Danmark en traktatreglering från 1932 avseende Öresund.

I havsrättskonventionen har emellertid vissa regler fastställts för beräkning av baslinjen för sjöterritoriet vid bukter, vikar, öar m. m.

Några av dessa regler är återgivna i 1966 års lag, övriga i KK 3.6.1966 (nr 375).

Folkrätten anses numera dessutom medgiva att kuststaten gör gällande en fiskezon utanför det egentliga sjöterritoriet samt en zon, maximalt tolv sjömil, för övervakning. Sverige har fastställt en fiskezon på sin västkust till åtta nautiska mil (=14 816 meter) utanför en linje, som anges i KK 5.9.1968 (nr 486).

De civilrättsliga äganderättsförhållandena inom sjöterritoriet regleras av fastighetsrätten samt, i vad avser »allmänt vattenområde», av lag 1.12.1950. Rätten att där utnyttja havsbotten har tillagts staten; rätten till fiske regleras av lag 1.12.1950, som även avser den svenska fiskezonen. (Om utnyttjande och skydd av havet se SOU 1972: 43.)

Statens offentligrättsliga befogenheter på inre vatten och sjöterritoriet regleras av havsrättskonventionen. Dessa är störst på de inre vattnen (innanför nämnda baslinje) samt mindre på territorialhavet; andra nationer äger där i fredstid rätt till oskadlig genomfart m. m. Kuststaten äger däremot ensam utnyttja kontinentalsockeln utanför det egna territorialvattnet. Därmed förstås havsbotten intill 200 meters djup; utnyttjandet avser stationära tillgångar där. Sverige har 3.6.1966 ratificerat den del av konventionen, som avser kontinentalsockeln (SOU 1965: 66) och utfärdat motsvarande lagstiftning 3.6.1966.

Luftområdet över staten anses som nationellt område. Principen om havets frihet har ej fått någon motsvarighet i lufträtten.

Emellertid uppkommer frågan, hur långt ner i jorden och hur högt upp i luften staternas makt gäller. Drar man en parallell till moderna civilrättsliga regler, skulle svaret bli att detta är beroende av den faktiska möjligheten att utnyttja marken, respektive luften. Möjligheten därtill varierar emellertid med teknikens utveckling.

Med territoriet kan fartyg och luftfartyg jämställas. På internationellt vatten, respektive luftområde, betraktas de som del av hemstaten. På annan stats yttre territorialvatten och luften däröver är de i vissa hänseenden undantagna från kustlandets höghetsmakt, på de inre vattnen och i hamnar däremot helt underkastade denna (se BrB 2 kap.).

Enligt folkrättsliga regler anses ambassader m. m. som hemlandets territorium (lag 16.12.1966). Statsfartyg åtnjuter likaledes en särställning (BrB 2: 7).

Om främmande medborgares rätt att vinna *tillträde* till landet

stadgar utlänningslagen (UtlL) 30.4.1954. Envar som saknar giltigt pass, kan avvisas vid gränsen, liksom om han kan antas icke vilja ärligen försörja sig eller göra sig skyldig till sabotage eller spioneri. Den som utan pass eller erforderligt tillstånd vistas här kan förpassas (22 §). Vid social missanpassning m. m. kan utvisning ifrågakomma (29 §). Som påföljd av brott begånget i Sverige kan förvisning av utlänning övervägas (26 §); svensk medborgare kan icke landsförvisas. Utländsk medborgare kan utlämnas till annan makt för straffprocessuella åtgärder efter i utlandet förövat brott. Undantag görs för politiska och vissa andra förseelser; frågan skall prövas av domstol (lag 6.12.1957). Asyl kan beviljas politisk flykting, som hotas av avvisning eller utvisning, ävensom av humanitära skäl (2 §); avgörandet träffas i administrativ väg. Utlännings möjlighet att i Sverige utföra avlönat arbete bedöms av InvV (16 §).

För fartyg och luftfartygs tillträde till sjö- och luftterritoriet gäller folkrättsliga regler.

Medborgarskapet

Statsfolket består av landets medborgare.

Medborgarskapet har alltjämt stor rättslig betydelse. Nationaliteten avgör i många fall rättigheter och skyldigheter i förhållande till den egna staten och är alltjämt i vissa fall av vikt vid bestämmandet av tillämplig lag.

Nationalitetsprincipen har emellertid kommit i vanrykte därigenom att medborgarskapet genom olyckliga politiska åtgärder icke alltid är en rättvisande faktor. Individer tvingas ofta att bevara ett medborgarskap, varifrån de önskar bli befriade; omvänt kan de berövas sitt medborgarskap mot sin vilja. I båda fallen är följden att miljoner människor saknar ett rättvisande medborgarskap. De kommer därigenom i svårigheter, antingen med plikter mot ett för dem främmande land, eller i avsaknad av ett hemlands skydd. I ökad utsträckning har man därför bortsett från medborgarskap som rättslig anknytning och i stället beaktat rätten i det land, där människorna vistas eller eljest hör hemma (se ur svensk rättspraxis NJA 1948, s. 805; 1949, s. 82).

En stark internationalistisk strömning efter det andra världskriget har föranlett flera länder att söka utjämna de rättsliga skillnaderna mellan egna medborgare och utlänningar. I vårt land föreslog författningsutredningen (FU) en klausul av innehåll, att utlänning skulle

åtnjuta fri- och rättigheter i likhet med svensk, såvitt ej annat är särskilt stadgat.

Utvecklingen har emellertid ej gått så långt. I viktiga hänseenden skiljer medborgarskapet alltjämt svensk från utlänning, ifråga om rösträtt, värnplikt, innehav av flertalet offentliga tjänster (GRF § 28) och vissa allmänna uppdrag, förvärv av fast egendom m. m. och näringsutövning. I andra fall är utlänning enligt lagstadgande jämställd med svensk ifråga om rättigheter och skyldigheter, så i socialvårdshänseende, ifråga om rätt till allmän försäkringsförmån (LAF 1: 3), tryckfrihet samt skolplikt. Vanligen förutsätter detta dock bosättning under viss tid i riket. I andra fall är frågan reglerad genom mellanfolkliga avtal; likställighet kan följa av traktatregler (t. ex. LAF 20: 15). Nordiska medborgare åtnjuter härvid i många fall en mera gynnsam ställning än andra utlänningar.

Folkrätten ger de olika staterna stor frihet att utforma sin medborgarskapslagstiftning. I några hänseenden finns dock bindande internationella regler; under senare tid har man sökt att vidga deras innebörd. Sålunda äger en stat icke tvångsvis naturalisera utlänningar. Man söker ock undvika dubbelt medborgarskap liksom statslöshet.

Svenskt medborgarskap *förvärvas* genom
a) födsel;
b) legitimation;
c) increscens;
d) naturalisation samt
e) återvinning
men icke genom äktenskap eller adoption.

a) För förvärv av medborgarskap genom födseln gäller enligt svensk rätt nationalitetsprincipen, ej domicilprincipen. Födelseorten saknar betydelse. Avgörande är i äktenskap faderns medborgarskap. Är modern svensk och ensamstående, får barnet hennes nationalitet. Är fadern i äktenskapet statslös, får barnet moderns svenska medborgarskap, liksom i det fall att det ej får faderns utländska medborgarskap (MedbL 22.6.1950 1 §) (detta kan bl. a. vara förhållandet, där domicilprincipen konsekvent tillämpas).

b) Legitimation ger svenskt medborgarskap åt utländsk kvinnas ogifta barn under 18 år, om modern gifter sig med barnets svenske fader (2 §).

c) Increscens innebär att utlänning, som oavbrutet vistats här från det han fyllt 16 år och dessutom tidigare haft sitt hemvist här under minst fem år, blir svensk, om han anmäler sitt önskemål före 23 års ålder. Anmälan görs hos länsstyrelsen, som meddelar, huruvida denna har önskad effekt. Statslös liksom den som genom förvärv av främmande medborgarskap automatiskt förlorar sitt svenska kan göra denna anmälan med samma verkan vid fyllda 18 år (3 §). Reglerna om increscens har 1968 såtillvida gjorts lindrigare som kravet på födsel i riket slopats.

d) Naturalisation beviljas numera av den centrala utlänningsmyndigheten, invandrarverket (InvV), till vilken regeringens beslutanderätt decentraliserats (SOU 1966: 20.) Villkor är vistelse i Sverige (sju år), uppnådd ålder av 18 år, hederlig vandel (vilket rekvisit tolkas relativt fritt) samt försörjningsförmåga; i praxis plägar krävas att sökanden fullgjort sin skattskyldighet (6 §). Dispens från dessa krav kan medges med hänsyn till rikets nytta eller den sökandes anknytning till Sverige (t. ex. genom äktenskap med svensk). Som villkor må stadgas att sökande inom viss tid styrker att han befriats från sitt tidigare utländska medborgarskap, därest han ej genom hemlandets lag automatiskt förlorar detta. Man önskar undvika dubbla medborgarskap men vill å andra sidan ej vara helt beroende av främmande lag.

e) Återvinning förutsätter två års vistelse i riket samt att vederbörande genom födelsen varit svensk och haft sin hemvist här intill 18 års ålder. Återvinning sker genom anmälan till länsstyrelse. Utlänning skall styrka att han härigenom förlorar sitt främmande medborgarskap (4 §).

Svenskt medborgarskap *förloras:* a) Vid förvärv av främmande medborgarskap, om förvärvet skett på egen ansökan eller efter uttryckligt samtycke. Härmed är jämställt att vederbörande genom inträde i främmande statstjänst förvärvat främmande medborgarskap; allenast anställning i utländsk tjänst har ej förlustverkan. b) Genom decrescens: Den som är född utom riket och aldrig tagit hemvist här eller genom uppehåll här visat samhörighet med Sverige samt uppnått 22 års ålder. InvV kan dock på ansökan medge undantag. c) Genom befrielse. InvV befriar på ansökan svensk från hans medborgarskap, om han är eller önskar bli utländsk medborgare. Är han det ej, skall som villkor ställas att han inom viss tid förvärvar medborgarskap i annan stat. Man vill ej skapa statslösa (9 §).

Däremot innebär ej längre svensk kvinnas äktenskap med utländsk man automatisk förlust av tidigare medborgarskap.

Enligt svensk rätt kan ej någon dömas sitt medborgarskap förlustig såsom brottspåföljd eller berövas det av politiska skäl. Härmed skiljer sig Sverige fördelaktigt från många andra länder och har i detta hänseende alltid följt en grundsats, varom man nu på det mellanfolkliga planet söker uppnå enighet (Se nu NRF 8: 1).

En betydelsefull fråga är, om medborgarskapet skall vara enhetligt för familjen och följa familjefadern (modern) eller vara helt individuellt. En åskådning – familjen som samhällets grundval – innebär krav på enhet. Svensk rätt är ännu i någon mån präglad härav, men har efter andra världskriget i första hand åt hustrun givit möjlighet till självständig nationalitet. Svenskt medborgarskap kan, erfarenhetsmässigt, erbjuda ett värdefullt skydd i svåra lägen, varför med utlänning gift svensk kvinna äger förbli svensk; ändring av medborgarskap förutsätter ansökan om befrielse från det svenska, alltså ett aktivt handlande.

Ogift barn under aderton år följer enligt huvudregeln fadern eller den ensamstående modern åt i medborgarrättsligt hänseende. Vid naturalisation och befrielse från svenskt medborgarskap avgör emellertid den beslutande myndigheten, huruvida beslutet skall omfatta även barn, varvid sökandens vilja tillmäts avsevärd betydelse.

I fall av increscens och återvinning blir faderns ogifta barn i äktenskap svenska, men blott om de är bosatta här. Detta gäller dock ej om barnet efter äktenskapsskillnad (hemskillnad, återgång) står under moderns vårdnad. I stället för genom fadern förvärvas svenskt medborgarskap genom modern, om hon är ensamstående, änka eller skild och har vårdnaden.

Förlorar någon sitt svenska medborgarskap genom decrescens, följer barnet med, om det ej därmed skulle komma att bli statslöst.

Slutligen är att märka att mera gynnsamma regler gäller för nordiska medborgare enligt traktater, 10 § (jfr Nordisk utredningsserie 1965: 8).

Då ovisshet lätt kan uppkomma därom huruvida en person är svensk medborgare eller inte har i MedbL 11 § öppnats en möjlighet att få detta fastställt genom beslut av regeringen efter prövning av omständigheterna; härvid skall RegR höras. Dylik förklaring kan dock blott begäras av den person, om vars medborgarskap

fråga är, ej t. ex. av åklagare eller annan myndighet.

Folkbokföringen anger medborgarnas och de fast bosatta utlänningarnas lokala hemvist. Den är i många offentligrättsliga samband av betydelse, såsom för kommunmedlemskap, rösträtt, valbarhet och skatteplikt. Den består av kyrkobokföring och mantalsskrivning.

Kyrkobokföringen ankommer på prästerskapet i församlingarna och sker fortlöpande (FolkbokfF 9.6.1967). Enligt huvudregeln kyrkobokförs envar i den församling och på den fastighet, där han är bosatt; innehav av fast egendom kan berättiga till kyrkobokföring inom församlingen, även om han ej är fast bosatt där. Undantag görs för vissa ämbeten och uppdrag, som ej medför slutligt ändrad bosättning eller föranleder den anställde att tidvis bo på annat håll än familjen. Likaså påverkar ej vistelse på sjukvårdsinrättning m. fl. anstalter kyrkobokföringen, ej heller vistelse vid läroanstalt, om eleven har sitt egentliga hemvist hos anhöriga. I statlig tjänst anställd, som vistas utomlands, kyrkobokföres i Storkyrkoförsamlingen i Stockholm.

Mantalsskrivning sker årligen hos den lokala skattemyndigheten, för varje kommun. Länsstyrelsen gör upp förslag till mantalsskrivningslängd med ledning av kyrkobokföringen; den utställs för granskning av vederbörande kommun, varefter den enskilde kan inkomma med ansökan att bli upptagen eller utesluten. Den lokala skattemyndigheten beslutar; besvärsrätt finns till länsstyrelse, där beslutet ej skall underställas.

2 Statsorganisationen

Statsbegreppet

Staten handhar de allmänna uppgifterna i samhället och är rättssubjekt i mellanfolkliga sammanhang. De folkrättsliga reglerna redovisas emellertid ej här; de hör hemma i den internationella rätten.

Staten uppfattas numera vanligen som ett enhetligt rättssubjekt i analogi med lärorna om juridiska personers ställning. Emellertid är ett sådant system ej tillfullo genomfört. Det avviker från vad man tidigare ansåg vara riktigt, då myndigheterna, även de olika tjänsterna, uppfattades som självständiga rättssubjekt. Dessa äldre rättsförhållanden kan ännu idag påverka vår offentliga rätt.

Statens uppgifter har under det senaste århundradet ständigt vidgats. Någon rättslig gräns för dess kompetens finnes ej. Dess verksamhet bedrivs främst enligt offentligrättsliga regler – vilka skiljas åt från privaträttens – men kan även följa civilrättens normer, såsom köplagens och avtalslagens.

Med en nedärvd terminologi betecknas regeringsmakten som *Kungl. Maj:t*. Därmed förstås statschefen och statsråden, justitiekanslern men även de två högsta domstolarna. Detta är historiskt betingat, enär de alla utvecklats ur den gamla konungamakten. (GRF §§ 17, 18, 23.)

Kungl. Maj:t, som innehar höghetsmakten, är emellertid ingen part i rättsliga förhållanden. Man har att hänföra sig till kronan. Åtskillnaden har gamla anor: I den romerska rätten var kejsaren oåtkomlig inför sina egna domstolar, men »fiscus» kunde instämmas såsom jämställd med privaträttens subjekt, ehuru fiscus samtidigt åtnjöt privilegier, såsom att preskription ej kunde invändas mot fiscus; dessa privilegier har i flertalet fall försvunnit ur svensk rätt, men ett kvarstår t. ex. i förmånsrättsordningen HB 17 kap. Enligt detta system är det hos oss »Kungl. Maj:t och kronan», som kan instämmas inför rätta och i vars namn lagfart kan medges. Kronan har ingen egen personal utan företräds av JK, länsstyrelsen och kronoombud (se t. ex. RB 11: 2, 33: 19). Då i den nya författning, som förbereds, regeringen utformats som en självständigt beslutande instans, har man avsett att utrensa termen Kungl. Maj:t och bryta det hävdvunna sambandet med de högsta domstolarna. Termen kronan ersätts med »staten» och Kungl. Maj:t med »regerings-

kansli». Olägenheten härav är att blicken för kontinuiteten i utvecklingen därmed skyms.

»Kronan» inbegriper emellertid icke riksdagen och dess verk. Sedan gammalt uppfattas de båda som motsatta poler i statsrätten. Emellertid anses båda i många sammanhang som statsorgan. I andra hänseenden kvarstår dock distinktinonen; den har t. ex. präglat rättsfallet NJA 1959, s. 385: Preskriptionsavbrytande åtgärd i förhållande till riksbanken – ett riksdagens verk – kunde ej företas med laga verkan hos StatsK, ett statligt organ; så långt sträcker sig ej identiteten (obs! starka divergenser möter i målet).

Inom förvaltningen möter ock bildningar, som alltjämt är självständiga rättssubjekt eller som i någon mån bevarat en särställning, som tidigare varit fullständig. Till dessa grupper hör universiteten och vissa andra undervisningsanstalter och akademier. Svårplacerade mellanformer finns även (se t. ex. JO 1967, s. 360). Konstruktionen av staten som ett rättssubjekt återger därför ej i allo verkligheten.

Det är vidare tydligt att olika led inom staten kan företräda skilda uppgifter och intressen, även om statsorganisationen uppfattas som en enhet. Statsorganen kan därför inta motsatta positioner; vattenfallsstyrelsen tillvaratar t. ex. statens intressen som ägare av vatten, medan kammarkollegiet skall bevaka det ibland motsatta naturvårdsintresset. Önskvärdheten av samverkan inskärps dock med KK 1921 (nr 536), som ålägger myndigheterna att samverka till undvikande av rättstvister och i sista hand hänskjuta motsättningar till regeringen.

Den svenska kyrkan torde ej finnas som eget rättssubjekt; den är ett de kristet troendes samfund. I vårt land finns en statskyrka; förslag om skilsmässa mellan stat och kyrka är ej längre aktuellt. Tillhörighet till svenska kyrkan får man enligt religionsfrihetslagen 26.10.1951 antingen genom ansökan eller genom födseln. Barn inom äktenskap blir medlem därest båda föräldrarna i äktenskapet tillhör kyrkan. Tillhör endera av dem denna blir barnet likaså medlem, om ej vårdnadshavaren inom sex veckor anmäler annat önskemål till pastor i församlingen. Barn utom äktenskap följer modern, vid legitimation genom föräldrarnas äktenskap den av dem, som tillhör kyrkan, därest ej vårdnadshavaren anmäler annat önskemål. Utlänning av evangeliskluthersk tro blir medlem av kyrkan vid naturalisation, om han ej anmäler sitt utträde.

Den svenska kyrkan är en episkopalkyrka. Landet är indelat i 13 stift. Ärkebiskopen i Uppsala är den främste av stiftsche-

ferna men ej överordnad dessa. Vid sin sida har varje biskop ett domkapitel som organ för förvaltning och disciplinär makt (lag 13.11.1936); häri ingår även lekmän. Stiften är indelade i kontrakt, omfattande flera pastorat.

Kyrkans tjänstemän är offentliga tjänstemän. De har att efterkomma borgerlig lag och är straffrättsligt ansvariga; de har länge varit underkastade JO:s kontroll. De kan ej till sitt fredande åberopa sig på en från svensk lag avvikande kyrklig rätt. Kyrkomötet, vars medverkan krävs till kyrkolag (nedan s. 91) är ett svenskt statsorgan, en efterföljare till prästeståndet, ej en företrädare för en svensk kyrka.

Det finns emellertid flera olika bildningar med kyrkliga uppgifter. Flera av dem är självständiga rättssubjekt. Vissa är kyrkliga stiftelser och anstalter och äger avsevärda tillgångar. Anstalter är äldre kyrkobyggnader och boställen, vilka jämlikt kyrkobalk uppförts eller anskaffats av menighet. Kronans anspråk – särskilt markanta under tiden från 1680 till 1800-talets början – på äganderätt till all kyrklig jord har senare funnits obefogade och underkänts av HD i uppmärksammade rättsfall. Av kommunalrättslig typ är församlingarna och pastoraten (kyrkoherdens ämbetsområde och organ för löneväsendets administration) samt de kyrkliga samfälligheterna, som motsvarar kommunalförbunden (se nedan s. 174). Församlingsprästerskapet hänförs därför sedan 1965 i förhandlingsrättsligt hänseende till kommunaltjänstemän. För förvaltning av boställen m. m. har en självstyrelseorganisation 1931 skapats (nu lag 17.12.1970 om förvaltning av kyrklig jord); härvid är pastoratets boställstyrelse lokalt organ, boställsnämnd och stiftsnämnd närmast högre instanser med större tjänstgöringsområden. Kyrkofonden är en »clearingkassa», som förmedlar den utjämning av de ofta olika stora ekonomiska tillgångarna hos de lokala kyrkliga enheterna, församlingarna, som inleddes med KF 1862 och som är förutsättning för ett enhetligt lönesystem.

Emellertid ankommer offentlig förvaltning även på andra offentligrättsliga bildningar än staten. Främst märks *kommuner*. Den kommunala självstyrelsens princip är även av statsrättslig betydelse såsom en viktig beståndsdel av demokratin. Dessutom verkar inom förvaltningen *försäkringskassor, stiftelser* och *anstalter*. Det är härvid ofta nödvändigt att fastställa gränserna för statlig verksamhet; man måste skilja staten som rättssubjekt från andra offentligrättsliga bildningar. Dylika frågor kan även aktualiseras, när man har att skilja statsanställda från annan personal i offentlig eller

enskild tjänst, statliga organ från andra organ, att bestämma området för statsansvaret i internt och internationellt sammanhang. Även i andra samband kan motsvarande gränsdragning bli nödvändig, såsom ifråga om skattskyldighet (TaxF 153 §), besvärsrätt, handlingars offentlighet, skyldighet att erlägga stämpelskatt och expeditionslösen. Uppgiften att dra gränsen mellan statliga organ och andra är emellertid ej lättlöst; belysande är att lagstiftaren i 1971 års förvaltningslag ansett sig böra undvika uttrycket »statliga eller kommunala myndigheter» vid en precisering av lagens tillämpligheisområde. I stället anges att lagen gäller »ärende hos förvaltningsmyndighet», varvid avsikten är att inrymma bl. a. försäkringskassorna. Straffrättsligt märks BrB 20: 12, som med statstjänstemän jämställer kommunaltjänstemän och andra hos allmänna kassor m. fl. bildningar anställda.

Offentlig förvaltningsuppgift kan även anförtros *enskilda* vid sidan av andra; näringslivet och de fackliga organisationerna erbjuder flera exempel härpå. Av intresse är vidare de enskilda rättssubjekt som ägs av staten men lika fullt verkar i privaträttsliga former som aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser, t. ex. Statsföretag (SOU 1956: 6; 1960: 32, Statliga företagsformer). Då deras verksamhet ej i allo är underkastad de offentligrättsliga garantier som myndigheternas och verkens, är förhållandet ömtåligt. Det är givet att uppgifter, som har typiskt offentligrättslig innebörd, ej bör undandras denna kontroll. NRF vill i 11: 6 skapa en rättsgrund för att en statlig förvaltningsuppgift anförtros bolag eller annan sådan samfällighet. I vissa sammanhang jämställs verksamhet av myndighetskaraktär, som skall utövas av enskilt subjekt, med sådan som bedrivs av offentlig myndighet, se nedan om skadeståndsskyldighet och om allmänna handlingars offentlighet.

Regeringsmakten. Från maktdelning till parlamentarism

Enligt *maktdelningsläran* – Montesquieus stora insats i statsspekulationen – bör statsmakten vara fördelad på tre olika enheter. Uppdelningen skall skapa trygghet och rättssäkerhet för medborgarna. De tre faktorernas inbördes kontroll skall förhindra missbruk av statens makt.

Detta program omfattades i vårt land av 1809 års män. De ville,

sade de, skapa »en styrande makt, verksam inom bestämda former med enhet i beslut och full kraft i medlen att dem utföra; en lagstiftande makt, visligt trög till värkning men fast och stark till motstånd: en domaremakt, självständig under lagarna men ej självhärskande över dem».

Under detta århundrade har emellertid andra synpunkter blivit mer väsentliga. Med *parlamentarismen* har man velat bereda den röstberättigade befolkningen ett avgörande inflytande på såväl riksdag som regeringsmakt och däri sett den främsta garantin för frihet och säkerhet. Man har därefter uppfattat regler om regeringens och riksdagens makt som frågor om funktionsfördelning.

Författningsreformen

Denna utveckling har kunnat äga rum inom ramen för 1809 års GRF. Det var länge en källa till stolthet att denna ärevördiga konstitution så väl lät sig anpassas till olika tidsskedens önskemål. Emellertid har under senare tid ett behov gjort sig gällande att i lagtext precisera utvecklingens resultat och samtidigt att föra denna vidare; man menade till en början att man ej kunde gå de partiella reformernas väg. Detta har föranlett ett mångårigt arbete på nya grundlagar. Uppgiften anförtroddes först, år 1954, FU, som lade fram förslag till nya grundlagar (SOU 1963: 16–18); dessa blev föremål för en omfattande remissbehandling (yttrandena sammanställda i SOU 1964: 38, 1965: 2, 34 och 37). Härvid framhölls, att grundlagarna behövde klarare och fastare reglering än FU presterat. Vid därefter förda partiöverläggningar enades de fyra största partierna om en total författningsreform men ej på författningsutredningens grund. År 1966 tillsattes grundlagberedningen (GB), som år 1972 lagt fram förslag till ny RF (NRF) och ny RO (NRO), SOU 1972: 15. Dessa är emellertid präglade av att förslaget bygger på en överenskommelse av politisk innebörd, som medfört att arbetet ej kunnat byggas på en fri prövning av föreliggande frågor.

Emellertid har samtidigt med dessa utredningar partiella reformer trots den ursprungliga målsättningen ägt rum. På förslag av FU inrättades riksdagens lönedelegation och krigsdelegation (KPr 1964: 140, KU 1964: 19 och 1951: 1, rd skr 1965: 64). Av än större betydelse är parlamentarismens inskrivande i RF; den nya enkammarriksdagen (SOU 1967: 26, KPr 1968: 27, KU 1968: 20, 1970: 40, KU 1970: 27, 1971: 1) samt en ny vallag. Ett förslag om

ersättare för riksdagsmän har antagits som vilande år 1972. Med KPr 1973: 90 har slutligen förslag till ny RF och ny RO lagts fram och efter prövning av KU (1973: 26) antagits som vilande.

Det pågående reformarbetet präglas främst av en strävan att betona riksdagens makt och söka trygga individens frihetssfär.

Statschefens uppgifter har däremot förminskats. Medan 1809 års RF inleds med förklaringen, att

»Sveriges rike skall styras av en konung» skall enligt senast föreliggande förslag till NRF denna i stället inledas med proklamationen:

»All offentlig makt i Sverige utgår från folket».

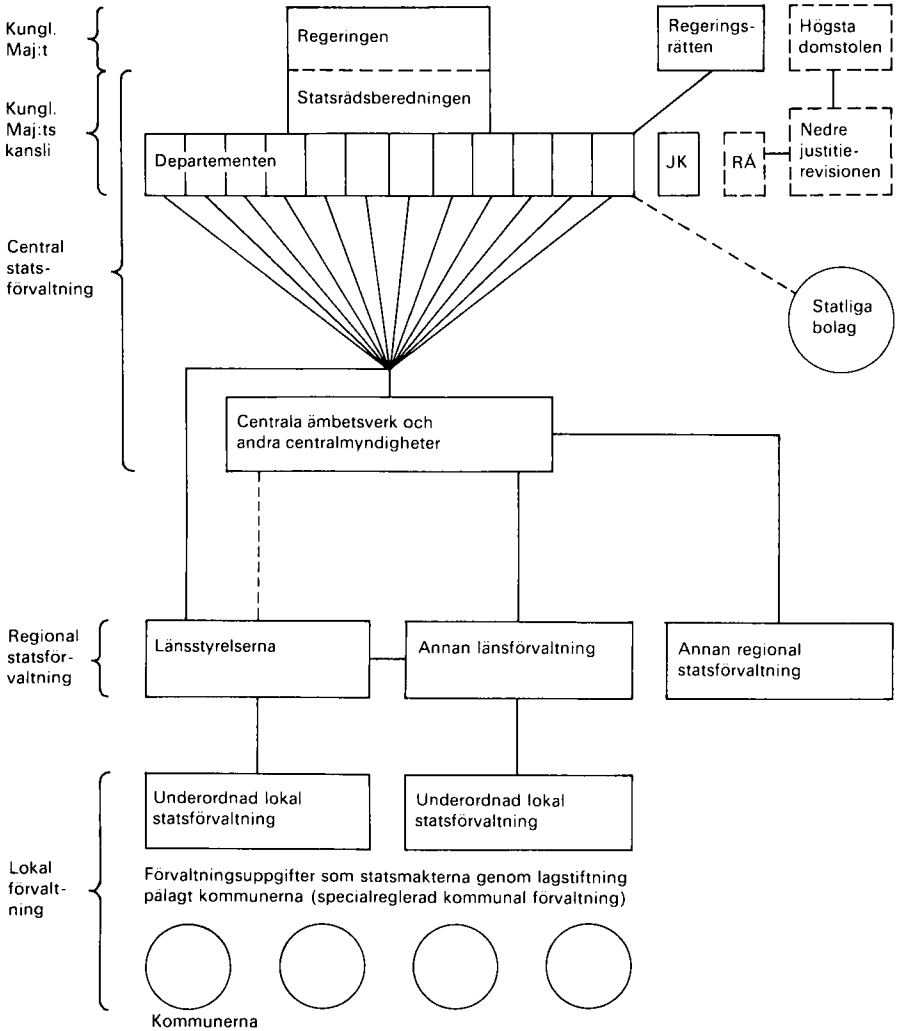
De båda stadgandena belyser motsättningen mellan maktbalansläran, som påverkat 1809 års män, och den nu återigen hyllade folksuveränitetslära som en gång förfäktats av Rousseau. I överensstämmelse med denna skall all lagstiftningsmakt – i princip – liksom all avgiftsmakt tillkomma riksdagen.

Emellertid är den tredelning av statsmakterna, som präglar GRF, alltjämt lämpad för en framställning av den offentliga rätten. Regeringsmakten är i verkligheten lika betydelsefull som tidigare. I sak innebär den proklamerade folksuveräniteten ej några radikala statsrättsliga ändringar. I det följande redogörs därför för

regeringsmakten (statschef och regering);
riksdagen samt
domstolarna.

Regeringsmaktens organisation

Regeringsmakten betecknas, som nyss nämndes, av ålder som *Kungl. Maj:t*. Termen motsvarar den äldre statsrätt, ännu uttryckt i GRF, där konungen är statschef och styr riket med statsråd som ansvariga rådgivare. Den förändring, som därefter ägt rum, innebär att statsråden innehar den faktiska beslutanderätten; detta har dock ännu ej återspeglats i det juridiska språkbruket. Statsrådet är ej hos oss, som i Finland, en beteckning för ett högsta statsorgan. I dagligt tal har emellertid sedan länge kretsen av statsråd kallats för regeringen. Denna term betecknar enligt NRF en i förhållande till statschefen fristående myndighet. Denna skall även formellt inneha den beslutsrätt som konungen enligt GRF utövar. I denna lärobok används denna terminologi, figur 1.



Figur 1. Statsförvaltningens organisatoriska uppbyggnad.

Statschefen

Konungen är i GRF ännu en avsevärd maktfaktor. Han kan sägas hämta styrka ur sin ställning ovan partierna, som företrädare för riksintresset. Han presiderar vid konseljerna, fyller viktiga funktioner vid regeringsbildning, riksdagsupplösning m. m. Han är krigsmaktens överbefälhavare. Straffrättsligt åtnjuter han immunitet. Han är ordnarnas »herre och mästare».

Enligt de förslag som under senare år framlagts är monarkin bevarad. Konungen, som i NRF genomgående betecknas som statschef, skall såsom sådan allenast fylla representativa funktioner. Han skall underordnas den politiska regeringens vilja och ej äga framträda som en självständig faktor i statslivet; snarast är han att betrakta som innehavare av en tjänst. Framför allt markeras monarkens ändrade ställning i följande hänseenden: Konungen deltar ej i regeringens beslutande sammanträden, utser ej regeringsbildare, kan ej självständigt förordna om nyval till riksdagen, är ej krigsmaktens överbefälhavare men kan ej åtalas inför domstol. Folkrättens regelsystem medför dock att de främmande sändebuden ackrediteras hos konungen och att denne innehar rätt att företräda staten och därmed även att traktatmässigt binda denna.

Reglerna om konungens förändrade ställning skall emellertid ej träda i kraft under Gustaf VI Adolfs regeringstid. Tronföljden regleras ej i GRF utan i SuccO. Konungakronan ärvs av närmast arvsberättigad prins inom konungaätten. (Om förslag till kvinnlig arvsrätt se SOU 1972: 15, s. 323.). Arvet leds med förstfödslorätt i rätt nedstigande led.

Kronan förverkas enligt GRF i flera olika situationer (§§ 2, 91, 92). Enligt NRF kan denna påföljd inträda i det fall, att konungen under längre tid än sex månader utan avbrott varit förhindrad fullgöra sina uppgifter eller underlåtit detta, i vilket fall riksdagen på regeringens anmälan bestämmer, om han skall anses ha avgått eller ej (5: 5).

Abdikation är ej i svensk statsrätt reglerad.

För den händelse konungen ej är i tillfälle att utöva statschefens befogenheter skall, enligt GRF, särskild riksstyrelse anordnas. (GB föreslår i stället val av t. f. riksföreståndare.) Särskild riksstyrelse kan utövas av riksföreståndare, regent eller tillförordnad regering. Riksföreståndare utses om konungen är omyndig (GRF § 41). Vistas konungen utomlands eller har han drabbats av svårare sjukdom, utses regent. Regent skall vara närmaste arvsberättigade prins, som uppnått 25 års ålder, eller om sådan ej finns, regeringen (GRF §§ 39–40). Reser konungen till avlägsnare inrikesorter eller går i fält, tillsätts tillförordnad regering, bestående av tre statsråd under ordförandeskap av prins eller statsråd. Dess kompetens är ej fastställd i RF utan bestäms i särskild instruktion för varje gång. Regeringens beslut utfärdas »på nådigaste befallning». Konungen kan undanta vissa ärenden, som då måste föredras för honom av statsrådets medlemmar; de får då bege sig till den ort där konungen vistas. Den tillförordnade regeringens medlemmar anses ha förfall, ty de bör uppehålla sig i huvudstaden. I regeringen kan omröstning

anordnas. Vid lika röstetal inom regeringen har ordföranden utslagsröst (GRF § 43).

I NRF behövs ej regler om särskild riksstyrelse. Konungens uppgifter övertas vid förhinder av en riksföreståndare, som kan vara ordinarie eller tillfällig. Såsom tillfällig skall i första hand närmast arvsberättigad prins tjänstgöra, eljest utses han av riksdagen. Är konungen omyndig eller har dynastin utslocknat väljer riksdagen riksföreståndare och vice riksföreståndare. I sista hand kan någon av talmännen utses att tjänstgöra som sådan (NRF 5: 3, 4 o. 6).

Regeringen

Regeringen har på grundval av GRF utvecklats från att vara konungens rådgivare till en myndighet med beslutanderätt. Det sedan länge rådande rättsläget uttrycks så att regeringen styr riket och makten utövas under lagarna (NRF 1: 1 o. 5). Tonvikten ligger emellertid nu på regeringens beroende av det laga stödet; rätten att styra lämnar ej stöd för en eljest ej reglerad kompetens.

Utvecklingen mot en självständig regeringsmakt har skett stegvis. En härför betydelsefull händelse var inrättandet år 1840 av departementen. År 1876 tillkom *statsministerämbetet* (tidigare fanns två statsministrar, en utrikesminister och en justitieminister, vilket medförde att statsministern och utrikesministern ägde högre rang än övriga statsråd – GRF § 34 – och tillades titeln excellens). Statsministern vann med tiden den politiska ledningen i regeringskretsen och frikopplades vanligen från departementschefspost. Till honom lämnade konungen med tiden uppdraget att bilda regering.

Den statsrättsligt mest betydelsefulla förändringen ägde rum år 1905. Detta år godtogs *parlamentarismens* princip såtillvida som regeringen är beroende av riksdagens majoritet. Parlamentarismen kan dock äga olika innebörd. Den kan vara en majoritetsparlamentarism, varvid regeringen stöder sig på ett majoritetsparti eller en partikoalition, som har flertalet röster i riksdagen. Men regeringen kan även bygga på allenast det förhållandet att den tolereras av majoriteten. Undantagsvis kan ämbetsmannaregeringar och expeditionsministärer ifrågakomma.

Parlamentarismens princip lagfästes år 1969, i den s. k. negativa parlamentarismens form. Enligt GRF § 35, NRF 6: 5, kan nu riksdagen avge misstroendeförklaring mot regeringen. Det krävs en samling kring aktionen. Majoriteten behöver därför ej samlas till

en positiv förklaring om förtroende. Detta innebär att de som ej deltar i röstning för misstroende därmed gynnar regeringen, även om de ej är beredda att rösta för förtroende. Det system som valts ansågs mest lämpligt med hänsyn till vårt flerpartisystem.

Initiativ till misstroendeförklaring kan tas av en tiondedel av riksdagens ledamöter, alltså f. n. 35; flera grupper kan samtidigt framföra samma yrkande, varvid blott en omröstning äger rum. Bifalls yrkandet, måste vederbörande avgå, om ej nyval till riksdagen kan utlysas (nedan s. 93). Institutet kan säkerligen få en avsevärd politisk betydelse, särskilt i fall av en minoritetsregering. Den öppnar nämligen stora möjligheter till politisk aktivitet, då den ger även en minoritet rätt att ifrågasätta, huruvida regeringen verkligen åtnjuter riksdagsmajoritetens förtroende. Man vill därmed förhindra att en regering efter lidet nederlag i votering söker hålla sig kvar. Ej heller behöver man avvakta regeringens nederlag i en votering rörande en sakfråga.

Misstroendeförklaring kan riktas ej blott mot regeringen utan även mot ett enstaka statsråd. Detta synes icke väl överensstämma med principen att regeringen är kollektivt ansvarig för fattade beslut. Emellertid kan det föreligga behov av att framföra kritik mot en individuell ministers ämbetsutövning. Särskilt i fall av koalitionsregeringar kan detta äga betydelse.

Parlamentarismen har under pågående reformarbete utformats som en direkt parlamentarism. Riksdagen väljs vid ett enda tillfälle och valet får omedelbart genomslag. Man har icke valt den möjligheten att låta riksdagen till någon del successivt förnyas eller väljas genom indirekt val, vilket skulle utgöra ett skydd mot tvära omkastningar.

Med parlamentarismens lagfästande sammanhänger att man ytterligare betonat statsministerns centrala ställning. Enligt GRF § 35 i lydelse av år 1971 skall hela regeringen avgå med statsministern; tidigare har inträffat att regeringen i övrigt kvarstannat. Ett statsråd skall vidare entledigas, om statsministern så begär. Likaledes förfogar statsministern över nyvalsförordnande för riksdagen (GRF § 108 enligt 1971 års lydelse).

Härutöver har enligt NRF statsministern att sammankalla och leda regeringssammanträde. Avsaknaden av omröstningsregler motiveras med statsministerns politiskt dominerande ställning.

Statsministern kan utse någon av regeringen att vid förfall tjänstgöra som ställföreträdare. I annat fall övertar den till tjänsteåldern äldste uppdraget (NRF 7: 8).

En ömtålig fråga har under det pågående grundlagsarbetet visat sig vara åt vem valet av statsminister skall anförtros.

Enligt GRF ankommer valet av regeringsbildare på konungen, som i praxis inhämtar råd av riksdagens talmän och partigruppernas ledare. Finns ett majoritetsparti är saken vanligen enkel; dess ledare får uppdraget. I annat fall öppnas olika möjligheter till partipolitiska kombinationer eller till val av en fackministär eller en expeditionsregering. Någon allmängiltig formel för regeringsbildning i dessa fall finns ej. GB har uttryckt förhållandet så att »partiernas styrkeförhållanden och . . . inbördes relationer kan . . . variera på så oändligt många sätt att någon allmängiltig formel för ministärbildningens problem ej gives».

Det politiska inflytande som konungens val av regeringsbildare kan medföra har emellertid, som nyss nämnts, synts vara för starkt. Enligt NRF 6: 2 föreslår riksdagens talman regeringsbildare efter samråd med företrädare för partigrupperna och vice talmännen. Riksdagen har att senast på fjärde dagen genom omröstning ta ställning till talmannens förslag. Röstar mer än hälften av riksdagens ledamöter emot förslaget har det fallit, varpå talmannen har att ånyo förfara på samma sätt. Har riksdagen mer än fyra gånger förkastat talmannens förslag, skall extra val till riksdagen förrättas inom två månader. För den nye statsministern skall talmannen utfärda förordnande på riksdagens vägnar, NRF 6: 4. Han skall även entlediga statsministern, om denne begär sitt avsked eller om riksdagen ger honom misstroendeförklaring.

Statsrådets ledamöter utnämns enligt GRF av konungen, enligt praxis efter statsministerns förslag. Enligt NRF skall i stället statsministern utse statsråd och så snart ske kan anmäla sitt val för riksdagen; ministerlistan behöver ej föreligga vid riksdagens omröstning om regeringsbildaren. Regeringsskifte äger därefter rum vid särskild konselj, till vilken talmannen kallas. De hittillsvarande ederna (försäkringarna) föreslås avskaffade såsom överflödiga.

Formerna för regeringens avgång motsvarar de föreslagna principerna för regeringsbildningen. Statsministern entledigar statsråd om han finner detta lämpligt eller denne begär avsked, medan talmannen fullgör samma uppgift, om ministern förlorat riksdagens förtroende (6: 6).

Regeringens medlemmar kvarstår på sina poster till dess den nya bildats (expeditionsministär, NRF 6: 8).

Regeringens sammansättning

Regeringen består av statsministern och 15–19 statsråd. Av dessa är f. n. tolv chefer för departement (enligt lag 13.12.1968) medan statsråd utan departement kan vara 3–7.

Till statsråd kan enligt GRF § 4 allenast utses infödd svensk. Enligt NRF 6: 9 kräves blott tio års svenskt medborgarskap. Övriga behörighetsregler har i NRF slopats; det politiska livets krav anses vara garanti nog för regeringens kvalitet.

Med statsrådsämbete får ej förenas utövningen – men väl innehavet – av annan tjänst, ej heller inkomster därav (GRF § 34, NRF 6: 9).

Regeringens medlemmar är såtillvida jämställda, som man ej gör skillnad mellan regeringsmedlemmar, som har politiska uppgifter, och sådana som har expeditionella. Rent faktiskt kan de olika regeringsmedlemmarnas inflytande vara skiftande. Finansministern har erhållit en särställning och finansdepartementet utvecklats till ett »överdepartement» i följd av dess makt över budgeten. Dess granskning av petita innebär nämligen en dirigering av de övriga förvaltningsområdenas verksamhet. Till finansdepartementet har även den makt förts över lönepolitiken och personalärendena som tidigare hört till civildepartementet.

En skillnad föreligger mellan de statsråd som är departementschefer och de konsultativa. Man skiljer mellan fackkonsulter och granskningskonsulter, varvid de förra har till uppgift att självständigt handlägga vissa särskilt angivna ämnesgrupper. De blir ofta en sorts biträdande departementschefer. Granskningskonsulterna åter, i allmänhet två, skall svara för ärendenas formellt och rättsligt riktiga handläggning, för enhetlighet och konsekvens. De har att granska viktigare propositioner före tryckningen, nya författningstexter, lagrådsremissser och interpellationssvar. Konsulternas ställning var under parlamentarismens första tidsskede stark (t. ex. Nothin, Schlyter, Quensel), men deras inflytande har numera minskat, bl. a. som en följd av att departementscheferna sitter längre och därför behärskar sina uppgifter bättre än förr.

Politiseringen av regeringen har medfört att dess medlemmar vanligen rekryteras ur riksdagen, ej längre ur förvaltningen. Den är en politiskt enhetlig krets. Undantagsvis förekommer dock att fackmän utan egentlig politisk förankring utses (t. ex. Christian Günther 1939–1945, Dag Hammarskjöld 1951–1953). I synnerhet gäller detta konsulterna.

Med statsrådens tidigare ställning av ämbetsmän sammanhänger GRF:s former för deras ansvar. Detta är dels juridiskt (§ 106), dels parlamentariskt.

Det juridiska ansvaret kan endast aktualiseras av KU i anslutning till dess årliga granskning av statsrådsprotokollen; denna redovisas i dechargememorialet (GRF § 105). Vad som ej där föranlett anmärkning kan ej därefter föranleda ansvar. Finner utskottet att något statsråd uppenbarligen handlat grundlagstridigt eller lagstridigt eller tillstyrkt överträdelse av lag eller vållat eller befrämjat sådan överträdelse genom uppsåtligt fördöljande av en upplysning, då skall utskottet låta JO åtala vederbörande inför riksrätt. KU har åtalsmonopol i detta sammanhang. Tillämplig lag är ännu en särskild ansvarighetslag för statsrådets ledamöter av år 1810. Domstol är riksrätten under ordförandeskap av presidenten i Svea hovrätt och sammansatt i övrigt av höga civila och militära ämbetsmän; stadgandena därom (GRF § 106) är i dag svårtillämpade och närmast obsoleta. Något åtal inför riksrätt har ej förts sedan år 1853, ehuru fråga vid några tillfällen även under senare tid varit aktuell.

I samband med att KU: s politiska roll blivit mindre står att dess verksamhet mera inriktats på granskning av förvaltningsverksamheten och normerna för denna. Dechargememorialet har därmed kommit att utvecklas till en viktig källa till kunskap om vår förvaltning.

NRF har bevarat den exklusiva rätten för KU att föranstalta om åtal mot statsråd för brott i tjänsten; sådant åtal skall dock blott anställas för grovt brott, enär statsråd ofta kan befinna sig i sådana situationer, att mindre allvarliga fel kan begås av ursäktliga motiv. I sådant fall finnes ytterst ett politiskt ansvar för dem, medan åtal kan underlåtas. Behörig domstol skall vara HD, riksrätt skall ej längre förekomma (12: 3).

Regeringens arbetsformer

Karakteristiskt för statsstyrelsens arbetsformer har varit, att regeringsärendena föredras i *konselj* under konungens ordförandeskap (GRF § 7).

Undantag från tvånget att föredra ärenden i konselj görs för kommandomål (GRF § 15).

Härmed avses ärenden om verkställighet i militärt hänseende av lagar m. m. såsom fastställande av reglementen, föreskrifter om utbildning, kommenderingar och till-

stånd av olika slag m. m. Ämnet regleras närmare i lagen 28.1.1921 om kommandomål.

Kommandomål förbereds i kommandoexpeditionen som består av militär personal men ingår i försvarsdepartementet. Expeditionen i kommandomål kallas generalorder (GO) och undertecknas av försvarsministern »på nådigaste befallning».

Alltjämt sammanträder konung och regering till konselj varje fredag, där regeringsärendena efter föredragningslistan passerar för formellt beslut. Då konungen enligt GRF ensam fattar besluten, förekommer ingen omröstning. Däremot kan någon sällsynt gång föreligga så olika meningar mellan regeringens medlemmar att en eller flera med reservation vill ange sin ståndpunkt, utan att detta föranleder hans avgång (så i frågan om baltutlämningen 1946). Tidigare förekom även särskilda uttalanden (diktamina) av monarken till protokollet. Verkligheten är dock i två hänseenden sedan länge en annan än den i GRF angivna. Konungen kan svårligen under parlamentarismen utöva någon beslutanderätt. Avgörandena har i realiteten fattats före konselj vid en beredning och konseljen innebär blott en summarisk registrering av redan fattade beslut.

Beredningsinstitutet har utvecklats redan under GRF:s första år. Det fyllde ett praktiskt behov och kunde förenas med konungens faktiska beslutanderätt. Med tiden har beredningens betydelse vuxit. Tidigare talade man om statsrådsberedning. Denna term har emellertid övertagits av ett särskilt beredande organ inom kanslihuset. Regeringens beredningar betecknas nu på skiftande sätt. Viktigare ärenden handläggs i allmän beredning under statsministerns ordförandeskap och i närvaro av alla statsråden; en av konsulterna är förbindelseman i regeringen för dylika ärenden. Flertalet ärenden föredras rutinmässigt inför departementschef eller fackkonsult vid s. k. veckoberedning. Om ett ärende angår två eller flera departement, behandlas det i gemensam beredning, vanligen i den form att det tilltänkta beslutet översänds till det departement som berörs av det. Varje höst äger gemensamma beredningar rum mellan finansdepartementet och övriga departement som led i budgetarbetet. Viktiga anslagsfrågor föredras i finansministerns och fackdepartementschefernas närvaro. Flertalet punkter avgörs emellertid på tjänstemannaplan.

Skyldigheten att avgöra ärenden i konselj har medfört att ingen formell ministerstyrelse kommit till stånd. Traditionen från de gamla rikskollegierna med deras trygga, men tunga beslutsformer lever kvar. Faktiskt avgörs dock den stora massan av ärendena av de olika departementscheferna på egen hand.

Varje departementschef har emellertid vissa ärenden, vari han (eller underordnad tjänsteman) även formellt äger besluta (departementsärenden, se nedan s. 34).

Ärendena föredras av vederbörande departementschef (GRF § 5). Även annan ledamot av statsrådet kan förordnas att föredra vissa ärenden i departementschefens ställe, vilken möjlighet i rätt stor utsträckning använts. Sådant förordnande innebär dock ej rätt att besluta i departementsärenden.

Över konseljens beslut förs *protokoll* departementsvis (GRF § 9). Protokollserien är dock enhetlig; möjlighet att i utrikesärende föra särskilt protokoll utnyttjas ej. Protokoll undertecknas av konungen, föredragande departementschef och tjänsteman från statsrådsberedningen. Protokollen är numera starkt förenklade och består vanligen av föredragningslistor, till vilka handlingar fogas. Över kommandomål förs likaså ett förenklat protokoll.

Protokollen är undantagna från de allmänna reglerna om offentlighet. I ärende rörande rikets förhållande till främmande makt gäller en femtio års gräns, med möjlighet för regeringen att medge undantag. Övriga protokoll får ej utan tillstånd utlämnas förrän efter två år efter protokollets datum, med möjlighet att förlänga sekretessen till femtio år (SekrL 1 §).

Regeringens beslut *expedieras* genom departementens försorg. Detta kan ske genom handling, som undertecknas av konungen och kontrasigneras av det föredragande statsrådet. Numera undertecknas dock endast viktigare handlingar av konungen och kontrasigneras av statsråd, såsom »kungabrev» (propositioner, allmänna författningar, fullmakter). I övrigt sker expediering genom ämbetsskrivelser, undertecknade av statsrådet med kontrasignation av expeditionschef eller byråchef (se KK 16.2.1968). Expedition i kommandomål kallas generalorder (GO), utfärdas av föredraganden på nådigaste befallning, kontrasigneras av chefen för kommandoexpeditionen.

Kontrasignation kan äga olika innebörd. Enligt den ursprungliga lydelsen av GRF § 38 var härtill knuten en laglighetskontroll. Statsråd, som fann konungens beslut strida mot grundlag, hade att vägra kontrasignation och nedlägga sitt ämbete intill dess riksdagen prövat saken, i annat fall blev han själv ansvarig för beslutet. Detta system var tänkt som en förutsättning för konungens ansvarsfrihet. Regeln innebar även en kontrasignationsskyldighet i de fall då grundlagstridighet ej var för handen. Med grundlagsändring 1970 har kontrasignationen fått en annan innebörd. Den kontrasignerande betygar

numera allenast att expeditionen överensstämmer med föreliggande protokoll. Ändringen sammanhänger med parlamentarismens grundlagsfästande, då regeringen faktiskt innehar beslutanderätten och ett statsråd ej mer kan nedlägga sitt ämbete såsom tidigare var förutsatt.

I detta system skall enligt NRF i första hand den ändring vidtas att konungen icke deltar i de vanliga regeringssammanträdena. Termen konselj skall förbehållas de möten mellan konung och regering, vilka skall hållas för konungens information ävensom i förekommande fall vid regeringsskifte.

I principen att regeringsärendena skall avgöras vid ett sammanträde med regeringen har NRF ej velat göra ändring, medan FU var beredd att låta departementschefer avgöra opolitiska ärenden. Ehuru det nuvarande systemet är väl formbundet, har det stora företräden som underlag för det samarbete som pågår. Det är, framhåller GB, bäst förenligt med vårt system med självständiga ämbetsverk; rätten att ge direktiv bör ligga hos regeringen som sådan.

Till regeringssammanträde kallar statsministern. Minst fem statsråd måste närvara för beslutsmässighet (NRF 7: 4). För förfarandet lämnar NRF inga regler; FL är ej tillämplig, men skall i vissa delar tillämpas analogt enligt en av statsrådsberedningen utarbetad promemoria. Om beslut vid meningsskiljaktighet lämnas ej heller några föreskriftetr; praxis skall här utbildas fritt.

Protokoll skall föras vid regeringssammanträde, varvid skiljaktig mening skall antecknas (7: 6).

Enligt NRF skall viktiga regeringsbeslut undertecknas av statsministern med statsråd som kontrasignant; i andra fall kan statsråd underteckna med kontrasignation av högre departementstjänsteman. Regeringen kan även bemyndiga tjänsteman att i särskilda fall underskriva expeditioner. Dessa regler skall allenast garantera expeditionens överensstämmelse med beslutet (NRF 7: 6).

Då konungen ej längre är överbefälhavare avgöres kommandomål av vederbörande departementschef under statsministerns överinseende (7: 3).

Regeringsärenden

De uppgifter som ankommer på regeringen kan ej anges i en enkel formel. Termen regeringsärende är icke i GRF närmare bestämd.

De är av starkt skiftande natur och vikt; även ett obetydligt dispensärende kan höra hit. I vissa fall är i grundlag eller allmän lag angivet att viss fråga skall avgöras av regeringen, se t. ex. GRF § 72. Omvänt kan i andra fall regeringen förordna att viss fråga framgent skall avgöras av myndighet, ej på regeringsnivå. För att lätta regeringens arbetsbörda har man på senare år systematiskt sökt överföra grupper av ärenden till centrala verk, i de fall där frågorna ej har politiskt intresse. År 1971 var antalet regeringsärenden ännu ca 26 000.

Viktiga gränser går mellan regeringens område och domstolarnas, samt mellan regeringens maktsfär och riksdagens.

Benådningsmakten tillkommer av ålder konungen; regeringen skall dock i fråga om nåd inhämta yttrande av vederbörande högsta domstol, HD och RegR, men är ej bunden av dessa instansers mening; benådningspraxis har till vissa tider föranlett häftig debatt, då den otvivelaktigt kan utformas så att lagar och domar urholkas. *Amnesti* kan likaledes beslutas av regeringen.

Regeringen har jämväl en sedvanerättslig *abolitionsmakt*, en möjlighet att eftergiva åtal. Åtalseftergift skall i princip allenast kunna medgivas med stöd av lag (RB kap. 20 o. 23) men regeringen har i några, politiskt betonade fall förordnat om generell eftergift (t. ex. för s. k. Spanienfrivilliga, år 1939).

Permutationsrätt är likaledes en sedvanerättsligt utbildad rätt för regeringen att ändra bestående civilrättliga förhållanden genom ett ingripande, såsom då testamentsdispositioner blivit omöjliga att verkställa på grund av ändrade förhållanden. Här är närmast fråga om en normgivning in casu. Enligt lag 19.5.1972 tillkommer denna befogenhet i vissa fall KamKoll respektive fideikommissnämnden.

Se vidare om dessa institut nedan s. 133.

I fråga om regeringens förhållande till riksdagens maktområde är det uppenbart att den har måst avstå viktiga uppgifter till riksdagen eller blivit beroende av riksdagens samtycke för sin verksamhet; särskilt gäller detta i fråga om *lagstiftning* (nedan s. 140) och *finansmakt* (nedan s. 159).

Även på *utrikesförvaltningens* område har en väsentlig förskjutning ägt rum. Ursprungligen tillade RF konungen en stor handlingsfrihet; man eftersträvade ett kraftfullt och samlat uppträdande. Han ägde förklara krig och sluta fred (GRF § 13) samt sluta traktater med främmande makt (§ 12). Efter första världskriget önskade man emellertid allmänt en öppen utrikespolitik, i hopp om att bättre bevara freden. Riksdagen bereddes ökat inflytande. Ett ut-

tryck härför är utrikesnämnden, organ för samråd mellan regering och riksdag. Ett annat är riksdagens medverkan vid traktaters avslutande (se nedan s. 155). Slutligen har § 13 upphävts i samband med den partiella författningsreformen. Riksdagens medverkan lär därför numera krävas till beslut avseende krig och fred.

I NRF 11: 9 kodifieras den utveckling som skett. Förklaring att riket är i krig förutsätter, liksom slutande av fred, riksdagens beslut; insättande av rikets försvarsmakt eller del därav i strid kräver ävenså riksdagens medverkan, där åtgärden ej följer av lag eller mellanfolkligt avtal eller sker för att möta väpnat angrepp mot riket.

Emellertid har regeringens maktsfär även vidgats. Den är icke blott en högsta instans i förhållande till förvaltningen och ett verkställighetsorgan för riksdagens beslut utan bedriver en vidsträckt samhällsplanerande och organiserande verksamhet.

Regeringsärendena är sålunda av mycket växlande innebörd. En åtskillnad kan bland dem göras mellan *riksstyrelseärenden* – regeringens centrala, politiskt viktiga verksamhetsområde – och sådana av *förvaltningsnatur*. Till de förra kan hänföras propositioner m. m. till riksdagen, verkställighet av riksdagens beslut (utfärdande av lagar, disposition av medel), regeringens egen lagstiftning, beslut om folkomröstning, utrikesärenden och försvarsärenden av mera allmän innebörd. Förvaltningsärenden – vilka är flertalet regeringsärenden – är t. ex. tjänstetillsättningar, avgöranden i besvärs- och ansökningsärenden. Av författningarna framgår hur beslutanderätten i sista instans är fördelad mellan regeringen och ämbetsverken, någon allmän formel härför finns ej.

Till förvaltningsärendena hör även *dispenser*, som regeringen kan meddela dels med stöd av lag, dels från sina egna och lägre myndighets författningar (se nu NRF 11: 12). Med dispens kan undantag göras från förbud eller från förutsättningarna för ett gynnande beslut eller en befrielse medges från en förpliktelse. I vissa fall, men ej alltid, inhämtar regeringen yttrande från RegR före beslut i dispensärende. (Se även nedan s. 141.)

Förr handlade regeringen fler grupper av förvaltningsärenden än nu. Med regeringsmaktens politisering och arbetsbördans ökning har intresset för de olika rättsliga och praktiska ärendena avtagit; det har känts som en belastning för regeringens medlemmar att nödgas syssla med dylika, för vilka man vanligen även saknat erforderlig utbildning. Detta har fått till följd den decentralisering av beslutanderätt som nyss nämnts.

En betydande avlastning av annan innebörd medförde år 1909

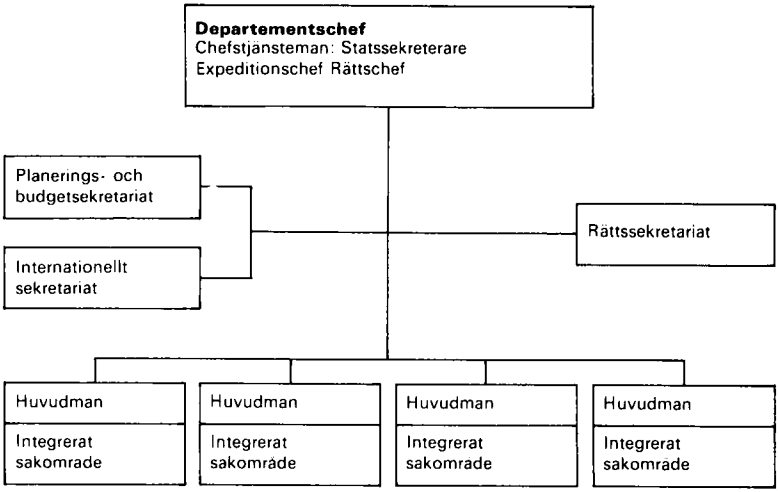
inrättandet av regeringsrätten (RegR) (se nedan s. 74), dit stora grupper av besvärsmål överfördes, främst de rättsligt betonade såsom taxeringsmål, kommunala besvärsmål, disciplinära ärenden, vitesmål (RegRL 1909), vilka tidigare i stor omfattning handlagts av de juridiska konsulterna. Gränsdragningen mellan statsrådets och regeringsrättens kompetens gjordes emellertid ej efter någon allmän formel, utan genom en uppräkning av ärendegrupper i regeringsrättslagen. Alltjämt handlägger regeringen dock åtskilliga ärenden av rättsfrågekaraktär.

Statsdepartementen

Flertalet av regeringens medlemmar är, som nyss nämndes, chefer för *departement*. Departementsorganisationen (av år 1840) innebar en utveckling av de fyra expeditioner under statssekreterare, vilka efter 1809 svarade för regeringsärendens beredning och expediering. Departementen är icke centrala förvaltningsmyndigheter. Blott UD fungerar även som sådan.

Ursprungligen var departementen sju och angavs då i GRF. Deras antal, men inte namn, fastställs sedan 1941 i allmän lag; den nu gällande är av den 13.12.1968 (nr 744). Därmed har en snabbare anpassning till ändrade förhållanden möjliggjorts. För närvarande finns tolv departement: Utrikes-, justitie-, försvars-, social-, kommunikations-, finans-, utbildnings-, jordbruks-, handels-, inrikes-, civil- och industridepartementen. NRF 7: 1 har vidgat den organisatoriska friheten än mer. Departementsorganisationen kan bestämmas av regeringen allena.

GRF reglerar ej fördelningen av regeringsärendena på de olika *departementen* (Kungl. Maj:ts kansli). Denna framgår av DepSt 17.5.1963 (nr 214). Blott i ett fall anger GRF en kompetensregel, som ej kan rubbas, nämligen att alla meddelanden i mål, som angår rikets förhållande till främmande makter eller rikets sändebud i utlandet, skall ske genom utrikesministern, utan avseende å ärendets beskaffenhet (GRF § 11). Stadgandet, som har även en folkrättslig aspekt, har ej konsekvent upprätthållits ifråga om vissa handelspolitiska och kommunikationstekniska ämnen. En enhetlig utrikesledning säkerställes nu i NRF allenast på så sätt, att chefen för det departement, till vilket utrikesärenden hör, skall underrättas om frågor av betydelse för förhållandet till främmande makt eller mellanfolklig organisation (10: 8). Departementschefen



Figur 2. Organisation för ett statsdepartement.

sättes därmed i vart fall i tillfälle att hävda sina synpunkter på dessa ärenden.

Departementen var tidigare organiserade på en statssekreterareavdelning (för viktiga ärenden, särskilt sådana som krävde förslag till riksdagen) och en expeditionschefsavdelning (för löpande ärenden). I ett departement ingår nu normalt tre chefstjänstemän, en statssekreterare, en expeditionschef och en rättschef (dep.instr. 3.6.1965 4–8 §§; instr. för UD 3.12.1965), se figur 2. Flertalet departement har uppdelats i arbetsenheter, som handlägger olika grupper av ärenden utan särhållande av lagstiftnings-, besvärs- eller tillsättningsärenden; systemet har en svaghet i att kvalificerade krafter kan få syssla med mindre väsentliga ting. Varje enhet leds av en »huvudman», ett departementsråd eller kansliråd. I departement kan vidare ingå särskilt planerings- och budgetsekretariat. Utrikesdepartementets organisation skiljer sig i flera avseenden från den nu angivna. Detta sammanhänger med att departementet har stora, rent ämbetsverksmässiga uppgifter.

Vid sidan av departementen står *statsrådsberedningen* (ovan s. 27). Denna har att under ledning av en statssekreterare och en rättschef biträda statsministern och de konsultativa statsråden. Administrativt tillhör den justitiedepartementet (dep.instr. 2 §).

Departementens främsta uppgift är att bereda de ärenden som skall föredras för beslut i konselj eller som kommandomål (GRF § 10, NRF 7: 1) samt att expediera de beslut som fattas. Bered-

ningsförfarandet är ej närmare reglerat. Det innebär dels en bearbetning av ärendet i departementet, dels eventuellt ett anskaffande av ytterligare uppgifter utifrån. Mången gång är ärendet dock i så gott skick, när det kommer till departementet, att ytterligare uppgifter ej krävs. Behöver skriftligt yttrande imhämtas, sänds ärendet på remiss, som undantagsvis beslutas i konselj (»slottsremiss»); så i fråga om riksdagens och kyrkomötets skrivelser. Vanligen beslutar departementschefen själv (»kungaremiss»), som undertecknas »på nådigaste befallning» (dep.instr. 17 §). Har ärendet anhängiggjorts allenast hos departementschefen, remitteras det med en ämbetsskrivelse (»statsrådsremiss»). Inkomna yttranden m. m. föredras för statsrådet av departementstjänsteman, viktigare av statssekreteraren. Högre departementstjänstemän har också behörighet att infordra utredningsmaterial. Dessa former kommer att anpassas efter NRF:s regelsystem.

Till ett departements arbetsuppgifter hör planeringen av dess huvudtitel i budgeten. Häremot svarar uppgiften att expediera riksdagsbesluten genom regleringsbrev. Vidare har departementen att förbereda och utarbeta propositioner till riksdagen (varvid direktiv för kommittéarbete ofta markerar början av ärendet), att handlägga personalärenden (tillsättande m. m. av högre tjänster) samt att bereda besvärsärenden.

På denna grund av hävdvunna arbetsuppgifter har emellertid departementen under de senaste årtiondena utvecklat sig till organ för en mera intensiv samhällsplanering och förvaltning. Dit har samlats uppgifter, som förr skulle ankommit på centrala förvaltningsmyndigheter eller som nyskapats. Detta återspeglar sig även i en utökad personalkader och tjänsteorganisation.

Formell beslutanderätt äger, som nyss nämndes, icke de olika departementscheferna i regeringsärenden. Emellertid förekommer numera vissa departementsärenden, som de även formellt äger avgöra. Främst utgörs dessa av personalärenden i departementet, vidare beslut om utlämnande av allmänna handlingar. I utrikes- och justitiedepartementen finns även andra grupper av departementsärenden. För dessa ärenden skall förvaltningslagen gälla, som ej är tillämplig å regeringsärenden.

Departementsärendena aktualiserar frågan om beslut däri kan omprövas efter besvär. Man har stannat för att jämställa de enskilda statsrådens beslut med myndighets avgöranden och medge besvär (RÅ 1967: 33). Besvärsmyndighet kan då vara statsrådet i dess helhet eller förvaltningsdomstol. I fråga om tjänstemäns entledi-

gande har man valt det senare alternativet (RegRL § 2: 17). Besvär över tillsättning återigen ankommer alltjämt på regeringen. I fråga om allmänna handlingars offentlighet kan beslut av departementschef ej överklagas (TF 2: 10).

I nära sammanhang med departementsorganisationen står kommittéerna för utredningsarbete, vilken arbetsform fått en stor omfattning (jfr nedan s. 149). De har, mer eller mindre politiskt orienterade och självständiga i förhållande till departementen, att enligt givna direktiv utreda det ämne som förelagts och att framlägga förslag. Kommittébetänkandena trycks vanligen i den år 1922 inledda serien Statens offentliga utredningar (SOU); tidigare bifogades de riksdagstrycket. Kommittéerna redovisas i den årliga riksdagsberättelsen under respektive departement.

Kommittéerna har på senare år – såsom innebärande en tung arbetsform – i viss utsträckning ersatts av mera informellt ordnade arbetsgrupper inom departementen.

Till Kungl. Maj:t, men ej till NRF:s regeringskansli, hör *justitiekanslern*. Han är regeringens juridiske expert och kronans advokat. Han avger yttranden i rättsligt betonade ärenden, som hänskjuts till honom. Regeringens beslut i permutationsfrågor – ändring av testamenten, stiftelseurkunder m. m. på grund av ändrade förhållanden (ovan s. 30) – bereds av JK. Förr var JK högste åklagare och chef för åklagarmyndigheten. Dessa uppgifter har till största delen övergått på det år 1947 nyinrättade *riksåklagarämbetet*, varunder länsåklagare (förr landsfogdar) och distriktsåklagare (förr landsfiskaler) lyder. JK har emellertid alltjämt att utöva tillsyn över »rättvisans handhavande» och att i sådan egenskap beivra fel, som begås av domare och ämbetsmän. Från denna utgångspunkt kan han kontrollera den kommunala förvaltningen. Han är även åklagare enligt TF 9: 2 och 10: 4 samt utövar tillsyn över advokatväsendet (GRF § 27, instr. 3.12.1965).

3 Statsförvaltningen

Förvaltningsorganen ombesörjer under regeringsmakten statens uppgifter, tillvaratar dess intressen och fullgör dess förpliktelser. Huvudsakligen är här fråga om verkställighet, initiativen kommer inom samhällslivet från andra håll, regering, riksdag och kommunala representationer. Förvaltningsorganen är emellertid i vårt land ej endast organ för regeringsmakten utan utgör sedan sekler även ett väsentligt led i garantierna för den medborgerliga friheten. Redan vid en modern förvaltningsapparats första uppbyggnad under Vasakungarna var byråkratin ett förmedlande organ mellan kungamakt och folk.

Därefter har ett flertal väsentliga principer utformats, vilka tjänar syftet att ge landet en god förvaltning. Den dubbelställning, som förvaltningsorgan intar såsom på en gång organ för statsmakten och handhavare av medborgarintressen, präglar förvaltningsrätten. Man brukar särhålla regler, som tjänar effektiviteten i olika former, från sådana som främjar rättssäkerheten, även om det är uppenbart att ingen skarp gränslinje skiljer dessa målsättningar åt. Effektiviteten kan vara ett medborgarintresse, rättsskyddet även ett samhällsintresse.

Uppgiften att avväga rättsskydd och effektivitet mot varandra präglar många förvaltningsrättsliga frågeställningar. Rättsskyddsgarantierna (se SOU 1955: 19, »Administrativt rättsskydd») brukar man indela i a) inre, b) yttre:

a) Inre garantier kan avse förvaltningsorganisations uppbyggnad, förvaltningspersonalen, ävensom förvaltningsförfarandet, däri inbegripet besvärsförfarandet (nedan s. 71).

b) Yttre garantier är den insyn i förvaltningen som allmänna handlingars offentlighet avser att ge (nedan s. 140) samt kontroll över förvaltningen, utövad av organ utanför denna, åklagare, allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar.

Såsom effektivitetsfrämjande regler återigen kan nämnas sådana som befordrar snabbhet i handläggning, beslut och verkställighet. Vikten av att tillvarata dessa synpunkter inskärps i VerksSt. Ur sådana synpunkter kan statsorganens handlingsfrihet vara önskvärd; detta kan föranleda byråkratiska beslutsformer,

enkla förfaranderegler, förbud mot besvär, omedelbar verkställbarhet ävensom rätt att fritt anställa, förflytta och entlediga personal samt rätt att inom vida ramar utnyttja medelsanslag.

Regeringen och förvaltningen

Förhållandet mellan regeringen och förvaltningsorganen bestäms i första hand av GRF § 47. Rikets kollegier, lantregeringen tillika med andra verk, förvaltar de dem åliggande sysslor och värv enligt givna instruktioner, reglementen och föreskrifter samt lyder konungens bud och befallningar. Detta stadgande anger dock ej gränserna för förvaltningsorganens beroende av regeringen.

Förvaltningens självständighet

Karakteristiskt för den svenska förvaltningen är dess självständiga ställning. Detta innebär i första hand att regeringens ledamöter icke ansvarar parlamentariskt för de organ som sorterar under vederbörande departement; deras chefer och tjänstemän bär det juridiska ansvaret för verksamheten. Härutinnan avses nu ingen ändring: »Den minister under vilken myndigheten närmast sorterar bör ha ett politiskt ansvar, men detta ansvar bör vara begränsat till innehållet i föreskrifter och andra riktlinjer för myndighetens verksamhet över vilka han har ett inflytande. Han skall alltså icke kunna ställas till ansvar i riksdagen för enskilda avgöranden av den underordnade myndigheten» (SOU 1972: 15, s. 83, jfr s. 190, 195).

Enligt svensk rättstradition – som fördelaktigt skiljer sig från många andra länders och ännu icke hunnit bli helt utplånad – står sålunda varje förvaltningsmyndighet principiellt självständig i förhållande till överordnad myndighet, även Kungl. Maj:t. Denna princip är särskilt viktig i fråga om sådan förvaltning som innebär handläggning av enskildas ärenden, medan regeringen har större möjlighet att ingripa med avseende å statsorganens rent faktiska förvaltningsverksamhet, såsom järnvägsdrift och bostadspolitik. I fråga om ärenden har varje myndighet att efter eget omdöme och på eget ansvar tillämpa lag och förordning (jfr JO 1958, s. 27). Denna grundsats uttrycks i NRF 1: 1 så, att den offentliga makten skall utövas under lagarna. Härutöver stadgar NRF 11: 7 att ingen myndighet får bestämma hur förvaltningsmyndighet skall besluta i ärende rörande myndighetsutövning eller som rör till-

lämpning av lag. Ämbetsansvar, besvärsrätt och underställningsplikt är de huvudsakliga medlen för kontroll av myndigheternas handlande.

Det är dock givet att regeringen kan besluta om anvisningar. Därpå syftar GRF § 47. Men, framhåller FU, regeringens anvisningar får i regel ej gripa in i tillämpningen av en utav regering och riksdag samfällt stiftad lag, enligt vilken förvaltningsorganen har att träffa avgöranden som angår enskilds rätt. Anvisning skall vidare utgå från regeringen såsom formligt beslut, något som är av betydelse med hänsyn till ansvarsfördelningen; enskilt statsråd skall ej ge ämbetsverken underhandsdirektiv. På vissa områden kan dock en annan ordning vara stadgad, där en mera intensiv anvisningsrätt kan vara för handen. Även inom förvaltningen förekommer i ej ringa utsträckning att högre myndighet äger anvisa lägre i fråga om konkreta åtgärder.

Det är tydligt att det kan vara svårt att styra och samordna en statsorganisation av ovan angiven typ. När GRF § 47 inskärper att myndigheterna skall lyda konungens bud och befallningar samt räcka varandra handen, har grundlagen velat beakta behovet därav. Under senare tid har olika vägar öppnats för en intensivare dirigering. Riksdagens och regeringens makt över anslagen liksom personalpolitiken ger möjlighet därtill. På planeringens område märks att en ny typ av verksamhet nu bedrivs av nya organ, som statsrådsberedningen och beredningar, som är knutna till finans-, försvars- och utbildningsdepartementen, men även av gamla verk, som erhållit uppgifter på detta område, särskilt StatsK. Även AvtV och RRV fyller sådana funktioner.

För olika ärenden föreligger ofta skyldighet att inhämta yttrande av viss myndighet, som företräder särskild sakkunskap eller intresse; i nådefrågor skall t. ex. regeringen inhämta yttrande av den högsta dömande instansen. Ibland har myndighet att före viss åtgärd själv inhämta samtycke av regeringen.

På många områden är samråd föreskrivet mellan olika organ, även mellan statliga och kommunala, eller mellan kommunala, såsom mellan arbetsmarknadsstyrelsen och bostadsstyrelsen, mellan byggnadsstyrelsen och olika myndigheter, mellan sociala nämnder och polisen. Utan formell skyldighet äger samråd rum i stor omfattning.

Förvaltningsorganisationen

På regeringen ankommer det emellertid att organisera förvaltningen; den är icke numera, såsom fallet var i 1634 års RF och 1700-talets grundlagar, till sina grunddrag reglerad i RF. Endast i enstaka fall innehåller vår grundlag eller lag tvingande föreskrifter härom. Organisationen är givetvis beroende av riksdagens medelanslag, för vilka villkor kan ställas. Men härutöver har regeringen fria händer.

Regeringen utfärdar sålunda instruktioner för de olika förvaltningsorganen. Häri regleras deras uppgifter, organisation, sätt för handläggning av ärenden, förfarande vid tjänstetillsättning och bestraffning m. m.

En instruktion av allmän natur är VerksSt 3.12.1965; denna tillämpas i de verk varest förordnande därom givits. Stadgan ålägger myndigheterna att varje 1.4 till JK redovisa arbetsbalans, att inkomma med petita (jfr s. 165) och lämna RRV underlag för revision. Myndigheten skall föra beslutsprotokoll och vårda sitt arkiv. Vidare lämnas föreskrifter om arbetstid m. m., semester och annan ledighet samt om besvär över beslut. Statsorganen äger vidare själva fastställa arbetsordningar och sådana bestämmelser i övrigt, som fordras för arbetet, samt särskilda föreskrifter om personalens tjänsteutövning. Chefen åläggs verka för snabbhet och effektivitet och god personalpolitik m. m.

Det är av stor vikt att den offentliga organisationen är väl uppbyggd. Organens kompetens bör vara klar, ansvaret för beslut lätt urskiljbart. Trots all möda, som nedlagts härpå, kan alltjämt ovisshet råda härom. Oklart kan även vara om ett organ ingår i viss myndighet eller är en självständig enhet. Dylika frågor kan aktualiseras i besvärsprocessen samt i frågor om tystnadsplikt och handlingars offentlighet

I organisatoriskt hänseende görs ibland en åtskillnad mellan statsmyndighet och andra statsorgan. Härvid tar man sikte på det förhållandet att vissa organ utövar tvångsmakt av något slag eller äger med stöd av författning fatta gynnande beslut, medan andra organ kan lösa sina uppgifter utan sådan befogenhet. Emellertid används ibland myndighetsbegreppet så, att det rymmer alla offentliga organ, även de som ej har myndighetsutövning, så i förvaltningslagen och TF (se nedan).

Myndigheten är organet som sådant, ej någon tjänsteman; enskild tjänsteman kan dock vara individualmyndighet.

Myndighetsutövning, actes d'autorité, ställer särskilda krav på

rättssäkerhet. Dessa kan föranleda tryggad anställning för tjänstemännen (fullmakt), skärpt lydnadsplikt (polis och militär), förhöjt ansvar, särskilda förfaranderegler. Affärsverksamhet – gestion – återigen kan föranleda en tillämpning av privaträttens regler, lösare anställningsformer och mindre sträng bundenhet vid budgeträtt.

Vår förvaltningsorganisation bär många spår av skiftande målsättningar. Än påverkar krav på rättsskydd utformningen, än effektivitetskrav. Rättsskyddskravet bär främst upp det från 1600-talet nedärvda kollegiesystemet. Detta används främst i sådana ömtåliga ärenden som tjänstetillsättningar och bestraffningar. Krav på kollegialt beslut har i senaste tid åter förts fram.

Utveckling mot effektivare former sammanhänger med förvaltningens vidgade arbetsuppgifter. Så länge myndigheterna främst sysslade med tillämpning av författningar, som reglerade förhållandet mellan staten och den enskilde eller mellan de enskilda, var det naturligt att uppfatta deras verksamhet som kvasi-judiciell och bygga upp myndigheterna främst efter domstolarnas förebild. I dagens samhälle sysslar myndigheten även med aktiviteter av annan typ såsom organiserande och understödjande verksamheter. Detta motiverar krav på större snabbhet och koncentration i förfarandet, även av kostnadsskäl. Men dessa effektivitetskrav är ej enbart dagens; de har funnits tidigare under starka regeringar, i det karolinska och gustavianska Sverige.

I motsats till kollegierna framstår »styrelserna» (byggnadsstyrelsen, socialstyrelsen) och »förvaltningarna» såsom mer effektivitetsbetonade organ. Dessa var från början uppbyggda efter byråkratiska principer. Verkschefen – eller lägre tjänsteman – beslutar på föredragning av annan, som därvid har reservationsrätt, ibland reservationsplikt. Inom verket kan vissa grupper av ärenden vara anförtrodda åt tjänstemän på lägre nivå.

Emellertid möter även nya organisatoriska tankar, som gör bilden väsentligt mer nyanserad. En innebär att man inom myndigheterna skapar avdelningar, vilka står emellan chefen och byråerna. Därmed kommer ett led att skjutas in mellan chefen och de tidigare honom direkt underställda enheterna.

En annan tendens är att bereda utrymme åt lekmän, ett likväl icke entydigt begrepp. Avsikten är att förskaffa dem insyn och inflytande i verksamheten. Ibland ligger en misstro mot byråkratins metoder bakom (se t. ex. Förvaltning och folkstyre, SOU 1968: 47). En styrelse kan härvid vara högsta instans i verket med beslutan-

derätt i de viktigare ärendena. Styrelsen består då av verkets chef samt ett antal lekmän, utsedda av regeringen efter förslag av kommuner eller organisationer, såsom i UKÄ, CivFSt, RiksPSt, ArbmSt, StatsK, SkolÖSt, affärsdrivande verk och länsstyrelsen, men ej i tekniskt betonade verk. Genom lekmännens politiska förankring kan politiska hänsyn mera direkt än tidigare göra sig gällande i förvaltningen, en form av politisk »styrning»; det partipolitiska sammanhanget är ofta påfallande och förändrar verksamhetens karaktär. Denna återgång till äldre beslutsformer är därför icke bestämd av samma rättssäkerhetssyfte, som präglade de äldre utan avser att påverka ärendena utifrån andra synpunkter.

Den svenska statsförvaltningen bygger av ålder på a) centrala myndigheter, b) en väl utvecklad lokalförvaltning.

a) Den *centrala statsförvaltningen* byggdes under 1600-talet upp med kanslikollegiet, kammarkollegiet, som fyllde funktionen av centralt finansförvaltningsorgan, kommers- och bergskollegierna för näringslivets organisation och utveckling, krigs- och amiralitetskollegierna för militär förvaltning.

I dag består den centrala förvaltningen av ett sjuttiotal myndigheter, som lyder under Kungl. Maj:t. Deras kompetens avser hela riket. Såsom myndighet i denna mening plägar man endast anse den som har en mera utvecklad organisatorisk struktur; allehanda centrala organ – nämnder, råd, institut m. m. – räknas icke hit.

