

HÅKAN STRÖMBERG

KONUNGENS
DISPENSMAKT

L U N D

C. W. K. GLEERUP

E-boken är publicerad av Juridiska fakulteten vid Lunds universitet 2025

eISBN: 9789190023204

DOI: <https://doi.org/10.37852/oblu.333>



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

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

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

SKRIFTER
UTGIVNA AV
JURIDISKA FAKULTETEN
I LUND

XIX

HÅKAN STRÖMBERG
KONUNGENS DISPENSMAKT

KONUNGENS DISPENSMAKT

AV

HÅKAN STRÖMBERG

WITH AN ENGLISH SUMMARY

CWK GLEERUP · LUND

*Tryckt med bidrag från
Statens samhälls- och rättsvetenskapliga
forskningsråd*

LUND 1957
BERLINGSKA BOKTRYCKERIET

INNEHÅLL

	Sid.
Litteratur	VIII
Förkortningar:	
A. Tidskrifter samt rättsfalls- och författningspublikationer m. m.	IX
B. Författningar	X
C. Övriga förkortningar	X
INLEDNING	1
I. DISPENSINSTITUTET I HISTORISK OCH KOM- PARATIV BELYSNING	6
1 §. Dispensinstitutet i kanonisk rätt	6
2 §. Dispensinstitutet i vissa främmande länders statsrätt	10
Den absolutistiska staten s. 10. — Utvecklingen i sär- skilda länder: a) England s. 12. — b) Frankrike s. 14. — c) Nederländerna s. 16. — d) Tyskland s. 17. — e) Danmark s. 19. — f) Island s. 20. — g) Norge s. 21. h) Finland s. 22. — Utvecklingens resultat s. 23.	
3 §. Dispensinstitutet i svensk rättsutveckling	24
1. Tiden före 1809 s. 24. — 2. Dispensfrågor vid riks- dagen 1809—1810 s. 33. — 3. KMts dispenspraxis 1809—1810 s. 40. — Tiden efter 1809 s. 43.	
II. DISPENSBEGREPPET	50
1 §. Dispensens särskilda kännetecken	50
1. Dispensen är ett gynnande beslut s. 51. — 2. Dispen- sen ges av ett offentligt organ s. 52. — 3. Dispensen innebär avvikelser från en författningsbestämmelse s. 53.	

— 4. Dispensens karaktär av undantag s. 55. — 5. Dispensens individuella karaktär s. 58. — 6. Dispensens verkningar i det konkreta fallet s. 60. — a) Dispens och huvudbeslut s. 63. — b) Dispens i efterhand s. 63. — c) Dispens från påföljdsregler s. 64. — d) Dispens sedan beslut mellankommit s. 64.

2 §. Dispensens »rättsliga natur»	65
---	----

III. DISPENSMAKTEN OCH LAGSTIFTNINGSMAKTEN 71

1 §. Dispens från författningar, beslutade av KMT och riksdagen samfällt	72
--	----

1. Huvudprincipen och dess motivering s. 72. — 2. Avgränsning av kategorien samfällt stiftad lag s. 76. — 3. Principens tillämpning i lagstiftning och dispenspraxis s. 80. — 4. Dispens genom underordnad myndighet s. 83. — 5. Dispens från myndighets föreskrifter med stöd av lag s. 87.

2 §. Dispens från av KMT ensam utfärdade författningar	90
--	----

1. Huvudprincipen och dess motivering s. 90. — 2. Avgränsning av den åsyftade författningskategorien s. 93. — 3. Principens tillämpning i lagstiftning och dispenspraxis s. 97. — 4. Dispens genom underordnad myndighet s. 99. — 5. Dispens från myndighets föreskrifter s. 100.

IV. DISPENSMAKTEN OCH RIKSDAGENS FINANSMAKT 103

1 §. Dispens från författningar rörande skatter och allmänna avgifter	106
---	-----

2 §. Dispens från författningar rörande utbetalning av statsmedel	114
---	-----

1. Beviljande av utbetalningar s. 114. — 2. Befrielse från återbetalnings- eller ersättningsskyldighet s. 120.

V. DISPENSMAKTENS GRÄNSER MED HÄNSYN TILL ANNANS RÄTT ÄN STATENS	128
1. Begränsningar av hänsyn till sökanden s. 128. — 2. Begränsningar av hänsyn till tredje man s. 132.	
VI. DISPENS I EFTERHAND	142
1. Frågeställningen s. 142. — 2. Dispens från förplik- tande regler s. 144. — 3. Dispens från förutsättningarna för tillämpning av gynnande regler s. 150.	
VII. DISPENS FRÅN PÅFÖLJDSREGLER	154
1 §. Dispens och nåd	157
1. Frågeställningen s. 157. — 2. Är dispens möjlig inom benådningens område? s. 157. — 3. Dispens från regler om påföljder utan straffkaraktär s. 160.	
2 §. Dispens och återställande av försutten tid ..	166
1. Frågeställningen s. 166. — 2. Dispens från proces- suella tidsfrister s. 169. — 3. Dispens från icke-pro- cessuella tidsfrister s. 174.	
VIII. DISPENS OCH RÄTTSKRAFT	184
1. Dispensmöjlighetens allmänna begränsningar s. 184. — 2. Egentliga dispensers verkan på föregående beslut s. 190. — 3. Ändring i dispensväg av förment oskäligen beslut s. 193. — 4. Rättelse i dispensväg av förment felaktiga beslut s. 196.	
IX. PRINCIPERNA FÖR DISPENSMAKTENS UTÖV- NING	202
1. Frågeställningen s. 202. — 2. Dispensgivningens fre- kvens s. 203. — 3. Dispensgivningens normbundenhet s. 206. — 4. Dispensskälens beskaffenhet s. 209.	
SUMMARY	217

LITTERATUR

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

- Flintberg, J. A.*, Lagfarenhets-Bibliothek. I—VI. Sthlm 1796—1807.
Hagman, K., Sveriges grundlagar. Sthlm 1902.
Hammar skjöld, H. J. L., Om inrättande af en administrativ högsta domstol eller regeringsrätt. Sthlm 1907.
Herlitz, N., Om lagstiftning genom samfälliga beslut av konung och riksdag. Sthlm 1926—30. (Cit. Lagst.)
— Riksdagens finansmakt. Sthlm 1934. (Cit. Fin.m.)
— Föreläsningar i förvaltningsrätt. I—III. Sthlm 1937—49. (Cit. Föreläs.)
Jägerskiöld, S., Svensk tjänstemannarätt. I. Uppsala 1956.
Malmgren, R., Sveriges författning. I—II. Malmö 1929—41. (Cit. Sv. förf.)
— Sveriges grundlagar. 6 uppl. utg. av *E. Fahlbeck* och *H. G. F. Sundberg*. Sthlm 1951. (Cit. Sv. grundl.)
Naumann, Chr., Sveriges statsförfattningsrätt. I—IV. 2 uppl. Sthlm 1879—84.
Rabenius, Th., Handbok i Sveriges gällande förvaltningsrätt. II. Uppsala 1871.
Reuterskiöld, C. A., Sveriges grundlagar. I. 2 uppl. Uppsala 1934.
Rydin, H. L., Några anmärkningar om konungens rätt att göra nåd samt dess förhållande till dispensations- och restitutionsrätten. Uppsala 1861.
Staedler, B., Konungens dispensrätt. Sthlm 1956.
Strömberg, H., Den lokala förordningsmakten. Lund 1954.
Sundberg, H. G. F., Allmän förvaltningsrätt. Sthlm 1955.
Thulin, G., Om konungens ekonomiska lagstiftning. Lund 1890.
Wedberg, B., Konungens högsta domstol 1789—1809, 1809—1844. Sthlm 1922, 1940.
Westerberg, O., Om rättskraft i förvaltningsrätten. Sthlm 1951.
Winroth, A., Äktenskapshindren. Lund 1890.
Aström, A., Konungens dispensrätt. ST 1910 s. 303 ff.

FÖRKORTNINGAR

A. Tidskrifter samt författnings- och rättsfallspublikationer m. m.

<i>Backman</i>	Ny lag-samling. (Utg. av <i>J. H. Backman</i>). Örebro, Sthlm o. Norrk. 1831—78.
FJFT	Tidskrift, utgiven av Juridiska föreningen i Finland.
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift.
JO	Justitieombudsmannens ämbetsberättelse.
<i>Jusleen</i>	Samling af Kongl. Maj:ts bref, hwilka på inkomna förfrågningar om lagens rätta förstånd, eller eljest i sådana mål som rättegången röra, utfärdade blifwit, utgifwen af <i>Johan Jusleen</i> . Sthlm 1751. — Forts. Sthlm 1761.
MO	Militieombudsmannens ämbetsberättelse.
<i>Modée</i>	Utdrag utur alle ... publique handlingar ... (Utg. av <i>R. G. Modée</i> .) I—XV. Sthlm 1742—1829.
NAT	Nordisk administrativt Tidsskrift.
NJA	Nytt juridiskt arkiv.
<i>Norell</i>	Sjette samlingen af Kongl. Maj:ts bref, rescripter och förklaringar, hwilka, uppå inkomne förfrågningar om lagens rätta förstånd, eller eljest i andre förekomne mål, blifwit sedan martii månads slut 1792, til 1798 års utgång utfärdade, utgifwen af <i>Carl Johan Norell</i> . Sthlm 1800.
NT	Tidskrift för lagstiftning, lagskipning och förvaltning, utgifven af <i>Christian Naumann</i> . Sthlm 1864—88.
RÅ	Regeringsrättens årsbok.
<i>Schmedeman</i>	Kongl. stadgar, förordningar, bref och resolutioner, ifrån år 1528 in til 1701 angående justitiae och executions-ärenden. (Utg. av <i>Joh. Schmedeman</i> .) Sthlm 1706.
SFS	Svensk författningssamling.
SJA	Juridiskt arkif, utgifvet af <i>Carl Schmidt</i> . Bd 1—34. Christianstad 1830—62.
SOU	Statens offentliga utredningar.
SST	Svenska stadsförbundets tidskrift.
ST	Statsvetenskaplig tidskrift.
SvJT	Svensk juristtidning.
TfR	Tidsskrift for rettsvitenskap.

af Ugglas Samling af Kongl. Maj:ts bref och förklaringar, hwilka til swar på inkomna förfrågningar om lagens rätta förstånd, utfärdade blifwit, 1760—1766; utgifwen af *Samuel Ugla*. Sthlm 1776. — D:o, 1767—1775; utgifwen af *Samuel af Ugglas*. Sthlm 1780. — D:o 1776—1792; utgifwen af *Samuel af Ugglas*. Sthlm 1794.

B. Författningar.

BidrfskL	Lag 11/6 1943 (nr 382) om förskottering av underhållsbidrag till barn (bidragsförskottslag).
BvL	Lag 6/6 1924 (nr 361) om samhällets barnavård och ungdomsskydd (barnavårdslag).
ByL	Byggnadslag 30/6 1947 (nr 385).
BySt	Byggnadsstadga 30/6 1947 (nr 390).
FB	Föräldrabalken.
FvL	Lag 14/6 1918 (nr 422) om fattigvården.
FörmSkF	KF 26/7 1947 (nr 577) om statlig förmögenhetsskatt.
GB	Giftermålsbalken.
HB	Handelsbalken.
HSt	Hälsovårdsstadga 19/6 1919 (nr 566).
InkSkF	KF 26/7 1947 (nr 576) om statlig inkomstskatt.
KomSkL	Kommunalskattelag 28/9 1928 (nr 370).
MedbL	Lag 22/6 1950 (nr 382) om svenskt medborgarskap.
NRL	Lag 14/6 1907 (nr 36) om nyttjanderätt till fast egendom.
PatF	KF 16/5 1884 (nr 25), ang. patent.
RB	Rättegångsbalken.
RegRL	Lag 26/5 1909 (nr 38 s. 3) om KMts regeringsrätt.
RF	Regeringsformen.
SekrL	Lag 28/5 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.
SocL	Lag 4/1 1956 (nr 2) om socialhjälp.
TullSt 1904	Tullstadga 1/7 1904 (nr 35).
TullSt 1927	Tullstadga 7/10 1927 (nr 391).
UppbF	Uppbördsförförordning 5/6 1953 (nr 272).
UtlL	Utlänningslag 30/4 1954 (nr 193).
VägtrF	Vägtrafikförförordning 28/9 1951 (nr 648).
ÅB	Ärvdabalken.

C. Övriga förkortningar.

Ad.	Ridderskapets och adelns protokoll.
AK	Andra kammaren.

BankoU	Bankoutsrottet.
Bd.	Bondeståndets protokoll.
BevU	Bevillningsutskottet.
Bg.	Borgarståndets protokoll.
Bih.	Bihang till riksens ständers protokoll.
FK	Första kammaren.
HD	Högsta domstolen.
KBr	Kungl. brev.
KCirk	Kungl. cirkulär.
KF	Kungl. förordning.
KK	Kungl. kungörelse.
KInstr	Kungl. instruktion.
KMt	Kungl. Maj:t.
KPr	Kungl. proposition.
KRes	Kungl. resolution.
KSkr	Kungl. skrivelse.
KSt	Kungl. stadga.
KU	Konstitutionsutskottet.
LSt	Länsstyrelse.
LU	Lagutskottet.
Mot.	Motion.
RegR	Regeringsrätten.
RSkr	Riksdagens skrivelse.
StU	Statsutskottet.
SäU	Särskilda utskottet.

INLEDNING

I varje någorlunda utvecklad rättsordning spelar lagstiftningen en väsentlig och oftast dominerande roll som rättskälla. De rättsregler, som fastställas i lagar och författningar, framträda till följd av sin mer eller mindre abstrakta karaktär med ett anspråk på allmängiltighet, vilket uppbäres av viktiga samhällsintressen. Att medborgarna åtnjuta likhet inför lagen och att denna, så länge den gäller, binder ej endast undersåtarna utan även överheten, är av grundläggande betydelse för lugnet och tryggheten inom samhället. Och för statsorganisationens funktionsduglighet och bibehållandet av den i författningen föreskrivna maktfördelningen är det av avgörande vikt, att de normer, som i vederbörlig ordning ha beslutats av ett statsorgan, icke utan vidare kunna åsidosättas av ett annat.

Till följd av sin abstrakta karaktär framstå emellertid lagreglerna stundom som ett ofullkomligt medel att reglera det praktiska livets skiftande förhållanden. I den mån lagstiftaren icke har avstått från att ge en allmän reglering och överlämnat åt myndigheterna att fatta beslut från fall till fall, kan det stundom uppkomma ett praktiskt behov av avvikelser från de abstrakt utformade normerna. Det syfte, som uppbär en schematisk regel, kan ibland nås även utan regelns iakttagande. Och mot en sträng tillämpning av en regel kunna någon gång åberopas vägande skäl, som icke ha tagits i betraktande vid regelns tillkomst. Avvikelser från lagar och författningar kunna vara antingen betungande eller gynnande för de enskilda medborgarna. Betungande avvikelser möta givetvis de starkaste betänkligheterna ur rättssäkerhetssynpunkt. Men även mot gynnande avvikelser tala principiella skäl av nyss antydd art. I en rätts-

stat är det därför ett problem av stor vikt, huruvida och under vilka förutsättningar olika statsorgan i särskilda fall äga bevilja gynnande undantag, dispenser, från gällande lagar och författningar.

Till skillnad från ett flertal främmande författningar, bl. a. de övriga nordiska ländernas, sakna våra svenska grundlagar uttryckliga stadganden rörande statsöverhuvudets dispensmakt. Att en dylik maktbefogenhet inom vissa gränser tillkommer den svenske konungen, är dock sedan gammalt erkänt i både doktrin och praxis. Utgångsläget för en statsrättslig undersökning av konungens dispensmakt är sålunda tämligen vanskligt, eftersom det gäller att finna grunden och gränserna för en antagen befogenhet, som saknar direkt positivt stöd i grundlagarna. Om man vill stödja konungens dispensmakt på någon av hans i grundlagarna angivna maktbefogenheter, t. ex. hans allmänna styrelsemakt, så är därmed föga sagt om dispensmaktens omfång. Även om en positiv grund för dispensmakten därmed skulle vara vunnen, återstår dock den väsentligaste uppgiften, nämligen att negativt angiva dispensmaktens gränser. Detta kan knappast ske på annat sätt än genom att man undersöker, i vad mån en dispensbefogenhet utan motsägelser låter sig inpassas i vårt rådande konstitutionella system. Det gäller då i främsta rummet att utreda dispensmaktens förhållande till och förenlighet med de olika maktbefogenheter, som enligt regeringsformen tillkomma de högsta statsorganen, särskilt konungens och riksdagens lagstiftningsbefogenheter, riksdagens finansmakt, konungens benådningsmakt samt de högsta dömande instansernas restitutionsmakt. Men även dispensmaktens förenlighet med rättsordningen i övrigt, särskilt dess gränser med hänsyn till enskild rätt samt domars och besluts rättskraft, förtjänar att undersökas. Till följd av grundlagarnas tystnad kommer det dominerande problemet sålunda icke att gälla tolkningen av ett allmänt dispensbemyndigande i författningen utan i stället frågan, i vad mån en kunglig dispensmakt kan förlikas med vårt rådande statsskick.

Den principiella utgångspunkten för undersökningen måste vara grundlagarnas idéinnehåll. För att motverka den osäkerhet, som är förenad med indirekta slutledningar ur författningens allmänna principer, måste man emellertid anlita även andra kunskapskällor. Mot bakgrund av dispensinstitutets allmänna utveckling bör det om möjligt utredas, i vad mån en kunglig dispensmakt från början ansågs förenlig med vårt nuvarande statsskicks principer; särskilt värdefulla upplysningar böra kunna hämtas ur lagstiftnings- och dispensgivningspraxis vid tiden för regeringsformens tillkomst. Även den statsrättsliga doktrinen syn på dispensmakten bör tillmätas vikt, då den på grund av regeringsformens tystnad får antagas ha utövat ett visst inflytande på rättsutvecklingen. När det gäller att mera exakt bestämma dispensmaktens gränser, har man emellertid främst att söka ledning i den praxis, som på grundval av traditionen och sannolikt under doktrinen inflytande har utvecklat sig hos de lagstiftande och dispensgivande organen samt i viss mån hos de konstitutionella kontrollorganen.

Förekomsten eller frånvaron av uttryckliga dispensbemyndiganden inom olika kategorier av lagar och författningar kan ge upplysning om de normgivande organens uppfattning rörande dispensmakten. Ett dispensbemyndigande innebär ej endast, att möjlighet till dispens har ansetts önskvärd, utan i regel även att en sådan möjlighet har ansetts förutsätta ett uttryckligt bemyndigande. Frånvaron av dispensbemyndiganden är mera svårtolkad. Den kan innebära, att dispensbehov ej har ansetts föreligga, eller att de normgivande organen ej alls ha uppmärksammat frågan om möjligheten till dispens; det sistnämnda kan leda till besvärliga konsekvenser i fråga om författningar, som ha tillkommit i konstitutionellt oklara former. Men frånvaron av dispensbemyndiganden kan även innebära, att dispens har ansetts möjlig oberoende av bemyndigande. En undersökning av lagstiftningspraxis kan sålunda ej ensam ge fullt säkra resultat; men den kan fullständiga den bild, som ges av doktrin och dispensgivningspraxis.

Det viktigaste materialet för undersökningen utgöres helt naturligt av de beslut i dispensärenden, som fattas av KMt i statsrådet. Särskild vikt bör tillmätas avgörandena i sådana ärenden, där regeringsrätten har avgivit utlåtande och KMt i statsrådet har haft samma uppfattning som regeringsrätten i fråga om dispensmaktens gränser.¹ Av intresse äro ej endast sådana fall, där en dispensansökan bifalles, utan även sådana, där dispens vägras. Vid tolkningen av de sistnämnda fallen måste man giva akt på beslutens formulering. Om en ansökan »lämnas utan bifall», innebär detta, att KMt i princip tillerkänner sig dispensmakt men icke anser tillräckliga skäl för dispens föreligga. Om däremot en ansökan förklaras »icke kunna bifallas», anser sig KMt sakna laglig rätt att medgiva dispens.²

Även sådana fall där riksdagen medger eller vägrar en dispens (av finansiell innebörd), kunna indirekt ge upplysningar om gränserna för KMts dispensmakt, då riksdagens befattningsmed dylika ärenden måste förutsätta, att KMt ej äger dispensera.

Förutom lagstiftnings- och dispensgivningspraxis har man även att beakta de konstitutionella kontrollorganens meningyttringar. KMts avgöranden i dispensärenden ha gång efter annan blivit föremål för konstitutionsutskottets uppmärksamhet. I en del fall har anmärkning mot vederbörande statsråd framställts jämligt RF § 107, men under senare år ha reservationsvis framställda anmärkningsyrkanden av välbekanta orsaker blivit vanligare än majoritetsanmärkningar. På grund härav och då konstitutionsutskottets granskning numera i praktiken endast avser statsrådets politiska ansvarighet och ej resulterar

¹ Regeringsrättens årsbok innehåller ett mycket omfattande material för studiet av dispenspraxis, även om registret lämnar föga ledning. Kammarrättens årsbok är mindre upplysande, då uppgift där ej lämnas om dispensärendenas utgång. — En del avgöranden i dispensärenden publiceras även i FT och SST. — Anmärkas må, att även praxis i nådeärenden och ärenden rörande återställande av försutten tid indirekt kan ge upplysningar om dispensmaktens gränser; jfr nedan s. 160 f. och 174 ff.

² Jfr ang. innebörden av dessa lokutioner *Undén* i FT 1939 s. 229 ff.

i något formligt beslut av riksdagens kamrar i dechargefrågan, kunna utskottsänmärkningarna och reservationerna liksom de i anledning därav förda debatterna inom kamrarna ej tillmätas annan betydelse såsom uttryck för rättsläget än vad de framförda argumentens sakliga tyngd kan motivera. Det motsvarande gäller i fråga om värdet av de förklaringar och diskussioner rörande dispensfrågor, som kunna bli följden av interpellationer och enkla frågor.

Även om de allmänna domstolarna i princip ha möjlighet att prejudiciellt pröva giltigheten av meddelade dispensbeslut och därmed att fylla en kontrollfunktion, synes domstolspraxis hittills icke på denna väg ha lämnat några väsentliga bidrag till bestämmandet av dispensmaktens gränser.

Den föreliggande framställningen inledes med en rättshistorisk och komparativ översikt över dispensinstitutets utveckling, avsedd att ge en allmän bakgrund till undersökningen av gällande svensk rätt (kap. I). Härefter analyseras dispensbegreppet, främst i syfte att vinna en lämplig avgränsning av undersökningsområdet (kap. II). I de följande avsnitten behandlas dispensmaktens allmänna gränser med hänsyn till lagstiftningsmakten (kap. III), till riksdagens finansmakt (kap. IV) och till annans rätt än statens (kap. V). Sedan följer en undersökning av dispensmaktens omfång med avseende å vissa från det normala avvikande typer av dispens, nämligen dispens i efterhand (kap. VI), dispens från påföljdsregler (kap. VII) och dispens sedan lagakraftvunnet beslut mellankommit (kap. VIII). Till sist diskuteras principerna för dispensmaktens användning (kap. IX).

I. DISPENSINSTITUTET I HISTORISK OCH KOMPARATIV BELYSNING

1 §. DISPENSINSTITUTET I KANONISK RÄTT

Att den moderna offentliga rättens dispensbegrepp härstammar från den kanoniska rätten, är allmänt erkänt inom den statsrättsliga doktrinen. Detta konstaterande utesluter visserligen ej, att en möjlighet att medgiva undantag från lagarna har en funktion att fylla inom varje någorlunda utvecklat rättssystem, och att den nutida offentliga rätten sannolikt skulle ha haft en motsvarighet till dispensinstitutet även utan den kanoniska rättens medverkan. Men det historiska sammanhanget i skilda avseenden är dock uppenbart. Det är inom den kanoniska rätten, som det latinska ordet »dispensatio» först har fått den speciella betydelsen av lagundantag, och det är den kanoniska doktrinen, som först har utbildat en teori om dispensmaktens omfång, utövning och rättsliga motivering. Termen, begreppet och teorien ha sedan lånats av den statsrättsliga doktrinen. Inom vissa speciella områden, t. ex. äktenskapsrätten, har vidare den profana positiva rätten direkt efterbildat det kanoniska dispensväsendet. Även om dispensmöjligheterna sedermera ha fått en skiftande utbredning inom olika länders rättsordningar, ha dock lagstiftning och praxis i stor utsträckning begagnat sig av det hävdvunna dispensbegreppet som ett juridiskt hjälpmedel. Det anförda torde motivera, att en historik över dispensinstitutet inledes med en kort översikt över detta rättsinstituts utveckling inom kanonisk rätt.¹

¹ Framställningen i detta avsnitt bygger i huvudsak på *Brys*, De dispensatione in iure canonico (Bruges 1925); *van Hove*, De privilegiis, de

Det latinska ordet *dispensatio* (av *dis* »isär» och *penso* »väga») betydde från början uppvägning och utbetalning av penningar men fick sedan den vidsträcktare betydelsen avushållning eller förvaltning. Inom den äldsta kristna kyrkan undergick ordet ännu en betydelseförskjutning; det kom att beteckna en klok förvaltning av kyrkans angelägenheter utan strängt iakttagande av gällande rättsregler. Härigenom kom *dispensatio* att betyda varje eftergift av den kyrkliga lagens stränghet, oavsett om eftergiften skedde genom upphävande eller ändring av lagen eller genom medgivande av undantag för en eller flera personer eller händelser, och oavsett om eftergiften innebar en på förhand given tillåtelse eller ett godkännande i efterhand av en olaglig handling eller eventuellt benådning från ett straff. I denna vidsträckta och obestämda betydelse användes ordet ända till på 1100-talet.

En fastare avgränsning av dispensbegreppet genomfördes av dekretisten *Rufinus* på 1150-talet. Han definierade dispensen som ett upphävande i ett visst fall av lagens stränghet (*canonici rigoris casualis facta derogatio*). Det nya i denna definition låg i betonandet av dispensens individuella karaktär. *Rufinus'* bestämning av dispensbegreppet har sedermera blivit bestående. I den år 1917 tillkomna *Codex iuris canonici*, can. 80, definieras dispensen sålunda som lagens mildring i ett särskilt fall (*legis in casu speciali relaxatio*).

I vissa andra hänseenden har det kanoniska dispensbegreppet emellertid bibehållit en tämligen omfattande och obestämd innebörd. Typiskt sett skall en dispens visserligen vara ett undantag från en generell regel; av detta slag äro t. ex. dispenser från äktenskapshinder (can. 1040, 1043—1057), från hinder för prästvigning (can. 990, 991) och från iakttagande av kyrkliga högtider och fasta (can. 1245). Men även befrielse från konkreta förpliktelser betecknas stundom som dispens. *Codex iuris ca-*

dispensationibus (*Commentarium Lovaniense in Codicem iuris canonici* I: V, Mechliniae & Romae 1939); *Plöchl*, *Geschichte des Kirchenrechts* II (Wien 1955) s. 50 ff.; *Codex iuris canonici* (ed. *Gasparri*, Romae 1956).

nonici nämner dispens från ofullbordat äktenskap (can. 1119), dispens från löften (can. 1308, 1313) och dispens från vissa slag av straff (can. 2236).

Dispens kan enligt kanonisk rätt medgivas antingen på förhand (ante factum, a priori) eller i efterhand (post factum, a posteriori). Dispens på förhand betraktas numera som den normala och mest typiska formen av dispens. Som exempel på dispens i efterhand kan nämnas giltigförklaring av ett äktenskap, som har ingåtts trots upplösande äktenskapshinder eller utan iakttagande av laga form (can. 1138—1141). Dispens i efterhand var i äldre tid vanligare än dispens på förhand och skildes då ej alltid klart från eftergift av straff. Codex iuris canonici betecknar fortfarande eftergift av vindikativstraff (vedergällningsstraff) såsom dispens, medan medicinalstraff (förbättringsstraff) efterskänkas genom absolution (can. 2236).

Gränsdragningen mellan dispensbegreppet och det närbesläktade privilegiebegreppet har berett vissa svårigheter för den kanoniska doktrinen. Privilegiet brukar betecknas om en speciallag för en viss person eller sak eller för en grupp av personer eller saker. I den mån ett privilegium har individuell karaktär och meddelas mot lagen, kommer det dispensen nära. Skillnaden har då ansetts ligga däri, att privilegiet sätter en annan rättsregel i stället för den i lagen givna, medan dispensen endast utesluter lagregelns tillämplighet.

Den kanoniska rättens lära om dispensmaktens grund och omfång fick sin första klara utformning av *Gratianus* (omkring 1145). De kyrkliga organens dispensmakt omfattade enligt *Gratianus* alla kyrkliga lagar men däremot icke den i Bibeln uppenbarade gudomliga rätten, vilken av *Gratianus* identifierades med den naturliga rätten. Principen, att dispens ej kan medgivas från den gudomliga eller naturliga rätten, har även senare behärskat den kanoniska läran om dispensmakten, även om skiftande meningar ha gjort sig gällande i fråga om omfattningen av denna kategori av orubbliga rättsregler.

I fråga om de rent kyrkliga lagarna tillerkände *Gratianus*

påven en obegränsad dispensmakt. Denna motiverade han med att påven såsom lagarnas upphovsman ej var bunden av lagarna utan dessas herre, och att han följaktligen ägde medgiva undantag från lagarna. Gratianus betraktade sålunda dispensmakten som en logisk följd av lagstiftningsmakten. Hans lära bör ses i samband med den pågående maktkoncentrationen inom kyrkan och påvarnas strävanden efter absolut maktfullkomlighet. Gratianus gick dock ej så långt som att uttryckligen fränkänna andra kyrkliga organ, t. ex. biskoparna, de dispensbefogenheter, som dessa sedan gammalt i viss utsträckning hade utövat. Men av hans lära om dispensmaktens rättsliga grund drogs med tiden den slutsatsen, att de lägre organens dispensmakt ej kunde ha annan grund än ett bemyndigande från påvens sida. Sådana bemyndiganden blevo även mycket vanliga i praktiken.

Codex iuris canonici uppställer i frågan om dispensmakten den allmänna regeln, att dispens kan medgivas av lagens stiftare, av dennes efterträdare eller överordnade, samt av den åt vilken dessa ha uppdragit dispensmakt (can. 80).² Från kyrkans allmänna lagar äga biskoparna ej dispensera utan bemyndigande, dock med visst förbehåll för nödsituationer (can. 81); däremot äga de dispensera från särskilda föreskrifter för stiftet, om dessa ej ha givits av påven (can. 82). Kyrkoherdar äga ej dispensera utan stöd av uttryckligt bemyndigande (can. 83).

För att hindra rättsreglernas upplösning genom en alltför frikostig dispensgivning har den kanoniska doktrinen sedan länge uppställt vissa krav på de skäl, som skola ligga till grund för ett dispensbeslut. Dessa krav ha formulerats på skilda sätt. Av särskilt intresse är det uttalande, som gjordes av Tridentinska mötet 1563 med anledning av den alltför generösa dispenspraxis, som hade fått utveckla sig. I uttalandet underströks, att kyrkans lagar borde följas noga av alla utan åtskillnad, men om ett

² »Dispensatio, seu legis in casu speciali relaxatio, concedi potest a conditore legis, ab eius successore vel Superiore, nec non ab illo cui iidem facultatem dispensandi concesserint.»

tvingande och rättmätigt skäl och en övervägande nytta någon gång krävde, att dispens meddelades, skulle detta ske efter undersökning av saken och moget övervägande samt gratis.³ I Codex iuris canonici stadgas numera, att dispens får medgivas endast på ett rättmätigt och rimligt skäl (*iusta et rationabilis causa*), med beaktande av grunden till strängheten hos den lag, från vilken dispenseras; eljest är en av underordnat organ given dispens otillåten och ogiltig, utom i de fall där tvivel kan råda om skälets tillräcklighet (*can. 84*).

2 §. DISPENSINSTITUTET I VISSA FRÄMMANDE LÄNDERS STATSRETT

Den lära om påvens dispensmakt, som hade utbildats i den kanoniska rätten sedan 1100-talet, var anpassad efter det samtidigt alltmer befästa enväldiga styrelseskicket inom den katolska kyrkan. Helt naturligt var denna lära ägnad att tjäna som förebild, när den världsliga furstemakten från nyare tidens början växte sig allt starkare. Man finner även, att en dispensmakt av samma rättsliga innebörd som den påvliga togs i anspråk av härskarna under det absolutistiska statsskick, som under 1600- och 1700-talen rådde i flertalet europeiska stater. Endast undantagsvis fastslogs furstens anspråk på dispensmakt i en författningsurkund, såsom skedde i den danska Kongeloven 1665. I regel framträdde dessa anspråk endast i praxis och i den statsrättsliga doktrinen. Ett viktigt indicium på den furstliga dispensmaktens förhandenvaro under detta tidsskede utgöres av de senare grundlagsbestämmelser, genom vilka denna makt i ett flertal länder uttryckligen underkastades mer eller mindre vittgående begränsningar.

Frågan om furstens dispensmakt intog knappast någon central plats i 1600- och 1700-talens naturrättsliga spekulation. Fler-talet av de ledande statsfilosoferna förbigingo ämnet med tyst-

³ Tridentinska mötets beslut 3/12 1563, *Decretum de reformatione cap. XVIII* (*Mansi, Sacrorum conciliorum nova et amplissima collectio*, tom. 33, Paris 1902, sp. 192).

nad eller behandlade det endast i förbigående. Bland de tänkare, som ha avhandlat ämnet mera ingående, förtjäna särskilt två att nämnas. Tysken *J. H. Boehmer* författade dels en avhandling om de evangeliska furstarnas och ständernas dispensmakt,¹ dels ett större verk om protestantisk kyrkorätt, vari han i huvudsak återgav de kanoniska lärorna om dispensinstitutet.² Hans landsman *Chr. Wolff* ägnade ett avsnitt av ett större arbete om naturrätten åt »jura majestatica», bland vilka dispensmakten behandlades i anslutning till lagstiftningsmakten.³ Wolffs framställning skall här i korthet återges som ett exempel på den kanoniska rättens inflytande på dåtidens statsrättsliga doktrin. Dispensen är enligt Wolff en i ett särskilt fall given tillåtelse till en genom lagen förbjuden handling. Att dispensera är alltså detsamma som att upphäva lagen i ett särskilt fall och följaktligen att befria någon från den förpliktelse, som kommer av lagen. Den som äger upphäva lagen gentemot alla äger även dispensera från densamma. Dispensmakten tillkommer därför härskaren och ingår, liksom makten att upphäva lagar, i dennes lagstiftningsmakt. Dispens kan dock ej medges i strid mot naturens lag eller den gudomliga positiva rätten, om någon sådan finnes. Ty naturens lag är nödvändig och oföränderlig, och ej ens Gud kan dispensera därifrån. Och om det därutöver finnes en gudomlig positiv rätt, är denna beroende

¹ *J. H. Boehmer*, De sublimi principum ac statuum evangelicorum dispensandi iure in causis et negotiis tam sacris quam profanis (Halae 1722). Avhandlingen ingår även i *J. H. Boehmer*, Exercitationes ad pandectas I (ed. II, Hanoverae et Goettingae 1764) s. 481 ff. Dispensen definieras här (s. 490) som »prouida et gratiosa legis prohibitiuae vel praeceptiuae a legislatore facta relaxatio in certo et peculiari casu, ut hic, citra exemplum tamen, licite, et valide fieri vel omitti queat, qui alias omittendus vel faciendus erat ex legis praescripto». Dispensmaktens omfång anges på s. 541 genom satsen »potestas ferendi leges est etiam mensura potestatis dispensandi».

² *J. H. Boehmer*, Ius ecclesiasticum protestantium usum hodiernum iuris canonici ostendens IV (ed. IV, Halae 1754) s. 23 ff.

³ *Chr. Wolff*, Jus naturae VIII (Halae 1748) §§ 823—827.

av Guds vilja, som varje människa, även härskaren, är skyldig att lyda.

Den lära om dispensmakten, som hörde samman med det absolutistiska statsskicket, kan sålunda i korthet uttryckas så, att fursten till följd av sin lagstiftningsmakt ägde dispensera från alla mänskliga lagar men ej från den naturliga eller gudomliga rätten.

Grundvalen för denna lära kom emellertid att undanryckas av den senare konstitutionella utvecklingen, varigenom folkrepresentationen i flertalet europeiska länder tillerkändes andel i lagstiftningsmakten. I de länder, där den furstliga dispensmakten hade kommit till användning i större utsträckning, och särskilt där den hade missbrukats, kom dispensmakten att begränsas genom uttryckliga författningsstadganden. I andra länder ha doktrin och praxis dragit konsekvenserna av statsskickets förändring. Resultatet har blivit, att den nyss återgivna läran om statsöverhuvudets dispensmakt numera är i huvudsak övergiven inom statsrätten. Den utveckling, som har lett till detta resultat, påbörjades i England under slutet av 1600-talet och har i övrigt huvudsakligen försiggått under 1800-talets lopp. Huvuddragen av denna utveckling komma nedan att återgivas beträffande de europeiska länder, i vilkas författningshistoria frågan om statsöverhuvudets dispensmakt har tilldragit sig någon uppmärksamhet.

a) *England*. I slutet av medeltiden ansågs den engelske konungen äga en dispensmakt, som efter kanoniskt mönster endast avsåg den positiva rätten men ej naturrätten. I rättspraxis fastslogs, att konungen genom dispens ägde tillåta ett *malum prohibitum*, d. v. s. ett ont, som endast var förbjudet genom lag, men icke ett *malum in se*, d. v. s. något i sig självt ont.⁴ I ett rättsfall från 1674 begränsades konungens dispensmakt ytterligare på det sättet, att den avsåg endast sådana genom lag för-

⁴ Se *Holdsworth*, A history of English law VI (London 1924) s. 217 ff., särskilt det s. 218 f. anförda rättsfallet från 1496.

bjudna handlingar, som voro av övergående natur och icke rörde enskild mans rätt.⁵

På 1680-talet inträffade de händelser, som kommo att bli bestämmande för den engelska rättens inställning till konungens dispensmakt. Den katolske konungen Jakob II började nämligen utnyttja dispensgivningen som ett vapen i kampen mot parlamentet. I ett provocerat mål 1686 lyckades han utverka domstolens godkännande av en dispens, varigenom en officerare hade fritagits från den av parlamentet genom testakten 1673 föreskrivna trohetseden och nattvardsgången.⁶ Domstolens motivering var, att konungen vore suverän, att Englands lagar vore konungens lagar, och att det därför vore ett oförytterligt kungligt prerogativ att meddela dispens från strafflagar i särskilda fall och på särskilda tvingande skäl, som konungen ensam hade att bedöma; detta prerogativ hade ej beviljats av folket utan vore en gammal återstod av den engelske konungens suveräna makt, vilken aldrig hade berövats eller kunde berövas honom. Uppmuntrad av utgången i detta mål fortsatte Jakob II att dispensera från testakten och företog sig även att genom en s. k. indulgensförklaring suspendera de lagbestämmelser, som riktade sig mot katoliker och dissenters.⁷

Dessa försök att systematiskt hindra tillämpningen av lagar, som voro antagna av parlamentet, blevo av kort varaktighet men fingo bestående följder. Efter »den ärorika revolutionen» inflöt nämligen i Bill of Rights 1689 ett uttryckligt förbud mot suspenderande av eller dispenserande från lagar. Här fastslogs bl. a., »att den föregivna makten att suspendera lagar eller verkställigheten av lagar av kunglig myndighet utan parlamentets samtycke är olaglig», »att den föregivna makten att dispensera från lagar eller verkställigheten av lagar av kunglig myndighet, som den på sista tiden har antagits och utövats, är olaglig»,

⁵ Fallet *Thomas v. Sorrell*, anført hos *Thomas & Hood Phillips*, *Leading cases in constitutional law* (8 ed. London 1947) s. 82 ff.

⁶ Fallet *Godden v. Hales* (a. a. s. 88 f.).

⁷ Jfr *Seven bishops' case* (a. a. s. 90 ff.).

samt »att från och med detta nuvarande parlamentsmöte ingen dispens genom *non obstante* från någon lag eller någon del därav skall vara tillåten, utan att densamma skall anses ogiltig och utan verkan, utom om dispens tillåtes i en sådan lag, och med undantag för sådana fall som särskilt skola behandlas genom en eller flera lagar, antagna under detta nuvarande parlamentsmöte».⁸ Anmärkas må, att den här förebådade omedelbara lagstiftningen om tillåtna dispensfall ej kom till stånd.

I enlighet med stadgandena i Bill of Rights är den engelska rättens ståndpunkt alltjämt, att konungen äger dispensera från en av parlamentet antagen lag endast med stöd av bemyndigande i lagen.⁹

b) *Frankrike*. De första författningar, som antogos efter den franska revolutionen 1789, innehöllo inga stadganden, som direkt syftade till att avskaffa den dispensmakt, vilken tidigare torde ha tillkommit konungen. Att en sådan makt var föga förenlig med revolutionens principer, framgår emellertid indirekt dels genom den i rättighetsförklaringen 1789 uttryckligen fast-

⁸ »That the pretended power of suspending of laws or the execution of laws by regal authority without consent of Parliament is illegal. — That the pretended power of dispensing with laws or the execution of laws by regal authority as it hath been assumed and exercised of late is illegal. — — — That from and after this present session of Parliament, no dispensation by *non obstante* of or to any statute, or any part thereof, shall be allowed, but that the same shall be held void and of no effect, except a dispensation be allowed of in such a statute, and except in such cases as shall be specially provided for by one or more Bill or Bills to be passed during this present session of Parliament.” — Uttrycket *non obstante* syftar på den i dispensbeslut vanliga formeln *non obstante aliquo statuto in contrarium* (utan hinder av någon lag av motsatt innehåll).