Inom den centrala förvaltningen intar de affärsdrivande verken – posten, järnvägen, telegrafen, domänverket, vattenfallsstyrelsen m. fl. – i många avseenden en särställning.

Den årligen utgivna statskalendern redovisar förvaltningsorganisationen, varvid statsorganen upptas under respektive departement.

De centrala ämbetsverken har undergått stora förändringar. Man kan ej säga att uppgiftsfördelningen följt något fast schema, tvärtom visar sig motstridiga tendenser. En innebär en centralisering till vissa myndigheter, som med sig införlivat eller övertagit vissa uppgifter från andra verk; så har SocSt nyligen införlivat MedSt samt UKÄ och SkolÖSt övertagit stora förvaltningsområden. Den statliga revisionen har koncentrerats till RRV. En motsatt tendens är specialiseringen. För avgränsade uppgifter har nya verk skapats, såsom NaturvV, Statens planverk, RFV, ArbSkSt. Understundom står detta i samband med att staten blivit huvudman för tidigare kommunala uppgifter, såsom polisväsendet. Ytterligare en motsatt tendens är en ibland eftersträvad decentralisering.

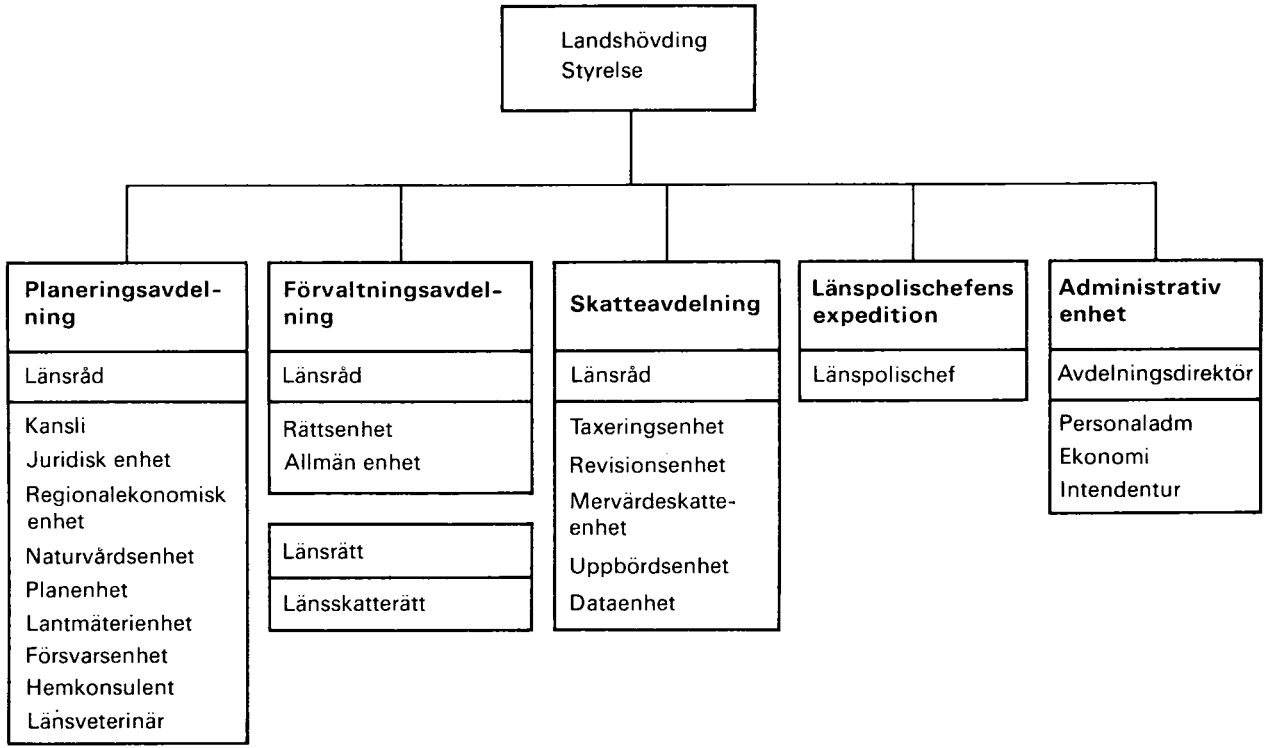
Decentralisering kan innebära att grupper av ärenden som nyss nämndes förs från regeringen till centralt ämbetsverk. Den kan emellertid även innebära att ärenden flyttas från högre central myndighet till lägre, ofta regional eller lokal sådan. Utflyttning av verk från huvudstaden till landsorten innebär däremot ej någon ändrad kompetensfördelning.

b) Den *lokala statsförvaltningen* har av ålder varit uppbyggd kring länsstyrelserna, Kungl. Maj:ts befallningshavande (KB). »Landet skall förbliva indelat i hövdingdömen under den vanliga lantregeringen» stadgar GRF (§ 46). Länsstyrelsernas karaktär av förvaltningsmyndighet har bevarats; man har ej heller rubbat den hävdvunna länsindelningen, trots att förvaltningsmässiga nyheter kunde tala för större enheter. För närvarande finns tjugofyra.

Emellertid har länsstyrelsernas organisation undergått avsevärda ändringar (länsstyrelseinstruktion 4.6.1971). Chef (förordnad för sex år) är landshövdingen, som vid sin sida har en styrelse om tio medlemmar, varav hälften (för tre år) utses av regeringen och hälften av landstinget. Därmed har regeringen säkrat sig en möjlighet att politiskt dominera styrelserna oavsett den politiska majoriteten i länet. Beslutanderätten är fördelad mellan styrelsen och landshövdingen (befattningshavarna). I förra fallet fattas beslut efter omröstning, i senare fallet byråkratiskt. Styrelsen avgör för länet viktiga ärenden, såsom samhällsplanering, författningsfrågor, organisatoriska ärenden, fastställande av normer, petita, viktigare personalfrågor.

Länsstyrelsen är organiserad på tre avdelningar, figur 3, vilka ersätter de tidigare enheterna landskansliet och landskontoret och landssekreterareavdelningen. Avdelningarna leds av länsråd (planeringsavdelning, förvaltningsavdelning och skatteavdelning); en länspolischefsexpedition står under länspolischefen. I Stockholm finns en länsöverdirektör som främste tjänsteman under landshövdingen. Avdelningarna är i sin tur uppdelade på enheter. Om länsrätt och länsskatterätt se nedan s. 76.

Länsstyrelsernas arbetsuppgifter är avsevärda. En i början av seklet märkbar tendens att förminska denna verksamhet har övergivits. Länsstyrelsen är högsta polismyndighet i länet (instr. 6 §). Den har att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Härför äger den förelägga och utdöma vite. Länsstyrelsen företräder kronan och bevakar dess rätt (9 §). Den förvaltar statliga lån, bevakar



Figur 3. Länsstyrelsens organisation efter 1.1.1972.

skuldförbindelser och säkerheter härför. Den är inom länet överexekutor, central myndighet för beskattning och uppbörd, under vilken kronofogdarna lyder i de lokala fögderierna. Den har viktiga uppgifter inom socialförvaltningen, sjukvården, hemkonsulentverksamheten, naturvården, väg- och trafikväsendet, folkbokföringen, civilförsvaret och den ekonomiska planeringen samt såsom besvärs- och tillståndsmyndighet. Med länet som verksamhetsområde har flera speciella organ knutits till länsstyrelserna. Flera av dem är samtidigt underordnade central myndighet, såsom länsarkitekter och länsläkare, socialvårdskonsulent, trafikinspektör och bilinspektör. I andra fall har med länsstyrelserna – ofta genom landshövdingens person – samordnats länsorgan, som lyder under central förvaltningsmyndighet, såsom länsbostadsnämnd, länsskolnämnd, länsarbetsnämnd, länsnykterhetsnämnd och lantbruksnämnd.

Inom andra förvaltningsgrenar återigen finns regionala eller lokala organ, vilka ofta sammanfaller med länen, och som sorterar direkt under en central myndighet. Detta är fallet inom affärsverken, statens järnvägar, postverket, vattenfallsverket och fiskeristyrelsen. Liknande system möter inom rättsväsendet, där kriminalvårdsstyrelsen och rikspolisstyrelsen är centrala verk, liksom inom åklagarväsendet. Nämnas må även lantmäteristaten, tullstaten, vägverket och yrkesinspektionen med rikt förgrenad lokal förvaltning.

Förvaltningspersonalen

Myndigheterna och verken är uppbyggda på *tjänster*. Uppgifterna är fördelade på olika organisatoriska enheter. Termen tjänst är dock, som många andra förvaltningsrättsliga begrepp, icke entydig. En tankegång är att uppgifter och befogenheter är hänförliga till olika tjänster, inordnade i ett schema med klara subordinationsregler, varvid tjänsterna består oavsett innehavaren. De är även inplacerade i löneskalor som instrument för beräkning av den ekonomiska ersättningen; denna är i regel ej beroende av prestation. Härvid har en dubbeltydighet i tjänstebegreppet uppkommit: Förvaltningsmässigt avses de till tjänsten hörande uppgifterna m. m.: lönetekniskt åter inplaceringen i lönegrad. Lönegraden kan sägas avgöra tjänstens karaktär, varför ändring i lönegradshänseende kan sägas medföra tillskapandet av en ny tjänst, oavsett om uppgifterna förändrats eller ej. Detta synsätt får avsevärda återverkningar på anställningstrygghet, tillsättning m. m.

Tjänsteorganisationen kan vara mer eller mindre fast uppbyggd.

Länge var det ett önskemål ur konstitutionell synpunkt att tjänsterna var fast reglerade; man såg däri en garanti för medborgerlig frihet. De betecknades som ordinarie. Å andra sidan kan förvaltningsorganisationen behöva förändras från tid till annan. Man betecknade dem då som extra ordinarie eller extra. För mer tillfälliga arbetsuppgifter använder man beteckningen arvodesbefattning eller uppdrag.

Ur såväl effektivitets- som rättssäkerhetssynpunkt är förvaltningspersonalens ställning av utomordentlig betydelse. Inre och yttre rättssäkerhetsregler kan aldrig lämna medborgarna fullständig garanti. En omdömesgill, kunskapsrik och vältränad personal är därför ett värdefullt kompletterande skydd; härvid är juridisk utbildning av särskild betydelse. Den särskilda träning som juristen får kan svårligen ersättas med andra färdigheter. Personalens trygghet är en annan väsentlig faktor.

För statens tjänstemän har länge en särskild offentligrättslig ordning gällt. Den rymmer alltjämt tvingande regler om a) tillsättning och befordran, b) anställningstrygghet och c) ansvar. För dessa ämnen har vid den fulla förhandlingsrättens införande år 1965 undantag gjorts från vad som kan regleras i kollektivavtal; de skall regleras ensidigt av staten. Samtidigt ägde en kodifiering av tjänstemannarätten rum i statstjänstemannalagen (TML) och statstjänstemannastadgan (TMSt).

Skillnaden mellan tjänstemän och övriga arbetstagare i statens tjänst har upphävts med KK 3.12.1971, nr 940, som infört att enhetligt arbetstagarbegrepp. Därmed gäller samma regler om arbetsvillkor för hela personalen, som härvid särskils från de anställda i den enskilda sektorn.

En för svensk statsförvaltning väsentlig grundsats möter i GRF § 28. Vid befordran skall hänsyn tas till förtjänst och skicklighet. Härmed skall ett rättvist urval garanteras och en god rekrytering av förvaltningspersonal och domare tryggas. I grundlagen görs ingen avvägning mellan grunderna »förtjänst» (tjänsteålder) och »skicklighet» (meriter av olika slag). Denna avvägning får göras i specialförfattningar. Grundlagsbudet utesluter hänsyn till politisk hemvist, förmögenhetsställning, börd m. m. Genom denna, i stort sett ännu – trots en mycket lång regeringstid för ett parti – iakttagna grundsats har vårt land fått en god och självständig förvaltning och rättskipning; krav på ökad politisering av förvaltningspersonalen i syfte att bringa den i en större samordning med regeringspolitiken har väl ej saknats men hittills ej fått

påverka rättsbildningen. I NRF har grundsatsen uttryckts så, att vid tjänstetillsättning avseende allenast skall fästas vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet (11: 9).

Vissa nya grundsatser har kunnat förenas med den grundläggande principen för urvalet. Hit hör psykologiska tester (SOU 1971: 47), vilket kunnat samordnas med befordringsgrunden skicklighet.

För flertalet lägre tjänstemän spelar emellertid nu den *reglerade befordringsgången* en avsevärd roll. Denna innebär att en nyanställd efter ett eller ett och ett halvt år flyttas till en två steg högre lönegrad, efter ytterligare två år till en två steg högre etc. De närmare villkoren kan variera något inom olika befordringsgångar; det finns nu ungefär tjugo stycken olika inom statsförvaltningen.

I fråga om behörighet till statstjänst stadgar GRF § 28 att – för fullmaktstjänster – svenskt medborgarskap krävs (ovan s. 9). Denna regel tillämpas sedvanerättsligt även för flertalet andra tjänster. Enligt NRF 11: 9 är den begränsad att gälla domartjänst, tjänster direkt under regeringen, chefstjänster och vissa andra högre tjänster, tjänster i regeringskansliet och sändebud, och av riksdagen valda. I övrigt skall förbehåll om svenskt medborgarskap träffas i lag eller enligt i lag angivna grunder.

Religiösa behörighetsgrunder finns däremot blott med avseende å präster.

Skillnad mellan man och kvinna görs ej i GRF; även till prästerlig tjänst kan kvinna nu äga tillträde. I vissa yrkesgrupper är det likväl nödvändigt att förbehålla tjänster åt endera könet.

I fråga om kompetensvillkor är en strävan märkbar att minska och, där så är möjligt, att ersätta dessa med andra bedömanden före tillsättning; den individuella dugligheten skall beaktas. Dock bör observeras att akademiska examina i många fall fordras för tjänster, som kräver speciell utbildning av akademisk innebörd. För andra tjänster krävs annan fackutbildning, såsom för militära och polisiära uppgifter eller ingenjörs- och arkitektkompetens.

Utbildningen kommer av praktiska skäl vanligen att ligga i tiden före inträdet i allmän tjänst. Å andra sidan är det av vikt för personalens trivsel och för förvaltningen att denna kan förbättra sina kunskaper och därmed sina befordringsutsikter genom utbildning även efter inträdet i allmän tjänst.

Fortsatt utbildning anordnas dels som vidareutbildning av äldre personal, dels i syfte att förbättra vederbörandes befordringsutsikter och dels slutligen som omskolning av personal, vilkas arbets-

uppgifter upphört. Verksamheten handhas av personalutbildningsnämnden (instr. 25.5.1970 nr 454).

Personalpolitiken ägnas överhuvud taget numera allt större intresse, en naturlig följd av förvaltningens expansion. Statens personalnämnd (instr. 4.6.1971 nr 469) har till uppgift att utveckla och övervaka planeringsverksamheten i samverkan med myndigheterna. Inom StatsK har andra organ för liknande uppgifter byggts upp. Dessutom har varje myndighet ett personaladministrativt organ; i vissa fall är sådana uppbyggda för större områden, såsom för domstolsväsendet (instr. 14.5.1971 nr 205) och för länsstyrelserna (instr. 4.6.1971 nr 459).

I svensk förvaltning finns ej, som i tysk, några avgränsade karriärer begränsade av lönegrader. Vi har i detta hänseende en något större rörlighet. Trots utjämningssträvanden är det dock tydligt att vissa typiska karriärer finns. Man skiljer mellan biträdestjänster, vilka slutar med viss lönegrad, och tjänster med beslutanderätt (handläggartjänster), vilka är högre placerade. Slutligen är chefstjänsterna rekryterade efter andra grunder.

Tillsättningsförfarandet är mycket varierande. Därom lämnas föreskrifter i TML, TMSt och olika specialförfattningar. Högre tjänster tillsätts vanligen utan ledigförklarande och ansökan; de är anmälningstjänster. Tjänster i det stora mellanskiktet under chefstjänsterna inom civil förvaltning ledigförklaras vanligen och ansöks inom viss därvid angiven tid och med stöd av då uppgivna handlingar. Lägre tjänster kan ofta tillsättas av verket utan ansökan. Militära tjänster söks ej. Tillsättningsrätten ligger i fråga om högre tjänster hos regeringen, andra tillsätts av myndighet. Förfarandet kan vara mera kvalificerat; härvid kan förslag eller förord av lägre instans vara föreskrivet, yttrande av sakkunniga vara erforderliga m. m. Om tillsättning av prästerliga tjänster se lag 25.10.1957. Se i övrigt tjänstemannarätten.

Tjänstemännens *anställningstrygghet* är erfarenhetsmässigt av stor betydelse för förvaltningens självständighet och kvalitet. Vetskapen om att ej kunna avskedas efter fria bedömningsgrunder medför att tjänstemannen kan hävda sin mening och tillämpa lag och författning efter sin uppfattning om vad som är rätt och riktigt och ger dessutom en lugn arbetsmiljö.

Anställningstryggheten är i vårt land anknuten till tillsättningshandlingen, fullmakt, konstitutorial och förordnande; de senare kan vara av något olika innebörd. Fullmaktshavarnas oavsättlighet var intill 1965 garanterad i GRF § 36; de kunde blott avskedas efter

domstols dom som påföljd på vissa brottsliga gärningar. Med TML överflyttades reglerna om anställningstrygghet till denna lag. Blott för domare är oavsättligheten alltjämt garanterad i GRF § 36. Men fortfarande åtnjuter innehavare av fullmakt, som likväl blivit allt sällsyntare, och konstitutorial skydd mot uppsägning; de kan blott avsättas av domstol på grund av brottslig gärning, vartill för de konstituerade kommer möjligheten att för fel bestraffa dem i disciplinär väg, med besvärsrätt till RegR. De förordnades ställning har samtidigt stärkts, se nedan.

Ur trygghetssynpunkt indelas de ordinarie tjänsterna i följande grupper:

1. fullmaktstjänster och med konstitutorial tillsatta (oavsättliga) betecknas med »o»;
2. förordnade på viss tid, som under denna tid ej kan avsättas annat än för brott, betecknas »p»;
3. övriga förordnade, som kan uppsägas av andra skäl men dock blott efter objektiva grunder (TML 30 §) (om praxis se RÅ 1967: 33; NJA 1966, s. 164), betecknas »r». Med bokstäverna »e» och »g» betecknas extra ordinarie, respektive extra tjänst.

Till dessa regler kommer nu det ökade skydd som det 1972 träffade s. k. trygghetsavtalet innebär även för de i offentlig tjänst anställda. Det rymmer bl. a. regler om avgångsvederlag. Lagförslag i ämnet har lagts fram i KPr 1973: 129.

Det tidigare mycket vittgående oavsättlighetsskyddet har emellertid begränsats i flera hänseenden. Förflyttning från en tjänst till annan kan tvångsvis genomföras och detta även till en lägre avlönad tjänst blott den har samma tillsättningsform som den tidigare (TML 34 §). En förutsättning är dock att tjänstemannen erhåller likartade arbetsuppgifter eller sådana, för vilka han är utbildad. För domare är förflyttningsskyldigheten dock begränsad till likartad domartjänst och till fall då organisatoriska skäl motiverar åtgärden (GRF § 36, NRF 11: 5).

Tjänstemän vid utrikesförvaltningen, krigsmakten och polisväsendet kan överföras å disponibilitetsstat, om detta krävs för rikets bästa (TML 33 §).

Införande av lockouträtten är en annan begränsning av oavsättligheten, förtidspensionering ytterligare en (TML 32 o. 33 §§).

Författningsreglerade är vidare frågor om skyldigheter och ansvar i tjänsten samt formerna för ansvarets utkrävande.

Tjänstemännens *skyldigheter* är i allmänna ordalag angivna i BrB 20: 1 o. 4 samt med avseende å tystnadsplikt i 20: 3 och omutlighet i 20: 2. Därutöver preciseras de i allehanda författningar och anvisningar, vartill TML 10 § hänvisar. Vissa följer av anställningsförhållandet och dess natur, den tjänst som vederbörande innehar och dess organisatoriska sammanhang.

Av central vikt är tjänstgöringsskyldigheten och lydnadsplikten. Den senare följer nu av TML 10 §. Lydnadsplikten är dock icke absolut. En befallning skall meddelas av behörig överordnad och röra tjänsten. Den får ej vara lagstridig. Alla tjänstemän äger dock ej rätt eller skyldighet vägra lyda varje otillbörlig order. Inom polisväsendet och krigsmakten krävs sålunda att ordern *uppenbart* icke angår tjänsten eller är lagstridig (BrB 21: 1, PolI 8 §). Befallning innebär vanligen ansvarsfrihet för den som åtlyder den; ansvaret drabbar den befallande. Men är det fråga om grov lagstridighet kan ansvar lika fullt drabba den lydande, som alltså har en plikt att vägra åtlydnad (se om folkrättsbrott BrB 22: 11).

Ansvar kan vara

a) judiciellt; förutsätter viss självständighet eller kvalitet i uppgifter;
b) disciplinärt;
c) redogöraransvar;
d) skadestånd.

a) Statens och därmed jämställda offentliga tjänstemäns ämbetsansvar utkrävs inför allmän domstol. Påföljd kan variera mellan böter och fängelse, suspension och avsättning. Till detta kan skadestånd fogas (jfr nedan s. 87). Under rättegång kan tjänstemannen avstängas; i fråga om domare äger endast domstol besluta därom (TML 26 §; lag 20.5.1955 nr 261).

b) Vid sidan härav kan för stora grupper statstjänstemän – dock ej de med fullmakt tillsatta och ej heller andra högre – *disciplinärt* ansvar ifrågakomma. Detta utkrävs administrativt, vanligen av den egna myndigheten, den straffade har besvärsrätt till KamR. Förfarandet kan inledas av myndigheten själv, ibland efter anmälan från utomstående, ibland helt internt. Anmälaren har emellertid ingen möjlighet att överklaga ett beslut att ej vidta åtgärd. Åklagare finns ej. Påföljd kan här vara varning, suspension, avsättning eller löneindragning. Det disciplinära förfarandet är såtillvida underordnat det judiciella, som domstols dom förhindrar disciplinärt förfarande, men disciplinärt förfarande utgör ej rättegångshinder; där-

emot skall disciplinstraff avräknas vid senare domstolsdom (BrB 20: 9). I detta system övervägs en förändring att begränsa det judiciella ansvaret till grovt uppsåtligt missbruk av myndighet. Samtidigt skulle de särskilda ämbetsstraffen utgå från BrB. Övriga förseelser skulle beivras disciplinärt, varom kollektivavtal skulle träffas (SOU 1969: 20, 1972: 1).

c) Redogöraransvaret anknyter till räkenskaperna. Om vid granskning av dessa framkommer att ansvarig tjänsteman gjort utgift utan täckning eller icke tillfört kronan inkomst, förs talan i administrativ-judiciell väg mot honom. Ansvarig är den som intar ställning som redogörare, vilket framgår av instruktioner eller andra stadganden; här kan viss osäkerhet råda. Kronan behöver därför ej vända sig mot de ofta många, som erhållit för mycket medel, utan kan koncentrera sin talan mot redogöraren, som i sin tur får vända sig mot sakägarna, om han befinns pliktig att ersätta kronan. Ansvaret var tidigare strikt, vilket var naturligt, då dess grund var räkenskapernas felaktighet. Detta under den stränga karolinska tiden utformade system har i hög grad främjat svensk förvaltnings noggrannhet men även frammanat en ibland hämmande försiktighet. Med tiden har det strikta ansvarets princip befunnits alltför hård, varför redogöraransvaret underkastats en reform med KF 2.6. 1961. Enligt denna har revisor att skriftligen framställa anmärkning mot redogöraren, som har att avge förklaring, varefter revisionsmyndighet – vanligen RRV – prövar saken; härvid finns besvärsrätt till KamR. Anmärkning, som avser ringa belopp, kan avskrivas, om det ej ur allmän synpunkt är angeläget att den prövas. Bifalls anmärkningen av revisionsmyndigheten, är beslutet ej exigibelt utom i tullverket; talan måste numera föras inför allmän domstol mot redogörare, om han ej väljer att efterkomma beslutet.

d) Tjänstemannen kan vidare bli ersättningsskyldig för skada, som han i tjänsten vållar kronan eller enskild genom fel eller försummelse. Härvid tillämpas sedvanliga skadeståndsrättsliga regler, vartill hänvisas. Undantag har dock ur förvaltningseffektivitetens synpunkt gjorts i vissa fall; befälhavare på krigsfartyg och luftfartyg har av sådant skäl fritagits från viss ersättningsplikt, taxeringstjänstemän likaså (GRF § 111). Riksdagen kan av »nåd» eftergiva krav (om myndigheterna se avskrivningskungörelsen 17.12.1965 nr 921).

Den offentligrättsliga regleringen av tjänstemännens anställningsförhållanden föranledde länge att kollektivavtalet ej var tillåtet

inom förvaltningen liksom att stridsmedel där var förbjudna. Tjänstemännens pliktförhållande till stat respektive kommun ansågs oförenligt med en kollektiv samhörighet, liksom med hot att nedlägga arbetet. Som tjänstemän ansågs de, vilka på grund av sina arbetsuppgifter hade ämbetsansvar.

Med tiden kom uppfattningen att modifieras. Genom författningar åren 1937 och 1940 erhöll stats- och kommunaltjänstemän en begränsad förhandlingsrätt. Denna byggdes senare ut så att regeringen träffade kvasi-avtal med de fackliga organisationerna. År 1965 följde tjänstemannalagstiftningen, som medförde full förhandlingsrätt. Denna utjämning mellan tjänstemannarätt och arbetsrätt har följts av ett enhetligt arbetstagarbegrepp (1972). Gränsen mellan tjänstemän och arbetare skall därmed försvinna.

Den fulla förhandlingsrätten innebär att kollektivavtal blivit ett tillåtet instrument för reglering av anställningsvillkor inom den offentliga förvaltningen. Ämnesområdet för kollektivavtalet är främst anställningens ekonomiska villkor. För dessa har sedan länge civilrättsliga principer tillämpats i vårt land. Innebörden är alltså den att det kollektiva avtalet trätt i de individuella avtalens ställe.

Undantagna från kollektivavtal är a) frågor om inrättande eller indragning av tjänsten eller tjänsteorganisationens utformning i övrigt, myndighets arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten, arbetstidens förläggning eller rätt till annan ledighet än semester, b) vad eljest bestäms i lag eller i författning, vartill TML hänvisar, om anställnings- eller arbetsvillkor, liksom ämnen, som enligt lagen tillhör konungens, riksdagens eller myndighets beslutanderätt. Gränsdragningen är emellertid ej skarp; rättspraxis har fått precisera denna.

Kollektivavtal upprättas efter förhandlingar mellan statens avtalsverk (som härvid handlar efter samråd med regeringen) och tjänstemännens fyra topporganisationer, Saco, SR, TCO–S och SF. Utöver avtalen om anställningsvillkor har huvudavtal slutits om förhandlingsordningen. Enligt det med staten slutna »slottsbacksavtalet» är allenast dessa fyra organisationer parter å tjänstemannasidan; man anser det opraktiskt att förhandla med många sammanslutningar. Att märka är även att kollektivavtalen skall undertecknas av topporganisationerna gemensamt. Inom denna ram kan de olika organisationerna dock uppnå skiftande villkor för sina medlemmar. Kollektivavtal skall för statens del godkännas av riksdagens lönedelegation (se s. 125). Det får rättsverkan ej blott för de organiserade tjänstemännen utan normerar villkoren även

för de oorganiserade; myndigheterna har ålagts tillämpa avtalen på sådant sätt (KK 30.6.1965, nr 465).

Kollektivavtalen är för närvarande inom statsförvaltningen fem. AST (allmänt avlöningsavtal för statliga och vissa andra tjänstemän) av den 9.7.1971 motsvarar tidigare lönereglemente (senast Saar 30.6.1948); det reglerar de allmänna anställningsvillkoren. ALS (avtal om löner för statstjänstemän m. fl.) innehåller lönegrader, löneklasser och tillägg. I ATF (allmänna tjänsteförteckningsavtalet) anges, i vilka lönegrader de olika tjänsterna inplacerats; det motsvaras av TFU och TFK för undervisningsväsendet och kyrkliga tjänster. ARV avser arvodestjänster. Arbetstider m. m. anges i ett fjärde avtal, det allmänna arbetstidsavtalet (ARB). Ett femte avtal reglerar skyldigheten att fullgöra övertid m. m. För pensioner och resetraktamenten föreligger ännu icke kollektivavtal, utan ensidigt utfärdade reglementen gäller.

Den fulla förhandlingsrätten innebär även rätt att tillgripa *stridsmedel*. De må utnyttjas för att genomdriva krav vid avtalsförhandlingar, sedan medling misslyckats. Under avtalstiden kan de utnyttjas i fråga om oreglerade ämnen, om ej annat avtalats. I övrigt råder under avtalets bestånd fredsplikt i fråga om de ämnen som reglerats eller i vidare mån, om så avtalats.

Såsom stridsmedel är tillåtna allenast strejk och lockout, ej övertidsblockad, slow-down eller dylika åtgärder. Tjänstemännen skall fullgöra sin tjänsteplikt fullt ut eller ej alls. Tjänstemän må dock tillgripa nyanställningsblockad, då den ej riktar sig mot någon tjänsteplikt.

Strejk och lockout skall, enligt huvudavtalet, varslas sju dagar före konflikten; strejk skall beslutas av vederbörande organisation. Lockout av statstjänstemän beslutas av AvtV. Den må rikta sig även mot oorganiserade tjänstemän. Under konflikt är staten befriad från skyldigheten att betala lön och kan innehålla övriga förmåner, även förhindra tillträde till tjänstelokalen, liksom sociala förmåner som sjuklön (lag 14.5.1969).

En olaglig stridsåtgärd – vartill även varsel inräknas (ADD 1967: 9) – föranleder skadeståndsansvar för organisation och strejkande. Tjänstemannen kan däremot ej ställas till straffrättsligt ansvar, om han deltar i en strejk, som påbjudits av vederbörande organisation. Deltar han eljest i olaglig strejk, kan dylikt ansvar ifrågakomma. Under en lagenlig konflikt äger tjänsteman, som ej deltar i denna, att vara neutral (om innebörden härav se JO 1968, JO 1972, JO 1973). Undantag görs dock för skyddsarbete. Rätt till

sympatistrejk är inom förvaltningen begränsad; dylik får allenast tillgripas till stöd för tjänstemän med samma arbetsgivare, stat, respektive kommun.

TML innehåller inga föreskrifter om tvångsmässigt skiljedomsförfarande eller om tjänsteplikt vid samhällsfarliga konflikter.

Båda typerna av tvångsåtgärder har funnits stadgade i tidigare lagar men allenast i samband med då aktuella konflikter. Enligt det nyssnämnda »slottsbacksavtalet» har emellertid en särskild statstjänstemannanämnd inrättats, vartill frågan om viss konflikt är samhällsfarlig kan hänskjutas; den består av företrädare för parterna. Dess bedömning kan i sin tur föranleda åtgärder, såsom lagstiftning i det särskilda fallet. Erfarenheten visar att systemet ej fungerar väl; nämndens beslut har ej sällan följt något dominerande partiintresse.

Under tjänstemannakonflikten år 1971, som väsentligen var en lockout, tillgreps en tvångslagstiftning, som i viss mån efter amerikansk förebild gav regeringen makt att för en kortare period förlänga de utgångna avtalen, varmed fredsplikten åter trädde i kraft och konflikten avbröts; till skillnad från förebilderna ägde regeringen – ehuru part – ensidigt besluta härom. I sak torde strejkrätt därmed ha nära nog omöjliggjorts.

Tvist mellan parter om kollektivavtals bestånd och innebörd får sålunda ej föranleda användande av stridsmedel. Denna skall i stället prövas i rättslig ordning. För de organiserade är forum härvid AD. Då man ej velat medge andra samtidiga rättsvägar, har genom särskild lag domstolstalan liksom besvär över beslut i sådana ämnen förbjudits för de organiserade. För övriga anställda måste rimligen hävdvunna rättsvägar stå öppna. Frågan huruvida visst ämne reglerats i kollektivavtal – varvid besvär enligt huvudregel utesluts – har i några fall visat sig svårbesvarad och föranlett en negativ kompetenskonflikt mellan RegR och AD; ingendera instansen ville pröva ärendet (RÅ 1967: 24, ADD 1967: 23, RÅ 1968: 63).

Av lagstiftningens förarbeten framgår att tjänstemännen alltjämt äger en mera vidsträckt förhandlingsrätt än den som kan leda till kollektivavtal. Liksom enligt 1937 och 1940 års författningar om förhandlingsrätt äger tjänstemännen förhandla om andra anställningsfrågor än dem varom avtal kan träffas.

Företagsnämnder skall sedan år 1958 finnas vid alla centrala, regionala och lokala verk med minst 50 anställda, under förutsättning

att verket självt eller en majoritet av de anställda beslutat därom. Även i andra fall kan sådana nämnder inrättas. De har att verka för ett gott samarbete, information åt de anställda, arbetarskydd och utbildning, men får ej befatta sig med kollektivavtal eller administrativa föreskrifter (KF 28.3.1968 nr 104).

Kollektivavtalen avser sålunda främst anställningens ekonomiska villkor.

Lönesystemet i statsförvaltningen skiljer sig i väsentliga hänseenden från den enskilda sektorns förhållanden. Lönen är ej bunden vid prestation, ehuru hänsyn därtill kan tas i vissa fall, såsom vid ackord, beting och olika tillägg.

Det svenska systemet bygger på löneplaner, lönegrader och löneklasser. För närvarande finns fem löneplaner, A, B, C, D och U. Av dessa avser B och C högre tjänstemän, D veterinärer och U utbildningssektorn; de högsta lönegraderna på plan U svarar mot löneplan C.

Varje löneplan omfattar ett antal lönegrader. Normalt erhåller tjänstemannen lön efter den lönegrad vari han är placerad. Inom statsförvaltningen går detta system tillbaka på den avlöningsreform under 1850-talet, då en löneplan om fem lönegrader kom till, som spelat en betydande roll för lönesystemets ändamålsenliga utveckling. Detta har därefter gjorts allt mer nyanserat och samtidigt enhetligt för hela statsförvaltningen.

På löneplan A omfattar varje grad fyra klasser, liksom motsvarande lönegrader på löneplan U, se tabell 1 s. 55. Tjänstemännen på denna löneplan uppflyttas efter – vanligen – 36 månaders tjänstgöring i högre klass, vilket sålunda motsvarar tidigare ålderstillägg. Normalt placeras en nyutnämnd tjänsteman i lönegradens lägsta klass, men vissa invecklade särregler av gynnsammare innebörd finns. För att möjliggöra en större rörlighet och konkurrens med den enskilda marknaden har vissa modifieringar medgivits. Tjänstetidsbefordran kan äga rum intill lönegrad A 19, varvid tjänstemannen flyttas upp en lönegrad efter 72 månader med placering i högsta klass inom sin lönegrad. S. k. personliga tjänster i lönegrad A 10 kan tilldelas tjänsteman i A 9. Tjänstemännen är även grupperade i två ortsgrupper.

Utöver lönen kan tjänstemannen vara berättigad till olika ersättningar, såsom för övertid, obekväm arbetstid och kallort men däremot ej längre för dyrtid. Vidare har han rätt till ledighet, semester och under vissa förutsättningar tjänstledighet med större eller

Tabell 1. Löneplanerna A, B, C och U år 1973

Lönegrad A	Lönegrad U	Månadslön, Ortsgrupp 4	B		C	U	
1		1 373	1	5 073		26	6 630
2		1 428	2	5 328	1	27	6 950
3		1 492	3	5 596	2	28	7 282
4		1 553	4	5 879	3	29	7 705
5		1 634	5	6 176	4	30	8 225
6		1 739	6	6 489	5	31	8 863
7		1 824	7	6 819	6		9 635
8		1 952			7		10 572
9	1	2 037			8		11 706
10	2	2 145					
11	3	2 244					
12	4	2 349					
13	5	2 454					
14	6	2 565					
15	7	2 636					
16	8	2 755					
17	9	2 881					
18	10	3 000					
19	11	3 134					
20	12	3 278					
21	13	3 443					
22	14	3 616					
23	15	3 798					
24	16	3 966					
25	17	4 170					
26	18	4 391					
27	19	4 618					
28	20	4 858					
29	21	5 112					
30	22	5 381					
31	23	5 662					
32	24	5 958					
33	25	6 271					

mindre avdrag. Om dessa förmåner, pensioner och sociala förmåner, såsom sjuklön, fri sjukvård får hänvisas till tjänstemannarätten. Samordningen mellan tjänstemännens förmåner och de sociala – ATP och sjukförsäkring m. m. – erbjuder betydande svårigheter.

Lönegradssystemet ger i övrigt ej utrymme för individuella avtal. En strävan att undvika sådana har tvärtom varit en viktig faktor i lönerättens utveckling. Under senare tid har emellertid denna linje i någon mån modifierats. Särskilt beträffande högre tjänster (lönegrad A 26 och högre) inom svårrekryterade områden – tek-

niska, ekonomiska – har med vederbörande träffats individuella avtal. De skall prövas av en kontraktsdelegation inom finansdepartementet.

Förvaltningsverksamheten

Förvaltningsverksamheten har blivit allt mer omfattande. Den berör i dag alla medborgare i många olika sammanhang. Det är därför uppenbart av vikt att den utformas på sätt som skänker största möjliga rättssäkerhet. Ur den enskildes synpunkt betyder förvaltningen betydligt mer än den process vid allmän domstol som så noga regleras.

Samtidigt måste förvaltningen vara effektiv, vilket även ligger i medborgarnas intresse. De kan ha olägenhet ej blott av ett mindre betryggande förfarande utan även genom att önskade åtgärder ej vidtas så snabbt som bör ske. Rättssäkerhet och effektivitet är visserligen i viss mån motsatta men är samtidigt mera förbundna med varandra än som omedelbart synes.

Svårigheten i modern förvaltningsverksamhet är emellertid att denna omfattar ett mycket skiftande material. Förvaltningsorgan kan handla i privaträttens former; här blir främst köplagens och avtalslagens regler tillämpliga. Mycket av vad som görs inom förvaltningen har karaktär av åtgärder, för vilka något mera komplicerat förfarande knappast kan ifrågakomma, såsom en polismans trafikdirigering eller en lärares undervisning. Först när det blir fråga om mera kvalificerade beslut, förvaltningsakter, kan förfaranderegler bli aktuella.

Bland förvaltningsakterna kan flera olika grupper av beslut urskiljas. Söker man att systematisera detta material kan man märka dels individuella avgöranden, dels normer, såsom trafikföreskrifter, ordningsföreskrifter. I den stora gruppen av individuella avgöranden görs en åtskillnad mellan gynnande och förpliktande beslut (å ena sidan tillstånd, befrielser, bidrag m. m.; å den andra sidan förbud, åläggande, vitesföreläggande och bestraffningar m. m.).

En annan indelning gör skillnad mellan positiva och negativa beslut, mellan bifall och avslag. Inom de positiva besluten finns andra, lätt urskiljbara grupper, såsom kvalificeringsakter (t. ex.

förlänande av medborgarskap, utnämningsbeslut) och kompetensgrundande akter, såsom uppdrag, förordnanden och legitimationer; andra är registreringsbeslut och stadfästelsebeslut.

Beslut av förvaltningsmyndighet avser vanligen en aktuell fråga. Någon motsvarighet till civilprocessens fastställelse finns egentligen ej. Bindande *förhandsbesked* kan dock med stöd av författning meddelas i bl. a. skattefrågor och körkortsärenden.

Man skiljer vidare mellan slutliga beslut, varigenom myndigheten skiljer sig från saken, och beredningsbeslut, som avser åtgärder under ett förfarande, en bordläggning, beslut om jäv, inhämtande av ytterligare utredning.

Interimistiska beslut kan fattas i vissa fall, se SochjL 8 §, BvL 11 §, vanligen i ärenden av brådskande natur.

Det är uppenbart att olika synpunkter måste tillämpas vid handläggningen av så olika ärenden som de här exemplifierade. Ur rättsskyddssynpunkt framstår vissa regler om förfarande som särskilt viktiga:

anhängiggörande;
utredning;
kommunikation (»ingen skall dömas ohörd»);
jäv;
beslutsförfarande;
motiveringsplikt samt
rättsmedel.

Förvaltningsreformen

Svensk rätt har, till skillnad från flera av kontinentens stater, länge saknat en författning om förvaltningsförfarande. I viss mån har denna brist kunnat avhjälpas genom analogier med RB, något som under den äldre, skriftligt protokollära processen ofta var en ändamålsenlig rättsbildning. Men förhållandena i förvaltningen är å andra sidan på stora områden så skiljaktiga från processens att en analogisering ej är möjlig. Ovissheten om vad som gällde medförde praktiska olägenheter och risker för rättsförluster. Ett typexempel härpå är NJA 1930, s. 45, där den enskilde led skada i följd av oklarhet om huruvida ansökan till en tjänst kunde göras med tele-

gram eller ej. Med tiden framträdde behovet av ökade garantier inom förfarandets ram allt skarpare.

Flera olika försök att lösa uppgiften att stifta en svensk förvaltningslag gjordes av de år 1949 tillsatta besvärssakkunniga (jfr SOU 1946: 64). I SOU 1964: 27 lade de fram ett förslag till ett omfattande lagverk (om 155 §§). Trots att erfarenheterna av RB:s detaljerade regelsystem ej var enbart av godo, var förslaget uppbyggt efter RB:s förebild. De många reglerna måste, med hänsyn till förvaltningens skiftande natur, förses med undantag eller gälla under förutsättning, att annat ej stiftats i speciallag. Denna metod fanns alltför tungrodd för ett så omfattande regelsystem. Det framstod samtidigt som önskvärt att avskilja regler om den egentliga förvaltningsprocessen till en särskild lag. Ett nytt förslag var mera begränsat och uppdelat på detta sätt (SOU 1968: 27). Det kunde efter ytterligare överarbetning i justitiedepartementet läggas till grund för KPr 1971: 30. Förvaltningslagen (FL) och förvaltningsprocesslagen (FPL) utfärdades 4.6.1971.

Förvaltningslagen

Vid utformningen av FL har särskild vikt lagts vid att reglerna skall vara enkla och lättillgängliga. Lagen är därför helt kort; jämte lagarna om förvaltningsdomstolarna upptar den ej mer än en tiondel av det utrymme som RB har i lagboken.

FL är så utformad att den inte skall äventyra snabbhet och effektivitet i förvaltningen. Dess regelsystem har ock anpassats efter förvaltningens skiftande förhållanden.

1. I detta syfte har lagen gjorts subsidiär till specialförfattning. Därvid ställs dock det kravet att sådan författning skall ha meddelats av regering eller riksdag (1 § 2 st.), men det krävs ej lagform. Därmed kan såväl mera skärpta som lindrigare föreskrifter ges. Strängare jävsbestämmelser än FL:s kan sålunda gälla (t. ex. för vapenfrinämnden) men även mer begränsade, längre eller kortare tidsfrister kan stadgas liksom andra regler om delgivning etc. TaxF innehåller åtskilliga regler av sådan innebörd.

2. FL har uppdelats på två olika grupper rättsregler, avpassade efter de olika ärendenas vikt.

3. Regler om förvaltningsprocess har, som ovan nämnts, utbrutits till en särskild lag (FPL, nedan s. 79).

FL avser ärenden – alltså icke faktiskt handlande – hos förvaltningsmyndighet, ävensom förvaltningsärende hos domstol.

Något avgränsat *myndighetsbegrepp* har lagstiftaren emellertid ej uppställt. I motiven hänvisas till att det ur lagens synpunkt är likgiltigt, om en tjänsteman utgör en myndighet eller ingår i en sådan. Ej heller är lagen begränsad till organ, som utövar myndighet. Av vikt måste dock vara att särskilja statliga myndigheter från icke statliga. Men ej heller här finns någon skarp precisering. Myndighetsbegreppet omfattar i vart fall ej de statliga och kommunala bolagen och andra privaträttsliga bildningar. Allmänna försäkringskassor och skogsvårdsstyrelser skall däremot falla under lagen. Nämnder, kommittéer och kommissioner är svårbedömda.

Utöver egentligen dömande verksamhet är emellertid undantagna exekutiva mål och ärenden hos utmätningsman och överexekutor samt åtgärder för brotts upptäckande och beivrande hos åklagare, polis och tull. FL gäller icke heller för regeringen men däremot för departementsärenden. Ej heller gäller den för beslutande församlingar som riksdag, kyrkomöte och kommunal församling. Däremot är ej de organ som lyder under dessa församlingar undantagna, utom kommunala nämnder, för de ärenden, vars beslut överklagas enligt KL (se nedan s. 196). Lagen kan alltså gälla för de viktiga taxeringsnämnderna, barnavårdsnämnderna, nykterhetsnämnderna, byggnadsnämnderna etc. för de beslut som överklagas enligt speciallag. I några fall har genom vederbörande speciallag FL i vissa delar gjorts tillämplig för en nämnds alla beslut, så i BvL och NvL.

FL gäller, som nyss underströks, ärenden. Även med denna bestämning har man eftersträvat en avgränsning av lagens tillämplighetsområde. Begreppet ärende är dock ej skarp fixerat. Därmed avses i vart fall ej faktiskt handlande (ej en operation eller en lektion), ej heller förvaltningsbestyr (t. ex. ej en biljettförsäljning). Men ärende omfattar såväl enkla förfaranden som egentliga mål. Till ärende skall räknas åtgärder, som syftar till ett beslut eller i vart fall ett uttalande, men icke blott ett uttalande under en inspektion eller en under hand lämnad anvisning. Formen spelar däremot ingen roll. FL skall i princip omfatta ej blott skriftlig utan även muntlig handläggning; flertalet bestämmelser syftar dock på skriftligt förfarande.

Den första avdelningen av FL rymmer allmänna bestämmelser, tillämpliga på alla ärenden hos förvaltningsmyndighet (4–13 §§).

De rör främst anhängiggörande, jäv och några förfarandefrågor.

FL 7–9 §§ avser att i linje med den s. k. servicesynpunkten – nu uttryckt i cirkuläret 7.6.1972 – underlätta för den enskilde att få en prövning till stånd av hans ärende. En framställning kan ej blott ske skriftligen utan – i anslutning till under senare år i praxis uppställda regler – även med telegram. Myndighet kan emellertid begära skriftlig bekräftelse av avsändaren. Handlingen skall anses ha kommit den dag då den – eller avi – anlänt till myndighetens lokal; har handlingen kommit dit, är det återigen tillräckligt, även om ej behörig tjänsteman tagit emot den, enär handling, som kommit till myndigheten eller blivit tillgänglig på posten sista dagen likväl skall godtas, om den påföljande arbetsdag kommit till behörig tjänsteman (FL 7 §). Krav på att handlingen framkommit till myndigheten före expeditionstidens slut uppställdes ej i FL men kan finnas i specialförfattning.

Har den enskilde försummat att underteckna handlingen, kan denna brist avhjälpas genom senare komplettering. Enligt 8 § skall nämligen den enskilde erhålla *vägledning* av myndigheten för att – även om tidsfristen utgått – avhjälpa brist i ansökningseller besvärshandling eller annan handling, om detta kan göras på ett enkelt sätt; det måste här bli en avvägning mellan vägledningsplikten och myndighetens arbetsinsats i det aktuella fallet.

Med avseende å *handläggningen* är av vikt att den enskildes rätt att anlita ombud eller biträde slås fast. Han skall ej behöva, som klaganden i Kafkas Processen, stå ensam och känna ett övermäktigt tryck från myndigheten. Ombud eller biträde kan emellertid avvisas vid oskicklighet, oförstånd eller olämplighet. Personlig medverkan kan åläggas den enskilde (6 §). Myndighet kan även anlita tolk i fall, där sådan erfordras (för utlänning, tal- eller hörselskadad). Vidare inskärps i snabbhetens intresse att myndighet skall noga pröva behovet av remiss till annan, innan ärende avgörs, samt precisera remissens omfattning och tidpunkt för besvarande (10 §).

Av vikt för förvaltningsförfarandet är kanske främst den reglering av de tidigare bristfälliga *jävsreglerna* som genomförts i 4–5 §§. Förebilden är domarejäven i RB 4: 13. Emellertid har det undantag gjorts att det s. k. tvåinstansjävet allenast gäller i förvaltningen för den som har att besluta i ett ärende, som genom besvär eller underställning kommit till myndigheten eller där denna har att utöva tillsyn och han tidigare hos den underordnade myndigheten deltagit i den slutliga handläggningen av ärendet. Från jäv skall

jämväl bortses i fall, då det uppenbart saknar betydelse. I båda dessa fall är frågan om jämkningar av praktiska skäl. Jäv skall anmälas av tjänstemannen själv. Myndigheten fattar därefter beslut, om ej annan trätt i den jäviges ställe. Med dessa jävsregler har ytterligare en garanti skapats för förvaltningens opartiskhet och objektivitet, vid sidan av straffansvaret för tagande av muta och förbud mot innehav av vissa bisysslor. Jävsreglerna är visserligen viktigast i partsärendena men lagstiftaren har ansett att de bör avse alla avgöranden, så att förtroende till myndigheterna skall bli orubbat.

I övrigt innehåller denna avdelning av FL regler om besvärsrätt och inhibition (11–13 §§), för vilka redogörs i annat sammanhang.

För *partsärenden* har vissa längre gående rättsskyddsgarantier lämnats i 14–20 §§ (FL 3 §); en närmare precisering av det i förvaltningen svårbestämda partsbegreppet har dock ej kunnat göras (jfr nedan s. 73). Partsärende är sådant ärende, där fråga är om enskilds förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning m. m. Undantagna från tillämpning av dessa stadganden är emellertid ärenden i första instans avseende sjukvård, ärenden där beslut ej kan överklagas samt föreskrifter till allmän efterrättelse, när fråga ej är om prövning härav i besvärsmål (3 §).

Part har erhållit rätt till *insyn* i det material som tillförts ärendet med de begränsningar som följer av SekrL (14 §). Härmed kan han kontrollera myndighetens sätt att handlägga hans ärende och även kontrollera att den i den följande paragrafen stadgade kommunikationsprincipen iakttas.

Kommunikationsprincipen har dessutom lagfästs. Undantag görs dock för fall, där sådan åtgärd sakligt sett är uppenbart obehövlig eller skulle medföra skadlig tidsutdräkt, såsom när fara är för handen, en överraskningseffekt åstundas eller en tidsfrist gäller. Vidare har undantag gjorts för ärenden rörande tjänstetillsättning, betyg m. m.; här har det stora antalet ärenden fått motivera undantaget (15 §). Kommunikation skall vanligen ske skriftligen men även muntligt meddelande är möjligt. Part har rätt att lämna muntlig uppgift i ärendet, om det kan ske med hänsyn till arbetets gång. Sådan uppgift skall tillföras akten (16 §).

Vidare är myndighetens *motiveringsplikt* inskriven: »Beslut, varigenom myndighet avgör ärende, skall innehålla de skäl, som bestämt utgången». Principen är av betydelse, enär den kan giva parten möjlighet att bedöma, vad han skall anföra vid ett överklagande, och den nödgar myndigheten att i skrift klargöra sina motiv.

Av särskild vikt är den därför vid avslagsbeslut. Undantag medges dock, bl. a. vid tjänstetillsättning, om det är uppenbart onödigt, eller ärendet är brådskande eller motivering kan medföra skada ur allmän eller enskild synpunkt (17 §). Omfattningen av den motivering som skall lämnas kan ej heller generellt bestämmas. I viss utsträckning arbetar förvaltningen härvid med schablonmässiga formuleringar, vilkas innebörd blir fullt klar först om man känner till vad som inläggs däri.

Slutligen har part rätt att bli underrättad om det fattade beslutet, »om det ej är uppenbart obehövligt», och att därvid erhålla besvärshänvisning (18 §). Härvid kan delgivning enligt den nedan anförda delgivningslagen äga rum, men även enklare former kan med stöd av särskild författning användas, t. ex. anslag eller översändande av expedition.

De allmänna normer som sålunda uppställts för partsärenden är knappast möjliga att utan närmare anvisningar tillämpa, i vart fall icke inom förvaltningsgrenar med många ärenden med starkt skiftande innebörd. Tillämpningsföreskrifter har därför varit erforderliga.

Normer för förfarandet, som ej blivit enhetligt lagreglerade

För ärenden, som är något mer kvalificerade än enbart faktiska handlingar, kan emellertid ytterligare regler gälla i fråga om förfarandet. När FL fick ett starkt begränsat innehåll, hänvisade lagstiftaren till att den måste kompletteras med praxis och specialförfattningar.

Ett ärende kan *anhängiggöras* internt, t. ex. vid uppsökande socialverksamhet, vid inspektion eller vid disciplinär bestraffning. Ett ärende uppkommer dock vanligen externt; i sistnämnda fall talar man om ett anhängiggjort ärende, ofta som följd av en anmälan eller en ansökan. Anhängiggörande kan ske av enskild eller av annat offentligt organ (publikt anhängiggörande). Ibland är rätten att anhängiggöra begränsad, t. ex. ur rättsskyddssynpunkt (så i fråga om intagning på allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare) eller med hänsyn till annat individuellt intresse, såsom rätten att begära en medborgarskapsförklaring, eller ur arbetsbesparande synpunkt. Andra begränsningar följer av sakens natur; en ansökan om en förmån för annan än den sökande själv

eller om ingripande mot annan medför vanligen ej anhängighet.

För att kunna anhängiggöra ett ärende krävs i första hand rättssubjektivitet (RÅ 1959 Fi 1714). Allmänna regler om processbehörighet finns emellertid ej inom förvaltningen; bedömningarna får variera med hänsyn till omständigheten. En omyndig eller en sinnessjuk kan t. ex. undantagsvis tänkas vara behörig föra talan.

Framställning skall vidare göras till behörig myndighet. Ställs den till fel bör dock, har JO framhållit, myndigheten söka hjälpa den enskilde till rätta genom att sända handlingen till den instans som rätteligen har att handlägga ärendet. Grundsatsen har av Kungl. Maj:t uttryckts i anvisningar till länsstyrelserna om diarieföring (1971).

Ett anhängiggörande kan vara formbundet. Vanligen krävs skriftlig form; muntlig förekommer nästan enbart i bagatellärenden. Att FL mjukat upp vissa krav har nyss återgivits (ovan s. 60). En annan regel till hjälp för allmänheten är att kommissionär skall finnas hos större myndigheter (KK 18.10.1946).

Ofta förekommer tidsfrister och föreskrifter om bifogade handlingar till stöd för ansökan. Från dylika föreskrifter kan dispens medges av regeringen, om stöd finns i vederbörlig lag eller om författningen i fråga tillhör regeringens lagstiftningsområde. Undantagsvis kan myndighet vara befogad meddela dispens, så i den viktiga föreskriften i TML 6 §. Återställande av försutten tid kan medges av RegR, respektive HD (se nu NRF 11: 12) i fråga om tidsfrister av processuell natur (nedan s. 86).

Anhängigheten har rättsverkningar. Är myndighetens handlande beroende av initiativ utifrån, innebär anhängiggörandet att ett hinder mot ärendets upptagande fallit bort. Anhängigheten innebär i princip att myndigheten har att föra saken fram till ett slut; beslut om den ledigförklarade tjänsten skall t. ex. träffas om sökande anmält sig i rätt tid, därest ej möjlighet stadgats att avbryta förfarandet. Man talar här om *materiell* anhängighet.

Det slut vartill anhängigheten skall leda behöver emellertid ej vara ett beslut i saken. Det kan vara ett avvisande eller en förklaring om att saken blivit »desert», att den övergivits av vederbörande. Denne kan vanligen ock återkalla sin ansökan före beslut. Anhängigheten har blott varit *formell*.

Anhängighet kan medföra hinder att pröva annan framställning i samma sak (litispendens). Se RÅ 1970: 44, ansökan om en persons intagande på vårdanstalt utgör hinder mot prövning av samma fråga hos annan myndighet.

När en handling inkommit till myndigheten, passerar den först postöppningen. Registratorn har därefter att *diarieföra* den, i vart fall om beslut i ärendet kan krävas. Myndigheter kan ha olika diarier, centrala och speciella, för öppna och hemliga handlingar. Diarieföringen är en ordningsangelägenhet och ett bevismedel, men har inga formella rättsverkningar; utebliven diarieföring innebär ej att handlingen ej är allmän. I diariet skall ärendets fortsatta handläggning kunna följas. Enhetliga regler om diarieföring finns ännu ej, men viss vägledning kan hämtas i ovannämnda anvisningar för länsstyrelserna (om för sen diarieföring se JO 1965, s. 294).

Har ärendet anhängiggjorts internt, är gången något olika. Tas initiativet av en tjänsteman (byråchef), diarieförs hans skrivelse till generaldirektören. Ofta sker dock ingen sådan redovisning, förrän handling i ärendet inkommer utifrån eller det föranlett en utgående expedition.

Efter diarieföring *lottas* ärendet på den som har att handlägga det. I domstolsväsendet blev lottningen tidigt en garanti för opartisk handläggning. I förvaltningen är den vanligen blott en praktisk åtgärd inom arbetsorganisationen.

Under ärendets *beredning* bearbetas det internt och – ibland under samråd mellan olika avdelningar inom verket – inhämtas ytterligare kunskapsmaterial utifrån, från andra statliga och kommunala organ, intresseorganisationerna och näringslivet. Beredningen får emellertid ej slentrianmässigt svälla ut. Redan 1931 års s. k. remisscirkulär inskärpte att ett beslut att inhämta yttrande från annan myndighet skulle noga prövas. Regeln är föranledd dels av förvaltningsekonomiska skäl, dels ock av den enskildes intresse att få ett avgörande utan onödig tidsutdräkt. Den har nu upptagits i FL 10 §.

Enklare ärenden avgörs av vederbörande tjänsteman på eget ansvar. För något mera krävande fall iakttas att den tjänsteman som närmast handlägger ärendet läser in det samt antecknar förekommande tidigare avgöranden av vikt i syfte att möjliggöra en så vitt möjligt sammanhängande praxis (jfr nedan s. 157). Därefter har han att *föredra* ärendet för högre tjänsteman eller direkt för den eller de beslutande; föredrar han det för en högre, t. ex. en avdelningschef, kan denne därefter redogöra för saken för den beslutande. Ofta är förfarandet samordnat så, att en lägre tjänsteman i närvaro av en högre föredrar för den beslutande, eller ock har han först föredragit ärendet för en högre tjänsteman och därefter i dennes närvaro för den beslutande (dubbel föredragning).

Föredragning är vanligen muntlig. Vid skriftlig cirkulerar handlingar och förslag till beslut.

Den föredragande har reservationsrätt, något som ganska ofta utnyttjas: reserverar han sig ej, blir han lika med den beslutande ansvarig. I några fall är reservationsrätten skärpt till en plikt. Till reservation kan ibland särskilda rättsverkningar vara anknutna, såsom skyldighet att underställa beslutet högre instans.

Förfarandet är i allmänhet präglat av officialprincipen. Blott på begränsade områden finns anledning att tillämpa de för civilprocessen väsentliga dispositiva grundsatserna. Myndigheten kan alltså vanligen beakta allt det material som den kan ha tillgång till.

Officialprincipen säger emellertid ingenting om myndighetens skyldighet att utreda ärenden. I vissa fall finnes författningsreglerad plikt att höra vissa intresserade. I övrigt ligger det i vederbörandes tjänsteplikt att tillse att tillräckligt material föreligger för att ett gott avgörande kan träffas, men utredningen får å andra sidan ej svälla ut alltför mycket. (JO 1971 s. 65. Debatt om remissförfarande som fördröjt visst ärende.) I första hand bör kunskap om de allmänna förutsättningarna för ett avgörande föreligga, notoriska fakta. Myndigheten kan i detta syfte infordra utlåtande från annan. Tjänsteman har emellertid härvid även att iakttaga takt och omdöme, särskilt vid undersökning av enskildas förhållanden (JO 1973, s. 256). Den enskilde kan emellertid ej lita på att ärendet utan hans medverkan blir fullständigt utrett utan har att i eget intresse medverka härtill.

Den enskilde kan i vissa fall påverka utredningen genom rätt att föranstalta om särskilda åtgärder, såsom att bli hörd eller att få inkomma med annan ytterligare utredning.

Förvaltningsförfarandet kännetecknas emellertid av att myndigheter ej har bevismaterial till sitt förfogande i samma utsträckning som domstol. De kan ej höra vittne på ed eller part på sanningsförsäkran; sådan bevisupptagning kan dock ske vid domstol. Besluten får därför vanligen ankomma på en friare bedömning av det tillgängliga materialet; i vissa fall är dock förhöjt vitsord tillagt särskild handling, såsom en syn eller en deklaration eller identitetshandling (personbevis, pass) eller ett tekniskt bevismedel, såsom blodprov eller radarbild. Protokoll kan vara ett viktigt bevis, men äger ej ovillkorligt vitsord. Parts medgivande är även av vikt. I flera sammanhang uppställs legala presumtioner, t. ex. YFL 7 §. Vid utsaga av sakkunnig person får särskilt avseende fästas.

Är utsaga av offentlig tjänsteman av särskild vikt ur bevissynpunkt? Tidigare fästes stort avseende därvid, enär det var avgivet

under ämbetsansvar. Alltjämt torde denna synpunkt beaktas, se t. ex. RÅ 1964 E 45, kyrkofullmäktiges ordförandes uppgift gentemot klagandens; särskild vikt torde tilläggas polismans i tjänsten lämnade uppgift.

Ofta måste den beslutsfattande nöja sig med en större eller mindre grad av sannolikhet för ett visst förhållande. Avvägningen härav kan variera; i RÅ 1971: 55 ansåg sålunda länsstyrelse, att klaganden ej styrkt att visst beslut haft menlig verkan å debattfriheten i fullmäktige, medan RegR fann, att så måste anses ha varit fallet; här torde debattfrihetens betydelse ha medfört att kravet på bevisning satts lägre. Fria presumtioner nyttjas ofta; sådana får dock ej ersätta utredning, där sådan är möjlig.

Av vikt är avvägningen av bevisbördan. Part har ofta att övertyga myndigheten om riktigheten av hans ståndpunkt när det gäller att ernå en förmån eller undgå en börda. Är åter fråga om utövandet av ett samhällstvång lärer bevisbördan i princip ligga hos myndigheten, såsom vid bestraffningar, frihetsberövanden samt vid beskattning m. m. Är fråga om ingrepp av vårdnatur kan detta förhållande medföra en sänkning av kravet på bevisning i jämförelse med straffprocess.

Skyldighet för part att medverka till utredning är ej generellt stadgat, men upplysnings- eller anmälningsplikt är i många specialfall föreskriven för enskilda och tjänstemän (t. ex. TaxF). Skyldighet att lämna uppgift kan sanktioneras genom hämtning, vite eller annat tvångsmedel, såsom handräckning av polis. Följden av att part underlåter detta är i första hand att ärendet avgöres i befintligt skick: däremot kan talan ej utan prövning ogillas (RÅ 1962: 52). Vittnesplikt finns ej i förvaltningsförfarande.

Någon generell regel om ansvar för oriktig uppgift till förvaltningsmyndighet finnes ej. Ansvar kan utkrävas enligt stadganden i BrB 15: 10 (osann försäkran, vårdslös försäkran), 15: 11 (osant intygande) eller specialstraffrätten. Inom förvaltningen kompletteras dessa lagbud med olika föreskrifter om sanktioner, bl. a. av ekonomisk natur, vartill kommer att en felaktig uppgift kan verka nullitetsgrundande eller berättiga till återkallande.

Förvaltningsbeslut kräver laga stöd (legalitetsgrundsatsen). Detta kan vara mer eller mindre noga preciserat; praxis uppvisar här olikheter. Den länsstyrelsen och polisen (PI 2 §) medgivna befogenheten att upprätthålla ordning och säkerhet gav sålunda stora handlingsmöjligheter (jfr Svea hovrätts domskäl avseende Ådalskravallerna, JO 1934, s. 12 ff). Ofta är myndigheternas handlande

nära beroende av specificerade författningsnormer. Lagstiftarens styrning är då stark. I andra fall är myndighetens möjlighet att handla inom ramen för »fria skönet» större. Men även om myndigheten har en skönsmässig prövning, får denna ej innebära godtycke. Myndigheten får i vart fall ej låta sig vägledas av andra syften än de av lagstiftaren avsedda; i annat fall kan den göra sig skyldig till illojal maktanvändning eller maktmissbruk (jfr nu NRF 1: 7).

Legalitetsprincipen betecknar även myndighetens plikt att handla under angivna förutsättningar. Den står härvid i motsats till opportunitetsprincipen, som medger möjlighet till ett friare val (t. ex. polisinstruktionen, PI 2 o. 12 §§).

Laga stöd kan vanligen ej ersättas med den enskildes samtycke. Inom ramen för en författningsbestämmelse kan en förvaltningsakt grundas på det, såsom enligt BvL 31 §, NvL 58 §. Handlar myndigheten enligt privaträttsliga regler, är samtycke givetvis avgörande.

För myndigheternas handlande är jämväl att iaktta balans mellan åtgärd och ändamål. Myndigheten bör ej tillgripa större våld än nöden kräver (proportionalitetsgrundsatsen).

Förvaltningsbeslut kan förbindas med olika *villkor*, något som är en viktig styrningsmetod. Villkoren kan vara suspensiva eller resolutiva, i förra fallet innebära att viss framtida händelse skall inträffa, i andra fallet att beslutet återgår om ej villkoret uppfylls. Villkor kan avse tidsfaktorn eller sättet att utföra beslutet eller skyldighet att verkställa viss prestation. För villkorsmakten gäller att villkoret ej får tjäna ett för lagstiftningens syfte främmande ändamål, vilket skulle innebära illojal maktanvändning eller maktmissbruk; så får t. ex. polistillstånd ej förbindas med en avgiftsplikt, som ej har särskilt laga stöd (RÅ 1949: 10; jfr JO 1968, s. 205) eller med censur av tryckt skrift m. m. (jfr RÅ 1963: 43).

Besluten fattas antingen enligt byråkratisk metod eller kollegialt. I förra fallet beslutar en chef på föredragning, i senare fallet en grupp tjänstemän, såsom verkschef jämte byråchefer. Vid kollegiala beslut krävs visst minsta antal närvarande för beslutsmässighet, åtminstone en mer än hälften. I brådskande, ej mycket viktiga ärenden kan beslut fattas efter »cirkulation» (jfr LänsstI 27 §), även om laga stöd ej finns.

Det kollegiala beslutsförfarandet åter ansluter sig vanligen till det inom domstolsväsendet förekommande; detta regleras i RB 16: 2–5 §§; 29: 2–5 §§. Här röstar de närvarande, varvid den till tjänsteåldern yngste börjar, om alla föreliggande förslag på en

gång. Har inget förslag vunnit majoritet, skall man vid vissa betungande beslut söka sammanlägga röster för viss myckenhet eller viss påföljd eller dylikt med röster för närmast mindre myckenhet eller närmast mindre påföljd, så att majoritet kan uppnås. Omröstningen kan givetvis uppdelas på olika moment av den föreliggande saken, så att formella frågor avgörs först, materiella därefter. Vid lika röstetal skall vanligen ordförandens utslagsröst gälla utom i brottmålsliknande fall, där den lindrigaste meningen vinner, TML 23 §, jfr TaxF 64 §.

I de lekmannastyrelser som nu införts fattas besluten efter omröstning men anordnad efter parlamentarisk metod (jfr s. 122).

Under senaste tid har en strävan blivit märkbar att – i likhet med företagsdemokrati i den enskilda sektorn – söka bereda anställda medinflytande på besluten, även om de ej hör till de beslutsfattande (om kommunal förvaltning se nedan s. 191). Avsikten är dels att förbättra miljön för de anställda, dels att tillföra utredningen ett större kunskapsmaterial. I detta syfte har en försöksverksamhet inletts i några verk, varvid de anställda utser företrädare i samverkansorgan (se Delegationen för förvaltningsdemokrati, rapport nr 4 1972).

Beslutsförfarandet bör utformas så att man lätt kan urskilja vem eller vilka som är ansvariga för avgörandet. Detta underlättas av att beslutskompetensen är på förhand bestämd samt av skriftlig handling, protokoll eller expedition, som ger klarhet om ansvaret.

Delegation av beslutanderätt förekommer i stor omfattning. Möjlighet härtill är av stor praktisk betydelse. Den kan vara antingen formell eller faktisk. I förra fallet föreligger ett beslut i arbetsordning, instruktion eller författning, i senare fallet är delegationen byggd på praxis utan formellt stöd. Av vikt är att delegation ej bryter de regler om behörighet eller förfarande som må föreligga och som har betydelse även ur rättsskyddssynpunkt (JO 1958, s. 375).

Beslut avfattas i något kvalificerade ärenden vanligen skriftligen, i enkla fall oftast muntligen. Någon bestämd form för skriftliga beslut är ej föreskriven. Det kan bestå i en expedition, i ett beslutskoncept, i ett protokoll eller i en anteckning på akten (tergalbeslut) eller på föredragningslistan. För utformningen gäller KCirk 3.5.1968 (nr 221) om s. k. systematisk maskinskrivning. För språkbehandlingen finns regler i KCirk 22.3.1907, i statsrådsberedningens p.m. 25.1.1967 samt i olika myndigheters anvisningar; klara, korta meningar är önskvärda.

Om utfärdande av beslut ges regler i expeditionskungörelsen 29.10.1964 (nr 618) med avseende å form, expeditionstid samt avgift i vissa fall. Expedition skall underskrivas tydligt (KCirk 7.6. 1940, nr 397); namnteckning bör återges med maskinskrift.

Ett beslut bör enligt huvudregeln stå *fast*. Intill expeditionen kan myndigheten ändra sitt avgörande. Efter expeditionen kan den företa självrättelse av vissa fel (jfr RÅ 1966: 32) men skall före ändring bereda part tillfälle att yttra sig, om det ej är uppenbart onödigt (FL 19 §). Efter besvär kan en omprövning av beslutet ske (se nedan); sedan besvärstiden gått ut utan att överklagande ägt rum, vinner beslutet laga kraft, varom bevis må utfärdas. Om extra ordinära rättsmedel se s. 85.

Innebär ett beslut hinder mot ny prövning av samma fråga, föreligger *negativ* rättskraft: beslutet utgör då hinder mot ny prövning. Detta är fallet med t. ex. ett beslut i disciplinärende eller meddelandet av ett tillstånd eller annan förmån. Avslag har vanligen ej denna innebörd. *Positiv* rättskraft innebär, att beslutet lägges till grund för ett senare avgörande, såsom då mantalsskrivning blir avgörande i olika andra sammanhang (t. ex. SochjL 22 §). Det är slutet i ett beslut, som vinner rättskraft, ej motiveringen. Myndigheters interna beslut vinner vanligen ej rättskraft.

Emellertid är förhållandena inom förvaltningen ofta sådana att väsentliga undantag måste göras från principen om beslutens fasthet. I viss utsträckning möjliggörs detta genom författningsreglering; läkarlegitimation kan sålunda återkallas under vissa angivna förutsättningar, körkort likaså. I andra fall har återkallelse medgivits på grund av ändrade omständigheter, inträdd omöjlighet, trängande säkerhetsskäl (jfr RÅ 1953: 22) eller därför att beslutet fattats på grund av vilseledande uppgifter eller falska handlingar (RÅ 1968: 78 tjänstetillsättning).

Kravet på fasthet gäller särskilt gynnande beslut (RÅ 1972: 2). God tro och sociala skäl har föranlett att även felaktigt beräknade utbetalningar (lön m. m.) har fått stå fast. Vid betungande beslut återigen är möjligheten till återkallelse avsevärt större.

Ytterligare bör man lägga märke till att beslut på grund av fel kan vara en *nullitet*. Detta är fallet vid brist i saklig och lokal behörighet hos den myndighet som fattat beslutet. Grov materiell brist eller grovt förfarandefel eller lagstridighet kan även medföra nullitetsverkan. Nullitet kan konstateras i ett senare förfarande, där det felaktiga beslutet åberopas. Man talar om nullitetsbesvär, vilket även innebär en rätt att utan samband med särskilt ärende få

en nullitet konstaterad. Till skillnad från de extraordinära rättsmedlen är möjligheten att påstå nullitet ej tidsbegränsad (RÅ 1970: 33, beslut att uppsäga tjänsteman saknar verkan, då beslutsmyndigheten ej ägt fatta beslutet; jfr RÅ 1966, S 159). Varje myndighet kan förklara ett beslut för nullitet, ej blott de högsta instanserna, men vanligen torde det bli någon av dessa, som fattar ett sådant beslut.

I den statliga förvaltningen liksom i den dömande verksamheten är huvudregeln att laga kraft måste avvaktas innan *verkställighet* ifrågakommer. Denna princip är ibland positivt uttryckt i författningstext. Den anses, även om så ej är fallet, gälla som en allmän huvudregel. Emellertid är även i detta hänseende förhållandena ibland så avvikande att omedelbar verkställighet är nödvändig eller önskvärd, ur farlighetssynpunkt eller eljest på grund av brådska. I dylika fall innehåller författningarna ibland ett laga stöd för omedelbar verkställighet: saknas dylik kan det bli fråga om avvägning mellan olika intressen. Inom kommunalförvaltning anses emellertid motsatt princip råda, enär besvärsinstansen har möjlighet att meddela verkställighetsförbud vid anförda besvär. Rätt därtill föreligger nu även inom statsförvaltningen enligt FL 12 §, utan att detta torde innebära någon ändring av huvudprincipen om att laga kraft erfordras för verkställighet.

Såväl under förvaltningsförfarandet som efter beslutet kan frågan om förvaltningsmyndighetens makt att förmå medborgaren till lydnad aktualiseras. Olydnad mot myndighet är ej i vårt land straffbar. I den mån straffrättslig påföljd stadgats, kan detta indirekt verka som ett tvång att följa myndigheternas påbud. Härutöver krävs förvaltningsrättsliga *tvångsmedel.*

Vite är det viktigaste tvångsmedlet; man har hyst olika meningar om det är ett straff eller ett administrativt tvångsmedel. Det förutsätter laga stöd. Rätt adressat är den som kan fullgöra prestationen, vare sig han är fysisk eller juridisk person. Vanligen kombineras ej straff och tvångsmedel, då vitet uppfattas som straff och två bestraffningar för samma försummelse ej bör förekomma. Uppfattas vite däremot allenast som administrativt tvångsmedel, bortfaller skälet mot att kombinera det med straff, och senare lagstiftning lämnar exempel härpå (AOSt 31 §, HSt 75 §). Då vite ej uppfattas som straff kan det riktas även mot en juridisk person, t. ex. en kommun.

Vitet föregås av föreläggande, som kan – men ej måste – följas av vitesdom, antingen av myndigheten, om laga stöd härför finns,

eljest av domstol, som därvid äger kontrollera föreläggandets lagenlighet, i regel även dess ändamålsenlighet och beloppets skälighet.

Vitet skiljer sig från straffet även därigenom att det kan sättas i relation till den enskilde och önskvärdheten av visst handlande. Vitet kan ock upprepas och skärpas. En förutsättning härför är dock att det första vitesföreläggandet – om det kan överklagas – vunnit laga kraft (men det behöver ej ha utdömts, NJA 1951, s. 116; RÅ 1964: 40). Kan det ej överklagas (TaxF 125 §) får man avvakta att utdömandet vunnit laga kraft. Å andra sidan är vitet såtillvida jämställt med bötesstraffet som det kan förvandlas till fängelse vid avsaknad av tillgång att gälda det; det kan preskriberas och vitesdomen kan göras till föremål för nåd och resning. Vid försenad prestation utdömer ej RegR vite, som icke i detta hänseende jämställs med straff, medan HD har motsatt syn (NJA 1943, s. 588). Om vitets ändamål ej blott är att framkalla viss prestation utan även att denna skall göras inom viss tid, kan bedömningen vara hårdare; lagändring i syfte att möjliggöra ett beaktande av tidsfaktorn har föranletts av RegR:s praxis (TaxF 124 §). Har ändamålet eljest förfallit, utdöms ej vitet.

Alternativ till vite kan vara hämtning, t. ex. för inställelse i skola eller till förhör (BvL 17 o. 75 §§, UtlL 42 § m. fl.). Där så är möjligt bör vite i första hand prövas, såsom det mindre svåra ingripandet. Tjänsteman, som åläggs att genomgå läkarundersökning, skall ej hämtas utan förmås att lyda genom indragning av lön.

Utförande på den enskildes bekostnad kan beslutas enligt bl. a. BySt 70 §. Även härvid krävs laga stöd för åtgärden, vilket domstol har att pröva vid kostnadernas utdömande (NJA 1947, s. 555).

I fråga om tvångsåtgärder riktade mot individ eller egendom hänvisas till framställningen i kap. 9.

Besvärsrätten

Regler om förvaltningsförfarandet avser främst rättssäkerhet i första instans.

Den med beslutet missnöjde kan därefter söka att genom *rekurs* få en ändring; han vänder sig då till högre befattningshavare inom samma myndighet eller till denna. Framför allt kan han genom att anföra besvär få en kontroll av en högre instans av beslutet. Däremot är hos oss möjligheten att vädja till allmän domstol av ålder snävt begränsad (nedan s. 134).

Besvär kan anföras hos högre förvaltningsmyndigheter och där-

ifrån till regeringen. På många områden är ett mera kvalificerat besvärsförfarande anordnat och klagomål prövas då av förvaltningsdomstol.

Besvärsrätten utgör en av de viktigaste rättsskyddsgarantierna. Den är klart utbildad redan under 1700-talet (1759 års besvärsförordning).

Besvärsrätten kräver numera ej inom stats- och kommunalförvaltningen särskilt laga stöd; detta är däremot fallet vid besvär över beslut av rättssubjekt utanför stat och kommun. Besvärsrätten uppfattas ha så central betydelse, att den är en allmän medborgerlig rättighet. Den kan likväl avskäras genom särskild författningsbestämmelse.

Besvär medför vanligen a) att det överklagade beslutet ej kan verkställas av beslutsmyndigheten (ovan s. 70) samt b) att det skall omprövas av besvärsmyndigheten. Denna kan antingen kassera det överklagade beslutet eller företa ändring i detsamma.

Överklagbarhet förutsätter ett huvudsakligt och slutligt beslut. Överklagande är en belastning för förvaltningen, varför reglerna måste vara restriktiva. Beslut under ett förfarande överklagas i samband med huvudsaken; efter RB har dock i FPL 34 § angivits fall, där talan får föras särskilt. Är beslutet materiellt viktigt, såsom ett tjänsteförslag, kan det likväl överklagas separat. Äger beslutet ej någon egentlig verkan, tjänar besvär ej någon roll, varför det ej är överklagbart; en meningsyttring eller oförbindande anmodan hör hit liksom sakens överlämnande till annan myndighet Remissyttrande o. dyl. får vanligen ej överklagas, men detta kan medges, om yttrandet kan antas få stor faktisk betydelse. Ej heller kan allenast en motivering överklagas, sålunda ej en klandrande motivering för ett frikännande beslut i ett disciplinärförfarande.

Principbeslut, som ej har omedelbar verkan, får ej överklagas (RÅ 1971: 35).

Om ett beslut skall underställas, utesluter detta ej att det även kan vara överklagbart.

Med hänsyn till de olägenheter som är förbundna med besvärsförfarande förekommer ej sällan att beslut genom författningsbestämmelse förklaras ej vara överklagbart; det vinner då omedelbart laga kraft. Vanligen är motivet härför effektivitetssynpunkter, se t. ex. om betyg UnivSt 165 §, om planinstitut ByL 149 §; ibland har lagstiftaren velat undvika parallell prövning i olika instansvägar, så i fråga om tvist om kollektivavtal, där besvär och domstolstalan är avskuren för de organiserade tjänstemännen. Understundom har

sådan reglering givits den form att viss grupp av beslut i en författning förklarats överklagbara; en e contrariotolkning härav har ofta ansetts naturlig, så att besvär ej kan anföras mot övriga beslut.

Besvär förutsätter partsbehörighet. Denna tillkommer envar fysisk eller juridisk person, men icke bildningar utan rättssubjektivitet, ej enkla bolag eller opinionsgrupper (RÅ 1927: 14, FD 1968: 28). I fråga om processbehörigheten föreligger i förvaltningsprocessen ej några generella – men väl speciella – åldersgränser; omyndigs talan kan få föras av ställföreträdare (förmyndare, vårdnadshavare).

Alla personer är emellertid ej saklegitimerade att överklaga ett förvaltningsbeslut. Liksom i processen krävs ett intressesamband mellan den klagande och saken. Närmare regler härom saknas dock vanligen inom statsförvaltningen, se ovan s. 70. Besvär kan anföras av »den, saken rör» (FL 11 §).

Praxis är restriktiv. Den som intar en partsställning har besvärsrätt, t. ex. den som sökt en tjänst eller ett tillstånd, likaledes den, mot vilken ett betungande beslut är riktat. Den som intagits på anstalt kan överklaga beslutet, men vanligen ej anförvant eller arbetsgivare. En fastighetsägare, som blivit ålagd en förpliktelse, kan klaga men ej hans hyresgäst; dock har i senare rättspraxis hyresgäst tillagts besvärsrätt; häri torde hyresrättens förhöjda värde och ökade betydelse för hyresgästen återspegla sig (RÅ 1959: 11, 1963: 20). Anmälare är vanligen ej besvärsberättigad, sålunda ej den som anmält en tjänsteman för bestraffning. En organisation kan äga besvärsrätt i sak, som rör den, men ej om beslutet rör allenast dess medlemmar.

Myndighet äger vanligen ej överklaga. Har myndighets avgörande ändrats efter anförda besvär, kan den sålunda ej överklaga besvärsmyndighetens beslut (RÅ 1963: 18; 1965: 33). Parallellen med domstolsväsendet är här belysande. Undantagsvis kan annat följa av författningsstadgande eller därför att myndigheten uppträder som ett privaträttsligt subjekt. Kronoombud finns vanligen ej utanför taxeringsprocessen. Om kommuner se s. 196.

Besvärsmyndigheterna

Besvärsprövningen innebar ursprungligen allenast att det överklagade ärendet hänsköts till en högre förvaltningsmyndighet, ytterst till konungen. Det var för vår rätt utmärkande att besvärsprövningen ej hade karaktär av rättegång mellan parter. Förfarandet var ofta summariskt. Fördelen var snabbhet och billighet.

Besvärsprövningen har emellertid under detta århundrade kvalificerats. En förebild har härvid varit den förvaltningsjurisdiktion som utbildats på kontinenten med början i Frankrike (Conseil d'Etat).