⁹ Se t. ex. *Anson*, The law and custom of the constitution I (5 ed. Oxford 1922) s. 351; *Wade & Phillips*, Constitutional law (3 ed. London 1946) s. 32. — Tilläggas må, att Bill of Rights ej innefattade någon ogiltigförklaring av dispenser, som hade meddelats före Jakob II:s tid och alltjämt kunde ha praktisk betydelse. En dylik dispens godkändes i *Case of Eton College* 1815 (jfr *Anson*, a. a. s. 351 f.).

slagna grundsatsen om likhet inför lagen,¹⁰ dels genom benådningsmaktens avskaffande 1791.¹¹

Först genom den »charte constitutionnelle», som antogs efter julirevolutionen 1830 och gällde till 1848, fick Frankrike ett grundlagsstadgande om statsöverhuvudets dispensmakt. I art. 13 stadgades nämligen bl. a., att konungen »*utfärdar för lagarnas verkställighet nödvändiga förordningar och föreskrifter, utan att någonsin kunna sätta lagarna själva ur kraft eller dispensera från deras verkställighet*».¹² Detta stadgande torde dock ej ha avsett att utesluta dispensbemyndiganden i lag; dylika bemyndiganden rörande äktenskapsdispenser funnos redan i Code civil 1804 art. 145, 164, 169 och 192. När senare franska författningar ej ha haft något att säga om statsöverhuvudets dispensmakt, har detta säkerligen ej inneburit någon ändring av rättsläget. Dispens från lag är sålunda enligt fransk rätt möjlig med stöd av lagen men ej eljest.¹³

Vad beträffar dispens från administrativa föreskrifter synas de franska domstolarna redan tidigt ha fastslagit principen, att en administrativ myndighet ej äger medge undantag från sina egna föreskrifter utan att däri uttryckligen ha förbehållit sig dispensrätt.¹⁴ Denna princip har sedan upprätthållits av Con-

¹⁰ 1789 års rättighetsförklaring p. 6: »La loi — — doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse.»

¹¹ Code pénal 26/9, 6/10 1791, I: 8: 13 (jfr Constitution Girondine 15, 16/2 1793, X: 3: 2). Benådningsmakten återinfördes genom Sénatus-consulte organique 4/8 1802 art. 86.

¹² »Le Roi — — fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes ni dispenser de leur exécution.» — Detta stadgande kom sedermera att efterbildas i författningarna för Belgien 1831 art. 67, Luxemburg 1848 art. 36 och 1868 art. 36, Italien 1848 art. 6 samt Grekland 1864 art. 35, 1911 art. 35, 1927 art. 76 och 1952 art. 35. Stadgandet är alltså i kraft i dessa stater med undantag av Italien.

¹³ Jfr *Esmein*, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé* II (Paris 1928) s. 149 f.

¹⁴ Enligt uppgift av *Tranchant* i *Block*, *Dictionnaire de l'administration*

seil d'état, enligt vars praxis en förvaltningsakt, som innebär avvikelse från av den beslutande myndigheten själv meddelade generella föreskrifter, vilka sakna dispensförbehåll, kan upphävas på grund av lagstridighet; ett undantag från principen har dock gjorts i fråga om beslutande kommunala församlingars arbetsordningar.¹⁵

c) *Nederländerna*. Den nederländska författningsutvecklingen under 1800-talet erbjuder ett intressant exempel på en gradvis skeende inskränkning av den kungliga dispensmakten. Enligt grundlagarna 1814 art. 50 och 1815 art. 68 ägde fursten resp. konungen förutom i de fall, där lagen tillerkände honom dispensmakt, även meddela dispens från lag i brådskande fall, när generalstaterna ej voro församlade, med skyldighet att anmäla medgivna dispenser vid generalstaternas nästa sammankomst.¹⁶ Denna »provisoriska» dispensmakt avskaffades emellertid 1848, då grundlagens art. 67 fick följande lydelse: »*Dispens från en bestämd lag medgives av konungen endast i de fall, som angivas i lagen.*»¹⁷ Konungens dispensmakt underkastades en ytterligare reglering 1887, då grundlagens art. 69 fick följande lydelse, som numera återfinnes i art. 71: »*Dispens från lagbestämmelser kan medgivas av konungen endast med stöd av lagen. Den lag, som ger detta bemyndigande, nämner de be-*

française (2 éd. Paris 1878) s. 783, skall principen ha fastslagits redan i ett utslag av Cour de cassation 1832.

¹⁵ Ang. denna princip, som i doktrinen brukar uttryckas i sentensen »legem patere quam fecisti» (tål den lag du har stiftat), se närmare Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public (12 éd. Paris 1933) s. 449 f.; Alibert, Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir (Paris 1926) s. 266; Waline, Traité élémentaire de droit administratif (6 éd. Paris 1950) s. 137 f.

¹⁶ Ang. de äldre nederländska grundlagsbestämmelserna om dispens, se Buijs, De grondwet I (Arnhem 1883) s. 278 ff. — Anmärkas må, att dispensmakten i författningen av 1801 art. 53 hade förbehållits den lagstiftande församlingen.

¹⁷ »Dispensatie wordt door de Koning slechts verleend van eene bepaalde wet, in de gevallen door de wet omschreven.»

*stämmelser, till vilka dispensbefogenheten sträcker sig. Dispens från bestämmelser i allmänna förvaltningsföreskrifter är tillåten, försåvitt konungen i föreskriften uttryckligen har förbehållit sig befogenhet därtill.»*¹⁸ De två senare leden av detta stadgande torde sakna motsvarighet i andra författningar. Genom det sista ledet har givits en med fransk praxis överensstämmande lösning av problemet om möjligheten till dispens från administrativa förordningar.

d) *Tyskland*. Den dispensmakt, som enligt äldre tysk statsrätt tillkom statsöverhuvudet i de tyska småstaterna («der Landes-herr»), kom endast småningom och med stor tvekan att begränsas, när under 1800-talet författningar tillkommo, som gävo folkrepresentationerna andel i lagstiftningsmakten. Flertalet tyska författningar ha förbigått dispensmakten med tystnad, men i några av de äldre småstatsförfattningarna gävos bestämmelser av skiftande innehåll om furstens dispensmakt. Enligt hertigdömet Koburg-Saalfelds författning 1821 § 66 skulle statsöverhuvudets dispensmakt förbli oinskränkt.¹⁹ Däremot kunde hertigens dispensmakt inskränkas genom särskilda lagbestämmelser enligt § 128 i 1852 års författning för hertigdömet Koburg-Gotha, i vilket Koburg-Saalfeld 1826 hade uppgått.²⁰ En annan typ av begränsning i dispensmakten stadgades i hertigdömet Braunschweigs Landschaftsordnung 1832 § 6, som gav fursten rätt att i enskilda fall meddela dispenser från lagbe-

¹⁸ »Dispensatie van wetsbepalingen kan door de Koning slechts worden verleend met machtiging van de wet. De wet, welke deze machtiging verleent, noemt de bepalingen, waarover de bevoegheid tot dispensatie zich uitstrekt. Dispensatie van bepalingen van algemene maatregelen van bestuur is toegelaten voor zover de Koning zich de bevoegheid daartoe bij de maatregel uitdrukkelijk heeft voorbehouden.»

¹⁹ »Auch bleiben die landesherrlichen Rechte hinsichtlich der Privilegien, Dispensationen und Abolitionen durchgängig unbeschränkt.»

²⁰ »Der Herzog — — — übt das Recht — — — der Dispensationen, so weit diese Befugnis nicht durch besondere gesetzliche Bestimmungen beschränkt ist.»

stämmelser, dock, i den mån tredje mans rätt berördes, endast med dennes samtycke.²¹ En modernare ståndpunkt intogs av furstendömet Schwarzburg-Sonderhausens författning 1849 § 65, enligt vilken meddelande av dispenser berodde av fursten, i den mån dylika enligt lag voro tillåtna.²² En liknande lösning, ehuru med beaktande av svårigheterna att omedelbart bryta med det äldre systemet, gavs i kurfurstendömet Hessens författningar 1831 § 96 och 1852 § 76, vilka föreskrev, att dispenser från äldre lagstadganden skulle medgivas endast med största försiktighet, medan dispenser från nya lagar fingo äga rum endast med stöd av uttryckligt förbehåll i lagen.²³ Även hansastaden Bremens författning 1854 § 57 tog hänsyn till övergångssvårigheterna, när den åt senaten uppdrog dispensmakten, i den mån sådan förelåg enligt lag eller hävd.²⁴

Den statsrättsliga doktrinen i Tyskland intog under förra delen av 1800-talet i allmänhet den ståndpunkten, att den furstliga dispensmakten kvarstod, trots att ständerna genom de nya författningarna fått del i lagstiftningsmakten.²⁵ Först omkring 1870 bröt den uppfattningen igenom i doktrinen, att en furstlig dispensmakt utan stöd i lag ej var förenlig med ständernas andel i lagstiftningsmakten.²⁶ Grundsatsen, att dispens från lag

²¹ »Der Landesfürst kann in einzelnen Fällen Dispensationen von den gesetzlichen Vorschriften ertheilen, jedoch, insofern dritte Personen wegen ihrer Rechte theilhaftig sind, nur mit deren Zustimmung.»

²² »Von dem Fürsten hängt die Ertheilung von Dispensationen ab, soweit dieselben nach den Gesetzen zulässig sind.»

²³ 1831 § 96: »Dispensationen von den schon jetzt bestehenden gesetzlichen Vorschriften sollen nur mit grösster Vorsicht ertheilt werden, und dürfen niemals gegen die künftigher ergehenden verfassungsmässigen Gesetze Statt finden, sofern nicht solche in dem Gesetze ausdrücklich vorbehalten sind.»

²⁴ »Demzufolge gehört zum Wirkungskreise des Senats, als der Regierung des Bremischen Staats — — — das Dispensationsrecht, soweit dasselbe nach Gesetz oder rechtlichem Herkommen zulässig ist.»

²⁵ Se t. ex. Klüber, Öffentliches Recht des Deutschen Bundes und der Bundesstaaten (Frankfurt a. M. 1840) s. 709 ff.; Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht II (Göttingen 1842) s. 131 ff.

²⁶ Se framförallt C. F. v. Gerber, Über Privilegienhoheit und Dispensa-

förutsätter bemyndigande i lagen, har sedan dess varit allmänt erkänd i tysk doktrin.²⁷ Den torde ha ansetts så självklar, att den ej har behövt uttryckligen fastslås i nyare tyska författningar.

I fråga om dispens från administrativa föreskrifter synes den tyska doktrinen tidigare ha intagit den ståndpunkten, att en självklar dispensmakt tillkommer det organ, som har utfärdat föreskrifterna.²⁸ I senare förvaltningsrättslig doktrin har emellertid den uppfattningen alltmera trängt igenom, att administrativa föreskrifter äro bindande ej endast för medborgarna utan även för det normgivande organet självt.²⁹ En konsekvens av denna åskådning, vilken överensstämmer med fransk praxis och doktrin, måste bliva, att dispens från administrativa föreskrifter är möjlig endast med stöd av uttryckligt förbehåll härom.

e) *Danmark*. När enväldet infördes i Danmark, förbehölls konungen genom Kongeloven 14/11 1665 art. III ej endast lagstiftningsmakten utan även rätt »*at undertage hvad og huem hand lyster udaff lowens allmindelige befaling*»;³⁰ samma stadgande infördes även i Christian V:s Danske Lov 1683, 1-1-1. Denna obegränsade kungliga dispensmakt kom även till flitig användning under enväldetiden. Dispensgivningen fick en sådan omfattning, att den i stor utsträckning kom att ersätta

tionsgewalt im modernen Staate (Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft 1871 s. 430 ff.).

²⁷ Se närmare *Steinitz*, Dispensationsbegriff und Dispensationsgewalt auf dem Gebiete des deutschen Staatsrechts (Breslau 1901).

²⁸ *Göz*, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg (Tübingen 1908) s. 222; *Hinschius-Kahl*, art. »Dispensation» i Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts I (Tübingen 1911) s. 569; *Meyer-Anschütz*, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts (München & Leipzig 1919) s. 764.

²⁹ *O. Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht I (München & Leipzig 1914) s. 82; *Fleiner*, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts (Tübingen 1920) s. 73; *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts I (München & Berlin 1955) s. 116.

³⁰ Citerat efter *Himmelstrup-Møller*, Danske Forfatningslove og Forfatningsudkast (Kbhvn 1932) s. 7.

lagens reformering genom lagstiftningsåtgärder, och genom en konsekvent dispenspraxis utbildades med tiden en särskild »dispensrätt» vid sidan av den föråldrade lagrätten.

När enväldet avskaffades ansåg man sig icke omedelbart kunna bryta med det sålunda utbildade systemet.³¹ I 1849 års grundlov § 32 stadgades därför: »*Kongen meddeler, deels umiddelbart, deels gennem vedkommende Regjeringsmyndigheder, saadanne Bevillinger og Undtagelser fra de nugældende Love, som ifølge hidtil gjældende Regler have været i Brug.*» Stadgandet fick i 1866 års grundlov § 27 den ändrade lydelse, som upprepades i 1915 års grundlov § 27 och numera återfinnes i 1953 års grundlov § 25: »*Kongen meddeler dels umiddelbart, dels gennem vedkommende regeringsmyndigheder saadanne bevillinger og undtagelser fra lovene, som enten ifølge de før 5 juni 1849 gældende regler er i brug, eller hvortil hjemmel indeholdes i en siden den tid udgiven lov.*» Regelen innebär beträffande äldre lagar, att konungens dispensmakt är bevarad oberoende av uttryckligt lagstöd, om dispenser ha varit brukliga före 1849 och alltså äro i bruk. Området för dylika dispenser har emellertid alltmera begränsats genom ny lagstiftning. Från lagar tillkomna efter 1849 får dispens medgivas endast med stöd av uttryckligt bemyndigande i lagen.³² Beträffande frågan, om dispens från administrativa föreskrifter kan meddelas av det normgivande organet även utan stöd av dispensförbehåll, synes en viss oklarhet råda i dansk praxis.³³

f) *Island*. Den gradvisa frigörelsen av Island från Danmark har icke medfört något frångående av de principer rörande statsöverhuvudets dispensmakt, som ha fastslagits i den danska grundloven. I 1874 års grundlag för Islands särskilda angelä-

³¹ Se Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen 1848—49, sp. 2864 ff.

³² Se *Holck*, Dansk Statsforfatningsret I (Kbhvn 1869) s. 238 ff.; *Berlin*, Den danske Statsforfatningsret II (Kbhvn 1939) s. 239 ff.; *A. Ross & E. Andersen*, Dansk Statsforfatningsret II (Kbhvn 1948) s. 157 ff.

³³ Se *P. Andersen*, Dansk Forvaltningsret (Kbhvn 1956) s. 374 ff.

genheter § 13 samt 1920 års grundlag för konungariket Island § 25 funnos stadganden, som utgjorde en så gott som ordagrann översättning av § 32 i 1849 års danska grundlov. Numera stadgas i republiken Islands grundlag 1944 § 30: »*Presidenten beviljar, antingen själv eller genom att anförtro det åt andra myndigheter, undantag från lagarna enligt regler, som hittills ha tillämpats.*»³⁴ Genom detta stadgande har den hävdvunna dispensmakten bevarats, ehuru dess omfång icke har angivits med samma noggrannhet som i den danska grundloven.

g) *Norge*. Under enväldestiden utövade den danske konungen med stöd av 1665 års Kongelov art. III och Christian V:s Norske Lov 1687, 1-1-1, samma obegränsade dispensmakt i Norge som i Danmark. Efter Norges frigörelse var man på grund av lagstiftningens tillstånd ej beredd att omedelbart avskaffa den kungliga dispensmakten; meningen var, att en ny allmän lagbok skulle utarbetas, vilken skulle göra dispensväsendet överflödigt. Den nya lagbokens utarbetande påbjöds i § 94 av 1814 års grundlov, medan § 95 stadgade följande: »*Ingen Dispensationer, Protectorier, Moratorier eller Oprejsninger, maae bevilges, efterat den nye almindelige Lov er sat i Kraft.*» Den nya lagboken uteblev emellertid och ersattes av partiella reformer. Grundlovens § 95 har i den norska doktrinen i allmänhet tolkats på följande sätt. Då de äldre lagarna enligt § 94 tillsvidare skulle förbli i kraft, har konungens dispensmakt bibehållits beträffande lagar, tillkomna före 1814, i den mån sådan dispensmakt före nämnda tidpunkt har tillkommit honom. Något hinder för att i nytillkomna lagar uppdraga dispensmakt åt konungen föreligger ej, men utan uttryckligt lagstöd äger konungen ej dispensera från sådana lagar.³⁵ Vad beträffar dispens

³⁴ »Forsetinn veitir, annaðhvort sjálfur eða með því að fela það öðrum stjórnvöldum, undanþágur frá lögum samkvæmt reglum, sem farið hefur verið eftir hingað til.»

³⁵ Se *Stang*, Systematisk Fremstilling af Kongeriget Norges constitutionelle eller grundlovbestemte Ret (Chria 1833) s. 465 ff.; *Aschehoug*, Norges

från administrativa förordningar, har i doktrinen den meningen uttalats, att dylik dispens bör kunna medges av det organ, som utfärdat förordningen, även utan stöd av uttryckligt förbehåll i densamma.³⁶

h) *Finland*. Skilsmässan 1809 mellan Sverige och Finland fick till följd, att den äldre rättsuppfattningen om monarkens dispensrätt kom att leva kvar längre i Finland än i Sverige. Den rätt att meddela dispens från den allmänna lagen, som enligt vad i det följande skall utvecklas i viss utsträckning hade ansetts tillkomma den svenske konungen, förbehölls till en början kejsaren³⁷ men delegerades snart till den för Finlands styrelse inrättade senaten.³⁸ Dispensärendena uppdelades 1892 mellan senatens justitiedepartement, vilket fungerade som högsta domstol, och dess ekonomidepartement.³⁹ Dispens från vissa lagbestämmelser, t. ex. angående äktenskapshinder, meddelades alltså på grund av gammal hävd, även om dispensbemyndigande saknades i lagen.⁴⁰

Sedan Finland blivit självständigt, avskaffades den blott på hävd grundade dispensmakten;⁴¹ beträffande äktenskapsdispenser kunde detta dock ske först sedan en ny äktenskapslag stiftats.⁴² I 1919 års regeringsform för Finland 29 § handlar första

nuvärende Statsforfatning II (Chria 1879) s. 69 ff.; *Morgenstjerne*, Lærebok i den norske statsforfatningsret II (Oslo 1927) s. 194 ff., 350 f.; *Castberg*, Norges statsforfatning II (Oslo 1947) s. 13 f.; *Andenæs*, Statsforfatningen i Norge (Oslo 1948) s. 252 f.

³⁶ *Castberg*, Innledning til forvaltningsretten (Oslo 1955) s. 10 f., 50.

³⁷ Reglemente för regeringskanseljen 6/8 1809 p. 15, 37.

³⁸ Förordning 2/6 1826, II avd.

³⁹ Reglemente för kejsarliga senaten för Finland 13/9 1892 (nr 30) §§ 83 och 98. — Jfr FJFT 1902 s. 421 ff.

⁴⁰ Detta framgår bl. a. av uppräknningarna i de författningar, som nämnas i de båda föregående noterna. Se även FJFT 1872 s. 38 ff. (ang. äktenskapsdispenser) samt *Ahla* i *Lakimies* 1917 s. 218 ff. (ang. frågan, om stadgandet i GB 2:4 var dispensabelt).

⁴¹ Jfr Grundlagskommitténs betänkande N:o 7, 3/10 1917, s. 55 f.

⁴² Se Grundlagskommitténs betänkande N:o 7 a, 22/10 1917, s. 5, samt

stycket om presidentens benådningsmakt, medan andra stycket lyder sålunda: »*Presidenten äger ock bevilja eftergift från lagens stadganden i de fall, då sådan dispensrätt är i lag medgiven.*» Detta innebär, att dispens från lag kan medgivas endast med stöd i lagen, samt att dylik dispens kan beviljas endast av presidenten men icke av något annat statsorgan. Enligt regeringsformen 85 § kan eftergift från i förordning föreskrivna kompetensvillkor för erhållande av statstjänst på särskilda skäl beviljas av statsrådet, dock ej för tjänster vid rättegångsverken. I övrigt kan dispens från i förordning givna föreskrifter beviljas av presidenten, eventuellt med stöd av förbehåll i förordningen, eller av andra myndigheter med stöd av uttryckligt bemyndigande.⁴³

Ur den här gjorda översikten över dispensmaktens öden i några europeiska staters författningshistoria kunna vissa allmänna utvecklingslinjer utläsas. Läran om den enväldige furskens allmänna dispensmakt, som fann en gräns endast i naturens eller Guds lag, har i de moderna konstitutionella staterna ersatts av principen, att dispens från lag kan medgivas endast med stöd av bemyndigande i lagen. Den avgörande grunden för den nya principen har varit hänsynen till folkrepresentationens andel i lagstiftningsmakten. Med en tillspetsad formulering kan man säga, att folkrepresentationens vilja har ersatt Guds vilja såsom gräns för statsöverhuvudets dispensmakt. Kravet på lag-

lag 17/7 1919 (nr 94 s. 24) ang. bringande i verkställighet av Regeringsformen för Finland, 7 § (äktenskapsdispenser skulle t. v. meddelas av högsta domstolen). Ny äktenskapslag med erforderliga dispensbemyndiganden utfärdades 13/6 1929 (nr 234).

⁴³ Ang. dispensinstitutet i finsk rätt, se närmare *Merikoski*, *Erivapauden käsite* (Helsinki 1936, med sammanfattning på tyska). Jfr även *Ståhlberg*, *Finlands förvaltningsrätt, allmänna delen* (Åbo 1940) s. 164, 422; *Merikoski*, *Lärobok i Finlands offentliga rätt I* (Lovisa 1950) s. 64 f., 186. — *Merikoski* uttalar i förstnämnda arbete s. 53 f., att presidenten även utan stöd av förbehåll äger dispensera från förordningar; ett uttalande i det sistnämnda arbetet s. 65 tyder dock på en ändrad uppfattning i denna fråga.

stöd för dispensgivning har i en del länder genomförts omedelbart, medan man i andra länder av hänsyn till lagstiftningens tillstånd och dispensgivningens frekvens har nödgats bibehålla den på hävd grundade dispensmakten under en övergångstid eller tills vidare. Genom lagstiftningsarbetets fortgång har dock kravet på lagstöd för dispens från lag i allt större utsträckning realiserats även i sistnämnda länder. Tanken att genom lagreformer göra dispensgivningen överflödig har ingenstädes kunnat helt förverkligas.

I fråga om administrativa förordningar har den äldre föreställningen om statsöverhuvudets självklara dispensmakt visat större livskraft. Den har dock i vissa länder motverkats av den rättsstatliga principen, att rättsliga normer äro bindande för det normgivande organet lika väl som för medborgarna. På grundval av sistnämnda uppfattning har det fastslagits i fransk praxis och doktrin samt i den nederländska grundlagen, att dispens från administrativa förordningar kräver stöd i ett uttryckligt dispensförbehåll. Denna grundsats har emellertid ej trängt igenom i samtliga här behandlade länder; i flera av dessa är rättsläget i detta avseende oklart.

3 §. DISPENSINSTITUTET I SVENSK RÄTTSUTVECKLING

1. *Tiden före 1809*

I de rättshistoriska källorna kan den svenske konungens dispensmakt ej följas längre tillbaka än till 1600-talet. Den framstår då som en från de kyrkliga myndigheterna övertagen maktbefogenhet och sålunda indirekt som ett arv från den kanoniska rätten. De konstitutionella urkunderna från 1600-talet ha endast föga att förmäla om konungens dispensmakt, och i senare grundlagar har den ej tilldragit sig någon uppmärksamhet. Dispensmaktens utveckling under tidsskedet före vår nuvarande regeringsform har i huvudsak ägt rum oberoende av den skrivna författningen.

Den första svenska statsrättsliga urkund, som berör konungens dispensmakt, är Gustaf II Adolfs konungaförsäkran 1611, vars sjätte artikel bl. a. innehöll följande: »När ock en ordning således lagligen gjord, eller förbud eller påbud skett är, så vele vi det, så länge det vara skall, icke förändra eller uppgiva, och någrom någon särdeles frihet däremot tillstädja, dock vars och ens privilegier oförkränkt.»¹ Av sammanhanget att döma synes här närmast ha åsyftats befrielse från allmänna besvär och pålagor; dylik befrielse för särskilda personer skulle sålunda ej få äga rum. Möjligen kan en ändrad ståndpunkt härutinnan utläsas ur 1634 års regeringsform; enligt dennas § 57 skulle under konungens frånvaro eller sjukdom »ej någre friheter, immuniteter eller exemptioner unnas och givas åt hele stånd, samfund eller particular personer». Även om detta stadgande förutsatte en befogenhet för konungen att medgiva vissa slags befrielser, kan det dock knappast sägas ge positivt stöd för en allmän kunglig dispensmakt.

Icke ens under det karolinska enväldets tid, då konungen erhöll vidsträckta befogenheter på lagstiftningens område,² tillerkändes han uttryckligen någon allmän dispensmakt, ehuru frågan om en dylik befogenhet kom att vidröras under det pågående lagrevisionsarbetet. Lagkommissionen hade i sitt 1696 avgivna förslag till konungabalk II: 1: 1 upptagit ett stadgande om konungens lagstiftningsmakt. I ett utlåtande från »justitiebetjante» på Gotland föreslogs, tydligen efter mönster av 1665 års danska Kongelov,³ ett tillägg till detta stadgande, varigenom konungen skulle tillerkännas makt att »undantaga ifrån lagen, vem, och vad honom själv behagar». Detta förslag vann emel-

¹ Svenska riksdagsakter 1611—1616 (Sthlm 1932) s. 73. — I rådets och ständernas framställning om konungaförsäkran (a. a. s. 60) hade begränsningen i konungens befogenheter haft en mindre sträng utformning genom tillägget »utan med riksens råds råd och samtycke».

² Jfr Kmts och ständernas förklaring 9/12 1682 (*Schmedeman* s. 782 ff.).

³ Jfr ovan s. 19.

lertid ej anslutning från lagkommissionens sida.⁴ Det blev sålunda ej fråga om att uttryckligen fastslå någon allmän kunglig dispensmakt i förslaget till konungabalk, vilket för övrigt ej ledde till någon lagstiftningsåtgärd.

Ursprunget till den kungliga dispensgivningen under 1600-talet är att söka icke inom det statsrättsliga utan inom det kyrkorättsliga området. Under medeltiden hade dispenser i kyrkliga frågor, särskilt i äktenskapsmål, i Sverige liksom i övriga kristna länder givits av påven och biskoparna i enlighet med den kanoniska rättens regler. Efter reformationen meddelades dispenser i dylika ämnen till en början av biskoparna och domkapitlen.⁵ Från 1630-talet kom emellertid dispensgivningen i äktenskapsmål att övertagas av konungen.⁶ I en förordning 1680 förbehöll sig konungen uttryckligen rätt att genom dispens tillåta kusinäktenskap.⁷ Sitt viktigaste användningsområde fick den kungliga dispensmakten under den följande tiden i ärenden rörande dispens från äktenskapshinder samt i vissa andra familjerättsliga frågor.⁸

Den svenska doktrinen under slutet av 1600-talet återger tämligen troget de internationellt gängse lärorna om dispensinstituttet, något som i sin mån bekräftar, att vi här ej ha att göra med något gammalt inhemskt rättsinstitut. I fråga om den kungliga dispensmaktens omfattning uttalar *Stiernhöök* i sitt omkring 1670 utarbetade förslag till giftermålsbalk: »Emot Guds lag och förbud må ingen kristelig konung göra eller dispensera, men emot en världslig lag, den överheten själv stadgat och beviljat

⁴ Se *Sjögren*, Förarbetena till Sveriges rikes lag 1686—1736 (Uppsala 1900—1909) II s. 84, IV s. 4 f., VII s. 21.

⁵ Jfr *Winroth* s. 45.

⁶ Jfr *Almqvist*, Strödda bidrag till civilrättens historia (Sthlm 1953) s. 11.

⁷ KF 30/12 1680 (*Schmedeman* s. 724). Jfr *Wedberg* i SvJT 1943 s. 582 ff., 726 ff.

⁸ Exempel ur 1600- och 1700-talens dispenspraxis finnas anförda bl. a. hos *Abrahamsson*, Sweriges rijkes lands-lag (Sthlm 1726) s. 273 ff.; *Wilskman*, Swea rikes ecclesiastique wärk (Skara 1760) s. 740; *Flinberg* II passim; *Winroth* passim; *Wedberg*, a. a.

haver, kan ock en världslig överhet dispensera.»⁹ Här fastslås sålunda, att dispensmakten sträcker sig lika långt som lagstiftningsmakten men har sin gräns i den gudomliga lagen. Likhande tankar återfinnas hos *Rålamb* 1674¹⁰ samt i en avhandling över dispensinstitutet av *Lundius* 1692.¹¹

Det vore dock förhastat att av dylika uttalanden sluta sig till att den svenske konungen enligt dåtida rättsuppfattning hade en allmän befogenhet att sätta sig över »världsliga» lagar. En följd av dispensgivningens kyrkorättsliga ursprung var tvärtom, att dispensmakten utövades endast på vissa begränsande områden av lagstiftningen. Med en viss förenkling av sakläget kan man säga, att dispensen betraktades som ett familjerättsligt, icke ett statsrättsligt rättsinstitut.

Sistnämnda antagande bestyrkes av *Nehrman*s behandling av instituten dispens och nåd. I sin inledning till civilrätten skiljer *Nehrman* mellan nåd (aggratiatio) och dispens: »Emellan aggratiatio och dispensatio är ingen annan åtskillnad, än att den förre har att beställa med det, som redan förövat är, men dispensatio lämnar tillstånd att göra det, som androm i lagen förbudit finnes. Detta tillkommer ingen annan än den högsta överheten, i de mål som i världsliga lagen allena, men ej i Guds lag, äro förbudne, vilket i synnerhet bör iakttagas vid äktenskaps ärender.»¹² Ehuru *Nehrman* sålunda särhåller dispens och nåd, betraktar han ej dispensmakten som en med benådningsmakten jämställd kunglig höghetsrätt. Detta framgår av hans otryckta föreläsningar i svensk statsrätt.¹³ Bland »jura majestatica» näm-

⁹ *Almquist*, Förarbeten till Sveriges rikes lag 1666—1686 (Uppsala 1933) s. 109.

¹⁰ *Rålamb*, Observationes juris practicae (Sthlm 1674) s. 279 ff.

¹¹ *Lundius*, De solutione, relaxatione, mitigationeque juris communis (Sthlm 1692) s. 12, 14. Detta arbete innehåller huvudsakligen allmänna naturrättsliga resonemang och ger föga upplysning om gällande rätt.

¹² *Nehrman*, Inledning til then swenska jurisprudentiam civilem (Lund 1729) s. 42.

¹³ I Lunds universitetsbiblioteks handskriftssamling finnas 4 ex. av *Nehrman*s »Inledning till Swänska StatzLagfarenheten» samt 1 ex. av komplet-

ner Nehrman här vid sidan av lagstiftningsmakten (*potestas legislatoria*) den högsta domsmakten (*suprema potestas judicaria*), innefattande dels konungens rätt att »bryta skrocksockner», d. v. s. rätta felaktiga domar, dels hans rätt att »bryta offsockner», d. v. s. mildra en alltför sträng dom. Som yttringar av den senare befogenheten nämner Nehrman leutation (straffflintring), återgivande av heder åt till äreröriga böter sakfällda eller vanbördiga, lejdebrev, järnbrev (*moratorium*), protektorial (skyddsbrev), *venia aetatis* (myndigförklaring),¹⁴ *relaxatio juramenti* (lösande från ed) samt *restitutio virginittatis* (återgivande av jungfrudomen).¹⁵ Dessa inbördes ganska olikartade åtgärder synas av Nehrman ha betraktats som fallande inom ett vidsträckt benådningsbegrepp och grundade på § 2 i 1720 års regeringsform.¹⁶ Ingen av de uppräknade åtgärderna kan emellertid betecknas som dispens i strikt mening. Då Nehrman här med tystnad förbigår de egentliga dispenserna, särskilt de av honom i annat sammanhang utförligt behandlade äktenskapsdispenserna, och ej heller i övrigt har något att säga om dispenser i sin statsrättsliga framställning, ligger den slutsatsen närmast till hands, att Nehrman ej har betraktat dispensmakten som en på författningen grundad allmän kunglig höghetsrätt

terande »Anmärkningar öfwer Swänska Jus Publicum». Det här aktuella avsnittet återfinnes i avd. II kap. 7 § 25 av Nehrman's framställning.

¹⁴ Med »*venia aetatis*» avses här endast myndigförklaring, däremot icke åldersdispens för äktenskap. Jfr *Nehrman*, Föreläsningar öfwer ärfdebalken (Sthlm och Uppsala 1752) s. 233, där myndigförklaringar betraktas som grundade på 1720 års RF § 2.

¹⁵ Sistnämnda uttryck förklaras av Nehrman sålunda: »Här considereras *virginitas*, non in sensu naturali, nam eo sensu est impossibile, sed politico». Vad som avses är eftergift av den i § 29 av 1723 års adelsprivilegier stadgade påföljden för lägrad adelsjungfru att mista sitt fasta arv och aldrig bli liden i adliga samkväm. Jfr *Almquist*, Svensk juridisk litteraturhistoria (Sthlm 1946) s. 217 not 2, samt ang. ett i viss mån liknande nådevedermåle *Flintberg* IV s. 752.

¹⁶ Enligt detta stadgande ägde KMt bl. a. »bryta skrock- och offsockner, giva lejdebrev, — — — återgiva dem, som till ärerörige böter sakfällte eller ock vanbördige äro, deras heder, om de den nåden förtjäna — — —».

utan snarare som ett på hävd grundat familjerättsligt rättsinstitut.

Genom 1734 års lag fick den kungliga dispensmakten delvis stöd i uttryckliga bemyndiganden. Konungen ägde sålunda meddela åldersdispens för äktenskaps ingående (GB 1: 6), tilllåta kusinäkterskap (GB 2: 3) och giva den, som brutit äktenskap med hor, lov att med den oskyldiga makens samtycke träda i nytt gifte (GB 13: 2).¹⁷ Vidare ägde konungen på ansökan av vederbörande parter medgiva måls upptagande vid annan än rätt domstol (RB 10: 11). Dessa dispensbemyndiganden betraktades emellertid ej såsom uttömmande. I praxis meddelades dispens även från vissa formellt indispensabla lagstadganden. Särskilt var detta fallet i fråga om sådana äktenskapshinder, som ej ansågos grundade i Guds lag.¹⁸ Stundom medgavs sålunda dispens från de svågerlagshinder, varom stadgades i GB 2: 5¹⁹ och 2: 6,²⁰ samt från förbudet i GB 2: 11 mot äktenskap mellan dem, som gjort hor med varandra.²¹ Det förekom även, att den i GB 12: 3 föreskrivna väntetiden före nytt äktenskap förkortades genom dispens.²² Även vissa typer av beslut, som ingrepo i privaträttsliga förhållanden och möjligen skulle kunna betecknas som dispenser i vidsträckt mening, meddelades av KMt utan stöd i lag. Det ansågs sålunda möjligt att utan hinder av ÄB 19: 1 och 2 myndigförklara såväl yngling som mö.²³

¹⁷ En form av äktenskapsdispens omnämndes även i ridderskapets och adelns privilegier 16/10 1723 § 29 (*Modée* I s. 480), som gav KMt rätt att tillåta adelsdam att träda i ofrälse gifte med bibehållen arvsrätt.

¹⁸ Jfr *Nehrman*, Inledning til then svenska jurisprudentiam civilem s. 185 f. — Med »Guds lag» avsågs i detta sammanhang Tredje Moseboken 18 kap.

¹⁹ Se t. ex. KBr 11/2 1785 (*af Ugglas* III s. 313 f.).

²⁰ Se t. ex. KBr 22/2 1749 (*Jusleen* s. 225).

²¹ Se åtskilliga exempel hos *Flintberg* II s. 24 ff. — Från horshindret i GB 13: 2 lämnades någon gång dispens även utan makes samtycke; se t. ex. KBr 6/3 1778 (*Flintberg* II s. 140).

²² Se KBr 3/11 1743 (*Flintberg* II s. 383 f.) och 31/7 1797 (*Norell* s. 211).

²³ Se *Nehrman*, Föreläsningar öfwer ärfda-balken (Sthlm och Uppsala

Äktenskapsskillnad på andra skäl än de i GB 13 kap. upptagna beviljades ej sällan av KMt.²⁴ Och KMt ansåg sig oförhindrad att bevilja undantag från fideikommissförordnanden.²⁵

Frihetstidens ständer synas ej ha betraktat KMts dispensgivning inom nu angivna områden som ett intrång i den lagstiftningsmakt, som tillförsäkrats dem genom 1720 års RF § 4. Det förekom visserligen, att enstaka dispensärenden upptogs till prövning av ständerna,²⁶ men dessa synas dock i stort sett ha tolererat den kungliga dispensgivningen. Belysande för den rådande uppfattningen är ett uttalande av ständerna i ett dispensärende 1756.²⁷ I samband med att ständerna tillstyrkte medgivande för en viss person att utan hinder av GB 2: 11 ingå äktenskap med en kvinna, med vilken han begått hor, avlade de en underdånig tacksägelse för det KMt så ganska sparsamt beviljat dylika ansökningar och anhöllo, att KMt jämväl hädanefter i så laggranna mål nådigst täcktes handhava de därom stadgade lagar, helst som en för vidsträckt villfarighet kunde medföra ej mindre bedrövliga och skadliga följder, än om KMt utan ringaste avseende uppå omständigheter, ehuru viktiga och bevekande de ock voro, i sådana fall ständigt skulle låta lagens stränghet utövas. Detta uttalande innefattar tydligen dels ett erkännande av konungens rätt att trots frånvaron av bemyndigande i lagen dispensera från GB 2: 11, dels ett önskemål om en återhållsam dispenspraxis. Däremot är det knappast befogat att betrakta uttalandet som ett formligt bemyndigande från ständernas sida,

1752) s. 233; *Flintberg* II s. 347 f.; *Tengwall*, Twistemåls lagfarenheten (Lund 1802) s. 299; *Calonius*, Opera omnia V (Sthlm 1836) s. 198 ff.; *Backman* I s. 90, 149, II s. 338.

²⁴ Se exempel hos *Flintberg* II s. 163 ff.

²⁵ Se exempel hos *Flintberg* II s. 335 ff.

²⁶ Ett fall från 1723 återgives i Svenska riksdagsakter 1719—1723 (Sthlm 1909) s. 245 f. (jfr *Wedberg* i SvJT 1943 s. 728 ff.). Ett annat fall omnämnas i följande not.

²⁷ Riksdags-tidningar 1756 s. 91 f. Jfr *Flintberg* II s. 27.

då ett dylikt enligt tidens åskådningssätt torde ha varit överflödigt.²⁸

I ett till synes unikt fall från 1770, som visserligen låg vid sidan av dispensgivningens traditionella område, hävdade ständerna emellertid med bestämdhet KMts bundenhet vid av riksdagen antagna lagar.²⁹ KMt hade på ansökan av en borgenär återställt försutten preskriptionstid enligt HB 9: 12, och gäldenären besvärade sig häröver hos ständerna. Dessa uttalade, att bifall till ifrågavarande ansökning, som icke gällt återställande av försutten tid uti någon vid domstol upptagen och med dom avgjord rättegångssak, icke rätteligen ägt rum.³⁰ Då 1720 års RF § 4 stadgade, att KMt ej ägde ändra eller avskaffa någon av riksens ständer samtyckt och vedertagen lag, vilket ofelbart sträckte sig ej mindre till lagen i hela dess vidd än dess förordnande uti vart och ett särskilt mål, samt följaktligen HB 9: 12 bort gälla i denna sak, ansågo ständerna KMts utslag vara stridande emot den av riksens ständer antagna och, emot RF:s innehåll, uti denna särskilda sak upphäva lag, varför ständerna tillstyrkte ändring i berörda utslag. Här kom för första gången till klart uttryck den begränsning av KMts dispensmakt, som efter 1809 skulle komma att betraktas som en självklar följd av riksdagens andel i lagstiftningsmakten. Ovisst är emellertid, om ständernas uttalande 1770 förmådde rubba den dispenspraxis, som redan blivit fast rotad inom familjerättens område. Hade uttalandet någon verkan utöver det aktuella fallet, så blev denna i varje fall av kort varaktighet.

Den begränsning av ständernas makt, som blev en följd av 1772 års statsvälvning, var helt naturligt ägnad att befästa den hävdvunna uppfattningen om konungens möjligheter att dis-

²⁸ Ständernas uttalande 1756 tycks emellertid efter 1809 ha betraktats som ett rättsligt stöd för den fortsatta praxis att dispensera från GB 2: 11. Se nedan s. 45.

²⁹ Riksdags-tidningar 1770 s. 243. Jfr *Flintberg* IV s. 751.

³⁰ Återställande av preskriptionstid ansågs sålunda ej ingå i KMts restitutionsmakt enligt RB 31: 1. Jfr nedan s. 167.

pensera från lagen, även om RF 1772 ej kom att ge något positivt stöd åt en kunglig dispensmakt. Den nya RF genomförde en någorlunda klar åtskillnad mellan den rätt att stifta allmän lag, som tillkom KMt och riksdagen samfällt (§§ 40—43), och den ekonomiska lagstiftningsmakt, som förutsattes tillhöra konungen ensam.³¹ Mot dispenser från ekonomiska lagar, vilka ej uttryckligen omnämndes i RF, kunde knappast något grundlagshinder anses föreligga.³² Men riksdagens inflytande över den allmänna lagstiftningen lämnade enligt RF formellt sett ej rum för någon kunglig dispensgivning utan stöd av bemyndigade. Ej heller kunde någon dispensmakt grundas på stadgandet i RF § 9, att konungen ägde »göra nåd, återgiva ära, liv och gods i alla brott, som ej uppenbarligen strida emot Guds klara ord», ett stadgande som ju knappast kunde avse annat än nåd i brottmål. Trots detta fortsatte dispenspraxis i de gamla spåren under det gustavianska enväldets tid. Dispens från allmän lag ansågs sålunda möjlig även utan stöd av bemyndigande i lagen, och dispensgivningen synes ha varit tämligen generös, även om den i huvudsak var begränsad till vissa regelbundet återkommande typfall.³³ De viktigaste av de fall, där dispens var bruklig, finnas omnämnda i högsta domstolens instruktion 22/5 1789.³⁴ Här uppräknas bland mål och ärenden, som av revisionssekreterarna skulle föredragas omedelbarligen hos KMt på sätt vanligt

³¹ Jfr *Herlitz*, *Lagst.* s. 112 ff.