I vårt land karakteriseras utvecklingen av inrättande av förvaltningsdomstolar och utbyggnad av förfarandet hos dessa domstolar och i andra besvärsinstanser.

Alltjämt prövas dock ett antal besvärsärenden av vanliga förvaltningsmyndigheter och ytterst av *regeringen*.

Allmänna förvaltningsdomstolar är RegR och KamR. *Speciella* är länsrätt, länsskatterätt, FörsR, FörsD samt vissa specialinstanser.

När RegR skapades år 1909, innebar detta emellertid allenast, att vissa grupper besvärsmål överfördes från Kungl. Maj:t i statsrådet till Kungl. Maj:t i RegR. Målgrupperna angavs i RegRL 2 § genom enumeration. I övrigt ändrades icke besvärsförfarandet. RegR saknade eget kansli; dess föredraganden hämtades från statsdepartementen. Man förnekade därför ibland att RegR var en domstol. Väsentligt var emellertid att flertalet av dess medlemmar var högt kvalificerade jurister, som kände sig som domare och tillämpade RB:s regler analogt; RegRL saknade nämligen processrättsliga föreskrifter. Processen utformades också på ett tidigt stadium helt i överensstämmelse med besvärsprocessen i HD.

Bakom den enumerativa bestämningen av RegR:s kompetens låg en – ännu iakttagen – princip att sådana besvärsärenden, som huvudsakligen innefattar »rättsfrågor», skall gå till förvaltningsdomstol, medan regeringen avgör ändamålsenlighets- och lämplighetsfrågor. Flera undantag görs dock härifrån. Ibland kan regeringen vilja påverka utformningen av praxis i politiskt intressanta frågor. Flertalet dispensfrågor går därför till regeringen. Ämnen av betydelse ur bl. a. försvars- och allmänekonomiska synpunkter förbehålls gärna regeringen, liksom tjänstetillsättningar inom statsförvaltningen. Frågor, som kan bli föremål för allmän domstols prövning, vill man ej hänföra till förvaltningsdomstol; en dubbelprövning på domstolsplanet är ej lämplig. (Se närmare om denna gränsdragning SOU 1959: 4.)

Med hänsyn till den relativt stora mängd rättsligt betonade frågor, som alltjämt går till regeringen, har i flera sammanhang förordats att denna alltid skall i sådana ämnen inhämta yttrande av RegR (SOU 1955: 19; 1959: 4). Förslaget har dock ansetts leda till onödigt dubbelarbete. Regeringen har emellertid möjlighet att i sådana ämnen inhämta domstolens yttrande, något som dock sker ganska sällan, främst i processrättsliga ämnen.

Med lag 4.6.1971 om allmänna förvaltningsdomstolar (LAFD) har en fortsatt utbyggnad av den administrativa rättskipningen ägt rum. Tyngdpunkten i den domstolsmässiga besvärsprövningen har flyttats från RegR till KamR. KamR har omvandlats från en specialdomstol för främst skattemål till en allmän förvaltningsdomstol närmast under RegR. KamR och RegR utgör nu så att säga ett enhetligt block.

Härvid har RegR erhållit en i förhållande till regeringen mera självständig ställning, med eget kansli och egna föredraganden, främst hämtade från KamR och länsstyrelserna. Samtidigt har domstolen i likhet med HD förvandlats till en prejudikatdomstol; vissa grupper mål går dock alltjämt direkt till RegR (se nedan). Skälet till denna reform är främst den stora balansen i mål, som kommit att föreligga. Prövningstillstånd skall meddelas blott för ledning av rättstillämpningen och vid »synnerliga skäl», varvid i främsta rummet de grunder som kan föranleda extraordinära rättsmedel skall vara vägledande (FPL 35–36 §§). Utan prövning upptar RegR bl. a. talan som avvisats samt inhibitionsbeslut.

Nämnd ingår ej i dessa domstolar, ej heller finns där lekmannarepresentanter. RegR skall bestå av högst 18 regeringsråd, vilka tidigare skall ha förvaltat civil beställning; två tredjedelar av dessa skall vara domarkompetenta. KamR har dubblerats med en ny till Göteborg förlagd rätt. KamR i Stockholm har två avdelningar, som tjänstgör i Sundsvall. Regeringen förordnar ordförande i RegR och utnämner president i KamR. Såväl RegR som KamR dömer på avdelning. I dessa domstolar kan därför pleniförfarande anordnas ur prejudikaträttslig synpunkt.

KamR har enligt LAFD att pröva besvär, som enligt lag eller annan författning anförs hos domstolen ävensom enligt FolkbF underställda mål (8 §). Vilka besvärsmålen är framgår av specialförfattningarna och BehL (nedan s. 78). De är:

skattemål;

mål om tillstånd, förbud eller föreläggande enligt hälsovårds-, brand- och byggnadslagstiftningen;

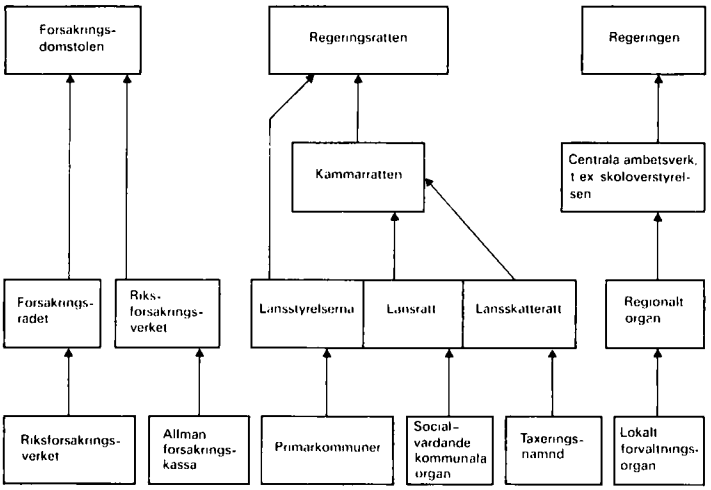
avlöningsmål; anmärknings- och avkortningsmål;

mål om disciplinär bestraffning, avstängning, läkarundersökning, entledigande av tjänstemän, vissa val och ersättningar;

folkbokföringsmål;

körkortsmål;

barnavårds- och nykterhetsvårdsmål; ersättningsmål enligt SochjL och BvL;



Figur 4. Exempel på några av de vanligaste besvärsvägarna i offentlig förvaltning.

värnpliktsförmåner;
tullmål;
vitesföreläggande och utdömande av vite;
handräckning; straffverkställighet.

Emellertid skall alltjämt vissa mål gå direkt till RegR utan dispensprövning och utan att passera KamR. RegR:s kompetens anges ej nu i LAFD, utan genom bestämmelser i specialförfattningar och i BehL. Till domstolen går mål rörande patent och varumärken; de prövas av patent- och registreringsverkets besvärsavdelning i domstolsmässiga former, varför de ej behöver gå till KamR. Valmålen går direkt till RegR, enär de är av brådskande natur, liksom av samma skäl mål om utlämnande av allmän handling. Kommunalbesvärsmålen skall fortfarande gå till länsstyrelse och därifrån till RegR; de rymmer många frågor av lämplighetsnatur, som länsstyrelserna anses bäst lämpade att pröva. Besvär över landstings beslut går direkt till RegR, likaså ett antal speciella mål.

På länsplanet har man däremot avstått från att upprätta en förvaltningsdomstol, som skulle täcka länsstyrelsens verksamhet som besvärsinstans, en reform som tidigare genomförts i Finland. Man har i stället på förslag av länsförvaltningsutredningen och landskontorsutredningen (SOU 1967: 20, 21; 1967: 22, 24) inrättat två nya speciella förvaltningsdomstolar inom länsstyrelserna, nämligen *länsrätt* och *länsskatterätt* (lag 19.3.1971). Bakgrunden härtill är att på socialrättens och skatterättens områden kritik riktats mot

administrativa förfaranden, som tidigare tillämpats. På socialrättens område fanns en uppenbar motsats mellan detta förfarande och föreskrifterna i de mellanfolkliga rättighetskonventionerna om skyldighet att låta domstol avgöra frågor om frihetsberövande (nedan s. 200). Utredningen om administrativa frihetsberövanden föreslog redan 1960 (SOU 1960: 19) inrättandet av en socialdomstol.

Länsrätten har fått vissa begränsade uppgifter men kan tänkas få ytterligare vidgad kompetens. För närvarande går vissa mål enligt BvL och NvL dit (»i den utsträckning, som är föreskrivet i dessa lagar»), varjämte länsrätten prövar vissa ärenden enligt 21 kap. FB ävensom mål om varning eller återkallelse av körkort och trafikkort. Enligt BvL skall rätten fastställa BvN:s beslut om omhändertagande jämlikt 24 §, pröva besvär enligt 80 o. 81 §§ (över BvN:s och ungdomsvårdsskolestyrelsens beslut), avgöra mål om intagning och anstånd därmed enligt NvL 18, 34, 35 o. 55 §§ samt besvär över NN:s beslut enligt 59 §. Beslut om utvisning av utlänning prövas likaså av länsrätt, ävensom besvär över polismyndighets avvisningsbeslut (UtlL 30 o. 44 §§).

Länsskatterätt har övertagit prövningsnämndernas uppgifter. Dess kompetens beskrivs i lagen så, att rätten handlägger mål enligt skatte-, taxerings-, uppbörds- och folkbokföringsförfattningarna. Närmare uppgifter får hämtas i vederbörande specialförfattning. Med inrättandet av denna domstol har tidigare strävanden att utforma beskattningsförfarandet i mer betryggande, processliknande former fullföljts.

Dessa domstolar består av en lagfaren ordförande – vanligen en förste länsassessor – och av landsting valda nämndemän; prövningsnämndens av regeringen utsedda ledamöter har ersatts av domare. Nämndemännen avlägger domareed. Domstolarna kan höra vittnen och anlita sakkunniga. Rätten är domför med ordförande och tre nämndemän (5 §; i vissa fall är rätten domför utan nämndemän, 6 §). Flera än fyra nämndemän får ej inkallas. Till skillnad från vad som gäller i tingsrätterna har nämndemännen här individuell rösträtt. De båda domstolarna kan ha gemensamma domare och nämndemän. Domarnas självständighet i förhållande till länsstyrelsen är därigenom icke fullständig, vartill kommer att enhet inom länsstyrelsen jämväl är kansli åt domstolarna. Förhållandet föranledde under förarbetena kritik, särskilt ur synpunkt av vår fördragsmässiga plikt att anordna oavhängiga domstolar för prövning av vissa av de på länsstyrelserna ankommande uppgifterna.

Emellertid finns vid sidan av KamR och RegR ytterligare särskilda förvaltningsdomstolar eller eljest särskilda besvärsinstanser. Såsom förvaltningsdomstolar betecknas FörsD, FörsR och hyresrådet. Av dessa är FörsD slutinstans i mål om sjukförsäkring, folkpension och ATP samt i mål om yrkesskade- och arbetslöshetsförsäkring. Domstolen består av yrkesdomare och lekmän, förordnade av regeringen. FörsR, som inrättades redan år 1916 som besvärsinstans i olycksfallsförsäkringsmål, har bevarats under FörsD. Statens hyresråd är högsta instans i mål om hyresreglering (lag 19.6. 1942).

Vid sidan av dessa domstolar finns besvärsinstanser med domstolsmässiga inslag. Nämnas må psykiatriska nämnden, högsta besvärsinstans i frågor om intagning i och utskrivning från anstalt för sluten psykiatrisk vård (lag 16.6.1966, 2 §); vapenfrinämnden, värnpliktsnämnden, riksvärderingsnämnden (ärenden om rekvisition och förfogande); marknadsdomstolen för ärenden om konkurrensbegränsning i näringslivet, otillbörlig marknadsföring och förbud mot otillbörliga avtalsvillkor (lag om marknadsdomstolen 29.6.1970). För konkurrensbegränsningsfrågor finns en näringsfrihetsombudsman och för frågor om otillbörlig marknadsföring en konsumentombudsman, vilka äger föra talan inför domstolen.

I övrigt anförs besvär över centrala och lokala organs beslut hos vanliga förvaltningsmyndigheter i enlighet med instansordningen.

Rätt *besvärsmyndighet* skall framgå av specialförfattningarna; där skall sålunda anges om besluten skall överklagas hos Kungl. Maj:t (regeringen) eller hos KamR eller RegR. Emellertid är det uppenbart att specialförfattningarna ännu ej kan ge rättvisande besked i alla aktuella fall. Av detta skäl har i lagen 4.6.1971 om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål genom uppräkning angivits vilka målgrupper som skall gå till KamR respektive till RegR, därest i lag före den 1.1.1972 Konungen angivits som besvärsinstans.

En besvärande olikhet har tidigare rått i föreskrifterna om den myndighet i instansordningen, till vilken klaganden skall ingiva sina handlingar. Vissa författningar angav besvärsmyndigheten, andra beslutsmyndigheten. Inges besvär hos beslutsmyndigheten, underrättas denna om att överklagande skett och rättskraft ej ågått beslutet. För FL och FPL har emellertid en enhetlig reglering gjorts så, att besvär skall anföras hos besvärsmyndigheten; motsatt princip möter dock alltjämt i några fall, bl. a. för FörsD:s del. Om klaganden

härutinnan gör fel, leder detta dock ej till rättsförlust (FL 12 §, FPL 7 §).

Inges besvärsskriften till myndighet utanför instansordningen, löper klaganden däremot risk att förlora sin talerätt. Myndighet bör dock som serviceåtgärd överlämna handlingen till rätt instans, men framkommer den efter besvärstidens utgång, kan den vanligen ej prövas. Har klaganden även ställt besvären till fel myndighet, bör denna söka hjälpa honom till rätta.

Numera skall klagande av beslutsmyndigheten erhålla *besvärshänvisning* (FL 18 §, FPL 31 §). Iakttar han denna, är han bevarad vid sin rätt, även om besvären kommit fel myndighet tillhanda (se t. ex. RÅ 1966 Jo 1; 1968 S 25). Har han däremot ej alls någon besvärsrätt, kan en felaktig besvärshänvisning ej skapa en sådan.

Besvärsförfarandet

Lika litet som förfarandet i första instans fanns före 1971 års lagstiftning någon enhetlig reglering av besvärsprocessen. 1909 års RegRL saknade sålunda varje regel därom; domstolen var därför hänvisad till analogisering med RB. Under sådan fri rättsbildning anordnade domstolen i några fall muntlig förhandling och hörde vittnen på ed. FörsR följde likaså RB. Avsaknaden av klara regler var i övrigt besvärande. För KamR utarbetades emellertid provisoriska förfaranderegler i en stadga 1.12.1959 och FörsD erhöll processrättsliga regler med lag 26.5.1961; dessa byggde på kammarrättsstadgan.

Under förarbetena till FL blev det tydligt att förfaranderegler na för förvaltningsdomstolarna borde brytas ut ur FL till en enhetlig FPL; denna kom dock ej att gälla FörsD, ej heller statens hyresråd, för vilka speciallagar fortfarande gäller. FPL gäller sålunda RegR, KamR och länsdomstolarna och enligt särskild föreskrift FörsR (lag 30.6.1971).

Den särskilda lagen om förfarandet i vissa förvaltningsdomstolar har sålunda icke nu gjort andra besvärsrättsliga regler överflödiga. Sådana förekommer på olika håll. Av intresse är här särskilt de vilka som tidigare nämnts ingår i FL 11–13 §§. I det följande påpekas dessa senare regler parallellt med redogörelsen för FPL. För kommunalbesvärsinstitutet, som ej avses i någon av dessa lagar, utan regleras i kommunallagarna, redogörs i annat sammanhang (nedan s. 196).

Förvaltningsprocesslagen och förvaltningslagen

Liksom FL är FPL närmast en samling basregler, som kan kompletteras eller ändras genom föreskrift i lag eller av regeringen utfärdad författning, såsom TF, BvL, VägtrK (FPL 2 §). Åtskilliga specialregler gäller ifråga om främst besvärsrätt och i viss mån även handläggning, särskilt i NvL och BvL.

Besvär är formbundna. De formella kraven är dock starkt begränsade. Besvär skall anföras skriftligen (FL 12 §, FPL 3 §), varvid även telegram kan godtas. Besvärshandling – vilket begrepp är snävare än det i TF använda handlingsbegreppet – skall vara egenhändigt undertecknad och bör innehålla uppgift om klagandens personnummer, yrke, adress och telefon. I en besvärsskrivelse skall anges det överklagade beslutet, yrkandet, samt de omständigheter som åberopas härför (FPL 4 §). Det överklagade beslutet behöver vanligen ej biläggas; föreskrift därom kan dock finnas i specialförfattning. Klaganden kan emellertid även anföra s. k. reservationsbesvär, där han senare utvecklar sin talan.

Är besvärsskrivelsen så ofullständig, att den ej kan läggas till grund för prövning i sak, skall klaganden föreläggas att inom viss tid avhjälpa bristen vid risk att hans talan annars ej upptas till prövning (FPL 5 §). Brist, som är botbar, får ej föranleda omedelbart avvisande. Lagstiftaren har önskat att enskild part så långt möjligt skall kunna själv föra sin talan och därför velat bereda honom hjälp. (Jfr FDL 7 §.) Detta gäller även brist i undertecknande. Underlåter klaganden att avhjälpa brist inom förelagd tid, skall besvären avvisas. Myndighet upptar f. ö. ofta allehanda skriftliga framställningar som besvär, ehuru parten ej betecknat skrift som sådan, se JO 1960, s. 51 och i fråga om självdeklaration RÅ 1965 Fi 775.

Besvärstiden

Besvär skall anföras inom viss tidsfrist, eljest vinner beslutet laga kraft; undantagsvis kan i avsaknad av utgångspunkt för sådan tidsfrist besvärstiden bli oändlig (FL 12 §, FPL 6 §). Härmed har nu fastslagits att myndigheter har att ex officio pröva om besvär ingivits i rätt tid och att avvisa den som kommit för sent. Tidigare var praxis skiftande. I specialförfattning kan dock ännu större frihet vara medgiven myndighet, så i TaxF 76 § 4 st. med avseende å länsskatterätt. Rätten kan pröva för sent ingivna besvär, om taxeringsintendenten helt eller delvis biträder besvären i sak.

Tiden, inom vilken besvär skall anföras, har genom särskild lag av år 1954, nu ersatt av FL 12 §, fastställts till tre veckor därest ej annan, kortare eller längre, tidsfrist är angiven i specialförfattning. Även om part ej fått lagstadgad besvärshänvisning, löper tiden. Har i besvärshänvisning för lång tidsfrist angivits, kan klaganden i vart fall få tiden återställd av högsta instans.

Utgångspunkt för besvärstiden är a) den dag vederbörande fick del av beslutet (genom delgivning eller eljest FL 12 §, FPL 7 §) eller b) undantagsvis beslutets dag. I vissa fall föreskrivs i författningen viss sista dag, då besvär skall inges.

Reglerna om individuell delgivning är viktiga; en avvägning måste här ske mellan de trygghetskrav som av beslutet berörda kan ha, och intresset av att hindra obehörigt undandragande från delgivning; detta kan vara lockande särskilt i fall då fråga även är om preskriptions- eller preklusionsfrister.

Skall enligt författning beslut delges intressent, gäller de regler om sättet härför som delgivningslagen 29.6.1970 rymmer. Är delgivning föreskriven, saknar eljest vunnen kännedom om beslutet betydelse (RÅ 1929: 59), medan den eljest kan vara avgörande (RÅ 1968: 3).

Delgivning kan ske med post eller bud, eventuellt i särskild ordning, eller genom stämningsman (3 §) eller i vissa fall genom kungörelse eller handlingens överlämnande till annan (12 o. 15 §§). Vid postdelgivning kan innehavare av fullmakt lösa försändelsen.

För tillämpning av regler om tidsfrister gäller lagen 30.5.1930 om beräkning av lagstadgad tid och därtill anslutna författningar om vissa helgdagar och 1 maj (under RP 29).

Besvär skall anses ha inkommit den dag då handling eller avi därom anlänt till rätten eller kommit behörig tjänsteman till del.

Besvärsprövningen

Besvärsförfarandet är mera präglat av officialprincipen än av förhandlingsprincipen. Departementschefen betonade detta i KPr 1971: 30, s. 291, då han avvisade krav på en reglering av förvaltningsförfarande av processrättslig natur. Han framhöll att »förvaltningsmålens skiftande beskaffenhet (motiverar) att förvaltnings-

domstol har ganska stor handlingsfrihet att anpassa förfarandet till olika uppkommande situationer». Officialprincipen framträder särskilt tydligt inom sådana områden som socialförsäkringen, där hänsyn skall tas till individernas skyddsbehov. Även på taxeringsområdet skall myndigheten tillse att beskattningen blir objektivt sett riktig, även om klaganden ej yrkat viss förmån; intresset av en likformig och rättvis beskattning skall här gå före det fiskaliska.

Besvärsmyndigheten har att sörja för att ärendet blir tillräckligt utrett (FPL 8 §), även om processen främst bygger på parternas agerande. Myndigheten kan anvisa part vad den bör komplettera utredningen med (jfr FPL 10 §). I flertalet fall är myndigheten ej heller bunden att besluta allenast med ledning av vad part kan ha anfört utan beaktar även annat material.

I vissa typer av ärenden prövar RegR dock endast vad parterna anfört; till dessa hör kommunala besvär.

Besvärsprövningens ram anges först och främst av det överklagade beslutet och besvärsskriften. Sökande kan ej framföra yrkande utöver vad han anfört i första instans; annan intressent lär däremot kunna göra detta.

I statsförvaltningen kan ej blott lagligheten av ett beslut omprövas utan även lämpligheten, i den mån denna kunnat prövas i den första instansen. Är denna bunden i detta hänseende kan ej besvärsmyndigheten gå längre vid sin prövning.

I fråga om grunder och särskilda yrkanden är myndigheten visserligen i många fall bunden av vad part anfört inom besvärstiden, särskilt om två parter står mot varandra. Myndigheten är dock ej alltid bunden av de grunder som klaganden anfört utan anser sig kunna gå utöver dem. Nytt yrkande kan klaganden vanligen dock ej få beaktat efter besvärstidens utgång. Enligt FPL 29 § slås detta fast som en huvudregel, men rätten kan till förmån för den enskilde gå utöver yrkande, där det kan ske utan men för motstående enskilt intresse. Skälet är en önskan att åstadkomma riktiga beslut; principen är hämtad från TaxF.

I FPL har *förfarandereglerna* utformats i nära anslutning till RB. Emellertid är förfarandet hos förvaltningsdomstol alltjämt enligt huvudregeln skriftligt (FPL 9 §). Myndigheten har dock rätt att anordna muntlig förhandling, när det kan antas vara till fördel för utredningen; härom beslutar rätten diskretionärt. I KamR och länsdomstolarna skall dock muntlig förhandling hållas, om part begär det och detta ej är obehövligt eller särskilda skäl talar däremot

(9 § o. 14–17 §§). Denna regel ersätter motsvarande föreskrifter i TaxF, NvL och BvL. Förhandlingen är härvid i princip offentlig, men handläggning inom stängda dörrar kan beslutas med hänsyn till enskilds integritet eller ekonomiska intressen. Den kan förläggas till annan ort än den, där domstolen har sitt säte. Möjligheterna härtill har dock visat sig bli föga utnyttjade.

I ett besvärsförfarande är kommunikationsprincipen än viktigare än i det vanliga beslutsförfarandet. Kommunikation är det grundläggande utredningsmedlet. Emellertid är sådan åtgärd i tre fall ej behövlig (FPL 10 §): om underrättelse är uppenbart onödig eller om talan uppenbart ej kan bifallas eller ock om åtgärden skulle försvåra ett genomförande av beslut i målet. Sistnämnda undantag avser främst fall av tvångsåtgärder och interimistiska åtgärder. Vidare kan sekretessregler vara ett hinder mot kommunikation (FPL 19 o. 43 §§; FL 15 §).

Till en början skall den anhängiggörande handlingen med dess bilagor kommuniceras, eventuellt sedan de kompletterats efter rättens anvisningar. Handlingen skall delges eller eljest tillställas motparten eller annan, mot vilken åtgärd ifrågasätts; särskilda regler om delgivning kan finnas i speciallag. Till detta förfarande hör att myndigheten inhämtar yttrande från förvaltningsmyndighet som tidigare beslutat i saken, en för förvaltningen säregen princip (FPL 13 §). Den med vilken kommunikation skall ske tillställs handlingarna med föreläggande att svara inom viss tid skriftligen eller efter rättens förordnande muntligen vid förhandling. Han skall härvid ange, om han bestrider yrkande m. m. samt skälen härför (FPL 11 §).

Sedan svar inkommit skall parten erhålla del av detta med rätt att yttra sig däröver (FPL 12 §).

Härutöver lämnas i FPL 18 § en heltäckande regel om kommunikation, som motsvarar FL 15 §. Ärende får ej avgöras utan att part underrättats om det som tillförts ärendet av annan än honom själv, varvid han skall beredas tillfälle att yttra sig även om detta material. Det är allsköns material, som härmed åsyftas, upplysningar från utomstående, tjänsteanteckningar om samtal m. m. (JO 1965, s. 337).

I fråga om bevisning har FPL givit domstolarna ökade möjligheter. Då förvaltningsprocessen väsentligen är skriftlig, kommer även bevismedlen vanligen att bestå av handlingar, intyg, utsagor, kvitton, betyg och urkunder av olika slag. Den som åberopar sådana bevis har att tillställa rätten desamma (FPL 20 §). Härvid gäller

editionsplikt för den som innehar handling av vikt för målet enligt RB 38 kap. Andra bevismedel är syn, sakkunnigt yttrande och förhör med vittne eller sakkunnig (FPL 23–25 §§). Vittne kan höras på ed eller försäkran. Däremot kan ej part höras under ed eller försäkran. För vittnesförhör m. m. gäller RB 36 o. 40 kap.

Besvärsmyndighet kan inom statsförvaltningen ej blott fastställa eller upphäva ett överklagat beslut utan även ändra detta eller sätta nytt beslut i stället för det överklagade. Dess kompetens motsvarar sålunda den första instansens, till skillnad från vad fallet är i kommunalbesvär varom nedan s. 196.

I samband med besvärsprövning har förvaltningsdomstol liksom andra besvärsinstanser erhållit möjlighet att förordna om inhibition, dvs. att förhindra verkställighet i fall, där sådan skulle vara möjlig. Domstolen kan jämväl förordna om andra interimistiska åtgärder t. ex. förbjuda överflyttande av barn (FL 13 §, FPL 28 §). Därmed avses att omöjliggöra irreparabla åtgärder på grund av ett beslut, som senare upphävs (om byggnadsväsendet se RÅ 1965: 40).

Myndighetens avgörande skall avfattas skriftligen, vare sig det betecknas dom, utslag, resolution eller beslut. Handlingen skall grundas på vad som anförts i målet (FPL 30 §). Myndigheten har att iaktta samma grundsatser, som för domstolarnas del fastställts i s. k. *skrivanvisningar* 25.4.1969. I beslutet skall ingå s. k. igenkänningsuppgifter, myndighetens namn, tid och ställe för beslutets meddelande, parter, ombud, biträden; i anslutning härtill kort uppgift om saken, yrkanden och invändningar, varefter bör följa en sakframställning och slutligen en motivering. Myndigheten bör ge part möjlighet att bedöma hur man resonerat. Några generella regler för motiveringens innebörd och omfattning har ej lämnats men i förarbetena har framhållits att skenmotivering av typen hänvisning till en lagtext ej är lämplig. Enligt FPL 31 § skall skiljaktig mening antecknas. Till sist följer »klämmen» eller slutet och i förekommande fall besvärshänvisning.

Om beslutet ej innebär avvisning, mynnar det ut i bifall eller avslag. Vid bifall kan målet visas åter för ny, laglikmätig behandling eller ock förordnar besvärsmyndigheten om viss ändring. Vid ogillande används flera olika skrivningar: besvären »lämnas utan avseende» är en formulering, som kan innebära klander; besvären »föranleder ej vidare yttrande» kan innebära att de är onödiga; om klaganden sägs »ej ha anfört skäl» kan detta innesluta en antydan om att utgången kunnat bli annorlunda. Det finns många

olika sätt att säga ja eller nej på; datateknik kan dock nu komma att framtvinga avsevärda förenklingar.

Ett beslut kan ändras intill dess att det expedierats. Efter denna tidpunkt skall det i princip stå fast, därest det ej ändras av högre instans. Undantag måste likväl göras för det fall att fel uppkommit genom förbiseende, skrivfel, räknefel eller dylikt. Sådant kan myndighet själv dra till rätta, varvid part bör beredas tillfälle att yttra sig före åtgärden (FPL 32 §). Härmed har förutsättningarna för självrättelse angivits med större exaktheit än i FL 19 §; överensstämmelse med de för de allmänna domstolarna gällande snäva reglerna i RB 17: 15 har eftersträvats.

Företas ej ändring i högre instans eller överklagas ej beslutet inom besvärstid, vinner det laga kraft.

Emellertid måste liksom i processrätten vissa möjligheter hållas öppna att trots rättskraft ompröva beslut, som är felaktiga. Här måste en avvägning göras mellan kraven på beslutens fasthet och på deras riktighet. Konungen har ägt makt att bryta »skrock- och offsockner». Jämlikt GRF § 19 har denna rätt övergått å HD och RegR. De närmare förutsättningarna härför anges emellertid ej i grundlag. I RB har en åtskillnad utbildats mellan det fall att avgörandet bygger på ett felaktigt underlag (»per male narrata») och det fall att det bygger på fel i rättegångsförfarandet (»per male administrata justitia»). Det förra institutet kallas nu resning, det senare domvillobesvär. Falskt bevis eller vittnesmål, ny bevisning, rättstillämpning i strid mot lag, brottsligt förfarande av domare, ombud m. fl. kan möjliggöra resning; grovt fel i rättegångsförfarandet kan grundlägga domvillobesvär (RB 58 o. 59 kap.).

Möjligheterna att komma i åtnjutande av extraordinärt rättsmedel är emellertid snävt begränsade, dels tidsmässigt, dels med hänsyn till parten.

RB:s regler binder väl ej RegR men tillämpas i viss mån analogt, dock med större frihet. Inom taxeringsprocessen finns därjämte större frihet att ompröva beslut medelst extra besvär, som står resningsinstitutet nära, TaxF 100 §.

Över dessa extraordinära rättsmedel förfogar i vad avser förvaltningen tillsvidare såväl RegR som HD. RegR är allenast behörig i de mål och ärenden som kan ankomma på den att pröva. Den är ännu icke i detta hänseende någon allmän högsta förvaltningsdomstol. I fråga om övriga förvaltningsmyndigheter – över vilkas beslut talan ej kan föras hos RegR – och avgöranden av andra förvaltningsdomstolar (FörsD, HyresR m. fl.) är HD behörig (NJA

1937, s. 335; 1962, s. 449). HD har jämväl ansett sig kunna bevilja resning i avgörande av regeringen (NJA 1966, s. 401: 1968, s. 468) Enligt NRF skall dock RegR bli resningsinstans för hela förvaltningen (11: 11). I vad mån dessa institut tillämpas inom förvaltningen är dock ej helt klart. Förr torde resning allenast ifrågakommit i sådana fall, där avgörandet ägt materiell rättskraft och stått allmän domstols dom eller utslag sakligt sett nära, t. ex. en disciplinär bestraffning, en vitesdom. Vinner ett avgörande ej materiell rättskraft, torde vanligen behov av extraordinärt rättsmedel ej anses föreligga. Domstolarna synes i övrigt ha vidgat tillämpningsområdet för dessa rättsmedel, så i fråga om en tjänstetillsättning (NJA 1969, s. 264) och ett ansökningsärende (NJA 1966, s. 401).

Återställande av försutten tid (»restitutio fatalium») kan likaså medges av de högsta instanserna om parten haft laga förfall, varvid RB 32: 6 o. 8 är vägledande (FPL § 46). Fråga skall vara om frist av processuell typ.

I fråga om *kostnadsersättning* har man tidigare ansett att sådan ej skall utgå i förvaltningsförfarande. Den klagande får vara nöjd med att ha besvärsrätt. Det allmänna ger ingen ersättning och begär ingen för egna kostnader. Vid denna princip har man hållit fast. Enskild part kan dock tilläggas ersättning för inställelse till muntlig förhandling (FPL 15 §). Han kan åläggas ersätta kostnad för vittne eller sakkunnig, som han utan godtagbart skäl begärt få höra (FPL 26 §).

Kostnadsfrågan har i stället behandlats dels inom socialrätten, dels i skadeståndsrätten. Rättshjälp kan beviljas till täckande av parts kostnad även i angelägenhet som kan komma under prövning av förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet. Den kan avse kostnad för biträde även i annat fall än där offentligt sådant förordnats, för anskaffning av bevisning, för utredning blott i de fall där offentligt biträde förordnats.

Aktiv kontroll av förvaltningen

Reglerna om förfarande, besvärsrätt och extraordinära rättsmedel har till främsta mål att säkerhetställa en god förvaltning och därvid även rättssäkerhet. Att tjänstemännen och myndigheterna fullgör sina åligganden garanteras härvid av deras ansvar. Men härutöver kan möjlighet finnas för myndighet att vidta aktiva åtgärder i detta syfte. En överordnad myndighet kan ha befogenhet att *ålägga* annan visst handlande, eller rätt att *handla* i den lägre myndighetens ställe.

Underställningsplikt återigen ger högre instans möjlighet att även om besvär ej anförts överpröva ett beslut. Den överordnade myndighetens prövning kan inom statsförvaltningen omfatta såväl laglighet som lämplighet samt utmynna i upphävande eller ändring, därest beslutet ej fastställs.

Skadestånd i offentlig verksamhet

Slutligen innebär det allmännas skadeståndsskyldighet att den enskilde, som drabbas av fel eller försummelse vid offentlig förvaltning, kan få ekonomisk ersättning härför. Länge har en fiskalisk tradition behärskat vår rätt, enligt vilken det offentliga icke kunde vara ersättningsskyldigt annat än i de särskilda situationer, där analogi med civilrätten ter sig motiverad. Detta är fallet vid affärsdrift, i kontrakts- eller kontraktsliknande situationer eller där ett särskilt principalansvar kan göras gällande. Här har stat och kommun sedan länge svarat för person- eller sakskada på grund av dolus eller culpa. Vid farlig verksamhet har även ett strikt ansvar utbildats, såsom vid militärövningar.

I övrigt har statens höghetsmakt åberopats som ett avgörande skäl mot skadeståndsansvar för beslut; liksom i fråga om domstolskontrollen över förvaltningen har man velat freda sig för en besvärande och tyngande kontroll (se domskälen i NJA 1971, s. 560). Blott i vissa fall gjorde sig rättvisekrav så starkt gällande, att ersättningsskyldighet stadgats i särskild lag, såsom i fråga om oskyldigt häktade och dömda. Vare sig person- eller sakskada eller ren förmögenhetsskada ersattes eljest av staten, när fråga var om beslut (se t. ex. om felaktig tjänstetillsättning NJA 1930, s. 45, 1956, s. 385; felaktigt beslut att förstöra livsmedel NJA 1956 C 463).

Det har däremot varit möjligt att föra talan om skadestånd på grund av felaktigt beslut mot den härför ansvarige tjänstemannen. Grunden är här ansvaret för brottslig gärning, varvid felaktig dom eller beslut kan anses som ämbetsbrott. Detta ansvar är emellertid ur solvenssynpunkt av mindre intresse för allmänheten samt en besvärande belastning för förvaltningspersonalen. Det har nu begränsats så, att arbetstagare endast svarar för skada genom fel eller försummelse om synnerliga skäl finns med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse eller övriga omständigheter (4: 1).

I skadeståndslagen 2.5.1972 har nya regler givits även om stats

och kommuns ersättningsskyldighet. Lagen avser att vidga det allmännas skyldighet att reparera uppkommen skada vid myndighetsutövning; begreppet är ej bestämt i lagen men anvisningar för tillämpning finns i motiven (»beslut eller åtgärder, som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter», jfr ovan s. 39). Stat och kommun skall enligt huvudregeln ansvara för person- och sakskada liksom för ren förmögenhetsskada av dess egna organ, ävensom för sådan skada vållad av subjekt, till vilket verksamheten uppdragits, såsom allmän försäkringskassa, skogsvårdsstyrelse, handelskammare, överförmyndare, advokatsamfundet med avseende å dess myndighetsutövning. Ansvaret skall vara oberoende av om det vållats genom brottslig gärning eller ej samt oberoende av fel eller försummelse hos viss tjänsteman. (Undantag från ersättningsskyldighet görs dock för intrång i näringsverksamhet, där sådan blott skall förekomma i mån av skälighet.) Även s. k. anonym skada ersätts; därmed avses fall, då det ej kan klarläggas, vem som är ansvarig för skadan.

Denna skadeståndsskyldighet kompletteras av de regler om ersättningsplikt på civilrättslig grund som nu ges i skadeståndslagens 1 och 2 kap.

Skadeståndstalan skall prövas av allmän domstol, oavsett om jurisdiktionskompetens föreligger eller ej i huvudsaken. Detta innebär att allmän domstol äger pröva sådan talan även i de fall, då dess behörighet att pröva det primära anspråket avskurits, t. ex. genom exklusiv förvaltningsjurisdiktion (jfr nedan s. 134).

Emellertid är detta vittgående allmänna skadeståndsansvar i tre väsentliga hänseenden begränsat:

1. Ersättningsskyldigheten bortfaller om den enskilde visat passivitet, dvs. utan giltig orsak försummat att föra talan om rättelse eller ej använt möjlighet till särskilt rättsmedel. Vid omedelbar verkställighet av beslut bortfaller dock denna begränsning (3: 4).

Regeln avser att förhindra, att skadeståndstalan blir ett alternativ till överklagande; man håller fast vid den principen att besvärsrätten är det egentliga kontrollmedlet över förvaltningen.

2. Ersättningsskyldighet föreligger ej i det fall att ingen ändring efter överklagande skett hos regeringen, HD, RegR eller FörsD. Därmed har möjligheten att utdöma skadestånd begränsats till det fall att beslut funnits felaktigt av högre instans. Någon efterprövning av allmän domstol av förvaltningsbeslutets laglighet är ej möjlig.

Ej heller kan talan föras i anledning av beslut av regeringen, riksdagen, de högsta dömande instanserna eller FörsD, om beslutet

icke såsom felaktigt ändrats genom självrättelse eller extraordinärt rättsmedel (3: 7). Det konstitutionella ansvaret har ansetts utgöra tillräcklig garanti ifråga om regeringsbeslut, och i övrigt hänvisas till det olämpliga i en omprövning av de högsta instansernas bedömning.

3. Skadeståndsskyldighet föreligger ej, om icke en s. k. standardregel åsidosatts. Detta förutsätter att de krav ej uppfylls, som skäligen kan ställas på myndighetsutövning med hänsyn till verksamhetens art och ändamål (3: 3). Allenast det förhållandet att beslut ändrats innebär ej att det varit så felaktigt, att skadestånd ifrågakommer.

Ett särskilt undantag från skadeståndsansvaret har gjorts för lotsning (3: 9).

Den nya lagstiftningen kommer sålunda att innebära att möjlighet till ersättning allenast öppnas för skada, som kan uppkomma under tiden mellan beslutets fattande och dess upphävande eller ändring. Detta kan endast sällan bli fallet; såsom exempel kan nämnas att ett vägrat byggnadslov fördröjt igångsättande med ekonomisk förlust. En felaktig uppgift, som vållat skada, kan även tänkas grunda ersättningsplikt. Kostnader för rättelses vinnande kan jämväl ersättas inom denna ram.

4 Riksdagen

Den svenska riksdagen hör till de äldsta folkrepresentationerna, med anor från år 1435. När riksdagen först framträder, är dess uppgift att med konungen eller riksföreståndaren överenskomma om rikets försvar eller eljest om en gemensam handlingslinje. Konung och folk ingick ett förbund till lösande av gemensamma uppgifter.

Enligt motsvarande dåtida samhällsförhållanden var riksdagen intill 1865 uppdelad på fyra stånd. Det märkliga i vår historia är att bönderna var ett av dessa och ägde rätt att delta i riksmötet. Denna korporativa representation rymde mycket kunnande, men var tungrodd och kom under 1800-talet att i allt mindre grad svara mot utvecklingen. Den följdes av en folkvald riksdag med två kamrar. Från och med år 1971 består riksdagen av en kammare.

Folkrepresentationens faktiska inflytande har varierat avsevärt. Det har varit starkt begränsat under tider av envälde (1680–1719, Kungl. Maj:ts ständer) och nära nog helt dominerande under frihetstiden (1719–1772). Ännu under GRF har riksdagens betydelse skiftat. Det statsskick som byggdes upp efter revolutionen innebar som väl känt är en maktdelning mellan en styrande makt och en lagstiftande. Med stöd främst av finansmakten kunde emellertid ständerna snart vidga sitt inflytande. Markant ändrades läget i början av detta århundrade, då parlamentarismen godtogs och ämbetsmannaregeringarna ersattes av politiska. Det första världskrigets utgång gav ytterligare impulser i denna riktning. Men även under det parlamentariska statsskickets tid har riksdagens inflytande varierat, starkt under minoritetsparlamentarismens dagar, svagare under majoritetsregeringar (riksdagen har tidvis varit »transportkompani» för regeringens förslag).

Riksdagens uppgifter föll enligt 1809 års grundlagar främst på beskattningens och lagstiftningens områden. Beskattningsmakten skulle tas i anspråk när de ordinarie inkomsterna, över vilka konungen fritt förfogade, ej förslog (nedan s. 159). Lagstiftningen tillkom riksdagen främst på den allmänna lagens områden (nedan s. 141). Såväl i fråga om finansmakten som om lagstiftningen har förhållandena radikalt förändrats till riksdagens förmån. Även i fråga om förvaltningen har riksdagen, främst med hjälp av villkor

för lämnade anslag, kunnat skjuta fram sina positioner. I utrikespolitiken har riksdagen beretts medinflytande.

Under nu pågående statsrättsliga reformarbete har det funnits angeläget att med udd mot 1809 års program betona riksdagens maktställning. Riksdagen är, säger FU och GB, »det främsta statsorganet» och reglerna därom har i NRF erhållit plats före dem som avser statschefen och regeringen. Denna riksdagens ställning i statslivet har uttryckts i NRF 1: 3 o. 6.

Riksdagens kompetens måste emellertid begränsas i förhållande till förvaltning och rättskipning för att icke allvarliga olägenheter skall uppstå. GRF var uppbyggd på maktdelningsprincipens grund och denna uttrycktes särskilt i 90 § med dess förbud för riksdagen att utan stöd av grundlag dryfta regeringens och domarmaktens avgöranden, utnämningar och avskedanden, enskildas förhållanden samt verkställigheten av lag, författning eller inrättning, samt i 104 §.

NRF bygger visserligen på en annan teoretisk grund än maktdelningsläran. Icke desto mindre angives i förarbetena en i sak motsvarande princip: Riksdagen skall inte vara »ett förvaltande eller rättskipande organ». »Förvaltnings- och rättskipningsuppgifterna skall ligga hos regeringen, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna» (KPr 1973: 90, s. 401). I detta syfte har begränsningar i riksdagens kompetens stadgats i NRF 1: 3, 5 o. 6.

Riksdagens ställning

Riksdagen har i GRF ensamrätt att företräda folket (§ 49). GRF § 57 garanterar särskilt att beskattningsmakten utövas av »riksdagen allena». Stadgandet avser att förhindra försök att kringgå riksdagen genom att vädja till andra representationer. I denna princip gjordes år 1865 den begränsningen att beskattningsmakt även tillerkändes särskilda »menigheter» (GRF 57: 2). Därmed åsyftades de med förordningarna om kommunstyrelse i stad och på land, församlingsstyrelse och landsting 1862 fullt utbildade *kommunerna*.

Vid sidan av riksdagen finns emellertid den särskilda representationen för kyrkliga intressen kvar, *kyrkomötet;* historiskt sett är detta en efterföljare till det gamla prästeståndet. Kyrkomötet samlas jämlikt kyrkomötesförordningen 22.4.1949 vart femte år, men regeringen kan sammankalla det oftare (§ 1). Det består av ombud för »svenska kyrkan», 96 ledamöter (enligt lag den 11.12.

1971) varav 39 prästerliga och 57 lekmän. De prästerliga ombuden är de 13 biskoparna och 26 ombud för stiften; för ombuden utses suppleanter; lekmannaombuden väljs inför en av domkapitlet förordnad valförrättare av elektorer, utsedda av kyrkofullmäktige eller särskilda delegerade med stiften som valkrets enligt närmare regler i KK 3.3.1950 (nr 40). Vid kyrkomöte äger jämväl cheferna för utbildnings- och justitiedepartementen närvara. Ordförande vid kyrkomötet är ärkebiskopen. Varje ledamot äger en röst. Kyrkomötet har en utskottsorganisation, som bl. a. rymmer ett beredningsutskott. För behandling av kyrkliga frågor under tiden mellan kyrkomötena kan särskild utredningsnämnd tillsättas; dess uppdrag fastställs närmare vid kyrkomötets beslut därom.

GRF § 57 utgör även ett hinder mot införandet av ett korporativt statsskick. Riksdagens monopol att företräda folket har emellertid under senare tider inkräktats genom uppkomsten av mäktiga fackliga sammanslutningar och intresseorganisationer. Riksdagen bygger på principen »en man en röst», varje medborgares lika andel i den politiska makten. Organisationernas uppbyggnad utgår från olika gruppers yrkesverksamhet, intressen m. m. Deras inflytande följer av en avvägning av de olika intressegruppernas betydelse. Det långt gångna organiserandet av medborgarna har icke undgått att, i verkligheten, få återverkningar såväl på förvaltningen som på riksdagen. Även riksdagens ledamöter kan tillhöra organisation och känna lojalitetsplikt gentemot den; att regeringens politik kan påverkas av hänsyn till dessa maktfaktorer är tydligt. Organisationernas inflytande gör sig idag även gällande i ämbetsverkens organisation och beslutsförfaranden liksom i remissförfarandet.

Riksdagens uppdrag att företräda folket i statslivet innebär, enligt sedan länge godtagna normer, icke någon skyldighet för riksdagsmännen att fortlöpande inhämta valmännens meningar i aktuella frågor och att rätta sig efter dem. Tendenser till »*imperativa mandat*» har visserligen icke saknats under vår statsrättshistoria – de var i anslutning till avancerad statsrättslig spekulation särskilt starka under förra delen av frihetstiden. Men denna utveckling avbröts. I GRO § 1: 1 st. 2 stadgas uttryckligen att »riksdagsmännen kunna i utövningen av sin befattning icke bindas av andra föreskrifter än rikets grundlagar». Det sagda innebär naturligtvis icke att riksdagsmannen efter valtillfället är avskuren från kontakt med väljaropinionen eller nonchalerar denna, men han är rättsligt sett oberoende av denna. Han kan icke ställas till ansvar av sina

valmän för sina åtgöranden som riksdagsman.

Det finns emellertid statsrättsliga metoder att bringa väljaropinioner till uttryck och inflytande även mellan de ordinarie tillfällena. En utgör *folkomröstning*, som kan kompletteras med *referendum* och *folkinitiativ*. Efter erfarenheter i andra länder, främst Schweiz och Förenta staterna, av sådana former för folkmedverkan vid parlamentens sida höjdes även hos oss röster för införandet av dessa institut. De borde, menade man, kunna utgöra värdefulla garantier mot risker för att riksdagen förlorar kontakten med folkviljan. I vårt land har denna linje dock blott godtagits såtillvida som en möjlighet år 1921 öppnades till fakultativ folkomröstning, som dock ej aktualiseras av medborgarna utan blott genom lagstiftning (GRO § 1:2). Erfarenheterna av denna utformning av institutet har ej varit uppmuntrande. Vid tre folkomröstningar har väljarna tillfrågats om sin mening. Vid två har tvenne klara alternativ förelegat (alkoholförbud eller icke, högertrafik eller icke). Vid den tredje omröstningen förekom av taktiska skäl flera alternativ, något som icke underlättade förfarandet.

Emellertid har folkomröstningsidén ej mött någon större förståelse i vårt land, där den representativa demokratin vuxit sig stark. Risken är likväl att opinioner tar sig uttryck i allehanda utomparlamentariska aktioner och påtryckningsgrupper av svårkontrollerad beskaffenhet.

I svensk statsrätt är den traditionella metoden i stället att vädja till folket i nytt riksdagsval genom *nyvalsförordnande*, tidigare kallat riksdagsupplösning.

Frågan huruvida statschefen eller regeringen skall äga framtvinga nyval och därmed vädja till väljarna är av central betydelse för statschefen och regeringsmaktens ställning. Enligt nu gällande regler förfogar konungen över nyvalsförordnandet, men är bunden av statsministerns yrkande (GRF § 108 enligt lydelse av 1969). Tidigare hade monarken fri beslutanderätt i detta fall, med tiden begränsad genom parlamentarismen så att han, rent faktiskt, ej utan ny regeringsbildning kunde besluta i strid mot den sittande regeringens vilja. Under förarbetena till grundlagsändringen år 1969 föreslogs även andra lösningar. FU ville åt statschefen inrymma en möjlighet att avvisa statsministerns begäran om nyval, vilket skulle vara av intresse i fall av misstroendevotum; statschefen kunde i detta läge finna det riktigt att låta riksdagsmajoritetens vilja komma till uttryck i ny regeringsbildning, ej i nyval. Detta ansågs emellertid inrymma för stor politisk handlingsmöjlighet åt

konungen. Enligt NRF 3: 4 äger regeringen förordna om extra val som då skall hållas inom tre månader efter förordnande därom. Sådant val skall även hållas om riksdagen fyra gånger förkastat förslag om statsminister (6: 3).

Möjligheterna till nyvalsförordnande är emellertid icke obegränsade. Har vaderiksdag valts, får nytt förordnande ej meddelas förrän fem (NRF 3: 4 stadgar tre) månader efter det att den nya riksdagen sammanträtt.

Vid nyvalsförordnande aktualiseras vissa statsrättsliga problem. Klart är enligt svensk rätt att nyval blott avser återstående mandattid. Nu har även fastställts att de gamla mandaten såtillvida gäller som riksdagen kan arbeta ostörd efter sådant förordnande, om icke konungen på statsministerns begäran förordnar om riksmötets »avbrytande». Riksdagen kan även under tiden intill nyvalet inkallas till möte; det är uppenbart lämpligt att under denna mellantid en funktionsduglig riksdag finns att tillgå. Efter nyvalet framträder såtillvida en ny riksdag som nya talmän väljs och nya utskott tillsätts; även vissa nya tidsfrister börjar löpa.

Riksdagens bildande

Riksdagen består fr. o. m. år 1971 av en enda kammare. Tvåkammarsystemet avsåg att genom en första kammare, som successivt förnyades, skapa en retarderande och därmed stabiliserande faktor i det politiska livet. Samtidigt markerade första kammarens valsätt – indirekta val av kommunala representationer – ett samband mellan riks- och lokalpolitik. Detta system kom emellertid att förhindra en omedelbar återverkan av folkviljan; vid flera tillfällen har en regering, som förlorat majoriteten såväl bland de röstande som i andra kammaren, kunnat kvarstanna stödd på en kvardröjande majoritet i första kammaren. Enkammarreformen är alltså ett led i markerandet av den omedelbara folksuveräniteten (direkt parlamentarism, ovan s. 23).

Den nya enkammarriksdagens medlemsantal blev 350; enligt ett vilande lagförslag utses för dessa även ersättare. Detta antal är i flera avseenden mindre lyckligt. Det medför risk för att regering och opposition kan stanna i lika röstetal, 175–175, något som tydligen förbisetts; NRF har därför istället 349 medlemmar. Framför allt är antalet högt i förhållande till vad som brukas inom parlament

i länder med motsvarande befolkningstal; det medför betydande praktiska svårigheter i riksdagsarbetet.

Riksdagen utses sedan grundlagsreformen år 1918 – det demokratiska genombrottet – *genom allmänna val* med lika rösträtt. Ordinarie mandattid har 1971 förkortats till tre år, medan övriga nordiska länder alla övergått till fyra år. För att undvika alltför snabbt följande valtillfällen – och uttryck för skiftande opinioner – har kommunal- och landstingsval utsatts till samma valtillfälle, varvid man avsett att bevara ett samband med kommunpolitiken; resultatet synes dock bli att de kommunala valen förlorat i intresse därigenom att uppmärksamheten i hög grad riktas mot rikspolitiken. Vallagen har därefter kunnat göras gemensam för riksdagsval, val av landsting och kommunfullmäktige.

Rösträtt tillkommer numera varje svensk man eller kvinna, som fyllt 19 år senast under kalenderåret närmast före valet (GRO § 14); NRF sänker denna åldersgräns till fyllda 18 år (3: 2). Åtnjutande av socialhjälp (tidigare fattigvård) innebär ej förlust av rösträtt, ej heller konkurs, däremot omyndigförklaring – oavsett grunden härför – av domstol (varmed avses även förklaring att vederbörande efter 20 års ålder skall förbli omyndig). För utövande av rösträtt krävs i första hand bosättning i Sverige. Utlandssvensk kan dock tillerkännas rätt att delta i svenska politiska val, om han efter särskild ansökan upptagits i särskild röstlängd, varom nedan. Utländsk medborgare boende i Sverige har ej ansetts böra tillerkännas rösträtt vare sig vid riksdags- eller kommunala val.

Rätten att rösta framgår av *röstlängd* (ValL 4: 17). Denna är dels allmän, dels särskild. Den allmänna röstlängden upprättas av den lokala skattemyndigheten med ledning av kyrkobokföringen. Längden framläggs för allmän granskning: därvid äger missnöjd inom viss tid framställa skriftlig anmärkning. Länsstyrelsen håller därefter offentligt sammanträde, där anmärkningarna prövas och längden justeras. Dess beslut kan blott överklagas i samband med valbesvär. Emellertid kan den som uppenbart felaktigt ej upptagits i längden före valet införas däri av länsstyrelsen på ansökan av den röstberättigade eller skattemyndigheten; sådan ansökan måste dock ha inkommit före den 1 september det år, då röstlängden upprättats. Särskild röstlängd för utlandssvenskar görs årligen för varje valkrets av RiksSkV som central valmyndighet. Däri upptas den som före den 30 april ansökt därom och som någon gång under de senaste fem åren varit kyrkobokförd i riket och innehar giltigt svenskt pass. Även denna röstlängd framlägger länsstyrelsen för offentlig

granskning och beslutar i anledning av framförd anmärkning; sådant beslut kan blott överklagas i samband med valbesvär. Röstlängden skall hållas tillgänglig i vallokal för distrikt, som länsstyrelsen bestämmer. Övriga utlandssvenskar har ej rösträtt.

Valbar till riksdagsman är varje svensk medborgare, som äger rösträtt vid valet och är myndig (är upptagen i röstlängd).

Dessa villkor är även behörighetsvillkor; skulle brist härutinnan uppkomma efter valet, måste riksdagsman avgå. Konkurstillstånd är ej längre diskvalificerande, lika litet som brott i samband med val (GRO § 26). Bostadsbandet, som tidigare gällde vid andrakammarval, är struket. Man har velat från den gamla första kammaren överföra principen om »rikskandidater». Detta innebär likväl risk för att en person kan kandidera i mer än en valkrets. Regler om avveckling av dubbelval ges i ValL; det val står fast, där den dubbelvalde fått högsta jämförelsetalet.

Riket är indelat i 28 *valkretsar*. De är av betydelse vid mandatfördelningen. Valkretsindelningen ansluter sig till länsindelningen; de större städerna är dock egna valkretsar.

Valkretsarna är i sin tur delade i *valdistrikt*, som svarar mot kommunerna (ValL 31 §); dessa har allenast betydelse för valförrättningen. I varje distrikt finns en röstningslokal.

Valet organiseras av den centrala valmyndigheten, numera RiksSkV, men lokalt är valnämnd den valförrättande instansen. Nämnden väljs av kommunfullmäktige, liksom ordföranden. Dag för valet är tredje söndagen i september. För ordningen i vallokalen svarar valförrättare, som utses av valnämnden. Han kan vid oordning avbryta förrättningen. Valhemligheten skall respekteras.

De röstande skall tillställas röstkort per post i god tid före valet; röstberättigad kan även själv beställa röstkort hos den lokala skattemyndigheten där han är mantalsskriven.

Röstning äger normalt rum inför öppna dörrar i röstningslokalen. Den röstande har att infinna sig och uppvisa sitt röstkort – vilket dock ej är villkor för rösträtt – samt hämta valkuvert. Han har att innanför en skärm nedlägga röstsedel i valkuvert och avlämna detta till valförrättaren, som prickar av honom i röstlängden.

Emellertid har man i ökad omfattning berett frånvarande möjlighet att rösta, vilket kan ske på olika sätt. Poströstning kan äga rum på bosättningsorten från och med 18 dagar före valdagen; särskild orsak behöver ej uppges. Röstkortet måste medföras som legitimation. Poströstning har föreslagits utformad som en förtidsröstning, avslutad några dagar före valförrättningen i övrigt, i syfte

att möjliggöra snabbare sammanräkning. Så är ännu ej fallet. Röstning kan även äga rum utomlands, på beskickning, postanstalt m. m. eller svenskt fartyg i utlandstrafik. Fullmaktsröstning kan ske antingen genom make (ValL 11: 1–7), som till vallokal medför makes valsedelsförsändelse, eller genom ombud. Det sistnämnda förutsätter att den röstberättigade är förhindrad genom sjukdom, hög ålder, handikapp. Ombudet skall ha fyllt 18 år och vara förälder, avkomling, syskon eller vårdare.

Valsedeln skall ha standardiserat format. För riksdagsval är den gul. Valsedel måste ha partibeteckning; saknas sådan eller finns flera är den ogiltig. Den bör uppta namn på en eller flera kandidater, valkretsbeteckning samt uppgift om vilket val sedeln skall gälla. Namn på kandidat må strykas och annat tillskrivas; är partiet registrerat (se nedan) måste dock minst ett av partiets kandidatnamn stå kvar överst på listan; i annat fall räknas valsedeln partiet till godo men kandidatnamnen gäller ej. Namnen skall stå under varandra i en enda kolumn. Valsedel får icke vara märkt; den blir ogiltig om kännetecken satts dit i uppenbar avsikt att märka sedeln.

Valsedel skall nedläggas i kuvert av fastställt utseende; detta har två hörn avskurna så att sedelns färg syns. Nedläggs mer än en sedel i kuvertet blir dessa ogiltiga, om ej den röstande av misstag lagt ner mer än en sedel med samma partibeteckning, då partiet får en röst, men kandidatnamnen gäller ej.

Röstningen avslutas kl. 21, varefter den preliminära röstsammanräkningen verkställs av valförrättaren, som från och med valet 1973 har tillgång till poströsterna. Valnattens preliminära resultat kan alltså vara säkrare än förr. För varje valkrets utför länsstyrelsen en sammanräkning, som kan underlättas genom användande av ADB-teknik. I övrigt har man tills vidare varit tvungen att avstå från maskinell valteknik (förslag härom i SOU 1969: 19).

Principerna för mandatens fördelning i valkretsen (GRO §§ 16–19, NRF 3: 6) är av central betydelse. De skall garantera att medborgarna bereds en rättvis andel i inflytandet. Valsättet påverkar partibildning och hela det politiska livet. Ett önskemål är därvid att valen skall bereda underlag för en stark regering.

Man kan välja mellan majoritetsval och proportionella val. Majoritetsvalets innebörd är emellertid beroende av om två- eller flerpartisystem finns; i förra fallet blir det fråga om ett absolut majoritetsval, i senare om relativt. Trots starka sympatier för majoritetsval har i senaste grundlagsreform det proportionella valsystemet bibehållits.

Ett proportionellt valsystem kan utformas på olika sätt. I första hand eftersträvas en rättvis fördelning av mandaten i förhållande till partiernas röstsiffror, men det är även möjligt att inom ramen för ett sådant system premiera det största partiet i syfte att underlätta bildandet av ett parlamentariskt tillfredsställande regeringsunderlag. Långtgående förslag i den senare riktningen har emellertid inte förverkligats. I stället har en mandatfördelning eftersträvats, som är rättvisande i förhållande till väljaropinionerna.

I detta syfte har ett system utformats, vari skillnad görs mellan fasta mandat, på förhand fördelade på de olika valkretsarna, och ett antal rörliga mandat, som skall fördelas så, att partierna representeras i proportion till deras röstsiffror i hela landet. Av samtliga mandat skall 310 fördelas inom valkretsarna, medan återstående mandat skall användas för att efter valet utjämna de avvikelser från riksproportionaliteten som kan uppstå vid fördelningen inom valkretsarna. Valkretsarna är med andra ord icke längre helt slutna. Proportionaliteten skall inte blott ta sikte på läget inom varje valkrets för sig, utan till röstsiffrorna i hela landet.

Emellertid har samtidigt en spärr införts mot småpartier. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för regeringsbildning och det politiska livet i övrigt. Endast sådana partier, som uppnått minst 4 % av rösterna i hela landet, är berättigade till mandat. Från denna regel finns dock i sin tur ett undantag: Parti, som i en viss valkrets uppnått minst 12% av rösterna, får vara med om fördelningen av de fasta mandaten i denna valkrets (men ej av riksmandaten).

Denna spärregel har föranlett åtskillig tvekan. Den strider principiellt mot den allmänna och lika rösträttens princip. Ett litet parti kan bli helt orepresenterat i riksdagen, ehuru det kan ha intill 170 000 röster i landet; uppnår det i nästa val mer än 4% av rösterna, får det helt plötsligt 14 mandat. Dylika svängningar måste medföra organisatoriska och ekonomiska svårigheter; partiet förlorar sålunda det statliga partistödet under den tid det blir helt orepresenterat i riksdagen. En spärr vid 3% av de röstande har dock ansetts såsom alltför ineffektiv.

Den hänsyn till rättvisesynpunkter som tagits i den senaste lagstiftningen har gjort de olika former för partisamverkan mindre betydelsefulla, som tidigare medgivits. Ett parti har ej mycket att vinna på karteller m. m., då de röster som det ej kan utnyttja i en valkrets räknas det tillgodo vid fördelningen av riksmandaten.

Länsstyrelserna fastställer först kandidaternas inbördes ordning i de olika partierna; ett och samma parti kan gå fram med olika

valsedlar med namnen i olika ordning eller olika namn, varjämte strykningar å valsedlarna är tillåtna. Det är därför i första hand nödvändigt att göra upp en enhetlig lista för varje parti. Röstsedlarna grupperas med ledning av första namn. Inom t. ex. folkpartiet har A 7 000 sedlar med sitt namn som det första, B 5 000 och C 2 000. A erhåller första plats, enär han har högsta rösttalet, som här även är jämförelsetalet i relation till övriga. A stryks därefter och hans röster delas upp efter de andra namn som nu kommer att räknas som första. Därefter grupperas valsedlarna ånyo. Problemet är att fastställa det relativa värde som A:s sedlar skall åtnjuta i andra omgången. I detta syfte reduceras dessa sedlars rösttal.

Sedan kandidaternas ordning inom partierna sålunda fastställts, fördelar den centrala valmyndigheten mandaten å dessa (GRO 17: 1).

Mandatfördelningen

Vid mandatfördelningen fördelas först de fasta mandaten, därefter riksmandaten.

Sedan 1952 sker mandatfördelningen enligt den s. k. jämkade uddatalsmetoden. Tidigare tillämpades en annan, den d'Hondt-Phragménska, som av rent matematiska skäl gynnade de större partierna; detta kunde kompenseras genom samverkan, s. k. kartellbildning. Kritiken av systemet föranledde den nyss nämnda reformen, som skulle åstadkomma bättre överensstämmelse mellan mandat- och röstfördelning. I samband härmed förbjöds karteller, vilka ansågs leda till att de röstberättigade kom att stödja annat parti än sitt eget inom den kartell han skänkte sin röst, utan att detta svarade mot hans vilja.

Den jämkade uddatalsmetoden innebär att varje partis röstetal först reduceras med divisorn 1,4, innan partierna tilldelas något mandat alls. Man får då fram partiets jämförelsetal. Sedan ett parti tilldelats mandat, reduceras dess röstetal, varvid ett nytt jämförelsetal framkommer. Reduktionen görs med en divisor, som motsvarar dubbla antalet erhållna mandat ökat med ett. Sifferserien är alltså 3, 5, 7 etc. Denna metod leder till en hastigare reduktion av jämförelsetalet än sifferserien 2, 3, 4. Uddatalsmetoden är härigenom gynnsam mot medelstora och mindre partier. Följande exempel kan illustrera regelsystemet:

I en valkrets med sju fasta mandat har avgetts 99 000 röster

fördelade mellan partierna Y–Ö. Mandatfördelningen framgår av tabellen:

Parti . . .	Y	Z	Å	Ä	Ö
Rösttal . . .	38 000	33 000	5 000	12 000	11 000
Rösttal reducerade med 1,4					
1:a mandat	*27 142,86*	23 571,43	3 571,43	8 571,43	7 857,14
2:a mandat	12 666,67	*23 571,43*	3 571,43	8 571,43	7 857,14
3:e mandat	*12 666,67*	11 000,00	3 571,43	8 571,43	7 857,14
4:e mandat	7 600,00	*11 000,00*	3 571,43	8 571,43	7 857,14
5:e mandat	7 600,00	6 600,00	3 571,43	*8 571,43*	7 857,14
6:e mandat	7 600,00	6 600,00	3 571,43	4 000,00	*7 857,14*
7:e mandat	*7 600,00*	6 600,00	3 571,43	4 000,00	3 666,67
Antal mandat	3	2	0	1	1

Vid fördelningen av de 40 riksmandaten beräknas först hur många mandat vart och ett av dessa partier skulle ha fått, om samtliga 350 mandat hade fördelats med Sverige som en enda valkrets.

Sedan tilldelas varje parti så många utjämningsmandat som svarar mot skillnaden mellan det så framräknade antalet och det antal som varje parti sammanlagt faktiskt erhållit av de fasta valkretsmandaten. Om ett parti skall ha t. ex. 50 mandat i hela riket och erhållit 45 i form av fasta valkretsmandat, skall det alltså ha 5 utjämningsmandat.

Utjämningsmandaten tilldelas partierna i de valkretsar där de efter fördelningen av de fasta valkretsmandaten har de största jämförelsetalen.

Efter avslutad mandatfördelning utfärdar den centrala valmyndigheten fullmakter för riksdagsmännen (GRO § 30).

Valbesvär

Över valförrättningen kan *besvär* anföras i administrativ väg. Besvär skall inges till den centrala valmyndigheten men ställs till konungen; de prövas av RegR (GRO §§ 20, 22). Besvär skall av någon röstberättigad medborgare ha anförts inom 10 dagar efter det valresultatet tillkännagivits och avse den centrala valmyndighetens beslut om mandatfördelningen; varje fel under valproceduren kan dock enligt nu gällande rätt åberopas som besvärsgrund. I

följd av riksproportionaliteten är varje röstberättigad härvid saklegitimerad, vilket resulterar i att besvären riktar sig mot hela valförättningen; denna är beroende av röstutfallet i hela landet. Ett fel i en valkrets kan ju få återverkningar på mandatfördelningen även i annan valkrets. 4%-regeln innebär att ett besvärsmål kan få avsevärda konsekvenser, om t. ex. ett parti i följd av ändrad bedömning av röstningen kommer över eller under denna spärr. För att besvär skall bifallas krävs emellertid att påtalat fel kan ha inverkat på valutgången.

Enligt NRF blir besvärsmyndigheten en av riksdagen utsedd valprövningsnämnd, bestående av sju ledamöter under ordförandeskap av en ordinarie domare eller f. d. domare, som ej tillhör riksdagen. Detta skall garantera opartiskhet. Nämndens beslut får ej överklagas (3: 11). Syftet med denna reform är att ytterligare påskynda besvärsprövningen, så att valresultatet snabbt kan framstå som säkert, något som är av vikt ur politisk synpunkt.

Normalt torde prövning av besvär kunna medhinnas, innan den nya riksdagen sammanträder. Detta är dock icke givet, ty besvärsprövningen kan komma att bli en tidsödande procedur. Man har därför nu infört en sådan – i och för sig säregen – ordning att utfärdade fullmakter för riksdagsmän icke utslocknar förrän omval hunnit verkställas i anledning av bifallna besvär, GRO § 22. Först efter lagakraftvunnet nyval utfärdas nya fullmakter och de gamla förfaller.

Blir mandat ledigt genom avsägelse, förlorad behörighet, avsättning eller dödsfall, måste ny röstsammanräkning företas, enär alla valsedlar ej upptar samma andra namn.

Partierna

Riksdagens sammansättning har länge varit präglad av dess nära sammanhang med de politiska partierna, frivilliga sammanslutningar för genomförandet av ett politiskt program, och härvid för värvande av röster vid val. Riksdagen kan visserligen sägas väl återge befolkningens fördelning på olika grupper. Den är ej ensidigt rekryterad av yrkespolitiker. Men man röstar egentligen inte på personer utan på partier. Frågor om partiorganisationer, partiprogram och förhållande mellan parti och riksdagsmän är därför av stor vikt.

Partiväsendet har gamla traditioner, alltifrån frihetstidens hattar och mössor. Dagens svenska politiska partier härrör från 1800-talets slut eller från vårt århundrade. Det nuvarande systemet med fem

partier med bred anknytning till olika befolkningsgrupper – masspartier – var emellertid ej färdigt förrän under 1930-talet.

Partierna har nu alla en organisation som bas; kring denna finns stödorganisationer av olika slag, såsom ungdomsförbund och kvinnoförbund. De egentliga partiorganisationerna bygger på lokala enheter, såsom socialdemokraternas arbetarekommuner (sammanslutna i distrikt) eller större enheter såsom länsförbund. Partiernas ledning utgörs av partistyrelse med ordförande och vice ordföranden samt en partisekreterare eller ombudsmän. Representativt organ är partikongressen, partistämman eller landsmötet, som sammankallas med flera års mellanrum. På denna har även stödorganisationerna företrädare. Under perioderna mellan det representativa organets möten har de borgerliga partierna ett råd vid sidan av styrelsen. Frågan om förhållandet mellan partikongressens beslut och partiledningens fortsatta agerande är ömtålig, särskilt i det fall att partiet sitter i regeringsställning.

Partiväsendet är av stor politisk betydelse. Ett mångpartisystem är sålunda besvärande ur regeringsmaktens synpunkt, tvåpartisystem är idealet. Emellertid har lagstiftaren ej i vårt land ingripit direkt reglerande. Den långtgående proportionaliteten och riksmandaten verkar nu i konserverande riktning, då partierna inte vinner något på en sammanslagning.

I två hänseenden har partisplittring dock motverkats. I första hand märks den spärr som den nyss redovisade 4%-regeln utgör. ValL ger dessutom parti av viss minimistorlek rätt att låta registrera sin beteckning; denna är därefter skyddad. Med registreringen följer skyldighet att anmäla kandidater vid riksdagsval. Därmed förhindras att personer uppförs på röstsedlar med partiets beteckning, som ej alls tillhör partiet. Ej heller får det första namnet på röstsedeln strykas.

Ömtålig är slutligen även frågan om partiernas finansiering. Ett krav är härvid att de öppet redovisar arten av sina väsentliga inkomstkällor. Vidare har partierna beretts ekonomiskt stöd med allmänna medel. Riksdagen anslår medel till representerade partier i proportion till vunna mandat, och primärkommun har genom lag berättigats understödja politiska partier med anslag. Dessutom bekostas röstsedlar.

Rätten att ingå i ett parti beror av beslut av vederbörande organ inom detsamma. Offentligrättsliga hinder att ingå i eller verka för ett parti finns ej. Inga grupper av medborgare är på grund av offentlig anställning eller eljest förbjudna att tillhöra ett sådant. En betydande

svårighet har dock de s. k. ytterlighetspartierna vållat, som syftar till samhällsskickets totala omvandling, ytterst på revolutionär väg, men ingen förbudslagstiftning har kommit till stånd hos oss. Partierna har emellertid förbjudits att anlägga särskilda uniformer eller kännetecken (lag 9.5.1947).

Är rätten att tillhöra parti sålunda säkerställd, saknas däremot garanti för friheten att icke tillhöra parti. Man har här särskilt kritiserat s. k. kollektivanslutning, särskilt viktig inom fackföreningsrörelsen i förhållande till socialdemokratiska partiet.

Av intresse är partiernas *nominering* av kandidater vid de politiska valen. Man har härvid anmärkt på medborgarnas ringa deltagande i detta förfarande. Vid företagna undersökningar (SOU 1958: 6; 1972: 17) har det visat sig att de ledande inom partierna varit angelägna att välja kandidater så att förslagen blir representativa för valmanskåren i stort, medan man fått anledning befara en starkare snedvridning om nomineringen skulle bygga på demokratiska val inom partierna. Man har därför avstått från att lagstifta i detta ämne av fruktan att skapa sämre förhållanden än de rådande. En viss garanti mot missbruk ligger för övrigt däri att väljarna ej är bundna av de officiella listorna utan kan föra fram spränglistor som uttryck för en avvikande opinion.

Riksdagsmannens rättsställning

Riksdagsmannauppdraget var tidigare en medborgerlig plikt. Det var klart avskilt från offentlig tjänst. Den tid det tog i anspråk var jämförelsevis begränsad. Det allmänna intresset av att riksdagsmannen självständigt kunde genomföra sitt uppdrag motiverade flera regler till hans skydd och som markerade olikheten mot tjänsteuppdrag. Riksdagsmannen kunde överhuvudtaget ej under riksdagsmötets lopp avsäga sig sitt uppdrag utan riksdagens medgivande (GRO § 29), en regel som syftar till att styrka hans ställning mot möjliga påtryckningar, främst från regeringsmaktens sida; då riksdagsmannen ej är fri att lämna sitt uppdrag tjänar det icke något till att ens söka förmå honom därtill. Enligt GRO § 4 kan dock militärpersoner under krigstid beordras till arbete i rikets tjänst.[1] Riksdagsman-

[1] Enligt NRF 4: 6 går riksdagsmannauppdraget före tjänsteuppgift och annan »sådan förpliktelse». Emellertid kan riksdagsman, sedan reglerna om ersättare trätt i kraft, erhålla ledighet (NRO 1: 8).

nen åtnjuter en avsevärd straffrättslig immunitet. Denna innebär begränsningar i fråga om straffrättsligt ansvar, tvångsmedel och åtal. Särställningen medför ej blott ett skydd mot möjligen politiskt betingade aktioner från myndigheterna utan avser även att trygga riksdagsmannens yttrandefrihet under debatt (RF §§ 110 och 111; NRF 4: 8).

I fråga om sitt uppdrag åligger riksdagsmannen ämbetsansvar endast för brott mot tystnadsplikt och tagande av muta. Men han är ansvarig för sina yttranden enligt brottsbalkens övriga kapitel. För sina gärningar utom riksdagsmannauppdraget svarar han som varje annan medborgare; han kan dömas till avsättning som påföljd för brott (BrB 20: 7, 8). I fråga om processuella tvångsmedel kan riksdagsman ej berövas sin frihet under pågående riksmöte i andra fall än vid grov missgärning; härvid avses dock ej socialrättsliga frihetsberövanden föranledda av vårdbehov. Har riksdagsman tagits på bar gärning vid grovt brott, må han häktas av vederbörande domstol.[1] Skall riksdagsman åtalas, krävs tillstånd av riksdagen genom uttryckligt beslut, fattat med minst fem sjättedelar av de röstande, därest åtalet avser hans gärningar eller yttranden såsom riksdagsman. Därmed avses även handlande i utskott, nämnd m. m. men ej i riksdagsorgan, se KPr 1973: 90, s. 263 ff. Denna immunitet gäller numera ej blott ansvarsyrkande utan även talan å skadestånd (grundlagsändring i anledning av motsatt utgång i NJA 1960, s. 758). Riksdagsman får ej förvisas från den ort, där riksdagen hålls, en erinran om och en precisering av motsvarande allmänna förbud i GRF § 16. Vidare tillkommer riksdagsman samma förhöjda straffrättsliga skydd som tjänstemän, GRF § 110, BrB 17: 1–7; 18: 1 och 19: 1.

Emellertid har riksdagsmannauppdraget kommit att alltmer närma sig en offentlig tjänst. Medan det tidigare var oavlönat, utgår nu ersättning (GRO § 23). Reglerna finns i stadga om ersättning för riksdagsmannauppdragets fullgörande 17.12.1971 (nr 1197). Denna är även pensionsgrundande. Härtill kommer förmåner av fria resor.

I ett hänseende har samma regel sedan länge gällt för riksdagens ledamöter som för övriga i allmän tjänst verksamma. De äger ej

[1] NRF 4: 8 har vidgat möjligheten till frihetsberövanden, vilka numera är omgivna med avsevärda rättssäkerhetsgarantier, till fall, då erkännande föreligger, vederbörande gripits på bar gärning eller lägsta straff är fängelse om två år.

delta i beslut, däri de har personligt intresse. Denna jävsregel sanktioneras emellertid icke av något straffrättsligt ansvar, ej heller kan ett brott däremot föranleda beslutets upphävande. Jävet omfattar enligt NRO 2: 11 även handläggning av ärende.

Riksdagsmännen är i politiskt hänseende sammanslutna till partigrupper, vilka dock ej är reglerade av lagstiftningen. Står riksdagsman helt utanför partigrupp, betecknas han som »vilde». Varje riksdagsgrupp har ett presidium med en ordförande och en eller flera vice ordförande; ett förtroenderåd (eller styrelse) med samma ordförande och vice ordförande, där gruppens elit återfinns, samt en gruppledare i kammaren. Förtroenderådet föreslår kandidater till utskotten och andra organ samt förbereder ärendena för gruppmöte. Gruppmöte plägar anordnas varje vecka.

För att förbereda motioner, bistå vid utskottsarbete m. m. har partigrupperna kommittéer eller delegationer, med mer eller mindre fast organisation. Grupperna har ett flertal funktionärer, bl. a. kvittningsmän, och dessa söker ordna avtal mellan riksdagsmän, som avser att vara frånvarande från en omröstning, och någon, som skulle rösta på motsatt sätt.

Partigrupperna tar ställning till aktuella frågor. I vad mån den enskilde riksdagsmannen är pliktig att följa gruppens beslut beror av gruppens interna reglering. Medlem äger i vart fall ej i riksdagsdebatten åberopa eventuellt skiljaktiga meningar inom gruppen.

Riksdagens arbetsformer

Den svenska riksdagens arbetsformer har under lång tid utvecklats på inhemsk grund. Detta är vanligen fallet i de gamla folkrepresentationerna, vilka på samma sätt utvecklat nationellt särpräglade regler. Det finns i detta hänseende vanligen föga gemensamt mellan de olika staternas offentliga rätt.

Riksdagen sammanträder sedan tvåkammarsystemet år 1865 ersatt fyrståndsriksdagen årligen till *riksmöte* (undantag kan bli nödvändigt vid krigsfall, NRF kap. 13). Tidigare betecknades även detta som »riksdag»; man talade t. ex. om 1960 års riksdag. Denna terminologiska dubbeltydighet försvinner sedan »riksdag» förbehålls för institutionen.

Ursprungligen ansågs fyra månader som tillräcklig tidsperiod. Krävdes utöver denna »lagtima riksdag» en extra sammankomst, kallade konungen till »urtima». – Under första världskriget blev

det nödvändigt att hålla riksdagen samlad under hela året men den sammanträdde då till sessioner, en vår- och en höstsession, vilket system stadfästes genom grundlagsändring (GRF § 49, GRO §2).

Vårsessionen är den viktigaste och är obligatorisk. Den skall börja den 10 januari eller den 11, om den 10 är helgdag, den varar till den 31 maj. Om synnerliga skäl finns kan riksdagen efter talmanskonferensens hörande förlänga sessionen till 15 juni. Höstsession kallas till dag i oktober, som prövas lämplig, och varar till 31 december, med möjlighet till förlängning till nästa riksmötes början 10 januari.

Sessionstiderna har emellertid under det pågående statsrättsliga reformarbetet varit föremål för överväganden i olika riktningar. Enligt NRF 3: 5 skall riksdagen normalt samlas på hösten för ett riksmöte, som varar till den 31 maj, eller vid synnerliga skäl till den 15 juni. Motivet härför är önskan att låta valresultatet i september snarast slå igenom. Riksdagen skall samlas femtonde dagen efter valdagen, som normalt infaller i september; samma regel gäller även vid extra val.

Sessionen skall inledas med ett sammanträde under den till åldern äldsta medlemmen, ålderspresidenten. Härvid väljs talmännen. Senast andra söckendagen efter sessionens början hålls ett högtidligt möte – riksdagens öppnande – under ledning av konungen eller efter dennes förordnande, av statsministern eller annat statsråd. Den närmare tidpunkten bestäms och kungörs av regeringen (GRO § 34). Mötet äger rum på rikssalen, sedan riksdagsgudstjänst hållits. Konungen öppnar riksdagen och uppläser trontalet, en regeringsdeklaration med program för det kommande riksdagsarbetet. Enligt NRO 1: 6 åter samlas riksdagen i september eller oktober. Ceremonielet skall framgent förenklas så att riksmötet öppnas i konungens närvaro, varvid statsministern läser upp en regeringsförklaring. Budgetpropositionen överlämnas först i januari.

Mellan sessioner kan regeringen inkalla urtima möte. 150 riksdagsmän kan framtvinga sådan kallelse (NRO 1: 3).

Riksdagen fyller betydande uppgifter i samhället. Det är ett stort material i form av förslag från regering och egna medlemmar, vartill den har att ta ställning. Detta omfattande arbete måste dessutom fullgöras inom snäva tidsgränser. För att kunna bemästra uppgifterna är en stram organisation nödvändig.

Detta har även en konstitutionell aspekt: Riksdagens ställning i statslivet är i hög grad beroende av att dess insatser är effektiva.

Reglerna i GRO kompletteras med riksdagsstadgan, som i NRO ersatts med tilläggsbestämmelser till ett flertal paragrafer i denna.

I första hand är riksdagens talman ansvarig för arbetets behöriga gång (GRO § 52).

Talmannen väljs jämte tre vice talmän för varje riksmöte (GRO 33: 1). Han har att utöva ledningen av riksdagens sammanträden (GRO § 51), utfärdar kallelser till dessa, föredrar ärenden – vilket blott innebär ett kort angivande av dem – ställer proposition (nedan s. 123) och upprätthåller ordningen. Härutöver fyller han andra viktiga funktioner, bl. a. såsom ordförande i riksdagens förvaltningsstyrelse (riksdagsstadgan 68 §). Se nu NRF 4: 2; NRO 8: 1. Talmännen skall framgent väljas för hela valperioden.