³² Som exempel från denna tid på dispenser från författningar, utfärdade av KMt ensam, må nämnas ett beslut 23/9 1790, varigenom KMt biföll en ansökan av en med. kand., »att utan avseende på de för honom ännu återstående specimina medicinska fakulteten i Lund må äga frihet tilldela honom doktorsvärdigheten» (Riksarkivet: Kabinettsprotokoll i justitieärenden 1783—1809). Ett annat exempel erbjuder KMts utslag 7/3 1796 (*Norell* s. 149 ff.), vari KMt medgav förkortning av den i KBr 26/10 1791 (*Modée* XV s. 164 f.) stadgade minimitiden för erhållande av lysning efter det i sagda KBr föreskrivna kungörelseförfarandet.

³³ Flera av de fall, vartill hänvisas ovan not 19—25, äro från den gustavianska tiden. Några exempel från periodens slut anföras nedan s. 40.

³⁴ Instruktionen finnes avtryckt av *Wallqvist* i *Historiska handlingar* V (Sthlm 1866) s. 460 ff. samt hos *Wedberg* I s. 103 ff.

varit, bl. a. ansökningar om myndigförklaring, om tillstånd till sådana giftermål, vilka lagen annars icke tillåter, om äkten-
skaps upplösning samt om tillstånd för adliga jungfrur att få
träda i ofrälse gifte. Dispensansökningar handlades sålunda i
annan ordning än nådeansökningar, över vilka högsta dom-
stolen skulle höras.

Rättsläget omedelbart före tillkomsten av 1809 års RF kan
sammanfattningsvis karakteriseras så, att KMt i vissa sedvane-
rättsligt utbildade typfall, huvudsakligen inom familjerättens
område,³⁵ ansågs kunna dispensera från allmän lag även utan
stöd av bemyndigande i lagen, samt att något grundlagsenligt
hinder mot dispens från författningar, som KMt ensam utfär-
dat, ej förelåg. Den relativa frihet, med vilken KMt dispenserade
från allmän lag, kom att inskränkas efter enväldets upphörande
men blev, såsom den följande framställningen skall visa, även
delvis bevarad genom lagstiftningsåtgärder.

2. *Dispensfrågor vid riksdagen 1809—1810*

Regeringsformen av den 6 juni 1809 kom ej att innehålla
något stadgande om konungens dispensmakt; ej heller ha dess
förarbeten något att säga om dispensmakten. Emellertid kom
den grundlagsstiftande riksdagen efter regeringsformens anta-
gande att få taga ställning till ett flertal lagstiftningsfrågor, som
berörde konungens dispensmakt. Av riksdagens förhandlingar i
dessa ämnen framgår med tämligen stor tydlighet, i vad mån
stånderna betraktade en rätt för konungen att medgiva undan-
tag från lagen såsom förenlig med den grundlag, som de nyligen
hade antagit.

³⁵ Begränsningen till dessa typfall kan i stort sett förklaras genom dis-
pensmaktens kyrkorättsliga ursprung. Härtill kan emellertid ha kommit
hänsynen till tredje mans rätt, vilken bör ha uteslutit dispensgivning från
en stor del av allmänna lagens stadganden. Huruvida en princip om dis-
pensmaktens begränsning med hänsyn till tredje mans rätt har varit med-
vetet vägledande och blivit strikt iakttagen, synes emellertid vara svårt att
fastställa.

De motioner, genom vilka dispensfrågorna drogos under riksdagens prövning, voro motiverade av farhågor för att konungens dittills utövade dispensmakt skulle anses oförenlig med den nya regeringsformen, och avsågo att bevara denna dispensmakt genom erforderliga lagändringar. Bakom dessa farhågor har säkerligen legat den uppfattningen, att konungen, som under det gustavianska enväldets tid genom sin dispensgivning hade satt sig över lagen, enligt det nya statsskicket var strängt bunden av allmän lag och ägde avvika från denna endast där lagen själv medgav det eller med stöd av den i RF § 25 bevarade rätten att göra nåd i brottmål.

Frågan om bibehållande av möjligheterna till dispens från lag genom införande av uttryckliga bemyndiganden togs upp i ett par motioner av justitierådet *H. A. von Strokirch*,¹ vilken sannolikt på grund av praktisk erfarenhet insåg de olägenheter, som ett fullständigt upphörande av dispensgivningen skulle föra med sig. Motionerna remitterades till lagutskottet, som intog en tämligen negativ hållning till den kungliga dispensmakten.

Lagutskottets allmänna inställning till dispensinstitutet framgår av ett betänkande, vari det i anledning av en motion av von Strokirch tillstyrkte införande av ett dispensbemyndigande i GB 2: 5 (ang. giftermål i första svågerlaget på sidan). Utskottet uttalade här bl. a.: »Det hörer till begreppet av lag, att den skall vara en regel alltid lika gällande för de personer och handlingar som den angår. Alla avvikelser därifrån, som den högsta makten i avseende på någon viss person eller handling tillåter, den må heta dispens eller nåd, äro egentligen ett uttryck av denna tanka: *Lag är icke alltid lag*. Sådane kontradiktioner böra, där någon möjlighet är, undvikas. De bevisa antingen en ofullkomlighet i lagen eller ett misstag uti dess tillämpning; lagstiftaren bör därför icke giva anledning till dispenser i andra fall, än då han erkänner sin lags ofullkomlighet, som inträffar, när han antingen förutser möjligheten av händelser, där en

¹ Ad. 1809—1810 I s. 646 ff., II s. 87 ff.

allmän lags tillämpning efter dess bokstaveliga lydelse ej befordrade dess högsta och egentliga syftemål, (vilket i det skick våra strafflagar nu äro någon gång kan hända,) eller anser en viss lag i det hela umbärlig, men av respekt för opinionen finner nödigt att tills vidare bibehålla samma lag och genom dispenser bereda allmänhetens omdöme för samma lags upphävande.»² Detta uttalande intogs i något avkortat skick i ständernas skrivelse till KMt angående ändring av GB 2: 5.³

Sedan KMt föreslagit ett dispensbemyndigande även i GB 2: 6, tillstyrktes detta förslag av lagutskottet, som lyckades förena tillstyrkandet med sin avoga inställning till dispensinstitutet genom att förklara, att tillstånd till äktenskap i de fall, som avsåges i GB 2: 3, 5 och 6, ej vore dispens i egentlig mening, då ej den meddelade tillåtelsen utan blott vägrandet därav hörde till undantagen.⁴ De båda lagstiftningsärendena utmynnade i utfärdandet av KF 10/4 1810, varigenom dispensbemyndiganden infördes i GB 2: 5 och 6.

Samtidigt med förslaget om dispensbemyndigande i GB 2: 5 hade von Strokirch motionerat om uttryckligt lagfästande av KMts befogenhet att meddela äktenskapsskillnad i dispensväg.⁵ Resultatet av detta initiativ blev KF 27/4 1810 ang. äktenskapsskillnader.

Frågan om den kungliga dispensmaktens bibehållande upptogs även i en mera vittsyftande motion av von Strokirch.⁶ Efter att ha påpekat, huru lagens ofullkomlighet motverkades genom »den rättigheten konungen alltid ägt att göra nåd, att dispensera lagen, när frågan icke rört tredje mans rätt», fortsatte von Strokirch: »Så vida nu den antagna regeringsformen skulle så förstås, att konungens nåd ej får vara verksam i andra än brottmål, synes följande angelägna och mångens välfärd

² Ad. II s. 1237 f.

³ Ad. IV: 1 s. 830 f.

⁴ Ad. VI: 1 s. 561 f.

⁵ Ad. I s. 649 ff.

⁶ Ad. II s. 87 ff.

rörande ärender avstanna.» Härefter följde en uppräknig av vissa fall, där konungens dispensmakt vore värd att bibehållas: ÄB 19: 1 och 2 (omyndighet), GB 1: 6 (giftermålsåldern), GB 12: 3 (änkas sorgear), vidare inteckning av fideikommisssegendom, utbyte av donerad egendom och ändring av testamentsvillkor. Då behov av dispens kunde tänkas uppkomma även i andra fall, föreslog von Strokirch ett allmänt dispensbemyndigande i RB 31: 1, som borde få följande ändrade lydelse: »Ej have någon våld, utan allenast konungen att bryta dom åter, som vunnit laga kraft, eller återställa laga tid som försutten är och äger konungen allenast att göra nåd i alla saker vilka icke röra annars eller tredje mans rätt.»

Denna motion, som remitterades till lagutskottet, vann stöd av en av dettas ledamöter, lagmannen *C. G. R. Hauswolff*.⁷ I ett längre yttrande framhöll denne bl. a., att RF ej avsåge att rubba giltigheten av 1734 års lag och följaktligen ej heller upphävde däri uttryckligen givna dispensbemyndiganden (t. ex. GB 1: 6), att frågan om bibehållandet av konungens dispensmakt i övrigt vore en fråga om ändring icke av grundlag utan av allmän civil-lag, samt att konungens dispensmakt vore »en urgammal lands-sed», varför man ej borde »beröva svenska folket en av dess forna ostridiga rättigheter, den nämligen, att hos konungen vinna undantag från lagens allmänna bud, enär gällande och viktiga anledningar därtill frambringas.» På grund härav föreslog von Hauswolff införande av dispensbemyndiganden i GB 12: 3, ÄB 19: 1 och 2 samt RB 31: 1, som borde få följande lydelse: »Ej haver någon våld utan allenast konungen att bryta dom åter, som vunnit laga kraft, eller återställa laga tid, som försutten är; och äger konungen allena, att uti alla saker, vilka icke röra annor eller 3:dje mans rätt, bifalla med undantag ifrån vad lag och författningar i allmänhet därom stadga; samt meddela förklaring och nödig rättelse uti vad enskild man till-förene förordnat, enär gällande skäl därtill äro.» Dessutom före-

⁷ Ad. IV: 1 s. 1698 ff.

slog han vissa bestämmelser rörande inteckning av fideikommissegendom.

Lagutskottets majoritet intog emellertid en avvisande hållning till von Strokirchs motion och avstyrkte lagstiftningsåtgärder, utom så vitt gällde rättelse och förklaring av fideikommissförfattningar.⁸ Sin mening rörande den nya grundlagens inverkan på konungens dispensmakt gav utskottet uttryck åt i följande uttalande: »Vid överläggning om vad sålunda föreslagit och i memorialet i övrigt anført är, har lagutskottet som i enlighet med 83 § regerings-formen anser alla dess stadganden böra efter ordalydelsen tillämpas, icke av dess 25:te §, där konungen tillägges rätt att göra nåd i brottmål, kunnat draga den följd, som voré det konungen betagit att uti civila mål göra dispens i de fall, allmänna lagen honom sådant uttryckeligen uppdragit.» Konungens dispensmakt var sålunda enligt utskottets mening bibehållen i sådana fall, där den hade uttryckligt lagstöd (t. ex. GB 1: 6). Lagutskottets betänkande bifölls sedermera av ständerna, som i skrivelse till KMt, under hänvisning till den begränsade räckvidden av RF § 25 och allmänna lagens dispensbemyndiganden, hemställde om utfärdande av förordning rörande rättelse och förklaring uti gjorda fideikommissförfattningar.⁹ Förordning i detta ämne utfärdades 3/4 1810.

En av de i von Strokirchs motion berörda frågorna, nämligen rörande möjligheten att förklara mö myndig (ÄB 19: 2), hade emellertid av lagutskottet utbrutits till särskild behandling tillsammans med en motion av borgmästaren *J. Ullberg*, syftande till att begränsa möjligheten att förklara mö myndig. I detta ämne föreslog utskottet en lagändring innebärande, att mö skulle vara »ovillkorligen» omyndig till dess hon fyllt 30 år, och att myndigförklaring därefter skulle kunna utverkas hos domstol.¹⁰ Efter återremiss av ärendet utvecklade utskottet skä-

⁸ Ad. IV: 1 s. 1693 ff.

⁹ Ad. V: 2 s. 801 f.

¹⁰ Ad. IV: 2 s. 1399 ff.

len för sin ståndpunkt i ett längre utlåtande.¹¹ Varken allmänna lagen eller RF lämnade något stöd för dispenser från ÄB 19: 2. Dispensrätten i äktenskapsmål härledde sig från kanoniska lagen och hade efter reformationen övergått till konungen såsom kyrkans överhuvud; den hade bibehållits i 1734 års lag, beroende på att dessa ärenden ansetts lyda under kyrkans jurisdiktion. I egentligen civila mål kunde däremot dispensrättighet ej presumeras, utan att lagen densamma uttryckligen etablerat; och frågor om myndighet och omyndighet hade alltid hört under världslig rätt. Då ett dispensbemyndigande i mål, som alltid hört till världslig domstol, skulle innebära en ändring i konungens makt, kunde frågan härom ej bli föremål för utskottets utlåtande, förrän KMt och riksdagen, efter hörande av konstitutionsutskottet, funnit, att en sådan lag kunde förenas med RF:s principer. Lagutskottet hade därför, utan att yttra sig om någon kunglig dispensrätt, blott undersökt, om det kunde få ankomma på domarens prövning att efter viss ålder förklara mö för myndig.

Vid behandlingen av utskottets utlåtande stannade de olika stånden i skilda beslut, varför frågan om ändring i ÄB 19: 2 hade förfallit. Adeln föreslog på grund härav de övriga stånden att besluta, att »jämte lagens oförändrade bibehållande i oförmälta fall, skulle med dispensrättighetens utövning av konungen fortfara, på sätt förut vanligt varit».¹² Detta jämkningsförslag bifölls av de övriga stånden, och i skrivelse till KMt förklarade riksens ständer, att de »stannat i det beslut, att till Eders Kungl. Maj:ts egen höga åtgärd överlämna, att i vanlig ordning i nåder sig utlåta över ansökningar, som av förberörde beskaffenhet kunna i underdånighet inkomma».¹³ Detta beslut godkändes av KMt¹⁴ och intogs i riksdagsbeslutet med följande något avvikande formulering: »Med avseende på konungens till-

¹¹ Ad. VI: 1 s. 1158 ff.

¹² Ad. VI: 2 s. 354 ff., Bg. VI s. 364 f.

¹³ Ad. VI: 2 s. 1005.

¹⁴ Ad. VI: 2 s. 1048.

förene utövade makt att giva dispens i 2 § 19 kap. ärvdabalken, eller då mö sökt att bliva myndig förklarad, have vi såsom uttrycklig lag fastställt, att Kungl. Maj:t även framgent må i vanlig ordning sig utlåta över de i detta ämne inkommande underdåniga ansökningar.»¹⁵ Trots lagutskottets motstånd erhöll KMT sålunda ett visserligen i egendomliga former tillkommet bemyndigande att dispensera från ÄB 19: 2.

Såsom torde framgå av denna redogörelse för behandlingen av dispensfrågor vid riksdagen 1809—1810, har den förhärskande meningen inom ständerna varit den, att konungens rätt att meddela dispens från stadganden i allmän lag efter det nya statsskickets införande sträckte sig så långt som den hade uttryckligt stöd i lagen men icke längre. Regeringsformen ansågs ej lägga hinder i vägen för att möjlighet till dispens från särskilda lagstadganden öppnades genom i lagstiftningsform givna bemyndiganden; dylika bemyndiganden ansågos å andra sidan nödvändiga för bevarande av konungens dispensmakt.

Från denna dominerande mening avveko dels von Strokirchs och von Hauswolffs uppfattning, att en allmän dispensmakt för konungen skulle kunna införas enbart genom en ändring i allmänna lagen (RB 31: 1), och dels lagutskottets åsikt, att införandet av en ny dispensmöjlighet för konungen egentligen vore en grundlagsfråga, vilken sistnämnda mening ledde till den något haltande lösningen av frågan om dispens från ÄB 19: 2.

Slutligen må nämnas, att även frågan om KMts befogenhet att efterskänka ådömda ersättningar kom att beröras vid riksdagen 1809—1810.¹⁶ I övrigt gällde diskussionerna vid riksdagen endast sådana områden, där ett bevarande av konungens dispensmakt krävde samfälliga lagstiftningsåtgärder av KMT och riksdagen. Ständerna ansågo sig tydligen ej ha anledning att taga ställning till frågan om KMts rätt att dispensera från ekonomiska författningar.

¹⁵ Riksdagsbeslutet 2/5 1810 § 31, 7 st. (Årstrycket). Denna »uttryckliga lag» omnämnes ej i 1819 års lagsamling.

¹⁶ Se närmare nedan s. 120 f.

3. KMTs dispenspraxis 1809—1810

De nya åskådningar rörande dispensmakten, som gjorde sig gällande vid riksdagen 1809—1810, avspeglade sig även i KMTs dispenspraxis under samma tid.¹ Ännu under månaderna närmast före regeringsformens utfärdande den 6 juni 1809 ansåg sig KMT oförhindrad att utan stöd av bemyndigande dispensera från allmän lag. Mindre uppseendeväckande är måhända, att KMT meddelade dispenser, som följande år kommo att bli uttryckligen tillåtna. KMT tillät sålunda äktenskap i första svågerlaget på sidan utan hinder av GB 2: 5² och meddelade myndigförklaring av mö utan hinder av ÄB 19: 2;³ och tre dagar före regeringsformens utfärdande beviljades en äktenskapsskillnad utan stöd av lag.⁴ Men KMT beviljade även vissa dispenser, som ett år senare icke skulle anses lagligen möjliga. Det förekom sålunda, att äktenskap i strid mot GB 2: 2 tilläts med systerdotter⁵ och halvsyssters dotter,⁶ samt att yngling under 21 år i strid mot ÄB 19: 1 förklarades myndig.⁷

Regeringsformens utfärdande den 6 juni 1809 medförde omedelbart en mera restriktiv dispenspraxis. Fram till våren 1810 beviljades inga andra dispenser från lag än sådana, som voro medgivna i lagen, särskilt i GB 2: 3 (kusinäktenskap)⁸ och GB 13: 2 (nytt gifte efter äktenskapsskillnad på grund av hor).⁹ Ansökningar i sådana ämnen, som voro föremål för överläggningar vid riksdagen, fingo vila i avvaktan på den väntade lag-

¹ Framställningen i detta avsnitt grundar sig på en genomgång av statsrådsprotokollen i justitieärenden 1809—1810 (Riksarkivet).

² 10 fall i konseljprotokoll 23/3—1/6 1809.

³ 16 fall i konseljprotokoll 23/3—1/6 1809.

⁴ Konseljprotokoll 3/6 1809. Jfr NT 1864 s. 269.

⁵ Konseljprotokoll 18/5 1809. Jfr Bd. 1834—35 V s. 5 och *Almquist*, Strödda bidrag till civilrättens historia (Sthlm 1953) s. 21 not 2.

⁶ Konseljprotokoll 25/5 1809. Jfr NT 1864 s. 269.

⁷ Konseljprotokoll 23/3 1809.

⁸ Under juni—dec. 1809 tillätos 94 och under år 1810 201 kusinäktenskap.

⁹ Under juni—dec. 1809 beviljades 8 och under år 1810 22 dylika dispenser.

stiftningen. När ständerna för sin del hade beslutat införa ett dispensbemyndigande i GB 2: 5, hemställde de, att vilande ansökningar om dispens från detta lagrum skulle föredragas; men KMt, som i en kontraposition hade föreslagit ett dispensbemyndigande även i GB 2: 6, förklarade, att med föredragningen av dessa ansökningar skulle anstå, tills kungl. förordning om båda lagändringarna hade utfärdats.¹⁰ Sedan riksdagen bifallit nämnda kontraposition, föredrogos ett stort antal ansökningar om dispens från svågerlagshinder.¹¹ På motsvarande sätt förhölls med ansökningar om myndigförklaring av mö. Sedan riksdagens här tidigare omnämnda skrivelse angående myndigförklaringar anmälts i statsrådet och KMt förklarat sig »vilja utöva den makt riksens ständer KMt härigenom uppdragit»,¹² meddelades ånyo myndigförklaringar av mö efter nära ett års uppehåll.¹³ Ansökningar om undantag från fideikommissförfattningar och om äktenskapsskillnader synas även ha fått vila i avvaktan på den lagstiftning härom, som kom till stånd genom KF 3/4 och 27/4 1810. Anmärkas må dock, att en ansökan om tillstånd till försäljning av fideikommissegendom dessförinnan hann bli avslagen, då KMt ansågs sakna laglig befogenhet att meddela dylikt tillstånd.¹⁴

I ett flertal fall under år 1810 söktes dispens från lagrum,

¹⁰ Statsrådsprotokoll 15/2 1810.

¹¹ Flertalet vilande ansökningar avgjordes 10/5, då 72 ansökningar om dispens från GB 2: 5 och 1 ansökan om dispens från GB 2: 6 biföllos. Sammanlagt beviljades under år 1810 129 dispenser från GB 2: 5 (mot 4 avslag) samt 5 dispenser från GB 2: 6 (mot 1 avslag).

¹² Statsrådsprotokoll 1/5 1810.

¹³ Under maj—dec. 1810 beviljades 51 myndigförklaringar (mot 6 avslag).