Han har vid sin ledning av riksdagens arbete att tillse att grundlagen följs. Finner han att förslag är grundlagsstridigt, skall han vägra att ställa proposition och samtidigt ange skälen härför. Hans beslut härom kan ej överröstas av riksdagen, men kan överprövas av KU. Om riksdagen påyrkar proposition, skall talmannen äga förklara ärendet vilande, varvid målet förvisas till utskottet som har att ofördröjligen inkomma med motiverat och bestämt utlåtande. Skulle KU förklara yrkandet ej vara grundlagsstridigt, kan talmannen därefter ej vägra proposition (GRO § 61). Ett politiskt dominerat utskott kan med andra ord framtvinga en grundlagsstridig proposition.

Talmannens ömtåliga ställning har föranlett att han enligt nu gällande praxis iakttar återhållsamhet i politiska ting; han bör ej framlägga motion eller delta i debatt, däremot äger han sedan år 1961 delta i votering. I NRF och NRO har åt denna princip givits än fler uttryck. I stället för talmannen kan hans ersättare inträda.

Till talmännens hjälp finns talmanskonferensen, bestående av talmännen, de ständiga utskottens ordföranden och några valda riksdagsmän. Talmanskonferensen tar ställning till frågor om fastställande av plenarsammanträden m. m., utskottsremiss, propositionsvägran m. fl. procedurfrågor. Talmanskonferensen äger tillse att nödig skyndsamhet och en god planläggning av arbetet iakttas (GRO § 1, riksdagsstadgan 67 §; NRO 1: 7).

Propositioner, motioner, interpellationer och frågor

Ärende – varmed förstås saklig fråga, som kräver beslut – kan i riksdagen väckas dels genom regeringsinitiativ, dels av enskild riksdagsman, dels ock numera genom utskottsinitiativ. NRF ger

i 4: 3 klart uttryck häråt. Härtill kommer initiativ av vissa riksdagens organ (NRO 3: 8).

Enskilda personer, sammanslutningar, kommuner eller myndigheter kan däremot icke anhängiggöra ärende. De kan avge en petition som kan tas upp av riksdagsman. Ofta vänder de sig direkt till utskott, som brukar ta upp deras framställningar i samband med ärenden (se t. ex. LU 1972: 10, s. 17, 122, 161).

Regeringen anhängiggör vanligen ett ärende i riksdagen genom *proposition*. I vissa fall föreligger skyldighet att framlägga sådan. Viktigast är statsverkspropositionen (budgetpropositionen). Inget stadgande reglerar i övrigt omfattningen av regeringens rätt att föra fram förslag; ämnesområdet är obegränsat. Sedvanerättsligt gäller dock att regeringen icke ingriper i interna riksdagsangelägenheter.

Propositionerna är numrerade i fortlöpande ordning. Budgetpropositionen är f. n. nr 1, den efterföljande kompletteringspropositionen (nedan s. 165) har nr 150. Antalet propositioner har under senare tid varierat mellan 200–400 per år; sidantalet har varit i starkt stigande. En proposition har formen av en skrivelse till riksdagen, som mynnar ut i en hemställan. Den är undertecknad av konungen (regenten) och kontrasignerad av föredragande statsrådet. Efter skrivelsen följer en kort redogörelse för förslagets huvudsakliga innehåll och – om sådant föreslås – en lagtext. Propositionen skall vara åtföljd av statsrådets – och i förekommande fall lagrådets – yttrande; härav skall framgå ärendets tidigare gång och skälen för förslaget. Undantagsvis kan reservation finnas från statsrådsledamot. I protokollet redovisas ärendets tidigare behandling och vad remissinstanserna anfört; en tendens att undertrycka avvikande åsikter är dock numera märkbar.

Proposition avlämnas i tryckt skick till kammarkansliet. Datum antecknas i liggare. För avgivandet av proposition har man uppställt viss tidsfrist. Den skall vara riksdagen tillhanda inom 70 dagar från öppnandet, om den rör statens inkomster eller utgifter för nästa budgetår, eljest inom 90 dagar.[1] Regeringen kan dock få avge proposition senare, om olägenhet eljest skulle uppkomma. Man har sökt organisera arbetet så, att tidsfristerna ej behöver överskridas, men resultatet har varit ganska magert. Propositionen utdelas till ledamöterna och anmäls av talmannen för kammaren.

[1] Enligt NRO börjar riksmöte på hösten och sista dag för proposition blir 10 mars, respektive 31 mars (3: 2, 3). Budgetpropositionen skall lämnas 10 januari.

En proposition skall leda till riksdagsbeslut, positivt eller negativt. Emellertid kan proposition även återkallas utan riksdagens samtycke, i vart fall intill dess den hänvisats till utskott, men därefter har återkallande ibland skett. Efter utskottsbetänkandet kan detta däremot ej ske. Därpå måste följa beslut. Behandlingen kan även uppskjutas. (Se nu NRO 3: 19.)

Utöver propositionerna överlämnar regeringen vid riksdagens öppnande den s. k. riksdagsberättelsen, en rapport om »vad i rikets styrelse sedan nästföregående riksdags början sig tilldragit». Denna innehåller en praktiskt värdefull redogörelse för regeringens och departementens verksamhet, där man bl. a. finner en redogörelse för kommittédirektiv och kommittéarbetenas gång.

Med *motion* äger varje riksdagsman anhängiggöra ärende i riksdagen; om denna rätt har även GB slagit vakt och avvisat förslag att kräva viss större anslutning till ett förslag.

Motion kan avse varje ämne, som riksdagen äger behandla. Härvid får den begränsning som GRF § 90 stadgar för debatten (nedan s. 118) anses gälla. Enligt NRF blir i stället de förbud avgörande, som hindrar riksdagen att befatta sig med rättskipning och förvaltning.

Rätten att framlägga motion är – utom i fråga som rör riksdagen enskilt – inskränkt till viss tid, en regel av central betydelse för riksdagsarbetet. Blott för det fall att under riksdagen *händelse* inträffat (GRO § 55), äger riksdagsman oberoende av motionstiden framföra förslag.[1] Några klara gränser härför finns ej; riksdagen avgör i sista hand, om motion skall få framföras, därest ej talmannen dessförinnan jämlikt GRO § 61 vägrat ställa proposition. Denna möjlighet att framlägga motion har sällan begagnats; under 1970 dock i anledning av inträffad konjunkturförsämring.

Motionstiden är dels allmän, 15 dagar från statsverkspropositionens avlämnande, dels särskild, när motion ansluter sig till en regeringsproposition. Motion skall i det senare fallet väckas senast vid det sammanträde som infaller näst efter tio dagar därefter. (Kammaren kan dock medge utsträckning till femton dagar.)[2] Härvid kan svårighet uppstå att avgöra om samband finns mellan proposition och motion; frågan plägar bedömas generöst. Särskilda motionstider gäller slutligen i anledning av framställning från något av riksdagens

[1] I NRO kräves för rätt att i sådant läge framlägga motion att minst tio ledamöter väcker den och att den särskilda händelsen ej kunnat förutses (3: 15).
[2] I NRO är den normala motionstiden femton dagar, som dock kan förkortas (3: 11).

egna verk. Utskottsinitiativ har icke fått medföra ny motionstid.

Motion skall avlämnas skriftligen och vara undertecknad av förslagsställare med uppgift om partitillhörighet. Den inges direkt till talmannen, vanligen i fyra exemplar. För att vinna enhetlighet och klarhet i utformningen har riksdagen låtit utge tryckta anvisningar. I varje motion får allenast ett ämne behandlas; begränsningen är nödvändig för utskottsbehandlingen. Måste en motionär på grund av ämnenas inbördes sammanhang behandla flera samtidigt, har han att framföra huvudyrkandet i en motion och övriga yrkanden i följdmotioner. Avsikten att framlägga följdmotion skall han i så fall nämna i huvudmotionen omedelbart före sin hemställan, varefter han i följdmotion hänvisar till motiveringen i huvudmotionen. Yrkande måste anges klart. Det måste kunna återges i en proposition.

Motion får ej utan riksdagens samtycke ändras efter avlämnandet. Enligt NRO 3: 19 får dock motion återkallas intill dess utskottet avgivit sitt betänkande.

Motion kan framföras av en enstaka riksdagsman. Viktigare är dock vanligen partimotioner, som undertecknas av partiordförande och förtroenderåd eller en grupp av riksdagsmän. De kan även vara flerpartimotioner.

Ofta är en motion resultatet av ett utredningsarbete inom partikansliet. Givetvis påverkas dock motionsväsendet därav att varken enstaka motionär eller partikansli har motsvarande utredningsapparat till sitt förfogande som regeringen.

Riksdagen har emellertid erhållit ytterligare möjligheter att genom egna initiativ vidga ramen för sin verksamhet, nämligen med *interpellationer* och *enkla frågor*. Dessa institut är desto värdefullare, som de kan aktualiseras av envar riksdagsman; de har kommit att utnyttjas i stigande omfattning. Därigenom utövas en faktisk kontroll; riksdagsmännen kan med deras hjälp få fram upplysningar om andra förhållanden än de som belyses i samband med propositioner och motioner; härvid kan kritik utövas men ock initiativ framföras. I fråga om ämnen gäller samma begränsning som för riksdagsdebatten i övrigt. Interpellation eller enkel fråga får ej avse regeringsärende, som omedelbart gäller enskild person eller enskild sammanslutning, t. ex. ej besvärsärenden, utnämningar, dispenser, nådeärenden, ej heller avgöranden av förvaltningsmyndighet eller konkreta domstolsavgöranden; för de senare är regeringen överhuvudtaget ej ansvarig. NRO har däremot i debattfrihetens intresse avskaffat denna begränsning. (KProp 1973: 90, s. 526).

Såväl interpellation som enkel fråga skall vara skriftlig. De skall vara av bestämt innehåll, ej vagt och allmänt avfattade, interpellation dessutom motiverad. För interpellation krävs riksdagens samtycke, för enkel fråga ej. Beslut härom får ej föranleda debatt. Interpellationen, men ej den enkla frågan må däremot följas av debatt. Riksdagen kan dock besluta om inskränkning av riksdagsmans replikrätt och, i fråga om replik efter enkel fråga, även av talarens tid (GRO § 52, st. 3; RSt §§ 35, 36, 47; NRO 6 kap.).

Någon skyldighet för statsråd att besvara interpellation eller enkel fråga finns ej; härvid får deras möjlighet att finna tid därtill och betydelsen av ämnet vara avgörande.

Regeringen kan jämväl lämna *meddelanden* till riksdagen skriftligen eller muntligen, »i fråga, som angår rikets förhållande till främmande makt, eller i annat ärende av större allmänt intresse» (GRO § 56). Detta framförs då av statsrådsledamot, som därtill förordnas. Härvid kan regeringen bestämma att riksdagens sammanträde skall hållas inom lyckta dörrar. Meddelandet kan följas av debatt (NRO 3: 6).

Ett initiativ av särskild art tillkommer JO, GRF § 100, på lagstiftningens område. Även andra riksdagens organ kan äga initiativrätt (NRO 3: 8).

Även från annat håll än regeringen skall redogörelser regelmässigt tillställas riksdagen, såsom JO:s årliga ämbetsberättelse, statsrevisorernas berättelse, lönedelegationens redogörelse och skrivelser från nordiska rådet.

Utskottsväsendet, beredning och debatt

Ett långtgående *beredningstvång* har av ålder förelegat i vår riksdag; ärende måste vara sakligt utrett av utskott före behandling i plenum. Detta motsvaras av ett behandlingstvång, som medför att varje utskott måste avge betänkande över hänskjutet ärende. Det kan därför icke strypa framförda förslag. Beredningstvånget utgör en garanti för grundlig behandling och stärker därmed riksdagens auktoritet. Behandlingstvånget garanterar att riksdagsmännens förslag kommer till verklig prövning. I fråga om propositioner tillstyrker utskott ofta utan särskild motivering. Avstyrker utskottets majoritet förslaget och detta därefter antas av riksdagen, blir det likaså utan sakbehandling, därest ej minoriteten redovisat en sådan.

Fristående motioner däremot sakbehandlas regelbundet. Utförliga reciter och redovisningar för skäl, för eller emot, är ägnade

att klargöra läget.

Utskottsväsendet är av väsentlig betydelse för riksdagens arbete. Det utmärks av flera särdrag såväl i fråga om organisation som uppgifter. Organisationen är fast, uppgifterna väsentliga. Riksdagsarbetet är i verkligheten koncentrerat till utskotten, ej till plenarsammanträdena; någon motsvarighet till »committee of the whole house» finns ej.

Utskotten var tidigare i huvudsak angivna i grundlag, de ständiga utskotten var jämförelsevis få. Konstitutionsutskottet, som handlade frågor om grundlag och kommunallag, granskning av statsrådsprotokollen och ansvarsfrågor i samband därmed; lagutskotten, som handlade flertalet övriga lagfrågor; statsutskottet behandlade huvuddelen av anslagsfrågorna; bevillningsutskottet hade skattefrågorna; banko-, utrikes- och jordbruksutskottens kompetens anges av deras beteckningar; allmänna beredningsutskottet kunde meddela utlåtanden i frågor, som hänsköts till det av riksdagen, och icke tillhörde annat utskott. Härutöver kunde riksdagen tillsätta särskilda och kamrarna tillfälliga utskott.

Denna fasta utskottsorganisation innebar väsentliga fördelar. Den gav en garanti för sakkunnig, konsekvent och enhetlig behandling av ärendena; ledamöterna var inriktade på bestämda ämnen under längre tid och utskotten hade möjlighet att skapa permanenta sekretariat. Nackdelen var uppsplittring av liknande ärenden på olika utskott.

I denna hävdvunna utskottsorganisation har ändringar vidtagits, så att riksdagen är mindre bunden av organisatoriska föreskrifter. Varje riksmöte äger besluta om lämplig organisation av sina utskott. Denna bygger på principen om fackutskott. Alla frågor inom ett ämnesområde, vare sig det gäller lagstiftning, utgiftsanslag eller något annat, skall i princip beredas av samma utskott, som sålunda kan ha såväl budgetberedande som lagberedande uppgifter. Organisationen är endast så till vida angiven i GRO som riksdagen har att tillsätta ett konstitutionsutskott, ett finansutskott samt minst 14 andra utskott.[1] Utskottsorganisationen består nu av, förutom nämnda utskott, ett skatteutskott, ett justitieutskott, ett lagutskott, ett utrikesutskott, ett försvarsutskott, ett socialförsäkringsutskott, ett socialutskott, ett kulturutskott, ett utbildningsutskott, ett trafikutskott, ett jordbruksutskott, ett näringsutskott, ett inrikesutskott och ett civilutskott (GRF § 53, GRO § 36, RSt 7–30 §§).

[1] NRO föreskriver allenast 15 obligatoriska utskott, så att viss reduktion är möjlig (4: 2).

Av dessa utskott upptar NRF 4: 3 även skatteutskottet som obligatoriskt. Se vidare NRO 4: 2.

Utskottens uppgifter anges ifråga om KU närmare i GRF § 105 (NRF 12: 1–3) i samband med regleringen av det konstitutionella ansvaret. Även finansutskottets – och i NRF skatteutskottets – uppgifter anges i korthet (GRO § 39, NRO 4: 5). I övrigt fastställes utskottens uppgifter av riksdagen.

Antalet ledamöter av utskott skall vara udda, minst 15, vilket innebär minst 240 ordinarie utskottsplatser. Antalet ledamöter liksom suppleanter fastställer riksdagen; tvingande regler om bestämt antal platser i de ständiga utskotten finns ej mer. Vid bestämmande av antalet ledamöter gör sig olika synpunkter gällande. En väsentlig sådan är att ett mindre utskott erfarenhetsmässigt arbetar bättre och snabbare än ett stort. Å andra sidan kan man önska att få en fyllig representation från olika partier, sakkunniga och arbetsvilliga medlemmar.

Utskott väljs av riksdagen med proportionella val för ett år (=ett riksmöte); varje val äger rum för sig. Statsråd äger ej delta i val av KU. Samtidigt utses suppleanter, vanligen flera än ordinarie. De inträder vid förfall för ledamot från samma parti. Personvalen ankommer på partiernas riksdagsgrupper, och förbereds av förtroenderådet. Hänsyn tas här till riksdagsålder, yrke, utbildning och intresse. Till utrikesutskottet har vanligen partiernas ledande män valts, vilka eljest ej anses ha tid för utskottsarbete.

Enligt maktdelningsprincipen var det naturligt att förbjuda statsråd, justitieråd och regeringsråd att tillhöra utskott; principen har bevarats. Ej heller talmannen är valbar därtill (GRO § 36). Före valet av ordförande och vice ordförande presiderar »ålderspresidenten» i utskottet (GRO § 45:2). Ordföranden leder arbetet, ställer propositioner samt äger delta i debatten. Han håller även kontakt med regeringen och för utskottets talan i riksdagen. Flera utskott äger eget kansli, andra delar sådant med annat utskott. Sekreterare och övrig personal utses numera, efter hörande av utskott, av riksdagens förvaltningsstyrelse. Sekreteraren uppsätter utskottets skrivelser. Vid sammanträde skall föras beslutsprotokoll som bör justeras snarast.

Till vilket utskott ett ärende skall remitteras framgår närmare av de regler för utskottsorganisation som riksdagen antar (GRO § 78; NRO 4: 6). Såväl lag- som anslagsfrågor inom ett ämnesområde skall hänföras till samma utskott. För beredning av frågor om civillagstiftning må dock utskott inrättas oavsett ämnesområde

(GRO § 40). Riksdagen kan även hänvisa viss fråga till annat utskott än vad som skulle följa av huvudprinciperna, om detta i särskilt fall skulle finnas erforderligt ur ändamålssynpunkt. Dock bör ej ärende fördelas mellan flera utskott, om ej synnerliga skäl därtill finns. Detta gäller dock ej statsverkspropositionen, som är alltför omfattande för en så koncentrerad organisation (GRO § 41; NRO 4: 6).

Tidigare fanns blott begränsade möjligheter till samverkan mellan utskotten. Man måste i sådant syfte bilda ett sammansatt utskott. Möjlighet härtill har bevarats (GRO § 42). Men utskott må även besluta att överflytta ett ärende till annat utskott, vilket dock förutsätter dess samtycke. Det överflyttande utskottet bör härvid delge det mottagande sina synpunkter (KPr 1970: 40, s. 99). Vanligt är även att ett utskott inhämtar yttrande från annat utskott. Därjämte kan riksdagen besluta om ny beredning av ärende i annat utskott. Se nu NRO 4: 8.

Utskottens arbete utförs under riksdagssession. Enligt en tidigare oskriven regel sammanträder utskott vanligen ej mellan sessionerna. Härutinnan har praxis ändrats och NRO 4: 11 kodifierar denna. Därmed kan den fördelen vinnas att ärenden, som uppskjutits, kan vara utskottsbehandlade före nästa möte.

Sammanträde med utskott är ej offentligt. Förslag om att stimulera det politiska intresset och debatten genom att i massmedia sända ut t. ex. förhör av statsråd, riksdagsmän och experter inför utskott har ej vunnit anklang. Huvudregel är att allenast ledamöter och tjänstemän hos utskottet äger närvara. Om särskilda skäl finns, kan utskott besluta att viss person skall följa överläggningen; absolut förbud häremot gäller den, vars tjänst eller uppdrag är föremål för granskning. Motionär, som ej är utskottsledamot, kan kallas till sammanträde, men har ej ovillkorlig rätt att delta där.

Utskottets protokoll blir ej offentlig handling förrän ärendet slutjusterats. Dess handlingar är i vidsträckt mån skyddade av sekretessregler. Ledamöternas och utskottstjänstemännens tystnadsplikt regleras av GRO § 48 (NRO 4: 15) och i förekommande fall specialregler, t. ex. riksbankslagen.

Ifrågavarande grundlagsbud avser emellertid allenast vad som enligt regeringens eller utskottets beslut skall hållas hemligt med hänsyn till rikets säkerhet eller av utrikespolitiska skäl. Stadgandet är avsett att vara uttömmande. I fråga om jäv gäller allenast att den, vars åtgärder i tjänsten eller i ett uppdrag är föremål för granskning, ej må närvara i utskott (GRO § 44 st. 2). Emellertid torde

i praxis en mera vittgående diskretion visas, som kodifieras i NRO 4: 13.

Utskottens huvuduppgift är att utarbeta betänkanden i hänvisade ärenden. Tidigare var denna huvudprincip främst modifierad av utskottens rätt att inom denna ram framföra vissa egna förslag. Självständig initiativrätt tillkom blott konstitutionsutskottet i samband med granskningen av statsrådsprotokollen, förslag till grundlagsändring, samt bevillningsutskottet och bankoutskottet i frågor rörande riksbanken och riksgäldskontoret; om statsutskottets initiativrätt förelåg olika meningar. Denna starka begränsning i initiativrätten var motiverad bland annat av hänsyn till regeringens maktställning; initiativrätten var förbehållen den.

Utskotten har emellertid nu erhållit en oinskränkt rätt att framföra förslag inom sitt ämnesområde. Beslut därom förutsätter dock majoritet inom utskottet; minoritetsinitiativ har ej godtagits. Vad man velat vinna är främst att utnyttja utskottsledamöternas kunnighet och erfarenhet. Det är dock förutsatt att initiativrätten skall begagnas sparsamt (KPr 1970: 40 s. 160). En följd av reformen är att förslag kan framföras och genomdrivas snabbare än tidigare.

Av utskottens tidigare ställning följde att de ej ägde ta direkt kontakt med förvaltningen. Utskotten var hänvisade till att hos vederbörande departement anhålla om de uppgifter från förvaltningen, som det ansåg sig behöva (GRO § 46); denna regel följdes främst när skriftliga upplysningar önskades. Med parlamentarismen har man fått en ny syn även på förhållandet mellan utskott och förvaltning; det har tett sig naturligt att utskotten skulle själva få begära de uppgifter de önskar för att verkställa en utredning, dock utan att kunna ålägga tjänsteman upplysningsplikt. Å andra sidan kan fall tänkas där förvaltningsintressen kan tala i annan riktning. Dessa överväganden har lett till en kompromiss så att utskotten tillagts rätt att kommunicera med myndighet (ej direkt med tjänstemannen), men myndighet äger vid tvekan hänskjuta sådan begäran till regeringens avgörande (GRO § 47). Undantagsvis kan utskott besluta att viss person skall kallas för att lämna upplysning, men en utveckling i likhet med den nordamerikanska, där utskotten genom förhör kan utöva en vittgående kontroll, har ej varit möjlig. NRO ger en tredjedel av ledamöterna rätt att påkalla upplysningar eller yttrande från myndighet, om detta ej leder till menligt dröjsmål (4: 10).

Statsråden var tidigare – enligt gällande tolkning av RO – förbjudna att delta i utskottens sammanträden. Kommunikation i

annan form var dock möjlig. Denna regel ansågs dock innebära olägenheter för utredningen och har därför nu upphävts. Statsråd kan kallas för att lämna upplysning m. m. vid behandling av en proposition.

Utskottets beslut föregås av sekreterarens föredragning, varefter följer överläggning. Härefter fattas beslut om klämmen. Sekreteraren sätter sedan upp förslag till skrivning med ledning av sina anteckningar från överläggningen. Detta justeras av utskottet vid ett senare sammanträde (annan beslutsordning förekommer dock, se SvJT 1972, s. 489 ff.).

För besluten gäller majoritetsprincipen. Vanligen sker det med acklamation. Omröstning kan dock begäras; den är enligt GRO § 46 (NRO 4: 14) öppen och sker genom namnupprop, uppresning eller handuppräckning. Vid lika röstetal har numera ordföranden utslagsröst. Utskotten eftersträvar eljest enhällighet i beslut. Kan sådan ej uppnås äger medlem utveckla sin särmening (KPr 1970: 40, s. 132). Blank reservation är ej längre tillåten. Medlem kan även avge särskilt yttrande utan yrkande; han går då ej mot majoriteten men ger uttryck åt särskilda synpunkter.

Protokoll förs som fristående beslutsprotokoll. Med hänsyn till utskottens tidigare starkt begränsade initiativrätt fasthöll man noga den principen att utskottet ej fick gå utöver den väckta frågan och vad som med denna ägde naturligt sammanhang. Detta har ej längre samma betydelse.

De skrivelser som utskotten avger till riksdagen om remitterade ärenden skall vara tryckta. De kallas numera alla betänkanden, vare sig de avser en proposition eller motion (tidigare utlåtande) eller när utskottet begagnat sig av sin initiativrätt (tidigare memorial).

Enligt äldre rätt hade riksdagen att fatta beslut i anledning av utskottens skrivelser och vad som kunde framkomma under överläggningarna i kamrarna. Möjligheten att hänskjuta ärendet till ny bedömning användes sällan. Härutinnan har nu den ändring gjorts att en tredjedel av riksdagsmännen äger föranleda återremiss – men blott en gång – till utskott (GRO § 63; NRO 4: 9). Detta är en garanti mot förhastade beslut och en ökad möjlighet att beakta vad som kommit fram efter den tidigare utskottsbehandlingen. Å andra sidan kan häri ligga en viss frestelse till missbruk.

Vid sidan av utskottsorganisationen har riksdagen vissa organ för andra uppgifter än beredning av ärenden för beslut.

Valberedningen skall förbereda de val som ankommer på riksdagen (GRO § 75; NRO 7: 2).

Utrikesnämnden bestod tidigare av utrikesutskottets ledamöter men väljes nu till ett antal av nio av riksdagen. Nämnden sammanträder under ordförandeskap av konungen – i hans frånvaro av stats- eller utrikesministern, som alltid äger närvara. Självskriven ledamot är talmannen. Annat statsråd eller sakkunnig må tillkallas. Särskild tystnadsplikt gäller för nämndens medlemmar. Den sammanträder på regeringens kallelse, men fyra ledamöter äger begära dess sammankallande, om regeringen ej beslutar därom. Nämnden har tillkommit i samband med strävanden efter första världskriget att skapa ökat inflytande för folkrepresentationen på utrikespolitiken under bevarande av erforderlig sekretess. Den är en efterföljare till tidigare hemliga utskott. På utrikesnämnden ankommer att i krisläge besluta att riksdagens uppgifter skall övertas av krigsdelegationen, se nedan. Nämnden skall hållas underrättad om utrikespolitiska (även försvars- och handelspolitiska) frågor av större vikt, därest detta ej är omöjligt av särskilda skäl. (Se nu NRF 10: 7, NRO 8: 7–9).

Opinionsnämnden är ett organ med särskild uppgift att kontrollera de båda högsta domstolarnas verksamhet, HD:s och RegR:ns (GRF § 103). Nämnden har att bedöma huruvida dessa domstolars ledamöter bör bevaras i tjänst eller skall skiljas från denna »utan bevisligen begångna fel och brott»; i sådant fall skall de åtalas inför riksrätt (GRF § 102). Nämndens beslut att hos regeringen hemställa om förtidspensionering av de nämnda domarna kräver emellertid – efter en tämligen invecklad preliminärprocedur – 2/3 majoritet, något som aldrig kunnat ernås. Nämnden väljs vart tredje år och består av 48 medlemmar (GRO § 69). Enligt NRO skall detta organ upphöra.

Om riksdagens *lönedelegation* se nedan s. 125.

Utskottens arbete är en tyngdpunkt i riksdagsarbetet, en annan är plenarsammanträdena. Riksdagens arbetsvecka regleras varken i grundlag eller annan författning. Den är därför ej bunden av fastställda tider utan kan anpassa arbetsschemat efter behov. Riksdagen sammanträder vanligen till ett arbetsplenum i veckan, eller vid större arbetsbelastning till flera, samt till två kortare bordläggningsplena. Extra möten kan beslutas. Beslut i ärende fattas allenast vid arbetsplenum; interpellationssvar kan meddelas såväl där som vid bordläggningsplenum. Besvarande av enkla frågor brukar sammanhållas till frågotimme viss veckodag.

Till vägledning för arbetet vid plenum upprättas i riksdagskansliet föredragningslista. Regler därom lämnas i riksdagsstadgan (37 o. 38 §§). Listan upptar i första rummet val och oftast svar på interpellation m. m. Därefter behandlas propositioner m. m., motioner, utskottsbetänkanden, hemställanden m. m. från kanslideputerade och riksdagens enskilda ärenden samt begäran att få framställa interpellation m. m. Riksdagen kan besluta om ändring av listan för kommande plenum i syfte att t. ex. flytta fram ett viktigt ärende.

Sammanträde pågår i regel till dess samtliga ärenden behandlats; understundom uppskjuts dock återstående ärenden till senare tillfälle. Arbetsplenum kan pågå till sent på kvällen.

Kammardebatten är ägnad att belysa ärendena och att i övrigt ge möjlighet till opinionsyttringar för riksdagens ledamöter.

Debatterna i riksdagen är dels allmänna, dels speciella i anslutning till utskottsremiss, meddelanden och interpellationssvar.

En allmän debatt hålls nu vid riksdagssessionens början vid statsverkspropositionens remiss; en annan, kallad finansdebatten, följer senare.

Det är emellertid uppenbart att debatterna har en begränsad betydelse. Avgörandena har vanligen redan träffats på partinivå. Däremot kan riksdagsanförandena ha en propagandistisk effekt, som ökat sedan massmedia tillkommit. Ibland kan de vara ägnade att föra den politiska debatten framåt; de kan ge regeringsledamöter tillfälle till argumentation och deklarationer, oppositionen till motskäl och kritik.

Yttranderätten i riksdagen är mycket vidsträckt. Varje riksdagsledamot har rätt att »med de undantag denna riksdagsordning stadgar eller riksdagen med stöd härav föreskriver till protokollet fritt tala och utlåta sig i alla frågor, som under överläggning komma, och om lagligheten av allt, som inom riksdagen sig tilldrager» (GRO § 52; NRF 4: 4).

Inskränkning av yttranderätten kan avse dels debattämne, dels taletiden. I fråga om debattämne var det för den Montesquieuska maktdelningsläran karakteristiskt att riksdagen ej fick ingå på de för regeringen och domstolarna reserverade områdena. Enligt GRF § 90 får ej dessa makters avgöranden komma under debatt i konkreta fall. Den svenska grundlagstiftaren har här vänt sig mot missbruk under frihetstiden, då ständerna kunde riva upp träffade avgöranden med rättsosäkerhet till följd. Förbudet är emellertid i viss mån möjligt att kringgå; inget hinder finns mot att diskutera en bakom ett visst beslut liggande allmän princip och därvid kan åtskilligt

sägas. Denna begränsning av yttranderätten har nu ersatts av de förbud för riksdagen att befatta sig med rättskipning och förvaltning i konkreta ärenden, som möter i NRF.

För debatten gäller givetvis de i BrB 5, 16 och 18 kap. stadgade begränsningarna i yttrandefriheten (se nedan s. 218). Ej heller i övrigt äger riksdagsledamot yttra sig förolämpande eller olämpligt. Sanktionen är här i första hand talmannens ingripande genom klubbslag. Talaren äger då ej mer yttra sig vid det sammanträdet. Han kan jämväl erhålla varning av talmannen och saken kan överlämnas till laga domstols behandling. Väcks förslag därom skall beslut i saken utan debatt fattas vid nästa sammanträde.

I fråga om taletid har tidigare gällt att ledamöterna äger obegränsad tid till sitt förfogande. Principen har varit betydelsefull och har i vårt land trots praktiska olägenheter upprätthållits; missbruk i form av maratontalande har ej förelegat. Sedan riksdagen fått 350 medlemmar, är svårigheten större. Lagstiftaren har i första hand räknat med frivilliga överenskommelser mellan partierna om tidsbegränsning. Talmannen kan ej begränsa tiden men riksdagen äger vid uppkommande behov – alltså för varje situation särskilt – besluta därom med avseende å viss debatt (ej generellt). Man har tänkt sig att denna regel skall utgöra en press till självbehärskning (GRO § 53).

NRO går härutinnan längre. Enligt 2: 14 kan riksdagen i tilläggsbestämmelse föreskriva begränsning såväl av tiden för anförande som det antal en riksdagsman må hålla. Härvid får skillnad göras mellan olika kategorier, såsom statsråd, representanter för majoritet eller minoritet i utskott samt förhandsanmälda och andra. På förslag av talmannen får begränsningar även beslutas för särskild överläggning. Minimitid om sex minuter skall dock gälla samt replikrätt. Dylika regler föreligger nu i tilläggsbestämmelser till 2: 14.

Talarordningen är viktig. Väsentliga undantag görs från principen att talare får ordet allt eftersom de begärt det. Främst märks den replikrätt som tillerkänts regeringsledamöter och som de får begagna sig av före riksdagsmännen. Riksdagsman åter har rätt till replik utanför talarordningen om tre, eller med talmannens medgivande högst sex minuter. Statsrådens omfattande yttranderätt innebär otvivelaktigt en väsentlig fördel framom oppositionspartierna. Se nu NRO 2: 15.

Riksdagens debatter är sedan mer än ett sekel tillgängliga för allmänheten, även för regeringens medlemmar. Konungen äger

dock icke närvara. Ordningen i riksdagslokalen får ej störas av den närvarande publiken; talmannen äger vid behov utrymma de läktare, som upplåtits för allmänheten. Med hänsyn till rikets säkerhet och främmande makt kan riksdagen besluta om stängda dörrar.

Vid riksdagens sammanträden skall *föras protokoll* (GRO § 52), som skall uppta överläggningsämnen, talarnas namn, propositioner, omröstningar och beslut. Ledamot, som yttrar sig, skall tala till protokollet, ingen må tala utanför detta. Sekreteraren för under talmannens inseende detta protokoll, som han skall uppläsa på femte söckendagen därefter eller vid närmast därefter följande sammanträde, detta sker enligt praxis endast i begränsad utsträckning. Yttrandena skall ordagrant upptas av stenograf. Ledamot äger dock justera sitt yttrande, vilket ibland utnyttjas till ganska fria ändringar av vad som faktiskt sagts; i sista hand får kammaren besluta om detta skall medges vid protokollets justering. Protokollet är därför icke i allo historiskt vederhäftigt. Frånvarande riksdagsman äger till protokollet anmäla att han ej deltagit i fattat beslut (GRO §§ 76, 77). Protokollet trycks i sin helhet (inklusive yttrandena) och snarast. Det är fördelat i nummer efter datum för plenarsammanträdena. Se nu NRO 2: 16.

Beslutsförfarandet

Efter debatt – men ofta utan någon sådan – fattar riksdagen *beslut* i de ärenden som rätteligen anhängiggjorts och, i förekommande fall, vederbörligen beretts.

Beslutsförfarandet bygger vanligen på den för konstitutionalismen karakteristiska majoritetsprincipen, som i NRF uttrycks i 4: 5 Tidigare krävdes ofta för beslut av offentligrättsliga subjekt samstämmighet – (jfr Polens liberum veto). Sedan majoritetsbeslut godtagits, föreligger emellertid ett skyddsbehov för minoriteter, som kan realiseras på olika sätt. I svensk riksdagsrätt spelar kravet på kvalificerad majoritet en tämligen undanskymd roll. Den möter i GRF § 110 vid beslut om medgivande av åtal mot riksdagsman – 5/6 av de röstande skall samtycka till åtgärden. I GRF § 81 krävs likaså 5/6 majoritet av de röstande jämte 3/4 av riksdagens ledamöter för beslut i annan ordning än grundlagsstiftning rörande delegation av beslutanderätt till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete (se nu NRF 4: 8 och 10: 5). NRF kräver även 3/4 majoritet

för omedelbart beslut om överförande av uppgift å främmande stat m. m. För omedelbar ändring av NRO kräves likaledes 3/4 majoritet (8: 16).

Av större betydelse är de garantier mot förhastade beslut, som skapats för grundlagsstiftning – samstämmiga beslut av två riksdagar med val emellan (jfr nedan s. 149).

En avsevärd garanti låg tidigare i tvåkammarsystemet. Prövningen av förslag i två olika, jämnställda kamrar innebar ett påtagligt skydd mot förhastade beslut. Detta har nu fallit bort.

Emellertid har en ny regel införts, som på ett annat sätt och från skilda utgångspunkter syftar till upprepad prövning, där så finns angeläget. En minoritet om 1/3 av ledamöterna har tillagts rätt att begära återremiss till utskott för ny behandling av visst ämne. Därmed skall bl. a. omständigheter kunna beaktas, som ej varit kända av utskottet eller inträffat efter dess behandling av saken (GRO § 63, NRO). KU har menat att detta ger »någon ersättning för den fördel i tvåkammarsystemet, som ansetts ligga i dess större garantier mot förhastade beslut». Den erinrar om anordningar i övriga nordiska parlament för upprepad prövning.

Riksdagen beslutar dels slutgiltigt om ärenden, som anhängiggjorts och beretts i vederbörlig ordning, dels, utan särskild beredning, i procedurfrågor, såsom om bordläggning, remiss och uppskov. Härutöver äger val av utskott och olika funktionärer rum.

Ärende, som beretts av utskott, skall föredras en första gång, därefter vila på riksdagens bord för att åter föredras och en andra gång bordläggas, om ej riksdagen beslutar på framställning av utskottet att omedelbart avgöra det (snabbehandling). Vid tredje föredragningen skall avgörande i vart fall ske (NRO 5: 1). Ytterligare bordläggning kan ej medges, däremot återremiss till utskott. Förfarandet avser att ge rum för inläsning och överväganden och upprepade debatter. Utskotts förberedande hemställanden och förfrågningar kan däremot avgöras genast, om ej ledamot begär bordläggning. Då debatt enligt praxis ej sker vid bordläggning kan man – som nyss nämndes – särhålla bordläggningsplena och arbetsplena.

Beslut ankommer på de vid avgörandet närvarande. Enligt GRO gäller – till skillnad från kommunallagen – ej någon quorum-regel, något krav på minsta antal närvarande. Hur många eller hur få som deltar i beslutet saknar betydelse, annat än i vissa fall av kvalificerad majoritet. Någon skyldighet att delta i omröstning finns ej, såsom fallet är i en domstol. Taktiskt betingad frånvaro spelar

en viss roll. Frånvarande äger ej ge fullmakt till annan. Kvittning mellan röstberättigade är en faktisk företeelse, utan stöd av lag; vid politiskt viktiga frågor kan kvittning vägras. När reglerna om ersättare för riksdagsman trätt i kraft, blir olägenheten av bortovaro mindre.

De yrkanden som kan förekomma till avgörande är dels utskottets hemställan, dels reservationsvis framförda förslag (ett eller flera), dels ock nytt yrkande under debatten; riksdagen äger besluta utan avseende vid utskottets förslag (GRO § 63). Dessa ytterligare yrkanden har då ej beretts av utskott; återremiss kan man dock numera besluta (jfr ovan s. 121). Talmannen läser först upp rubriken till ärendet. Kanslitjänsteman tillkännager utskottets hemställan.

Med ledning av utskottsutlåtandet, reservationer och andra yrkanden ställer talmannen proposition (GRO § 51). Beslutsförfarandet är olika vid acklamation och vid votering. Av vikt är talmannens proposition. Den skall kunna besvaras med ja eller nej, GRO § 60: 2. Vid acklamation föreslår talmannen, om debatt ej förekommit, blott bifall till klämmen i utlåtandet. Men förekommer nej-svar, ställs ny proposition på avslag.

Föreligger fler yrkanden än bifall, respektive avslag, å ett förslag, ställer talmannen vanligen proposition på samtliga yrkanden som likställda, och konstaterar att han finner ett av dem bifallet. Talmannen »hör» vilken mening som segrat. Yrkande om återremiss skall dock prövas först.

Votering kan alltid begäras efter acklamation (GRO § 60); i några fall är den obligatorisk och sker utan föregående acklamation (GRO §§ 60: 3, 30 o. 81; NRO 5: 3).

Vid votering skall talmannen med hjälp av sekreteraren uppgöra voteringsproposition och en tydlig kontraproposition; de skall justeras och uppläsas.

Föreligger mer än två yrkanden, uppkommer den svåra uppgiften att bereda de röstande möjlighet att med sin röst bidra till det resultat som de önskar. Uppgiften är knappast möjlig att fullt ut lösa på tillfredsställande sätt. Man har att välja mellan en primitiv metod, där varje röstande ger sin röst på det förslag som han föredrar, varefter det föreslag som fått de flesta rösterna vinner, även om det blott har en relativ majoritet. De två huvudtyperna av parlamentariska voteringsmetoder är eljest seriemetoden och eliminationsmetoden. Den förra innebär att röstning sker på ett förslag i sänder, varvid det som först erhåller absolut majoritet är antaget;

övriga har fallit. Eliminationsmetoden återigen innebär att den väljande församlingen får ta ställning till två förslag i sänder. Fullt genomfört innebär detta att det förslag som först segrat därefter ställs mot nästa förslag etc. tills blott ett förslag återstår.

Den svenska varianten av detta system innebär att mot ett huvudförslag utväljs ett kontraförslag genom en eller flera omröstningar. Övriga förslag faller bort. Metoden har sedan länge kritiserats. Majoritetsregeln i denna utformning har ej utan fog karakteriserats så att den kan ge vilket resultat som helst; kritiken var särskilt skarp efter erfarenheter av omröstningar rörande ATP-systemet. Den har likväl bevarats i NRO 5: 5.

För att få jämförbara yrkanden ställda mot varandra måste man emellertid först rösta om formella frågor, såsom återremiss och bordläggning. Ofta är det nödvändigt att rösta om olika delar av ett ärende. Man kan behöva fastställa lydelsen av motiveringen till ett förslag skilt från detta. I mera komplicerade ärenden, t. ex. ett lagförslag, kan röstningen böra ske om dess olika paragrafer, om skilda förslag föreligger, innan röstning företas om förslaget i dess helhet (se närmare SOU 1961: 21; Hassler, Lagen om församlingsstyrelse, s. 90 med exempel från kyrkomötet).

I talmannens ledning av beslutsverksamheten ingår även en garanti för att riksdagen iakttar grundlagens regler. Talmannens skyldighet att ställa proposition motsvaras av plikt att vägra proposition på grundlagsstridiga förslag. Denna garantiregel har under statsskicket utvecklats så, att talmannen antingen vägrar att ställa proposition överhuvudtaget, eller ock att ställa proposition om bifall eller, i vissa fall, om avslag. Sistnämnda metod kan användas i de fall, då avslag på grundlagsstridigt förslag måste vara lagenligt, eller omvänt då ett bifall är lagenligt. – Talmannens beslut om propositionsordning är ej slutgiltigt. Frågan om propositionsvägran kan hänskjutas till KU av riksdagen; utskottets utlåtande är bindande.

Omröstning är antingen öppen eller sluten. Före 1925 var all röstning hemlig, nu är främst *val* slutna. Röstningen förrättas antingen genom uppresning, varvid talmannen utan räkning bedömer resultatet, genom namnupprop eller med elektrisk voteringsmaskin (införd år 1935). Varje riksdagsman äger begära rösträkning (RSt § 51); talmannen kan ock själv besluta därom vid tvekan om röstningens resultat. Sluten omröstning sker med röstsedlar (NRO 5: 5).

Vid votering ges en varningssignal (varsel, RSt 51 §) genom ljud- och ljussignaler i riksdagshuset.

Vid lika röstetal skiljer vid öppen omröstning lotten. Vid sluten omröstning undantas före rösträkningen en sedel, som öppnas blott om röstetalet blivit lika, och då avgör valet; i annat fall förstörs den.

Ledamot, som deltagit i omröstning, äger rätt att skriftligen reservera sig mot beslutet; frånvarande kan blott få antecknat att han ej deltagit. Sedan omröstningen blivit öppen (GRO §§ 60: 2–61) har reservationsrätten förlorat i betydelse. Vid acklamation förekommer ej reservation, men ledamot kan begära ordet för att förklara, varför han röstat eller ej deltagit i omröstningen.

Riksdagens *beslut* har många olika utformningar. Vanligen innebär ett positivt beslut att utskottets förslag bifallits och ett negativt att det avslagits. Beslutets innebörd blir då beroende av utskottsbetänkandets avfattning. Ett bifall kan hänföra sig till utskottets motivering eller dess kläm. Tidigare brast det ibland i stringens i fråga om åtskillnad mellan klämmen och dess motivering. Numera utformas klämmarna mera stramt, något som blir allt nödvändigare i en tid, då dataregistrering blir möjlig.

Riksdagens beslut expedieras genom skrivelse till regeringen. Numera uppsätter riksdagens kansli skrivelserna, som undertecknas av talmannen.

Tidigare tillade man beslutet såtillvida en viss rättskraftverkan, som man i GRO § 63 intolkat ett förbud att uppriva ett under session träffat avgörande. Emellertid har detta stadgande under den partiella författningsreformen utgått; man ansåg att praktiska skäl kan tala för en möjlighet till annat handlande.

I regel anses varje riksmöte vara suveränt ifråga om beslutsfattande och obundet i förhållande till tidigare avgöranden. Under senare tid har, i markant skillnad härifrån, riksdagen några gånger fattat s. k. principbeslut, som skall följas av senare avgöranden inom den därmed angivna ramen.

De uppgifter som ankommer å riksdagen, kan denna numera i särskilda fall *delegera* till särskilt riksdagsorgan. Tidigare ansågs sådant icke möjligt, men utvecklingen har nödgat därtill.

En delegations möjlighet sammanhänger med den fullständiga förhandlingsrättens införande inom den offentliga förvaltningen. De kollektivavtal som sluts med tjänstemännens huvudorganisationer måste väl godkännas av riksdagen, men man har ej ansett det möjligt att låta kammaren i sin helhet besluta i avtalsfrågor. I stället har man tillskapat riksdagens *lönedelegation* (GRF § 62, GRO § 71).[1]

[1] NRF 9: 12.

Denna har att under förhandlingarna rådpläga med det statsråd som regeringen förordnar därtill samt att godkänna träffad överenskommelse. Undantagsvis kan riksdagen dock besluta att förbehålla denna prövningsrätt åt sig själv »av politiska eller andra skäl» (KPr 1964: 140).

Ett annat fall avser krigsförhållanden. Krig innebär numera avsevärd risk för att riksdagen försätts ur spel. Därför skall en krigsdelegation om 50 valda ledamöter och talmannen träda i riksdagens ställe, när krigsförhållandena påkallar detta (GRF § 50; NRF 13: 2). Förordnande därom meddelas av UtrN eller av konungen,[1] ifall UtrN ej kan sammanträda, om möjligt efter samråd med statsministern. Förordnande kan även lämnas, om riket hotas av omedelbar krigsfara, därest statsministern och minst sex av UtrN:s ledamöter är ense därom. Förordnandet gäller intill dess det återkallas av konungen eller krigsdelegationen; längst gäller det intill dess vapenvila inträtt. Krigsdelegationen beslutar själv om sin verksamhet. Skulle varken riksdagen eller krigsdelegationen kunna fungera, får regeringen överta riksdagens uppgifter.

En tredje möjlighet till delegation har öppnats för att man skall kunna å internationellt organ för fredligt samarbete överföra viss beslutanderätt. Härmed avses sådana sammanslutningar, som äger bestämma tullsatser, utfärda förordningar eller avkunna domar, med bindande verkan för svenska medborgare och statsorgan. I den mån denna möjlighet skulle begagnas, innebär detta att beslut – främst normer – som utfärdas av internationellt organ blir omedelbart bindande inom Sverige. Genom sådan delegation kan ej endast riksdagens beslutanderätt utan även regeringens och förvaltningsmyndigheters överföras; undantag görs dock för grundlagstiftning m. m. Beslut om delegation skall fattas i de för grundlagstiftning stadgade formerna eller i brådskande fall med 5/6 majoritet av riksdagen, varvid beslutet skall ha biträtts av minst 3/4 av ledamöterna (GRF § 81 st. 3; NRF 10: 5 st. 1).

NRF reglerar dessutom ett i praxis redan tillämpat förfarande att å utländsk stat (organisation) eller inrättning överföra rättskipnings- och förvaltningsuppgift (NRF 10: 5, st. 2).

Under riksdagen hör ett antal organ. Dessa har antingen uppgifter, som ligger utanför riksdagens egna eller uppgifter inom riksdagens inre förvaltning. Till de förra hör organ dels för kontroll av rättskipning och förvaltning, dels ock för utformning av och kontroll över

[1] NRF 13: 2 har regeringen övertagit konungens uppgifter.

rikets finanser och ekonomiska politik. Härtill kommer Nordiska rådets svenska delegation.

Främst bland de utåt riktade riksdagsorganen märks *justitieombudsmännen* (GRF §§ 96–101; NRF 12: 6). Dessa – numera tre, varav en ersatt den tidigare militieombudsmannen – väljs av en valnämnd om 48 personer. Ombudsmännen ansvarar inför riksdagen. Straffsrättsligt intar de samma ställning som övriga tjänstemän, men KU har enligt NRO åtalsmonopol (9: 8).

Envar svensk äger underställa JO fråga, om offentlig tjänsteman begått någon lagstridig gärning. Dessutom äger JO av eget initiativ – efter inspektion, läsning av pressen eller annan information – ta upp sådan fråga.

JO är en åklagare, sidoordnad med riksåklagaren och JK. Genom att JO är självständig i förhållande till regeringen har han särskilda möjligheter att handla till upprätthållande av laglighet i rättsskipning och förvaltning,[1] numera även kommunal ehuru med beaktande av den kommunala självständigheten. Samtidigt har ämbetet kunnat bevara sin självständighet i förhållande till riksdagen främst genom att dess innehavare hämtats ur de högsta domarnas krets och valet hittills ytterst sällan politiseras. I förhållande till regeringen, riksdagen och de kommunala församlingarna kan JO ej ingripa.

JO:s verksamhet var länge främst inriktad på den dömande verksamheten. Den skall dock efter 1957 även avse förvaltningen. Antalet ärenden har ökat och uppgår nu till ca 3 000 årligen. Detta har föranlett en utbyggd organisation och möjlighet till summariskt förfarande.

Till skillnad från övriga åklagare har emellertid JO frihet att underlåta åtal. Han kan i stället åtnöja sig med andra åtgärder, främst underhandskritik (instr. för JO). Denna praxis har i hög grad utvecklats, särskilt under senare tid. JO låter numera väcka åtal allenast i svåra eller principiellt betydelsefulla fall eller där skadeståndsskyldighet bör inträda och vederbörande ej frivilligt ersätter vållad skada. I övrigt nöjer han sig med att klargöra sin ståndpunkt och uttala en förväntan om att denna framgent respekteras. Detta förfaringssätt – som innebär en tämligen fri rättsbildning – rymmer vissa risker. Det är nämligen ej alltid givet att JO rätt uppfattar vad som är gällande rätt; man kan därför sakna den auktoritativa

[1] Gränserna för JO:s område är ej helt klara. Ledamöter i taxeringsnämnd kan enligt GRF § 113, som dock upphör med NRF, ej ställas till ansvar för taxeringsarbetet. I övrigt är gränserna för JO:s kompetensområde i viss mån oklara, se t. ex. JO 1971, s. 323 ff.

prövning, som blott allmän domstol kan företa efter väckt åtal.

JO:s andra huvuduppgift är att verka för en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

JO har dessutom laginitiativ. Han kan rikta framställningar till regeringen i detta ämne. Faktiskt har JO utan ny lagstiftning, genom sin praxis, kunnat i avsevärd mån påverka rättsutvecklingen, särskilt på områden, som rör medborgerlig frihet och rättssäkerhet samt allmänna handlingars offentlighet.

Över sin verksamhet har JO att årligen avge en ämbetsberättelse till riksdagen, som granskas av KU (tidigare LU). Denna är en värdefull källa till svensk offentlig rätt.

Riksdagen förordnar vidare årligen inom sex dagar efter dess öppnande tolv revisorer jämte suppleanter med uppgift att granska statsverkets tillstånd, styrelse och förvaltning; samma revisorer granskar även riksdagens egna verk, riksbanken och riksgäldskontoret (GRO § 72).[1] Statsrevisionen väljer inom sig ordförande och två viceordföranden samt antar en egen arbetsordning. Revisorernas uppgift är icke att genomföra en fullständig räkenskapsgranskning. Sådan ankommer å myndigheter inom statsförvaltningen, främst riksrevisionsverket. I stället har statsrevisorerna att undersöka medelsdispositionens sakliga effekt och att påtala otillfredsställande förhållanden inom förvaltningen (se instr. 14 dec. 1967). De besöker allmänna verk och inrättningar och företar årligen en längre inspektionsresa inom landet. Myndigheterna är pliktiga att tillhandagå revisorerna med uppgifter; vägras detta har revisorerna att vända sig till regeringen med anmälan därom. Ett generellt förordnande av sådan innebörd gavs med KK 3.6.1949.

Statsrevisorerna utgör numera ett kontinuerligt arbetande organ med permanent kansli och fast anställd personal. Revisorerna omväljs även efter den årliga mandatperiodens utgång, i syfte att åt institutionen ge en fastare prägel.

Statsrevisorernas iakttagelser sammanställs i en tryckt berättelse till riksdagen. Denna utsänds för yttrande till därav berörda myndigheter, som därmed har tillfälle att förklara och försvara sitt handlande.

Riksbanken var ursprungligen – och var så länge – väsentligen en under riksdagens garanti ställd bank, med uppgifter av samma innebörd som andra banker.

[1] I NRF ges grundläggande regler om statsrevisorerna i 12: 7, och kompletterande regler i NRO 8: 11.

Riksbanken har därefter erhållit väsentliga offentligrättsliga uppgifter. Sedelutgivningen har monopoliserats hos banken (1897), som fått en centralbanks ställning. Valutareglering och penningpolitiska instrument har uppdragits åt den och en av banken beroende valutastyrelse.

Riksbankens självständighet i förhållande till regeringen var i GRF starkt markerad. Banken ställdes under bankofullmäktige, av vilka sex väljes av riksdagen och en, tillika ordförande, jämte suppleant förordnas av regeringen (GRF § 72, NRF 9: 12).

Emellertid har även här det parlamentariska systemet helt ändrat läget. Bankofullmäktige utses politiskt, liksom numera även riksbankschefen. Under ett äldre tidsskede undantogs riksbanksledningen från JO:s tillsyn och sedvanliga regler om åtal för ämbetsansvar; endast bankofullmäktige och statsrevisorerna ägde besluta därom. Förklaringen var att banken då enbart hade att svara för en begränsad ekonomisk förvaltning i förhållande till sina huvudmän. Regelsystemet är i dag uppseendeväckande, sedan väsentliga maktmedel satts i händerna på riksbankens ledning, vilka icke alltid handhafts på ett över kritik höjt sätt. I NRO har finansutskottet åtalsmonopol med avseende på riksbanksfullmäktige och direktionens ledamöter men icke på valutastyrelsens (RO 9: 8).

Riksgäldskontoret har ursprungligen tillkommit i samband med riksens ständers övertagande av ansvaret för de skulder som konungen nödgats ådra riket. Det ombesörjer alltjämt den egentliga upplåningen och förvaltas av fullmäktige (GRF § 66; NRF 9: 10).

För riksdagens egen förvaltningsverksamhet har år 1966 inrättats särskilda organ. Att dessa uppgifter löses väl är nämligen av stor vikt för riksdagens funktionsduglighet. Dessa organ regleras av RSt; motsvarande regler ingår i NRO 9: 3 o. 4. Reformen har medfört samordning och effektivitet. Förvaltningen handhas främst av riksdagens *förvaltningskontor* under ledning av dess förvaltningsstyrelse. Denna består av talmannen (ordförande) och åtta andra ledamöter, valda för riksdagens valperiod. Förvaltningskontoret har erhållit allt fler uppgifter.

Riksdagens personalärenden avser främst sekreterare i kammare och utskott samt övriga tjänstemän i riksdagens kansli och utskottsorganisation (NRO 9 kap.).

Över beslut av riksdagens förvaltningsorgan kan sedan 1971 besvär föras. De prövas i vad avser rättsfrågor av RegR och i andra frågor av riksdagens besvärsnämnd.

5 Den dömande makten

Den tredje statsmakten i maktdelningssystemet är domstolarna. De har bl. a. att döma i tviste- och brottmål. Härvid utgör de ett led i medborgarnas rättsskydd. I rättskipningen ingår jämväl kontroll över förvaltningen och lagstiftningen.

Domstolarnas kompetens motsvaras av ett monopol på rättskipning. Grundsatsen har uttryckts i Europarådets konvention 4.11. 1950 angående de mänskliga rättigheterna (art. 6). Envar skall med avseende å »civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot honom för brott . . . vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag».

Till denna grundsats brukar ett annat klassiskt rättsskyddsstadgande fogas, nämligen att »domstol får icke inrättas för redan begången gärning, ej heller för viss tvist eller eljest för visst mål». Därmed avses bl. a. att förbjuda ståndrätter och andra tillfälliga organ, vilka plägar inrättas för att undandra de vanliga domstolarna mål av politisk karaktär.

GRF uttrycker i överensstämmelse med dessa principer ett påbud att låta »en var bliva dömd av den domstol, varunder han rätteligen hör och lyder» (§ 16). Detta innebär ett förbud mot extra domstol. NRF stadgar i överensstämmelse härmed, att domstol ej får inrättas för redan begången gärning och ej heller för viss tvist eller visst mål (11: 1). I motsättning härtill står i stadgandet, att rättstvist mellan enskilda får icke utan stöd av lag avgöras av annan myndighet än domstol; därmed öppnas nämligen en möjlighet till undantag.

Domstolsbegreppet

Svensk rätt saknar emellertid klargörande definitioner på vad som menas med 1) domstol, 2) tviste- och brottmål.

Man har förgäves sökt finna några kriterier för ett avgörande av vad en domstol är; särskilt har, som nyss sagts, förvaltningsdomstolarnas ställning härvid varit uppmärksammad (SOU 1960: 19, s. 72; 1964: 27, s. 134). Lagstiftaren har därför genom uppräkning i de olika lagarna angett, vilka myndigheter som där

skall anses som domstol. RB anger att domstolar är tingsrätt, hovrätt och HD samt de särskilda instanserna vattendomstol och AD. Förvaltningsdomstolarna är här allenast myndigheter. Denna beskrivning, som blott avser att ange området för RB:s tillämplighet, är i andra sammanhang för snäv. I NRF skiljs mellan allmänna domstolar och de allmänna förvaltningsdomstolarna RegR och KamR (11: 1). I FPL avses med förvaltningsdomstol dessutom skatterätt och länsrätt (1 §). Men härutöver finns åtskilliga andra instanser som med större eller mindre fog kan karakteriseras som domstol. NRF jämställer med domstol nämnd, som kan besluta om omhändertagande tvångsvis, i det fall att nämndens sammansättning är lagreglerad och ordföranden en domare (11: 3), se KPr 1973: 90, s. 385 ff.

Bakom detta begreppsmässiga problem ligger vissa rättspolitiska överväganden. Under det liberala skedet på 1800-talet var det en viktig målsättning att avskaffa särskilda domstolar och koncentrera den dömande verksamheten till ett fåtal instanser.

Under tidigare skeden fanns nämligen i vårt land en mångfald särskilda domstolar. De hade inrättats för att möjliggöra en specialisering på ett område, eller för att undandra ett område den insyn som hör till de allmänna domstolarnas karakteristika. Sålunda fanns krigsrätter, bergsrätter, kanslirätt, tullrätter, borgrätter, posträtter samt en särskild akademisk jurisdiktion; domkapitlen utövade viss ecklesiastik domsrätt. Flertalet av dessa speciella domstolar avskaffades med början år 1827. I sen tid har krigsdomstolarna upphävts för fredstid. Dessutom har flertalet särskilda fora inom de allmänna domstolarna för olika grupper tjänstemän m. fl. avskaffats.

Denna liberala tradition har länge präglat utvecklingen. Lagstiftaren har ej velat splittra rättskipningen genom inrättande av nya domstolar. Man har avvisat förslag om särskild tjänstemannadomstol och socialdomstol. Den enda nya instansen är AD (1928). Inom förvaltningsjurisdiktionen åter har, som redan skildrats, ett flertal nya instanser tillkommit, men detta som led i strävanden att förbättra förvaltningsförfarandet.

Den praxis, som utbildats, att i vissa fall tillsätta särskilda kommissioner för utredning och bedömning av påstått brottsliga gärningar är svår att förena med utvecklingens huvudlinjer. Vilka rättsskyddsgarantier föreligger härvid, i vad mån är RB tillämplig? (Om Kejnekommissionen SOU 1951: 21, Wennerströmkommissionen RÅ 1963: 29, valutakommissionen JO 1972, s. 284).

Söker man ange kriterier på en domstol är att märka a) myndighetens självständighet, b) domarens oavsättlighet, c) sättet för tillsättning samt d) förfarande och uppgift.

a) Domstolarna garanteras *självständighet* därigenom att de i sin dömande verksamhet icke är lydnadspliktiga; domarna har blott att tillämpa rätten. En erinran härom möter i GRF § 47 och § 90. Det upprepas av GB i den form att domstolar skall handla i enlighet med rättsordningen, sådan denna framgår ur grundlagarna, samt ur andra lagar, förordningar, föreskrifter och rättsregler. Ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma hur domstol skall döma i det enskilda fallet eller eljest tillämpa rättsregel (NRF 11: 2).

b) Ordinarie domare åtnjuter i vårt land oavsättlighet liksom i alla stater med en fullgod rättsordning. Sedan detta skydd för övriga fullmaktstjänstemän med den senaste tjänstemannalagstiftningen minskat, framträder domarkårens särställning skarpare än tidigare. En ordinarie domare kan icke heller mot sin vilja förflyttas från sin tjänst till annan än jämställd domaretjänst och blott av organisatoriska skäl. Han kan ej förpliktas utöva annan statlig tjänst än jämställd eller högre tjänst vid samma domstol (TML 11 o. 34 §§). Möjligheten att vid åtal eller misstanke om brott avstänga domare från tjänsten – som öppnades sent – är mer begränsad än för andra tjänstemän (TML 26 §), jfr lagen 20 maj 1955 om avstängning av domare. Avstängning kan i detta fall blott beslutas av domstol, ej administrativt.

Det är emellertid att observera att de lägre instanserna icke kan döma med allenast oavsättliga domare i rätten. Av praktiska skäl måste även yngre, ännu icke med fullmakt tillsatta, delta. Emellertid har NRF föreskrift om att vid dessa domstolar skall finnas minst en ordinarie domare, medan i de högsta instanserna – HD och RegR – allenast ordinarie ledamöter tjänstgör.

Enligt GRF § 101 skall emellertid ledamöterna av de båda högsta domstolarna ej svara inför allmän domstol i fråga om fel i dömande verksamhet, utan inför riksrätt, vars sammansättning anges i RF § 102. Enligt NRF upphävs emellertid denna särställning såtillvida, som de högsta domarna svarar inför allmän domstol, dock med forum i HD; JO och JK har alltjämt åtalsmonopol (12: 8).

De högsta domtolarnas ledamöter är dock underkastade en begränsning i fråga om anställningstrygghet genom opinionsnämn-

dens verksamhet. Justitieråd och regeringsråd kan pensioneras om nämnden finner att han, utan fel eller brott, likväl förlorat riksdagens förtroende. Härmed avses nedsatta själsförmögenheter i följd av ålder eller sjukdom, dels ock mindre gott omdöme i den dömande verksamheten (GRF § 103). Stadgandet har aldrig kunnat tillämpas, enär beslutet kräver 2/3 majoritet, något som ej uppnåtts. Därmed är ej sagt att det saknar betydelse. Det skall nu upphävas.

I ett avseende avviker svensk rätt ifrån de regler, som vanligen finns i fråga om domaremaktens självständighet, nämligen rörande ämbetsansvar och särskilt JO:s tillsyn. Motsvarande kompetens har man icke velat tillägga ombudsmannens motsvarighet i något annat land än Finland.

c) Även för tillsättningsförfarandet har man sökt normer, vilka skall trygga domarekårens självständighet. Man har avvisat tanken på folkval. Domare tillsätts ofta efter tjänsteålder (turordning); därmed behöver de ej befara återverkningar på karriären av ett måhända inopportunt dömande. Intill nyligen iakttogs i praxis även att domare i de högsta instanserna tillsattes efter samråd med dessa och att hovrättspresidentens ord vägde tungt vid utnämning av häradshövding, varmed politiska hänsyn försvårades. (Jfr i övrigt om domarbanan SOU 1959: 17; 1971: 41.)

Lekmannaelementet har i stället fått göra sig gällande i nämnden som hos oss deltar i dömandet. Sedan 1948 tillsätts den efter politiskt betingade val. I tryckfrihetsmål har den sin motsvarighet i juryn, som ensam avgör skuldfrågan. I AD ingår ledamöter, som utses av regeringen efter förslag av fackliga organistationer, i FörsD lekmän, som förordnas av regeringen. Erfarenheten visar att det inflytande som yrkesdomarna äger i dessa instanser varit en värdefull garanti för kvaliteten i de juridiska bedömningarna. Om länsrätt se s. 77.

d) Vissa för processen karakteristiska drag framträder tydligt vid en jämförelse med det vanliga förvaltningsförfarandet. I tvistemål som brottmål står två parter mot varandra. Kommunikation av material skall ske, offentlighet normalt iakttas. Domstolen äger tillgång till de bevismedel som hörande av vittne på ed och part på sanningsförsäkran utgör. I viss omfattning har de mera kvalificerade förvaltningsförfarandena utformats efter dessa förebilder, men allenast förvaltningsdomstolar äger höra vittne på ed (ovan s. 83).

Ett utmärkande drag är vidare den rättskraft som tillkommer domstolarnas avgörande. Detta skall i princip stå fast, något som blott i begränsad omfattning gäller förvaltningsavgöranden, där möjlighet till ändring eller återkallande kan finnas.

Domstols avgöranden har olika beteckningar, dom, utslag, resolution (RegR, KamR) eller beslut; FörsD kallar sina dom, länsrätten sina beslut.

Den dömande makten och regeringen. Nådeinstitutet

Domstolarna skall stå oberoende i förhållande till regeringen. Regeringen har ej heller något ansvar för den dömande verksamheten. Genom *nådeinstitutet* har emellertid regeringen en möjlighet att inskrida på den dömande verksamhetens område. Konungen har dessutom alltid ägt prerogativet att eftergiva åtal *(abolition)* och meddela *amnesti.*

Enligt GRF § 26 äger konungen att i brottmål göra nåd, mildra livsstraff samt återgiva ära och till kronan förverkat gods. Nåd upphäver – till skillnad från resning – ej tidigare fälld dom (domen kvarstår, t. ex. som straffskärpningsgrund, NJA 1888, s. 1; brottsrubriceringen ändras ej genom nåd, NJA 1920, s. 142). Nåd innebär allenast att verkställighet av straffdom inställs eller att mildare påföljd väljs. Förutsättning för institutet är att den dömande makten har tillvaratagit ett offentligt bestraffningsintresse, varöver staten må förfoga. Institutet förutsätter vidare att dom vinner rättskraft.

Nådeinstitutet innebär ett erkännande av att omständigheter kan beaktas på verkställighetsplanet, vartill domstolen ej ägt ta hänsyn, eller att omständigheter inträffar efter domen, före verkställigheten, som gör denna olämplig eller överflödig. Nådeinstitutet bör däremot ej användas till att sätta gällande rättsregler ur funktion. Det inkräktar då otillbörligt på lagstiftningens område och riskerar domstolarnas auktoritet; om regeringens praxis har ur denna synpunkt tidvis strid förts.

Föremål för nåd är domar i brottmål, i civilmål kan nåd ej ges. Med dom i brottmål är disciplinär bestraffning och vitesdom jämställd. Andra avgöranden av förvaltningsmyndighet är ej föremål för nåd; (ej vitesföreläggande, RÅ 1934: 66, NJA 1945, s. 588; ej utvisning NJA 1943, s. 421). Ej ens för administrativt frihetsberövande kan nåd ges (RÅ 1938: 42). Här kan i stället dispens från författningsbestämmelse eller återbrytande av beslut (t. ex. UtlL § 51 om förvisning och utvisning) tänkas förekomma.

Nåd söks hos regeringen av den dömde eller annan. Före beslut

i nådefråga skall yttrande ha avgivits av HD respektive RegR. Dylikt yttrande är dock ej bindande för regeringen. Nådeärenden föredras av justitieministern.

Amnesti innebär liksom nåd ett eftergivande av påföljd men icke i ett eller flera individuella fall utan efter en generell regel.

Åtalseftergift, *abolition,* innebär beslut om att rättegångsförfarande ej skall inledas, eller att det skall avbrytas, ehuru åklagarmakten är pliktig att åtala.

Såväl amnesti som abolition är oreglerade i GRF. Man har sökt intolka båda instituten under GRF §§ 26 och 27. För en sådan tolkning skulle analogi med lagrummet kunna åberopas, mot en sådan tolkning har e-contrario-slut hävdats – två intressanta exempel på problem vid grundlagstolkningen. Emellertid har såväl amnesti som åtalseftergift använts i praxis, amnesti t. ex. efter Ådalskravallerna 1932, åtalseftergift med avseende på deltagare i det spanska inbördeskriget (1939). Frågan huruvida instituten bygger på RF § 26 eller ej har även betydelse för frågan om HD skall höras före beslut i ämnet; praxis har skiftat. I NRF 11: 13 skapas en rättsgrund för regeringens makt att förordna, att vidare åtgärd ej skall vidtagas för utredning eller lagföring av brott.

Domstolar och förvaltningsmyndighet

De allmänna domstolarnas kompetens omfattar främst tviste- och brottmål; till dessa kan genom lag fogas andra uppgifter. Med tvistemål avses främst tvister mellan enskilda i civilrättsliga ämnen, med brottmål utdömande av någon av de påföljder, varom stadgas i BrB och annan författning. Gränserna ter sig ofta oklara. Åtskilliga avgöranden inom förvaltningen erbjuder påtagliga likheter med båda dessa grupper av mål. Men var går gränsen för vad domstol kan pröva och vad som faller utanför dess kompetens ur denna särskilda offentligrättsliga synpunkt?

En huvudfråga är härvid, vilka uppgifter som kan anförtros administrativa myndigheter. I följd av en äldre svensk tradition har centrala ämbetsverk och länsstyrelser betrotts med mycket, som enligt uppfattningen i andra länder borde falla inom domstolarnas kompetens. Under 1800-talet restes kravet på att brott- och tvistemål skulle dömas av allmän domstol. I några fall har grupper av ärenden, som man menat vara ömtåliga, överförts till allmän domstol, såsom de asocialas behandling, varom länsstyrel-

serna tidigare beslöt enligt lösdriverilagstiftningen. Av motsvarande skäl har grupper av ärenden överförts å de ovan redovisade länsdomstolarna.

Mellan rättskipning och förvaltning föreligger såtillvida likhet, som båda förutsätter tillämpning av rättsregler. Man skulle därför i första hand vara böjd att härav dra den slutsatsen att förvaltningsavgöranden skulle vinna rättskraft i förhållande till de allmänna domstolarna, och att dessa överhuvudtaget ej skulle äga pröva en talan avseende ett förvaltningsämne. Men samtidigt består, som ovan redovisats, skillnader i förfarandet, vartill kommer den väsentliga synpunkten att förvaltningsorganen vanligen måste handla mera snabbt och summariskt än domstolar. Skillnaderna mellan dömande och förvaltande verksamhet har därför icke överraskande föranlett krav på att domstolarna skall äga möjlighet att ompröva förvaltningsavgöranden.

RB ger inget generellt svar på frågan om domstols kompetens. I GRB 10: 17 stadgas allenast att domstol ej är behörig uppta tvist, som ankommer på annan myndighet än domstol. När detta är fallet, måste avgöras med ledning av andra stadganden.

Förhållandet mellan allmän domstol och förvaltningsmyndighet är mycket olika i de skilda rättssystemen. Summariskt uttryckt kan man säga att domstolarna i de anglosachsiska länderna av ålder äger ingå i prövning av förvaltningsbesluts rättsenlighet och även att pröva huruvida myndigheterna rätt använt sin makt inom ramen för det fria skönet. Motsvarande är förhållandet i Danmark och Norge. Därav följer att allmän domstol i dessa länder kan ålägga förvaltningsmyndighet visst handlande, respektive förbjuda den att vidta viss åtgärd. Därmed är domstolskontrollen av förvaltningen ett väsentligt element i medborgarnas rättsskydd.

Sverige har härutinnan följt en annan tradition, som möter även på den europeiska kontinenten. Överprövningen av förvaltningens beslut sker där inom förvaltningen, eventuellt inför särskilda förvaltningsdomstolar, vilka utformats under 1800-talet. De allmänna domstolarnas kompetens är i följd härav mindre omfattande.

I svensk rättspraxis utbildades under 1600-talet vissa regler om allmän domstols rätt att överpröva förvaltningsbeslut, samtidigt som en förvaltningsjurisdiktion utbildades i kollegierna. I 1734 års lag upptogs ett härpå syftande stadgande i RB 10: 26.

Detta stadgande är delvis obsolet och i övrigt oklart. Man får med ledning av rättspraxis söka sig fram till verkligheten.

Härvid är följande att märka:

1. Alla förvaltningsavgöranden utesluter icke allmän domstols kompetens.

2. Allmän domstol kan ingå i prövning av tvistemål, även om anspråket riktar sig mot ett offentligt organ, därest det motsvarar sådana tvistemål, som domstol i övrigt äger pröva. Domstol kan döma i tvist i anledning av avtal, även löne- och pensionstvister, om en skadeståndstalan m. m., i tvist om bättre rätt till viss egendom. Att härvid gränsdragningsfrågor kan uppkomma är tydligt; så innebär t. ex. prövning av krav på lön under avstängningstid även att domstol bedömer riktigheten av avstängningsbeslutet, NJA 1953, s. 305. Undantagsvis kan domstol genom lag vara hindrad uppta tvist av sådan natur, vilket nu är fallet om tvisten rör ett kollektivavtal och den enskilde är organiserad (se ovan s. 53).

3. Allmän domstol äger ej utan laga stöd ingå i prövning av förvaltningsbeslut, som bygger på en skönsmässig bedömning. Har förvaltningsmyndighet ägt att efter egen prövning bevilja eller avslå en begäran, ge eller återkalla ett tillstånd, kan talan ej föras i samma sak inför allmän domstol.

4. Allmän domstol kan ej utan laga stöd besluta om en förvaltningsakt. Den kan ej meddela ett byggnadslov, som ByN vägrat. Men ett ämne kan vara av den betydelse att avgörandet tillagts allmän domstol. Utdömande av vite ankommer sålunda på domstol, vattendomstol meddelar tillstånd och förbud. Man har ur skyddssynpunkt tidigare påyrkat att körkortsindragning skall ankomma på domstol.

Domstol kan ej heller ålägga myndighet visst handlande; yrkande av entledigad tjänsteman att bli återanställd kan ej prövas (NJA 1960, s. 63); domstol saknar nämligen tvångsmedel i ett sådant fall. Ej heller kan domstol upphäva myndighets beslut (NJA 1966, s. 164).

5. De allmänna domstolarnas behörighet är begränsad i förhållande till förvaltningsrättskipningen genom förbehållet i GRB 10: 26 om myndigheternas rätt att »pröva och döma» i de mål, »som den allmänna hushållningen i riket, kronans varjehanda ingälder, så ock de, som någons ämbete och tjänst . . . och fel däri röra».

En tolkning av detta för ett annat samhälle än vårt lämnade stadgande erbjuder avsevärda svårigheter.

a) Klart är att de särskilda förvaltningsdomstolarnas kompetensområde är avskilt från de allmänna domstolarnas. Detta gäller sålunda FörsR:s och FörsD:s avgöranden, men även beslut om

sociala förmåner, understöd, bidrag och ersättningar, även om de skulle råka vara betecknade som rättigheter i vederbörande lag (NJA 1933, s. 221; 1954, s. 197). Avgöranden i taxerings-, debiterings- och restitutionsfrågor och om vissa offentliga avgifter är jämväl undantagna.

b) Å andra sidan är det tydligt att varje besvärsförfarande ej innebär att domstolstalan är utesluten. Kommunala avgifter har kunnat omprövas av allmän domstol, när kommun fört talan om deras utfående; de är ej omedelbart exigibla. Likväl hade beslutet om avgifter omprövats av RegR efter kommunalbesvär och ej upphävts (NJA 1934, s. 663).

Men var går i övrigt gränsen? Frågan aktualiserades dramatiskt, sedan kontrollstyrelsen ålagt en fabrikör E. varuskatt under påstående att varan var skattepliktig. RegR upphävde ej beslutet. Allmän domstol fann däremot att varan ej var skattepliktig, sedan E. åtalats för underlåten skattedeklaration. Då två avgöranden sålunda stod mot varandra, yrkade E. vid allmän domstol återfående av felaktigt erlagd skatt; han menade att prövningen i allmän domstol av frågan om skatteplikt var förmer än den administrativa.

Enligt en mening borde GRB 10: 26 allenast få gälla i de fall, då förfarande i domstolsliknande former var anordnat. Det kunde svårligen göras gällande att kontrollstyrelsens förfarande var sådant. En motsatt åsikt innebär att domstol ej skulle uppta tvist i det fall, där beslutanderätt uppdragits åt förvaltningsmyndighet, utan hänsyn till om förfarandet med fog kan karakteriseras som rättskipning eller ej. HD har i flera domar (NJA 1950, s. 333; jfr 1952, s. 248) – till skillnad från underinstanserna – följt den senare linjen. Härvid har även lagstiftarens »uppdrag» fingerats. Med dessa prejudicerande avgöranden avvisades möjligheten att utbygga domstolskontrollen över förvaltningen.

Principen om de förvaltningsrättsliga beslutens särställning i nyss angivna hänseenden upprätthålles även i fall, då käranden söker kringgå den genom att åberopa en civilrättslig grund, såsom skadeståndstalan eller condictio indebiti (NJA 1950, s. 333; 1952, s. 248).

Enligt GRB 10: 26 och därpå stödd sedvanerätt kan allmän domstol ej heller ompröva förvaltningsmyndighets disciplinärrättsliga avgöranden (ovan s. 49).

De allmänna domstolarnas inflytande på förvaltningen är emellertid icke uttömmande angiven med vad ovan sagts. Domstolarna har

på flera områden en kontrollmakt. Tjänstemännens ämbetsansvar enligt BrB 20 kap. realiseras genom allmän domstol. Medborgarnas möjlighet att föranstalta därom är vittgående. Till det straffrättsliga ansvaret kommer härvid det särskilt ur reparationssynpunkt viktiga skadeståndsrättsliga, men en fällande dom för ämbetsbrott saknar direkt verkan på den felaktiga förvaltningsakten. Den kan ju ej upphävas av domstolen. Den administrativa besvärsprövningen är vägen till omprövning av denna.

6. HD har emellertid i vissa fall även justerat felaktiga förvaltningsakter under utnyttjande av sin rätt att förfoga över extraordinära rättsmedel i de mål, där RegR ej är slutinstans (se ovan s. 85). Möjligheten därtill upphör, sedan resningsmakten i NRF koncentrerats hos RegR.

Den dömande och den lagstiftande makten

Enligt maktdelningsläran skall den dömande makten vara åtskild även i förhållande till den lagstiftande. Emellertid kan det system för lagstiftning, som finns och som leder till olika typer av författningar för olika uppgifter liksom till begränsningar i lagstiftningsmakten, sägas skapa ett behov av kontroll från domstolarna (jfr nedan s. 152). *Lagprövning* har växt fram i flera betydelsefulla statsskick, utan särskilt laga stöd, blott som en logisk konsekvens av statsskickets uppbyggnad. I Förenta staterna har domstolarna tillagt sig sådan prövningsrätt (högsta domstolen alltsedan år 1803) och samma princip har senare följts i Norge.

Sådan lagprövning är emellertid vanligen icke en fortlöpande kontroll av all lagstiftning utan aktualiseras först när i ett visst mål invändning görs därom att viss författning är olaglig. En annan modell är att inom statsskicket anordna en författningsdomstol, dit part kan vända sig med yrkande att viss författning skall förklaras vara inkonstitutionell; ett sådant system möter t. ex. i Västtyskland.

Domstols lagprövning kan avse två olika frågor: a) författnings tillkomst i föreskriven ordning (formell lagprövning); b) författnings överensstämmelse med högre norm (materiell lagprövning). Om domstol finner invändning berättigad, vägrar den att tillämpa författningen i fråga, men denna upphör därför ej att gälla.

a) Domstolarna har formell lagprövningsrätt, som härleds ur GRF § 47; »rikets hovrätter och alla andra domstolar skola efter lag

och laga stadgar döma». Har reglerna om lagstiftning ej följts, är författningen, i vart fall vid grövre fel, ej lag.

b) Materiell prövningsrätt har HD vid flera tillfällen utövat i fråga om administrativ författning. HD prövar om författningen strider mot grundlag eller går utöver gränserna för sådan lagstiftning; i fråga om löneförfattningar och GRF § 36 se NJA 1928, s. 88; 1954, s. 532; skatteförfattningar och liknande NJA 1948, s. 188, s. 458; NJA 1951, s. 39; 1961, s. 253, 715; jfr NJA 1934, s. 565, avgiftsplikt grundlagsstridig? I fråga om administrativ författnings förhållande till lag se NJA 1961, s. 253 och RÅ 1943: 30.

Frågan huruvida domstol jämväl äger pröva allmän lags överensstämmelse med grundlag har länge ansetts mera tveksam; skäl häremot har bl. a. varit riksdagens suveränitet samt att lagrådet medverkat vid sådan lags stiftande; i lagrådets granskning finns redan en avsevärd garanti för lagens grundlagsenlighet. FU har emellertid ansett sådan prövningsrätt tillkomma domstol (SOU 1963: 17, s. 155), vartill HD anslutit sig i remissyttrande (SOU 1965: 2, s. 60). Domstol har i rättsfallet NJA 1964, s. 471 markerat en sådan kompetens. GB har ej tagit avstånd från denna lagprövningsrätt, men ej heller reglerat den. I KPr 1973: 90, s. 200, uttalas, att lagprövningsrätten skall bestå. Lag som uppenbart strider mot klar grundlag skall kunna åsidosättas och motsvarande gäller andra normer.

Med lagprövningsrätten är emellertid förhållandet mellan den dömande och den lagstiftande makten i samhället ingalunda uttömt. Denna domstolarnas uppgift står i överensstämmelse med den klassiska maktdelningsläran. När man däremot kan konstatera att domstolarna även medverkar i rättsbildningen, är det fråga om ett handlande, som avviker från denna maktdelning. Denna medverkan sker främst genom rättstillämpning, genom *tolkning* och utfyllnad (nedan s. 153). Den sker emellertid av ålder hos oss även genom medverkan i lagstiftningen, sedan 1909 koncentrerad till lagrådet (se nedan s. 149).

6 Lagstiftning och annan normbildning

Lagbegreppet

Lag uppfattas vanligen som ett ensidigt påbud av staten, riktat till de offentliga organen och medborgarna.

Är lag allenast uttryck för lagstiftarens vilja, kan teoretiskt sett inga gränser uppställas för lagstiftningsmakten. Det är positivismens yttersta konsekvens.

Det finns emellertid andra synsätt. Är lag beroende av religiösa bud (»Guds tio budord») eller allmänna rättfärdighetsgrundsatser, ibland kallade naturrätt, begränsar dessa lagstiftarens handlingsmöjligheter. Ofta ligger nedärvda dylika tankegångar bakom de normer för statsmakternas lagstiftningsmakt som plägar ingå i grundlagar. Dystra erfarenheter av tyrannisk statsmakt har föranlett en renässans för dem efter det andra världskriget.

Även vår rättsordning erbjuder exempel härpå. I GRF § 16 – den ålderdomliga rättighetskatalogen – uppställes gränser för vad konungen kan göra och motsvarande problem är nu aktuellt i arbetet på NRF (se nedan kap. 9). I reglerna om lagstiftning möter förbud mot dödsstraff, landsförvisning av svensk och berövande av medborgarskap; ej heller är retroaktiv strafflag tillåten (NRF 8: 1). Ett annat uttryck för respekten av vissa givna normer är lagstiftningen om ansvar för krigsförbrytelse; det hjälper ej den åtalade att åberopa att gärningen begåtts jämlikt lag (BrB 22: 11).

Uppenbart är att »lag» tidigare förbundits med föreställningen om ett fast normsystem med lång livslängd. När Landshövdingen hos Runeberg hävdar rättens princip före våldets åberopar han att

»Lag skall överleva mig,
som jag långt efter den blev till».

Mot detta lagbegrepp hävdas nu att rätten skall successivt anpassa sig efter samhällsutvecklingens ändrade fordringar. Den politiska ledningen använder även lagstiftningen medvetet som ett instrument att påverka samhällets omdaning i önskad riktning, såsom för att påverka fördelningen av tillgångarna, för att utveckla den sociala verksamheten och skapa allt närmare relationer mellan samhälle och individ. Medan den liberala »nattväktarstaten» kunde nöja sig

med en begränsad lagstiftningsverksamhet utvecklar dagens lagstiftare en närmast febril aktivitet.

Karakteristiskt för lag är emellertid att dess föreskrifter har generell natur och ej är avsedda för ett enstaka fall; genom lag bör ej ingrepp ske i enstaka rättsförhållanden, en regel, som dock någon gång i vårt land åsidosatts. Någon konstitutionell garanti häremot har vi ej och GB har avstått från att söka utforma någon.

Principen sägs emellertid i KPr 1973: 90 gälla även i vårt land. »En rättsregel skall vara en generell föreskrift» (s. 203).

Lag skall ej heller äga tillbakaverkande kraft. Straffrättsligt är grundsatsen väsentlig och upptas i Europakonventionen om mänskliga rättigheter. I civilrättsliga förhållanden finns gränsfall, där viss återverkan kan vara oundviklig.

»Lag» är emellertid inte ett enhetligt begrepp. Därmed kan avses alla rättsnormer oavsett deras ursprung (materiellt lagbegrepp) eller allenast de normer vilka betecknas som sådana, därför att de tillkommit i ett särskilt förfarande eller härrör från visst statsorgan, vanligen då folkrepresentationen (formellt lagbegrepp).

Lagstiftningsmakten

Lagstiftningsmakten tillkommer i GRF konung och riksdag (§ 87) eller konungen allena (§ 1 jfr med § 89) eller riksdagen allena (§ 57, GRO § 78). Man märker att den centrala ställningen i lagstiftningen ännu intas av *konungen*, som dock i viss omfattning behöver riksdagens medverkan.

I den mån detta ej är fallet äger konungen förfoga över normerna även såtillvida, som han äger en – ej i GRF angiven men i NRF kodifierad – *dispensmakt* från desamma. Från norm, som han utfärdat, äger han sålunda medge undantag efter eget skön (jfr RÅ 1955: 33). I fråga om lagstiftning med riksdagen återigen förutsätter dispensmakt särskilt laga stöd, eljest kan undantag ej medges.

Enligt NRF återigen tillkommer all lagstiftning *riksdagen allena*. Bakgrunden till reformen är den ändrade konstitutionella grundsynen: Riksdagen är som folkets företrädare innehavare av statsmakten. »En parlamentarisk regeringsmakt kan . . . icke på detta för samhällslivets gestaltning grundläggande område göra anspråk på någon från folkrepresentationen fristående och likaberättigad ställning . . . För att åstadkomma ett statsrättsligt giltigt beslut i en lagfråga bör alltså fordras beslut endast av riksdagen» (SOU

1963: 17, s. 337; 1972: 15, s. 152). I sak torde emellertid räckvidden av denna reform bli begränsad; så länge riksdagen ej har tillgång till en kvalificerad utredningsapparat, förblir dess inflytande på lagstiftningen begränsat.

Den viktiga frågan om folklig medverkan vid lagstiftning har hos oss ägnats ringa intresse. Enda möjlighet härtill möter vid fakultativ folkomröstning; regering och riksdag behärskar dock möjligheterna att anordna dylik.

Lagstiftningsreglerna i *1809 års RF* innebär ett system av hierarkisk karaktär. Vi har

1. Grundlag (GRF § 81);
2. Samfälld lagstiftning, däri inbegripet kyrkolag (GRF 87: 1 o. 2);
3. Delegerad lagstiftning enligt GRF § 89 och annan gemensam lagstiftning;
4. Ekonomisk och administrativ lagstiftning, däri inbegripet kyrkostadgar;
5. Skattelag (GRF § 57);
6. Kommunallag;
7. Riksdagens interna lagstiftning;
8. Myndighetslagstiftning;
9. Kommunal lagstiftning.
10. Lagstiftning om utbetalning av statsbidrag m. m.

1. Grundlagsbegreppet är helt formellt. Det omfattar enligt GRF § 85 vad som upptagits i GRF, GRO, TF och SuccO.

Grundlagsstoffet är omfattande och ej väl systematiserat. Det kompletteras med ett ej ringa antal s. k. konstitutionella stadgar. Dessa är författningar, som materiellt sett rymmer föreskrifter av statsrättslig betydelse utan att ha grundlags karaktär. De kan vara lag, såsom ValL, eller regeringens administrativa författningar, eller av riksdagen ensidigt utfärdade, såsom instr. för JO enligt GRF § 96 eller stadganden med stöd av GRO § 78, såsom riksdagsstadgan.

I GRF möter ännu bestämmelser av organisatorisk innebörd, som 1809 ansågs fylla även ett rättsskyddsbehov, liksom fallet varit i tidigare grundlagar. Samtidigt rymde GRF en, låt vara summarisk rättighetskatalog i § 16, som kompletteras med vissa föreskrifter i motsvarande syfte, såsom tolkningsregeln i § 84 och oavsättlighetsregeln i § 36.

2. Samfälld lagstiftning enligt GRF § 87: 1 kallas allmän civil- och kriminallag. Området för sådan allmän lag har undergått flera förändringar i vidgande riktning. Ursprungligen anknöt lagbegreppet till det materiella innehållet i 1734 års lag (allmänna lagen). I dess stadfästelseresolution anges principen för urvalet av ämnen: »Att i denna lag alla de nödigaste stycken må finnas, som till det enskilda levernet i ett välbeställt rike höra och uti rättegångs- och utsökningsmål kunna till rättesnöre tjäna.» Däremot hörde ej hit den ekonomiska lagstiftningen, som angavs vara »ekonomie och politie förordningar . . ., vilka efter förefallande behov finnas mera förändring vara underkastade». På straffrättens område gjordes en motsvarande skillnad mellan brott, som riktade sig mot enskildas liv och egendom, och sådana som riktade sig mot statens organiserande verksamhet.

Jämställd med civillag är kyrkolag, GRF § 87: 2, medan kyrkostadgar svarar mot den ekonomiska lagstiftningen.

Kyrkolag skall stiftas av regering, riksdag och kyrkomöte (om detta se ovan s. 91). Detta äger alltså möjlighet att motsätta sig föreslagen lagstiftning. Med kyrkolag avses rättsregler, vilka rör rättsförhållandet mellan staten och statskyrkan samt mellan denna och medborgarna i deras egenskap av medlemmar av denna. Som kyrkolag behandlas de kyrkliga organens (men ej församlingarnas) ställning, deras organisation, yttre verksamhetsformer och uppgifter, såsom sådana (däremot ej folkbokföringen), kyrkans ekonomi, medlemskap i kyrkan, kyrklig vigsel.

Området för GRF § 87 avgränsas emellertid icke längre med ledning av en åtskillnad mellan oföränderliga skyddsregler för medborgarnas rätt och en föränderlig administrativ reglering. Ej heller skiljs längre lika skarpt mellan brott mot staten och brott mot enskilda; all brottslighet är riktad mot staten och dess fridsordning. Man har därför måst söka andra kriterier för *lagområdets avgränsning*. Allmänna dylika fann man i legalitetsprincipen: Avgörande är om en norm berör medborgarnas rättigheter och plikter eller eljest är av väsentlig betydelse. På motsvarande sätt bestämmer påföljdens svårighetsgrad gränsen för allmän kriminallag, oavsett skyddsintresset: Fängelse över sex månader, böter över 500 kronor kräver allmän strafflag. (Till detta kommer ett antal föreskrifter i GRF om att vissa regler skall stiftas enligt § 87.)

3. Förhållandet mellan riksdagens lagstiftningskompetens och regeringen har emellertid ytterligare komplicerats genom den möjlighet som GRF § 89 ger konungen att delegera lagstiftningsmakt till riksdagen. I princip står konungens ekonomiska lagstiftningsmakt som en motpol till riksdagens. Denna äger icke i fråga om den ekonomiska lagstiftningen »annat eller mera besluta än föreställningar och önskningar att hos konungen anmälas». Men sam-

tidigt äger konungen rätt att åt riksdagen överlämna »att gemensamt med honom något avgöra som rikets styrelse rörer». Resultatet har blivit att stora områden av regeringens ekonomiska lagstiftning övergått till riksdagen. Sådan delegering anses bindande för framtiden enligt den s. k. lag-kraftsteorin. Såsom exempel må nämnas lagstiftningen om bolag och andra juridiska personer, om banker, om fastighetsbildning och skifte, om patent och gruvor. (Även här är att märka att GRF rymmer föreskrifter om att vissa författningar måste stiftas som lag utan att hänvisa till § 87, se t. ex. GRF 49: 2.)

Från delegerad lagstiftning kan regeringen ej utan laga stöd bevilja dispens.

Att märka är emellertid att ytterligare en form för samverkan mellan regering och riksdag på lagstiftningens område utbildats, nämligen lagstiftning *»efter riksdagens hörande»*. Här är det ej fråga om delegation enligt GRF § 89. Innebörden är i stället vanligen den att riksdagen får yttra sig över grunderna till en föreslagen lagstiftning, som regeringen skulle kunna utfärda ensam; ett dylikt förfarande har vanligen ej ansetts bindande för framtida lagstiftning, och regeringen har ansetts äga fritt medge dispens från dessa författningar. Skälet till att riksdagens yttrande inhämtas är oftast åtgärdernas vikt ur medborgarnas synpunkt. Dessa författningar syftar främst till upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, ej primärt till ingrepp i rätt och frihet.

4. Regeringens administrativa lagstiftningsmakt är ej uttryckligen angiven i GRF. Den antogs tidigare bygga på GRF § 4, som åt konungen uppdrog den styrande makten. Sedan detta lagrum numera utgått, anses GRF § 1 i stället lämna det erforderliga stödet.

Till regeringens lagstiftningsmakt hör nämligen alltjämt betydande områden. Regeringen kan ge regler för förvaltningens organisation och verksamhet, såsom VerksSt, UnivSt, ämbetsverksinstruktioner och reglementen men även om allehanda kassor och inrättningar. Den utfärdar författningar på politirättens område, såsom vägtrafikförordningen, hälsovårdsstadgan, allmänna ordningsstadgan. Den utfärdar författningar om statsbidrag och statsunderstöd inom ramen för givna anslag.

Det får vidare ofta ankomma på regeringen att utfärda närmare bestämmelser för en lags tillämpning m. m. Tjänstemannalagen följdes av tjänstemannastadga, byggnadslagen av en byggnadsstadga etc. I samband med försök att minska riksdagens arbetsbörda

har man ock framhållit den synpunkten att förvaltningsmässiga författningar borde utfärdas av regeringen (SOU 1947: 79, s. 24). Å andra sidan har riksdagen framhållit att tillämpningsregler till socialrättsliga och kommunala lagar borde utfärdas med riksdagen (SU 1948: 1, s. 11). Regeringens lagstiftning kan även grundas på delegation av riksdagen. Delegation kräver lagstiftning, varvid riksdagen skall kunna förbehålla sig kontroll av de utfärdade författningarna. Under GRF har riksdagen utan dylikt grundlagstöd kunnat besluta om fullmaktslagstiftning, särskilt under tider då snabbhet och kraftfull ledning varit önskvärd, till en början under det första världskriget, därefter under det andra. Riksdagen kan även anta en lag, som må sättas i kraft av regeringen under särskilda, närmare bestämda omständigheter, såsom förfogandelagar, prisregleringslagar. Med stöd härav lagstiftar regeringen på egen hand. Motsvarande förfarande har senare tillämpats på tullväsendets, penningpolitikens och valutaförvaltningens områden, delvis föranledda av utrikespolitiska förpliktelser (t. ex. sanktionsförfaranden). En mera grundlagsenlig ordning är att regeringen bemyndigas att under givna förutsättningar besluta om reglerande åtgärder.

5. På beskattningens område har riksdagen av ålder ägt rätt att stifta lag, konfirmerad i ståtliga men svårtolkade ordalag i GRF § 57: »Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena» (jfr nedan s. 159). Denna befogenhet har föranlett uppställandet av ett begrepp *skattelag*.

Såsom skattelag skall författningar om bevillningar och därmed enligt GRF § 60 jämställda avgifter stiftas (se nedan s. 159). I dylika författningar regleras emellertid även andra förhållanden än de rent finansrättsliga.

6. Ett särskilt kommunallagsbegrepp har uppkommit därigenom att beskattningsrätt tillades kommunerna (tillkomna år 1862). Detta krävde ett modifierande tillägg till RF § 57. Härvid begagnade riksdagen (1865) tillfället att från den administrativa lagstiftningen överföra författningarna om kommunal organisation till gemensam lagstiftning, dock ej till allmän civillag. För de nya kommunallagarna stadgades vidare att KU skulle behandla förslag därtill.

Kommunallagsbegreppet blev härvid ej klart avgränsat. Det har till vissa tider ansetts omfatta stora områden, där kommunal verksamhet ifrågakommer, men tolkas numera mera restriktivt,

såsom avseende allenast föreskrifter om kommuns rättsliga ställning, kompetens, organisation, ekonomi och statskontroll, i anslutning till de författningar som tillkom år 1862 (se härom nedan s. 172). Kommunalskattelagen, kommunala tjänstemannalagen, lagar om skolväsende m. m. anses ej vara kommunallag.

7. Riksdagens interna lagstiftning avser arbetsformer och administrativa föreskrifter för riksdagens verk. Riksdagsstadgan 15.1.1971 grundas å GRO § 78, liksom reglementena för riksbanken och riksgäldskontoret. Instruktionerna för JO och statsrevisorerna grundas på GRF § 96 respektive GRO § 72.

8. Även myndigheter kan äga utfärda författningar, såsom arbetsordningar, olika tillämpningsföreskrifter och anvisningar, samt stadgor (se LänsStI 5–7 §§).

9. På det kommunala området märks de stadgar som kan utfärdas lokalt enligt KL, AOSt, BySt och HSt, VägtrK samt hamnordningar (se nedan s. 179 f.)

10. Såsom en särskild lagtyp har urskiljts de författningar som regeringen utfärdar om statsbidrag m. m. Fråga är här om verkställighet av riksdagens anslagsbeslut, ehuru regeringen kan tillfoga detaljföreskrifter.

Då lagstiftningsmakten sålunda i GRF är uppsplittrad på olika statsorgan är det ej förvånande att *terminologin* varierat under detta statsskick.

Ursprungligen förbehölls termen lag för författningar, stiftade som grundlag eller enligt RF § 87 (allmän lag), övriga kallades förordning eller kungörelse. Då konungen i allt större omfattning överlät sin s. k. ekonomiska lagstiftning till riksdagen, betecknade man mot slutet av 1800-talet även dessa författningar lag; den kvarvarande administrativa lagstiftningen kallades då förordning. År 1937 påbjöds en ny terminologi, där termen »lag» förbehölls lagstiftning enligt § 87; medan administrativ lagstiftning med riksdagen liksom riksdagens skatteförfattningar kallades förordning och konungens kvarvarande administrativa lagstiftning betecknades kungörelse. År 1969 har i regeringens anvisningar för författningsskrivning ytterligare en annan terminologi påbjudits, där alla av regering och riksdag beslutade normer kallas lag, av riksdagen ensam antagna kallas förordning medan regeringens kallas kungörelse. Vi finner

nu i författningssamlingen såväl lagar om ändring av förordning som kungörelser om ändring av förordning.

GB har emellertid förordat ytterligare en annan terminologi, som bättre skall svara mot den ändrade fördelningen av lagstiftningskompetensen. Riksdagen skall äga bestämma vilka av dess beslut som skall betecknas som lag; vissa väsentliga normkomplex kräver emellertid enligt NRF lagstiftning (se nedan). Regeringens författningar skall nu kallas förordning. Det är, har det sagts härom, »bekymmersamt, när ord med central betydelse i rättslivet undan för undan får olika betydelser» (Herlitz i SvJT 1972, s. 531).

NRF gör främst skillnad mellan grundlag, riksdagens lagstiftning och regeringens, vartill kommer myndigheters och kommuners normbildningsmakt.

Grundlagsbegreppet i NRF är 8: 15 såtillvida förändrat gentemot GRF som det ej längre omfattar riksdagsordningen. Denna skall nämligen kunna ändras i snabbare takt än grundlag. Likväl finnes i förfarandet en viss garanti inbyggd såtillvida som ändring kräver 3/4 majoritet av de röstande och bifall av mer än hälften av ledamöterna. Uppnås ej detta skall förslaget ligga över ett riksdagsval och behandlas som grundlag. Till NRO har förts även stadganden rörande riksdagsarbetets organisation m. m., som tidigare lämnats i riksdagsstadgan, varvid reglerna dock ej har samma lagkaraktär som NRO; de kan ändras genom beslut med enkel majoritet men såsom lag (NRF 8: 16). Dessa föreskrifter kallas för tilläggsbestämmelser till NRO.

NRF bestämmer främst »formerna för den samhälleliga verksamheten» så att »de politiska spelreglerna ej kan manipuleras». De organisatoriska stadganden medger dock en avsevärd rörlighet.

Såsom lag antagas de normer, som riksdagen i varje enskilt fall beslutar skall vara lag. I vissa fall är dock föreskrivet, att lagstiftning krävs. Detta är fallet med normer om enskildas personliga ställning och inbördes ekonomiska förhållanden (såsom medborgarskap, namnrätt, familjerätt och arvsrätt, rätt till egendom, om avtal och privaträttens juridiska personer). Lagform krävs även ifråga om åligganden i förhållande till »det allmänna» eller ingrepp i enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden (ingrepp i medborgerliga rättigheter, straffrätt, skatterätt m. m.). Lag krävs även för viss offentligrättslig reglering, om folkomröstning, kommunal indelning, kommunalrätt och kommunalskatt, ävensom vissa bemyndiganden från riksdagens sida till regeringen och vissa riksdagsutskott (NRF 8: 2–20).

Emellertid skall regeringen enligt NRF 8: 13 alltjämt äga viss lagstiftningsmakt, nämligen i fråga om föreskrifter som riktar sig till underordnade myndigheter ävensom tillämpningsföreskrifter. Regeringen skall även ha en »restkompetens», dvs. att utfärda föreskrifter som inte enligt grundlag eller lagkraftsteorin kräver riksdagens medverkan. Gränsen mellan riksdagens och regeringens lagstiftningskompetens skall dock icke vara absolut. Riksdagen har (8: 14) möjlighet att ingripa på det område som egentligen är regeringens. Regeringen skall även som hittills äga att å riksdagen överlåta viss lagstiftning eller allenast inhämta riksdagens yttrande i viss fråga. Å andra sidan skall riksdagen äga möjlighet att överlåta normbildningskompetens å regeringen, om så erfordras efter att ha upphävt tidigare allmän lag. Undantag görs dock för vissa centrala områden. Härvid kan riksdagen kräva att i efterhand få kontrollera av regeringen utfärdade förordningar.

Till de områden, där riksdagen kan delegera sin lagstiftningsmakt, hör större delen av den ekonomiska lagstiftningen, om näringsverksamhet (bank- och försäkringsrörelse, jordbruk, fria yrken m. m.), in- och utförsel av varor, penningar eller andra tillgångar, kreditgivning, tillverkning av varor, transport och handel, skydd för liv, säkerhet och hälsa, trafik och ordning, utlänningars rätt att vistas i riket, jakt och fiske m. m., undervisning och utbildning, ävensom tjänstemäns tystnadsplikt. Men delegation får ej ge regeringen rätt att stadga strängare påföljd än böter eller andra begränsningar av de medborgerliga rättigheterna (NRF 8: 7).

Lagstiftningsförfarandet

I syfte att höja lagstiftningens kvalité har vissa regler om förfaringssättet utvecklats. Iakttas de ej kan följden bli att författningen ej tillämpas, se ovan s. 138 om lagprövningsrätt.

Garantierna hänför sig till a) riksdagens medverkan vid lagstiftning, b) lagrådets granskning. Jämväl valet av utskott för behandling av lagförslag är här att nämna.

I det system som utbildats på GRF:s grund har emellertid vissa ändringar redan vidtagits och andra torde följa av det statsrättsliga reformarbetet.

a) För grundlag förutsätts beslut av två på varandra följande riksdagar med val emellan (GRO § 65). Uppskov till ny riksdag av vilande förslag kan medges. I syfte att för de röstande ytterligare klargöra vad frågan gäller stadgar NRF 8: 15 att riksdagen ej som hittills skall under en och samma period äga anta motsatta förslag till grundlagsändring som vilande över val, vilket nu kan ske. Ett antaget förslag skall bli bindande, därest ej riksdagen före nyval genom nytt beslut upphäver det. Det skall i första hand tillkomma talmannen att tillse att dessa regler iakttas; vid meningsskiljaktighet mellan honom och kammaren skall KU skilja dem emellan (NRF 7: 9; jfr SOU 1963: 17, s. 349).

b) Lagrådet inrättades år 1909 i samband med tillkomsten av RegR. Det består av medlemmar av HD och RegR; dessförinnan hade HD i dess helhet avgivit yttranden rörande förslag till allmän civil- och kriminallag m. m. Ursprungligen bestod lagrådet av tre justitieråd och ett regeringsråd (GRF § 21, lag om lagråd 26.5.1909); de utsågs av dessa domstolar. Enligt lagen 3.6.1965 kan ett av justitieråden ersättas med annan av regeringen förordnad, som dock måste vara lagfaren; av förarbetena framgår att denne ej bör vara departementstjänsteman. År 1968 har lagrådet utbyggts så att det kan arbeta på en ordinarie och högst två extra avdelningar.

Enligt tidigare gällande rätt måste lagrådets mening inhämtas i fråga om allmän civil- och kriminallag, kriminallag för krigsmakten och kyrkolag, samt enligt vissa särbestämmelser även i några andra ämnen (GRF § 87, över delegerad lagstiftning enligt GRF § 89); regeringen kunde dessutom hänskjuta även andra lagförslag till lagrådet. Detta har ej utan fog synts betungande. Främst dock av politiska skäl inhämtas nu lagrådets mening blott efter regeringens prövande i varje enskilt fall. Detta möjliggör en snabb lagstiftning. Enligt NRF skall även riksdagsutskott äga hänskjuta lagförslag till lagrådet.

Lagrådets bedömning av lagförslag är juridiskt teknisk. Den är ej politisk. Dess mening är ej heller bindande för lagstiftarna, ehuru i praktiken en väsentlig hänsyn tas till den.

Förarbeten

All lagstiftning förutsätter vissa förarbeten. De är väsentliga för tolkning av lag. De är lättast tillgängliga i det fall att lagstiftningen

skett med riksdagen. Denna kan tillkomma efter a) förslag av regeringen eller b) efter motion.

Lagstiftning efter förslag från regeringen föregås av en mer eller mindre ingående utredning. Initiativet kan komma från departementschef, riksdagen, myndighet, JO eller organisation. Regeringens utredning kan ha anförtrotts en särskild kommitté (beredning, utredning). Denna får av vederbörande departementschef direktiv, som skall klargöra dess uppgift. Direktiven publiceras i Post och Inrikes Tidningar, ofta i riksdagsberättelsen, i »Departementsnytt» och tidskrifter. Man har – mer förr än nu – sökt åt kommittéer ge en mångsidig sammansättning. Kommittén har vanligen sekreterare och ofta experter. På vissa områden har man använt fasta beredningar. Lagberedningen är ett fast organ, knutet till Justitiedepartementet. Begränsade uppgifter har anförtrotts strafflagsberedningen, straffrättskommittén, processlagberedningen, socialvårdsutredningen, kommunalrättskommittén. Kommittéernas förslag trycks sedan 1922 vanligen i Statens offentliga utredningar (SOU); dessförinnan ingick de i riksdagstrycket.

I andra fall utarbetas förslag inom departement (t. ex. av »arbetsgrupp»). Dessa plägar ingå i departementens serier av stencilerade eller tryckta promemorior.

Lagförslag utsänds därefter på remiss. Statsorgan kan åläggas besvara remisser, organisationer kan allenast beredas tillfälle därtill. För förfarandet bör gälla att remissinstanserna klart anger sina synpunkter; viktigt är att ej blott de instanser utväljs som kan väntas avge gynnsamma svar – vilket likväl händer. Väsentligt är att remissvaren objektivt redovisas i följande proposition. Understundom har remissvaren publicerats särskilt, såsom över författningsutredningens förslag.

I detta sammanhang är även att nämna att under senaste århundrade ett betydelsefullt samarbete med övriga nordiska länder ägt rum på lagstiftningens område. Detta har resulterat i likalydande lagtexter av stor, särskilt civilrättslig betydelse, såsom identiska köp- och avtalslagar, lagar om skuldebrev, om patent och varumärken.

Beslutar regeringen efter avslutad beredning att i proposition lägga fram lagförslaget till riksdagen, hänskjuts det där till utskott (se ovan s. 113). Valet därav är ej oväsentligt. Lagförslag behandlas i flertalet fall av justitie- eller lagutskott, varvid det förra vanligen tar dem som härrör från justitiedepartementet. Särskilda ämnesgrupper kan behandlas av andra utskott, grundlag och kommunallag

av KU, skattelagar av finansutskottet etc. Utskottets betänkande – med eventuella reservationer – är ett viktigt förarbete, ofta bekvämt att orientera sig i genom de reciter som där lämnas för riksdagsmännens upplysning. Efter utskottsbehandlingen följer riksdagsdebatten, som likaledes kan ha betydelse för lagens förståelse.

Författningens kungörande och ikraftträdande

Varje lag eller annan författning måste bringas till allmän kännedom. Detta är en förutsättning för medborgarnas laglydnad. Sedan författningen väl kungjorts, presumeras alla att känna lagen. Okunnighet om lagen ursäktar ej (»legis ignorantia nocet»). Lagboken pryddes länge med några rader av Gyllenborg:

»När lagar Dig befalla,
Du vet ej deras vidd,
Du känner dem ej alla,
Likväl Du straffbar är.»

Har medborgaren däremot tekniskt sett ej kunnat vinna kännedom om lagens ikraftträdande – t. ex. på grund av fullständigt avbrutna kommunikationer eller vistelse i fjällvärlden – eller har han av myndighet vilseletts i fråga om lagens giltighet eller innehåll, kan han med viss utsikt till framgång anföra sådan okunskap.

Enligt svensk rätt skall författningar kungöras i Svensk författningssamling (SFS), som utkommit sedan 1875; annat kungörande sker ej längre (om traktater se nedan), KK 4.1.1928. I särskilda samlingar offentliggörs riksdagens författningar, myndigheters påbud liksom länsstyrelsernas kungörelser och kommunernas förordningar. Normalt blir en författning enligt lag 1.6.1894 gällande fyra veckor efter publicering. I SFS anges därför i marginalen på varje författning, vilken dag den utkom från trycket. Annan tidpunkt för ikraftträdande kan vara angiven och gäller då; ikraftträdande kan även bero av framtida förordnande av regeringen, såsom prisregleringslagen, allmänna förfogandelagen och andra s. k. beredskapslagar. Se nu NRF 8: 10.

När en författningstext av regeringen påbjuds till allmän efterlevnad, används skiftande formuleringar. De anknyter under GRF till

förfarandet. Vid lagstiftning med riksdagen sägs inledningsvis att »Vi med riksdagen funnit gott förordna». Är fråga om en kyrkolag sägs att »Vi, med riksdagen, funnit gott, på sätt allmänt kyrkomöte jämväl samtyckt, förordna». Därmed har lagen promulgerats, dvs. regeringen konstaterar att en lag av angivet innehåll kommit till stånd genom samstämmiga beslut och att den ej strider mot grundlag. Förfarandet förutsätter att Kungl. Maj:t skulle kunna vägra vidta denna åtgärd, vilket skulle motsvara ett veto. Denna rätt har dock ej tagits i anspråk under parlamentarismens tid; FU ville dock tillägga regeringen en rätt att återsända lagförslag till riksdagen för ny prövning, något som GB ej upptagit.

Vid skattelagstiftning – där riksdagens beslut är ensamt avgörande – används en annan formulering: »Kungl. Maj:t har i överensstämmelse med riksdagens beslut funnit gott förordna». Hör författningen åter till den administrativa lagstiftningsmakten sägs endast att »Kungl. Maj:t funnit gott förordna». Efter författningstexten följer en anmaning till åtlydnad: »Det alla som vederbör hava sig hörsamligen att efterrätta». Sist en verifieringsformel: »Till yttermera visso hava Vi detta med egen hand underskrivit och med Vårt kungl. sigill bekräfta låtit.» Konungens underskrift kontrasigneras av det föredragande statsrådet, under vars namn även departementet utsätts.

Enligt NRF 8: 19 åter skall lag utfärdas av regeringen utan dröjsmål. Rättsutvecklingen har härvid bekräftats, att regeringen icke äger något veto eller någon lagprövningsrätt. Lagar med sådana föreskrifter om riksdagen eller dess myndigheter, som ej skall intagas i grundlag eller riksdagsordningen, kan riksdagen själv utfärda.

Om såväl lagar som förordningar inskärpes, att de skall kungöras så snart det kan ske. De skall undertecknas av statsministern.

Laghierarkin

Det lagstiftningssystem som utbildats på grundval av GRF innebär att författningar är över- och underordnade i förhållande till varandra. Härvid har mer eller mindre komplicerade lagstiftningsförfaranden utbildats, vilka avses innebära varierande rättssäkerhetsgarantier för medborgarna, graderade med hänsyn till ämnets vikt – störst är dessa i fråga om grundlag och allmän lag, mindre stränga för övriga lagtyper.

Grundlag är härvid av högsta rang, en »lex superior». Övrig lagstiftning är underordnad denna. Om en författning antas i annan ordning än grundlag stadgar för det ämnesområde som författningen avser, skall domstol vägra att tillämpa den. Ett känt exempel härpå är NJA 1954, s. 532: HD biföll här ett käromål, som grundades på utfästelser i ett avlöningsreglemente om vissa löneförmåner. De ansågs ej kunna återkallas genom en förordning med riksdagen. HD förklarade i domskälen att kronans anspråk i vart fall ej kunde stödjas på en författning, som icke var civillag; huruvida riksdagen ens med civillag kunde genombryta en utfästelse av denna innebörd lämnade domstolen öppet. På motsvarande sätt har HD ingått i prövning av frågan huruvida erforderliga lagstiftningsformer iakttagits vid olika pålagor (t. ex. NJA 1948, s. 188; 1955, s. 233; JO 1952, s. 169).

Lagtolkning

Hur mycken möda man än må nedlägga på en lagtexts utformning blir det en vansklig sak att tillämpa den i konkreta situationer. *Tolkningen* erbjuder avsevärda svårigheter, något som ett studium av våra rättsfallssamlingar visar.

1. I vårt land spelar motivuttalanden en avsevärd roll vid lagtextens tolkning. Understundom kan man se att lagstiftaren räknar därmed och litar på att motiven skall skapa erforderlig klarhet; ett känt exempel på detta erbjuder kompetensregeln i KL § 3, vars avfattning icke ger tillräcklig vägledning men där lagstiftaren avsett att sådan får sökas i fylliga motiv. I dessa fall tolkar man lagtexten med ledning av lagstiftarens vilja, en *subjektiv tolkningsmetod*. Avgörande är här lagstiftarens vilja, som visserligen i första hand skall utredas med ledning av lagbudet men vid tvekan kan styrkas främst med hjälp av lagens förarbeten. Denna metod innebär att lagstiftarens vilja får en så att säga förlängd verkan; hans yttranden får betydelse även sedan lagtexten fixerats. Olägenheterna av denna tolkningsmetod är uppenbar, en viss osäkerhet, bristande möjlighet till förutseende och dessutom arbete och kostnader med att söka framleta förarbeten. I vissa rättsordningar är det därför förbjudet att åberopa förarbeten. Hos oss är detta däremot den vanligen använda metoden.

Vilka förarbeten som härvid kan ifrågakomma framgår av analysen ovan av lagstiftningsproceduren; att märka är att det ej bör

råda stort avstånd från ett förarbete till den slutliga lagtexten (NJA 1967, s. 150) samt att svårigheter kan uppkomma därigenom att helt motsatta åsikter om lagtextens innebörd och syften kan ha yttrats under förarbetenas lopp (t. ex. i riksdagsdebatten eller under utskottsbehandlingen). Klara motsättningar mellan förarbeten och lagtext kan härvid även olyckligtvis uppkomma.

2. Den *objektiva tolkningsmetoden* återigen innebär att lagtextens ordalag – vilket i sig är ett mångtydigt begrepp – ovillkorligt skall följas. Den objektiva metoden har främst anbefallts ur rättssäkerhetssynpunkt, däri även förutsebarheten. Mot kungamaktens fria tolkningar av grundlag till egen fördel ville grundlagsfäderna slå vakt om bokstavstolkningens princip, som 1809 var den allmänt hyllade. I GRF § 84 gav de därför det kända stadgandet att »grundlagarna skola efter deras ordalydelse i varje särskilt fall tillämpas». Ordalydelsen måste följas med hänsyn till språkbruket år 1809 men med beaktande av skedda förskjutningar i rättsbegrepp (t. ex. begrepp som »laglig domstol», »lagfaren») och den allmänna utvecklingen. Vid extendering, t. ex. vid analogisk tolkning, bör försiktighet iakttas. Då våra grundlagar jämförelsevis sällan blir tillämpade i rättspraxis, saknar detta stadgande idag större praktisk betydelse utom med avseende å TF, där fråga kan vara om tolkning i rättegångssammanhang. Den objektiva tolkningsmetoden har dock fortfarande stor betydelse som rättsskyddsgaranti framför allt i straffrättsliga sammanhang och i andra fall där fråga är om utövandet av samhällets tvångsmakt (skattelag, valutaförfattningar, expropriations- och rekvisitionslagar). Innebär den skattskyldes handlande ett kringgående av skattelag, skyddar ordalagen honom dock icke (SOU 1963: 52).

3. Slutligen må nämnas den ofta alltför starkt betonade *teleologiska metoden,* som syftar till att vid lagtextens oklarhet välja den lösning som ur samhällets ändamålssynpunkt är önskvärd; svårigheterna är här att finna ett förnuftigt och avgörande samhällsintresse, som kan tjäna till vägledning (jfr domarreglerna p. 13, »den menige mans bästa är den yppersta lagen»).

Det är uppenbart att tolkning av lag har en avsevärd betydelse även såtillvida, som regelsystemet därmed kan förändras och utvecklas. Utan klar lagändring sker därmed en anpassning till ändrade förhållanden, kanske ändrad rättsuppfattning. Givetvis finns en gräns för dessa möjligheter till »domarskapad rätt». HD plägar

t. ex. icke genom en tolkning genomföra en förändring i sådant fall, där domstolen saknar möjlighet att överblicka konsekvenserna härav på andra områden.

Traktater

Till normbildningen hör även vissa traktater. Traktatmaktens statsrättsliga innebörd är här att uppmärksamma av det skälet att en traktat kan stå lagstiftningsmakten nära. Därmed kan rättsregler upprättas, som skall tillämpas av de fördragsslutande parternas domstolar och myndigheter.

Enligt GRF 1809 ägde konungen en av riksdagen oberoende makt att sluta traktater (ovan s. 30). Med hänsyn till traktaters betydelse ur riksdagens synpunkt ansågs emellertid regeringen skyldig att inhämta riksdagens samtycke i fråga, som riksdagen ägde avgöra allena eller med regeringen eller som eljest är av större vikt; GRF § 12 ändrades till överensstämmelse härmed. Med hänsyn till grundlagen skall i där åsyftade traktater intas förbehåll om godkännande av riksdagen. Frågan huruvida brist härutinnan innebär att traktaten folkrättsligt sett är en nullitet eller om bristen allenast föranleder interna konsekvenser är ömtålig.

NRF anger nu i första hand att makten att ingå överenskommelse med annan stat eller mellanfolklig organisation tillkommer regeringen (10: 1). Den är även berättigad att överlåta denna kompetens å förvaltningsmyndighet, om överenskommelsen ej kräver medverkan av riksdag eller UtrN (10: 3).

I fråga om riksdagens medverkan har det under GRF utbildade systemet byggts ut såtillvida som NRF ej blott kräver godkännande i efterhand; samtycke skall lämnas förrän regeringen binder landet. Kräves grundlagsändring skall samtycket lämnas i härför stadgad ordning. Om rikets intresse så kräver, kan regeringen dock nöja sig med att rådpläga med UtrN (10: 2).

Under hänvisning till 1969 års konvention om traktaträtten borttages kravet på erinran i överenskommelse om riksdagens godkännande; regering kan nämligen enligt denna konvention begära upphävande av traktat som slutits i strid mot intern kompetensregel (art. 46).

För vapenstillestånd – men ej för fredsavtal – ges en särregel i 13: 8, sådant avtal måste kunna slutas skyndsamt.

Traktater ägde tidigare omedelbart bindande verkan i Sverige,

liksom i flertalet andra länder (monistisk uppfattning). Under detta århundrade har hos oss den princip hävdats i doktrinen att traktat måste transformeras till inomstatlig författning för att tillämpas av domstolar och myndigheter. Ett uttryck härför är att offentliggörandet av skriftliga traktater sedan år 1911 ej längre sker i SFS utan i Sveriges överenskommelser med främmande makter, därest ej parterna avtalat om att traktaten skall hållas hemlig. Denna publicitet skall ej medföra intern verkan för traktaten (den dualistiska uppfattningen). Efter det andra världskriget har den monistiska uppfattningen emellertid alltmer vunnit terräng i utlandet och uttryckts i flera främmande grundlagar. Svensk rätts ställning i detta hänseende kan ej anses vara klarlagd. Allmän folkrätt anses i vart fall omedelbart tillämplig i vårt land, se nedan s. 158; därmed avses folkrättslig sedvanerätt.

Oskriven rätt

Den skrivna lagen är emellertid ingalunda den enda rättskällan. Det är en felsyn när skriven lag i maktdelningsläran uppfattas så, vilket ej utesluter, att denna dogmatiska uppfattning spelat en betydande roll. Den skrivna rätten kan ej täcka alla uppkommande situationer. Den kompletteras med andra rättskällor, såsom 1. *allmänna rättsgrundsatser;* 2. *prejudikat;* 3. *praxis* och *sedvana.*

1. Såsom exempel må nämnas den av RegR:n godtagna satsen att medborgarna har en allmän rätt att anföra besvär över myndighets beslut, vilken rätt icke kräver laga stöd i vad gäller den statliga och kommunala förvaltningen; tjänstemännens föreningsrätt är ej heller uttryckt i skriven rätt.

Nära denna rättskälla står rättsanalogin. Man söker vägledning av allmänna principer. Flera sådana är av ålder angivna i de domarregler, som ännu pryder vår lagbok; ofta är de hämtade från den romerska rätten. Hit kan räknas hänsyn till lagstiftningens syfte, som kan få gå före en mera strikt tolkning; »den gör mot lagen, som gör emot lagens mening, ändock han synes göra som orden lyda i lagen».

Laganalogin innebär en högre grad av anknytning till skriven text. Ibland markeras denna metod därigenom, att domstolen hänvisar till »grunderna» för en viss lag eller visst lagstadgande, se t. ex. RÅ 1964: 46, plenimål; 1969: 51. I andra fall kan tolkning

göras genom motsatsslut, e contrario; besvärsrätt ej medgiven i andra fall än där ifrågavarande lag (BvL 81 §) anger besvär möjliga.

I fråga om rättsregler av tvångsmässig innebörd kräves emellertid tydlig lagtext (nullum crimen, respektive nullum tributum sine lege). Brytningar mellan olika rättsbildningsmetoder belysas i RÅ 1953: 10 (skattemål).

Det är överraskande att bördor kan påläggas med stöd av allenast motivuttalanden (såsom i KPr 1973: 69).

2. *Prejudikat* består av ett särskilt avgörande, som t. ex. på grund av domstolens auktoritet godtas såsom uttryckande en rättsnorm. Under intryck av äldre doktrin – som präglar även maktdelningsläran – avvisade man tidigare tanken att domstols dom skulle kunna få verkan utöver det avgjorda fallet; respekten för den skrivna rätten innebar även länge ett avgörande hinder häremot (»legibus non exemplis judicandum est»). Huvudlinjen i svensk rätt är fortfarande den att en dom icke är rättsligt bindande för andra fall; domare och tjänstemän kan utan risk gå emot tidigare avgöranden, även om de är fällda av högsta instans. Emellertid har man sedan ett århundrade beaktat att viss hänsyn måste tas till den rättstillämpning som ägt rum, så att så långt möjligt ett dömande i motsättning till tidigare avgöranden i samma rättsfråga undviks. Man har därför infört regler om möjlighet – men ej skyldighet – för HD, RegR, KamR, FörsD och vissa förvaltningsmyndigheter att avgöra ett mål eller ärende i plenum, därest vederbörande avdelning skulle finna det nödvändigt att gå emot tidigare följd rättsgrundsats. Men ej ens dylika plenimål är ovillkorligt bindande för efterföljande prövning av motsvarande fråga. Denna önskan att om möjligt iaktta likformighet i rättspraxis har även tagit sig uttryck i regler om skyldighet för föredragande att anteckna tidigare avgöranden samt om publicering av träffade avgöranden (t. ex. NJA, RÅ, KÅ, FörsD, ADD, SvJT rf.). I de tre förstnämnda samlingarna görs en betydelsefull skillnad mellan refererade fall och notisfall; de förra tilläggs större vikt.

3. Utgör prejudikat ett avgörande, som på grund av vederbörande domstols auktoritet och önskemål om konsekvens tilläggs särskild vikt, är *rättssedvänjan* en regel, som framgått ur upprepade avgöranden av enahanda innebörd. Man kräver viss varaktighet, obruten tillämpning samt att regeln icke strider mot lag eller billighet

(landssed som ej har oskäl, domarreglerna p. 14, 20).

Inom den konstitutionella rätten har frågan om rättssedvänja kan föreligga varit diskuterad. Man har förnekat detta med hänsyn till konstitutionens särskilda helgd och vikt. Emellertid kan erfarenhetsmässigt konstateras att rättssedvänja spelar en avsevärd roll även på detta område; den åberopas ej sällan såsom kompletterande rättskälla. Sålunda bygger principerna för regeringsbildning, parlamentarismen, det konstitutionella ansvaret och regeringens ställning på sedvana, likaså ett flertal regler rörande finansmakten. Vissa av dessa grundsatser föreslås nu bli kodifierade i NRF; någon reell skillnad innebär i så fall ej detta. Från HD:s praxis må nämnas att domstolen har funnit att GRF:s klara förbud mot förflyttning av fullmaktshavare mot hans vilja uppluckrats genom långvarig praxis, se NJA 1928, s. 88. Fast praxis åberopas ej sällan som rättsgrund, se t. ex. RÅ 1953: 10, 1953: 50; SvJT 1962, s. 488 f.; NJA 1941, s. 251.

Ej sällan åberopas »sakens natur» som grund för ett handlande (se t. ex. JO 1959, s. 316, 1969, s. 272).

Ett särskilt problem utgör härvid *folkrätten* som intern rättskälla. Även folkrätten består till ej ringa del av oskriven rätt. Folkrättslig sedvanerätt har tillämpats omedelbart i svensk rättspraxis, vanligen så att man fingerat att svensk rätt är av motsvarande innebörd, se NJA 1946, s. 65 (rättsfallet von Herder); NJA 1942, s. 62; 1957, s. 195.

I svåra lägen kan *nödrätt* åberopas. När finansminister Sträng säger att riksdagen bör bryta mot grundlag hellre än genomföra en oklok åtgärd (FK prot. 23.5.1962; SvJT 1962, s. 488 f.) torde möjligen en nödsituation ha åsyftats. Minoriteten i HD i det s. k. reservofficersmålet NJA 1954, s. 532 åberopade likaledes en finansiell nödsituation. I båda fallen lär nöden ej varit tillräckligt motiverad. Polisiära åtgärder motiveras understundom med nödrättsliga argument, när klart laga stöd saknas (ej godkänt, JO 1969, s. 272).

7 Den offentliga hushållningen

Den offentliga hushållningen erbjuder konstitutionella problem av olika räckvidd. Tidigare var finansmakten av betydelse för maktfördelningen mellan regering och riksdag. Idag är kanske finansmakten av större intresse ur medborgarnas synpunkt. Den offentliga hushållningen påverkar de enskildas ställning i en tidigare icke anad utsträckning. De bördor som läggs på medborgarna är tunga. Häremot skall svara de förmåner varav de i ett alltmer kollektiviserat samhälle blir delaktiga.

Riksdagens finansmakt och regeringen

Den givna utgångspunkten var en gång att konungen ägde förfoga över rikets ordinarie inkomster, som dock till stor del var bundna av rikets stat. Först när dessa inkomster ej förslog, måste riksdagens medverkan vinnas till »*bevillning*». Därmed hade folkrepresentationen en avsevärd möjlighet till inflytande och maktutvidgning. Den var mån om att dess beskattningsmakt ej kringgicks.

Denna motsatsställning är idag ej lika aktuell. Den är dock av vikt för att förstå våra ännu gällande rättsregler. I det centrala grundlagsbudet GRF § 57 säkerställs riksdagens makt: »Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena.» Detta svårtolkade lagrum förstärks med GRF § 60, som med bevillning jämställer vissa andra statliga inkomsttitlar, de viktiga tullarna, accis- och postmedel. I GRF § 73 stadgas generellt att »inga nya pålagor, utskrivningar av manskap, eller av penningar och varor, må hädanefter, utan riksdagens fria vilja och samtycke . . . påbjudas, uppbäras eller fordras». Tonvikten ligger i förbuden att utan riksdagen kräva skatt. Huruvida regeringen kan sänka skatten är ej besvarat i GRF.

Riksdagens makt över bevillningarna innebar ursprungligen rätt att intill nästa riksmöte fastställa bevillningens storlek. Riksdagen antog härvid en bevillningsstadga. När riksdagen samlas till årligt möte, beslutar den årligen allenast uttagningsprocenten för inkomstskatten. Övriga regler om beskattningen är givna i skatteförfattningar, vilka har längre varaktighet. Bevillningsbeslutet anses icke binda regeringen utan ha karaktären av ett erbjudande om medel. Rege-

ringen skulle kunna *sänka* bevillningen, vilket någon gång inträffat ifråga om tullar. Enligt NRF 8: 3 åter skall skatter beslutas genom lag, vilket innebär att regeringen blir bunden att följa riksdagens beslut. Riksdagen skall dock kunna bemyndiga vissa utskott att beträffande andra skatter än inkomst- och förmögenhetsskatt samt arvs- och gåvoskatt vidta ändringar; dylik skattefullmakt skall avse mervärdesskatt och punktskatter och kan nyttjas mellan riksmöten. Lag, som utfärdats med stöd härav, skall underställas riksdagen (NRF 8: 3).

I fråga om tullar m. m. skall riksdagen enligt NRF 8: 9 kunna med lag delegera rätt till regeringen att införa, höja och sänka tullen. Motsvarande skall gälla avgifter – även kommunala sådana – vilka är jämnställda med skatt.

Till GRF §§ 57, 60 och 73 kommer ett flertal grundlagsbud, som skall hindra konungen att vid sidan av riksdagen förskaffa sig inkomster. Till denna grupp hör

a) Monopolförbudet i GRF § 60. Ursprungligen innebar detta lagrum ett absolut förbud för staten (=konungen) att inrätta monopol i vinningssyfte. Det tolkades emellertid med tiden så, att det allenast avsåg att förhindra konungen från att inrätta monopol, ej konung och riksdag. Från denna utgångspunkt godtogs inrättandet av tobaksmonopol samt vin- och spritmonopol. Till sist bragtes GRF § 60 till formell överensstämmelse med denna tolkning; enligt den nya lydelsen krävs att monopol stiftas genom allmän civillag, varvid även ersättningsfrågan till därav drabbade skall regleras.

b) Förbudet för konungen i GRF § 77 att utan riksdagens medgivande *försälja,* förpakta eller eljest avhända »kronans lägenheter». Förvaltningen av denna statsegendom skall ock utövas enligt av riksdagen fastställda grunder. Stadgandet avser ej kyrkliga och andra offentliga subjekts egendom, om ej denna är anslagen av kronan. GRF § 77, som återger en tradition av hög ålder, avser enligt ordalydelsen allenast fast egendom. I praxis anses dock motsvarande princip kunna hävdas med avseende å lös egendom med stöd av anslagsvillkor, ställda vid egendomens förvärvande.

Emellertid vållar numera ifrågavarande grundlagsbud avsevärda praktiska svårigheter; att vid varje markförsäljning inhämta riksdagens samtycke skulle hindra ändamålsenlig markpolitik. Riksdagen lämnar därför årligen regeringen rätt att förordna om avstående eller försäljning av kronans mark i vad avser mindre egendomar; motsvarande gäller även viss lös egendom.

Enligt NRF 9: 9 är riksdagens makt med avseende å statens egendom vidgad till att avse all dylik. Härvid kan föreskrivas att viss åtgärd, trots delegationen, kräver riksdagens medgivande. Föreskrifterna bör ges i lagform, men denna är ej obligatorisk.

c) Förbudet för konungen att utan riksdagens samtycke uppta lån (GRF § 76). Stadgandet innebär att regeringen ej kan vidta lånetransaktioner eller avge utfästelser, som kräver medelsanslag, löpande utgifter inom den normala verksamheten likväl undantaget.

Lånerätten är anordnad så att riksdagen ger sitt medgivande till att bestrida en viss utgiftspost med lånemedel genom att placera den på kapitalbudgeten. Det tillkommer riksgäldskontoret att verkställa upplåning. Se nu NRF 9: 10.

Trots dessa vittgående hinder för konungen att utan riksdagens medverkan förskaffa sig inkomster har han rätt att uppbära vissa typer av avgifter. GRF § 60 plägar läsas i samband med ett stadgande i AnsvL § 3; enligt detta lagrum kan konungen uppbära, utan riksdagens beslut, »avgifter, vilkas föremål äro inrättningar till enskildas gemensamma nytta». Vidare erfordras ej riksdagens samtycke till avgifter, som är ersättning för motprestation, såsom en järnvägsbiljett, om ej avgiften trots detta är bevillning enligt särskild föreskrift såsom fallet är med postmedlen. Gränsen är ej alltid skarp. I rättspraxis har godtagits bl. a. import- och exportregleringar innebärande avgifter (NJA 1952, s. 80). Understundom kan det vara tveksamt, huruvida riksdagen lämnat erforderligt samtycke eller ej; frågan kan ha förevarit i riksdagen på många olika sätt, se t. ex. om apoteksavgifter NJA 1948, s. 188; se även SOU 1954: 40 och 1963: 17, s. 374 ff.

Makten över skatterna motsvaras av makten över medelsdispositionen. Denna har under GRF helt övergått å riksdagen. Principen slås nu fast i NRF 9: 2: »Statens medel får icke användas på annat sätt än riksdagen har bestämt.» Om handhavandet av medlen se nedan s. 169.

Budgettekniska principer

Det främsta instrumentet för finanspolitiken är budgeten (staten).[1] En budget kan vara utformad efter varierande grundsatser. Med

[1] NRF har i stället för »stat» beteckningen »budget». Härav följer, att statsverkspropositionen heter budgetproposition, att termerna budgetreglering och tilläggsbudget trätt i stället för tidigare nyttjade.

hänsyn till dess uppgifter i dagens samhälle bör den vara universell, eljest kan den ej tjäna som ett fullgott instrument för den offentliga hushållningen och som led i finanspolitiken. Detta innebär att inkomster och utgifter för alla de mångskiftande verksamhetsgrenar, vilka bedrivs av det ej skarpt avgränsade rättssubjektet »staten», sammanförs i en enhetlig budget. Man har samtidigt i allt större utsträckning uppfattat allehanda offentliga bildningar, fonder och kassor, vilka förr behandlades som särskilda rättssubjekt, såsom hörande till »staten», liksom vissa bildningar, såsom fonder för social hjälpverksamhet enligt försäkringsprinciper. De har därför inrymts i budgeten. Även den gamla motsättningen mellan kronan och riksdagen har i detta sammanhang minskat, och budgeten omfattar sedan år 1912 även riksgäldskontoret; allmänna arvsfonden faller dock utanför.

Budgeten bör vidare vara enhetlig, sedan länge en i Frankrike utformad princip. Den innebär att inkomster ej till skillnad från vad fallet var i äldre svensk statshushållning specialdestineras; de ingår i stället till statsverket för disposition för alla utgiftsposter. Understundom önskar man emellertid alltjämt klarlägga sammanhanget mellan en viss inkomst och en utgift eller motivera en skatt med ett visst ändamål, såsom bilskattemedlens partiella sammanhang med vägväsendet, eller en specialskatts användning för försvarsändamål.

Specialdestinerade är vidare de stora anslagen för pensionsväsendet och socialförsäkringarna. Möjligheten härtill har bevarats i NRF 9: 2, som ger riksdagen rätt att bestämma om användning av statsmedel i annan ordning än genom budgetreglering (KPr 1973: 90, s. 333).

En budget är en hushållsplan för en bestämd period. Vanligen avser den ett kalenderår, vilket hos oss är fallet i kommunalförvaltningen. För staten har däremot budgetåret blivit tiden 1 juli till 30 juni. Därmed har det blivit svårt att överblicka hela den samlade offentliga hushållningen, enär stat och kommun icke blir tidsmässigt jämställda. Man har därför övervägt att söka få även det statliga budgetåret att sammanfalla med kalenderåret. Svårigheterna härvid beror av budgetarbetets uppläggning och riksdagens tider; budgetregleringen avslutas under våren och man vill inom så kort tid som möjligt övergå till verkställighet. Se nu KPr 1973: 90, s. 166.

Budgeten avses reglera statens utgifter för det kommande budgetåret. Ett riksmöte skall alltså ej kunna binda ett kommande riksmöte genom beslut, som kräver anslag. I verkligheten kan denna princip

ej genomföras. Avlöningar och pensioner måste t. ex. utgå enligt tidigare fattade beslut. (Däremot förekommer ej hos oss att man fastställer ett utgiftsprogram i lag och därmed försvårar senare ändringar.) Överhuvudtaget är budgetens periodisering konstlad, ty den offentliga verksamheten sträcker sig från år till år och är sammanhängande. Men periodiseringen har vissa fördelar ur planerings- och kontrollsynpunkt. Överblickar över längre perioder får man söka vinna på annat sätt, såsom genom »långtidsplanering». Man anger därvid längre perspektiv på statsfinanserna än allenast det kommande årets. Se nu NRF 9: 7.

Ett av budgetens ursprungliga syften är att skapa statsfinansiell balans.

Enligt GRF § 58 skall konungen årligen för riksdagen uppvisa statsverkets tillstånd i alla dess delar, till inkomster och utgifter, fordringar och skulder. Därefter skall konungen enligt GRF § 59 för riksdagen framställa förslag rörande sättet att genom »bevillningar» fylla vad staten kan behöva utöver de ordinarie inkomsterna. För varje budgetregleringsperiod skall bristen å inkomstsidan fastställas, och denna brist motsvaras av åtagna skatter.

I samband med en nyare tids finanspolitik har regeringarna emellertid börjat att använda budgetens »underbalansering», respektive »överbalansering» som ett konjunkturpolitiskt instrument. Vid lågkonjunktur kan man stimulera näringslivet genom att ge ut mera pengar än man tar in, vid högkonjunktur förfar man på omvänt sätt. Detta medför att man ej i grundlag kan uppställa något krav på budgetens balansering. Man vill ha möjlighet att snabbt tillgripa konjunkturpolitiska åtgärder.

Budgeten är vidare ett instrument för »styrning» av förvaltningsverksamheten. Den är resultatet av val mellan olika möjligheter, av prioritering av skilda uppgifter. Den anger huru myndigheterna skall handha anslagna medel. Den grad av »styrningsförmåga» som en budget i dessa hänseenden kan äga beror av olika faktorer i budgetarbetet – varom nedan – och budgetuppställningen. I första hand märks att en budget kan uppställas efter en nettoprincip, eller efter en bruttoprincip. I förra fallet införs blott en post, utvisande slutresultatet. I det senare fallet intas hela det bakomliggande siffermaterialet i budgeten. Statsbudgeten följer bruttoprincipen i fråga om den egentliga förvaltningen, men nettoprincipen i vad avser de affärsdrivande verken. I den mån man använder nettoprincipen ökar man utrymmet för myndigheternas självständiga verksamhet. Andra metoder för närmare »styrning» av myndigheterna möter vid redovis-

ningen av anslagen och i villkoren för anslag, se nedan.

I budgetarbetet har man vidare velat klarlägga statens förmögenhetsrättsliga ställning. Av denna orsak uppdelades budgeten från och med 1937 på en driftbudget och en kapitalbudget. Sedan gammalt hade man i vårt land arbetat med en budgetmässig åtskillnad mellan löpande utgifter och inkomster, samt en lånebudget, som skulle finansieras med upplåning. Nu gjordes en skillnad mellan en budget, som redovisar löpande utgifter jämte oräntabla investeringar, och en budget, varav statens förmögenhetsställning framgår. Driftbudgeten kan gå med över- eller underskott, som regleras över en budgetutjämningsfond (ett rent bokföringskonto). I det långa loppet skall därmed en balansering av driftkostnaderna åstadkommas, medan statens förmögenhetsställning icke påverkas av utfallet. År 1944 lades kapitalbudgeten om; den upptar endast de årliga kapitaltillskott som krävs för beslutade investeringar. Kapitalbudgeten är en nettobudget, vars utgiftssida utgör summan av de s. k. investeringsbemyndigandena, och på inkomstsidan lånemedel. Till kapitalbudgeten är emellertid fogade investeringsstater, som redovisar finansieringen av de olika investeringarna. Dessa kan nämligen ske även på andra vägar, genom lån, avskrivning eller anslag på driftbudgeten.

Under senare år har man även velat övervinna den splittring som skillnaden mellan drift- och kapitalbudget onekligen utgör. I syfte att klargöra den statsfinansiella expansionen sammanställs en »totalbudget», som omfattar alla inkomster och utgifter i budgeten så att varje huvudtitel belastas med såväl de löpande utgifterna som investeringarna. Det slutliga resultatet blir ett belopp, som utvisar det totala överskottet eller underskottet i den statliga ekonomin.

Emellertid har under senare tid önskemål framkommit om en annan uppläggning av budgeten, som mindre fäster avseende vid de statsrättsliga och kamerala synpunkterna än syftar till att klarlägga de ekonomiska sammanhangen vid olika verksamhetsgrenar. Samtidigt skall denna teknik medge större frihet för myndigheterna att besluta om beviljade medels användning. Man talar om en *programbudget*, varvid samtliga kostnader för, respektive resultat av strävandena för ett visst mål skall sammanställas; statsorganet får härvid frihet att verka för detta program. En omfattande försöksverksamhet har inletts. (Se SOU 1967: 11 o. 13.) Längst har man hunnit inom den militära sektorn, där ett nytt planerings- och budgeteringssystem antagits (KPr 1970: 97).

De två stora statsrättsliga dokumenten i budgetarbetet är *statsverkspropositionen* och *riksstaten*. I propositionen ingår en *finansplan*, en redogörelse för den ekonomiska politiken samt för budgetläget. Härtill fogas en preliminär nationalbudget för det kommande året.

Denna praxis kodifieras i NRO 3: 2. Reglerna därom har ej upptagits i NRF, då de kan behöva ändras med större lätthet än grundlag (KPr 1973: 90, s. 343).

På inkomstsidan innehåller propositionen en beräkning av statens inkomster, som numera betecknas som dels skatter, dels uppbörd i statens verksamhet, dels diverse inkomster (böter, lotterimedel, tipsmedel), vartill kommer inkomster av statens kapitalfonder (affärsverksfondens avkastning m. m.). Denna beräkning bygger på uppgifter, som riksrevisionsverket (RRV) har att årligen före den 15 december avlämna till finansdepartementet.

Därefter följer förslag till utgifter, grupperade i 16 huvudtitlar.

Statsverkspropositionens utgiftssida är ett resultat av samarbete mellan fackdepartementen och finansdepartementet. Arbetet inleds med att myndigheterna till vederbörande departement i augusti inlämnar sina petita, anslagskrav för kommande år. Härför har finansdepartementet utfärdat anvisningar. Petita inleds med en redovisning för produktionsutvecklingen och efterfrågan, för organisation, rationaliseringar och besparingar. Önskemål skall åtföljas av uppgift om angelägenhetsgrad.

Det fortsatta budgetarbetet äger rum under samverkan mellan finansdepartementet och fackdepartementen. Formerna för detta är tämligen invecklade. Finansdepartementet har härvid en ledande och sammanhållande funktion. Det fattar de avgörande budgetbesluten. I varje fackdepartement utom UD finns ett planerings- och budgetsekretariat, i UD en ekonomibyrå. I finansdepartementet, som erhåller kopior av myndigheternas petita, handläggs budgetärendena av en särskild budgetavdelning. I denna ingår kontaktmän, som svarar för var sitt fackdepartement eller del därav och granskar utgiftsposterna.

Petita behandlas först parallellt i fackdepartementen och finansdepartementet. De sammanställs ur olika synpunkter för att möjliggöra bedömningar. I september redovisas läget för finansministern. I fackdepartementen tas därefter ställning till de olika önskemålen, varefter finansministern vid allmän beredning föredrar budgetläget i grova drag, varvid direktiv för det fortsatta arbetet fastställs. Man bestämmer i oktober månad kostnadsramar för de olika

departementen, efter vilka dessa därefter försöker att anpassa sina krav. Departementens bud överlämnas till finansdepartementets budgetavdelning, som underkastar dem en sakgranskning; här tar sig detta departements styrande funktion uttryck. Granskningen resulterar i motbud från finansdepartementet och fastställs slutligen av finansministern. Man söker därefter nå överenskommelse om nödvändiga sammanjämkningar. Kan detta ej nås på ett lägre plan, måste avgörande träffas under finansberedning, mellan finansministern och fackministern, ytterst i allmän beredning med hela regeringen.

Det program för den statliga verksamheten, som budgeten sålunda utgör, har till stor del framgått genom bearbetning av uppslag, som kommit s. a. s. nedifrån, från förvaltningsorganen. Regeringen, och särskilt finansministern, har gallrat bland de uppslag och yrkanden som framförts, och sammanställt dem till en enhet. Budgeten är sålunda icke egentligen ett program från regeringen nedåt, utan främst en selektion av lägre instansers krav.

Sedan statsverkspropositionen avlämnats, börjar riksdagens *statsreglering,* som resulterar i antagandet av riksstaten. Riksdagen upprättar en »stat» för följande budgetår (GRF §§ 58, 59, 62, 64, 69). Denna är en kort sammanfattning av en mångfald beslut, som fattats under riksdagens gång och vid dess slut överlämnas till regeringen. Delbesluten bringas till regeringens kännedom genom regleringsskrivelser. Riksdagen antar sålunda ej dessförinnan budgeten som en helhet, utan ägnar ingående prövning åt dess enskildheter.

Regleringsskrivelserna äger väl formellt ej bindande kraft, förrän riksstaten antagits, men i praktiken äger regeringen med stöd av dem vidta åtgärder.

Ej heller enligt NRF beslutar riksdagen om fastställelse av budgeten i dess helhet.

NRF öppnar även möjlighet för riksdagen att ompröva ett under budgetbehandlingen fattat anslagsbeslut. I fall av häftig konjunkturomsvängning kan en sådan befogenhet vara en tillgång, även eljest. Av praktiska skäl måste den dock utnyttjas med mycket stor försiktighet (KPr 1973: 90, s. 336 f.; NRF 9: 5).

Kompletterande beslut om staten kan fattas efter det att riksstaten antagits, t. ex. om nya behov oundgängligen påkallar detta. Riksdagen fastställer då en eller flera *tilläggsstater.*

Beredskapsstater tjänar särskilda ändamål. De krävs därför att regeringen ej kan möta en oförutsedd situation och i denna företa nödvändiga utgifter utan riksdagsbeslut om anslag.

Skulle budgeten icke hinna antagas före det nya budgetåret skall enligt GRF § 109 den förra gälla. Denna regel kan numera ej efterlevas på grund av att många åtgärder redan vidtagits i avvaktan på den nya regleringen. I stället har man hjälpt sig fram med provisorier (såsom vid riksdagsupplösningen 1958).

Riksdagens arbete med statsregleringen försiggår främst i utskott. Tidigare var denna uppgift fördelad efter statsrättsliga synpunkter främst på bevillnings- och statsutskotten. Med den nu beslutade utskottsorganisationen avses att underlätta en samordning i finansutskottet, som då får behandla såväl inkomst- som utgiftssidan. Under utskottsarbetet tar man ställning även till den motivering för anslagen, som lämnats i propositionen; till utskottets motivering hänvisas vanligen i riksdagens slutliga regleringsskrivelse.

Budgetens uppställning svarar mot statsverkspropositionens. Den har två huvuddelar, drift- och kapitalbudgeterna. Den inleds med en kortfattad tablå över inkomster och utgifter, som kompletteras med specifikationer.

För driftsbudgetens utgiftssida är begreppet *anslag* väsentligt; på kapitalbudgeten åter talar man i stället om *investeringsbemyndigande*.

GRF § 62 anger riksdagens makt att anslå bevillningsmedel under särskilda huvudtitlar. Från denna utgångspunkt har den praxis utbildats att riksdagen beslutar om *anslag*. Därmed ställs ett penningbelopp – av mycket skiftande storleksordning – till regeringens förfogande för ett angivet ändamål. Beslutet innebär härvid även ett bemyndigande för regeringen att nyttja medlen ifråga.

Anslagen har fått sin kanske främsta statsrättsliga betydelse därigenom att de kan förses med *villkor*. Genom dessa kan regeringens handlande bindas i av riksdagen önskad riktning. Problemet ligger i frågan, vilka och hurudana villkor som riksdagen må ställa. Härutinnan rymmer GRF ej någon klar regel.

Villkor är av olika innebörd. En grupp avser tiden. I äldre rätt skilde man mellan ordinarie anslag och extra; de ordinarie ansågs böra utgå beständigt, medan mera tillfälliga behov skulle täckas med anslag. Denna åtskillnad togs bort år 1935, från vilken tid varje anslag anvisas för ett år, om ej annat stadgats (obetecknade anslag), i överensstämmelse med principen om ett-årsbudget.

Om denna princip i verkligheten vore allmänt iakttagen, skulle överensstämmelse föreligga med budgetens egenskap av en kassabudget, dvs. ett instrument för att utvisa statens kassaställning, och beslutade utgifters återverkan på denna och därmed på köpkraf-

ten i landet.

Emellertid kan anslag, som betecknas som *reservationsanslag* enligt praxis tas i anspråk även efter ett år. Nu gäller en tidsperiod, i förhållande mellan riksdag och regering, om tre budgetår efter riksstatsåret; i förhållande mellan regering och myndighet två budgetår. Reservationsanslag används främst för materielanskaffning, anläggningsarbeten o. dyl. Ur kassasynpunkt har dock numera påbjudits, att den sannolika belastningen på reservationsanslagen skall beräknas i riksstatstablån genom en förhandsberäkning av deras sannolika ökning eller minskning.

NRF bekräftar möjligheten att besluta om anslag för längre tid än budgetåret och öppnar dessutom möjlighet för riksdagen att besluta om kortare tid (9: 3).

Villkor för anslaget är vidare det däri upptagna beloppet. Riksdagens anvisning är bestämd till visst maximibelopp. Även härifrån kan undantag göras, anslaget betecknas då som förslagsanslag, till skillnad från obetecknade anslag. Den frihet från riksdagens reglerande makt, som förslagsanslagen erbjuder, motvägs emellertid ofta av att regeringen vid anslagens utnyttjande är bunden av andra ändamålsbestämmelser. Denna typ används främst vid löneanslag, omkostnader i löpande verksamhet, sociala utgifter.

En tredje typ av villkor för anslag avser ändamål och sätt för användning. Det är här som förhållandet till regeringens styrande makt blir aktuellt. Under den tid, då verklig maktdelning mellan regering och riksdag upprätthölls, var problemet brännande, nu har det ej samma vikt. Givet är att ändamålet måste vara bestämt – detta är ju statsbudgetregleringens syfte, men riksdagen är oförhindrad att ange detta mycket vidsträckt (t. ex. oförutsedda ändamål). Men riksdagen kan också ange mera preciserade villkor, rörande t. ex. en byggnads storlek och läge, byggnadsmaterial m. m. Detta har varit en av de klassiska metoderna för vidgandet av riksdagens maktställning på bekostnad av regeringens. Vissa gränser är emellertid klara. Riksdagen äger normalt icke bevilja löneanslag på villkor att vissa personer utses till tjänsternas innehavare; speciella undantag kan dock finnas. Dylika villkor har betecknats som användningsbestämmelser. Än mera tveksamt är, om riksdagen äger uppställa egentliga villkorsbestämmelser av typen att visst anslag beviljas, under förutsättning att regeringen vidtar viss annan åtgärd. Sammanhänger denna andra åtgärd icke naturligt med anslaget, har sådana villkor ej ansetts rimliga.

Emellertid går riksdagen ofta mer i detalj än vad som framgår

av blott anslagsuppdelningen med dess villkor. Genom de motiveringar som lämnas, främst i utskottsutlåtanden och varom erinras i riksdagsskrivelsen, lämnas närmare anvisningar.

Riksdagens beslut i statsregleringsfrågor innebär ett bemyndigande för regeringen att utnyttja angivna belopp för bestämt ändamål. Det ankommer därefter på regeringen att bringa beslutet till verkställighet genom anvisningar till myndigheterna. Detta sker genom *regleringsbrev*. Härigenom uppdelas anslagen på olika *anslagsposter* och ytterligare villkor kan tillfogas. Dessa regleringsbrev redovisas i den av statskontoret utgivna *statsliggaren*, som jämväl upptar andra författningar av betydelse för medlens användning, såsom personalförteckningar, avlöningsstater, författningar med normer för utbetalningar m. m. De däri ingående bestämmelserna behöver ju ej återges i regleringsbreven. Där erinrar regeringen även om vad riksdagen uttalat om anslagens användning och därmed binds myndigheterna vid dessa normer.

Härvid är åter att erinra om den avvikande ställning som de affärsdrivande verken intar. Då de i budgeten blott förekommer i samband med redovisning av nettoresultat, kan de ej bindas genom anslagsbeslut av riksdagen, utan detta ankommer på Kungl. Maj:t, som härvid kan medge större eller mindre handlingsfrihet.

Innebär riksdagens beslut i anslagsfråga även att regeringen är pliktig verkställa beslutet? Frågan har tidigare föranlett politisk strid (anslag för försvarsändamål). Enligt maktdelningsläran är svaret klart: Kungl. Maj:t kan underlåta begagna sig av beviljade medel, som han ej önskar.

Statens medel står under regeringens förvaltning och till dess disposition. Principen uttryckes i GRF § 64 och NRF 9: 8. Detta innebär i första hand, att riksdagen ej kan ställa medel direkt till en myndighets förfogande. Vidare ger regeln regeringen makt att genom direktiv närmare bestämma om användningen av medlen. Men för regeringens handlande är givetvis riksdagens beslut bindande.

Undantag från denna huvudregel gäller i första hand i fråga om viss statlig förmögenhetsförvaltning, som är undandragen regeringens inflytande. Viktigast är nu förvaltningen av ATP-fonderna (LAF 19: 5), som förvaltas på sätt »konungen med riksdagen» förordnar, se reglemente 28.5.1959, nr 293, enligt vilken författning f. n. tre fondstyrelser finns: en fjärde har föreslagits.

Riksdagens egna medel förvaltas av riksdagens organ.

Det ankommer på de kamerala huvudförvaltningarna att därefter

handha anslagen och kontrollera medlens användning. Det centrala organet inom statsförvaltningen är härvid statskontoret (främst fondbyrån) och länsstyrelserna men även andra huvudförvaltningar finns numera; övriga är underförvaltningar. Myndighet, som intar denna ställning, har att översända räkningar m. m. till huvudförvaltning. Anslagsdisponeringen bygger på ett utanordningsbeslut, som i sin tur förutsätter räkning eller rekvisition, som granskas. Räkning skall vara attesterad av tjänsteman, som därmed garanterar uppgifternas materiella riktighet. Huvudförvaltning äger dragningsrätt på statens checkräkning i riksbanken.

Den följande kamerala revisionen – att skilja från sakrevision, varom nedan – ankommer inom den civila statsförvaltningen främst på RRV. Revisionen avser att kontrollera att gjorda utgifter har sin grund i de normerande bestämmelserna. Den kan leda till anmärkning mot redogöraren, se ovan s. 50.

Verket handhar även *riksbokföringen* samt utarbetar *statsliggaren* (instr. 3.12.1965, nr 710).

Sakrevision syftar till andra mål. Här är det fråga om iakttagelser rörande förvaltningsarbetets praktiska uppläggning, om dess ändamålsenlighet och möjlighet att för framtiden vinna rättelse eller vidtaga reformer. Sådan revision utförs dels av riksdagens revisorer (ovan s. 127) dels ock av statliga myndigheter, StatsK och RRV, ävensom internt inom vissa större förvaltningar, såsom SJ, VattenfV, VoV.

8 Kommunerna

Den kommunala organisationen. Kommunbegreppet

Offentlig förvaltning ankommer ej blott å staten utan även å andra offentligrättsliga subjekt. Främst bland dessa är kommunerna.

En kommun är ett eget rättssubjekt, som bygger på tvångsanslutning, med avgränsat territoriellt underlag. Den har beskattningsmakt; kommunalförbundet – liksom den kyrkliga samfälligheten – saknar dock sådan, men har rätt till bidrag från medlemskommunerna. Typiskt för kommunen är vidare maktfördelningen mellan en beslutande församling och verkställande organ. Allmän försäkringskassa fyller ej dessa rekvisit, lika litet som skogsvårdsstyrelserna.

Kommunbegreppet är emellertid som så många andra svenska förvaltningstermer svåravgränsat. I BrB 20:11 talas ännu om »menighet» och stad. I andra författningar ges legaldefinitioner av kommunbegreppet, bestämda av ändamålssynpunkter. Vissa av dessa sammanfaller med de kriterier som nyss angivits, så lag 5.6.1973 om skatteutjämningsbidrag § 1. I KTML däremot har lagstiftaren nödgats med kommun jämställa allmän försäkringskassa och skogsvårdsstyrelse; hos dessa skulle eljest anställd personal stått utanför de tre förhandlingsrättslagar som vi har. I TF 2 § lämnas öppet vad lagen avser med kommun. Till kommun hänförs emellertid icke de lokala självförvaltningsdistrikten, såsom taxeringsdistrikt, ej heller organ för självförvaltning utan tvångstillhörighet och beskattningsmakt, såsom hushållningssällskap.

De svenska kommunerna, borgerliga som kyrkliga, har under 1800-talets lopp skapats i anknytning till äldre socken- och häradssjälvstyrelse. De är dock främst produkter av 1800-talets politiska doktriner. Motivet för deras tillkomst var önskemål att stimulera medborgarnas självverksamhet och intresse för allmänna angelägenheter, sedan de äldre, absolutistiskt styrda staterna, visat avsevärda brister. Kommunen har inte utvecklats på privaträttslig grund utan genom statlig lagstiftning. Alltjämt är det ett tydligt markerat allmänt önskemål att främja medborgarnas intresse för kommunalpolitiska frågor och självverksamhet. I olika sammanhang dryftas åtgärder för att motverka den allt större byråkratiseringen av förvaltningen och minska avståndet mellan de beslutande instan-

serna och allmänheten; förslag i detta syfte redovisas nedan. (Betydelsen av information från kommunförvaltningens sida och åtgärder framhålls i SOU 1972: 52.)

De borgerliga primärkommunerna liksom den kyrkliga kommunen återgår på sockensjälvstyrelsen.

Med 1817 års KF om sockenstämmor och kyrkoråd öppnades möjlighet att med enkel majoritet fatta bindande beslut; tidigare krävdes enighet bland »menighetens» medlemmar. Med 1843 års förordningar om sockenstämmor, kyrkoråd och sockennämnder byggdes den kommunala förvaltningen ut, varvid skillnad gjordes mellan borgerliga och kyrkliga angelägenheter. Till de senare hänfördes länge även folkundervisningen; kyrkorådet var tillika skolråd. (I olika etapper har denna verksamhet förts över till den borgerliga kommunen, 1930 års lag om skolstyrelse i vissa kommuner, 1956 års skolstyrelselag.) Med 1862 års stora kommunalförordningar skapades fyra kommuntyper, stad, landskommun, landsting och församling.

Med KL 1930 har utvecklingen gått mot ytterligare självstyrelse.

Med 1953 års kommunallag, KL, skapades ett lagverk för de *borgerliga primärkommunerna* men med särregler för städerna. Med lag 19.12.1969 har stads- och landskommun helt jämställts (jfr SOU 1967: 58). Hänsyn till skillnad mellan tätbebyggelse och annan mark kan dock göras, t. ex. hälsovårdstätort (HSt 5 §). Beteckningen stad respektive lands- har utgått i rättsliga sammanhang. Stadsfullmäktige betecknas nu som kommunfullmäktige etc. Termen stad kan dock kvarstå i bl. a. tjänstebeteckningar såsom stadsjurist. Utvecklingen underlättades särskilt av att staten (lag 20.11.1964) övertagit ansvaret för jurisdiktionen i städerna och tingshusbyggnaden på landet (lag 5.6.1970), liksom polisen och exekutionsväsendet. Rådhusrätter och häradsrätter har ersatts av tingsrätter.

Så länge skillnaden mellan stad och land kvarstod, förelåg ett behov av speciellt kommunal organisation på särskilda områden inom en landskommun, som där möjliggjorde tillämpning av de s. k. stadsstadgorna, medan området i övrigt förblev del av landskommunen. Municipalsamhället blev formen härför, med särskilt beslutande och verkställande organ. Sedan åtskillnaden mellan stad och land i kommunrättsligt sammanhang upphört, har municipalsamhällena avvecklats. Likaledes har köpingarna upphört att finnas. Sedan domstolsorganisationen helt förstatligats har specialkommunen tingshusbyggnadsskyldiga upplösts. – Byalaget med anor från äldre samhällsskick finns visserligen kvar men saknar större betydelse.

Rikets *indelning* i borgerliga primärkommuner anslöt sig ursprungligen till de historiskt givna gränserna för församlingar och städer. För ändring i denna territoriella organisation tillskapades särskilda former med 1919 års lag om indelningsändring. Rätten att förordna därom tillkommer regeringen. För den omfördelning av egendom m. m., som blir följden därav, tillämpas i väsentlig utsträckning

civilrättens regler, där fråga ej är om publik egendom – bl. a. gatumark – som ersättningsfritt kan medfölja territoriet.

De borgerliga primärkommunernas senare utveckling nödvändiggjorde emellertid en allmän ny indelning. Många landskommuner utgjorde alltför obetydliga underlag för en modern tjänstemannaförvaltning, för skolväsen och socialpolitik. En första etapp av kommunsammanläggningen avslutades år 1951. Den siktade till en genomsnittsbefolkning av 3 000 per kommun. Tio år senare var det nödvändigt att fortsätta med till en början frivillig samverkan i kommunblock, vilka bildade samarbetsnämnder (SOU 1961: 9). Befolkningen skulle här utgöra 8 000–9 000. Genom lagändring år 1969 har möjlighet skapats att tvångsvis genomföra en ny indelning i enlighet med en av regeringen antagen plan för de olika länen (LKI 2 a §, se även lag 3.12.1965 om kommunala sammanläggningsdelegerade; lag 23.5.1969 med särskilda bestämmelser om ändring i kommunindelningen).

Mot denna reform har anförts att möjligheterna för medborgarna att få kontakt med och påverka den kommunala förvaltningen i alltför hög grad minskat. Man har därför i samband med strävanden att bygga ut den kommunala demokratin föreslagit nya organ för kontakt mellan förvaltningen och medborgarna (såsom kommundelsråd och andra lokala organ). Förslag i denna riktning har emellertid hittills avvisats, varvid betonats att gällande lag ger möjlighet att under beredning av ärende inhämta lokala opinioner (se Den kommunala självstyrelsens lokala förankring, SOU 1965: 6; KPr 1967: 28). Andra reformer i samma syfte är att begränsningen av kommunfullmäktige slopats samt att suppleanterna i nämnderna fått ökade verksamhetsmöjligheter (nedan s. 180). Även kommunal folkomröstning har övervägts; sådan kan nu icke anordnas (RÅ 1967: 57).

Den territoriella församlingen är den främsta kyrkliga kommunen. Icke territoriella församlingar – det finnes sju – är däremot ej kommuner. Pastoratet, som är kyrkoherdens ämbetsområde, organ för avlöningsväsendet och arbetsgivare, kan bestå av flera församlingar och utgör då en särskild kommun, en kyrklig samfällighet, se nedan. Sammanfaller församling och pastorat handhar församlingens organ motsvarande uppgifter.