¹⁴ Enligt statsrådsprotokoll 15/2 1810 avlogs en ansökan om tillstånd till försäljning av Hörle järnbruk, sedan HD yttrat bl. a.: »Då nu gällande lagar och författningar icke lämnat i KMts makt, att förklara, ändra och upphäva de villkor, varmed fideikommiss eller testaments författningar, som innehålla stadganden för kommande släktens rätt och bästa, voro förenade, har HD ansett sig ej kunna annat än avstyrka att för närvarande något avseende å berörde underdåniga ansökning måtte havas, fast mindre KMts nådiga bifall därtill lämnas».

vilka saknade dispensbemyndiganden. Dylika ansökningar avslogos såsom stridande mot lag.¹⁶ Dispens ansågs sålunda ej möjlig från GB 2: 2 (skyldskap på sidan) och GB 2: 4 (rätt ned- och uppstigande svågerlag)¹⁶ och i några fall ej heller från GB 2: 11 (förbud mot äktenskap mellan dem, som gjort hor med varandra).¹⁷ Ej heller ansågs utomäktenskapligt barn kunna förklaras äkta i strid mot ÄB 8 kap.¹⁸ eller man under 21 år kunna förklaras myndig i strid mot ÄB 19: 1.¹⁹ Och KMt ansåg sig ej i strid mot RB 1: 6 kunna tillåta, att till rådman valdes den, vars svåger redan var ledamot av rådhusrätten.²⁰

¹⁶ Detta uttryckssätt torde motsvara det nu brukliga, att ansökningen förklaras icke kunna bifallas (jfr ovan s. 4).

¹⁶ Enligt statsrådsprotokoll 24/5 1810 avslogos ansökningar om äktenskap med styvbroders dotterdotter (GB 2: 2,9), systerdotter (GB 2: 2) och hustrus sondotter (GB 2: 4) med följande motivering: »KMt täcktes, i anseende till den närmare skyldskap som äger rum emellan hemälte sökande, vilkas förening genom giftermål tillika är uti lagen uttryckligen förbjuden, i nåder avslå dessa trenne underdåniga ansökningar». — En ansökan om äktenskap med systerdotter avslogs 7/9 1810 »såsom stridande emot 2 kap. 2 § GB».

¹⁷ Statsrådsprotokoll 12/4 1810 (avslag, sedan HD ej funnit skäl att tillstyrka bifall »emot lagens föreskrift i 2 kap. 11 § GB»), 3/8 1810 (ansökan avslogs »såsom stridande emot 2 kap. 11 § GB»), 12/10 1810 (»men till desse tvenne giftermålsansökningar, såsom stridande emot 2 kap. 11 § GB, fann KMt ej skäl att sitt bifall lämna»). Jfr NT 1864 s. 271. — Emellertid biföllos liknande ansökningar i några kanske mindre typiska fall 22/3, 12/4, 7/6 och 13/12 1810.

¹⁸ Statsrådsprotokoll 15/2 1810 (ej bifall »emot lagens stadgande i 8 kap. ÄB»), 7/9 1810 (3 fall, jfr NT 1864 s. 350).

¹⁹ Statsrådsprotokoll 5/7 1810 (avslag, sedan hovrätten »förmålt sig icke kunna tillstyrka någon ändring i lagens uttryckeliga stadgande härom»).

²⁰ Statsrådsprotokoll 28/9 1810. — Onödigt långt synes KMt ha drivit legalitetskravet i ett fall 12/10 1810, då en ansökan av en jude att få äkta en icke-judisk kvinna avslogs »såsom stridande emot reglementet för judiska nationen av den 27 maj 1782». Detta reglemente, vars § 23 förbjöd blandade äktenskap, var utfärdat av kommerskollegium (jfr *Modée* XII s. 322). Anmärkas må, att en dispens från detta äktenskapsförbud hade beviljats år 1796 (jfr *Flintberg* II s. 82). Den välvilliga inställningen till judarna tycks emellertid ha förändrats sedan dess. Judar hade genom

KMts dispenspraxis under tiden närmast efter regeringsformens utfärdande fick sålunda sin prägel därav, att dels vissa ansökningar fingo vila i avvaktan på dispensbemyndiganden från riksdagens sida, dels andra ansökningar i brist på dispensbemyndigande avslogos såsom stridande mot lag. Endast där dispensbemyndigande redan fanns i lagen, fortgick dispensgivningen ostört enligt dittillsvarande praxis. Principen, att KMt äger dispensera från allmän lag endast med stöd av bemyndigande i lagen, iaktogs sålunda i praxis redan från det nya statskicketets första början.

4. Tiden efter 1809

De slutsatser rörande gränserna för konungens dispensmakt, som kunde dragas av den nya regeringsformen och av vad som förevarit vid den grundlagsstiftande riksdagen, blevo i den svenska doktrinen först formulerade av *Naumann* 1856.¹ I fråga om lagar, som konungen äger stifta endast i förening med representationen, fastslog *Naumann*, att konungen icke äger rättighet att i andra fall dispensera från iakttagandet av dylika lagars föreskrifter, än då en slik rättighet finnes i dessa lagar konungen uttryckligen tillerkänd; i fråga åter om dispens från föreskrifterna i sådana lagar och förordningar, som konungen ensam äger stifta utan ständernas medverkan, vore det intet tvivel underkastat, att konungen kan på ansökan meddela sådana dispenser. Till samma resultat kom *Rydin* i en undersökning 1861, vari han även sökte ge en positiv motivering till dispensmakten genom att i anslutning till äldre teorier härleda den

kommerskollegii kungörelse 19/12 1806 förbjudits att inkomma i riket, och KMt avslog redan 28/3 1807 en ansökan om dispens från detta förbud, då förbudet vore »ovillkorligt» (Riksarkivet: Kabinettsprotokoll i justitieärenden 1783—1809). Sannolikt ha andra skäl än konstitutionella varit avgörande i dessa dispensärenden.

¹ *Naumann*, Sveriges statsförfattnings-rätt II: 1 (Lund 1856) s. 28 ff. Se även 2 uppl. del II (Sthlm 1880) s. 154 ff.

ur lagstiftningsmakten.² Naumanns och Rydins undersökningar över dispensinstitutet, vilka synas ha genomförts oberoende av inflytelser från utländsk rättsvetenskap,³ ha i allt väsentligt kommit att ligga till grund för den senare svenska doktrinen behandling av ämnet.⁴

Utvecklingen av dispenspraxis i senare tid kommer att upptagas till behandling på skilda ställen i den följande framställningen. Inom dispensinstitutets traditionellt centrala område, nämligen familjerätten, har emellertid 1800-talets praxis på grund av senare lagstiftning kommit att få enbart historiskt intresse, varför den lämpligen kan behandlas i förevarande sam-

² *Rydin*, Några anmärkningar om konungens rätt att göra nåd samt dess förhållande till dispensations- och restitutionsrätten (Uppsala 1861) s. 3 ff.

³ Som ovan s. 18 framhållits, kom den tyska doktrinen först omkring 1870 till insikt om de begränsningar i statsöverhuvudets dispensmakt, som följde av folkrepresentationens andel i lagstiftningsmakten. Ett inflytande från Danmark eller Norge är dock tänkbart, då dessa länders grundlagsstadganden i ämnet få antagas ha varit kända av Naumann och Rydin (jfr *Rydin* s. 4).

⁴ Bland senare framställningar, som ha ägnats speciellt åt dispensinstitutet, märkas främst uppsatser av *Åström* i ST 1910 s. 303 ff., *Thulin* i NAT 1942 s. 121 ff. och *Staedler* i NAT 1944 s. 76 ff. samt en monografi av *Staedler*, Konungens dispensrätt (Sthlm 1956). *Staedler* skiljer sig från flertalet tidigare författare bl. a. genom sin förtjänstfulla kritik av försöken att härleda dispensmakten ur lagstiftningsmakten. — I vidare sammanhang har ämnet berörts av bl. a. *Rabenius*, Handbok i Sveriges gällande förvaltningsrätt II (Uppsala 1871) s. 9 f.; *Thulin*, Om konungens ekonomiska lagstiftning (Lund 1890) s. 219 f.; *Hagman*, Sveriges grundlagar (Sthlm 1902) s. 52 f.; *Reuterskiöld*, Grunddragen af den allmänna rätts- och samhällsläran (Uppsala 1912) s. 121; *Reuterskiöld*, Sveriges grundlagar I (Uppsala 1934) s. 44; *Malmgren*, Sveriges författning II (Malmö 1936—41) s. 234 ff.; *Malmgren*, Sveriges grundlagar (Sthlm 1951) s. 28; *Staedler* i Skrifter åt minnet av C. A. Reuterskiöld (Helsingfors 1945) s. 294 ff.; *Herlitz*, Föreläsningar i förvaltningsrätt III (Sthlm 1949) s. 606 ff.; *Sundberg*, Allmän förvaltningsrätt (Sthlm 1955) s. 381 ff. — Speciella frågor rörande dispens ha dessutom behandlats i ett flertal arbeten, av vilka de viktigaste komma att omnämnas i den följande framställningen.

manhang.⁵ I stort sett har denna praxis upprätthållit kravet på uttryckligt lagstöd för dispens från samfällt stiftad lag. I brist på bemyndigande i lagen har KMt sålunda ej ansett sig kunna dispensera från de äktenskapshinder, som stadgades i GB 2: 2,⁶ 2: 4,⁷ 12: 1⁸ och 12: 3.⁹ Även stadgandet i kyrkolagen 15: 11 om katekeskunskap och nattvardsgång såsom förutsättning för trolövnings synes, ehuru med en viss tvekan, ha betraktats som indispensabelt.¹⁰ I fråga om förbudet i GB 2: 11 mot äktenskap mellan dem, som gjort hor med varandra, vilket i några fall 1810 hade ansetts indispensabelt, återupptog KMt emellertid den äldre praxis att medge dispens utan uttryckligt lagstöd. Troligen betraktades det tidigare omnämnda uttalandet av ständerna 1756 som ett tillräckligt stöd för denna praxis,¹¹ vilken i hovsamma former påtalades av konstitutionsutskottet 1823¹² men trots detta fortsatte.¹³ Vad slutligen beträffar myndigförklaring av mö, ansågs dylik ej längre böra beviljas, sedan ogift kvinnas myndighetsålder blivit föremål för ny lagstiftning 1858 och 1863.¹⁴

⁵ En utförligare framställning rörande dispens från äktenskapshinder finnes hos *Winroth*, som dock icke synes ha beaktat ämnets statsrättsliga aspekter; han hävdar sålunda (s. 201, 204), att det i GB 2: 8 stadgade äktenskapshindret (*confusio graduum*) ännu efter 1809 var dispensabelt.

⁶ Se NJA 1883: 13 samt fall anförda hos *Backman*, Handbok uti twist-, utsöknings- och rättegångsmål (Örebro 1863) s. 4, och i Lagberedningens förslag till lag om äktenskaps ingående och upplösning m. m. (Sthlm 1913) s. 200.

⁷ Se fall anförda hos *Backman* III s. 1 och Lagberedningen s. 203.

⁸ Se NT 1874: 716 (jfr NJA 1883: 12).

⁹ Se KMts utslag 7/4 1906 (Lagberedningen s. 209). Jfr NT 1872: 565; NJA 1879: 147, 1910: 304.

¹⁰ Se NT 1867: 576; NJA 1878: 410, 1890: 18.

¹¹ Jfr ovan s. 30 f. samt NT 1867 s. 629 f. och *Naumann* II s. 155 f.

¹² KU 1823: 29 s. 172 p. 2.

¹³ Se t. ex. SJA 19: 372, 24: 568, 569; NT 1887: 544; NJA 1888: 5 (ref. 4), 1896: 335, 1901: 181. Jfr även fall, anförda hos *Backman* III s. 1 f., *Backman*, Handbok s. 5 f., och Lagberedningen s. 222.

¹⁴ Se *Backman*, Handbok s. 156; NJA 1883: 290; Lagberedningens förslag till lag om förmynderskap m. m. (Sthlm 1921) s. 119 f.

Grundlagarnas tystnad i fråga om principerna för konungens dispensmakt har icke brutits sedan RF:s tillkomst. I en motion inom riksdagens andra kammare 1899 föreslogs visserligen ett tillägg till RF § 87 av innehåll, att dispens från av KMt och riksdagen samfällt stiftad lag endast finge meddelas i sådana fall, där lagen själv uttryckligen medger, att dylik må äga rum; men motionen ledde ej till någon lagstiftningsåtgärd.¹⁵

De enda författningsbestämmelser rörande dispensinstitutet i allmänhet, som ha funnits under ifrågavarande tidsskede, ha gällt förfarandet i dispensärenden. En kort historik över dessa bestämmelser torde här vara på sin plats.

I 1789 års instruktion för högsta domstolen hade, såsom förut nämnts, föreskrivits, att där angivna dispensärenden (rörande äktenskapsdispens och myndigförklaring) skulle föredragas av revisionssekreterarna omedelbart hos KMt,¹⁶ detta i motsats till nådeärendena, i vilka högsta domstolen skulle höras. När denna instruktion upphörde att gälla i och med tillkomsten av RF 1809,¹⁷ medförde detta ej någon avgörande ändring i dispensärendenas behandling. Dispensansökningar, som gällde undantag från allmänna lagen och sålunda voro att hänföra till justitieärenden, skulle fortfarande ingivas i nedre justitierevisionen; efter beredning där skulle de föredragas inför KMt i den s. k. justitiekonseljen, vari enligt RF § 26 deltog justitiestatsministern, minst två statsråd, två ledamöter av högsta domstolen samt justitiekanslern. Högsta domstolens hörande var ej föreskrivet, till skillnad mot vad som gällde i nådeärenden enligt RF § 25 samt i fideikommissärenden enligt KF 3/4 1810 och i ärenden rörande äktenskapsskillnad enligt KF 27/4 1810. Emellertid förekom det ej sällan i praktiken, att KMt genom särskild remiss inhämtade högsta domstolens yttrande i dispensärenden; och enligt ett KMts beslut 16/12 1820 skulle föredraganden även

¹⁵ Mot. 1899 II: 232; KU 1899: 10, 12.

¹⁶ Se ovan s. 32 f.

¹⁷ Se *Wedberg* II s. 33.

utan remiss äga anmäla dispensärenden i högsta domstolen för inhämtande av dennas yttrande.¹⁸

Vid departementsreformen 1840 hänfördes till justitiestatsdepartementet bl. a. frågor om dispenser och tillåtelser, vilka efter allmänna lagen eller dithörande författningar berodde på KMts avgörande i statsrådet.¹⁹ Dylika ärenden avgjordes alltså i justitiekonselj, i vilken justitiekanslern emellertid ej längre deltog. De bereddes såsom förut i nedre justitierevisionen,²⁰ och i praktiken torde högsta domstolen ej sällan ha fått avgiva yttrande. I 1876 års instruktion för nedre justitierevisionen föreskrevs uttryckligen, att högsta domstolen skulle höras i frågor rörande dispens från allmän lag.²¹ Den sålunda stadgade ordningen innebar, att vissa dispensärenden, nämligen sådana som gällde undantag från »allmänna lagen eller dithörande författningar»,²² på samma sätt som nådeärendena behandlades under viss medverkan från den högsta domaremakens sida. Frågor om dispens från andra författningar behandlades däremot som vanliga regeringsärenden och hänfördes till det statsdepartement, vartill de efter sin beskaffenhet hörde.²³

De reformer 1909, genom vilka lagrådet och regeringsrätten infördes samt justitiekonseljen avskaffades, kommo att medföra en genomgripande ändring av dispensärendenas behandling. I en motion 1899 hade visserligen föreslagits, att högsta domstolen respektive regeringsrätten alltid skulle höras i ärenden rörande dispens från samfällt stiftad lag, samt att dispensärenden skulle avgöras i justitiekonselj i närvaro av två justitieråd respektive

¹⁸ *Wedberg*, Nådefrågor historiskt belysta (Malmö 1926) s. 10 not 2.

¹⁹ KSt 16/5 1840 (nr 14) ang. fördelning av ärendena mellan statsdepartementen. Föreskriften upprepades i KSt 31/3 1900 (nr 12).

²⁰ KInstr 3/7 1840 (nr 42) för justitie-statsdepartementet § 1.

²¹ KInstr 30/12 1876 (nr 60 s. 1) för nedre justitierevisionen § 2:2. Föreskriften upprepades i KInstr 16/12 1901 (nr 103) § 2:2.

²² Med »dithörande författningar» torde ha åsyftats de kungl. förordningar och förklaringar, varigenom 1734 års lag tid efter annan hade ändrats eller kompletterats.

²³ Jfr *Naumann II* s. 162.

regeringsråd.²⁴ Och i *Hammar skjölds* betänkande om inrättande av en administrativ högsta domstol eller regeringsrätt hade föreslagits ett tillägg till dåvarande RF § 25 av innebörd, att regeringsrätten borde höras över ansökningar om befrielse från eller lindring i någon genom lagakraftgående beslut fastställd skyldighet eller påföljd i andra fall än där fråga var om nåd i brottmål.²⁵ Den sålunda föreslagna utvidgningen av KMts skyldighet att i dispensärenden höra representanter för domaremakten kom emellertid ej att förverkligas. Tvärtom upphävdes 1909 de dittills gällande föreskrifterna om nedre justitierevisionens och högsta domstolens medverkan i ärenden rörande dispens från allmänna lagen eller dithörande författningar; ansökningar i dylika ärenden skulle därefter ingivas icke, såsom dittills skett, till justitierevisionsexpeditionen utan till justitiedepartementet.²⁶ I 1920 års departementsstadga bortföll föreskriften, att ärenden rörande dispens från allmänna lagen eller dithörande författningar hörde till justitiedepartementet; avgörande för dispensärendenas fördelning mellan statsdepartementen har därefter varit endast frågornas materiella beskaffenhet.

De tidigare formerna för domaremaktens medverkan i dispensärendena ha emellertid i viss mån fått en ersättning däri-genom, att regeringsrätten har att avgiva utlåtande över dispensansökningar, vilka göras i samband med besvär, som höra till regeringsrättens prövning; regeringsrätten äger även i samband med avgörande av besvär hemställa hos KMt i statsrådet om dispens från gällande stadganden.²⁷ Motsvarande befogenheter ha tillagts kammarrätten i vissa besvärs- och anmärk-

²⁴ Mot. 1899 II: 232; KU 1899: 10, 12. (Jfr mot. 1897 II: 159; KU 1897: 8).

²⁵ *Hammar skjöld* s. 262, 274 f.

²⁶ KK 27/5 1909 (nr 80 s. 1). — Genom lagar 26/5 1909 (nr 38 s. 9 och 10) genomfördes motsvarande ändringar beträffande ansökningar om äktenskapsskillnad i dispensväg samt om rättelse och förklaring i gjorda fideikommissförfattningar; i fideikommissärenden skulle dock RegR höras, ett förfarande som sedan avskaffades genom lag 5/3 1926 (nr 37).

²⁷ Lag 26/5 1909 (nr 38 s. 3) om KMts regeringsrätt 4 §. — En dylik befogenhet för RegR hade föreslagits redan i KSkR 1856: 34 s. 43 (§ 3).

ningsmål, som tidigare ha tillhört regeringsrättens prövning, men i vilka kammarrätten numera är högsta instans.²⁸ Dessutom kvarstår möjligheten att KMt genom remiss inhämtar de högsta dömande instansernas yttranden i dispensärenden.²⁹ Någon garanti för att dessa få yttra sig finnes emellertid ej, när en dispensansökan göres utan samband med anförda besvär.³⁰

²⁸ KK 12/12 1924 (nr 528) med föreskrifter ang. fullföljd av talan i vissa besvär- och anmärkningsmål m. m. 4 §.

²⁹ RegR:s yttrande inhämtas i praktiken tämligen ofta, medan HD:s yttrande numera sällan torde inhämtas i dispensärenden. Att remiss kan ske till kammarrätten, förutsättes i KInstr 18/12 1942 (nr 978) för kammarrätten 18 § 2 mom. 2 st.

³⁰ *Hammar skjölds* ovannämnda förslag ang. tillägg till RF § 25 skulle ha botat denna brist i vissa fall. — Vikten för en konsekvent praxis av att RegR:s yttrande inhämtas även där besvär ej anförts underströks av *Herlitz* i FK 1939: 40 s. 5 ff.

II. DISPENSBEGREPPET

Behandlingen av konungens dispensmakt enligt gällande svensk rätt förutsätter, att undersökningsområdet först avgränsas genom en bestämning av dispensbegreppet. Detta begrepp definieras ingenstades i lagstiftningen, vilken f. ö. i regel undviker termen dispens och i stället brukar sådana ord som tillstånd, undantag, befrielse eller eftergift. Enda möjligheten är då att utgå från det hävdvunna, i den statsrättsliga doktrinen utvecklade dispensbegreppet. I den mån detta är oklart eller omdiskuterat, bör det kunna bli föremål för en viss precisering. Härvid bör eftersträvas dels en klar och motsägelsefri begreppsbildning, dels en sådan utformning av dispensens kriterier, att dessa i möjligaste mån anknyta till väsentliga positivrättsliga problemkomplex.