Vid pastoratsindelningen har såtillvida hänsyn tagits till den primärkommunala indelningen att pastorat ej skall ligga inom olika kommuner.

Församlingsstyrelselagen 2.6.1961 (LFS) reglerar de kyrkliga

kommunernas verksamhet och är även tillämplig å icke territoriell församling, om den icke beslutat annorlunda, då särskilda stadgar kan gälla för den.

Landstingskommunen (vilken term infördes med landstingslagen 14.5.1954, LtL) är en borgerlig sekundärkommun. Det finns f. n. 25 landsting; de sammanfaller med länen, utom på Gotland. Landstingsområdet sammanfaller även med verksamhetsområdet för allmän försäkringskassa (LAF18: 1).

Landstingets ställning har förändrats under utvecklingens gång. Enligt 1862 års förordning valdes landstingen direkt eller indirekt av primärkommunerna och var underkastade en vittgående statskontroll; verksamheten var till stor del anförtrodd byråkratiska krafter, ej valda förtroendemän. Under detta århundrade frigjordes landstingen från dessa hämskor och utses därefter i direkta val. Landstingskommunens kompetens har från början varit begränsad. Den avser främst allmän hälso- och sjukvård, som ankommer på landstingskommunerna. Möjlighet att vidga landstingens kompetens har emellertid öppnats med lagändring 1965. Förslag att förändra landstingskommunen till »länsparlament», som skulle överta delar av länsstyrelsernas uppgifter, har däremot ej förverkligats (länsdemokratiutredningen SOU 1968: 47). Den gamla gränsdragningen mellan större, landstingsfria städer och övrig bygd har upphävts. Samtliga borgerliga primärkommuner skall ingå i landsting.

Två eller flera kommuner kan samverka för lösning av en speciell uppgift, som faller inom den kommunala kompetensens ram. Borgerliga primärkommuner och landsting kan sålunda bilda *kommunalförbund;* i andra fall kan avtal om samverkan träffas. Ett kommunalförbund bildas i offentligrättslig ordning. Det beror i flertalet fall på frivillig samverkan men kan för några ändamål – regionsplanering (ByL 128 §), skolväsende (SkolL 47 §) – framtvingas av länsstyrelse. Antalet förbund har starkt minskat efter de stora kommunsammanläggningarna. Bland de stora förbunden märks Stockholms vattenverksförbund. Förbundsordning skall fastställas av länsstyrelsen; dess innehåll är i betydande mån angivet i lag (lag 31.5.1957 om kommunalförbund). Beslutande organ är förbundsfullmäktige, beredande och verkställande är styrelsen.

Församlingen kan, efter regeringens förordnande, samverka såsom *kyrklig samfällighet* för ekonomisk förvaltning och annan uppgift. Sådan samfällighet skall, därest regeringen ej förordnar

om annat, finnas, om två eller flera församlingar ingår i ett pastorat (LFS 3 §). För de kyrkliga samfälligheter som handhar församlingarnas ekonomiska angelägenheter i deras helhet utses särskilda kyrkofullmäktige av de olika församlingar, så ock i Göteborg. I övriga fall utses i stället församlingsdelegerade, vilket även skall göras i Stockholm; på dem ankommer då beslutanderätten för samfälligheten. I samfälligheten är kyrkoråd verkställande organ. Det kan även överta de uppgifter som normalt ankommer på en i samfälligheten ingående församlings kyrkoråd, om församlingen ej väljer särskilt sådant.

Kommunerna är vidare sammanslutna i *kommunförbund*, vilka bygger på en frivillig samverkan. De borgerliga primärkommunerna är förenade i Svenska kommunförbundet (tidigare Svenska stadsförbundet och Landskommunernas förbund). Landstingen har bildat Svenska landstingsförbundet. Pastoraten ingår i Svenska pastoratsförbundet. Dessa förbund har allmänna serviceuppgifter för sina medlemmars räkning.

Förbunden har emellertid i samband med den fulla förhandlingsrättens införande erhållit en lagstadgad rätt att företräda medlemmarna vid kollektivavtalsförhandlingar (i den mån detta icke ankommer å AvtV, nedan s. 192); kommunerna äger själva eller genom lönenämnd delegera sin beslutanderätt å kommunförbund (kommunala delegationslagen 27.3.1954). I praktiken företräder härvid Svenska kommunförbundet även pastoratsförbundet. Utvecklingen har emellertid medfört att kommunförbunden även kommit att i viktiga sammanhang utgöra ett mellanled mellan regeringen och kommunerna, utan att härvid äga laglig rätt att fatta för medlemmarna bindande beslut.

Den kommunala kompetensen

Kommunens kompetens avser främst anslag av medel;
upptagande av skatter och avgifter;
förvaltning samt
instruktionsmakt.

Kommunens kompetens *bygger* på två olika grunder
a) bemyndigande i vederbörande kommunallag, KL 3 §, LFS 4 §, LtL 4 §;
b) därutöver särskild kompetensvidgande lagstiftning.

a) Den kyrkliga kommunens och landstingets kompetens är närmare preciserad i respektive kommunala grundförfattning. För den borgerliga primärkommunen åter möter vissa avgränsningsproblem.

KL 3 § avsåg ursprungligen allenast uppgifter, som var för kommunmedlemmarna gemensamma: »Kommun äger själv ... vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter.» Kompetensen vidgades emellertid i praxis snart nog att gälla även uppgifter till nytta för kommunen som sådan eller flertalet av dess medlemmar (t. ex. ett gas- eller elverk). Senare ansågs kompetensen böra omfatta ändamål, som kunde motiveras med kommunens allmänna samhälleliga verksamhet. Detta föranledde 1948 en ändring av KL 3 §. Härvid erhöll KL 3 § lydelsen att »kommun äger själv ... vårda sina angelägenheter». »I stället för gemensamhetsintresset lades alltså det av samhällsutvecklingen beroende allmänintresset till grund för den kommunala kompetensen», sammanfattade föredragande statsrådet. Innebörden av denna lydelse framgår närmare av lagrummets förarbeten, särskilt KPr 1948: 140. Lagstiftaren avsåg tydligt att hänvisa till dessa, ett fall av »lagstiftning genom motiv». Vidare föreligger en omfattande rättspraxis från RegR, som även till de delar den härrör från tiden före 1948 års reform ännu kan vara av praktisk betydelse; den redovisas av Kaijser i hans kommunallagskommentar och av kommunalrättskommittén i SOU 1971: 84 (»Kommunal kompetens»).

Även om den kommunala verksamheten utvidgats genom en mera vid kommunal kompetensregel, föreligger vissa begränsningar.

En följer av den territoriella indelningen. Kommun äger i princip ej att anslå medel för uppgift i annan kommun, därest ej denna undantagsvis skulle komma den egna kommunen eller dess medlemmar till nytta. Vid 1948 års lagstiftning höll man fast vid denna lokaliseringsprincip. För att i särskilda fall bryta den krävs specialagstiftning.

Den kommunala kompetensen begränsas vidare därigenom att kommun icke äger anslå medel till gynnande av enskild person eller till enskilt företag. Kommun kan ej heller förbehålla nyttjandet av kommunal anläggning viss grupp (se i fråga om parkeringsplats RÅ 1958: 30). Principen slogs ånyo fast vid 1948 års reform. Industristöd må dock förekomma i fall där risk eljest finns för behov av kommunalt understöd i annan form, t. ex. för förhindrande av arbetslöshet (RÅ 1960: 38, 1966: 7). I övrigt skulle industristöd för viss lokalisering kunna framkalla en osund konkurrens. Åtgärder till främjande av näringarna i kommun av mera generell natur är

dock tillåtna (t. ex. för arbetslokaler för småindustri, RÅ 1966: 7).

Ej heller äger kommun driva »spekulativ verksamhet». Den äger ej inlåta sig på företag i syfte att ge kommunen ekonomisk vinst (KU utl. B 1958: 6). Däremot kan kommun driva företag i medlemmarnas intresse, såsom el-verk; kriteriet för detta kan skifta efter omständigheterna. I princip skall härvid självkostnadsprincipen gälla (RÅ 1958: 7). Slutligen innebär likställighetsgrundsatsen hinder för åtgärder, som missgynnar eller gynnar viss grupp kommunmedlemmar (se nedan s. 179).

b) Med speciallag har de borgerliga primärkommunernas kompetens vidgats. Därvid har de berättigats eller förpliktats verka inom socialhjälpen (SochjL 4.1.1956); för arbetslöshetens bekämpande (lag 30.6.1944); för viss sjukvård (KF 22.9.1956 om kommuns bidrag till kostnaderna för folktandvården); för undervisning (SkolL 6.6.1962); för barnavård (BvL 29.4.1960); för nykterhetsvård (NvL 27.7.1954); för bostadssocial verksamhet (bl. a. lag 10.7.1947 om bostadsförsörjningens främjande); inom byggnadsväsendet (ByL 30.6.1947); brandväsendet (BrL 30.3.1962); hälsovården (HSt 19.12.1958) och civilförsvaret (civilförsvarslag 22.4.1960, kommunal beredskapslag 20.3.1964). Senast har kommunerna erhållit befogenhet att bistå utländska studerande (lag 14.12.1962), att främja turistväsendet (lag 10.5.1968) samt att föranstalta om sysselsättning åt handikappade (lag 4.12.1970).

Inom markpolitiken märks förköpslagen 8.12.1967, som ger kommun rätt att inlösa sådan fast egendom, som krävs för tätbebyggelse m. m.

Naturvården har förklarats vara en såväl statlig som kommunal angelägenhet, naturvårdslagen 11.12.1964 2 §.

De uppgifter som härmed ålagts kommun eller som den eljest kan fylla täcker ett stort och skiftande område. De kan innebära att ekonomiskt stödja viss verksamhet, att vidta vissa konkreta åtgärder, såsom att inrätta anstalt för undervisning och för social vård, att anlägga avstjälpningsplats för sopor, att bygga vattenförsörjnings- och avloppsverk, att ingripa med stöd- eller vårdåtgärder, ytterst med frihetsberövande, att anställa tjänstemän för annan uppgift, såsom stadsarkitekt, stadsingenjör, att meddela tillstånd eller förbud samt att övervaka ordning (t. ex. parkeringsförhållanden). Verksamheten rör sig över stora delar av samhällspolitiken.

Emellertid gäller ytterligare en viktig begränsning i den kommuna-

la kompetensen: Denna omfattar ej verksamhet, som det tillkommer staten eller annat offentligrättsligt subjekt att sköta. I första hand är härvid författningsregleringen avgörande. Lämnar den ej vägledning får man söka sådan i uppgifternas natur.

Mellan statliga och kommunala uppgifter går dock ingen fast gräns. Genom författningsändringar har betydande reformer ägt rum. Ursprungligen tillhörde kommunen – som ju härledes från den gamla sockensjälvstyrelsen – att vårda de fattiga, svara för folkundervisning och polisväsende. Folkundervisningen fördes till en början till den kyrkliga kommunen, men har i olika etapper överförts till den borgerliga. Gymnasialundervisningen ankom på staten men har med SkolL överförts å den borgerliga kommunen, varvid länsskolnämnden är ett överordnat organ på länsplanet. Hälso- och sjukvården har koncentrerats hos landstingen. Polisväsendet återigen har med lag 29.5.1964 helt förstatligats.

I övrigt ankommer det på rättspraxis att ange den kommunala kompetensens förhållande till staten. En synpunkt, som härvid tillmätts betydelse, är önskan att inte splittra upp en och samma verksamhet på olika huvudmän. Sålunda kan kommun ej anslå medel till egentliga försvarsutgifter, även om ortens försvar skulle vara eftersatt; Uppsala stad fick sålunda ej enligt RegR:ns majoritet (3 röster mot 2) hösten 1939 anslå medel för en synnerligen önskvärd förstärkning av ortens luftförsvar (RÅ 1939: 66). Anslag till lokalt hemvärn har däremot godtagits. Kommun äger ej heller befatta sig med utrikespolitiska frågor. Det tillhör statens ledning att handlägga dem. Kommun skall därför ej fatta beslut, som innebär utrikespolitiska ställningstaganden. I RÅ 1969: 52 (plenimål) fann RegR det vara ett befogenhetsöverskridande av fullmäktige att rekommendera nämnder att icke inköpa sydafrikanska varor, enär beslutet innebar en utrikespolitisk manifestation, ej blott ett direktiv för upphandling. Anslag till Vietnams civilbefolkning har icke godtagits (RÅ 1968: K 613).

Kommuns beskattnings- och avgiftsmakt. Likställighetsgrundsatsen

Enligt den liberala åskådning som dominerade 1862 års kommunalreform skulle en kommun finansiera sin verksamhet genom skatter (kommunalskatt, församlingsskatt, landstingsskatt), som drabbade kommunmedlemmarna likformigt. Genom tillägg till GRF § 57 erhöll »menigheterna» egen beskattningsrätt. Kommunerna

fastställer årligen det belopp som skall påföras de skattskyldiga för varje skattekrona. Kommunalskatten är till skillnad från statsskatten proportionell, ej progressiv. Skattetyngda kommuner kan dessutom erhålla skatteutjämningsbidrag av statsmedel (lag 5.6.1973). Härutöver äger kommun uppbära hundskatt.

Till skillnad från de äldre städerna skulle sålunda ej olika grupper i kommunen bära olika bördor för skilda uppgifter. Denna *likställighetsgrundsats* sanktionerades genom besvärsgrunden att beslutet »vilar på orättvis grund» och motsvaras av förbudet att gynna enskilda kommunmedlemmar. Principen genomfördes dock ej hundraprocentigt. Den kunde emellertid ytterligare förverkligas genom särskilda s. k. likställighetsöverenskommelser i städerna, vilket blev fallet i Stockholm 1868. Härigenom kunde bl. a. fastighetsägarnas särskilda bidrag till gatubyggnad och gaturenhållning avlösas.

Likställighetsgrundsatsen spelar fortfarande en stor roll (se t. ex. RÅ 1967: 15, avgifter för anslutning till vattenledning m. m. får ej göras olika för olika kvarter). Principen är emellertid genom lagstiftning i några sammanhang genombruten. Sålunda har fastighetsägarna ånyo pålagts gatubyggnadskostnadsbidragsskyldighet (ByL 67–69 §§). 1947 års bostadsförsörjningslag är ett annat exempel på detta.

Likställighetsgrundsatsen innebär jämväl att kommun ej äger genom vinstgivande avgifter finansiera sin verksamhet. Motsvarande gäller renhållningsavgifter (lag 26.3.1965). Vårdavgifter vid sjukhus regleras inom socialpolitikens ram. Avgifter för nyttigheter, såsom el och gas, bestäms av självkostnads- och likställighetsprinciperna (RÅ 1958: 7, 24).

Även denna grundsats har genombrutits i några nyare lagar. Sedan fast rättspraxis utbildats att kommuner ej ägde utta avgift efter marknadsvärdet för nyttjandet av gatumark m. m., vare sig i offentligrättslig ordning (RÅ 1949: 10) eller genom privaträttsliga avtal (NJA 1952, s. 47; 1963, s. 84), erhöll de genom lag 31.5.1957 rätt att efter dylik grund ta ut sådana avgifter för försäljningsstånd, upplag o. dyl. samt för parkering i trafikreglerande syfte.

Kommuns instruktionsmakt

Kommunfullmäktige har i olika författningar tillagts befogenhet att utfärda för allmänheten bindande författningar. Detta är fallet i

AOSt (lokal ordningsstadga), BrSt (brandordning) och HSt (hälsovårdsordning). Kommuns frihet att reglera är här olika stor; i flera fall har den att följa en normalförfattning (t. ex. hälsovårdsordning). Kommun får ej utforma föreskrifterna så att den därmed skapar ett onödigt tvång för medborgarna eller obefogat inskränker deras frihet. En annan rättsskyddsgaranti ligger i den nedan redovisade skyldigheten att underställa den kommunala författningen statlig myndighet.

Vidare äger kommunen anta planer för byggnationen (byggnadsplan, stadsplan och generalplan) ävensom besluta om grunder för tomtindelningen (ByL 1 o. ff. §§). Därmed kan kommunen djupt ingripa i markägarnas rätt.

Lokala trafikföreskrifter angående allmänna vägar m. m. ges av trafiknämnd (lag 4.12.1964).

Den kommunala organisationen

Den kommunala organisationen karakteriseras av maktfördelning mellan en beslutande församling (kommunfullmäktige, kyrkofullmäktige, landsting) samt beredande och verkställande organ (kommunstyrelsen, kyrkoråd, förvaltningsutskott och övriga nämnder). Någon direkt demokrati, som förr utövades på allmän rådstuga i stad, sockenstämma på landet, är ej möjlig i de moderna samhällena. Demokratin är i stället representativ; blott i församling kan kyrkostämma förekomma.

Fullmäktige

De borgerliga primärkommunernas fullmäktige och landstingsmännen väljs samtidigt med riksdagsvalet (VL). Kyrkofullmäktige åter väljs den tredje söndagen i oktober. Mandattiden är liksom för riksdagsledamöterna tre år.

Kommunfullmäktige utses till det udda antal som de själva fastställer. Ett med hänsyn till befolkningsunderlaget fastställt minsta tal gäller, däremot ej längre något tvingande högsta tal; avskaffandet av denna begränsning har till motiv en strävan att aktivisera intresset för kommunal verksamhet. I Stockholm är antalet dock lagbestämt till 101. För kyrkofullmäktige gäller alltjämt att deras antal skall ligga inom en fastställd ram med såväl maximi- som minimiantal

fastställt i lagen. I landsting utses en för varje valkrets och därutöver en för varje påbörjat tal om 5 000 invånare. Suppleanter skall utses för fullmäktige och landstingsmän, om det beslutande organet så bestämmer, varvid även antalet skall anges. Suppleant inträder för avgående partikollega och kallas till sammanträde vid frånvaro.

Rösträtt vid kommunala val tillkommer svensk, som är mantalsskriven inom den borgerliga primärkommunen, respektive församlingen, senast under nästföregående år fyllt 19 år och ej eljest är omyndig. Vid val till kyrkofullmäktige krävs även medlemskap i svenska kyrkan. Närmare regler finns i den nu för riksdags- och kommunallag gemensamma VL. För valbarhet krävs rösträtt och bosättning inom kommunen. Vissa tjänstemän är obehöriga på grund av tjänsteinnehav. Dit hör landshövding, länsöverdirektör och avdelningschef vid länsstyrelse, vid val av kyrkofullmäktige även biskop samt i fråga om borgerliga kommuner den tjänsteman, som enligt kommunens uppgift intar en ledande ställning.

Valen av fullmäktige och landstingsmän är numera väljarnas enda möjlighet att direkt påverka den kommunala politiken. Emellertid har även i fråga om kommuner röster höjts för en mera direkt demokrati. Bland åtgärder, som övervägs, märks anordnandet av kommunal folkomröstning (ovan s. 173).

De kommunala uppdragen var ursprungligen oavlönade hedersuppdrag. Självstyrelsen skulle handhas av frivilliga krafter. Denna grundsats vidhålls alltjämt i KL. Kommunal förtroendeman har ingen på uppdraget grundad rätt till *ersättning*. Sedan uppgifterna kommit att kräva allt större arbetsinsatser och rekryteringen blivit bredare, har denna princip dock modifierats så att kommun erhållit möjlighet att fullt ut ersätta förtroendemännen för deras arbete. Därmed har, liksom för riksdagsmännen, gränsen mot tjänstemännen blivit mindre skarp.

Fullmäktige har, liksom riksdagsmännen, endast ett begränsat ämbetsansvar, nämligen för tagande av muta och brott mot tystnadsplikt (BrB 20: 2 o. 3). Man har ej velat hämma deras verksamhetsmöjligheter genom mera vidsträckta ansvarsregler. För andra förseelser än ämbetsbrott kan dock ansvar ifrågakomma, såsom för ärekränkning, även om ett anförande i kommunal församling kan anses vara en privilegierad situation. En fullmäktig kan även avsättas som påföljd för ämbetsbrott, begånget i annan tjänst (BrB 20: 7) eller för allmänt brott (BrB 20: 8).

Fullmäktiges centrala uppgift är att utöva kommunens beslutan-

derätt (KL 4 §). Med detta stadgande är även maktfördelningen mellan fullmäktige och nämnder angiven. Fullmäktiges beslutanderätt kan ej utan laga stöd delegeras å annan, varken till kommunal nämnd (RÅ 1944: 51) eller till utomstående (RÅ 1948: 19; jfr dock om kommunala bolag m. m. nedan s. 192). Genom sådan delegation skulle väsentliga kommunala rättsgrundsatser åsidosättas. Förslag till vidgad legal delegationsrätt har avvisats.

Det kan emellertid understundom vara praktiskt att göra gränsdragningen mellan beslutanderätt och verkställighet mindre skarp, bl. a. enär fullmäktige jämförelsevis sällan sammankommer till möte. I praxis har man därför godtagit att vissa beslut inom området för verkställigheten fattas av nämnd. Härvid krävs dock att fullmäktige angivit vissa ramar, inom vilka besluten på verkställighetsplanet skall falla. Fullmäktige äger sålunda överlåta beslutanderätt för rutinmässiga förvärv eller försäljningar av mark på en fastighetsnämnd enligt vissa direktiv. En mera allmän delegation har i praxis tillåtits i fråga om avtals- och lönefrågor (RÅ 1934: 16).

Kompetensfördelningen mellan fullmäktige och nämnd innebär å andra sidan att nämnderna har vissa fredade områden, där fullmäktige ej kan ingripa genom beslut. Detta gäller både kommunstyrelsen (RÅ 1950: 26) – som har ett vittgående förvaltningsuppdrag enligt KL 30 § – och speciella nämnder.

Ärende kan anhängiggöras hos kommun- och kyrkofullmäktige samt landsting av medlem, genom motion, eller av nämnd, genom skrivelse, men icke av enskild person. Denna regel motsvarar riksdagsrätten. Men till fullmäktige kan jämväl högre myndighet hänskjuta ärende; därmed avses regeringen, centralt ämbetsverk och länsstyrelse (KL 18 §, LtL 21 §). Genom att rikta en framställning till sådan myndighet kan även den enskilde kommunmedlemmen faktiskt aktualisera ett ärende, enär myndigheten vanligen inhämtar kommunens yttrande före beslut i saken. Ärende måste emellertid falla inom ramen för den kommunala kompetensen.

Fullmäktige kan emellertid genom *interpellation* eller *enkel fråga* aktualisera ett spörsmål. Interpellation skall skriftligen framställas och vara motiverad. Den kräver fullmäktiges samtycke och bör besvaras av den för saken ansvarige. Interpellation kan följas av allmän debatt. Institutet enkel fråga är ej författningsreglerat; möjligheten att framställa sådan beror av fullmäktiges och vederbörande adressats samtycke. Den kan ej följas av allmän debatt. Även för dessa institut gäller en begränsning. Ämnet måste falla inom det område som tillhör den kommunala kompetensen på grund av KL.

Frågor inom de speciella förvaltningsområdena kan alltså ej aktualiseras på detta sätt (KL 23 §, LFS 26 §, LtL 33 §).

För *förfarandet* hos fullmäktige gäller följande regler, vilka sanktioneras genom besvärsrättsgrunden att beslutet »ej tillkommit i laga ordning».

1. Alla ärenden skall vara beredda; liksom i riksdagen råder beredningstvång (KL 19 §, LFS 22 §, LtL 30 §). Beredningen ankommer på den nämnd eller beredning dit ärendet av sakliga skäl hör eller av en eller flera för beredning utsedda personer. Varje ärende skall dock jämväl passera kommunstyrelsen (kyrkorådet, förvaltningsutskottet), som äger att yttra sig därom. Beredningstvånget gäller dock ej för val och vissa brådskande ärenden.

2. För att ärende skall kunna behandlas måste det vara upptaget på kallelselistan till sammanträdet. Ett undantag kan dock göras för ärende som är berett och är av brådskande natur. Sådant ärende kan med alla fullmäktiges medgivande upptas till omedelbart avgörande (KL 21 §).

3. Jävig fullmäktig äger ej delta i debatten eller beslutet. Härvid har den markanta åtskillnad vuxit fram mot riksdagsrätten att beslut, vari jävig deltagit, efter besvär skall upphävas; i riksdagen är talmannens kontroll av förhandlingarna den enda garantin. Kommunalt beslut hävs härvid av besvärsmyndighet oavsett om den jäviges röstning påverkat utgången eller ej (RÅ 1964: 54); däremot är jäv ej nullitetsverkande. Jävsgrundsatsen som uttrycks i 1953 års KL 16 § iakttogs i praxis såsom oskriven rättsregel även dessförinnan i flagranta fall.

Emellertid är den jävsregel som vuxit fram i kommunalrätten mindre vittgående än de för domstolar och förvaltningsmyndigheter gällande. Endast eget intresse och närmare anförvanters (släktskapsrelationerna se RB 4: 13) är jävsgrundande; ställföreträdarjäv, tvåinstansjäv eller det allmänna delikatessjävet finns ej här. Kommunerna har ansetts böra äga större handlingsfrihet än myndigheter och domstolar.

Jäv konstateras i första hand av ordföranden. Bestrider fullmäktigeledamoten att jäv föreligger, äger han begära beslut därom av fullmäktige. Om han godtar ordförandens förklaring, kan han likväl efter besvär få jävsfrågan prövad och angripa det beslut som utan hans deltagande fattats (RÅ 1967: 48).

Ordföranden framställer ärendena till överläggning, redogör för vad som förekommit i ärendet och beredningsorganens yrkanden. Härefter kan debatt äga rum. I debatten äger kommunstyrelsens

ordförande (kyrkorådets, förvaltningsutskotts) och den ledande kommunala tjänstemannen (jfr 7 §) delta; i kyrkofullmäktige har kyrkoherden alltid denna rätt. Vidare äger nämndordförande och vice ordförande samt revisorer yttra sig i de ämnen som tillhör deras verksamhetsområden (KL 17 §). Fullmäktige kan även höra kommunal tjänsteman i visst ärende, varom beslut måste fattas för varje särskilt fall. I landstinget äger landshövdingen närvara och delta i överläggningen. Yttranderätt innebär ej förslagsrätt.

För debatten gäller inga andra begränsningar än BrB:s stadganden till skydd för allmänna och enskilda intressen. Den kan icke avklippas genom majoritetsbeslut (RÅ 1952: 22; 1971: 55). Debatten är offentlig, därest ej fullmäktige för visst fall beslutar om stängda dörrar; suppleant äger likväl närvara (KL 27 §). Sådant beslut kan vara motiverat av diskretionsskäl, t. ex. en affärsuppgörelse. Är sammanträdet offentligt, kan upptagning av vad därvid förekommer äga rum, t. ex. bandinspelning (RÅ 1963: I 174).

Sedan debatten avslutats fattas beslut över föreliggande yrkanden. Beslutet måste alltid vara offentligt. Det skall hålla sig inom ramen för det anhängiga ärendet; nytt förslag kan ej få föranleda beslut, enär det ej är berett och kungjort (RÅ 1950: 28). Yrkande kan avse antingen beslut i sak eller bordläggning. Bordläggning skall medges, om minst en tredjedel – i landstinget en tiondedel – av de närvarande (jävig räknas ej med) förenar sig om yrkandet. Är fråga om val eller om förnyad behandling, krävs sedvanlig majoritet.

Beslut fattas antingen genom acklamation eller, om så yrkas, efter omröstning. Denna är öppen utom vid val och tjänstetillsättning. I förra fallet har ordföranden utslagsröst vid lika röstetal, vid sluten omröstning måste lotten skilja.

Före beslutsfattandet skall ordföranden framlägga proposition. Därom stadgar KL endast att den skall kunna besvaras med ja eller nej. I övrigt har regler utformats i praxis och har ibland intagits i arbetsordningar. Vid flera yrkanden röstas om kontraproposition. Finner ordförande förslag olagligt, skall han vägra proposition; frågan kan underställas fullmäktige (22 §).

Vid sidan av det formella fullmäktigsammanträdet kan emellertid enskild sammankomst anordnas genom beslut av majoriteten, då även utomstående må yttra sig. Härvid föreligger emellertid å andra sidan icke någon närvaroplikt för de fullmäktige.

Över fullmäktiges förhandlingar förs *beslutsprotokoll*, ej diskussionsprotokoll, och detta svarar ordföranden för. Minimikraven

på protokollet anges i KL 24 §, LFS 27 §, LtL 34 §. Emellertid har fullmäktig, som deltagit i avgörandet, rätt att i protokollet införa skriftlig reservation, därest han före sammanträdets slut anmäler denna önskan. Reservationen skall avlämnas senast vid justeringen. I denna kan han utveckla sin mening.

Protokollet skall justeras av ordföranden och minst två justeringsmän samt anslås inom viss kortare termin, enligt KL och LFS tio dagar. Det kan justeras omedelbart, om fullmäktige beslutar därom. Protokollet äger ej ovillkorligt vitsord utan kan motbevisas (RÅ 1954: I 54).

Styrelse och nämnder

Ärendenas *beredning* och *verkställighet* ankommer i enlighet med den kommunala maktdelningen på nämnder och andra förvaltningsorgan.

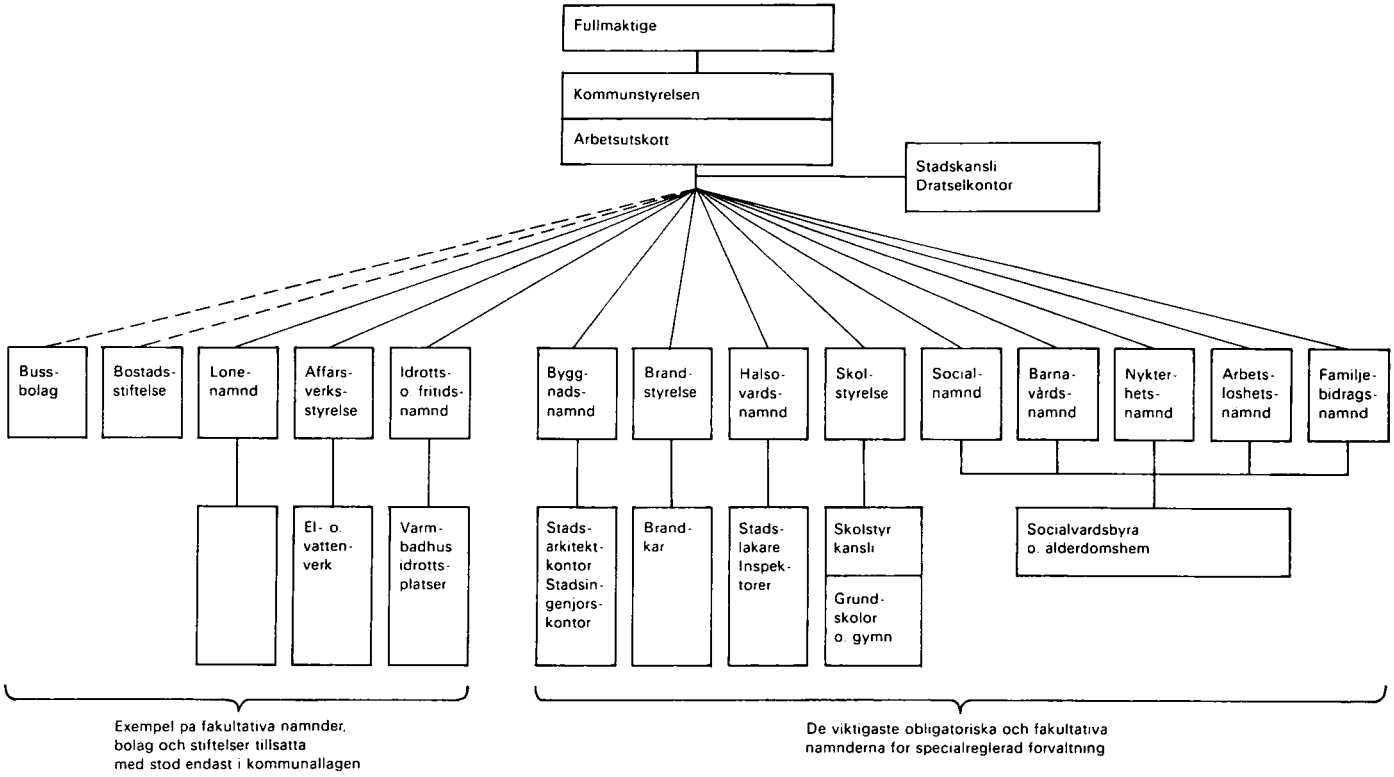
Till skillnad från fullmäktige har nämndledamöterna (förtroendemännen) fullt ämbetsansvar. Detta innebär att JO kan granska deras verksamhet även om han i samband därmed skall beakta den kommunala självstyrelsens särskilda krav (JO instr. 14.12.1967 7 §). JO har härvid tagit upp problem ej endast på den specialreglerade förvaltningens område utan även på den allmänna kommunalrättens. I ämbetsansvaret ligger vid sidan av den under hand verkande politiska dirigeringen den främsta garantin för att nämnderna fullgör de på dem ankommande uppdragen på korrekt sätt och i rätt tid.

Ett för kommunalpolitiken utmärkande drag är att partierna kan beredas proportionellt inflytande på nämnders sammansättning. Detta utnyttjas vanligen. Kommunstyrelse, kyrkoråd, landstingets förvaltningsutskott och fakultativa nämnder väljs proportionellt, om visst minsta antal av de röstande begär det. Detta antal får man, om de väljandes antal delas med antalet som skall väljas plus ett. Om förfaringssättet se lag 15.4.1955. Även flertalet specialreglerade nämnder kan utses på samma sätt, dock ej nykterhetsnämnd och hälsovårdsnämnd. Ordförande och vice ordförande i kommunstyrelsen och nämnder utses däremot genom majoritetsval.

I de kommunala nämnderna finns ej någon partsrepresentation.

Om försöksverksamhet avseende rätt för kommuns anställda att närvara vid den egna förvaltningsnämndens sammanträde se s. 191.

Förvaltningen är sålunda icke helt beroende av en politisk majoritet. Förhållandet har kritiserats, bl. a. ur synpunkten av enhetlig politisk ledning och önskemålet om fullständig återverkan av valut-



Figur 5. Skiss över en borgerlig primärkommuns organisation.

slaget; härvid bortses då från de uppenbara olägenheterna på den kommunala nivån av ett genomfört majoritetsstyre (jfr SOU 1972: 32).

Främst bland nämnderna är *kommunstyrelsen* (tidigare kommunalnämnd, i stad drätselkammare), som har sin motsvarighet i kyrkorådet och landstingets förvaltningsutskott. Dessa organ väljs av fullmäktige (landsting) till det antal de själva bestämmer, dock lägst fem. Tillika utser de väljande styrelsens ordförande. För valbarhet gäller samma krav som för fullmäktige, men även den som ej är fullmäktig kan väljas. Obehörig är emellertid verkschef, som lyder under styrelsen (såsom fallet är med cheferna för de kommunala kontoren och verken). I kyrkorådet är församlingens kyrkoherde självskriven ledamot, men ej längre självskriven ordförande.

Kommunstyrelsen (kyrkoråd, förvaltningsutskott) skall leda kommunens förvaltning och utöva överinseende över övriga nämnder. Dess centrala ställning bygger på att den har att bereda alla ärenden, uppgöra budgeten, handha den ekonomiska förvaltningen. Styrelsen äger även föra kommunens talan inför domstol; för detta krävs ej längre beslut av fullmäktige för varje fall. Vissa särreglerade nämnder har dock självständig processbehörighet. Har centraliserad medelsförvaltning införts, förvaltar styrelsen även de medel som anslås till specialreglerad nämnd. Om kyrkorådets särskilda uppgifter se LFS 43 §; det förvaltar även lokalkyrkans egendom och äger kära och svara för detta rättssubjekt.

Borgerlig primärkommun kan emellertid inrätta särskild drätselnämnd för den ekonomiska förvaltningen; syftet är att bereda kommunstyrelsen bättre möjlighet att ägna sig åt övriga uppgifter (KL 47 §). För kommunstyrelsen – och i förekommande fall drätselnämnden – skall fullmäktige anta reglemente.

Vid sidan av kommunstyrelsen (kyrkorådet, förvaltningsutskottet) finns nämnder och andra förvaltningsorgan. Dessa kan vara a) fakultativa enligt KL eller b) obligatoriska enligt speciallag eller c) fakultativa enligt speciallag.

Kommun kan inom det av enbart kommunallag reglerade förvaltningsområdet (ibland kallad »egenförvaltning» efter tysk förebild) organisera nämnderna efter eget omdöme. Fullmäktige kan ge dessa nämnder allmänna direktiv för deras verksamhet, däremot ej ingripa i deras löpande funktioner, beredning, förvaltning och verkställighet. Härför har varje nämnd sitt ansvar, som ej kan delas (RÅ 1950: 26). Man betecknar detta »det odelade ansvarets princip».

De särskilda författningar som reglerar kommunal verksamhet (ibland kallad »självförvaltning») ålägger ofta kommunen att tillsätta nämnd för den reglerade uppgiften.

Inom den borgerliga primärkommunen tillsätts exempelvis följande fakultativa nämnder: En fastighetsnämnd, en fritidsnämnd, en gatunämnd, en idrottsnämnd, en industriverksstyrelse och en lönenämnd.

Enligt specialförfattning måste kommun tillsätta barnavårdsnämnd (BvN), byggnadsnämnd (ByN), hälsovårdsnämnd (HvN), skolstyrelse (SkolSt), socialnämnd (SocN) och nykterhetsnämnd (NN), om ej dess uppgifter anförtros socialnämnden.

Kommun kan tillsätta arbetslöshetsnämnd, bostadsnämnd, brandstyrelse och civilförsvarsnämnd; de uppgifter varom här är fråga kan dock i stället anförtros åt kommunstyrelsen eller annat organ.

De specialreglerade nämndernas ställning är i väsentliga hänseenden annan än de fakultativas. Tvingande regler kan finnas om nämnds sammansättning, uppgifter och förfarande. De innebär då att nämnd äger en självständig beslutanderätt och hindrar fullmäktige och kommunstyrelsen att befatta sig med nämndernas förvaltning. Fullmäktige kan ej heller, såsom i fråga om de fakultativa nämnderna, förändra de specialreglerade nämndernas kompetens.

För de specialreglerade nämnderna gäller i flera fall tvingande regler om ledamotskap; de avser att tillföra nämnderna önskvärd specialkunskap, i vissa fall ur rättsäkerhetssynpunkt. I BvN bör ingå en jurist, i NN och HvN en läkare.

På några områden har i allt större utsträckning en »horisontal» lösning av praktiska skäl eftersträvats. Uppdelningen på olika nämnder har då övervunnits, även i fråga om specialreglerade. Så kan fullmäktige besluta om centraliserad medelsförvaltning, ehuru denna i princip ankommer på varje nämnd för sig (KL 43 §, jfr 62 o. 66 §§). Centraliserad upphandling, fastighets- och förrådsförvaltning är även möjlig. I fråga om tjänstetillsättning är läget oklart; på socialförvaltningens område märks att centraliserad dylik möjliggjorts genom särskild lag 22.5.1953.

Genom lag 5.6.1970 har borgerlig primärkommun fått möjlighet att sammanföra den sociala verksamheten till en centralnämnd, som då ersätter social-, barnavårds- och nykterhetsnämnderna. Om kommun utnyttjar denna möjlighet, kan den tillsätta sociala distriktsnämnder. Varje nämnd har då hand om ett socialvårdsdistrikt. De stora kommunerna är alltför stora områden. Reformen sam-

manhänger med den moderna princip för socialvård som kallas familjevård; en och samma familj bör ej göras till föremål för åtgärder av olika nämnder och tjänstemän, utan dessa bör sammanställas på en hand.

De specialreglerade kommunala nämnderna kan även vara underkastade aktiv kontroll av statligt organ. Över den kommunala nykterhetsvården har sålunda statliga länsnykterhetsnämnder att utöva tillsyn, länsstyrelserna och socialstyrelsen har vittgående befogenheter på alla de sociala nämndernas område, länsskolnämnderna på undervisningens.

Förutom nämnder kan kommunfullmäktige tillsätta kommittéer och beredningar för tillfälliga uppdrag, särskilt för utredningar men även för fortlöpande verksamhet.

Slutligen har kommun att välja ledamöter i nämnder för lokala beslut eller medverkan i allmän verksamhet, såsom i trafiknämnd samt hela valnämnden; enligt LAF utser kommun försäkringsnämnd för prövning av vissa pensionsfrågor m. m. (18: 24).

Nämndorganisationen kan byggas ut genom val av *heltidssysselsatta förtroendemän,* vilka kan verka som ordförande i de tyngre nämnderna (kommunalråd, landstingsråd). I Stockholm har detta sin motsvarighet i borgarråden, vilka tillsammans utgör borgarrådsberedningen »till vinnande av enhetlighet i förvaltningen». Ordföranden i denna är tillika ordförande i drätselnämnden. Kommunalråd m. fl. kan väljas utanför fullmäktiges krets men måste äga något kommunalt uppdrag. De kan väljas med majoritetsval.

Landstingens förvaltningsorganisation är uppbyggd efter förebild av den borgerliga primärkommunen. Emellertid finns vissa skillnader. Förvaltningsutskottet (FU) intar, på grund av att landstinget så sällan möter, en än mera dominerande ställning än kommunstyrelsen; det äger företräda kommunen mellan mötena (LtL 41 §). FU:s ställning har dock modifierats sedan särskilda landstingsutskott inrättats, vilka vid sidan av förvaltningsutskottet har att bereda alla ärenden för landstinget. Att märka är att även annan kommunmedlem än landstingsman kan väljas till utskottsledamot.

Vid sidan av förvaltningsutskottet finns fakultativa och specialreglerade obligatoriska organ. Förvaltningsutskottet kan emellertid fungera i stället för obligatoriskt organ och kan därmed få än större uppgifter samlade till sig. Såsom specialreglerat organ märks särskilt sjukvårdsstyrelsen, som leder landstingskommunens främsta uppgift, sjukvården. Heltidssysselsatta förtroendeämbetsmän (lands-

tingsråd) förstärker nämndorganisationen.

Till skillnad från den normala primärkommunala förvaltningsorganisationen kan den landstingskommunala organiseras i tre instanser. Medan det under kommunfullmäktige vanligen finns blott ett förvaltningsorgan på varje område, har landstinget ofta en tredje förvaltningsnivå. Skälet till detta är landstingsområdenas stora omfattning, vilket gör det svårt att centralt handha lokala uppgifter vid sjukhus och skolor.

I fråga om *förfarandet* hos nämnd och annat organ märks att FL icke gäller för de kommunala myndigheter vilkas beslut överklagas enligt KL (se nedan s. 196). För specialreglerade nämnder däremot blir, i den mån vederbörande författning föreskriver förvaltningsbesvär, FL – även dess jävsregler – gällande, något som återigen framhäver skillnaden mellan oreglerad och reglerad kommunal förvaltning (FL 2 §). För BvN och NN har genom stadganden i vederbörande speciallag föreskrivits att FL i vissa delar gäller alla av dessa nämnder fattade beslut.

För de organ som ej är underkastade FL gäller emellertid vissa i annan ordning utfärdade bestämmelser. I fråga om jäv stadgar KL 37 §, LFS 50 § och LtL 48 § samma grunder, som gäller för fullmäktige och landsting. Vidare gäller en quorum-regel, som kräver närvaro av mer än halva antalet ledamöter för beslutsmässighet (KL 37 §, LtL 48 §, LFS 50 §). För omröstning, men ej för bordläggning, gäller samma regler som i fullmäktige (38 §).

Till skillnad från fullmäktige kan nämnd *delegera* sin beslutanderätt i vissa ärenden. För detta krävs dock särskilt laga stöd (RÅ 1962: 61). Nämndens rent faktiska åtgärder – som ej leder till överklagbart beslut – kan alltid uppdras åt annan. Laga stöd för beslutsdelegation föreligger i fråga om kommunstyrelse och fakultativ nämnd i KL 43 o. 45 §§, varvid en förutsättning i fråga om kommunstyrelsen är att kommunfullmäktige i reglemente medgivit delegationen; framställningar och yttranden till fullmäktige måste dock beslutas av nämnd i dess helhet. (Motsvarande regel i LFS 56:2 §, LtL 52 §.)

Delegation kan äga rum till avdelning av nämnd, till ledamot, suppleant eller tjänsteman hos nämnden. Motsvarande regler möter i vissa specialförfattningar (t. ex. BvL 12 §, NvL 8 §, HSt 12 §, BySt 7 §). Delegation till utomstående är ej tillåten.

Nämnds *sammanträden* är slutna. Suppleanter äger dock närvara och skall underrättas om möte. Nämnd äger icke kalla utomstående

till sammanträde, i annat fall än att enighet därom råder för varje särskilt tillfälle. Skolstyrelse har därför ej kunnat generellt medgiva elevrepresentation (RÅ 1969: 51) och kommunalråd, som ej tillhör nämnd, kan ej beredas en generell rätt att närvara (RÅ 1968: 11). Sakkunnig kan dock kallas av specialreglerad nämnd med majoritetsbeslut. I några fall skall sakkunnig närvara och äga yttra sig (SochjL 5 §, BvL 10 §, NvL 6 §, HSt 9 o. 10 §§, jfr BySt 4 § om tjänstemäns närvarorätt).

I samband med strävandena att vidga s. k. företagsdemokrati har kommun och landsting (lag 2.6.1972) fått rätt att hos regeringen begära generellt bemyndigande för nämnd att låta tjänstemän närvara utan beslutanderätt vid nämndsammanträde, dock ej kommunstyrelsens; dess verksamhet anses alltför politiskt ömtålig. Förslag om vidgad representation övervägs.

Slutligen märks att FL:s regler om rätt för part att närvara vid sammanträde och att yttra sig gjorts tillämpliga i BvL 19 o. 20 §§ samt NvL 13 §.

Kommunala tjänstemän

Nämnderna, som handhar den löpande förvaltningen, anställer härför *tjänstemän*. Vid sidan av det lekmannaelement som ursprungligen skulle svara för den kommunala verksamheten har med tiden en byråkratisk apparat kommit till stånd.

Då den kommunala förvaltningen ursprungligen skulle handhas av valda ombud, har kommunalförfattningarna kommit att sakna regler om tjänstemän. GRF:s stadganden om befordran (28 §) och anställningstrygghet (RF 35–36 §§) gäller ej kommun i annan mån än då speciallag (på sjukvårdens, skolväsendets och domstolsväsendets områden) upptagit motsvarande föreskrifter. Först med besvärsnämnderna (se nedan) återspeglades det byråkratiska elementets förhandenvaro i kommunerna.

Anställningsvillkoren reglerades länge ensidigt i olika kommunala löne- och pensionsreglementen, vilka dock med tiden genom kommunförbundens verksamhet gjordes uniforma. Reglementenas föreskrifter uppfattades som ingående i det individuella avtal som fingerades föreligga mellan kommunen och dess tjänsteman. En begränsad anställningstrygghet efter längre tids tjänstgöring kunde vinnas. Även disciplinärrättsliga regler utbildades. Med tiden ut-

formades även ett lönesystem efter förebild av det statliga.

Med kommunaltjänstemannalagen 3.6.1965 (KTML) har kollektivavtalet blivit ett inom kommunalförvaltningen tillåtet instrument för fastställande av anställningsvillkor, varjämte stridsmedel möjliggjorts. Liksom för den statliga förvaltningen gäller emellertid vissa begränsningar i de ämnen som kan regleras i kollektivavtal; avtal får ej träffas om tjänsteorganisationens utformning, myndigheternas arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet och rätt till annan ledighet än semester. Däremot är här ej regler om tjänstetillsättning, entledigande och disciplinärrätt undantagna.

För vissa grupper kommunala tjänstemän gäller emellertid härutöver en kommunal tjänstemannastadga, som motsvarar TMSt för den statliga sektorn, nämligen efter regeringens förordnande för kommunalt anställda lärare, läkare, församlingspräster och kyrkomusiker. För övriga kommunaltjänstemän gäller endast en intern kommunal tjänstemannastadga.

Förhandlingar förs för kommunens räkning av kommunförbundet enligt kommunala delegationslagen 27.3.1954. För de grupper där regeringen eller myndighet skall medverka vid villkorens fastställande företräds kommunerna dock av AvtV (lag 3.12.1965).

I fråga om stridsmedel, fredsplikt, organisationers ansvar, neutralitet m. m. gäller motsvarande regler som inom den statliga sektorn. Lockout beslutas av varje kommun för sig, utom i fråga om de tjänstemän som har sin motpart i AvtV.

Liksom staten kan även kommun, trots kompetensreglerna i KL 3 o. 4 §§, begagna privaträttens former och driva verksamhet i form av *bolag* (stiftelse eller anstalt). Denna möjlighet till en mera smidig förvaltningsform utnyttjas i rik mån. Rättsligt skapar detta problem, uppmärksammade särskilt av kommunalrättskommittén (SOU 1965: 40). För anslag till sådan verksamhet måste i vart fall samma krav som på andra kommunala anslag ställas (se nedan), men därmed är icke någon garanti skapad för att det privaträttsliga subjektet senare följer de för kommunerna gällande kompetensreglerna. Först om det enskilda subjektet behöver nytt anslag av kommunala medel, kan dess verksamhet kontrolleras. Problemställningen belyses i RÅ 1966: 49, där anslag för visst aktiebolag upphävdes, då garantier för ändamålet ej förelåg i bolagsordning eller avtal; jfr RÅ 1966: 7. Vidare innebär det förhållandet att en uppgift anförtrotts privaträttslig bildning att de offentligrättsliga reglerna, som ofta är viktiga rättsskyddsgarantier, sätts ur kraft. Detta gäller t. ex. offentlighetsprincipen, besvärsrätten och ämbets-

ansvaret, varför man övervägt att låta dylika principer även gälla för kommunalägda bolag, något som dock ej ännu kunnat förverkligas. Klart är därför att sådana uppgifter, som enligt lag ankommer på kommunalt organ, icke kan uppdras åt kommunägt företag. Däremot möter icke hinder mot att använda privaträttens former för affärsdrift, industriverksamhet, bostadsbyggande, markköp m. m. Detta kan medföra fördelar från praktisk synpunkt; man behöver t. ex. ej avvakta ett besluts laga kraftvinnande för att avsluta en affär eller riskera att beslutet genom överklagande blir föremål för en tidskrävande kontroll.

Den kommunala hushållningen

För den kommunala *hushållningen* gäller vissa regler av central betydelse, som i några avseenden ger denna en annan karaktär än statens. Kompetensregeln i KL 3 § sätter snävare gränser för möjlighet att bevilja anslag än vad som gäller för riksdagen. *Likställighetsgrundsatsen* innebär att kommunens medelsbehov skall täckas med kommunalskatt, i den mån avkastningen av kommunens tillgångar och inkomst av rörelse ej förslår (KL 51 §). Särbeskattning av olika grupper är ej tillåten, ej heller får avgiften sättas högre än till självkostnaden; genom lagregler kan dock undantag göras, se ovan s. 178 f. Hundskatten följer särskilda regler (KF 17.5.1923).

Beslutar fullmäktige ett anslag, måste de samtidigt lämna anvisning på medel för täckning härav (KL 52 §). Anslaget måste vara ändamålsbestämt; minimikravet är att det lämnas för oförutsedda behov. Anslaget är samtidigt ett utanordningsbemyndigande; medlen ställs till vederbörandes förfogande.

För de kommunala tillgångarna gäller särskilda skyddsregler. Den fasta och lösa egendomen får ej minskas. Har anläggningstillgång försålts, får medlen användas för betalning av motsvarande lån eller återanskaffning; eljest skall medlen fonderas men kan användas efter regeringens medgivande (KL 50 §).

Tanken bakom dessa regler är att den levande generationen ej skall äga förbruka vad de tidigare bragt samman till efterlevandes gagn. Omvänt skall den levande generationen ej obehörigen belastas med utgifter för de efterkommande; överdriven fondbildning bör därför ej förekomma, ehuru möjligheterna att fondera nu vidgats. Medgivna fonder är pensionsfond, kassaförlagsfond för rörelsekapi-

tal, allmän och särskild investeringsfond samt skatteregleringsfond för utjämning mellan olika år. För annan fondbildning krävs regeringens medgivande, liksom för utnyttjande av fondmedel utanför angivet ändamål.

Kommuns möjlighet att sätta sig i skuld är jämväl begränsad. Beslut om upplåning utöver en i lagen angiven fri lånerätt måste underställas regeringen, som härvid prövar ej blott lagligheten i beslutet utan dess lämplighet ur kommunens egen och statens synpunkt. Häri ligger en av de främsta möjligheterna för regeringen att utöva inflytande över den kommunala verksamheten (KL 58 §).

Motsvarigheten till statens budget är den kommunala *utgifts- och inkomststaten*. Den hushållsplan som kommunalförordningarna föreskrev var avpassad efter äldre enkla förhållanden. Man intolkade emellertid i de knapphändiga reglerna härom vissa grundprinciper. Utgiftsposterna i budgeten innebär ej i och för sig någon skyldighet att göra avsedd utgift; beslutet kan såväl av fullmäktige som nämnd ändras, därest ej en post undantagsvis erhållit avtalsrättsliga verkningar. Budgeten är en bruttobudget; anslagsposterna måste falla på budgetåret, så vitt ej annat beslutats. Budgetåret sammanfaller till skillnad från det statliga med kalenderåret, men reservationsanslag för utgifter efter budgetårets utgång kan beslutas. Budgeten måste vara balanserad.

Även på detta område har utvecklingen präglats av den kommunala verksamhetens expansion. Härvid har de olika kommunerna medgivits stor frihet att utveckla sin praxis. Vissa enhetliga principer har dock utformats, delvis föranledda av staten. Budgetuppställningen har utvecklats så att tio huvudtitlar uppställts. Budgeten uppdelas på en drift- och en kapitalbudget; den förra redovisar budgetårets driftsförhållanden, den senare transaktioner av betydelse för kapitalbildningen under året. Budgeten presenteras som en huvudstat; denna upptar specialstaternas huvudsummor. Vid budgetårets slut upprättas en tilläggsstat, som redovisar under året beviljade anslag och deras täckning. I budgeten skall upptas överskott eller underskott enligt nästföregående års avslutade räkenskaper.

Förslag till den kommunala staten skall före september månads utgång uppgöras av kommunstyrelsen, som härvid har tillgång till övriga nämnders petita. Staten skall därefter antas av fullmäktige före oktober månads utgång. Viss möjlighet till förlängning av dessa frister finns (KL 54 §).

Den kommunala förvaltningen granskas årligen före den 31 decem-

ber av valda *revisorer,* vilka ej får vara medlemmar av kommunstyrelsen eller redovisningsskyldiga i förhållande till kommunen; för revisorerna gäller samma jäv som för fullmäktige (KL 63 §). Revisorer må jämväl utses för granskning av varje nämnds förvaltning, ehuru det normala är en gemensam revision. Revisionen är dels redovisningsteknisk, dels ock en sakrevision, dvs. innebär en granskning ur lämplighets- och laglighetssynpunkt, varvid sakrevision dock ej kan företas i fråga om specialreglerad nämnds förvaltning. Revisorerna har att under våren avge berättelse till fullmäktige, som har att meddela beslut om ansvarsfrihet eller laga åtgärd till tillvaratagande av kommunens rätt. Anställs ej talan inom ett år från berättelsens avgivande, anses ansvarsfrihet beviljad utom i fall av brottslig handling. Härvid krävs uttryckligt beslut om ansvarsfrihet (KL 66 §).

Kommunerna och staten

Hänsynen till den kommunala självstyrelsens princip utesluter emellertid ingalunda ett starkt statligt inflytande över den kommunala verksamheten. »Utmärkande för de moderna kommunernas roll», uttalade föredragande departementschefen i kommittédirektiv 21.5.1970, »är att de deltar i hela samhällsbyggnadsprocessen . . . Det ömsesidiga beroendet mellan statliga och kommunala avgöranden har ökat starkt. Samhällsplaneringen förutsätter ett ständigt samspel mellan stat och kommun.»

Förhållandet belyses åskådligt av länsdemokratiutredningen: »Den kommunala sektorns tillväxt och roll inom den offentliga sektorn visar klart, hur kommunerna nu uppfattas som en del av samhällsförvaltningen i stort. Liksom den statliga förvaltningens olika organ uppfattas kommunerna som en del av samhällsförvaltningen underställd statsmaktens suveränitet»(SOU 1968: 47).

Denna utveckling har fått utgöra ett av motiven för gemensam valdag för riksval och kommunala val, liksom för den lagstiftning som år 1969 gett kommunerna rätt att meddela understöd till politiska partier.

Tidigare var det statliga inflytandet starkt över städernas och landstingens organ.

I städerna fungerade magistraten under borgmästaren som organ för en aktiv statskontroll; denna institution avskaffades med lag 20.11.1964. I städer tillkomna efter 1932 fungerade kommunal-

borgmästaren som ett byråkratiskt element; ämbetet har numera avskaffats. I landstingen fyllde landshövdingen motsvarande uppgift.

Även om statens inflytande på dessa vägar upphört, gör det sig i dag starkt gällande i andra former, även om behovet av statskontroll numera anses vara mindre sedan kommunalförvaltningarna växt ut till stora byråkratiska organisationer.

Staten kan nu påverka den kommunala förvaltningen

a) genom lagstiftning, se nedan;

b) genom statsbidrag, förbundna med villkor om motprestationer;

c) genom kontroll över kommunala beslut, som utövas i underställningsärenden och vid besvärsprövning (se nedan);

d) inom vissa specialreglerade områden genom ålägganden, såsom att upprätta generalplan och byggnadsplan (ByL 11 o. 27 §§) eller genom vitesföreläggande att fullgöra lagstadgade skyldigheter.

Besvärsrätten

Den kommunala verksamheten har alltid såtillvida varit underkastad en *statskontroll,* som kommunala beslut kan omprövas av statlig myndighet. Denna har antingen formen av a) besvärsrätt eller b) underställningsplikt. På de specialreglerade områdena finns än större möjligheter till statsuppsikt över nämndförvaltningen.

Besvär förutsätter ett beslut. Nämnds åtgärder ansågs länge ej överklagbara såsom endast innebärande beredning eller verkställighet. Senare har besvärsrätt medgivits över verkliga beslut av nämnd, se KL 76: 2.

Besvärsrätten är olika utformad i fråga om beslut enligt KL och i de fall då specialförfattning innehåller besvärsbestämmelse. Detta är emellertid ej alltid fallet och i flera speciallagar avser besvärsbestämmelsen endast vissa ämnen, ej alla beslut som må fattas av nämnd. Finns specialregel, följer besvärsrätten de allmänna förvaltningsrättsliga grundsatserna med besvärsrätt för intressent och allsidig prövning i besvärsinstansen.

Besvärsprövning enligt KL 76 §, LFS 89 § och LtL 78 § åter kan aktualiseras av envar kommunmedlem men ej av annan intressent. Denna vidsträckta saklegitimation för kommunmedlem sammanhänger med den ursprungliga innebörden av den kommunala

kompetensen; varje ärende skulle intressera envar kommunmedlem, som alltså i denna mening var intressent. Numera har besvärsrätten närmast en formell grund.

Kommunal myndighet äger en mera vidsträckt besvärsrätt än statlig, såsom för att tillvarata allmänna intressen (RÅ 1962: 58); de specialreglerade nämnderna äger rätt till fullföljd över besvärsmyndighets beslut ändra nämnds förpliktande (men ej gynnande) avgörande liksom när ett beslut rör nämndens verksamhet.

Besvärsprövningen är kassatorisk. Annat beslut kan ej sättas i stället för det överklagade (enstaka undantag kan iakttas). Besvärsgrunderna är begränsade till frågor om fel i förfarandet, kompetensöverskridande, lagstridighet, brott mot likställighetsgrundsatsen och kränkande av enskild rätt, något som medför att besvär ofta är utsiktslösa, därför att besvärsgrund ej föreligger. Besvärsgrunden enskild rätt kränkt kommer dessutom sällan till tillämpning, då rättsfrågor vanligen kan prövas av allmän domstol, vartill klaganden kan hänvisas i fall, då rättsläget ej är helt klart. Besvärsgrunden har fått betydelse särskilt i tjänstemannarättsliga sammanhang, där ett rättsskyddsbehov förelegat (löne- och pensionärsärenden, entlediganden, disciplinära bestraffningar) samt i klara ekonomiska fall.

Som kontrollmedel är besvärsrätten emellertid bristfällig, enär förfarandet är beroende av att någon överklagar. Sker ej det vinner beslutet laga kraft; frågan om verkan av fel däri blir därför svårbesvarad.

Då besvärsrätt enligt äldre KL allenast tillkom kommunmedlem kom annan intressent att sakna tillgång till rättsmedel. För att avhjälpa denna brist har möjlighet öppnats för kommun att inrätta särskild besvärsnämnd, för prövning på talan av intressent av sådana tjänstemannarättsliga frågor som tillsättning, entledigande och bestraffning. Prövningen är här allsidig. Över nämndens beslut förs talan till länsstyrelse resp. RegR (KL 76: 3 §; LtL 78: 3 §).

Besvärsrätten kan emellertid vara avskuren. I de ämnen varom kollektivavtal träffats äger den fackligt organiserade ej anföra besvär (jfr ovan s. 53).

Besvärstiden är tre veckor från dag för anslag av justerat beslut. Anslagsdagen räknas ej med. Om instansordning se ovan s. 76.

Besvär över borgerlig primärkommuns och kyrkokommuns beslut har emellertid ej blott till resultat att det överklagade beslutet skall omprövas. Det kan även föranleda att besvärsinstansen förbjuder verkställighet, »om skäl därtill äro», i avvaktan på prövningens utgång (inhibition KL 77 §; LFS 90 §).

Underställningspliktiga beslut är för närvarande dels vissa finansiella, dels vissa beslut av normativ innebörd.

Viktigast är kontrollen över kommunernas upplåning. Kommunerna äger en viss underställningsfri lånerätt; lån som går därutöver måste godkännas av regeringen (finansministern), som härvid kontrollerar ej blott beslutens laglighet utan även deras ändamålsenlighet samt upplåningens förenlighet med den allmänna finanspolitiken. Därmed har regeringen en avsevärd makt över särskilt kommunernas investeringar. (Med lån är jämställt tecknande av borgen.)

Av normativa bestämmelser skall kommuns beslut om lokala stadgor och planer underställas regeringen, i vissa fall endast länsstyrelse. Det förhållandet att sådan författning därvid fastställts innebär ej hinder mot senare prövning av dess lagenlighet (se i fråga om hälsovårdsordning RÅ 1967: 10).

9 Medborgerliga rättigheter

Sedan långliga tider har medborgarna eftersträvat ett skydd mot den offentliga makten. Visserligen är staten medborgarnas skydd och stöd. Den har vida uppgifter som främjare av samhällsfriden, upprätthållare av rättsordningen och försvarare av nationens självständighet. Den skall skapa rättvisa mellan grupper och individer, sörja för vård och utbildning, för arbete och försörjning. Men de offentliga myndigheterna kan även handha sin makt så att medborgarnas rätt och intressen kan komma i fara och förödas. Individer och grupper kan förtryckas och till sist utrotas.

Under seklernas lopp har olika metoder prövats för att åt medborgarna bereda rättsligt skydd mot övergrepp från förvaltningens eller folkrepresentationens sida. Behov härav har känts vare sig statsskicket varit monarkiskt eller republikanskt, vilat på maktfördelningsläran eller på folksuveränitetsdoktrin. Så har berömda rättighetskataloger utformats i Förenta staternas konstitution, i Norges Grundlov och i den tyska förbundsrepublikens Grundgesetz, för att nämna några. I begränsad utsträckning har även den allmänna folkrätten motsvarande regler.

Längst går de grundlagsbud som förankrats i kategoriska bud. De syftar, liksom naturrätten, till att skapa okränkbara rättigheter. Ur kunskapsteoretisk synpunkt kan dylika satser kritiseras. I verkligheten är de att uppfatta som erfarenhetssatser, vilka uttrycker vunnen kunskap om värdet av skydd mot ohämmad maktutövning.

Ur andra synpunkter har behovet av ett sådant grundlagsskydd bestritts. Man har hänvisat till att England ej ens har någon grundlag samt till att vårt samhällsskick kunnat utvecklas i gynnsam riktning utan sådant skydd. Man har även menat att det kan verka skadligt hämmande. I KPr 1973: 90 uttalas sålunda att det är »bäst förenligt med folksuveränitetens princip att man inte uppställer några formella hinder för riksdagens normgivning» (s. 204). Man kan ock peka på exempel, där även fast förankrade rättighetskataloger kunnat genombrytas under revolutioner.

Skydd för individerna kan sökas såväl i mellanfolklig reglering som i intern lagstiftning.

Rättighetskonventioner

Efter det andra världskrigets erfarenheter var man angelägen om att i internationell ordning slå fast väsentliga rättsskyddsgarantier. FN antog i detta syfte år 1948 Förklaringen om de mänskliga rättigheterna. Den återger klassiska frihetsgarantier och fogar till dem vissa nya, som återspeglar erfarenheter under senare år. Deklarationen är emellertid ej en traktat och binder därför ej medlemsstaterna.

I anslutning till denna allmänna deklaration har emellertid inom FN:s ram år 1966 antagits en konvention om civila och politiska rättigheter och en annan om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Konventionerna har trätt i kraft 4.1.1969, sedan de ratificerats av erforderligt antal stater, bland dem Sverige.

Dessförinnan hade en konvention 4.11.1950 slutits inom Europarådet angående de mänskliga rättigheterna, även den i anslutning till FN:s förklaring av år 1948. Konventionen har ratificerats av Sverige år 1952 (se KPr 1952: 165). I konventionen förpliktar sig parterna att garantera envar, som befinner sig under deras jurisdiktion, de fri- och rättigheter som anges i art. 2–18: De är de traditionella, skydd till liv, personlig säkerhet, egendom, förbud mot tortyr m. m., rätt till opartisk och offentlig rättegång inför oavhängig domstol, förbud mot retroaktiv strafflag, skydd för privat- och familjeliv, hem och korrespondens, tankefrihet, yttrandefrihet, förenings- och församlingsfrihet, rätt till äktenskap och familjebildning. Kränks någon av dessa rättigheter, skall den kränkte äga effektiv möjlighet till talan inför inhemsk myndighet, även om kränkningen utförts av tjänsteman i tjänsten.

Till denna konvention ansluter sig fem tilläggsprotokoll. Genom det första och det fjärde har kretsen av skyddade rättigheter vidgats. Protokollen har trätt i kraft och ratificerats av Sverige.

Härutöver har Europarådet antagit en social stadga 18.10. 1961. Denna svarar mot de sociala och ekonomiska rättigheter, vilka nämns i FN:s allmänna rättighetsförklaring. De fördragsslutande parterna har här förklarat sig vilja följa vissa principer och rättsgrundsatser på berörda områden.

Till skillnad från FN:s är Europarådets konvention garanterad genom möjlighet till rättsligt förfarande inför internationellt forum. En kommission har upprättats i Strasbourg, till vilken klagan kan riktas mot medlemsstat på grund av kränkning av någon av de garanterade rättigheterna; en förutsättning för kommissionens behörighet är dock att staten underkastat sig dess jurisdik-

tion. Inte bara stater utan även enskild person kan vända sig dit. Kommissionen skall i första hand söka åstadkomma en uppgörelse. Lyckas ej detta har kommissionen att i rapport till Europarådets ministerkommitté ange, om vederbörande stat brutit mot konventionen eller ej. Kommittén kan förelägga staten att vidta åtgärder till rättelse, om den befinns ha handlat i strid mot konventionen. Alternativt kan kommissionen eller stat, som är part i tvisten, hänskjuta ärendet till den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i Strasbourg; även härvid är en förutsättning att den svarande parten underkastat sig domstolens jurisdiktion generellt – som Sverige gjort – eller in casu.

De mellanfolkliga avtal som sålunda garanterar vissa medborgerliga fri- och rättigheter gäller i första hand mellan staterna. Fördragen torde förutsätta att de däri stadgade regelsystemen omedelbart tillämpas internt av fördragsparterna utan att transformeras till inomstatlig rätt. KPr 1973: 90 synes emellertid förutsätta att fördragen ännu ej införlivats med vår interna rätt (s. 195).

Inomstatlig reglering

I svensk statsrätt syftade i första hand maktdelningen i 1809 års RF till medborgarnas skydd. I den skulle, menade man, ligga en garanti för att regeringsmakten ej utsträckte sin maktsfär till de områden, där individen borde få leva ett fredat liv. Omvänt skulle en stark regering hindra ständertyranni av den typ som vi upplevt under frihetstiden. Domstolarna skulle slutligen fullgöra kontrolluppgifter såväl i förhållande till regering som till folkrepresentation.

GRF stannade emellertid ej härvid. Den ger dessutom i anslutning till konungaeden i våra medeltidslagar och till 1700-talets naturrättsspekulation vissa regler för medborgarens skydd. Framför allt lämnas dessa i GRF § 16, som kallats vår Magna Charta och brukar jämföras med andra länders rättighetskataloger.

Det föreligger emellertid väsentliga skillnader mellan GRF och dessa främmande urkunder. Medborgarnas rättsskydd i GRF är mindre fullständigt än vad fallet är i teoretiskt mera genomarbetade konstitutioner. Skillnaden framträder även vid en jämförelse med den i tiden näraliggande norska grundloven av år 1814.

Till en början märks att GRF § 16 enligt sin ordalydelse riktar sig till konungen. Han är adressaten i de många buden. Man

har därav sökt dra den slutsatsen att dessa enbart skulle avse regeringsmakten, ej riksdagen. Detta är dock icke rimligt, ty GRF avser att binda den enda statsmakt som kunde förverkliga ett beslut, konungen. Därför avser GRF § 16 staten i dess helhet.

GRF § 16 är emellertid i materiellt hänseende en ofullständig rättighetskatalog. Där nämns icke föreningsrätt, församlingsrätt, yttrandefrihet eller brev- och telegramhemlighet. De grundläggande rättsstatsprinciperna på lagstiftningens, rättskipningens och förvaltningens områden är ej alls eller blott ofullständigt återgivna.

Det är därför naturligt att frågan om en utbyggd rättighetskatalog länge stått på dagordningen (se SOU 1941: 20). KU framhöll år 1948 att GRF § 16 ej ger »ens tillnärmelsevis så säkert stöd» åt medborgarnas »frihet och rätt» som åtskilliga utländska författningar. Förslag till ny rättighetskatalog utarbetades därefter av FU.

FU:s försök att öka det konstitutionella skyddet för medborgarna utsattes emellertid för kritik. Katalogen över rättigheter ansågs alltför omfattande. Utöver ett stort antal förbud mot offentliga åtgärder, som kan kränka medborgarnas frihetssfär, ställde FU i anslutning till 1700-talets tankevärld dessutom upp flera regler om människornas rätt till positiva förmåner såsom till arbete, utbildning och försörjning. FU ville återge »välfärdsstatens» målsättningar.

I flertalet fall skulle de uppställda skyddsreglerna dock kunna åsidosättas genom lag eller rent av i administrativ förordning. Den föreslagna rättighetskatalogen var, kan man säga, en precisering av områden, där lagstiftning krävs. FU sökte ej avväga rättsskydd och effektivitetskrav genom att ange förutsättningarna för att bryta genom skyddsreglerna. Ej heller hyste FU något intresse för sådana garantier som krav på kvalificerad majoritet eller folkomröstning.

I direktiven för GB avvisades därefter den av FU använda tekniken. Man borde ej ge rättighetsdeklarationer, som saknade rättsligt bindande verkan, och man skulle ej ge sken av ett vidsträckt grundlagsskydd, som ej existerar. Arbetet borde koncentreras på att utforma ett begränsat antal effektiva skyddsregler.

Resultatet av GB:s arbete avvek från FU:s. Några förklaringar om välfärdsstatens mål ingår ej i dess NRF. Ej heller har en särskild katalog över medborgerliga rättigheter utarbetats.

I propositionen om NRF ägnades emellertid ett kapitel åt

de »mest betydelsefulla reglerna om fri- och rättigheter». Det inleds med ett stadgande om den samhälleliga verksamhetens inriktning: Samhället skall verka »för rättvisa och jämlikhet».

Den inledande förklaringen konkretiseras emellertid med ett stadgande i anslutning till upplysningstidens principer: »Varje medborgare bör ha rätt till utbildning, arbete och social trygghet» (2: 1). Därefter följer regler om visst skydd för enskild egendom, anställningstrygghet och inflytande för den anställde över hans anställningsförhållande (2: 2 o. 3; jfr härom SOU 1973: 7).

Dessa stadganden var emellertid ej »utformade som rättsligt bindande föreskrifter». De är en programförklaring, som inte kan äga »rättsligt bindande karaktär» (KPr 1973: 90, s. 194 f.).

Därefter följer (3–4 §§) en uppräkning av fri- och rättigheter som brukar ingå i rättighetskataloger. Nämnda är yttrande- och tryckfrihet, informationsrätt, mötesfrihet, demonstrationsrätt, föreningsfrihet, religionsfrihet, rörelsefrihet samt skydd mot tvångsanslutning till förening eller trossamfund. Härtill kommer garanti för personlig integritet, brevhemlighet m. m. Flertalet av dessa rättigheter är emellertid ej absoluta. De kan begränsas men härför krävs, i princip, lag, se NRF kap. 8. NRF innebär dock absolut hinder för landsförvisning, berövande av medborgarskap samt för retroaktiv strafflag. I övrigt finns ej några gränser angivna för möjligheterna att genom lag begränsa medborgarnas skydd.

Kritiken mot NRF kap. 2 föranledde KU (1973: 26) till en kompromiss. Frågan om skyddet för medborgerliga rättigheter skall ånyo utredas. I avvaktan härpå ströks programförklaringarna i 2: 1–3; äganderättsskyddet flyttades, med en viss skärpning, till 8: 1, sista stycket. Däremot kvarstår uppräkningen av fri- och rättigheter i 2 kap., nu som §§ 1–3. Till dem fogades en garanti för strejkrätt, med reservation dock för lagstiftning av annan innebörd.

NRF har sålunda undvikit att skapa verkliga garantier för flertalet medborgerliga rättigheter. Det har av denna grund utsatts för kritik. Motivet för NRF är i denna del en önskan att bevara riksdagens suveränitet. Ej heller vill man medge domstolsprövning av lagar, som berör dessa ömtåliga ämnesområden. Lagprövningsrätten, som skall bestå obeskuren, skall ej kunna anknyta till en rättighetskatalog. Domstolarna skall ej kunna bli en »politisk» makt i samhället. Skyddet för medborgarna får sökas på annat håll än i grundlagsbud, nämligen »i det demokratiska systemet som sådant med fritt arbetande politiska partier som slår vakt om de

grundläggande politiska rättigheterna . . . Den yttersta garantin för fri- och rättigheter är demokratins förankring i folkopinionen» (s. 192).

De medborgerliga rättigheterna i vårt land har, såsom framhålls i förarbetena till NRF, vuxit fram utan stöd av någon verklig rättighetskatalog: »De fri- och rättigheter som i dag ter sig självklara för varje svensk medborgare . . . har tagit form genom att statsmakterna har reglerat och garanterat dem i vanlig lag» (s. 192). Det kunde ha tillagts att de i stor omfattning utformats genom domstolarnas judikatur och i administrativ praxis.

Klart är härvid att de olika medborgerliga rättigheterna måste kunna medge undantag. Om så ej vore fallet kunde kaotiska förhållanden uppstå. Rättigheterna är och måste alla vara underkastade begränsningar, stadgade i allmänt eller enskilt intresse. I GRF § 16 anges emellertid inga normer härför; så görs, som nyss nämnts, ej heller i NRF. Det är emellertid möjligt att med ledning av lagstiftning och rättspraxis närmare precisera de undantag som förekommer. I flertalet fall är härvid fråga om begränsningar av politirättslig natur; många av dessa har sammanställts i SOU 1963: 17, s. 159 ff. Uppenbart är att åsikterna om behovet av och rätten att göra sådana undantag i många fall skiftat under den långa rättsutvecklingen från 1809 till våra dagar. Avvägningen av frihet och ordning har utfallit mycket olika.

Den personliga friheten

»Konungen äger ingen fördärva eller fördärva låta till liv, ära och personlig frihet, utan efter laga dom». Med detta ärevördiga stadgande syftar GRF § 16 till att säkerställa individens frihetssfär i personligt hänseende i förhållande till staten, medan BrB bereder honom skydd mot andra angrepp på hans liv och hälsa, frihet och frid (BrB kap. 3 o. 4).

Frihetsberövande kan sålunda följa på domstols dom såsom påföljd för brott; BrB anger i 1: 3 de olika sanktioner, som härvid ifrågakommer.

Även inom ramen för repressiv socialpolitik kan kortare eller längre frihetsberövanden ske. Intagande på anstalt kan sålunda beslutas av länsrätt enligt NvL och BvL.

Även mindre vittgående åtgärder, såsom *övervakning*, kan vidtas. Intagning på arbetsanstalt av samhällsfarligt asociala (därmed avses även gatuprostitution, NJA 1967, s. 239) kan beslutas av

allmän domstol (AsocL 4.6.1964); interimistiskt kan häktning ifrågakomma. Lagstiftningen ersätter äldre lag om lösdrivare, om vilkas behandling länsstyrelse beslöt.

Emellertid kan frihetsberövande även beslutas

a) inom ramen för straffprocessuella tvångsmedel;
b) inom processrätten och förvaltningsrätten för utredning;
c) inom politimakten för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet;
d) inom förvaltningsrätten i övrigt till realiserande av påbud och förbud.

Det är emellertid, har JO betonat, en för svensk rättsordning vedertagen och självklar princip att myndighet ej äger beröva medborgare friheten utan författningsenligt stöd (1969, s. 270). Men vad är laga stöd?

a) De *straffprocessuella* åtgärderna, gripande, anhållande och häktning, är noga reglerade i RB 24 kap. Anhållande kan vara så länge som fyra dagar, en jämförelsevis lång tid, innan åklagaren behöver vända sig till domstolen för att begära häktning, som kan vara högst två veckor men förlängas efter nytt beslut av rätten.

b) Inom såväl processrätten som förvaltningsrätten kan kortare frihetsberövanden, såsom hämtning, tillgripas för utredning m. m. (RB 23 kap.; BvL 17 o. 75 §§, NvL 13 §, UtlL 42 §).

c) Väsentligt svårare är att ange de gränser inom vilka polisen kan företa frihetsberövanden.

Laga stöd härför lämnar i första hand generalfullmakten i PI 2 §: Polisen har att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Närmare preciseras detta i PI 17 §, enligt vilket lagrum polisen kan omhänderta den som stör den *allmänna* ordningen eller utgör en fara för denna. Polisen kan även vidta samma åtgärd för att avvärja en straffbelagd handling. Lagrummet är föga preciserat. Det måste tolkas med ledning av andra normer för polisens handlande, såsom kraven på erforderlighet, proportionalitet och likformighet i handlande, varom erinras bl. a. i PI 16 och 19 §§. JO har med ledning av sådana grundsatser i ett fall funnit polisrazzia på restaurang – ehuru i och för sig möjlig – ej erforderlig för angivet ändamål (1943, s. 102). Utlänning behöver ej tas i förvar för genomförande av viss utredning (1958, s. 362), en polisförföljelse av brottsling bör ej anordnas på sätt, som innebär stor risk för allmänheten, när andra möjligheter står till buds (1968, s. 77, jfr även om åtgärder under de s. k. Båstadskravallerna 1962, s. 63, samt NJA 1971, s. 245). Polisens maktbefogenheter får ej

heller användas i syften, som ej direkt avses i lagrummen i fråga: Omhändertagande får sålunda ej utnyttjas som påtryckningsmedel för att få därmed ej sammanhängande förbud eller påbud respekterade (JO 1962, s. 178, förbud för en yngling att viss tid vistas på en viss gata får ej sanktioneras genom hot om omhändertagande). Omhändertagande får ej utan laga stöd användas för att förmå en person att uppge sitt namn (laga stöd föreligger bl. a. i BvL 33 § och RB 24: 2, 5 o. 7, jfr JO 1968, s. 82, 176).

Härutöver har polisen i vissa fall befogenhet att omhänderta individ i vissa brådskande fall, där enligt särskild författning frihetsberövande kan ske; laga stöd lämnar PI 18 §, som hänvisar till specialbestämmelser, vilka återfinns främst i BvL, NvL, lagen om sluten psykiatrisk vård och UtlL.

Sjukvården åter bygger på frivillighet. Blott om sjukdomen kan medföra fara för annan kan tvång ifrågakomma, såsom enligt lagen om sluten psykiatrisk vård och enligt smittskyddslagen.

Anstalterna inom den understödjande socialvården återigen är öppna hem, i vilka vårdsökande tas emot då de av fri vilja söker sig dit. Här kan, jämlikt SochjL, ej annat tvång utövas än sådant som må kunna grundas å ordningsregler, vilka den intagne må anses ha underkastat sig vid intagandet (om tvångsbadning på ålderdomshem JO 1973, s. 258). Med ordningsregler kan dock ej förstås frihetsberövanden (se om isoleringsförfarande på ålderdomshem JO 1969, s. 261).

Befogenhet att tillgripa våld och kortare frihetsberövanden tillkommer vissa andra *förvaltningsmyndigheter*. Järnvägspersonal äger sålunda upprätthålla anstaltspoliti (KK 9.10.1970 nr 561). Militärpersonal har att upprätthålla ordning och säkerhet inom förläggning m. m. (KK 9.5.1916). I övrigt får tjänstepersonal – om den saknar erforderligt laga stöd för våldsanvändning – tillkalla polis.

d) Inom förvaltningen kan myndighet använda tvångsmedel för upprätthållande av påbud eller förbud. Den kan även låta hämta intagen till anstalt (lagen om sluten psykiatrisk vård 35 §, BvL 94 §, NvL 38 o. 56 §§), liksom till förverkligande av värnplikt, civilförsvarsplikt och skolplikt. För dylika tvångsåtgärder kräves laga stöd och iakttagande av behovs- och proportionalitetsgrundsatserna; ofta kan vite vara att pröva i första hand (jfr JO 1953, s. 180).

Frihetsberövande förutsätter sålunda laga stöd men kan beslutas av annan myndighet än domstol. Bättre överensstämmelse

med de mellanfolkliga rättighetskonventionerna skall åstadkommas därigenom att medborgarna beredes rätt att underställa beslutet domstols prövning utan oskäligt uppehåll; med domstol likställs emellertid nämnd, som är reglerad i lag och vars ordförande är eller har varit domare; åsyftad är närmast den psykiatriska nämnden (ovan s. 78), som enligt lagen om sluten psykiatrisk vård är besluts- och besvärsinstans i fråga om frihetsberövande.

Våld å person kunde tidigare lovligen utföras såsom straffrättsligt och disciplinärt medel. Från straffrätten har det sedan länge utgått. Såsom disciplinärt medel är aga förbjuden.

Individen är även skyddad mot kroppsliga ingrepp, såsom blodprov, kroppsbesiktning och kroppsvisitation. Laga stöd för visitationsrätt föreligger likväl vid misstanke om brott enligt RB 28: 12 o. 13, valutaförordningen 5.6.1959 21 §, lagen 30.6.1960 om straff för varusmuggling 19 §. Även i andra fall anses polisen ha rätt till kroppsvisitation, vilket kan stödjas på praxis. Rätt att tvångsvis genomföra blodprov föreligger vid misstanke om brott enligt RB 28: 12; jfr JO 1946, s. 121, handräckning av polis skall begäras vid tredska. Läkarbesiktning kan tvångsvis genomföras jämlikt smittskyddslagen 6 o. 12 §§, och strålskyddslagen 14.3.1958 12 §. För vaccination får våld ej användas; tvångsmedel är vite (lag 28.7.1958 om ympning mot smittkoppor). För blodprov vid faderskaps fastställande kan likaledes vite föreläggas (lag 12.12.1958).

I sitt hem åtnjuter medborgaren *hemfrid*. Den som olovligen intränger eller kvarstannar i annans bostad kan straffas för hemfridsbrott (BrB 4: 6). Är härvid ej fråga om bostad kan ansvar för olaga intrång ifrågakomma.

Hemfriden får brytas med stöd av RB 28 kap. om husrannsakan vid misstanke om brott, liksom enligt specialförfattningar såsom lagen 30.6.1960 om straff för varusmuggling, ävensom utan misstanke om brott enligt TaxF 56–58 §§ och lag 16.6.1961 om taxeringsrevision 1 §.

Med stöd av PI eller ytterst av nödrätt äger polisman även eljest bereda sig tillträde till bostad och därmed jämställd lokal vid misstanke om brott eller för avvärjande av fara (NJA 1913: 533; JO 1943, s. 102, razzia på restaurang). Sådan åtgärd kan även stödjas på BvL 18 § och NvL 21 §. Åtgärd förutsätter behov därav och rimligt förhållande mellan fara och olägenhet.

Medborgarnas rätt till hemfrid innebär ej att han i hemmet har full frihet att uppträda som han vill. Han har att ta hänsyn till grannar så att dessa ej otillbörligen störs och han har att iaktta de normer i fråga om sanitära förhållanden, som HSt vill säkerställa.

Den personliga friheten innebär även *rörelsefrihet*. Svensk medborgare har rätt att fritt välja uppehållsort inom riket; »Konungen äger ej förvisa någon från ort till annan» (GRF § 16).

Administrativ förvisning förekommer sålunda ej i vårt land i fredstid. Undantag kan dock göras vid epidemier (smittskyddslagen) samt med avseende å alkoholister enligt NvL 36 §. Reseförbud kan meddelas enligt RB 25 kap. I krig kan civilbefolkning förflyttas, CivFörsvL 34 §. Som villkorlig frigivning kan dock föreskrivas att vederbörande skall vistas på viss ort m. m (BrB 26: 15).

Givet är att civilrättsliga regler kan begränsa medborgarnas rörelsefrihet och vistelserätt (jfr UL 187§). Markägare kan vara berättigad att freda sitt område från tillträde eller från störande element. Vid olaga besittningsrubbning kan han påfordra överexekutors medverkan till avlägsnande av främmande. En vidsträckt allemansrätt innebär å andra sidan en begränsning av markägarens exklusiva rätt. Behovet av friluftsliv har alltmer fått bära upp en rätt för envar att röra sig i naturen. Den markeras bl. a. av vittgående regler om fritt tillträde till strandområden m. m., se nu naturvårdslagen 11.12.1964, 15–17 §§. Jfr om zigenares rätt att vistas JO 1960, s. 127.

Även ur ordnings- och hälsovårdssynpunkt kan rörelsefriheten och rätten att utnyttja naturen begränsas. Lokalt förbud kan sålunda meddelas mot camping, badning och ridning i lokal ordningsstadga med stöd av AOSt 7 §, dock så att onödig inskränkning av medborgarnas rörelsefrihet ej görs (jfr om badförbud JO 1956, s. 197). Ur hälsovårdssynpunkt kan motsvarande regler lämnas i lokal hälsovårdsförordning med stöd av HSt 13 kap. Ur trafiksynpunkt kan föreskrifter lämnas av länsstyrelse eller av kommunal trafiknämnd jämlikt vägtrafikkungörelsen 1.12.1972 (nr 603).

Slutligen inskärper naturvårdslagen medborgarnas plikt »att visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med naturen» (1 §). För nationalparker och naturreservat kan särskilda regler gälla om vistelserätt m. m. (4–10 §§).

I nära sammanhang med medborgarens rörelsefrihet inom landet står hans *rätt att lämna landet* och fritt återvända dit. En dylik princip har under tiden efter det andra världskriget upptagits bland de mänskliga rättigheterna och möter nu i NRF 2: 1, p. 7. Staten äger dock närmare reglera denna rätt och göra den avhängig av att medborgaren erhållit pass för utresa. Förbud att lämna landet kan även meddelas den som har att fullgöra underhållsbidrag ävensom inom ramen för straffprocessuella skyddsåtgärder.

Den personliga friheten berörs slutligen av skolplikt, värnplikt, civilförsvarsplikt, tjänsteplikt och självförsörjningsplikt.

Skolplikt åligger barn, bosatta i riket (SkolL 31 §). Föräldrarna är ansvariga för barnens skolgång och kan av länsskolnämnden föreläggas att vid vite fullgöra detta åliggande; i sista hand kan nämnden besluta om hämtning av barn till skolan. Skolplikten omfattar nio år, från 7 till 16 års ålder. Den skall normalt fullgöras i grundskolan och måste förutsätta lärarledd undervisning (JO 1968, s. 425). Skolan är en borgerligt kommunal angelägenhet, som i första hand omhänderhas av en lokal skolstyrelse. För varje skola skall emellertid fastställas ett elevområde, som kan omfatta mer än en kommun.

Motsvarande undervisning kan även åtnjutas i annan offentlig skola eller i statsunderstödd privatskola eller annan enskild skola, som godkänts. Skolväsendet har emellertid nära nog helt centraliserats till grundskolan, bl. a. därigenom att bidrag vanligen ej beviljas till enskilda skolor. Genom utformningen av läromedlen och undervisningsplan har en betydande grad av uniformitet uppnåtts; uppenbart är att härmed en spänning kan uppkomma i förhållande till statens plikt enligt tilläggsprotokollet 20.3.1952 till Europarådskonventionen om mänskliga rättigheter att vid undervisningens utformning respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn en uppfostran och undervisning i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse (art. 2).

Emellertid kan barn även tillåtas åtnjuta enskild undervisning, om denna motsvarar grundskolans. Härom kan prövning anordnas.

Skolundervisning efter grundskolan och högre undervisning (postgymnasial) är frivillig.

Allmän värnplikt ersatte det av Karl XI skapade indelningsverket, som slutligt avskaffades år 1904. För införande av värnplikt – som grundas å GRF § 80 – har enligt GRF § 73 riks-

dagens samtycke ansetts erforderligt. Det har sedan år 1885 lämnats i lag; den nu gällande är av 30.12.1941. Svensk man i åldern 18–47 år är värnpliktig. Av medicinska skäl kan befrielse medges; om särregler av hänsyn till åsikt se nedan. Inskrivningsnämnd i de olika inskrivningsområdena prövar de värnpliktigas duglighet för krigstjänst och tilldelar dem försvarsgren, truppslag och förband. Nämndens beslut kan överklagas till inskrivningsrådet, som förordnas av regeringen. Om inskrivning och redovisning av värnpliktiga stadgas i KK 29.5.1969, nr 379.

Värnplikten innebär en grundläggande utbildning om normalt 394 dagar. Denna kan kompletteras med beredskapstjänstgöring. Vid fientligt angrepp kan försvarsmakten kräva krigstjänstgöring. liksom för hävdande av rikets neutralitet. Tjänstgöring utom riket kan beslutas blott under förutsättning att riksdagen inkallats (VplL 28: 2 §). NRF rymmer motsvarande föreskrift och lägger därtill det fall att sådan tjänstgöring följer av internationell överenskommelse eller av riksdagen godkänd förpliktelse (10: 9).

Civilförsvarsplikt åvilar enligt CivFörsvL 22.4.1960 varje i riket boende svensk – man och kvinna – i åldern 16–65 år. Under normala förhållanden innebär denna plikt endast skyldighet att delta i utbildning och övning. Under civilförsvarsberedskap, varom regeringen äger förordna – med tre olika grader – vid krig eller krigsfara inträder full tjänstgöringsskyldighet.

Tjänsteplikt har i några sammanhang ifrågasatts för att bryta tjänstemannastrejker, men lagar därom har ej blivit bestående.

Tidigare ålåg medborgaren skyldighet att ha laga försvar, en *självförsörjningsplikt,* som innebar en arbetsplikt om han ej ägde egna medel för sin försörjning. Den som saknade laga försvar kunde av länsstyrelse häktas och dömas till tvångsarbete (senast 1881 års lösdrivarlag). Försörjningsplikten avsåg även familjemedlemmar; den försumlige fadern kunde intas på tvångsarbetsanstalt, om han vållade samhället utgifter för hustru eller barns försörjning (fattigvårds- och barnavårdslagarna). Självförsörjningsplikten förutsätts alltjämt gälla (se t. ex. AsocL 1 §, NvL 15 §, MedbL 6 §) men de nämnda sanktionerna har avskaffats. Först vid kriminell asocialitet äger samhället ingripa.

Egendomsskyddet

GRF § 16 skyddar *äganderätten.* »Konungen bör . . . ingen avhända eller avhända låta något gods, löst eller fast, utan rann-

sakning och dom.» Till detta kommer skydd för andra förmögenhetsrättigheter och immateriella rättigheter. De åsyftas i påbudet att ingens »välfärd» fördärva.

Det förbud som sålunda riktas mot konungen som innehavare av statens aktiva krafter är en generell norm. Den avser fysiska personer och juridiska, svenskar och utländska medborgare. Regeln står sålunda i samklang med den minimistandard i fråga om egendomsskydd, som gäller inom folkrätten.

Blott som påföljd för brott kan förverkande av egendom, konfiskation, ifrågakomma (BrB 1: 8). BrB 36 kap. reglerar vissa fall, där förverkande kan utdömas, såsom av stulen egendom eller brottsverktyg. Andra fall möter i TF 7: 7, valutaförordningen 5.6.1959 17 §, samt i lagen 30.6.1960 om straff för varusmuggling.

Enligt den efter år 1809 segrande liberala samhällsåskådningen äger medborgaren även *näringsfrihet*. Denna får ej hämmas av offentligrättsliga regleringar i andra fall än där allmänt intresse eljest kan skadas. Grundsatsen bar upp näringsfrihetsförordningen av år 1864, med vilken det äldre regleringssamhället med dess skrån och privilegieväsen slutligen bröts sönder. Med få undantag var därefter rätten att idka näring och driva handel fri för svenskar, medan utlänning – med undantag för vissa näringsfång – behövde tillstånd.

Utformningen av skyddet för äganderätt och näringsrätt är i verkligheten en av de väsentliga angelägenheterna för en rättighetskatalog. Uppgiften är emellertid svårlöst. Åsikterna bryter sig ytterst mellan dem som åt den enskildes egendom vill skapa ett fullständigt skydd och dem som i olika politiska syften önskar en ändring av egendomsfördelningen eller i vart fall underordna individerna statsmaktens bestämmanderätt.

För grundlagens fäder år 1809 var egendomsskyddet absolut, »det väsentligaste föremålet för ett samhälle näst yttre självständighet och lagbunden frihet». Statsmakterna borde allenast kunna genombryta detta skydd under snävt utformade förutsättningar, angivna i lag. Egendomsskyddets materiella värde ökade under 1800-talets lopp och detta århundrade därigenom att det utsträcktes till fler områden allteftersom immaterialrätten utvecklades; dennas olika former regleras nu av patentlagen 1.12.1967, mönsterskyddslagen 29.6.1970, varumärkeslagen 2.12.1960, lagen 30.12.1960 om upphovsrätt samt lagen s. d. om rätt till fotografisk bild.

I viss mån analoga principer om rättsskydd har utvecklats i fråga om good-will vid näringsutövning.

Såväl GB som NRF har emellertid till skillnad mot FU avstått från att utforma skyddsregler i fråga om ägande- och näringsrätt. NRF har begränsats till en regel om att medborgaren vid expropriation eller annat dylikt förfogande »skall vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder, som bestämmes i lag» (8: 1); full ersättning utlovas ej längre. Formuleringen innebär emellertid en skärpning i jämförelse med regeringsförslaget, som i stället för skall hade »bör» (jfr KU 1973: 26, s. 52).

Begränsningar av egendomsskyddet är dock i olika avseenden nödvändiga. Fråga är blott i vilka syften dylika bör medges och under vilka förutsättningar de skall kunna genomföras.

Allmänt sett har äganderättsskyddet under den långa utvecklingen efter 1809 försvagats, under trycket av politiska ideologier. För att hålla vägen öppen för förändringar framhålls ibland vikten av »elasticitet», som skall möjliggöra »en successivt skeende faktisk omdaning av det allmänna rättsmedvetandet».

Vittgående modifikationer har gjorts främst av socialpolitiska motiv i det civilrättsliga regelsystem som är av väsentlig betydelse för fastställande av den enskilda rättens innebörd. Den enskilde får finna sig i förluster, som vållas härav. Avtalsrätt, associationsrätt, arvs- och familjerätt har undergått djupgående förändringar. Lagstiftningen om arrende och hyra, brandskydd, byggnadsrätt, hälsovård, fastighetsrätt, jordbruk och skogsvård, vattenlagen, gruvlagen, naturvårdslagen, miljöskyddslagen och regler om allemansrätt har begränsat fastighetsägarens möjligheter att utnyttja sin egendom.

Framför allt har *skattebegreppets* förvandling haft vittgående verkningar. Beskattningen används numera jämte socialrättens förmånssystem som ett instrument för inkomstutjämning och förändrad egendomsfördelning. Även åtgärder, som kunnat betecknas som konfiskatoriska inom beskattningens ram, har funnits förenliga med grundlagen (NJA 1951, s. 39).

Näringslagstiftningen har på motsvarande sätt förändrat villkoren för näringslivet. Den vittgående frihet som 1864 års NärFrF medgav har därefter begränsats till förmån för en reglerad marknadsekonomi, bestämd av en mångfald författningar om produktionsbegränsningar, kvoteringar och regleringar – även av priser –

som tjänat olika syften. Kreditrestriktioner och andra penningpolitiska medel liksom valutapolitiska ingrepp har väsentlig betydelse. Regleringarna avser ej blott industri och handel utan även jordbruk, fiskeri och andra näringar, såväl i krigs- som fredstider. Den i flera hänseenden föråldrade NärFrF upphävdes år 1968 utan att ersättas av en ny författning i ämnet. Avsikten är dock ej att härmed markera någon förändrad principiell ståndpunkt.

Egendomsskyddet utgör ej heller hinder mot att enskild egendom kan övertas i det allmännas intresse.

I fråga om fast egendom står *expropriation* till buds för i lag angivna ändamål (ExprL 19.12.1972 och vissa specialförfattningar). Lös egendom (förnödenhet) kan övertas för krigsmakten medelst *rekvisition* (lag 30.6.1942, CivFörsvL) vid mobilisering eller beredskap eller i krigsfall (GRF § 74). Förnödenhet kan genom *förfogande* övertas av kronan i dessa och andra krisfall, se allmänna förfogandelagen 26.5.1954, valutalagen 22.6.1939, lag 17.6.1932 om skyldighet i vissa fall tillhandahålla förnödenheter m. m. för ordningsmaktens behov; sistnämnda lagar saknar särskilt stöd i GRF, men sådant avses med NRF 8: 3.

Rättvisa har vanligen ansetts kräva att vid tvångsövertagande full *ersättning* lämnas den enskilde för vad som fråntas honom. Principen slås fast i bl. a. tilläggsprotokollet 20.3.1952 till Europarådskonvention om de mänskliga rättigheterna (art. 1), som härvid även hänvisar till motsvarande folkrättsliga regel (jfr KPr 1953: 32).

I svensk rätt har emellertid vissa jämkningar ägt rum i denna grundsats, dels med hänsyn till vissa särskilda omständigheter i några specialfall i byggnadslagstiftningen, dels mera generellt i förfogandelagstiftning där ersättningen betecknas som »skälig». Principen om full kompensation uppställs nu ej i NRF:s stadgande i ämnet (8: 1), något som måste betecknas som ett undantag från de internationella regler, varav vårt land är bundet. Även skador i följd av förbud och påbud i allmänt intresse har ersatts (NJA 1945, s. 231; 1953, s. 42).

I administrativ väg kan myndighet, med stöd av lag, förstöra vissa farliga ämnen och smittoförande ting samt avliva smittofarliga eller försummade djur (livsmedelslagen 27 §, köttbesiktningslagen 9 §, epizootilagen 3 o. 5 §§, veterinära införselkungörelsen 21.11.1958 9 §, lagen om tillsyn över hundar 30.6.1943, djur-

skyddslagen 17 §, hundskatteförordningen 11 §). HvN kan även förbjuda användandet av lägenhet för bostadsändamål eller helt utdöma den, och i övrigt meddela förbud eller påbud, som är erforderliga för efterlevnaden av HSt och med stöd av den meddelade föreskrifter. ByN kan förordna om nedrivande av skadad byggnad (BySt 51 §).

Flertalet av ovan angivna ingrepp berättigar ej till ersättning på grund av situationens allmänfarlighet eller ägarens försummelse. Ersättning kan dock utgå enligt smittskyddslagen, epizootilagen och köttbesiktningslagen i vissa fall. Även enligt KK 18.5. 1956 kan ägare få ersättning i vissa fall vid ingrepp i hälsovårdens intresse. Vid ingrepp enligt BrL får ersättningsfrågan bedömas ur synpunkten av nödsituationens allvar.

I polisens befogenhet att upprätthålla allmän ordning och säkerhet ingår även rätt att angripa enskild egendom, i den mån detta krävs och görs i rimlig omfattning. Polis kan sålunda i detta syfte bereda sig tillträde till lägenhet – men ej till främjande av enskild rätt – och den kan utlägga en spikmatta som vägspärr (KK 9.6. 1967) eller avlägsna ett hinderligt och övergivet fordon (lag 9.6. 1967). Åtgärderna kan i vissa fall begränsas till omhändertagande av egendom eller annan besittningsrubbning (om lagstridiga texter vid demonstration jfr JO 1966, s. 491). Författningsstöd för vissa andra ingripanden finns i TF 10 kap., vapenförordningen 18 § samt i rekvisitions- och förfogandelagarna.

Av annan typ är de åtgärder som berövar en näringsidkare hans näringsrätt. Sker detta i syfte att berika stat eller kommun *(monopol)*, har ersättning vanligen beretts den skadelidande. Även vid vissa andra ingrepp har förlust av näring ersatts (t. ex. vid isolering av smittbärare, lag 18.5.1956). Om en näring återigen anses farlig eller omoralisk, plägar ersättning ej utgå vid förbud.

Åsiktsfrihet, religionsfrihet och yttrandefrihet

Åsiktsfrihetens betydelse framhävdes allt mer under 1700-talet. En upplyst opinion var, menade man i upplysningens tidevarv, den bästa grunden för ett lyckligt samhälle och en förutsättning för ett gott styrelseskick och därmed för medborgarnas trygghet. Krav på tolerans för individernas lycka restes även. GRF § 16 tillmötesgick dessa krav genom ett förbud för konungen att någons

»samvete tvinga eller tvinga låta». I NRF grundas statsskicket på åsiktsfriheten (1: 1). Lagbudet tarvar närmare precisering.

I första hand står kravet på *religionsfrihet*. Tidigare ansågs enhetlighet i trosfrågor vara ett nödvändigt villkor för statens säkerhet. 1634 års regeringsform stadgade – och följande grundlagar upprepade – att »enighet i religionen och den rätta gudstjänsten är den kraftigaste grundvalen till ett lovligt, samdräktigt och varaktigt regemente». Ämbetsmän och undersåtar skulle därför bliva vid »Guds rena och klara ord» (§ 1).

GRF § 16 återigen erkänner rätt till fri religionsutövning. Men detta innebar 1809 ingalunda fullständig religionsfrihet. GRF upptog blott principen i 1781 års »toleransedikt» om fri religionsutövning för främmande trosbekännare. Svenska medborgare ägde ej ännu rätt att utträda ur statskyrkan. Först en senare lagstiftning – med början år 1860 – har medgivit en ökad frihet. Denna har slutligen preciserats med religionsfrihetslagen 26.10.1951 (ovan s. 15).

Den år 1862 genomförda åtskillnaden mellan borgerlig och kyrklig kommun (ovan s. 172) markerade ytterligare ett steg i denna riktning. De många uppgifter på tuktens och ordningens område, som tidigare lagts på kyrkoråden och prästerskapet, kunde i ökande omfattning övergå till världsliga myndigheter.

Vårt land har emellertid alltjämt en evangelisk-luthersk *statskyrka*, som har beskattningsrätt (dock för icke medlemmar begränsad till 60% av det för medlemmar debiterade beloppet, lag 26.10.1951). Kyrkan fullgör i gengäld vissa offentligrättsliga funktioner, särskilt på folkbokföringens område; dessa innebär ingen begränsning av religionsfriheten.

Om statskyrkans rättsliga ställning föreligger emellertid olika åsikter. Enligt en är den en »folkkyrka»; efter förebild av 1849 års danska Grundlov har detta begrepp utformats av biskop Einar Billing och senare utvecklats av ärkebiskop Yngve Brilioth. Det har godtagits av lagstiftaren i samband med 1951 års lagstiftning om religionsfrihet (KPr 1951: 100, s. 47 ff.; jfr SOU 1964: 16).

Detta torde innebära att kyrkan ej blott är en – som ofta hävdats från bl. a. kameralt håll – statsfunktion utan ett trossamfund, som kan sägas leda sitt ursprung från de äldsta kyrkliga församlingarna.

Å andra sidan är den svenska kyrkan ej en förening med trånga och snäva gränser. Inom kyrkan finns utrymme för olika menings-

riktningar, även om de kyrkliga organen skall söka motverka söndring (LFS 31 §). Vissa har tagit sig organisatoriska uttryck, såsom Evangeliska fosterlandsstiftelsen.

Vid sidan av statskyrkan verkar i vårt land ett hundratal större och mindre trossamfund (SOU 1963: 39). De olika samfundens medlemmar och befattningshavare är skyldiga varandra respekt (jfr JO 1960, s. 153: Statskyrkopräst äger ej riva ned affischer om frikyrkligt möte).

Trossamfunden intar olika hållning till institutionella och organisatoriska problem. Några av dessa samfund hör till andra kyrkor. Den romersk-katolska kyrkan har ett svenskt stift under en biskop. Den grekisk-ortodoxa kyrkan har likaså en biskop här. Även andra ortodoxa församlingar finns i vårt land, liksom reformerta. Metodistkyrkan har en gren här; till den är Frälsningsarmén, tillhörig den internationella Salvation Army, knuten, medan Svenska frälsningsarmén är en nationell organisation, som brutit sig ut ur det större sambandet.

Svenska baptistsamfundet, Örebro missionen och Pingstörelsen är förbundna med samfund i andra länder.

Mormonkyrkan i USA har ett missionsområde i Sverige. Adventistsamfundet och Jehovas vittnen är likaså grenar av internationella samfund.

De mosaiska församlingarna är fristående. De leds av rabbiner.

För samtliga gäller frihet i fråga om medlemskap; för de mosaiska församlingarna tidigare gällande tvång har upphört med KK 26.20.1951.

Ett sedan reformationen iakttaget förbud mot inrättande av kloster har upphävts med 1951 års religionsfrihetslag; vissa kontrollföreskrifter avser att garantera frihet i fråga om inträde och utträde ur kloster.

De trossamfund, som till skillnad från svenska kyrkan inte har beskattningsrätt, bygger sin ekonomi främst på bidrag från enskilda; även understöd från stat och kommun lämnas, delvis för studie- och ungdomsverksamhet (SOU 1972: 38).

Med hänsyn till religionsfrihetens grundsats har medgivits, att *vigsel* kan förrättas ej blott av präst inom statskyrkan – som ifråga om vigselskyldighet har att följa allmän lag (JO 1958, s. 247, präst äger ej vägra viga frånskild) – utan även av präst inom annat trossamfund, liksom av borgerlig myndighet, domare eller särskilt förordnad (GB 4: 1).

I fråga om vigsels giltighet gäller dock även internationellt-

privaträttsliga regler, se bl. a. lag 8.7.1904 om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap m. m. För vigsel inom annat trossamfund krävs dels tillhörighet till detta, dels att regeringen tillagt dess befattningshavare vigselrätt (författningar under GB 4: 2) varmed följer ämbetsansvar (lag 30.6.1948).

Slutligen märks att även *jordfästning* kan förrättas antingen i svenska kyrkans ordning eller ock efter annat trossamfunds ritual eller enligt den avlidnes förordnande (lag 25.10.1957 om jordfästning m. m.).

Religionsfriheten är sålunda vittgående. Den får emellertid ej utövas så, att samhällets lugn störs eller allmän förargelse åstadkommes (BrB 16: 4). Kyrkobyggnader, gudstjänster och andaktsstunder får ej heller otillbörligen störas (JO 1949, s. 127, jfr å andra sidan JO 1958, s. 374 ff.).

Den genomförda religionsfriheten har inneburit att den obligatoriska *skolundervisningen* gjorts neutral i troshänseende. Ursprungligen var undervisningen en kyrkans uppgift. Folkundervisningen och gymnasialundervisningen hade länge anknytningar till kyrkliga organ, till kyrkoråd och domkapitel. Dessa band är numera brutna. Skolan är en borgerlig kommunal angelägenhet. Skolundervisningen skall nu vara i religiöst hänseende objektiv. Skolan skall verka »för alla ungdomar oavsett deras sociala, ekonomiska eller religiösa bakgrund» (KPr 1968: 67, s. 58). Denna målsättning får likväl ej utgöra hinder för att de som så önskar bereds konfessionsbunden religionsundervisning; ett medgivande av denna innebörd har gjorts, sedan frågan underställts Europarådets kommission för de mänskliga rättigheterna.

Åsiktsfriheten i övriga ämnen skall jämväl respekteras; målsättningen är lika viktig som svåruppnådd. I flera sammanhang och från olika hålla har behov av skydd mot »indoktrinering» anmälts. Hänsyn till medborgares åsikter har föranlett undantag från den allmänna *värnplikten*. Omfattningen av de medgivanden som härvid gjorts har varit olika, beroende på förändringar i den allmänna uppfattningen och landets politiska läge. Tidigare ägde Kungl. Maj:t pröva befrielse från fall till fall; antingen fick den värnpliktige härvid leja annan man i sitt ställe eller fullgöra annan uppgift inom försvarsmakten. Rätten att få vapenfri tjänstgöring vidgades senare.

Med lag 3.6.1966 har rätten att vägra tjänstgöring i krigsmakten reglerats; envar värnpliktig äger välja *vapenfri tjänst* utanför krigsmakten, »om bruk av vapen icke är förenligt med den värn-

pliktiges allvarliga personliga övertygelse och skulle medföra djup samvetsnöd för honom» (1 §). Han får i stället fullgöra annan tjänst av betydelse för samhället. Prövning av ansökan ankommer på vapenfrinämnden, medan arbetsmarknadsstyrelsen bestämmer den tjänstgöring, som den tjänstpliktige skall fullgöra (4 o. 10 §§).

Åsiktsfriheten är emellertid inte obegränsad. Samhället har att värja sig mot dem som med våld vill åstadkomma förändringar, kupper, revolution. Ur denna synpunkt har viss registrering av ytterlighetselement medgivits liksom viss *personalkontroll* (personkontrollkungörelsen 13.6.1969 nr 446; jfr JO 1973, s. 43).

Yttrandefriheten var ej uttryckligen nämnd i GRF. Den var dock uppenbarligen förutsatt redan i 1766 års TF, uttryckt i GRF liksom av 1809 års KU. Den är skyddad av lagstiftaren genom ansvarsregler, såsom BrB 18: 5, om påföljd för den som sätter yttrandefriheten i fara, och BrB 16: 4 om ansvar för störande av allmän sammankomst. Den bekräftas nu i NRF 2: 1.

Emellertid kan ej yttrandefriheten vara obegränsad. BrB anger ett flertal undantag. Fråga är här i första hand om gärningar, som riktar sig mot rikets säkerhet (BrB kap. 19), spioneri och ryktesspridning till fara för rikets säkerhet samt om gärningar, som riktar sig antingen mot allmän verksamhet (BrB kap. 17) såsom beljugande av myndighet och missfirmelse av tjänsteman eller mot allmän ordning (BrB kap. 16), såsom samhällsfarlig ryktesspridning, uppvigling och hets mot folkgrupp, störande av förrättningar m. m. I BrB kap. 15 stadgas vidare om ansvar för mened, falskt åtal och annan osann utsaga; sådan kan vara osann partsutsaga eller ovarsam utsaga.

Enskilt intresse åter skyddas genom ansvar för *ärekränkning*. BrB kap. 5 avser dels förtal, dels ock förolämpning.

Med *förtal* avses såväl att man utpekar en levande människa – ej en juridisk person – som brottslig som att man eljest framställer honom som klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest utsätter honom för andras missaktning (BrB 5: 1). Förtal förutsätter sålunda en uppgift.

Förolämpning åter kan vara ett kränkande tillmäle eller beskyllning eller skymfligt beteende (BrB 5: 3).

Genom särskilt lagstadgande har i BrB förtal av avliden person tillagts de äldre reglerna (5: 4). Förutsättning är att gärningen

kränker den frid som – med beaktande bl. a. av den förflutna tiden – bör tillkomma den avlidne.

Yttrandefrihetsbrott kan begås ej blott genom tydligt muntligt uttalande, utan även genom ett stumt handlande, en skådespelares maskering, en scenbild. En uppläsning av förgriplig tryckt skrift kan vara yttrandefrihetsbrott.

Det är vidare utan betydelse om beskyllningen faktiskt medfört missaktning. Avgörande är om den är ägnad att utsätta den beskyllde för andras missaktning. Ej heller har det någon betydelse för ansvaret om uppgiften är sann eller ej. Även en sann uppgift kan vara förtal.

Emellertid är förtalsbrottet begränsat med hänsyn till vissa intressen och ytterst till vikten av en fri debatt. Justitieministern uttalade vid framläggandet av förslaget till BrB att »det måste finnas utrymme för den politiska debatten, liksom också andra samhälleliga, kulturella och vetenskapliga frågor måste få ventileras, även om därigenom enskilda personer skulle i viss mån angripas». Härvid underströk han samhällsintresset av den yrkesmässiga nyhetsförmedlingen. Analogt kan samma princip användas i fråga om förolämpning.

Ett yttrande, som är kränkande, måste emellertid vara försvarligt för att sagesmannen skall kunna undgå ansvar (BrB 5: 1 st. 2). Endast sanna yttranden kan enligt hittills gällande rätt vara försvarliga; ett borttagande av sanningskravet synes riskabelt, enär viktiga hämningar mot ansvarslöst skrivsätt därmed skulle raseras (annan mening SOU 1972: 88). Om det är försvarligt ur samhällsintressets synpunkt kan en journalist få meddela uppgifter om begånget brott, en talare äga rätt stor frihet under en debatt i en politisk församling etc. (NJA 1933, s. 6) även i yttrande om sökande till tjänst (NJA 1906, s. 201; 1921, s. 751). Finns uttalandet däremot ej ha varit erforderligt, föranleder det ansvar (NJA 1933, s. 547). Motsvarande kan gälla i fråga om yttranden i tjänsten (NJA 1924, s. 125; 1937, s. 566). Även i en rättegång kan kritiska omdömen vara befogade (nedsättande yttranden om polisundersökning är ej straffbart, NJA 1945, s. 339; jfr NJA 1950, s. 99). Överhuvudtaget anses offentliga tjänstemän böra finna sig i viss kritik. Vittnesmål och sakkunnig utsaga är fria från ansvar för ärekränkning. Motsvarande kan gälla uppgifter, intyg m. m. i förvaltningsförfarande. Även med hänsyn till rent enskilda intressen kan skyddet mot ärekränkning behöva begränsas. Yttranden i förtroende kan därför vara privilegierade.

Yttranden kan emellertid även tjäna syftet att på straffbart sätt göra en ekonomisk vinning och kan då falla under BrB 9 kap. såsom bedrägeri eller annan oredlighet.

För vissa kategorier medborgare föreligger ytterligare begränsningar av yttrandefriheten på grund av *tystnadsplikt*. Offentliga organ har att tillvarata såväl allmänna som enskilda intressen, och dessa kan kräva sekretess. BrB 20: 3 stadgar ansvar för tjänsteman, som bryter mot skyldigheter av sådan innebörd. Härvid avses även medlemmar av representativa församlingar. Tystnadsplikten följer ej direkt av detta straffbud utan måste grundas på andra föreskrifter därom; de har givits i lag (t. ex. KyrkoL, LAF, NvL) administrativ författning (t. ex. PI) eller ock har tystnadsplikten följt av tjänstens natur (NJA 1953, s. 654). Enligt NRF 8: 7 krävs emellertid att regeringens föreskrifter om tystnadsplikt kan stödjas på lag.

Är en handling sekretessbelagd, måste tystnad iakttas. Även andra grupper än tjänstemän kan vara i lag ålagda tystnadsplikt, advokater, apotekare, läkare och annan medicinalpersonal; här är det bärande motivet hänsyn till allmänheten och dess förtroende för dessa yrkesutövare. Mellan enskilda kan tystnadsplikt avtalas; reglerna härom hör till civilrätten.

Om tystnadspliktens förhållande till tryckfriheten se nedan s. 224.

Tystnadsplikt utgör hinder mot att höra vederbörande som vittne (RB 36: 5). För dem som ej är bundna av tjänsteplikt, kan detta förbud dock genombrytas dels genom lagstadgande, dels genom samtycke av den som skall skyddas av tystnadsplikten.

Ett komplement till yttrandefriheten är *brev-, telegram- och telefonhemligheten*, som garanteras av BrB 4: 8 o. 9. Lagrummen stadgar ansvar för brytande av post- eller telehemlighet, respektive för intrång i förvar. Därmed skyddas ej meddelanden över radio. Skyddet kan genombrytas till förmån för allmänt intresse av stor vikt. Kontroll kan sålunda redan i fredstid anordnas inom fångvården (lag 6.5.1964 om behandling i fångvårdsanstalt 34 §), brev och telegram kan beslagtas för utredning av grövre brott (RB 27: 3 o. 12), telefon- och telegramcensur kan upprättas efter domstols beslut vid efterspaning av grov brottsling (RB 27: 16) samt vid misstanke om narkotikabrott (lag 7.3.1969). I fråga om vissa politiska brott kan även åklagare och undersökningsledare besluta om sådan åtgärd.

Informationsfrihet

För vissa informationsmedel föreligger emellertid särregler. Detta gäller

1. tryckt skrift;
2. radio;
3. film.

1. I fråga om tryckt skrift infördes i svensk rätt *tryckfrihet* år 1766. Den bakomliggande tanken var att en sådan frihet skulle föra forskning och vetande framåt på alla områden. Även för mänsklig samlevnad måste det finnas lagar, som motsvarar de för naturen upptäckta. Genom tryckfrihet skulle dessa kunna klarläggas.

Tryckfriheten innebär rättighet att utge skrift utan några av den offentliga makten i förväg lagda hinder (censur). Först efter tryckning kan ansvar för tryckfrihetsbrott ifrågakomma och detta allenast om i tydlig lag ansvar är stadgat. Denna lag skall vara given för att bevara allmänt lugn utan att hindra allmän upplysning (GRF § 86, vilket stadgande nu överförs till TF 1: 1). Ansvarsreglerna återfinns i TF. Ansvaret för tryckt skrift kan utkrävas allenast i enlighet med däri angivna principer och i den särskilda tryckfrihetsprocessen. Den, som i annan ordning bestraffar för innehållet i tryckt skrift, är själv förfallen till ansvar (JO 1944, s. 26).

Den som funnits skyldig till vissa grova tryckfrihetsbrott kan dock av domstol för högst sex månader förbjudas utge periodisk skrift, liksom fortsatt tryckning och spridning av brottslig skrift kan förbjudas.

För tryckfriheten karakteristiskt är att ansvaret skall prövas mer med avseende på ämnet och tanken än på uttrycket, mera med tanke på syftet än framställningssättet; i tvivelsmål skall rätten hellre fria än fälla (TF 1: 4).

Undantag från denna tryckfrihetsrättsliga reglering utgör vissa brott, som kan begås genom tryckt skrift men där det ej i första hand är fråga om skydd för yttrandefriheten. Ansvar kan i sådant fall utkrävas efter allmän lag och vanlig rättegång, t. ex. för bedrägeri, överträdelse av lotteriförordningen, illojal reklam, koppleri eller förargelseväckande beteende (NJA 1935, s. 113; 1961, s. 715; 1904, s. 602) samt för brott mot litterär äganderätt. Frågan om tryckfrihetens förhållande till annonsreklam har varit svårbesvarad (SOU 1964: 6; KPr 1973: 123). I fråga om alkohol-

haltiga varor avses undantag i TF liksom för otillbörlig marknadsföring i de fall att annons allenast rymmer rent kommersiella uppgifter.

Med *censur* avses offentligrättslig kontroll. Censurförbudet utgör ej hinder mot åtgärder för självsanering (se nedan) eller tillämpning av privatekonomiska regler; förslag att rikta censurförbudet även mot enskilda har avvisats. Förbudet mot förhandsgranskning har emellertid i övrigt getts en vid tillämpning och genombryter andra normer som syftar till ordning och disciplin, se om rektors befogenheter med avseende å skoltidningar JO 1958, s. 228; 1965, s. 387. Myndighet äger ej förbjuda tjänsteman att i tryck yppa förhållanden i tjänsten (MO 1945, s. 343).

Emellertid föreligger vissa *ordningsregler* rörande boktryckeri, som möjliggör kontroll över tryckta skrifter och underlättar ingripande mot brott. Rätten att driva boktryckeri tillkommer varje svensk, individ eller juridisk person (TF 4: 1). Anmälningsplikt hos länsstyrelsen föreligger dock. Över boktryckerier förs centralt register hos justitiedepartementet. Boktryckare är pliktig att utsätta tryckeriet eller firmans namn, tryckår och tryckort på tryckalster (TF 4: 4). Ett granskningsexemplar skall avlämnas till justitiedepartementet eller tryckfrihetsombudet i orten ävensom fyra biblioteksexemplar (lag 8.4.1949).

Ransonering av papper eller andra utensilier må beslutas i bristsituationer under förutsättning att de drabbar alla likformigt.

Tryckfriheten är en form av yttrandefrihet men anknyter till begreppet *tryckt skrift,* vartill hänförts även karta, ritning och bild. Därmed förstås att den framställts i *tryckpress* (TF 1: 5). Ej blott det klassiska tryckpressförfarandet utan även offsettryck och liknande metoder avses härmed. Däremot faller ej stencilerade eller ljuskopierade alster under TF.

Skriften skall emellertid även vara utgiven för att vara tryckt i TF:s mening (1: 6). Därmed förstås utlämnad till spridning eller avsalu (NJA 1959, s. 495, jämväl till utlandet, NJA 1956, s. 48). Upplagans storlek eller spridningens omfattning spelar däremot ingen roll. TF är tillämplig även å skrifter som tryckts utomlands men utges här (TF 13: 5). Plakat torde ej vara utgiven tryckt skrift, om det ej försäljs eller sprids såsom sådan (NJA 1915, s. 515). Korrektur är vanligen ej att anse som utgiven skrift.

Tryckt skrift kan vara *icke periodisk* eller *periodisk.* Periodisk är en skrift, som utkommer med minst fyra nummer eller häften

årligen å särskilda tider (TF kap. 5). För rätten att utge den erfordras tillstånd av justitiedepartementet. Ägaren skall vara svensk medborgare eller svensk juridisk person; för skriften skall finnas en ansvarig utgivare, som likaledes skall vara svensk med hemvist i riket. Ägaren har att till departementet ange ansvarig utgivare. Utgivningsbevis tillställs ägaren. Det kan återkallas enligt i TF 5: 6 angivna grunder.

Tryckt skrift utges vanligen av en författare, vars namn är utsatt på titelbladet. I periodisk skrift förekommer såväl signerade som osignerade bidrag. Emellertid har författaren rätt till *anonymitet*, såväl i fråga om icke periodisk skrift som periodisk skrift (TF 3: 1). Boktryckare, förläggare och annan som har rätt ta befattning med skriftens tryckning och utgivning äger ej att mot författarens vilja röja hans namn; en utomstående som råkar få kännedom därom må göra det. I tryckfrihetsmål får fråga om författarskap till skrift ej väckas annat än om författaren till en icke periodisk skrift angetts – med namn eller lätt igenkänd pseudonym – eller om han i skriftlig förklaring erkänt sig vara författare eller själv inför rätta erkänner sig som sådan. I andra brottmål kan författarskapet efterforskas, t. ex. i fråga om litterär äganderätt.

För skrifter tryckta *i utlandet* gäller vissa särregler (TF 13 kap.). De svenska tryckfrihetsrättsliga principerna skall dock så vitt möjligt gälla, varigenom överensstämmelse med internationella konventioner på detta område kan nås. Korrespondenter till utländska pressorgan åtnjuter sålunda samma skydd som meddelare till svenska publikationer. Av utomlands tryckt periodisk skrift, som huvudsakligen är avsedd för Sverige, skall granskningsexemplar lämnas, liksom utgivningsbevis kan krävas. Granskningsexemplar skall jämväl lämnas av icke periodisk skrift, som helt eller delvis är på svenska, om mer än enstaka exemplar införs. I stället för boktryckaren blir den ansvarig, som låter utlämna skriften för spridning här.

Tryckfriheten innebär även att tryckt skrift får *spridas* genom saluhållande, försändning eller eljest (TF 6: 1). Spridningsrätten är underkastad de ordningsregler m. m. som gäller för transport och handel, t. ex. AOSt 2 § (jfr RÅ 1957: 47), liksom arbetsrättens regler, såsom förbud mot utnyttjande av minderårig. Avgränsningen mellan spridningsrätt och politirättsliga inskränkningar i övrigt är vansklig (JO 1949, s. 136; 1957, s. 194: lokal ordningsföreskrift om kringföringshandel får ej tillståndsbelägga handel med tryckta skrifter, men i torghandelsstadga kan bokhandel på

torg förbjudas). Likaledes har det varit svårt att avgöra i vad mån spridningsrätten får vika för kravet på ordning inom en inrättning, t. ex. i en skola, å ett tåg eller i en militär lokal. En huvudlinje är att ordningsregler ej får syfta till att hindra opinionsbildning (JO 1970, s. 294; jfr dock i fråga om ytterlighetspartier MO 1950, s. 276, vilkas tidningar ej fick spridas, då de innebar risk för försvarets effektivitet).

Till tryckfriheten hör *meddelande- och informationsrätt* (TF 1: 1). Den som lämnar uppgift för offentliggörande i tryckt skrift skall vara tryggad för påföljder; motsvarande gäller meddelande till tidningars nyhetsbyråer, men ej till radio eller TV (om motsvarande skydd för meddelare till utländska organ se nedan). Huruvida meddelandet publiceras eller ej saknar betydelse för ansvaret utom i fråga om ansvar för ärekränkning; det kan utkrävas om publicering ej äger rum. Meddelande skall ha lämnats direkt till skriftens författare eller utgivare, redaktion eller nyhetsbyrå. Meddelare får ej efterforskas (se MO 1947, s. 181; JO 1959, s. 75: domare får ej utfråga vittne i annat mål än tryckfrihetsmål om meddelande till pressen). Obehörigt röjande av meddelare kan straffas (TF 3: 5). Även offentliga tjänstemän har rätten att lämna meddelanden till pressen (JO 1971, s. 365).

Undantag från skyddet för meddelare gäller i vissa grava fall, a) brott mot i lag (ej i administrativ författning såsom PI) stadgad tystnadsplikt; b) vid utlämnande av hemlig handling; samt c) vid vissa grövre politiska brott. Meddelare kan då efterforskas inom ramen för brottets beivrande. Enskild kan genom vittnesplikt bli pliktig därtill men får eljest ej röja meddelare (JO 1964, s. 440).

Tryckfriheten är naturligtvis inte obegränsad, lika litet som yttrandefriheten. Ansvar stadgas i TF kap. 7 för a) otillåtet yttrande i tryckt skrift, b) otillåtet offentliggörande genom sådan skrift.

a) *Otillåtet yttrande* i skrift motsvarar de yttrandefrihetsbrott, som anges i BrB. Tankeinnehållet i skriften är lagstridigt.

Ur allmän synpunkt märks kriminaliseringen av högförräderi, uppror, uppvigling, samhällsfarlig ryktesspridning, landsförräderi samt hets mot folkgrupp. Under senare tid har dock flera politiskt betonade gärningar avkriminaliserats, såsom skymfande av riksmärke, och av utländsk statschef, kränkande av trosfrid, uppvigling i lindrigare fall. Därmed har gränserna för tryckfriheten vidgats (jfr motsvarande om demonstrationsrätten nedan s. 237). I

viss utsträckning kan dock samma gärningar åtkommas såsom förargelseväckande beteende.

Skydd för enskild person bereds genom ansvar för förtal, förtal av avliden samt för förolämpning; till ansvaret kan knytas skadeståndsskyldighet, som ej hos oss kan utdömas fristående. Ansvaret har utformats under avvägning mot andra intressen, såsom informationsfrihet och konstnärens krav på att fritt få utsäga vad hans konstnärliga samvete bjuder honom att framföra (sådan avvägning gjord i Märit-fallet, SvJT 1970, rf s. 2 samt i Dag Hammarskjöld-målet NJA 1966, s. 565).

b) *Otillåtet offentliggörande* avser publicering av hemlig handling. Härvid är normerande antingen SekrL (har sådan handling felaktigt utlämnats, är vederbörande tjänsteman i stället ansvarig) eller ock beslut av domstol eller av annan myndighet genom förbehåll vid utlämnande av allmän handling (jfr SekrL 41 §).

Åtal för nyssnämnda tryckfrihetsbrott kan endast grundas på TF, ej på BrB.

För tryckfriheten karakteristiskt är att *ansvaret* träffar »par cascade». Om den i första hand ansvarige faller bort, drabbar det närmaste man i ansvarskedjan. För delaktighet eller anstiftan kan ansvar ej utkrävas enligt TF 8 kap. Ansvarskedjan är olika i fråga om icke periodisk och periodisk skrift.

För icke periodisk skrift svarar i första hand författaren. Emellertid har denne rätt till anonymitet. Ansvaret övergår då på förläggaren, boktryckaren och sist på utspridaren (TF 3 kap.).

I fråga om periodisk skrift är utgivaren ansvarig, ej författaren. Utgivaren har av justitieministern erhållit utgivningstillståndet och svarar därefter för publikationens innehåll. Undantag gäller dock för annonser, som utgivaren i regel ej kan kontrollera (TF 7: 2). Efter utgivaren kan publikationens ägare bli ansvarig, därefter boktryckaren och sist utspridaren.

Ansvarskedjan ser följaktligen ut på följande sätt (TF 8: 1).

För periodisk skrift svarar i första hand utgivaren, därefter ägaren, boktryckare och sist utspridaren.

För icke periodisk skrift svarar i första hand författaren, därefter förläggaren, boktryckaren och utspridaren.

Om ansvar för skadestånd se nedan.

Allmänt åtal för tryckfrihetsbrott väckes av JK (TF 9 kap.). Justitieministern har att hos denne anmäla, om han i visst fall

finner att åtal bör väckas. Åtal skall äga rum inom sex månader efter avlämnandet av granskningsexemplar, där sådant ifrågakommer. Målsägande har att ange tryckfrihetsbrott till allmän åklagare. Tar denne ej upp saken eller har mer än nämnda sex månader förflutit kan han själv väcka åtal. Enskilt anspråk kan göras gällande, varvid utöver den närmast ansvarige även förläggaren eller i fråga om periodisk skrift ägaren kan häfta (TF 11 kap.).

Rättegången i tryckfrihetsmål regleras av lag 22.4.1949. Forum bestäms av tryckorten eller, om sådan ej finnes här, utspridarens hemvist eller i sista hand, den ort där skriften påträffats. I flertalet län är dock blott en tingsrätt behörig pröva tryckfrihetsmål, nämligen den inom vars domkrets residensstaden är belägen (KK 14.1.1971); man har velat koncentrera målen till ett mindre antal domstolar, så att större praxis kan vinnas hos dessa. Om parterna ej avtalar om annat, skall jury pröva skuldfrågan. Om jury fällt till ansvar, kan domstolen dock fria eller hänföra gärningen under lindrigare lagrum. Frågan om rätt svarande avgörs av domstolen, som även utmäter påföljden. Jurymännen väljs ur en jurymannalista (om 24 personer), som framgår av val av landstinget. Vardera parten får emellertid göra uteslutningar. Juryn består till sist av nio personer. Denna markanta skillnad från den svenska brottmålsprocessen är inspirerad av engelska förebilder och har medfört att fällande dom i tryckfrihetsmål är jämförelsevis sällsynt; detta har i sin tur föranlett att antalet mål är ringa. I sådan process kan utöver böter och fängelse skadestånd och åläggande att publicera domen ådömas samt konfiskering.

Reglerna om rättegång kompletteras med vissa bestämmelser om *tvångsmedel* före rättegången (TF 10 kap.). Tryckt skrift kan inom en vecka efter utgivningen och granskningsexemplarets avlämnande i administrativ väg beslagtas och utgivningsförbud meddelas av justitieministern (beslag kan beslutas även av dennes ombud i orterna); militär myndighet kan förordna om försvarstagande i avbidan på förordnande om beslag, om skriften innebär straffbar uppvigling. Det är därvid nödvändigt att kunna handla med skyndsamhet. Dessa tvångsmedel förutsätter emellertid att brottet hör under allmänt åtal och att konfiskation kan ifrågakomma. För åtgärdens bestånd krävs att åtal inom viss kort tidsfrist väcks. Därefter skall domstol besluta; blott den kan förordna om tvångsmedel, sedan åtal väckts.

Vid sidan av det straffrättsliga ansvarssystemet finns en *självsanerande verksamhet* inom pressen. Tanken är härvid den att den stora frihet som vår TF skänker bör kompenseras genom åtgärder, som ger snabbare resultat än åtal och som bereder de enskilda ytterligare garantier mot avvikelser från »god publicistisk sed». Organisationer inom pressen har antagit regler om publicering och reklam. De avser ett vidgat skydd mot förtal, större respekt för privatlivets helgd, begränsning av rätten att namnge personer, ökad rätt för den klandrade att samtidigt bemöta kritik m. m. Krav ställs på tidningar att kontrollera uppgifter före publicering, att ta kontakt med den som berörs därav samt att vinnlägga sig om saklighet och ett hyfsat skrivsätt. För att upprätthålla dessa regler har Pressens *opinionsnämnd* inrättats som en hedersdomstol inom facket. *Allmänhetens pressombudsman* uppträder där som åklagare med stöd av enskild anmälan eller på eget initiativ. Han utses av JO, advokatsamfundets ordförande och ordförandena i de organ, som tillsammans bildar pressens samarbetsnämnd. Opinionsnämnden kan emellertid även uttala sig efter anmälan av enskild. Nämnden kan endast avge ett opinionsuttalande, där den uttalar sig i frågan om vederbörande tidning brutit mot god publicistisk sed eller ej. Uttalandet är offentligt och skall publiceras i tidningen i fråga. Ombudsmannen kan dessutom söka genom hänvändelse direkt till tidning åstadkomma beriktigande eller plats för genmäle.

2. De för tryckfriheten gällande rättsreglerna har senare tagits till förebild för lagstiftningen i fråga om övriga massmedia. Förhållandet har skildrats i direktiven för 1971 års massmedieutredning': »Radion, televisionen och filmen spelar nu för tiden en allt större roll som medel för information och åsiktsbildning. Från principiell synpunkt ter det sig därför som mindre följdriktigt att inte skyddet för yttrandefriheten i dessa massmedier vilar på en författningsgrund av samma karaktär som TF.»

För *radio och television* har ansvarsfrågan dock lösts i anslutning till TF. Enligt radiolagen 30.12.1966 får myndighet eller annat allmänt organ ej i förväg granska eller föreskriva granskning av radioprogram, ej heller förbjuda radiosändning eller trådsändning på grund av dess innehåll (8 §). Missbruk av yttrandefriheten i radioprogram medför ansvar i efterhand och skadeståndsskyldighet enligt samma grunder som gäller för yttrandefrihetsbrott enligt TF 7: 4 o. 5. Ansvarig är endast en programutgivare,

och ansvaret bedöms efter samma grunder som gäller för tryckfriheten enligt TF 1: 4. Rätt till anonymitet finns (radioansvarighetslagen 30.12.1966 med KK 25.5.1967; jfr SOU 1965: 58).

Emellertid är förhållandena inom radion i väsentliga hänseenden avvikande från dem som råder för tryckt skrift. Radion är i vårt land ett monopolföretag; sändning av radioprogram är tillståndskrävande (se även SOU 1965: 20–21; 1965: 46). Detta innebär att opinionsbildning genom radio icke är fri. Valet av program ankommer på personalen inom radion. Väsentligt är vidare att Sveriges radio konstruerats som ett statsägt aktiebolag, ej som en myndighet. Därmed har dess verksamhet undandragits den offentliga rättens kontroll.

Med hänsyn till risken för snedvridning av programverksamheten har tillståndet till radiosändning förknippats med villkor, angivna i ett tioårigt avtal (1967) mellan staten och Sveriges Radio; detta har fått motivera censurförbudet (KPr 1966: 149, s. 34). Enligt avtalet skall nämligen Sveriges Radio hävda de »grundläggande demokratiska värdena» (6 §) samt tillämpa opartiskhets- och saklighetsprinciper »med beaktande av att en vidsträckt yttrande- och informationsfrihet skall råda i rundradion». Det åligger vidare Sveriges Radio att före sändning av program kontrollera sakuppgifter och att respektera den enskildes privatliv, om icke ett oavvisligt allmänt intresse kräver annat (8 §).

Radioavtalets rättsskyddsregler har dock ej fått en tillämpning, som tillfredsställt alla. De rättstekniska garantierna är såtillvida ej effektiva som ansvar för åsidosättande av avtalets regler blott kan prövas i efterhand av *radionämnden* (radiolagen 7 § o. instr. 9.6.1967, nr 449). Nämnden är sammansatt efter politiska grunder och saknar andra sanktionsmedel än kritik av ett program.

Rätten att inneha radio- och TV-mottagare är fri, men avgiftsbelagd (radiolagen 33 §; KK 9.6.1967, nr 446).

3. För *filmförevisning* har däremot en möjlighet till förhandsgranskning ansetts motiverat av filmens särskilda karaktär, dess stora genomslagskraft och möjliga skadliga verkningar. *Statens biografbyrå* har sedan år 1911 fullgjort denna uppgift (nu KF 5.6.1959 med särskilda best. om biografföreställningar m. m.); förslag att slopa filmcensuren för i vart fall vuxna har ej förverkligats (SOU 1969: 14). Film, som visas i TV, är emellertid icke föremål för denna granskning men däremot för programledningens bedömning.

Allmänna handlingars offentlighet

I nära samband med tryckfriheten står rätten att ta del av allmänna handlingar samt att utge dem i tryck (TF 2: 1; jämväl utlänning kan medges samma rätt, TF 14: 5).

Denna vittgående möjlighet för medborgarna, ej blott för part i mål eller ärende, att vinna insyn i de statliga och kommunala förvaltningsmyndigheternas liksom i domstolarnas skriftliga material är ett viktigt kontrollmedel över offentlig verksamhet och en avsevärd rättssäkerhetsgaranti.

Å andra sidan utgör offentligheten en ej ringa belastning för myndigheterna, ingalunda blott av arbetsmässig innebörd. Erfarenheten visar ock att yttranden och andra handlingar kan bli »urvattnade» därför att upphovsmannen önskar undvika offentlighet (se om tjänstetillsättningar JO 1971, s. 348). Principen kan även komma i konflikt med individernas intresse av integritet; särskilt i våra dagar, när databehandling ger stora möjligheter att snabbt sammanställa personuppgifter, har ett skyddsbehov ur denna synpunkt anmält sig (se SOU 1972: 47, 79).

Rätten till insyn innebär att den enskilde skall på begäran under arbetstid »genast eller så snart ske kan» utfå allmän handling. Den enskilde behöver ej uppge ändamålet med sin framställning (JO 1955, s. 200). Myndighet, där handlingen (även kopia) för tillfället befinner sig, skall tillhandahålla handlingen, om ej betydande hinder möter. Men myndigheterna har ingen skyldighet att efterforska handling eller att sammanställa uppgifter. I första hand äger den enskilde läsa och kopiera handlingen i myndighetens lokal, men jämlikt servicecirkuläret 7.6.1972 (nr 406) har statsmyndighet att på telefonförfrågan utlämna lättillgänglig uppgift. Den skall även biträda med kopiering; om expeditionsavgift se KK 29.10.1964 (nr 618). Cirkuläret gäller ej kommunal myndighet men JO anser att det bör av dem tillämpas analogt (JO 1965, s. 561; 1968, s. 500 f.). Om begränsad möjlighet att till låns för kopiering erhålla handling se diskussion i JO 1966, s. 448.

Rätten att ta del av handlingar omfattar emellertid ej alla, som angår allmänna ärenden. TF 2: 2 stadgar att offentlighetsprincipen gäller handlingar hos stats- eller kommunal myndighet. En mera vidsträckt offentlighet vore visserligen mest följdriktig men skulle i praxis vara alltför svårtillämpad. Handling, som innehas av enskild fysisk eller juridisk person men angår offentlig verksamhet faller sålunda utanför den allmänna granskningsrätten, därest ej handlingen rätteligen borde befinna sig hos ett offentligt

organ. Även handling hos annat offentligt organ än statligt och kommunalt faller utanför offentlighetsprincipen, om ej denna gjorts tillämplig i särskild ordning, såsom villkor för statsbidrag. Med en extensiv tolkning har allmän försäkringskassa funnits vara statsmyndighet i TF:s mening (RÅ 1968: 42).

Tre förutsättningar är vidare av vikt för offentlighetsprincipens tillämpning:

1. En handling skall föreligga;
2. Handlingen skall förvaras hos en myndighet;
3. Handlingen skall ej vara underkastad sekretessföreskrifter.

1. Någon legaldefinition av begreppet *handling* har ej lämnats. Med handling förstås i praxis skriftlig urkund av varjehanda slag, brev, meddelanden, register och kartotek, varje nedteckning, även stenografisk och chiffrerad. Jämväl upptagning, varav man blott kan ta del med hjälp av särskilda tekniska hjälpmedel, såsom magnetband, har i rättspraxis hänförts hit (RÅ 1965: 25; 1971: 15), liksom mikrofilm, hålkort, fonogram och röntgenbilder. Rätten att erhålla kopia av datamedia föreslås dock bli begränsad, KPr 1973: 33.

Gränsdragning mellan allmän handling och enskild vållar svårighet. Om handlingen märkts »privat» eller ställts till en tjänsteman personligen, utesluter detta ej att den är allmän (JO 1934, s. 205). Av vikt är om den är avsedd att påverka ett tjänsteärende eller faktiskt utövat ett sådant inflytande. JO har uttalat att presumtion föreligger för att handlingen är allmän. (Ur praxis se MO 1954, s. 214: handbrev i anledning av inspektion allmän handling; JO 1964, s. 453; å andra sidan RÅ 1952: 2 o. 1963: 41). Principen har föreslagits bli kodifierad (SOU 1966: 60, s. 135).

2. Handling som skall *förvaras* hos myndigheten, förlorar ej egenskapen av allmän endast genom att den bortförs därifrån; den skall i stället återföras dit. Myndighet får ej kringgå offentlighetsprincipen genom att i detta syfte återställa handling till den som ingivit den (i fråga om tjänsteansökan se JO 1971, s. 348). Ej heller äger myndighet att fritt rensa bort skriftligt material. Rätten att gallra och att arkivera bestäms av arkivstadgan 10.11. 1961, som även reglerar utlåningsrätten (se även RÅ 1966 Ju 26; JO 1955, s. 178). I övrigt gäller att arbetspapper skall förvaras hos myndigheten, därest det haft betydelse för ärendets avgörande (JO 1958, s. 222; RÅ 1969: 9). Muntliga uppgifter av betydelse för ett ärende skall tillföras akten genom anteckning i den (JO

1967, s. 192; 1969, s. 381; jfr BvL 14 §) och blir allmän handling, ej enskild (jfr JO 1958, s. 222). Sammanställningar och dylikt, som ej innehåller något nytt utöver akten, må förstöras.

Myndighet preciseras i TF 2: 3 och SekrL 43 § genom uppräkning av vissa statliga och kommunala organ. Därav skall framgå, å vilka bildningar TF är tillämplig. Uppräkningen är emellertid ej helt klargörande för denna gränsdragning. TF tolkas emellertid i detta fall extensivt. Den är tillämplig även å organ, som ej utövar myndighet. Ett annat problem är huruvida en organisatorisk bildning eller en enstaka tjänst utgör självständig myndighet eller ej i TF:s mening; är t. ex. de olika departementen självständiga myndigheter eller endast delar av Kungl. Maj:t? (Diskussion i JO 1967, s. 162.) Frågan är av betydelse för att avgöra om handlingen inkommit till myndigheten – då den omedelbart blir allmän – eller upprättats inom myndigheten, då detta ej genast blir fallet. Klart är att tjänsteman med självständig beslutanderätt är myndighet i de sammanhang som omfattas av bemyndigandet (JO 1968, s. 145). Fastighetsdirektörs skrivelse till fastighetsnämnd är däremot uppdrag inom nämnden (RÅ 1969: 9); drätselkammares arbetsutskott är ej myndighet och dess till kammaren ingivna budgetförslag ej omedelbart offentligt såsom inkommen handling (JO 1971, s. 364).

Alla allmänna handlingar hos en myndighet är emellertid icke omedelbart offentliga. För olika grupper handlingar finns en bestånd *tidpunkt,* då handlingen blir offentlig (TF 2: 5 o. 6).

a) Handling, som inkommit till myndigheten, blir offentlig vid ankomsten. Diarieföring, registrering och annan dylik åtgärd – varom vår rätt saknar enhetliga regler – är ej i detta sammanhang avgörande, ehuru dessa åtgärder är viktiga för allmänhetens möjlighet att vinna kännedom om handlingens tillvaro (JO 1968, s. 485); ej heller utesluter det förhållandet, att handlingen betecknats som koncept eller att den är oavslutad att den blir offentlig vid ankomsten (RÅ 1958: 55; JO 1966, s. 364). Handlingen anses inkommen även om den lämnats till enskild tjänsteman, därest den rör ett ärende, som handläggs eller kan handläggas av myndigheten.

Emellertid har JO godtagit att handling, som under ett ärendes handläggning sänds från en myndighet till annan för yttrande eller i dylikt underhandsförfarande, ej ännu ansetts som offentlig (JO 1971, s. 374, 1973, s. 325).

Är försändelsen förseglad anses den inkommen sedan förseg-

lingen brutits. Detta skall i vissa fall ej ske omedelbart, utan vid viss senare tidpunkt, t. ex. anbud, tävlingsskrifter, sakkunnigutlåtanden (6 §). Handlingar, som upprättats hos myndighet, kan vara av mångahanda slag. Tidpunkten, när en handling skall anses upprättad och därmed blir offentlig varierar därför (TF 2: 5). Allmänheten har ingen rätt att följa ärendets gång under dess handläggning.

b) Diarier, förteckningar och andra sådana handlingar blir offentliga vid färdigställande för användning (RÅ 1952: 35; JO 1966, s. 375); hemligt diarium må föras över handlingar, vilkas existens ej skall bli känt, t. ex. i UD och finansdepartementet (JO 1971, s. 34).

c) Protokoll blir offentliga vid justering. Avser protokollet allenast beredning av ärende, anses det upprättat först då det ärende protokollet avser är slutbehandlat hos myndigheten (TF 2: 6).

d) Handling, som expedieras, blir offentlig vid detta tillfälle, t. ex. dom, beslut, utgående skrivelser, cirkulär, remissvar.

e) Handling, som ej expedieras, blir offentlig vid färdigställandet (jfr JO 1971, s. 88 om koncept till förundersökningsprotokoll). Har handlingen sänts på remiss talar presumtionen för att den är färdigställd (JO 1966, s. 371).

f) Övriga handlingar, som varit av betydelse för ärendets handläggning, blir offentliga vid ärendets avslutande vare sig de omhändertagits av myndigheten eller ej (RÅ 1971: 23). Hit hör handbrev m. m. inom myndigheten, uppteckningar om samtal och förhör.

g) Minnesanteckning och annan uppteckning, som gjorts för föredragning eller beredning av ett ärende, blir allmän om och sedan den omhändertagits av myndigheten efter ärendets avslutande (TF 2: 4).

3. Allmän handling kan emellertid vara underkastad *sekretess*. Denna kan då bryta även mot den kommunikationsskyldighet, som slagits fast i FL och FPL.

Sekretessregler gavs tidigare i TF. Denna rymmer emellertid nu blott ett grundstadgande om sekretess. Undantag från offentlighetsprincipen kan införas av hänsyn till »rikets säkerhet och dess förhållande till främmande makt»; i anledning av »myndighets verksamhet för inspektion, kontroll och annan tillsyn eller för brotts förekommande och beivrande»; till skydd för »statens, menigheters och enskildas behöriga ekonomiska intresse» eller slut-

ligen »av hänsyn till privatlivets helgd, personlig säkerhet, anständighet och sedlighet».

De undantag från offentligheten, som TF sålunda förutsätter, kan endast stadgas i lagform. De återfinns nu i SekrL. Enskild kan ej vidga sekretessens omfattning genom ansökan om att viss handling ej skall utlämnas till allmänheten (JO 1971, s. 348, anhållan i samband med tjänsteansökan).

Lagen, som visat sig svårtillämpad, bygger främst på en uppräkning av stort antal särskilda fall (enumeration), men har även några generella klausuler (såsom undantag för offentlighetsprincipen vid fara eller skada). Förslag till annan reglering av detta ämne, byggande på generella stadganden har ej kunnat förverkligas (SOU 1966: 60; JO 1968, s. 140).

Utöver de i SekrL preciserade undantagen har regeringen tillagts makt att i vissa fall förordna om sekretess (t. ex. 4, 7 o. 21 §§). Ett tiotal sådana förordnanden har meddelats, såsom KK 16.12. 1949, nr 696, för utrikesförvaltningen, KK 16.6.1950, nr 462, för försvaret, KK 4.1.1939, nr 7, för civilförvaltningen, KK 9.12. 1949, nr 616, för civilförsvaret.

Sekretessreglerna skall tolkas restriktivt, RÅ 1963: 29.

Skyddet för allmänna intressen avser – alltsedan år 1766 – regeringsprotokoll, särskilt i utrikesärenden.

Åtskillnad görs nu mellan 50-års sekretess för ömtåliga frågor och 2-års sekretess för övriga ärenden. Undantagna från insyn är vidare övriga handlingar rörande rikets förhållande till främmande stater (men ej alla handlingar i utrikespolitiska ämnen; om traktater se ovan s. 155). Vidare märks skydd för handlingar av militär betydelse, rörande polisen, tullen och åklagares brottsförebyggande verksamhet m. m., fångvården m. m. liksom för handlingar som upprättats för statens eller kommuns rättstvist (JO 1970, s. 318, med rättstvist kan ej avses överklagande av myndighets beslut) eller för myndighets granskningsverksamhet eller som angår ekonomiska angelägenheter eller förhandlingar rörande kollektivavtal.

Med hänsyn till enskildas intressen finns ett vittgående sekretesskydd. Detta avser handlingar hos olika myndigheter, såsom polis och åklagare, överförmyndare, taxeringsmyndighet, olika tillsynsmyndigheter, socialförsäkringsmyndigheter, förvaltningsdomstolar, patentverket, rättshjälpsanstalter, anstalter för samfärdsel, post- och telegraf, riksbanken och postbanken. Vidare skyddas handlingar, som anskaffats för offentlig statistik, utred-

ning och kontrollverksamhet, arbetsförmedling och medling i arbetskonflikt, kyrko- och folkbokföring m. m. Med hänsyn till privatlivets helgd och vårdens intresse finns en svåravgränsad sekretess för handlingar rörande »enskilds personliga förhållanden» avseende sjukvård och socialvård, som icke får utlämnas till patient, om hans vård därmed skulle skadas. Skyddet kan även avse anmälare i ärende rörande barna- och nykterhetsvård, om risk för missbruk av handlingen finns (14 §, jfr JO 1971, s. 354).

Sekretessen gäller i första hand i förhållande mellan myndighet och allmänhet. Men den kan även gälla i förhållande till annan myndighet och till tjänsteman inom samma myndighet. Statsförvaltningen är nämligen ej i den meningen ett enhetligt subjekt, att alla anställda äger tillgång till alla statsorgans handlingar. SekrL har emellertid lämnat detta ämne oreglerat; aktuella frågor får lösas i praxis med hänsyn till sekretessreglernas syften. »Någon ovillkorlig rätt för myndighet», säger JO i 1963, s. 425, »att utfå annan myndighets hemliga handlingar föreligger icke.» (Ett till synes motsatt uttalande i JO 1968, s. 500, är kanske en olycklig formulering?) En myndighets uppgifter kan dock innebära en anvisning om att den bör ha rätt att ta del även av annan myndighets handlingar (jfr KPr 1948: 230, s. 123). I några fall föreligger särregler av sådan innebörd (t. ex. SekrL 38 §, lagen om socialregister 7 §, TaxF 46 §, JO:s instr. 10 §). I praxis har samma synpunkt i några fall beaktats av RegR 1953: 39, 1963: 46.

Skall handling hållas hemlig, bör myndigheten utmärka detta genom påteckning *hemlig* jämlikt visst lagrum (TF 2: 14); andra dylika påteckningar är ej tillåtna. Man skiljer härvid mellan s. k. enkel hemligstämpling och kvalificerad sådan. Enkel hemligstämpling innebär en bindande anvisning för tjänsteman inom myndigheten, men binder ej i övrigt annan vid prövning av utlämningsfrågor, t. ex. ej annan myndighet, dit handlingen kan komma. En s. k. *kvalificerad* hemligstämpling återigen innebär att regeringen med avseende å vissa handlingar av stor vikt för rikets säkerhet förordnat att de får utlämnas endast med medgivande av viss myndighet, ej av varje instans, som råkar förvara dem.

Sekretesskyddet är av två olika grader. Vissa handlingar skall hållas hemliga endast till dess ärendet slutbehandlats, andra under viss längre tid. Om handling bara till en del faller under sekretessbestämmelserna, skall myndigheterna tillse att handlingen till den del den ej är hemlig tillhandahålls den enskilde.

Sekretessbestämmelser kan emellertid genombrytas:

Regeringen, respektive myndighet, kan dispensera från sådant sekretessförordnande, som meddelats med stöd av SekrL. Även i vissa andra fall kan ett utlämnande ske, om trygghet mot missbruk finns och ändamålet med utlämnandet är godtagbart (t. ex. 14 §; jfr JO 1967, s. 302). Vidare kan regeringen förordna om utlämnande, där handling behövs för tillvaratagande av allmän eller enskild rätt; eventuellt kan utlämnandet begränsas till domstol eller förundersökare (38 §). Sekretessbestämmelse uteslutande i enskilt intresse skall eftergivas, om den enskilde samtyckt (KÅ 1965: 2, s. 88). Samtycket får dock ej presumeras (JO 1955, s. 39).

Sökande, klagande eller annan part har rätt att utbekomma dom, beslut och annan handling (partsinsyn). Även här är partsbegreppet svåravgränsat; anmälare i disciplinärende är uppenbart ej part (JO 1969, s. 309); varje besvärsberättigad klagande är ej heller part (RÅ 1960: 45). Partsintresset får dock vika, om det är av synnerlig vikt av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse att innehållet i annan handling än dom eller beslut ej uppenbaras; i sådant fall kan utlämnande vägras (SekrL 39 §, jfr FL 14 §).

Fråga huruvida handling är offentlig eller ej *prövas* vanligen i första hand av den myndighet hos vilken handlingen – därmed torde avses även kopia av densamma – förvaras; i vissa fall skall tillstånd lämnas av myndighet, som handlagt ärendet. Härvid har möjlighet öppnats att uppdra åt särskild tjänsteman – t. ex. registrator eller aktuarie – att fatta beslut (TF 2: 9). Det skulle hos större förvaltningsenheter vara alltför omständligt att i varje enskilt fall låta själva myndigheten träffa sådana avgöranden. Tjänstemannen kan bifalla eller avslå framställning om utbekommande av handling ävensom uppställa sådana förbehåll, varom stadgas i SekrL. Ett avslag skall ange skälen härför. I tre fall kan myndigheten emellertid ingripa i tjänstemannens beslutanderätt. Den kan lämna bindande generella föreskrifter för honom eller särskilda rörande vissa handlingar. Tjänstemannen kan i tveksamma fall överlämna ärendet till myndighet, om det ej vållar oskäligt uppskov. Slutligen kan sökande begära att få fråga om utlämnande prövad av myndigheten. Om regeringen förordnat kvalificerad hemligstämpling har allenast viss myndighet kompetens att pröva frågor om handlingars utlämnande. Sådant förordnande har meddelats för UD med KK 16.12.1949 (nr 696) liksom för handlingar avseende försvaret och statspolisen.

Över myndighetens beslut kan besvär anföras av den som ej fått tillgång till viss handling (TF 2: 10), däremot ej av person, som menar att viss handling ej bort utlämnas till sökande. Rätt besvärsinstans är den som skall pröva besvär i den sak, vartill handlingen hör eller (om besvärsrätt ej finns) i allmänhet kan pröva besvär över myndighetens beslut. I sista hand är RegR besvärsinstans, ej KamR. Besvärsprövningen kan utmynna i åläggande att utlämna handling. Besvär skall prövas skyndsamt.

Församlingsfriheten

Församlingsfriheten äger ett nära samband med opinionsbildningen. Den möjliggör för medborgarna att fritt sammankomma för utbyte av åsikter, debatt och upplysning i allmänna och enskilda ärenden samt för opinionsyttringar.

Enligt en äldre åskådning var allmänna sammankomster, som ej påbjudits av myndighet, överflödiga, ja, samhällsfarliga. Menighets rätt att samlas krävde laga stöd eller administrativt medgivande. GRF saknade förty varje regel i ämnet. Med tiden gavs vissa regler i 1868 års ordningsstadga. Å andra sidan ansågs länsstyrelse, som hade att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, kunna i detta syfte utfärda vittgående förbud mot sammankomster å allmänna vägar m. fl. ställen. Mot denna praxis reagerade emellertid under detta århundrades första årtionden JO genom ett flertal åtal mot landshövdingar och genomdrev en uppmjukning av förbudsreglerna (JO 1911, s. 178; 1916, s. 85).

Den principiella uppfattningen är nu den motsatta. Ansvarsstadgandet i BrB 18: 5 för den som sätter församlingsfriheten i fara utgår från att denna frihet är säkrad.

Emellertid måste även härvid hänsyn tas till samhällets trygghetskrav, intresset av ordningens upprätthållande och trafikens behöriga fortgång.

Lagstiftaren skiljer mellan olika former av församling.

Enskild sammankomst – en bjudning, ett föreningssammanträde, undervisning eller föredrag, till vilken allmänheten ej har tillträde – faller utanför den offentligrättsliga regleringen.

Sammankomster, dit allmänheten erhåller tillträde, är antingen 1) *allmän sammankomst* eller 2) *offentlig tillställning*. Regleringen av dessa möten är given i författningar av olika typ, nämligen

dels i lagen 14.12.1956 om allmän sammankomst (LAS), dels i den administrativa allmänna ordningsstadgan den 14.12.1956 (AOSt).

1. *Allmän sammankomst* äger rum för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet, föreläsning eller föredrag för undervisning eller bildning eller religionsövning. Sammankomsten är allmän, därest den anordnas för allmänheten eller denna äger tillträde eller om den eljest med hänsyn till tillträdet är att jämställa med sådan sammankomst, vare sig den äger rum utom- eller inomhus, på allmän plats eller enskild mark.

Demonstrationståg är allmän sammankomst. Det ökade intresset för denna form av opinionsyttring markeras av att rätten därtill av GB och NRF utformats som en särskild rätt (2: 1, p. 4).

I rätten till sammankomst föreligger begränsningar ur allmän ordningssynpunkt samt för bekämpande av brott. Grundtanken vid utformningen av LAS har varit att underkasta församlingsfriheten så få begränsningar som möjligt (se motiven i KPr 1956: 143, s. 142–240).

Undantagen avser

a) anmälningsplikt, som sätter myndighet i tillfälle att vid behov agera, eller

b) tillståndsplikt, eller att

c) myndighet i vissa fall kan inskrida mot sammankomsten och upplösa den.

Anmälan krävs för sammankomst i stad på sådan allmän plats där trafik ej förekommer (om det svåravgränsade begreppet allmän plats se JO 1966, s. 612; 1970, s. 38).

Syftet med anmälan är att sätta myndigheterna i tillfälle att vidta åtgärder ur trafik- och brandsynpunkt. Länsstyrelsen kan förordna om anmälningsplikt även utanför stad liksom inomhus, där sådant krävs för ordningens upprätthållande.

Tillstånd åter krävs i stad och liknande samhällen för sammankomst på gata, torg eller annan plats, där allmän samfärdsel kan äga rum. Polisen skall ge tillstånd ur allmän, bl. a. trafik- och ordningssynpunkt (3 §, jfr KPr 1956: 143, s. 175). GB vill begränsa prövning till allenast sistnämnda synpunkt. Beslutet kan överklagas till länsstyrelse och RegR. I vissa särfall kan sammankomst förbjudas, vid krig eller krigsfara, farsot m. m. (9 §).

Förhandskontroll är, lika litet som i fråga om tryckt skrift, till-

låten, se KPr 1956: 43. RegR har funnit, att polis ej äger förhandsgranska banderoller, som skall bäras vid demonstration (RÅ 1963: 43), och JO har upprätthållit samma grundsats (1968, s. 337; 1969, s. 85).

Anordnare av allmän sammankomst skall emellertid svara för ordningens upprätthållande. Han är pliktig iaktta vad polisen föreskriver härom. Men han kan ej åläggas bekosta polisens verksamhet eller ordningsvakter (8 §). Polisen äger upplösa sammankomst och förbjuda förnyande, om den föranleder oordning eller avsevärd fara (JO 1972, s. 42) eller anordnats i strid mot förbud. För vad som sålunda förekommer under sammankomsten gäller straffrättsligt ansvar.

I syfte att vidga demonstrationsrätten har polisens tidigare befogenhet avskaffats att inställa, upplösa eller förbjuda förnyandet av demonstration på grund av lagstridig handling, samtidigt som yttrandefriheten ökades genom avkriminalisering av vissa gärningar (ovan s. 224). Intresset av församlingsfriheten fick, sades det, väga tyngre än samhällets intresse att kunna stävja och förebygga yttrandefrihetsbrott (KPr 1970: 125, LU 1970: 47).

2. Med *offentlig tillställning* avses sammankomst i underhållningssyfte, teater- och biografföreställning, konserter, tävling, uppvisning, danser m. m. Gränsdragningen mellan allmän sammankomst och tillställning är ej skarp; en sammankomst med smärre inslag av underhållning skall ej anses som en tillställning. Tillställningen blir offentlig, om allmänheten äger tillträde eller om den anordnas av förening m. m., som driver rörelse för anordnande av dylika tillställningar (t. ex. en nattklubb) eller allmänheten eljest i realiteten har tillträde. Radio- eller grammofonmusik i butikslokal eller restaurang är vanligen ej offentlig tillställning (JO 1957; s. 342, 1958, s. 374).

Tillstånd erfordras för alla tillställningar på allmän plats liksom för vissa slag av tillställningar som hålls på annat ställe; detta tillståndstvång avser rena nöjestillställningar och riskabla sportevenemang (AOSt 12 §). Anmälningsplikt föreligger i stad och köping för annan offentlig tillställning, såsom biografföreställning och idrottstävling. Länsstyrelsen kan föreskriva motsvarande i annan kommun om så krävs för ordningens upprätthållande (13 §).

Vid tillståndsgivningen skall beaktas vikten av att församlingsfriheten upprätthålls. Vid krig, farsot och andra utomordentliga förhållanden kan regeringen eller länsstyrelse förbjuda tillställning.

Anordnaren har att svara för ordningen och kan åläggas att bekosta personal för övervakning härav (17 §).

Yttrandefriheten vid offentlig tillställning är likaså reglerad efter samma principer som tryckfriheten. Ansvar kan utkrävas enligt BrB för lagstridiga yttranden m. m. Ingen förhandsgranskning får ske och ansvar utkrävs först i efterhand. Handling angående eller redogörelse för innehållet i dramatisk eller annan muntlig framställning får ej avkrävas den som söker tillstånd, utom i det fall att barn under 15 år skall medverka (14 §, jfr med 21 §). Såsom villkor för tillstånd får ej ställas att föredrag ej skall äga visst innehåll (JO 1931, s. 203).

Förekommer vid offentlig tillställning något som är lagstridigt – t. ex. uppvigling, hets mot folkgrupp – äger polisen upplösa tillställningen. Polismyndigheten äger dessutom förbjuda förnyandet av tillställning, som åsyftar eller innebär något lagstridigt. JO har i anledning av ingripande mot teaterpjäs under andra världskriget – vilket motiverades med att det var ur utrikespolitisk synpunkt förargelseväckande – inskärpt vikten av återhållsamhet samt lämpligheten av att fullfölja åtgärden med åtal, för att undvika »det intryck av godtycke, som lätt kan komma att vidlåda ett administrativt beslut av förevarande slag» (JO 1945, s. 108).

För militärer gäller ett förbud mot att delta i sammankomst, som kan leda till lydnadsbrott, rymning eller defaitism (BrB 22: 7).

Föreningsrätten

Föreningsrätten innebär rätt att tillhöra och verka för förening. Den är garanterad genom BrB 18: 5, som stadgar ansvar för brott mot medborgerlig frihet för den som sätter föreningsfriheten i fara.