Dispensbegreppets bestämning behöver i och för sig ej innefatta mera än ett angivande av dispensens särskilda kännetecken. Det är närmast detta som kommer att ske i det följande (1 §). I doktrinen har man emellertid stundom gått ett steg längre och sökt fastställa dispensens inre väsen, dess »rättsliga natur», för att genom detta mellanled sammanknyta dispensens rättsgrund och dess rättsverkningar. Dessa försök komma här att göras till föremål för en kritisk granskning (2 §).

1 §. DISPENSSENS SÄRSKILDA KÄNNETECKEN

Inom den statsrättsliga doktrinen råder i stort sett enighet om dispensbegreppets väsentliga kriterier, även om dessa uttryckas i skiftande formuleringar. I anslutning till den gängse begrepps-

bildningen kan dispensen definieras som *ett av ett offentligt organ meddelat gynnande beslut, varigenom ett undantag från en författningsbestämmelse medgives för ett särskilt fall*. Denna definition innefattar fem kriterier: att dispensen är *ett gynnande beslut* (1), att den meddelas av *ett offentligt organ* (2), att den innebär ett undantag från *en författningsbestämmelse* (3), att den har karaktären av ett verkligt *undantag* (4), samt att den avser *ett särskilt fall* (5). Dessa kännetecken komma här att närmare preciseras till sin innebörd, samtidigt som deras rättsliga relevans i korthet skall antydvas.

De meningsskiljaktigheter rörande dispensbegreppets omfång, som förekomma i litteraturen, hänföra sig huvudsakligen till *dispensens verkningar i det konkreta fallet* (6). Det kan diskuteras, om man som dispenser bör beteckna sådana beslut, som i något avseende ha även andra verkningar än den rent negativa att hindra tillämpningen av en författningsbestämmelse. Man kan här uppställa dels ett strikt och dels ett mera omfattande dispensbegrepp; att betrakta det ena av dessa begrepp som det enda riktiga synes tämligen ofruktbart. I det följande komma de avvikande formerna av dispens, samtidigt som deras särart beaktas, att medtagas i framställningen, i den mån de vid sidan av sina speciella drag förete samma grundläggande kännetecken som de »egentliga» dispensererna.

1. En dispens är *ett gynnande beslut*, i regel meddelat på ansökan av samma person, till vars förmån det gäller. För den enskilde betungande avvikelser i särskilda fall från gällande författningar räknas däremot ej som dispenser. Denna distinktion är av betydelse ej endast ur systematisk utan även ur praktisk synpunkt, då KMTs befogenhet att inom ramen för sin styrelsemakt meddela betungande beslut är bunden vid ett normmässighetskrav, som ej med samma styrka gör sig gällande i fråga om gynnande beslut.¹

Dispensens karaktär av ett gynnande beslut utesluter ej i och

¹ Se nedan s. 90.

för sig, att en dispens i vissa avseenden kan ha ogynnsamma biverkningar. De gränser, som i detta avseende gälla för dispensmakten, komma i den följande framställningen att bli föremål för särskild behandling (kap. V).

2. Att en dispens är ett beslut av *ett offentligt organ*, förutsättes i alla definitioner, även om det ej alltid utsäges. Som dispensgivande organ ifrågakomma enligt svensk rätt förutom KMt även riksdagen (i finansiella frågor) samt enligt särskilda författningar olika statliga och kommunala förvaltningsorgan. För domstolarna är däremot dispensgivningen typiskt sett en främmande uppgift.²

En privat rättshandling kan ej betraktas som en dispens i statsrättslig mening. Utanför det här behandlade dispensbegreppet falla sålunda de »dispenser», som meddelas av organisationer i arbetskonflikter, liksom även eftergifter av privaträttsliga rättsanspråk samt överenskomna avvikelser från dispositiva rättsregler.³ En annan sak är, att dispens i vissa fall får meddelas endast under förutsättning av en privat överenskommelse.⁴

Beslut av offentliga organ kunna ha karaktären av privaträttsliga rättshandlingar, även om de dessutom är underkastade särskilda offentlighetsrättsliga regler om beslutanderätt och beslutsförfarande. I sina privaträttsliga relationer har staten samma möjligheter att eftergiva sina lagliga rättsanspråk som ett enskilt subjekt. För att en ekonomisk disposition, som företages av ett offentligt organ med avvikelse från gällande för-

² Den gängse beteckningen »dispens» för prövningstillstånd enligt RB 54:9 är mindre korrekt; det är här ej fråga om något lagundantag utan om ett tillstånd (jfr nedan s. 55 ff.). — Återställande av försutten tid enligt RF § 19 skulle möjligen kunna betecknas som en art av dispens i vidsträckt mening (jfr nedan s. 156).

³ *Ekelöf*, Processuella grundbegrepp och allmänna processprinciper (Sthlm 1956) s. 137, vill beteckna dispositiva rättsregler med den nyskapade termen »dispensiva» regler. Inom statsrätten är den riktiga termen »dispensabel» (däremot icke »dispensibel», jfr nedan s. 116 not 2).

⁴ Se t. ex. NRL 2:68 och BySt 63 § 1 mom. 3 st. Jfr även äldre GB 13:2.

fattningar, skall kunna anses innefatta en dispens, måste krävas, att författningen i fråga gäller offentligrättsliga förhållanden, d. v. s. förhållanden i vilka det allmänna med nödvändighet är part. Som dispenser böra i enlighet härmed betraktas undantag från skatteförfattningar och från författningar rörande utbetalning av statsmedel.⁵

3. En dispens innebär ett undantag från *en rättsregel, ingående i en allmän författning*, d. v. s. från en generell norm, uttryckt i fixerad språklig form och utgående från ett offentligt organ.

Som dispens bör sålunda ej betecknas ett beslut, som enbart innebär befrielse från en förpliktelse, grundad på en dom, en förvaltningsakt eller en privat rättshandling.⁶ Vad dispensen befriar från är tillämpningen av *en generell regel*. Att en dispens från en författningsbestämmelse samtidigt kan tänkas befria från följderna av en förvaltningsakt, är ett förhållande, som kommer att uppmärksammas i den följande framställningen.⁷

Den norm, från vars tillämpning dispensen befriar, bör vidare ingå i en allmän författning och sålunda vara *uttryckt i fixerad språklig form*. Avvikelser från sedvanerättsliga normer eller från domstolars eller myndigheters praxis betecknas ej som dispenser.⁸ Domstolar och myndigheter torde visserligen ej vara ovillkorligen bundna vid sin egen tidigare praxis utan kunna avvika från denna; men avvikelsen bör då utgöra ett led i en ny, i och för sig konsekvent praxis och kan därför ej jämföras med en dispens. Och att KMt genom förhandsdirektiv i ett enskilt fall skulle kunna ålägga en domstol eller myndighet

⁵ Jfr nedan s. 103 f.

⁶ Den upplösning av äktenskap »i dispensväg», som kunde ske enligt KF 27/4 1810, innebar befrielse från ett bestående privaträttsligt rättsförhållande och kan därför ej betecknas som en dispens i egentlig mening. Jfr ang. den kanoniska rättens terminologi ovan s. 8.

⁷ Jfr nedan s. 64 f., 184 ff.

⁸ Jfr *Staedler* s. 22 f.

att avvika från sin tidigare praxis, måste anses principiellt uteslutet. Först när en myndighet har fattat ett formligt beslut, kan det tänkas, att KMt med avvikelse från myndighetens praxis ändrar detta beslut; men den väsentliga frågan kommer då att gälla KMts rätt att ändra själva beslutet.⁹ Frågan om möjligheten till »dispens» från oskrivna rättsregler saknar därför större praktisk betydelse.

Att den norm, från vilken undantag sökes, skall ingå i en allmän författning, innebär vidare, att normen skall härröra från *ett offentligt normgivande organ* och sålunda ingå i den statliga rättsordningen. Den bör ha tillkommit genom en lagstiftningsakt i vidsträckt bemärkelse. Normen kan ha beslutats av KMt, riksdagen eller annat statsorgan (t. ex. centralt ämbetsverk eller länsstyrelse), men den kan även med stöd av allmän författning ha beslutats av ett kommunalt organ, med eller utan fastställelse av statlig myndighet. Undantag från normer av privat ursprung böra, om de överhuvudtaget kunna beviljas av offentliga organ, ej betecknas som dispenser. Permutation, d. v. s. ändring av eller undantag från donations- eller testamentsvillkor, är ett rättsinstitut för sig, som bör särhållas från dispens och kräver sin egen behandling.¹⁰ Ett särskilt problem erbjuda sådana stadgar för juridiska personer, som ha beslutats av dessas medlemmar eller delägare och stadfästs av KMt eller annat statsorgan; ett av KMt beviljat undantag från stadgarna torde böra betecknas som dispens, i den mån därigenom endast undanröjes det hinder mot undantag, som ligger i KMts stadfästelse, medan det beslut av rättssubjektets egna organ, som

⁹ Jfr nedan s. 193 ff.

¹⁰ Jfr *Rydin* s. 8 f.; *Naumann* II s. 164 f.; *Åström* s. 309 ff.; *Sundberg* s. 383 ff.; *Hessler*, Om stiftelser (Sthlm 1952) s. 388 ff.; *Staedler* s. 39 f. — Permutation kan innebära antingen en varaktig ändring av ett privat förordnande eller ett tillfälligt undantag därifrån; det är närmast avvikelser av sistnämnda slag, som äro jämförbara med dispenser (jfr *Hessler* s. 455 ff.). — Någon annan grund för permutationsrätten än konstitutionell sedvana torde ej kunna påvisas, utom såvitt gäller fideikommissförordnanden. Jfr ang. HD:s principiella uppfattning 1810 ovan s. 41 not 14.

därutöver kan erfordras, får karaktären av en privaträttslig rättshandling.

4. Till dispensens väsentligaste kännetecken hör dess karaktär av *undantag* från en allmän regel. En dispens meddelas *mot lagen*, icke enligt densamma. Den skall icke innebära rättstillämpning utan tvärtom ett genombrytande av en rättsregel. Härei ligger dels att dispensen till sitt innehåll skall avvika från en rättsregel, dels att den skall framstå som en extraordinär åtgärd.

Ett motsatsförhållande mellan dispens och norm låter sig lättast konstateras, när *normen har ett preciserat innehåll*. En föreskrift om viss ålder för ingående av äktenskap eller om viss examen för tillträde till offentlig tjänst lämnar knappast rum för någon tvekan, huruvida dispens i ett visst fall är erforderlig eller ej. Om normen däremot medger en närmare rättsbestämning genom *tolkning eller skönsmässig prövning*, kan en för den enskilde gynnsam tillämpning av normen inom ramen för tolkning eller fritt skön ej anses innefatta en dispens. Först om gränsen för den tillämpande myndighetens prövningsfrihet överskrides, blir det fråga om en avvikelse från regeln. Då denna gräns ofta är elastisk, kan det stundom vara svårt att skilja mellan dispens och normtillämpning. Enligt MedbL 6 § äger KMt vid naturalisation dispensera bl. a. från kravet på hederlig vandel; i gränsfall kan det givetvis vara svårt att avgöra, om dylik dispens är erforderlig, eller om naturalisationen kan grundas enbart på en välvillig bedömning av vederbörandes levnadsätt.¹¹ Trots dessa svårigheter är det i praktiken ofrånkomligt, att gränsen mellan dispens och välvillig normtillämpning hålles klar, särskilt i sådana fall, där den myndighet, som har att tillämpa normen, saknar dispensrätt.

Genom sin extraordinära karaktär skall dispensen skilja sig från *vanliga gynnande förvaltningsakter*. Gränsdragningen är

¹¹ Jfr *Staedler* s. 25. Se även FT 1951 s. 113 (bedömning av fysisk lämplighet för polistjänst).

av särskild betydelse, när det gäller att hålla isär å ena sidan dispenser från förbudsregler, å den andra ordinära *tillstånd* till en eljest förbjuden verksamhet; men även vid andra typer av beslut kan distinktionen bli aktuell. Helt allmänt kan skillnaden mellan dispens och tillstånd anges sålunda, att beviljandet av en dispens är en extraordinär åtgärd men beviljandet av ett tillstånd något normalt; dispensen innebär avvikelse från en regel men tillståndet tillämpning av en regel.¹²

Där dispens från en författning kan beviljas utan stöd av något stadgande i författningen, kan en dispens åtminstone formellt sett med lätthet skiljas från ett med stöd av författningen meddelat tillstånd; en annan sak är, att dispensgivningen, om den får alltför stor frekvens, i realiteten kan övergå till att bli en ordinär tillståndsgivning.¹³ Då dispensgivningens frekvens bör vara beroende av de principer, som kunna uppställas för dispensmaktens utövning, och då dessa principer förutsätta ett givet dispensbegrepp, synes det enda möjliga vara att för dessa fall bestämma dispensbegreppet efter rent formella kriterier.¹⁴

Större svårigheter erbjuder distinktionen mellan dispens och tillstånd i sådana fall, där dispensen i likhet med tillståndet meddelas med stöd av ett bemyndigande i allmän författning. Problemet kan knappast lösas på det enkla sättet, att man betraktar dispensen som en ordinär förvaltningsakt, så snart den meddelas med stöd av ett uttryckligt bemyndigande. Den statsrättsliga frågan, i vad mån dispens kräver stöd i bemyndigande eller ej, förutsätter nämligen ett dispensbegrepp, som är helt oberoende av den eventuella existensen av ett bemyndigande. Uppenbart är, att en dispens kan ha samma kraktär av ett extraordinärt undantag från en huvudregel, oavsett om den meddelas med stöd av bemyndigande eller ej. Införandet av ett dispensbemyndigande beror av helt andra skäl än att dispensen skulle vara en ordinär förvaltningsakt; detta framgår särskilt

¹² Jfr *Staedler* s. 18 ff.

¹³ Jfr *Staedler* s. 29 f. ang. tidigare praxis rörande lotteritillstånd.

¹⁴ Jfr ang. dispensgivningens frekvens nedan s. 203.

klart, när bemyndigandet innehåller, att dispens får meddelas endast på »synnerliga skäl». Skillnaden mellan dispens och tillstånd måste därför, där båda grunda sig på bemyndigande, bestämmas efter materiella kriterier.

Vid fastställandet av denna skillnad måste lagens mening vara avgörande. Vad som enligt lagen är avsett att vara en extraordinär åtgärd är en dispens och icke ett tillstånd. Visserligen är det tänkbart, att vad som varit avsett som dispens genom en frikostig och samtidigt konsekvent praxis de facto förvandlas till en rutinmässig tillståndsgivning. Men myndigheterna äro dock skyldiga att följa de principer för dispensgivningen, som kunna utläsas ur lagen. Om dessa principer skola ha någon mening, måste de förutsätta ett dispensbegrepp, som är oberoende av den faktiska dispensexpraxis. Dispensbegreppet bör därför bestämmas med ledning av lagens innebörd och oberoende av dess tillämpning.

Oftast framgår det mer eller mindre klart av lagens innehåll, om lagstiftaren har önskat genomföra en enhetlig reglering genom generella normer men av hänsyn till risken för obilliga eller ur det allmännas synpunkt skadliga konsekvenser av reglernas stelhet har lämnat en möjlighet till undantag öppen, eller om han har velat reglera ett område av samhällslivet genom förmedling av mer eller mindre normbundna individuella beslut. I det förra fallet ligger den rättsliga normeringens tyngdpunkt på själva förbudsreglerna, medan dispensbemyndigandet ej preciserar förutsättningarna för medgivande av undantag närmare än genom krav på »särskilda skäl» eller »synnerliga skäl». I det senare fallet däremot behöver förbudsregeln ej innehålla mer än att en viss verksamhet är tillåten endast med vederbörligt tillstånd, medan förutsättningarna för meddelande av tillstånd kunna vara mer eller mindre noggrant angivna i författningen. Typiskt sett har förbudsregeln ett självständigare innehåll vid dispens än vid tillstånd, samtidigt som förutsättningarna för meddelande av ett gynnande beslut äro noggrannare reglerade vid tillstånd än vid dispens. Den dispensgivande myndigheten

är därför mindre normbunden i sin prövning än den tillståndsgivande men är samtidigt underkastad ett strängare krav på återhållsamhet i sin praxis.

Tydligt är, att de nu angivna materiella skillnaderna mellan dispens och tillstånd endast äro relativa, och att gränsdragningen måste bereda svårigheter i en del fall, där lagens mening icke kan utrönas med full klarhet. De praktiska olägenheterna härav torde dock vara ringa. En skarp gränsdragning mellan dispens och tillstånd skulle ha varit nödvändig, om vi hade haft en grundlagsbestämmelse av innebörd, att rätt att dispensera från lag kan uppdragras endast åt KMt men icke åt underordnad myndighet;¹⁵ en lag skulle då ej kunna uppdraga åt lägre statsorgan att företaga annat än vanliga förvaltningsakter. I svensk rätt har distinktionen mellan dispens och tillstånd endast funktionen att avgränsa det område, inom vilket frågan om behövligheten av författningsbemyndigande kan bli aktuell, och att samtidigt ge ett uttryck åt de principer för den beslutande myndighetens praxis, som kunna utläsas ur vederbörande författning.

5. Till dispensens väsentliga kännetecken hör slutligen dess *individuella karaktär*. En dispens skall avse *ett särskilt fall*. Härigenom skiljer den sig från ett generellt beslut, varigenom en författningsbestämmelse, utan att formellt upphävas, sättes ur kraft för en viss tid eller för ett lokalt begränsat område.¹⁶ Till det yttre skiljer sig dispensen typiskt sett från ett normbeslut av sistnämnda slag därigenom, att den meddelas efter ansökan av den enskilde (eller stundom på hemställan av myndighet) och blir föremål för individuell delgivning, medan normbeslutet fattas *ex officio* och delgives allmänheten genom

¹⁵ Jfr ang. Finland ovan s. 23.

¹⁶ Bemyndiganden för lokala organ att sätta författningsstadganden ur kraft för ett visst område finnas i butikstängningslagen 21/7 1948 (nr 608) 6 §, BySt 73 och 98 §§, brandstadgan 15/7 1944 (nr 522) 51 § och HSt 13 § 2 mom. (jfr RÅ 1927: 50).

offentligt kungörande. Det är emellertid ej tillräckligt att kunna särskilja dispenser och normbeslut efter sådana kriterier, då den yttre form, vari besluten framträda, i sista hand är beroende av deras innebörd. Att skarpt åtskilja dispenser och normbeslut efter deras innebörd är givetvis förenat med vissa svårigheter, då de akter, varigenom tillämpningen av en författningsbestämmelse hindras, teoretiskt sett kunna ordnas i en obruten serie alltefter sin mer eller mindre generella eller individuella karaktär, och då det är vanskligt att exakt angiva de kriterier, som skola bestämma dispensens individuella karaktär.¹⁷ Icke desto mindre är distinktionen praktiskt outhärlig, då den i viss utsträckning är avgörande för omfånget av vederbörande myndigheters kompetens.

Distinktionen mellan dispenser och normbeslut är visserligen ej alltid av praktisk betydelse. KMts befogenhet att medgiva undantag från författningar, som utfärdats av KMt ensam, måste sålunda anses omfatta såväl generella som individuella undantag.¹⁸ Och ett uttryckligt bemyndigande i en författning kan stundom avse båda slagen av undantag.¹⁹ Men det är långtifrån alltid som en normgivningskompetens även medför befogenhet att medge dispenser i särskilda fall.²⁰ Och ett bemyndigande i en författning att meddela undantag från densamma avser i regel antingen enbart generella²¹ eller enbart individuella beslut.²²

Om det står klart, att en myndighets kompetens omfattar endast beviljande av individuella undantag, gäller det att finna

¹⁷ Jfr å ena sidan *Herlitz*, Lagst. s. 577, å andra sidan *Malmgren*, Sv. förf. II s. 94 not 2.

¹⁸ Jfr nedan s. 90. Detsamma gäller riksdagens rätt att medge undantag från finansiella författningar; se nedan s. 105.

¹⁹ Jfr *Herlitz*, Föreläs. III s. 602 not 3.

²⁰ Jfr nedan s. 72 f., 88 f., 101.

²¹ Jfr ovan not 16 samt RÅ 1930 K 56 (ang. bredden av hjulringar å arbetsåkdon på landet).

²² Se RÅ 1949: 29 (BySt 71 §) och NJA 1954: 532 (dispensbemyndigande i avlöningsreglemente). Jfr dock JO 1956: 202 (utvisningsbeslut generellt upphävd med stöd av bemyndigande i UtLL).

de kriterier, efter vilka ett undantags individuella karaktär bör bestämmas. Först och främst torde den regeln kunna uppställas, att en dispensbefogenhet endast omfattar beslut till förmån för en viss eller vissa konkret angivna, fysiska eller juridiska personer, medan beslut till förmån för en obestämd eller blott abstrakt angiven personkrets förutsätter en normgivningsbefogenhet. Denna begränsning är emellertid icke tillräcklig. Dispensen skall ju enligt gängse terminologi avse ett särskilt fall. En dispensbefogenhet kan i regel ej antagas innefatta en rätt att varaktigt och fullständigt undantaga ett visst subjekt från tillämpningen av en författningsbestämmelse, d. v. s. att meddela ett beslut, som enligt äldre terminologi skulle ha betecknats som ett privilegium. Dispensbeslutets tillämpningsområde måste vara begränsat ej endast i subjektivt utan även i objektivt hänseende. En dispens från släktskapshinder för ingående av äktenskap kan endast avse ett visst tillämnat äktenskap, och en byggnadsdispens kan gälla endast ett visst byggnadsföretag. Att en dispens på detta sätt skall avse ett särskilt fall, hindrar dock ej, att den indirekt kan ha varaktiga verkningar; en byggnadsdispens innefattar sålunda tillstånd ej endast att uppföra byggnaden utan även att därefter bibehålla densamma. Likaså ligger det i sakens natur, att en dispens, som innebär befrielse från en positiv förpliktelse, t. ex. värnplikt eller vaccinationsplikt, kan ha mer eller mindre varaktig verkan. Däremot torde en dispensbefogenhet, som är begränsad till att avse individuella undantag, ej kunna utnyttjas för att meddela ett varaktigt undantag för ett visst subjekt, avseende ett obestämt antal framtida fall.