Denna rätt har i vårt land sällan principiellt bestritts; i 1864 års Näringsfrihetsförordning var den bekräftad, sedan ett fritt föreningsväsende fått träda i det sönderfallande korporationssamhällets ställe och ersätta skrån m. m. Med den utbyggda lagstiftningen om förhandlingsrätt har denna rätt på arbetsmarknadens område förstärkts så att arbetsgivare icke äger entlediga arbetstagare på grund av att han tillhör eller verkar för facklig organisation (lag 11.9.1936 3 §).

Emellertid är ej heller föreningsfriheten obegränsad. Medborgarna äger ej sammansluta sig till sådana förband, som lätt kan

utan tillstånd utvecklas till ett sådant maktmedel, som militär trupp eller polisstyrka utgör. Ansvar kan i sådant fall ådömas för olovlig kårverksamhet (BrB 18: 4).

I svensk rätt finnes emellertid icke något skydd mot organisationers övermakt. Att märka är dock att allmän domstol numera äger pröva rättsenligheten av invals- och uteslutningsbesked i fall då medlemskapet har en avgörande betydelse för individens försörjningsmöjlighet (NJA 1946, s. 83; 1948, s. 513). För advokaternas del har HD tillagts en kontrollmakt över Advokatsamfundets beslut, som kan aktualiseras genom besvär (RB 8: 8).

Av föreningar finnes olika typer. Lagstiftningen reglerar närmare endast de ekonomiska med lag den 1 juni 1951. Därmed avses »förening med ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska verksamhet» (1 §). Föreningen är en egen juridisk person, som kan vinna registrering hos länsstyrelsen i det län, där styrelsen har sitt säte (4 §).

Ideella föreningar återigen är ej lagreglerade. Förslag till lagstiftning har ej genomförts. Har föreningen antagit stadgar och valt styrelse anses den likväl vara egen juridisk person.

Av ideella föreningar finnes en stor mångfald. Viktiga grupper är de fackliga organisationerna, på arbetstagarsidan märks främst Landsorganisationen, och tjänstemannaorganisationerna TCO, Saco och SR; SF ingår i LO; på arbetsgivaresidan Svenska arbetsgivareföreningen. Viktiga sammanslutningar av fria näringsutövare är Läkarförbundet, Tandläkarförbundet och Advokatsamfundet. Inom näringslivet i övrigt märkes Industriförbundet, Exportföreningen, Grossistförbundet. Konsumentkooperationen har Kooperativa förbundet som främsta organ, jordbrukskooperationen Sveriges Lantbruksförbund, medan Riksförbundet landsbygdens folk är en politisk kamporganisation. Inom hyresgäströrelsen, folkbildningen, socialvården, idrotten och den frivilliga försvarsverksamheten verkar andra viktiga sammanslutningar. De religiösa sammanslutningarna har ovan nämnts.

Dessa organisationer har genom sin storlek och styrka kommit att spela en roll även inom den offentliga förvaltningen såsom »pressure groups» eller ock som direkt medverkande i offentlig verksamhet. Vissa av dem har även rent politiska mål, såsom LO och RLF. Från statens sida har organisationerna kunnat utnyttjas för att främja angelägna uppgifter, för att vinna anslutning till ett visst politiskt program eller för att genomföra en ekonomisk politik. Förhandlingar förs med organisationerna och uppgörelser

träffas med dem vid sidan av riksdagen (jfr ovan s. 92).

Organisationerna har utnyttjats som, respektive tillagts rätt att vara remissorgan vid offentliga utredningar såväl i egna angelägenheter som i ärenden av allmän betydelse. Huruvida de därvid alltid ger uttryck åt en bred medlemsopinion eller endast åt vad en liten krets ombudsmän tänker, har diskuterats. I vissa fall förekommer en samverkan mellan olika grupper av organisationer för avgivande av yttranden, såsom näringslivets, respektive jordbrukets skattedelegationer. Organisationerna är ofta företrädda i kommittéer, särskilt i de som berör deras områden; departementen ber härvid om förslag till företrädare, men beslutar självständigt om val därav. Ofta bevakar organisationerna sina möjligheter att få deltaga i utredningsarbete. Deras företrädare uppträder dock vanligen självständigt och är ej bundna av huvudmannens direktiv. Ur statens synpunkt är det givetvis av värde att förvärva en anknytning till en bredare opinion innan ett förslag lägges fram.

Organisationerna har dessutom genom egna initiativ förskaffat sig ett betydande inflytande på beslutsprocessen såväl i riksdag som i regeringen. Formerna härför är olika. Vissa organisationer har företrädare inom riksdagen, som härvid kan känna sig mer eller mindre bundna av lojalitet mot sitt förbund. Viktigare är uppenbart de initiativ, som tas genom ledande organisationsmäns anföranden, uttalanden och beslut på kongresser och möten samt uppvaktningar, som förekommer även i konkreta ärenden.

Lagstiftaren har vidare sökt vinna en anknytning mellan vissa myndigheter och organisationerna genom att ge dessa rätt att föreslå eller rent av tillsätta medlemmar i offentliga organ. Detta blev fallet redan år 1928 med AD och exemplet har fått efterföljare i FörsD och Statens hyresråd. I förvaltningen har under senare år intresserepresentation av denna typ blivit mycket utbredd. Organisationer, särskilt de fackliga och i främsta rummet LO, har företrädare i de permanenta statliga förvaltningsorganen, i de styrelser, som där numera ställts i verkens ledning. De har även beretts inflytande på personalpolitikens område.

Vårt statsskick är dock ej uppbyggt på organisationerna. Dessa har ej erhållit företrädare i riksdagen. Man har värjt sig mot en sådan form av korporativism. GB har betonat att denna ej är förenlig med statsskickets grunder, enligt vilka de beslutande organen skall sammansättas genom val med allmän och lika rösträtt, jfr KU 1973: 26, s. 17.

Litteraturanvisningar

Efterföljande bibliografi är icke avsedd att vara fullständig, allenast ett hjälpmedel för den som vill orientera sig för fortsatta studier. Läsaren hänvisas i övrigt till *Nils Regner*, Svensk juridisk litteratur (1957, 1971).

Statsrätt

Allmänna arbeten

Andrén, N., Svensk statskunskap (1968).
Fahlbeck, E., Jägerskiöld, S., Sundberg, H., Medborgarrätt (1947).
Herlitz, N., Grunddragen av det svenska statsskickets historia (1964).
Herlitz, N., Nordisk offentlig rätt 1–3 (1958–1963).
Herlitz, N., Svenska statsrättens grunder (1956).
Herlitz, N., Svenskt författningsliv (1947).
Malmgren, R., Sveriges författning 1–2 (1929–1941).
Nyman, O., Utländska statsskick (1968).
Strömberg, H., Sveriges författning (1972).
Vinde, P., Hur Sverige styres (1968).

Lageditioner

Holmberg, E., Grundlagarna i lydelsen den 1 januari 1971 (1970).
Malmgren, R., Sundberg, H., Petrén, G., Sveriges grundlagar (1970).
Reuterskiöld, C. A., Sveriges grundlagar (1924–1941).
Regeringsformen 1809–1959 (1959).
Sterzel, F., Riksdagsordningen 1866–1966 (1966).

Författningsreformen

Herlitz, N., 1969 års regeringsform? Kommentarer till författningsutredningens förslag (1963).
Herlitz, N., Partiell författningsreform (SvJT 1970).
Herlitz, N., 1974 års regeringsreform? (SvJT 1972).
Holmberg, E., Grundlagsberedningens förslag till ny RF och ny RO (StvT 1972).
Nyman, O., Ny författning. Frågeställningar i reformdiskussionen (1969).
Strömholm, S., Grundlagen, folket och etablissemangen (1973).
Tingsten, H., Skall kungamakten stärkas? Kritik av författningsförslaget (1964).

Författningsutredningen

SOU 1958: 6. Kandidatnominering vid andrakammarval.
SOU 1958: 14. II. Regeringsarbetet.

SOU 1958: 29. III. Majoritetsval.
SOU 1959: 10. IV. Opinionsbildningen vid folkomröstningen 1957.
SOU 1961: 21. V. Organisationer. Beslutsteknik. Valsystem.
SOU 1963: 16. VI. Sveriges statsskick. Del 1. Lagförslag.
SOU 1963: 17. D:o. Del 2. Motiv. Förslag till regeringsform.
SOU 1963: 18. D:o. Del 3. Motiv. Förslag till riksdagsordning.
SOU 1963: 19. D:o Del 4. Bilagor.

Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning.
SOU 1964: 38. Del 3: Kap. 6 i förslaget till regeringsform.
SOU 1965: 2. Del 1: Allmänna uttalanden samt 1 och 2 kap. i förslaget till regeringsform.
SOU 1965: 3. Del 2: Kap. 3, 4 och 5 i förslaget till regeringsform.
SOU 1965: 34. Del 4: Kap. 7, 8, 9 och 10 i förslaget till regeringsform samt övergångsbestämmelserna.
SOU 1965: 37. Del 5: Förslaget till riksdagsordning.

Grundlagsberedningen

SOU 1966: 17. Arbetspromemorior i författningsfrågan.
SOU 1967: 26. Partiell författningsreform.
SOU 1970: 16. Riksdagsgrupperna. Regeringsbildningen.
SOU 1972: 15. Ny regeringsform. Ny riksdagsordning.
SOU 1972: 16. Ny regeringsform. Ny riksdagsordning. (Följdförfattningar.)

SOU 1965: 54. Författningsfrågan och det kommunala sambandet.
KPr 1968: 27. Författningsreform.
KPr 1973: 90. Nya grundlagar.
Jfr även nedan under »Riksdagen».

Medborgarskapet

Hellberg, O., Medborgarskapslagen och Kungl. Maj:ts praxis (SvJT 1956, 1964).
Jägerskiöld, S., Medborgarskapet som anknytningsfaktum (SvJT 1956).
Sundberg, H., Förvärv och förlust av svenskt medborgarskap (1953).
Wahlbäck, M., o. *Nordström, T.*, Lagen om svenskt medborgarskap (1952).

SOU 1949: 45. Nya medborgarskapslagar.
SOU 1963: 7. Utlännings tillträde till offentlig tjänst.
SOU 1966: 20. Decentralisering av naturalisationsärenden.

Statsterritoriet m. m.

Bergström, S., Om allmänt vattenområdes rättsliga ställning (1957).
Gihl, T., Sveriges sjöterritorium (SvJT 1966).
Johnson, B., Suveränitet i havet och luftrummet (1972).

Melander, G., Flyktingar och asyl (1972).
Sjöholm, E., Om den diplomatiska immuniteten mot tvångsingripanden (SvJT 1973).
Sundberg, H., Om territorialvatten vid ostkusten (1954).

SOU 1930: 6. Gränsen för Sveriges territorialvatten.
SOU 1965: 1. Sveriges sjöterritorium.
SOU 1966: 66. Kontinentalsockeln.
SOU 1972: 85. Asyl.

Statsbegreppet

Brilioth, Y., Svensk kyrkokunskap (1946).
Fahlbeck, E., Förvaltningsrättsliga studier 2 (1941).
Hessler, H., Om staten som rättssubjekt (FT 1952).
Jägerskiöld, S., Offentliga rättssubjekts äganderätt (Festskrift till Ivar Agge 1970).
Jägerskiöld, S., Staten, kronan och myndigheterna (FT 1955).
Nyström, F., Statliga och kommunala bolag (FT 1939).
Reuterskiöld, C. A., Statsförvaltning genom enskilde (Festskrift t. A. Hägerström 1928).
Sundberg, H., Kyrkorätt (1948).
Sundberg, H., Stat och kyrka enligt gällande svensk rätt (1961).
Tersman, R., Statsmakterna och de statliga aktiebolagen (1959).
Wohlin, T., Kyrkorätt och »kyrkopolitik» (FT 1945–46).

SOU 1960: 32. Betänkande med förslag till reformering av de nuvarande statliga företagsformerna.
SOU 1968: 45. Affärsverken.

1958 års utredning kyrka–stat

SOU 1963: 39. Kyrkor och samfund i Sverige.
SOU 1964: 16. Kyrkobegreppet.
SOU 1967: 45. Kyrklig organisation och förvaltning.
SOU 1968: 11. Svenska kyrkan och staten.

1968 års beredning om stat och kyrka

SOU 1970: 2. Om stat och kyrka.
SOU 1971: 29. Kyrkan kostar.
SOU 1972: 36, 37 med bilagor 1–21. Samhälle och trossamfund.

Regeringsmaktens organisation och uppgifter

Blix, H., Statsmyndigheternas internationella förbindelser (1964).
Eek, H., Makten över utrikesärendena (StvT 1954).
Fahlbeck, E., Om förvärv och förlust av Sveriges krona (1955).
Fahlbeck, E., Om förmyndarstyrelse (1956).

Heckscher, G., Konung och statsråd i 1809 års författning (1933).
Heckscher, G., Konselj och statsrådsberedning (StvT 1948).
Lagerroth, F., Svensk konungs ställföreträdare (StvT 1939).
Lagerroth, F., Kvinnlig tronföljd (StvT 1966).
Lindencrona, G., Decentralisering inom statsförvaltningen (FT 1949).
Meijer, H., Kommittépolitik och kommittéarbete (1956).
Meijer, H., Från uppslag till betänkande. Studie i kommittépolitik och kommittéarbete (1965).
Nilsson, S. E., Statsrådsberedningen (FT 1967).
Nordenstam, A., Hur regeringen arbetar (StvT 1957).
Nyman, O., Parlamentarismen i Sverige (1966).
Petrén, G., Den inbördes relationen mellan protokoll och expedition (Festskrift t. Ivar Agge 1970).
Staedler, B., Konungens dispensrätt (1956).
Strömberg, H., Konungens dispensmakt (1957).
Strömberg, H., Myndighet och myndighetsutövning (FT 1972).
Thermaenius, E., Kontrasignationsinstitutet (1955).
Thomson, A., »På nådigste befallning» (Festskrift t. Östen Undén 1956).

SOU 1958: 14. Regeringsarbetet.

Förvaltningsrätt

Allmänna arbeten

Fahlbeck, E., Förvaltningsrättsliga studier 1–2 (1938–1941).
Heckscher, G., Svensk statsförvaltning i arbete (1952).
Herlitz, N., Föreläsningar i förvaltningsrätt 1–3 (1937–1949).
Herlitz, N., Förvaltningsrättsliga grunddrag (1943).
Jägerskiöld, S., Om allmän förvaltningsrätt (1958).
Strömberg, H., Allmän förvaltningsrätt (1972).
Sundberg, H., Allmän förvaltningsrätt (1956).
Westerberg, O., Allmän förvaltningsrätt (1971).

Nordiska arbeten

Andersen, P., Dansk Forvaltningsret (1963).
Frihagen, A., Forvaltningsrett 1–3 (1968–1972).
Merikoski, V., Grunddragen av Finlands offentliga rätt 1–2 (1971).

Förvaltningsorganisationen

Andersson, G., Vem gör vad i länen? (1959).
Elvander, N., Intresseorganisationerna i dagens Sverige (1966).
Höfde, H. A., Polisens organisation, uppgifter och maktbefogenheter (1965).
Svennegård, C., Medborgarrepresentanter i förvaltningsmyndigheterna (FT 1951).
Westerhult, B., Organisations- och beslutsstrukturen i de svenska centrala verken (StvT 1969).
Vinde, P., Den svenska statsförvaltningen (1969).

SOU 1967: 20. Den statliga länsförvaltningen.
SOU 1967: 22. Skatteförvaltningen.
SOU 1967: 23. Länsindelningsutredningen.
SOU 1968: 47. Förvaltning och folkstyre.
SOU 1970: 32. Polisen i samhället.

Förvaltningspersonalen

Christoffersson, U., m. fl., Byråkrati och politik (1972).
Ekenberg, O., Den svenska statsförvaltningens avlöningsväsen 1–3 (1956–1960).
Jägerskiöld, S., Collective bargaining rights of state officials in Sweden (1971).
Jägerskiöld, S., Recht und System des öffentlichen Dienstes in Schweden (1973).
Jägerskiöld, S., Staten som arbetsgivare (NAT 1973).
Jägerskiöld, S., Svensk tjänstemannarätt 1–2: 3 (1956–1972).
Jägerskiöld, S., Tjänstemannarätt (1971).
Kaijser, F., Tjänstemäns tystnadsplikt (FT 1961).
Lidbeck, I., Normark, G. o. Ryman, S.-H., Statens tjänstemän (1970).
Schmidt, F., Arbetsrätt 1 (1972).
Schmidt, F., Kollektiv arbetsrätt (1962).
Wennergren, B., I statens tjänst (1972).

SOU 1960: 7. Redogöraransvaret och anmärkningsprocessen.
SOU 1963: 51. De offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt.
KPr 1965: 60 med förslag till statstjänstemannalag m. m.
SOU 1969: 9. Offentliga tjänstemäns bisysslor.
SOU 1969: 20 o. 1972: 1. Ämbetsansvaret 1–2.
SOU 1972: 33. Förhandlingsrätt för pensionärer.

Förvaltningsverksamhet, förfarande och rättsskydd

Adolphson, Y., Bindning eller återkallelse (1961).
Andrén, N., m. fl., Svensk statsförvaltning i omdaning (1968).
Benno, C., Förvaltningslagen och dess förarbeten (1972).
Berteman, H. o. Ryman, S.-H., Beredning, föredragning, sammanträde (1969).
Delegationen för förvaltningsdemokrati: medbestämmanderätt för statsanställda (rapport nr 4, 1971).
Förhandlingarna å det nittonde nordiska juristmötet i Stockholm 1951.
Hellner, J., Skadeståndsrätt (1972).
Herlitz, N., Administrativt rättsskydd (FT 1958).
Herlitz, N., Förvaltningsförfarandet (SOU 1946: 69).
Jägerskiöld, S., Om motivering av förvaltningsbeslut (FT 1961).
Lidberg, I., Till frågan om motivering av förvaltningsbeslut (FT 1962).
Molin, B., Månsson, L., o. Strömberg, L., Offentlig förvaltning (1969).
Nordström, T., Servicecirkuläret (FT 1947).
Petrén, G., Administrativa rättssäkerhetsproblem (SvJT 1955).
Petrén, G., Om offentligrättslig användning av våld mot person (1949).

Sjöholm, E., När och hur får poliser ingripa? (1973).
Sjöholm, E., Om politimakten och dess begränsningar (1964).
Sjöholm, E., Polisens ingreppsbefogenheter (SvJT 1969).
Strömberg, H., Förnyat föreläggande av vite (FT 1954).
Strömberg, H., Förutsättningarna för förvaltningsbesluts verkställbarhet (FT 1961).
Strömberg, H., Om kombination av straff och vite (FT 1955).
Strömberg, H., Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare (1949).
Strömberg, H., Till frågan om vitets rättsliga natur (StvT 1954).
Strömberg, H., Vites utdömande vid försenad prestation (FT 1963).
Strömberg, H., Under vilka förutsättningar bör enligt svensk förvaltningsrätt en förvaltningsakt anses som en nullitet? (FT 1955).
Walberg, S., Några funderingar kring vitesinstitutet (FT 1970).
Wennergren, B., Handläggning (1972).
Wejle, G., Om kanslistil och motivering (FT 1958).
Westerberg, O., Debatten om rättssäkerheten i förvaltningen (Minnesskr. av Jur. fakulteten i Stockholm 1957).
Westerberg, O., Jäv hos förvaltningsorgan (FT 1969).
Westerberg, O., Jäv i förvaltningen (NAT 1955).
Westerberg, O., Motivering av förvaltningsbeslut (NAT 1964).
Westerberg, O., Om rättskraft i förvaltningsrätten (1951).
Victorin, Å., Illojal maktanvändning (FT 1956).

SOU 1955: 19. Administrativt rättsskydd.
SOU 1960: 19. Rättssäkerhet vid frihetsberövanden.
SOU 1964: 27. Lag om förvaltningsförfarandet.
SOU 1968: 27. Förvaltningslag.
SOU 1969: 7. Kungörelseannonsering.
SOU 1971: 76. Offentligt biträde och kostnadsersättning i förvaltningsärenden.
SOU 1972: 12. Skadestånd.
KPr 1971: 30. Förvaltningsrättsreform.

Besvärsförfarande. Förvaltningsrättsskipning
Extraordinära rättsmedel

Andersson, E., Överklagbarhet och besvärsrätt i förvaltningen (1964).
Groll, L., Frågor om remissbehandling och handläggningstid (FT 1968).
Hammarskjöld, H. L., Om inrättande af en administrativ högsta domstol eller regeringsrätt (1907).
Hermansson, W., Förvaltningsrättsskipningens organisation (FT 1968).
Holmgren, K., Förvaltningsdomstolsreformen (FT 1967).
Petrén, G., Om resning i förvaltningsmål (Festskrift till Hertliz 1955).
Ragnemalm, H., Förvaltningsbesluts överklagbarhet (1970).
Ragnemalm, H., Om nullitetsbesvär (FT 1971).
Ragnemalm, H., Om resningsinstitutets tillämpningsområde i förvaltningsmål (FT 1970).
Sjöberg, S., Det kommunala besvärsinstitutet (1948).

Welamson, L., Några anteckningar om återställande av försutten tid (SvJT 1950).
Wennergren, B., Förvaltningsprocessen (1971).
Wentz, N., Hermansson, W., Utbyggnad och reformering av förvaltningsrättsskipningen (FT 1970).
Westerberg, O., Om administrativ besvärsrätt (1945).
Westerberg, O., Till frågan om statsorgans besvärsrätt (FT 1946).

SOU 1959: 4. Kompetensfördelningen av administrativ besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten.
SOU 1966: 70. Förvaltningsrättsskipning.
SOU 1967: 24. Lag om skatterätt.
KPr 1971: 14. Förslag till lag om skatterätt och länsrätt.

Riksdagen

Om riksdagens historiska utveckling se framför allt det till 500-årsjubiléet 1935 utgivna verket *Sveriges riksdag*, ser. 1.

Statsvetenskapliga undersökningar om riksdagen samlade i *Sveriges riksdag* (1935), ser. 2. Till 100-årsminnet av representationsreformen har likaledes utgivits en serie statsvetenskapliga undersökningar, *Samhälle och riksdag* (vari ingår *N. Stjernquist*, Riksdagens arbete och arbetsformer).

Val av riksdagen, dess organisation och arbetsformer

Andersson, H. G., Riksdagens funktioner och arbetssätt (1971).
Back, P. E., Det svenska partiväsendet (1972).
Frykholm, L., Delegerade för riksdagens verk (SvJT 1959).
Petrén, G., Riksdagsförvaltningen (FT 1958).
Sterzel, F., Om riksdagsupplösning och nyvalsförordnande (1961).
Sundberg, H., Valrätt (1950).
Sundberg, H., Riksbanken, valutastyrelsen och ämbetsansvaret (FT 1970).

Betänkande och förslag ang. konsultativ folkomröstning (1921).
SOU 1923: 19. Betänkande ang. decisiv folkomröstning.
SOU 1944: 8. Betänkande med förslag ang. revision av riksdagens arbetsformer.
SOU 1947: 79. Betänkande med förslag ang. riksdagens arbetsformer och därmed sammanhängande frågor.
SOU 1951: 58. Det proportionella valsättet vid val till riksdagens andra kammare.
SOU 1952: 7. Allmän folkomröstning.
SOU 1956: 35. Upplysningsverksamhet vid folkomröstningar.
SOU 1961: 20. Vissa frågor rörande allmänna val.
SOU 1962: 19. Utlandssvenskars deltagande i allmänna val.
SOU 1965: 73. Utlandssvenskars registrering.
SOU 1965: 74. Gemensam valdag.
SOU 1965: 76. Röstlängdsförfarandet.
SOU 1967: 27. Förtidsröstning och gemensamma tvådagarsval.

SOU 1969: 19. Ny valteknik.
SOU 1969: 62. Ny utskottsorganisation.
SOU 1970: 17. Ersättare för riksdagsledamöterna.
SOU 1970: 27. Allmänna val på våren? Om tid för val, mandatperioder, sessionstider, budgetår.
SOU 1971: 22. Maskinell teknik vid de allmänna valen.
SOU 1972: 17. Nomineringsförfarandet vid riksdagsval. Riksdagen i pressen.

Enkammarriksdagens förvaltnings- och personalorganisation. Betänkande av 1969 års organisationsutredning (1969).
Utskottens personalorganisation. Betänkande av 1969 års organisationsutredning (1970).

Den konstitutionella kontrollen

Fahlbeck, E., Riksrättsinstitutet i 1809 års författning (1924).
Sterzel, F., Riksdagens kontrollmakt (1970).
Studier över den svenska riksdagens kontrollmakt, utg. av Axel Brusewitz (1930).

Justitieombudsmannen

Bexelius, A., JO-ämbetet 150 år (SvJT 1960).
Gellhorn, W., Ombudsmen and Others (1966).
Heller, W., Der schwedische Justitieombudsman (1964).
Jägerskiöld, S., The Ombudsman (Pennsylvania Law Review 1962).
Petrén, G., Justitieombudsmannens uppsikt över förvaltningen (FT 1953).
Rowat, Donald, C., The Ombudsman. Citizen's Defender (1965).
Wennergren, B., JO-Riksdagens ombudsmän (1969).

SOU 1939: 7. Betänkande ang. justitiekanslerns, justitieombudsmannens och militieombudsmannens allmänna ämbetsställning m. m.
SOU 1955: 50. Justitieombudsmannainstitutionen m. m.
SOU 1957: 2. JO och kommunerna.
SOU 1965: 64. Riksdagens justitieombudsmän.

Den dömande makten

Ekelöf, P. O., Processuella grundbegrepp och allmänna processprinciper (1965).
Ekelöf, P. O., Rättegång 1–5 (1957–1966).
Hedfeldt, E., Domstolskontrollen över förvaltningen (NAT 1955).
Herlitz, N., Förvaltningsrättsliga grunddrag (1943).
Herlitz, N., Till frågan om RB 10: 26 (FT 1947).
Jägerskiöld, S., Administrativ myndighet och domstol (i Tre utlåtanden 1946).
Jägerskiöld, S., Till frågan om tolkningen av GRB 10: 26 (FT 1948).
Lavin, R., Domstol och administrativ myndighet (1972).
Ljungman, S., Om skattefordran och skatterestitution (1947).
Petrén, G., Allmän domstol och administrativ myndighet (FT 1951).

Strömholm, S., Domstolsprövning av administrativa beslut (SvJT 1962).
Sundberg, H., Europakonventionen och domstolsprövning av administrativa beslut (Festskr. t. Poul Andersen 1958).
Sundström, C.-E., Kompetenskonflikter mellan allmän domstol och administrativ myndighet (SvJT 1952).
Thornstedt, H., Om administration och straffrätt (FT 1952).

SOU 1959: 17. Domarbanan.
SOU 1971: 41. Ny domstolsadministration.

Nådeinstitutet

Jägerskiöld, S., Några statsrättsliga synpunkter på nådeinstitutet (StvT 1955).
Nelson, A., Brott och nåd (1953).
Strömberg, H., Nådefrågor inför regeringsrätten (FT 1957).

Lagprövningsrätten

Jägerskiöld, S., Om domstols lagprövningsrätt (StvT 1964).
Jägerskiöld, S., Genmäle om lagprövningsrätt (StvT 1965).
Petrén, G., Domstols lagprövningsrätt (SvJT 1956).
Petrén, G., Lagprövningsrätten än en gång (StvT 1964).
Petrén, G., Slutreplik om lagprövningsrätten (StvT 1965).
Strömberg, H., Lagprövningsrätt och medborgerliga rättigheter (StvT 1964).
Sundberg, H., Om svensk domstols rätt att pröva lagars och andra författningars giltighet (Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland 1960).
Undén, Ö., Några ord om domstolskontroll över lagars grundlagsenlighet (SvJT 1956).

Lagstiftning, rättskällor och tolkning

Blix, H., Treaty making power (1959).
Bolding, P.-O., Juridik och samhällsdebatt (1968).
Eek, H., m. fl., Juridikens källmaterial (6 uppl. 1971).
Herlitz, N., Lagstiftningsmakten i en ny regeringsform (SvJT 1966).
Herlitz, N., Om lagstiftning (1926–1930).
Jägerskiöld, S., Folkrätt och inomstatlig rätt (1955).
Jägerskiöld, S., Om allmän förvaltningsrätt (1958).
Jägerskiöld, S., Prejudikatens betydelse på förvaltningens område (FT 1959).
Magnusson, S., Nya anvisningar för författningsskrivning (FT 1970).
Schmidt, F., Domaren som lagstiftare (Festskrift till Herlitz, 1955).
Stjernquist, N., Förklaring av lag och förklaring av lagens rätta mening (Festskrift till Thomson 1961).
Strahl, I., Makt och rätt (1970).
Strömberg, H., Den lokala förordningsmakten (1954).
Strömholm, S., Allmän rättslära (1972).
Strömholm, S., Lagtolkning: Huvudproblem och funktioner (1972).

Thulin, G., Om konungens ekonomiska lagstiftning (1890).
Westerberg, O., RF § 84 (1953).

SOU 1970: 48. Svensk författningssamling.

Finansmakten

Cavalli, H., Om statslån och statsskulder (1942).
Jägerskiöld, S., Tre utlåtanden (1946).
Kaijser, F., RF § 57 (StvT 1939).
Lagerroth, F., Beskattningsmakten i 1809 års regeringsform (StvT 1938).
Murray, C., Budgetteknik. Statsbudgetens omvandling (1970).
Stjernquist, N., Riksdagen och kronans fasta egendom (1950).
Stjernquist, N., Ständerna, statsregleringen och förvaltningen (1946).
Welinder, C., Offentlig hushållning (1965).
Westerberg, O., Skatter, avgifter och pålagor (1961).

SOU 1952: 45. Bestämmelser och praxis rörande statens budget.
SOU 1954: 40. Grundlagarnas bestämmelser om budgeten m. m.
SOU 1959: 16. Riksdagens budgetarbete.
SOU 1959: 22. Den statliga centrala rationaliserings- och revisionsverksamhetens organisation.
SOU 1968: 11–13. Programbudgetering.

Kommunalrätt

Allmänna arbeten

Hassler, Å., Lagen om församlingsstyrelse (1967).
Herlitz, N., Svensk stadsförvaltning på 1830-talet (1924).
Hundra år under kommunalförfattningarna (1962).
Kaijser, F., Kommunallagarna 1–2. (1959–1972).
Schalling, E., Den lantkommunala författningsregleringens historia (SOU 1944: 37).
Strömberg, H., Kommunalrätt (1972).
Sundberg, H., Kommunalrätt (1964).

SOU 1952: 14. Förslag till kommunallag m. m.
SOU 1952: 48. Förslag till landstingslag m. m.
SOU 1956: 19. Kommunalförbund och indelningsändringar.
SOU 1957: 15. Församlingslag.
SOU 1961: 9. Principer för en ny kommunindelning.
SOU 1963: 64. Landstingens organisation och arbetsformer m. m.
SOU 1968: 35. Storlandstingets författning.
SOU 1968: 47. Förvaltning och folkstyre.

Kommunal organisation

Jägerskiöld, S., Från prästskola till enhetsskola (1959).
Westman, E. G., Kommunal förvaltning genom aktiebolag (FT 1954).
Westman, E. G., Kommunal förvaltning genom avtal (1971).

SOU 1961: 54. Ersättning för kommunala förtroendeuppdrag.
SOU 1965: 40. Kommunala bolag och andra särskilda rättssubjekt för kommunal verksamhet.
SOU 1966: 72. Ekonomiska förmåner till kommunala förtroendemän med heltidstjänstgöring.
SOU 1972: 32. Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre.

Kommunal kompetens

Bramstång, G., Kommunerna och turistväsendet (FT 1971).
Jägerskiöld, S., Kommuns kompetens (FT 1946).
Kaijser, F., Den primärkommunala kompetensen i teori och praxis (FT 1958).
Sundberg, H., Kommunerna och utrikespolitiken (FT 1969).

SOU 1962: 21. III. Kommunalt stöd åt studerande från utvecklingsländerna.
SOU 1967: 50. IX. Kommunala befogenheter inom turistväsendet.
SOU 1967: 53. Kommunerna och den sociala omvårdnaden.
SOU 1971: 84. Kommunal kompetens.

Kommunalbesvär och underställning

Jägerskiöld, S., Offentlig rätt och civilrätt (FT 1961).
Kaijser, F., Om borgerlig primärkommuns underställningsfria lånerätt (FT 1960).
Sjöberg, S., Det kommunala besvärsinstitutet (1948).
Sterzel, F., Studier rörande den kommunala besvärsprocessen (1963).
Strömberg, H., Den civilrättsliga betydelsen av kravet på underställning av vissa kommunala löne- och pensionsbeslut (FT 1951).

Medborgerliga rättigheter

Danelius, H., De nya FN-konventionerna om de mänskliga rättigheterna – bakgrund och innehåll (SvJT 1968).
Danelius, H., Det internationella skyddet för de mänskliga rättigheterna (SvJT 1969).
Jägerskiöld, S., Mot vem riktar sig RF § 16? (Festskrift tillägnad Vilhelm Lundstedt, 1947).
Myrberg, I., Äganderättsskyddet enligt § 16 regeringsformen (StvT 1941).
Salén, T., Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna (FT 1951, s. 1–16).
Skottsberg, B., 1920-talets rättighetsförklaringar (StvT 1942, s. 17–49).

Strömberg, H., Om mänskliga och medborgerliga rättigheter (StvT 1963, s. 371–379).

SOU 1941: 20. Betänkande med förslag till ändrad lydelse av § 16 RF.

Personlig frihet

Eek, H., Administrativa frihetsberövanden (1943).
Petrén, G., Om offentligrättslig användning av våld mot person (1949).
Roseniit, R., Elevrätt (1969).

SOU 1942: 54. Utredning ang. frågan om polismans rätt att bruka våld m. m.

Äganderättsskyddet

Fahlbeck, E. o. Myrberg, I., Konfiskatoriska skatteförfattningars rättsgiltighet (1948).
Jägerskiöld, S., Statens ersättningsskyldighet vid införande av monopol (1947).
Sundberg, H., Skatt, konfiskation och grundlag (1949).

SOU 1952: 24. Betänkande med förslag till allmän förfogandelag och allmän ransoneringslag.

Yttrande- och tryckfrihet

Alexanderson, N., Svensk tryckfrihet (1966).
Broström, O., »Endast för tjänstebruk» (FT 1954).
Eek, H., Om tryckfriheten (1942).
Eek, H., Nya tryckfrihetsförordningen (1948).
Elsin, P.-E., Allmänna handlingars offentlighet och sekretess (1966).
Fahlbeck, E., Tryckfrihetsrätt (1954).
Herlitz, N., Förvaltningens offentlighet i nordisk lagstiftning (Tidsskr. for rettsvitenskap 1971).
Hessler, C. A., Stat och religion i upplysningstidens Sverige (1956).
Hessler, C. A., Statskyrkodebatten (1964).
Holmberg, E., Frihet och ansvar i tryck och radio (1968).
Kaijser, F., Tjänstemäns tystnadsplikt (FT 1961).
Petrén, G., Demonstrationsrätten (SvJT 1969).
Petrén, G., Tryckfrihetslagstiftningen (1965).
Rooseniit, R., Anteckningar om offentlighet och sekretess (1970).
Ryman, S.-H. o. Holmberg, E., Offentlighetsprincipen och myndigheterna (1970).
Sterzel, F., God publicistisk sed (1971).
Strömholm, S., Radiorätt och radioansvarighets rätt (SvJT 1968).
Strömholm, S., Teaterrätt (1971).
Walberg, S., Sekretess mellan myndigheter (SvJT 1955).
Wennergren, B., Offentlighet och sekretess i lag och praxis (1971).

SOU 1927: 2. Utredning med förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet.
SOU 1934: 54. Betänkande angående tryckfrihetsprocessens ombildning.
SOU 1935: 5. Förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet.
SOU 1939: 32. Betänkande angående revision av tryckfrihetsförordningens ansvarighetsregler och därmed sammanhängande förhållanden.
SOU 1947: 60. Förslag till tryckfrihetsförordning.
SOU 1949: 20. Betänkande med förslag till religionsfrihetslag.
SOU 1965: 28. Radioansvarighetslag.
SOU 1966: 60, 61. Offentlighet och sekretess.
SOU 1968: 68. Lagstiftning mot rasdiskriminering.
SOU 1972: 49. Tryckfriheten och reklamen.
KPR 1973: 123. Förslag till ändring i tryckfrihetsförordningen.

Förkortningar

Vanligen förekommande förkortningar på lagar, rättsfallssamlingar och myndigheter har ej upptagits.

AOSt = allmän ordningsstadga 14.12.1956
ArbSkSt = arbetarskyddsstyrelsen
AvtV = avtalsverket
BehL=lag om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål 4.6.1971
CivFörsL = civilförsvarslagen 22.4.1960
DepSt = stadga om statsdepartementen 17.5.1963
ExprL = lag om expropriation 19.12.1972
FL = förvaltningslag 4.6.1971
FolkbF = folkbokföringsförordning 9.6.1967
FPL = förvaltningsprocesslag 4.6.1971
FT=Förvaltningsrättslig tidsskrift
FU = författningsutredningen
FörsD = försäkringsdomstolen
FörsR = försäkringsrådet
GB = grundlagsberedningen
GRF = 1809 års regeringsform
GRO = 1866 års riksdagsordning
InvV = invandrarverket
KamR = kammarrätt
KL = kommunallag 18.12.1953
KTML = kommunaltjänstemannalag 3.6.1965
KU = konstitutionsutskottet
LAF = lag om allmän försäkring 25.5.1962
LAFD = lag om allmänna försäkringsdomstolar 4.6.1971
LAS = lag om allmänna sammankomster 14.12.1956
LFS = lag om församlingsstyrelse 2.6.1961
LKI = lag om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning 13.6.1919
LtL = landstingslag 14.5.1954
LU = lagutskott
LänsstI = länsstyrelseinstruktion 4.6.1971
NAT = Nordisk administrativt tidskrifft
NN = nykterhetsnämnd

NRF = förslag till ny regeringsform
NRO = förslag till ny riksdagsordning
PI = polisinstruktion
RFV = riksförsäkringsverket
RiksSkV = riksskatteverket
RSt = riksdagsstadga
SochjL = lag om socialhjälp 4.1.1956
StvT=Statsvetenskaplig tidskrift
SU = särskilt utskott
TaxF = taxeringsförordning 23.11.1956
TML = statstjänstemannalag 3.6.1965
TMSt = statstjänstemannastadga 3.12.1965
VerksSt = allmän verksstadga 3.12.1965
VplL = värnpliktslag 30.12.1941
VägtrK = vägtrafikkungörelse 6.12.1972

Register

Abdikation 21
Abolition 133 f.
Abolitionsmakt 30
Acklamation 122, 184
Ackord 54
Actes d'autorité, se Myndighetsutövning
Administrativ lagstiftning 142, 144
Advokatsamfundet 88, 227, 240
Affärsdrivande verk 41, 44, 169
Affärsverksamhet 40
Akt 61
Aktiebolag 17
Aktuarie 235
Allemansrätt 208
Allmän beredning 27, 165 f.
Allmän försäkringskassa 16, 59, 76, 88, 171, 174, 230
Allmänhetens pressombudsman 227
Allmänna arvsfonden 162
Allmänna handlingar 34, 64, 76, 225, 229 ff.
Allmänna handlingars offentlighet 17, 28, 35 f., 39, 127, 229 ff.
Allmänna rättsgrundsatser 156
Allmänna verkstadgan 39
Allmänna vägar 180
Allmän ordning och säkerhet 42, 66, 205, 214, 236
Allmän plats 237
Allmän sammankomst 236 f.
Amnesti 30, 133 f.
Analogi 57, 74, 79, 87, 134, 154
Anhållande 205
Anhängiggörande 57, 60, 62 f., 83, 108, 182
Anmälan 11, 15, 21, 62, 237
Anmälningsplikt 66, 222, 237 f.
Anmärkning 50, 95
Anmärkningsmål 75
Annonser 225
Annonsreklam 221
Anonymitet 223, 225, 228
Anonym skada 88
Anslag 62, 91, 160, 164, 167 ff., 175, 178, 192 f.
specialdestinerade 162
Anslagsposter 169
Anslagsvillkor 160, 164, 167 f.
Anstalt 16
Anställning 40
Anställningstrygghet 44 f., 47, 131, 191, 203
Ansvar 49 f.
Ansvarig utgivare 223, 225
Ansvarsfrihet 195
Ansökan 11 f., 15, 47, 62, 95
Ansökningsärende 86
Anvisningsrätt 38
Arbetarskydd 54
Arbetsdomstolen 53, 130, 132, 241
Arbetsdomstolens domar 157
Arbetsgrupp 35, 150
Arbetslöshet 176
Arbetslöshetsförsäkring 78
Arbetslöshetsnämnd 185, 188
Arbetsmarknadsstyrelsen 38, 41, 218
Arbetsordning 39, 68
Arbetsskyddstyrelsen 41
Arbetstagarbegreppet 45, 51
Arkiv 39
Arkivering 230
Arvodesbefattning 45
Arvsrätt 21
Asocialitet 204, 210
Asyl 9
Avgifter 160 f., 175
Avgångsvederlag 48
Avlöningsmål 75
Avskedande 24, 91
Avslag 57, 84
Avstängning 75, 131, 136
Avsättning 49
Avtalsverket, se Statens avtalsverk
Avvisning 9, 84

Bankofullmäktige 128
Barnavårdsmål 75
Barnavårdsnämnd 59, 188
Bedrägeri 220
Befallning 49
Befordran 45 f., 54
Befrielse 57
Behovsgrundsatsen 206
Behörighetsvillkor 96
Beljugande av myndighet 218
Benådning 30
Beredning 33 f., 64, 150, 184 f., 187, 189
Beredningsbeslut 57

Beredningsinstitutet 27
Beredningstvång 111, 183
Beredskapslagar 151
Beredskapsstat 166
Bergsrätt 130
Beskattning 44, 66, 82, 193
Beskattningsförfarandet 77
Beskattningsmakt 90 f., 171
Beskattningsrätt 178, 216
Beslag 226
Beslut 36, 84, 124
Beslutsförfarande 57, 67
Beslutsmetod 67
Beslutsmyndigheten 78
Beslutsmässighet, se Quorum
Beslutsprotokoll 39, 113, 184
Bestraffning 39 f., 57, 66, 86
se även Disciplinär bestraffning
Besvärsfakta 82
Besvärsförfarande 36
Besvärsgrund 179, 183, 197
Besvärshänvisning 62, 79, 81, 84
Besvärsmyndighet 78
Besvärsmål 32
Besvärsnämnd
riksdagens 128
kommunal 191, 197
Besvärsrätt 13, 17, 38, 49 f., 61, 73, 86, 192, 196, 236
Besvärssakkunniga 58
Besvärsskrivelse 80
Besvärstid 69, 81 f., 85, 197
Beting 54
Betyg 61, 72, 83
Bevillning 159 f.
Bevisbörda 66
Bevismedel 83 f., 132
Bevisning 66, 83, 86
Besittningsrubbning 214
Betungande beslut 69, 73
Betänkande 115 f., 118
Biblioteksexemplar 222
Bidrag 57, 177, 179
Bifall 57, 84
Bilinspektör 44
Biskop 92, 181
Bisysslor 61
Biträde 60, 84, 86
Blockad 52
Blodprov 207
Boktryckeri 222
Bordläggning 72, 121, 123, 184
Borgarråd 189
Borgarrådsberedning 189
Borgen 198
Borgerlig kommun 171 f., 215
Bostadsband 96
Bostadsnämnd 188
Bostadsstyrelsen 38
Bosättning 181
Brandstyrelse 188
Brevhemlighet 203 f., 220
Brottslig gärning 87
Bruttobudget 194
Bruttoprincipen 163
Budget 187, 194
Budgetens balansering 163
Budgetproposition 108, 161
Budgetreglering 161 f.
Budgeträtt 40
Budgetutjämningsfond 164
Budgetår
staten 162
kommunen 194
Byggnadslov 136
Byggnadsnämnd 59, 188
Byggnadsplan 180, 196
Byggnadsstyrelsen 38, 40
Byråkrati 36, 40, 42, 174, 191, 196
Byråkratisering 171

Censur 67, 221 f., 228
Centrala utlänningsmyndigheten 11
Centrala ämbetsverk 20, 30, 38, 134, 182
Centraliserad medelsförvaltning 187 f.
Centralnämnd 188
Central valmyndighet 95 f., 99 f.
Cirkulation (per capsulam) 67
Civildepartementet 25
Civilförsvarsnämnd 188
Civilförsvarsplikt 206, 209 f.
Condictio indebiti 137

Debatt 183
se även Överläggning
Decentralisering 31, 42
Dechargememorialet 26
Decrescens 11
Delegation 68, 120, 124 f., 145, 161, 175, 182, 190, 192
till internationellt organ 125
Delegerad lagstiftning 142 f., 149
Delgivning 62, 81, 83
Delgivningsdag 81
Demonstration 237 f.
Demonstrationsrätt 203, 224, 238
Departement, se Statsdepartement

Departementschef 25, 27 f., 150
Departementsinstruktion 33 f.
»Departementsnytt» 150
Departementsråd 33
Desert 63
d'Hondt-Phragménska metoden 99
Diarie 64, 231 f.
Diktamina 27
Direktiv 34, 109, 150
Disciplinär bestraffning 48, 61 f., 75, 86, 133, 197
Disciplinärrätt 191 f.
Dispens 31, 63, 133, 144
Dispensmakt 141
Dispensärenden 74
Disponibilitet 48
Dom 84
Domared 77
Domarmakt 91
Domför 77
Domicilprincipen 10
Domkapitel 16, 92, 130, 217
Domstolsbegreppet 129
Domvillobesvär 85
Driftbudget 164, 167, 194
Drätselnämnd 189
Dualism 156
Dubbelval 96
Dömande makten 129 ff.

E contrario 73, 134, 157
Ed 65, 84, 132
Editionsplikt 83
Effektivitet 36, 56, 72
Egenförvaltning 187
Ekonomiska föreningar 17, 240
Ekonomisk lagstiftning 142 f.
Eliminationsmetoden 122 f.
Enkammare 94
Enkammarriksdagen 18
Enkel fråga 110 f., 117, 182
Enskild rätt kränkt 197
Enskild sammankomst 236
Entledigande 24, 34, 37, 75, 136, 192, 197
Enumeration 74, 233
Epizootilag 213
Erfordlighet 205
Ersättare för riksdagsman 19
Ersättning 137, 181, 212 f., 214
jfr Skadestånd
Ersättningsmål 75
Europarådets kommission 200 f., 217
Europarådets konvention ang. de mänskliga rättigheterna 129, 141, 200, 213
Europarådets ministerkommitté 201
Europarådets sociala stadga 200
Europeiska domstolen 201
Excellens 22
Exebilitet 137
Exdendering 154
Ex officio 80
Expedition 28 f., 33 f., 62, 68 ff., 85, 124
Expeditionsavgift 229
Expeditionschef 28, 33
Expeditionsregering 24
Expeditionstid 60
Expropriation 212 f.
Extraordinära rättsmedel, se Rättsmedel
Extra val 94, 106

Fackkonsulter 25
Fackliga organisationer 240
Fackliga sammanslutningar 92
Fackminister 24
Faktiskt handlande 59
Fakultativa nämnder 185, 187 f.
Fakultativa organ 189
Falskt åtal 218
Familjevård 189
Fastighetsnämnd 188
Fastighetsägare 73
Fastställelse 84
Fel 69, 85, 131, 197
Felaktiga förvaltningsakter 138
Fel eller försummelse 87 f.
Film 221
Filmförevisning 228
Finansdepartementet 25, 27, 38, 56, 165
Finansmakt 30, 90
Finansministern 25, 27
Finansplan 165
Fiscus 14
Folkbokföring 13, 215
Folkbokföringsmål 75
Folkinitiativ 93
Folkkyrka 215
Folkomröstning 93, 142, 147, 202
kommunal 173, 181
Folkpension 78
Folkrätten 21, 156, 158
Folksuveräniteten 19, 94, 199
Fondbyrån 170
Fondstyrelse 69

Formkrav 63, 80
Forum, tryckfrihetsmål 226
Fredsplikt 52 f., 192
Fria skönet 67, 135
Frihetsberövande 63, 66, 77, 104, 133, 177, 204, 206 f.
Fritidsnämnd 188
Fullföljd, se Besvär
Fullmakt 40, 122, 131
  för riksdagsman 100 f.
  tjänster 46 ff.
Fysisk person 73
Födsel 10 f., 15
Förbud 31, 57, 75, 136, 177, 205 f., 213 f.
Föredragning 40, 64, 67, 116, 121, 157
  konselj 33
  riksdagen 26 ff.
Föredragningslista 68, 118
Föreläggande, se Vitesföreläggande
Föreningsfrihet 203
Förenings- och församlingsfrihet 200
Föreningsrätt 156, 200, 202, 239
Förenta Nationernas förklaring om de mänskliga rättigheterna 200
Företagsdemokrati 68, 191
Företagsnämnd 53
Förfarande
  beslutsförfarandet i riksdagen 120 ff.
  beskattnings- 77
  besvärs- 79
  förvaltnings- 36, 62 ff.
  kommunala nämnder 190
  kommunfullmäktig 183 ff.
  tillsättnings- 47
Författare 223 ff.
Författningsutredningen 9, 18, 29, 38, 91, 93, 139, 152, 202, 212
Förflyttning 48, 131
Förfogande 78, 213
Förhandling 83
Förhandlingsprincip 81
Förhandlingsrätt 45, 51 f., 124, 171
Förhandsbesked 57
Förläggare 223, 225 f.
Förmyndare 73
Förolämpning 218 f., 225
Förordnande 47 f.
Förpassning 9
Förpliktande beslut 57
Församling 13, 15 f., 171 ff.
Församlingsfrihet 236 ff.
Församlingsrätt 200, 202
Församlingsstyrelse 91
Förseglad handling 231
Förslagsanslag 168
Förslagsrätt 184
Försvarsdepartementet 27, 38
Försvarsministern 27
Försäkran
  osann 66
  vårdslös 66
Försäkringsdomstolen 74, 76, 78 f., 85, 88, 132, 136, 157, 241
Försäkringskassa, se Allmän försäkringskassa
Försäkringsnämnd 189
Försäkringsrådet 74, 78 f., 136
Förtal 218 f., 225, 227
  av avliden 218, 225
Förtidspensionering 48
»Förtjänst och skicklighet» 45 f.
Förtroendemän 185, 189
Förvaltningsakter 57
Förvaltningsbesvär 71 ff.
Förvaltningsdomstolar 74
Förvaltningsförfarande, se Förfarande
Förvaltningskontor, se Riksdagens förvaltningskontor
Förvaltningslagen 29, 34, 39, 58 ff., 190
Förvaltningsmyndigheter 206
Förvaltningsorganisation 36, 39
Förvaltningspersonal 36
Förvaltningsprocesslagen 58, 78 ff.
Förvaltningsutskott 180, 183 f., 185, 187, 189
Förvaltningsärenden 31
Förvarad handling 230
Förvisning 9, 133, 208

Gallring av skriftligt material 230
Gatubyggnad 179
Gatunämnd 188
Gemensam beredning 27
Gemensam valdag 195
Gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter 176
Generalorder 27 f.
Generalplan 180, 196
Gestion, se Affärsverksamhet
God publicistisk sed 227
Granskningsexemplar 222 f., 226
Granskningskonsulter 25
Gripande 205
Grunder 82

Grundlag 142 ff.
Grundlagsberedningen 18, 91, 131, 139, 141, 152, 202, 212, 237
Gränser 7
Gynnande beslut 31, 39, 57, 69

Handelskammare 88
Handling 60, 80 f., 83, 229 f.
  i lägre myndighets ställe 86
Handläggning 36 f., 39, 59 ff., 83
Handräckning 66, 76, 207
Havsrättskonventionen 7 f.
Hemfrid 207
Hemlig handling 224 f., 234
Hemvist 13
Hets mot folkgrupp 218, 224, 239
Hundskatt 179
Hushållning
  kommunal 193 ff.
  statlig 159 ff.
Hushållningssällskap 171
Husrannsakan 207
Huvudavtal 51
Huvudstat 194
Hyresgäst 73
Hyresregleringsmål 78
Hyresrådet, se Statens hyresråd
Häktning 205
Hälsovårdsnämnd 185, 188
Hälsovårdstätort 172
Hämtning 66, 205, 209
Hänvisning, se Besvärshänvisning
Högförräderi 224
Högsta domstolen 26, 30, 63, 71, 85, 88, 117, 130 f., 134, 138, 149, 153 f. 157 f., 240

Icke-periodisk skrift 221 ff., 225
Icke territoriella församlingar 173
Ideella föreningar 240
Idrottsnämnd 188
Igenkänningsuppgifter 84
Ikraftträdande 151
Illojal maktanvändning 67
Immunitet 20, 104
Imperativa mandat 92
Increscens 10 ff.
Indragning av lön 71
Industriförbundet 240
Industristöd 176
Industriverksstyrelse 188
Informationsfrihet 221, 225
Informationsrätt 203, 224
Inhibition 61, 75, 84, 197
Initiativ 126 f., 241
Initiativrätt 115 f.
Inkommen handling 231
Inkomster
  statens 159 ff.
  kommunens 178 f.
Inskrivningsnämnd 210
Inskrivningsrådet 210
Inspektion 59, 62, 126
Instansordningen 78 f., 197
Instruktion 39, 66, 68
Instruktionsmakt 175, 179
Insyn 61
Intagning 77 f.
Interimistiska åtgärder 83 f.
Interimistiskt beslut 57, 205
Interpellation 110 f., 117 f., 182
Interpellationssvar 25
Intressent 81, 197
Intresseorganisationer 92
Intrång i förvar 220
Intyg 83
Invandrarverket 11
Investeringsbemyndigande 164, 167
Investeringsfond 194
Invändning 84

Jordfästning 217
Juridisk person 14, 70, 73
Juridiskt ansvar 26, 37
Jury 226
Justering 185
Justitiedepartementet 33 f., 58, 150, 222
Justitiekanslern 14, 35, 126, 131, 225
Justitieministern 22, 134, 225 f.
Justitieombudsmannen 16, 26, 63, 111, 126 f., 131 f., 142, 150, 185, 227 f.
Justitieråd 113, 132, 149
Jämförelsetal 99
Jämkade uddatalsmetoden 99
Jäv 57 f., 60 f., 105, 114, 183, 190, 195
Jävsinvändning 72

Kameral revision 170
Kammardebatt 118
Kammarkansliet 108
Kammarkollegiet 15, 30
Kammarrätten 49 f., 74 ff., 157, 236
Kansli 75, 77
Kansliråd 33
Kapitalbudget 161, 164, 167, 194

Kartellbildning 99
Kassaförlagsfond 193
Kassatorisk besvärsprövning 197
Klagande 73, 78, 82, 86
Klämmen 84, 116, 124
Kollegialt beslut 40
Kollegier 27, 40, 135
Kollegiesystem 40 f.
Kollektivavtal 45, 50 ff., 72, 124, 136, 192, 197
Kommandomål 26 ff., 33
Kommission 130
Kommitté 35, 150, 189
Kommun 16, 91, 171 ff.
Kommunala avgifter 137, 178 f.
Kommunala bolag 59, 182, 192
Kommunala förvaltningen 35
Kommunala indelningen 147
Kommunala kompetensen 176, 182, 192 f., 196
Kommunala nämnder 59, 187
Kommunala självstyrelsen 195
Kommunalbesvär 75, 79, 137
Kommunalbesvärsmål 76
Kommunal folkomröstning, se Folkomröstning
Kommunalförbund 16, 171, 174
Kommunallagen 59, 121, 142, 145, 172, 190
Kommunal lagstiftning 142, 146
Kommunalråd 189, 191
Kommunalskatt 193
Kommunalt medlemskap 13
Kommunal trafiknämnd 208
Kommunbegreppet 171
Kommunblock 173
Kommundelsråd 173
Kommunfullmäktige 95 f., 172 ff., 180, 182
Kommunförbund 175, 192
Kommunikation 57, 61, 83, 115, 132, 232
Kommunmedlem 196 f.
Kommunsammanläggning 173 f.
Kommuns förköpsrätt 177
Kommunstyrelse 91, 180, 182, 185, 187
Kompetens
domstols- 134 f.
kommunal 174 ff.
Kompetensfördelning, kommunal 182
Kompetensgrundande akter 57
Kompletteringsproposition 108, 122
Konfiskation 226
Konkurrensbegränsning 78
Konselj 26 ff., 34
Konstitorial 47 f.
Konstitutionsutskottet 26, 107, 112 f., 121, 123, 127, 145, 149, 151, 202
Konstitutionellt ansvar 89, 158
Konsultativa statsråd 25
Konsulter 32
Konsumentombudsmannen 78
Kontrakt 16
Kontraktsdelegation 56
Kontraproposition 184
Kontrasignation 28, 108, 152
Kontroll 36, 38, 71, 125, 189, 229
Kontrollstyrelsen 137
Konungen 20 ff., 141, 201
Kopia 229
Kostnad 40
Kostnadsersättning 86
Kreditrestriktioner 213
Krigsdelegation 18, 117, 125
Krigsförbrytelser 140
Krigsrätt 130
Kriminalvårdsstyrelsen 44
Kronan 14 f., 42
Kronoombud 14, 73
Kroppsbesiktning 207
Kroppsvisitation 207
Kungabrev 28
Kungaremiss 34
Kungl. Maj:t 14, 19, 35, 37, 41, 152
i statsrådet (regeringen) 34, 74
Kungörande av lag 151
Kungörelse 81
Kungörelsedag 81
Kvalificerad hemligstämpling 234
Kvalificerad majoritet 202
Kvalificeringsakter 57
Kvittning 122
Kvittningsmän 105
Kvitton 83
Kyrkliga samfälligheter 16, 171, 174
Kyrklig kommun 215
Kyrkobokföring 13, 95
Kyrkofond 16
Kyrkofullmäktige 92, 175, 180 ff.
Kyrkolag 16, 142 f., 149, 152
Kyrkomötet 16, 34, 59, 91, 143, 152
Kyrkoråd 172, 175, 180, 183 f., 185, 187, 215, 217
Kyrkostämma 180
Körkort 69, 77
Körkortsindragning 136
Körkortsmål 75

Laga förfall 86
Laga kraft 69 ff., 80, 85, 101, 144, 148
Laganalogi 156
Laga ordning 183
Lagbegreppet 140
Lagberedningen 150
Lagenlighet, se Laglighet
Laglighet 82, 87, 194 f., 198
Lagkraftteorin 144, 148
Lagprövning 138 f., 152, 203
Lagrådet 108, 139, 148 f.
Lagrådsremiss 25
Lagstadgad tid 81
Lagstiftarens vilja 140, 153
Lagstiftning 30
genom motiv 176
Lagstiftningskompetens 148
Landgränser 7
Landsförräderi 224
Landsförvisning 140, 203
Landshövdingen 42 f., 181
Landskansliet 42 f.
Landskontoret 42 f.
Landskontorsutredningen 76
Landsorganisationen 240 f.
Landssekreteraravdelningen 42
Landsting 77, 91, 172, 178, 180 f., 184
Landstingskommun 174
Landstingsråd 189 f.
Lantbruksnämnd 44
Ledigförklarande 47
Legalitetsprincipen 67, 143
»Legibus non exemlis judicandum est» 157
»Legis ignorantia nocet» 151
Legitimation 10
Lekmän 40, 78, 92, 132
Lex superior 15
Lika röstetal 124, 184
Likformighet 205
Likställighetsgrundsatsen 177, 179, 193, 197
Litispendens 63
Lockout 48, 52 f., 192
Lokala skattemyndigheten 13, 95 f.
Lokala stadgor 198
Lokala trafikföreskrifter 180
Lokaliseringsprincipen 176
Lotsning 89
Lottning av ärende 64
Luftområdet 8
Lyckta dörrar 111
se även Stängda dörrar
Lydnadsplikt 40, 49, 131
Lån 161, 194, 198
Läkarförbundet 240
Läkarundersökning 71, 75
Lämplighet 74, 82, 87, 194 f.
Länsarbetsnämnd 44
Länsarkitekt 44
Länsassessor 77
Länsbostadsnämnd 44
Länsdemokratiutredningen 174, 195
Länsförvaltningsutredningen 76
Länsläkare 44
Länsnykterhetsnämnd 44, 189
»Länsparlament» 174
Länspolischef 42 f.
Länsråd 42
Länsrätt 74, 76 f., 130, 133, 204
Länsskatterätt 74, 76 f., 80, 130
Länsskolnämnd 44, 76, 178, 209
Länsstyrelsen 11, 13 f., 42 f., 75 f., 95 f., 98, 134, 170, 174, 189, 198, 205, 208, 222, 237 f.
Länsöverdirektör 42, 181
Lönedelegation, se Riksdagens lönedelegation
Lönegrad 44 f., 46, 54
Löneindragning 49
Löneklass 54 f.
Lönenämnd 175, 188
Löneplan 54
Lönesystemet 54
Lösdriveri 135

Magnetband 230
Majoritet 68
Majoritetsbeslut 191
Majoritetsprincipen 116, 120
Majoritetsval 97, 185, 189
Maktdelning 90 f., 113, 129, 185, 201
Maktdelningsläran 17, 118, 138, 157 199
Maktfördelningen 171, 180, 182, 199
Maktmissbruk 67
Mandat 98, 102
Mandatfördelning 96 ff.
Mandattid 94 f., 180
Mantalsskrivning 13, 181
Marknadsdomstolen 78
Massmediautredningen 227
Medborgarskap 9 ff., 25, 57, 140, 203
Medborgarskapsförklaring 62
Medborgerliga rättigheter 147 f.
Medborgerlig frihet 127
Meddelanden 111, 224

Medelsanslag 39
Medelsanvisning 193
Medgivande 65
Medling 52
Mellanfolkliga avtal 10
Mellanfolkliga rättighetskonventioner 77
Mellanfolklig organisation 120, 155
Memorial 116
Mened 218
Menighet 171
Militieombudsmannen 126
Ministerstyrelse 27 f.
Minnesanteckning 232
Minoritetsskydd 120 f.
Missfirmelse av tjänsteman 218
Misstroendeförklaring 22 ff.
Misstroendevotum 93
Monarken 93
Monism 156
Monopol 160, 214, 228
Motion 105, 107, 109, 116, 118, 150, 182
Motionstid 109 f.
Motivering 62, 84, 124, 167
Motiveringsplikt 57, 61
Muntlig förhandling 82
Muta 49, 61, 181
Myndighet 30, 231
Myndighetsbegreppet 59
Myndighets besvärsrätt 73
Myndighetslagstiftning 142, 146
Myndighetsutövning 37, 39, 88, 89
Mänskliga rättigheter 129
Mötesfrihet 203

Nationalitetsprincipen 9 f.
Naturalisation 10 f., 15
Nattväktarstaten 140
Naturrätt 140, 199, 201
Naturvård 177
Naturvårdsverket 41
Negativa beslut 57
Negativ kompetenskonflikt 53
Nettoprincipen 163
Neutralitet 192
Nominering 103
Nordiska rådet 111, 125
Normalförfattning 180
Notisfall 157
Nullitet 69 f., 86, 155, 183
Nullum crimen 157
Nullum tributum sine lege 157
Nykterhetsnämnd 59, 75, 185, 188
Nytt Juridiskt Arkiv 157
Nyval 21, 23, 93 f., 101
Nåd 38, 50, 71
Nådeinstitutet 133
Nämndemän 77
Nämnder, kommunala 185
Näringsfrihet 211
Näringsfrihetsombudsmannen 78
Näringslagstiftning 212
Närvaroplikt 184
Närvarorätt 191
Nödrätt 158, 207

Oavsättlighet 48, 131
Obetecknade anslag 167
Objektivitet 61
Objektiv tolkningsmetod 154
Offentlig handling 114
Offentlighetsprincipen 192, 229 f.
Offentligt biträde, se Biträde
Offentlig tillställnning 236, 238
Officialprincipen 65, 81 f.
Ogillande 84
Olaga besittningsrubbning 208
Olaga intrång 207
Olovlig kårverksamhet 239
Ombud 60, 84 f., 97
Ombudsman, se Justitieombudsmannen
Omhändertagande 77
Omröstning 21, 27, 42, 68, 105, 116, 121, 123 f., 184
Omval 101
Opartiskhet 61, 101
Opinionsnämnden 117, 131
Opportunitetsprincipen 67
Ordinarie anslag 167
Ordningsregler för boktryckeri 222
Oredlighet 220
Orättvis grund 179
Osann utsaga 218
Osant intygande 66
Otillbörliga avtalsvillkor 78
Otillbörlig marknadsföring 78
Otillåtet offentliggörande 225
Otillåtet yttrande 224

»Par cascade» 225
Parlamentariska systemet 128
Parlamentariskt ansvar 26, 37
Parlamentarismen 18, 22, 27, 90, 93 f., 115, 152, 158
Part 132, 229
Partiella reformer 18

Partigrupper 105
Partistöd 98
Partiväsendet 101 ff.
Partsärenden 61
Partsbehörighet 73
Pass 9, 65, 209
Pastorat 16, 173, 175
Patent 76
Patent- och registreringsverket 76
Pensionsfond 193
Periodisk skrift 221 ff.
»Per male administrata justitia» 85
»Per male narrata» 85
Permutation 35
Permutationsrätt 30
Personalkontroll 218
Personliga tjänster 54
Petita 25, 39, 165, 194
Planerings- och budgetssekretariat 165
Planeringsrådet 43
Plenum 75, 117 f., 121, 157
Polisinstruktion 67
Polismyndighet 42, 76 f.
Politirätt 204, 223
Politiska brott 224
Politisk flykting 9
Politiskt ansvar 26, 37
Positiva beslut 57
Positivism 140
Poströstning 96
Post och Inrikes Tidningar 150
Postöppning 64
Praxis 156
Prejudikat 156 f.
Preklusion 81
Preskription 81
Pressens opinionsnämnd 227
Pressens samarbetsnämnd 227
»Pressure group» 240
Presumtioner 66
Primärkommun 172, 197
Principalansvar 87
Principbeslut 72
Prins 21
Privatlivets helgd 227
Privat- och familjeliv 200
Privatskola 209
Procedurfrågor 107, 121
Processbehörighet 63, 73, 187
Programbudget 164
Programutgivare 227
Promulgation 152
Proportionalitet 205
Proportionalitetsgrundsatsen 67, 206
Proportionella val 97 f., 113
Proposition 25, 34, 107 ff., 116, 118, 122, 167, 184
Propositionsordning 123
Propositionsvägran 123
Prostitution 204
Protokoll 28 f., 39, 65, 68, 116, 120, 184
Prövningsnämnd 77
Prövningstillstånd 75
Pseudonym 223
Psykiatriska nämnden 78
Psykiatrisk vård 78
Påbud 205 f., 213 f.

Quorum-regel 121, 190
se även Domför

Radio 221
Radioavtalet 228
Radio och TV 227
Radionämnden 228
Referendum 93
Referat 157
Regent 21
Regeringen 21 ff., 74, 78, 86, 88, 91 ff., 182
se även Kungl. Maj:t i statsrådet
Regeringsbildning 20, 24, 93, 158
Regeringsinitiativ 107
Regeringsråd 75, 113, 132, 149
Regeringsrätten 30 ff., 53, 63, 71, 66, 74 ff., 85, 88, 100 f., 117, 128, 134 f., 137 f., 149, 156 f., 176, 236, 238
Regeringsärenden 29
Registrator 64, 235
Registrering 231
Registreringsbeslut 57
Reglementen 191
Reglerad befordringsgång 46
Regleringsbrev 169
Regleringsskrivelse 166 f.
Rekurs 71
Rekvisition 78, 213
Religionsfrihetslagen 15, 203, 215, 217
Remiss 60, 65, 72, 92, 121, 150
Replikrätt 111, 119
Reseförbud 208
Reservation 27, 40, 65, 108, 116, 122, 124, 185
Reservationsanslag 168
Resning 71, 85, 133

Resningsinstans 86
Resolution 84
»Restitutio fatalium», se Återställande av försutten tid
Retroaktiv strafflag 200, 203
Revision 39, 41, 170
Revisor 50, 127, 184, 195
Riksbanken 15, 115, 127 f., 146
Riksbokföringen 170
Riksdagens förvaltningskontor 128
Riksdagens förvaltningsstyrelse 107
Riksdagens förvaltningsutskott 128
Riksdagens interna lagstiftning 142, 146
Riksdagens lönedelegation 18, 51, 111, 124
Riksdagens öppnande 106
Riksdagsberättelse 109, 150
Riksdagsman 103
Riksdagstrycket 150
Riksdagsupplösning 20
Riksdagsval 93, 180
Riksföreståndare 21
Riksförsäkringsverket 41, 76
Riksgäldskontoret 115, 127 f., 146, 161 f.
Riksmandat 100
Rikspolisstyrelsen 44
Riksproportionaliteten 98, 101 f.
Riksrevisionsverket 38 f., 41, 50, 127, 165, 170
Riksrätt 26, 117, 131
Riksskatteverket 95 f.
Riksstaten 165 f.
Riksstyrelseärenden 31
Rikssymbol 224
Riksvärderingsnämnden 78
Riksåklagaren 20, 126, 157
Riksåklagarämbetet 35
Ryktesspridning 218
Rätt att lämna landet 209
Rättighetskatalog 140
Rättegångsbalken 57 f., 67, 74, 79, 84 f., 130, 135
Rättsanalogi 156
Rättschef 33
Rättsfrågor 74, 128
Rättskraft 69, 85 f., 78, 124, 133, 135
Rättsmedel 57, 88
extraordinära 70, 75, 85 f., 89, 138
Rättssedvänja 157
Rättssubjektivitet 63, 73
Rättssäkerhet 36, 40, 45, 56, 86, 152, 188, 229
Rörelsefrihet 203, 208
Röstberättigad 101
Röstlängd 95
Röstkort 96
Röstning 96 f.
Rösträtt 10, 13, 77, 95, 181
Röstsammanräkning 97, 123
Röstsedlar 102, 123
Röstsiffror 98

Saar 52
Saken 73, 84
Sakframställning 84
Sakkunnig 65, 77, 84, 191
Sakkunnigutlåtande 232
Saklegitimation 73, 101, 196
Sakrevision 170, 195
Samarbetsnämnder 173
Samfälld lagstiftning 142 f.
Samhällsfarlig konflikt 53
Samhällsfarlig ryktesspridning 218, 224
Sammanläggning 68
Sammanträden 190
Samtycke 11, 38, 67, 155, 159 ff., 235
Sanningsförsäkran 65, 84, 132
Sekretess 28, 61, 83, 114, 117, 220, 230, 232 f.
Sekundärkommun 174
Seriemetoden 122
Service 60
Servicecirkuläret 229
Session 106, 114
Sjukförsäkring 78
Sjukhusdirektion 190
Sjukvårdsstyrelse 189
Självförsörjningsplikt 209 f.
Självförvaltning 188
Självkostnad 193
Självkostnadsprincipen 177, 179
Självsanering 222, 227
Självrättelse 69, 85, 89
Självstyrelse, kommunal 185
Självständighet, domstolarna 131
Skadestånd 52, 87 f., 104, 136 ff., 225 ff.
Skadeståndsskyldighet 17
Skattebegreppet 212
Skattekrona 179
Skattelag 142, 145
Skattemål 75

Skatteplikt 13
Skatter 160, 175, 178
Skatteregleringsfond 194
Skatterätt 76
Skatteutjämningsbidrag 179
Skattskyldighet 11, 17
Skiljedom 53
Skogsvårdsstyrelse 59, 88, 171
Skolplikt 206, 209
Skolstyrelse 76, 188, 190 f., 209
Skolundervisningen, se Undervisning
Skolöverstyrelsen 41, 76
Skrivanvisningar 84
Skyddsarbete 52
»Slottsbacksavtalet» 51, 53
Slottsremiss 34
Slutet 84
Sociala nämnder 38
Socialdomstol 77, 130
Socialförsäkring 82
Socialnämnd 188
Socialrätt 76, 86
Socialstyrelsen 40 f., 189
Socialvård 10
Socialvårdskonsulent 44
Sockenstämma 172
Speciallag 58 f.
Specialreglerade nämnder 185, 188 f.
Spioneri 218
Spridning 221 ff.
Spärr 98
Stad 172
Stadfästelsebeslut 57
Stadsjurist 172
Stadsplan 180
Standardregel 89
»Stat» för budgetår 166
»Staten», rättssubjekt 162
Statens avtalsverk 38, 51 f., 192
Statens biografbyrå 228
Statens hyresråd 78 f., 85, 241
Statens kapitalfond 165
Statens offentliga utredningar 35, 150
Statens personalnämnd 47
Statens planverk 41
Statliga bolag 59
Statsbegreppet 14
Statsbidrag 142, 146, 196
Statschefen 14, 19 ff., 91, 93
Statsdepartementen 32, 74, 115
Statsfullmäktig 172
Statskalendern 41
Statskontroll 195 f.
Statskontoret 15, 38, 41, 47, 170
Statskyrkan 215
Statsliggaren 169 f.
Statsminister 22 ff., 33, 93 f., 106, 117 125
Statsreglering 166
Statsrevisorer 111, 127, 146
Statsråd 14, 19, 24 ff.
Statsrådsberedningen 20, 27, 33, 38,
Statsrådsprotokollen 26, 112
Statsrådsremiss 34
Statssekreterare 32 f.
Statstjänstemannanämnden 53
Statstjänstemännens Centralorganisation-S 51
Statstjänstemännens riksförbund 51
Statsverkspropositionen 106, 108 f., 114, 118, 161, 165 ff.
Stift 15, 92
Stiftelse 16 f.
Straffprocessuella åtgärder 205, 209
Strejk 52
Stridsmedel 51 f., 192
Ståndrätter 129
Ställföreträdare 73
Ständerna 90
Stängda dörrar 184
Störande av förrättningar 218
Subjektiv tolkningsmetod 153
Suspension 49
Svenska Arbetsgivareföreningen 240
Svenska kommunförbundet 175
Svenska kyrkan 15, 91, 181
Svenska landstingsförbundet 175
Svenska pastoratförbundet 175
Svensk Författningssamling 151, 156
Svensk Juristtidning 157
Svenskt medborgarskap 46, 96
Sveriges Akademikers Centralorganisation 51
Sveriges Radio 228
Sveriges överenskommelser med främmande makt 156
Syn 84
Sökande 82
Särskild riksstyrelse 21

Talan, kommunens 187
Talarordning 119
Taletid 119
Talman 22, 24, 94, 106, 108, 113, 117, 119, 122 ff., 128, 149, 183
Talmanskonferens 106 f.
Tandläkarförbundet 240
Tankefrihet 200

Taxeringsintendent 80
Taxeringsnämnd 59
Telefonhemligheten 220
Telegram 57, 60
Telgramhemligheten 202, 220
Teleologisk tolkningsmetod 154
Tergalbeslut 68
Territoriet 7 ff., 171 ff., 176
Tidfrist 81, 108
Tillförordnad regering 21
Tillstånd 9, 28, 57, 73, 75, 136, 177, 211, 238
Tillståndsplikt 237
Tillsyn 35, 60
Tillsättning, se Tjänstetillsättning
Tilläggsstat 166, 194
Tjänst 44 f.
Tjänsteansökan 57
Tjänsteanteckningar 83
Tjänstebegreppet 44
Tjänstemannadomstol 130
Tjänsteplikt 52 f., 209 f., 220
Tjänstetidsbefordran 54
Tjänstetillsättning 39 f., 44 ff., 61, 74, 86 f., 132, 184, 188, 192, 229
Tjänstgöringsskyldighet 49
Tolk 60
Tolkning 139, 153, 156, 203
Tolkningsmetod 153
Tortyr 200
Totalbudget 164
Trafikinspektör 44
Trafiknämnd 189
Traktat 7, 10, 12, 21, 31, 151, 155 f., 200
Tronföljd 21
Trontalet 106
Trosfrid 224
Trossamfund 215 f.
Tryckeri, se Boktryckeri
Tryckfrihet 10, 203, 220 f., 239
Tryckfrihetsbrott 225 f.
Tryckfrihetsmål 132, 223 f.
Tryckfrihetsombud 222
Tryckning 221, 223
Tryckort 226
Tryckt skrift 67, 219, 221 f., 226, 228, 237
Tullar 159 f.
Tullmål 76
Turistväsendet, befrämjande av 177
Tvåkammarsystemet 121
Tvångsanslutning 203
Tvångslagstiftning 53
Tvångsmakt 39, 154
Tvångsmedel 66, 70, 104, 136, 205 ff., 226
Tvångsåtgärder 83
Tystnadsplikt 39, 49, 114, 117, 148, 181, 220, 224
Tävlingsskrift 232

Uddatalsmetoden, se Jämkade uddatalsmetoden
Underställning 38, 60, 72, 180, 196, 198
Underställningsplikt 87, 196, 198
Undertecknande 60, 80
Undervisning 177 ff., 209, 217
Universitetskanslerämbetet 41
Uppbörd 44
Uppdrag 45
Upphävande 84, 87
Upplysningsplikt 66, 115
Upplösning av sammankomst 237 f.
Uppror 224
Upprättad handling 231
Uppskov 121
Uppsägning 48
Uppvigling 218, 224, 226, 239
Urkunder 83
Utanordningsbemyndigande 193
Utbildning 45 f.
Utbildningsdepartementet 38
Utfyllnad 139
Utgivare 224
Utgiven 222
Utgivningsförbud 226
Utgivningstillstånd 225
Utgifts- och inkomststat 194
Utjämningsmandat 100
Utlandsvensk 95
Utlåtande 116, 122
Utlämning 9
Utländsk medborgare 95
Utländsk studerande, kommunalt bistånd 177
Utlänning 9 ff., 60, 77, 148, 205, 211, 229
Utlänningsmyndighet, se Centrala utlänningsmyndigheten
Utmätningsman 59
Utnämning 91
Utredning 57, 86, 150
omhändertagande för 205
Utrikesdepartementet 32, 34, 165
Utrikesförvaltningen 30
Utrikesministern 22, 117

Utrikesnämnden 31, 117, 125, 155
Utrikespolitiken 91, 117, 178, 239
Utsagor 83
Utskott 104 f., 107 ff., 112, 121 f., 148 ff., 167
kyrkomötet 92
Utskottsinitiativ 107
Utskottsväsendet 112
Utskrivning 78
Utslag 84
Utslagsröst 116
Utspridare 225
Uttagningsprocent 159
Utträde 15
Utvisning 9, 77, 133

Vaccination 207
Val 94 f., 123, 180, 183
Valbarhet 13, 96, 181, 187
Valberedning 117
Valbesvär 95, 100
Valdag 96, 106, 195
Valkrets 92, 96 ff.
Valkretsmandat 100
Valmål 76
Valnämnd 96, 126, 189
Valprövningsnämnd 101
Valsedel 97 f.
Vapenfrinämnden 58, 78, 218
Vapenfri tjänst 217
Vapenstillestånd 155
Varning 49, 77
Varsel 124
Veckoberedning 27
Verksstadgan 36
Verkställighet 36, 70, 76, 84, 88, 91, 133, 162, 182, 185, 187, 197
Veto 152
Vigsel 216
Vigselrätt 217
Vilande 107, 149
»Vilde» 105
Villkor, suspensiva och resultativa 67
Vistelserätt 208
Vite 42, 66, 70 f., 76, 207, 209
Vitesföreläggande 57, 133, 196
Vittne 65, 77, 84, 132
Vittnesplikt 224
Votering 122 f.
se även Omröstning
Voteringsproposition 122
Våld å person 207
Vård, sluten psykiatrisk 78
Vårdnadshavare 73
Vägledning 60
Värnplikt 206, 209, 217
Värnpliktsförmåner 76
Värnpliktsnämnden 78

Yrkande 23, 80, 82 ff., 107, 116, 122 f., 183 f.
Yrkesskadeförsäkring 78
Yttrande 30 f., 34 f., 38, 64, 72, 74, 83, 85, 115 f., 134, 149, 182
Yttrandefrihet 104, 118 f., 200 ff., 218 f., 221, 227, 238 f.
Yttrandefrihetsbrott 219, 224
Yttranderätt 184

Åberopande 80, 83
Ålderspresident 106, 113
Ålägganden 57, 86
Åsiktsfrihet 217 f.
Åtal 26, 30, 104, 120, 126, 128, 131, 133, 225 ff.
Åtalseftergift 134
Återanställning 136
Återbrytande av beslut 133
Återförvisning 84
Återkallande av beslut 69, 133
Återkallelse av ansökan 63
Återremiss 116, 121 f., 123
Återställande av försutten tid 63, 86
Återvinning 10 ff.

Äganderätt 210 f.
Ägare vid tryckfrihetsansvar 225 f.
Ämbetsansvar 38, 49, 66, 104, 132, 138, 181, 185, 192, 217 f.
Ämbetsberättelse 111
Ämbetsbrott 87, 181
Ämbetsverk, se Centrala ämbetsverk
Ändamålsenlighet 198
Ärende 59, 107 f., 182
Ändring 84, 87, 72, 133
Ärekränkning 181, 218, 224

Överenskommelse med främmande makt, se Traktat
Överexekutor 44, 59, 208
Överförmyndare 88
Överklagande, se Besvär
Överklagbarhet 72
Överläggning 116, 183
Överskridande av befogenhet 178
Övervakning 204

LINKÖPINGS HÖGSKOL
74 03. 12.
BIBLIOTEKET

Offentlig rätt

ger en koncentrerad och fyllig skildring av rättsregler, som gäller för stat och kommun. Professor Stig Jägerskiöld redovisar för organisation, personal, förfarande och rättskontroll. I ett avslutande kapitel redogör han för medborgarnas rättigheter, skyddet för äganderätt, personlig frihet, åsikts- och yttrandefrihet, tryckfrihet, offentlighet samt församlings- och föreningsfrihet.

Författaren redogör även för hittills genomförda reformer på grundlagarnas område och aktuella förslag till fortsatt lagstiftning. Härmed behandlas såväl statsrättens och tryckfrihetens som förvaltningsrättens och kommunalrättens grunder i en volym.

Offentlig rätt söker belysa det gällande regelsystemet med hänsyn till motiv och praxis samt ge fakta om reglernas tillämpning. Boken vänder sig till juris studerande, färdiga jurister, särskilt förvaltningsjurister, och studerande vid socialhögskolorna.

Stig Jägerskiöld är professor i offentlig rätt med folkrätt vid Uppsala universitet.

Almqvist & Wiksell

ISBN 91-20-05205-
K