6. Inom doktrinen ha olika uppfattningar framförts beträffande dispensbegreppets omfång med avseende å *dispensens verkningar i det konkreta fallet*. Enligt en riktning utmärkes dispensen av sin rent negativa effekt; dess enda funktion består i att den hindrar lagen att verka i det särskilda fallet, och dispensen kan sålunda varken grunda några rättigheter eller befria

från lagens redan inträdda rättsverkningar. Enligt en annan uppfattning bestå tvärtom dispensens verkningar just däri, att den grundar rättigheter eller upphäver förpliktelser.²⁸ Den förra meningsriktningen representerar utan tvivel det mest renodlade dispensbegreppet. Dispensens väsentligaste kännetecken är, att den hindrar lagens tillämpning i ett särskilt fall. Andra verkningar av ett beslut bidra ej till att känneteckna det som en dispens. En annan sak är, att ett beslut, som hindrar lagens tillämpning, därutöver kan ha andra, mera positiva verkningar. Beslutet innefattar då både en dispens och något därutöver.

Om man skall komma till någon klarhet över dispensbegreppets avgränsning med hänsyn till dispensens verkningar i det konkreta fallet, kräves emellertid en undersökning dels av vad dispensens negativa verkan innebär, dels av de olika sätt, på vilka ett dispensbeslut kan innebära något utöver det rent negativa, att det hindrar lagens tillämpning.

De rättsregler, vilkas tillämpning kan hindras genom en dispens, kunna med avseende å sin innebörd indelas i två huvudtyper: förpliktande och gynnande rättsregler. Dispensen hänför sig vid dessa båda typer till skilda led i rättsregeln, om man uppdelar denna i beskrivningen av rättsfakta (rekvisit, förutsättningar) och angivandet av den handling, som påbjudes, förbjudes eller tillåtes (handlingsmönster).

Vid de förpliktande rättsreglerna hänför sig dispensen till själva handlingsmönstret (förbudet eller påbudet) och innebär, att en viss handling får företagas eller underlåtas utan hinder av ett visst författningsstadgande. Praktiskt sett medför dispensen, att rättsregelns åtlydnad ej kan genomdrivas med eljest tillgängliga tvångsmedel, och att regelns åsidosättande ej kan medföra straff eller andra påföljder. Av denna typ äro bl. a. dispenser inom byggnads- och hälsovårdslagstiftningens områden samt befrielse från värnplikt, vaccinationsplikt och skattskyldighet.

²⁸ Se närmare nedan s. 66 ff.

På helt annat sätt verkar en dispens från en gynnande rättsregel. Dispensen hänför sig här ej till handlingsmönstret utan till rekvisitledet i rättsregeln. Den enskilde befrias genom dispensen från villkoren för erhållande av en förmån, vilken i regel beviljas genom en gynnande förvaltningsakt. Dispensen innebär, att en viss omständighet förklaras ej utgöra hinder för erhållande av förmånen. Praktiskt sett medför dispensen, att ett visst hinder för meddelande av ett gynnande beslut undanröjes; då andra hinder eller motskäl kunna kvarstå, innebär den däremot ej med nödvändighet, att den sökta förmånen måste beviljas.²⁴ Som exempel på dispenser av denna typ må nämnas äktenskapsdispens, körkortsdispens, dispens från kompetensvillkor för sökande av tjänst eller avläggande av examen, dispens från villkor för statsbidrag och dispens från ansöknings-tider.

Dispensens negativa verkan yttrar sig sålunda på olika sätt vid förpliktande och vid gynnande rättsregler. Vid de förra består den i en tillåtelse till en handling eller underlåtenhet, vid de senare i öppnandet av en möjlighet till erhållande av en rättslig förmån.²⁵

Ett beslut, som på något av dessa sätt hindrar tillämpningen av en rättsregel, kan emellertid samtidigt ha andra verkningar i olika avseenden. I doktrinen bruka dessa verkningar angivas så, att dispensen på ett eller annat sätt ingriper i föreliggande konkreta rättsförhållanden. Detta kan emellertid ske på flera olika sätt. I det följande skola behandlas fyra olika grupper av fall, där ett dispensbeslut kan innebära något mera än det rent negativa, att det hindrar lagens tillämpning.

²⁴ Jfr t. ex. RÅ 1938 E 166. — Dispensen innebär således icke en befallning till vederbörande myndighet att bevilja en sökt förmån, endast ett åläggande att pröva frågan om förmånens beviljande (jfr *Staedler* s. 42).

²⁵ Jfr *Kormann*, System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte (Berlin 1910) s. 120 f., där skillnad göres mellan dispenser, som medge en handlingsfrihet (»Dürfen»), och sådana, som grunda en rättslig handlingsförmåga (»Können»).

a) Ett beslut kan stundom innefatta *en kombination av en dispens och en positivt verkande förvaltningsakt*. Dispensen och huvudbeslutet sammansmälta då formellt sett till en enhet. Som exempel på denna företeelse må nämnas dispens i naturalisationsärenden enligt MedbL 6 § 2 st., dispens enligt BySt 170 § i förening med byggnadslov enligt BySt 76 § samt sådan dispens från en skatte- eller statsbidragsförfattning, som tillika innefattar en eftergift av en statens fordran eller en utanordning av statsmedel. Huruvida dispens och huvudbeslut på detta sätt komma att förenas eller icke, är helt beroende av den rådande kompetensfördelningen mellan myndigheterna. Om befogenheten att företaga gynnande förvaltningsakter av ett visst slag har anförtrotts åt en lägre myndighet men rätten att dispensera från förutsättningarna för meddelande av ett dylikt beslut har förbehållits KMt, blir dispensen klart skild från huvudbeslutet. Men om beslutanderätten även i dispensfrågor decentraliseras och anförtros åt den lägre myndigheten, komma dispens och huvudbeslut att sammansmälta; likaså, om både dispens och huvudbeslut meddelas av KMt. Att en dispens på detta sätt förenas med ett annat beslut, kan ej ändra dispensens principiella innebörd. För att ett dylikt kombinerat beslut ej skall framstå som ett uttryck för godtycke, bör det givetvis formuleras så, att det klart framgår, att det innefattar en dispens.

b) Dispens meddelas i regel före den handling, som den avser att möjliggöra (*ante factum*, *a priori*). Om dispens kan meddelas även *i efterhand* (*post factum*, *a posteriori*), uppkommer frågan, om en dylik dispens möjligen har en positiv effekt såtillvida, att den upphäver lagens redan inträdda konkreta verkningar. Är dispens i efterhand möjlig, och verkar den i så fall retroaktivt, »*ex tunc*» och ej endast »*ex nunc*»? Detta problem kommer att undersökas närmare i det följande (kap. VI). Även om en dispens i efterhand skulle ha nyssnämnda verkan, har den dock ett väsentligt drag gemensamt med en i förväg given dispens: båda avse undantag från samma regel och befrielse

från samma primära förpliktelse. Det finns därför ingen anledning att utsöndra försenade dispenser från dispensbegreppet.

c) Från dispens i efterhand har man att skilja *dispens från påföljdsregler*. En sak är befrielsen från en primär förpliktelse, även om denna sker i efterhand, en annan är befrielsen från påföljderna av en primär förpliktelses åsidosättande. I doktrinen har man ofta skilt befrielse från rättsliga påföljder eller »restitution» från den egentliga dispensen, detta av den anledningen, att befrielsen här skulle innebära ett upphävande av en redan inträdd rättsförlust, d. v. s. ett ingepp i det konkreta rättsläget, som är oförenligt med dispensens rent negativa verkningssätt. Detta synes dock vara en onödig rättsideologisk konstruktion; enklare är att betrakta restitutionen som en underart av dispens, närmare bestämt som en dispens från en påföljdsregel. Detta slag av dispens kräver emellertid en särskild behandling på grund av den speciella regleringen av de två närliggande rättsinstituten benådning och återställande av försutten tid (kap. VII).

d) Ej sällan sökes dispens, först sedan ett för den enskilde ogynnsamt *beslut i saken redan har meddelats*, och eventuellt i samband med överklagande av detta beslut. Härvid inställer sig frågan, om en beviljad dispens från en författningsbestämelse samtidigt kan undanröja verkningarna av det meddelade beslutet, eller om beslutets rättskraft möjligen lägger hinder i vägen härför. Denna fråga bör ses i samband med spörsmålet, vilka befogenheter KMt överhuvud äger att annorledes än efter besvär undanröja av lägre myndigheter meddelade beslut. Man talar här stundom om ett upphävande »i dispensväg» av meddelade beslut. Denna terminologi bör dock betecknas som oegentlig, i den mån KMts beslut endast avser befrielse från verkningarna av en förvaltningsakt och icke undantag från någon allmän rättsregel. På grund av företeelsernas nära inbördes samband kommer emellertid upphävande av beslut »i dis-

pensväg» här att behandlas tillsammans med egentliga dispensers verkan på redan meddelade beslut (kap. VIII).

2 §. DISPENSENS »RÄTTSLIGA NATUR»

Den statsrättsliga doktrinen har vid sin undersökning av dispensbegreppet icke nöjt sig med att avgränsa dispensen från andra företeelser utan även sökt fastställa dispensens »rättsliga natur». Detta innebär, att man har ansett det höra till dispensens begrepp, att den är en yttring av en bestämd konstitutionell maktbefogenhet. Till dispensens väsen har sålunda ansetts höra dess rättsgrund, och för en rätt förståelse av dispensbegreppet har det ansetts nödvändigt att fastställa denna rättsgrund. Sedan dispensens rättsliga natur har konstaterats, har man även menat sig kunna draga viktiga praktiska slutsatser därav.

Frågan om dispensens rättsliga natur har icke berett några större bekymmer i de rättssystem, där alla statliga maktbefogenheter ha varit samlade i en hand. Om man där har betraktat dispensmakten som en naturlig följd av lagstiftningsmakten och i enlighet härmed betecknat dispensen som en (negativ och individuell) lagstiftningsakt, har man icke härigenom satt dispensen i motsatsförhållande till någon annan grupp av styrelseakter. Dispensen har endast varit en bland många yttringar av en och samma styrelsemakt, vilken har kunnat taga sig uttryck i en obruten serie av mer eller mindre generella eller individuella beslut.

Först i de moderna konstitutionella staterna med deras makt-delningsystem har frågan om dispensens rättsliga natur vållat allvarliga svårigheter för doktrinen. Problemet har gällt, om dispensmakten bör betraktas som en yttring av den lagstiftande eller av den styrande (verkställande) makten, och om dispensen följaktligen bör betecknas som en lagstiftningsakt eller som en styrelseakt (förvaltningsakt).

Åtskilliga författare ha undvikit att taga ställning till detta problem eller nöjt sig med att förklara, att dispensen intar en

svårbestämbar mellanställning på gränsen mellan lagstiftningens och förvaltningens områden. Frågan har emellertid ställts på sin spets i den tyska rättspositivistiska doktrinen i slutet av 1800-talet och början av 1900-talet och har där givit upphov till två skarpt åtskilda meningsriktningar.

Enligt den ena åsikten, vilken i Tyskland särskilt har utvecklats av *Hinschius*¹ och *Steinitz*² och i Sverige har fått en anhängare i *Reuterskiöld*,³ är dispensen till sin natur en *lagstiftningsakt*, närmare bestämt av individuell och negativ innebörd. Till lagstiftarens befogenheter hör nämligen enligt denna teori ej endast det abstrakta uppställandet av en regel utan även bestämmandet av de fall, på vilka regeln skall äga tillämpning. Utesluter man regelns tillämpning på ett av fallen, tager man bort något av lagen själv. Dispensen innebär sålunda i realiteten ett partiellt upphävande av lagen, och detta kan ske endast genom lagstiftning. Dispensen måste därför vara en lagstiftningsakt.⁴

Från en förvaltningsakt skiljer sig dispensen enligt denna uppfattning därigenom, att den beslutas mot lagen, icke med stöd av lagen. Dispensen innebär icke rättstillämpning; tvärtom står den dispensgivande myndigheten principiellt lika fri som lagstiftaren. Att dispensen har denna innebörd, står utan vidare klart i sådana fall, där lagstiftaren själv dispenserar utan stöd av något bemyndigande; i de fall åter, där dispens ges med stöd av bemyndigande, innebär bemyndigandet en delegation av lagstiftningsmakt.

Dispensen skall vidare skilja sig från förvaltningsakten däri-

¹ *Hinschius*, *System des katholischen Kirchenrechts* III (Berlin 1883) s. 789 ff.; *Hinschius-Kahl*, art. »Dispensation» i *Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts* I (Tübingen 1911) s. 568 ff.

² *Steinitz*, *Dispensationsbegriff und Dispensationsgewalt auf dem Gebiete des deutschen Staatsrechts* (Breslau 1901) s. 69 ff.

³ *Reuterskiöld*, *Grunddragen af den allmänna rätts- och samhällsläran* (Uppsala 1912) s. 121; *Sveriges grundlag* I s. 44.

⁴ Härav drar *Steinitz* (a. a. s. 73 f.) den egendomliga slutsatsen, att dispenser i princip böra kungöras på samma sätt som lagar.

genom, att den ej har några positiva konkreta rättsverkningar. Dess verkan är rent negativ; den endast hindrar lagens tillämpning i det särskilda fallet. Härav följer, att dispensen principiellt måste avse ett framtida fall. Dispensen förmår däremot icke ändra ett redan uppkommet konkret rättsläge; härför erfordras en särskild akt av positiv innebörd. Såsom lagstiftningsakt verkar dispensen på ett abstrakt plan. Den kan därför ej heller i och för sig grundlägga någon rättighet för den enskilde; dennes vilja spelar överhuvud ingen roll för dispensens bestånd, vare sig den yttrar sig i ett godtagande av eller ett avstående från dispensen, och dispensen kan när som helst återkallas av det beslutande organet, av vars vilja den enbart är beroende.

Mot denna teori resas invändningar av en tankeriktning, som i Tyskland har representerats bl. a. av *Friedberg*,⁵ och som i dispensen vill se en *förvaltningsakt*. Enligt sistnämnda åsikt utövar dispensen sina verkningar på ett annat plan än det, där lagen befinner sig. Dispensen berör icke själva lagen; denna bibehåller sin giltighet in abstracto trots dispensen. Det är endast lagens konkreta rättsverkningar, som hindras eller upphävas genom dispensen; lagen själv blir icke föremål för något partiellt upphävande.

Liksom förvaltningsakter i övrigt innebär dispensen enligt denna uppfattning en rättstillämpning såtillvida, som dispensmakten alltid måste ha stöd i en rättsregel. I de fall, där uttryckligt dispensbemyndigande saknas, måste man förutsätta en oskriven rättsnorm såsom grund för dispensmakten.

Då dispensen i likhet med andra förvaltningsakter utövar sina verkningar på det konkreta planet, finnes vidare enligt samma teori intet hinder för att dessa verkningar i förhållande till det konkreta rättsläget äro positiva. Dispensens konkreta verkningar bestå antingen i att den grundlägger en rättighet (nämligen rätten att utnyttja dispensen) eller i att den upphäver

⁵ *Friedberg*, Lehrbuch des katholischen und evangelischen Kirchenrechts (Leipzig 1909) s. 300 ff.

en redan inträdd förpliktelse. Till dispens bör sålunda räknas även upphävande av lagens redan inträdda rättsverkningar.

Förutom dessa båda renodlade teorier finnes en »blandteori», i Tyskland representerad av bl. a. *Bornhak*⁶ och *Anschütz*,⁷ enligt vilken dispensen är en lagstiftningsakt, när den meddelas av lagstiftaren utan stöd av bemyndigande, men en förvaltningsakt, när den beviljas av ett förvaltningsorgan med stöd av bemyndigande.

De nu skildrade extrema teorierna leda i all sin logiska konsekvens till onaturliga resultat. Å ena sidan överensstämmer det varken med gängse juridisk terminologi eller med dispensinstitutets praktiska utformning att beteckna dispensen som en lagstiftningsakt. Å andra sidan bortskymmes det principiella motsatsförhållandet mellan lagen och dispensen, om man vill rubricera dispensen som en förvaltningsakt i vanlig mening. Båda dessa rationaliseringsförsök medföra en snedvridning av det hävdvunna dispensbegreppet. Förklaringen till det mindre tillfredsställande resultatet av de båda försöken att på ett enhetligt sätt bestämma dispensens rättsliga natur torde vara att söka i två olika omständigheter.

För det första utgå båda teorierna från att dispensen måste medföra en rättsförändring, antingen på det abstrakta eller på det konkreta planet, eller med en annan terminologi en förändring av antingen den objektiva rätten (rättsreglerna) eller den subjektiva rätten (konkreta rättigheter och plikter). Teorierna bygga sålunda på den rättspositivistiska uppfattningen om den objektiva existensen av dels rättsregler, dels rättigheter och plikter, som bestämmas av rättsreglerna. Med en sådan utgångspunkt är det fullt konsekvent att antaga, att dispensen måste medföra en verklig förändring antingen på de abstrakta reglernas plan eller på de konkreta rättigheternas och förpliktelsernas plan. Man har i den ena eller andra riktningen velat pre-

⁶ *Bornhak*, *Grundriss des deutschen Staatsrechts* (Leipzig 1910) s. 108 f.

⁷ *Anschütz* i *Meyer-Anschütz*, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts* (München & Leipzig 1919) s. 763 f.

cisera de gängse definitionernas tal om att dispensen hindrar lagens »verkan» i det enskilda fallet. Utifrån ett mera realistiskt betraktelsesätt torde emellertid dispensens verkan enklast kunna angivas sålunda, att den hindrar lagens tillämpning i ett särskilt fall. Detta behöver ej innebära någon objektiv rättsförändring. Vad som sker är att de personer, som ha att rätta sig efter lagen, ställas inför ett beslut, som gör att de ej följa lagen. Dispensen skjutes in som ett »negativt imperativ» mellan lagen och dess tillämpning. En annan sak är, att detta faktiska skeende kan vara förenat med mer eller mindre klara föreställningar om en förändring på det ideologiska planet, och att dylika föreställningar kunna understödja dispensbeslutets faktiska effektivitet.

Den andra svagheten hos de båda teorierna är, att de blanda in frågan om dispensmaktens rättsliga grund i definitionen av dispensbegreppet och till följd därav driva det logiska konsekvenskravet längre än behövt. Båda teorierna finna det nödvändigt att på ett eller annat sätt härleda dispensmakten ur lagstiftarens vilja. Om dispensen rubbar själva lagens giltighet, måste den vara en lagstiftningsakt, eftersom lagen kan rubbas endast genom lagstiftning. Om å andra sidan dispensen ej berör själva lagen utan endast konkreta rättsförhållanden, måste den vara en förvaltningsakt, som är ställd under lagen och härleder sin kraft ur denna. En förvaltningsakt, som rubbar lagens giltighet, är enligt båda teorierna en logisk orimlighet, eftersom den strider mot de konstitutionella principerna för maktfördelningen inom staten.

En sak är emellertid dispensens begrepp, en annan dess konstitutionella tillåtlighet. Man måste först fastställa, vad man menar med en dispens, innan man börjar diskutera, om och under vilka förutsättningar dispensgivning överensstämmer med statsrättsliga principer. Att redan i dispensbegreppet inlägga svaret på sistnämnda fråga kan knappast befordra tankeredan.

Dispensen är till sitt begrepp ett individuellt beslut, som genombryter en allmän regel. I själva motsättningen mellan be-

slut och regel ligger dispensbegreppets kärnpunkt. Denna motsättning kan ur praktisk synpunkt framstå som en paradox men innebär ingen logisk orimlighet. I sin egenskap av individuellt beslut kan dispensen typologiskt sett betecknas som en styrelseåtgärd eller förvaltningsakt; ur en sådan rubricering böra dock ej dragas några som helst praktiska slutsatser rörande dispensmaktens rättsgrund, gränser eller fördelning mellan statsorganen. Från andra individuella beslut skiljer sig dispensen genom att den genombryter en allmän regel. Under vilka förutsättningar detta är rättsligen möjligt, är en fråga som kan och bör avgöras oberoende av varje förutfattad mening om dispensens »rättsliga natur».

III. DISPENSMAKTEN OCH LAGSTIFTNINGSMAKTEN

Om man utgår från att dispensen är ett individuellt beslut som genombryter en allmän norm, är det tydligt, att dispensmakten icke kan betraktas som en yttring av lagstiftningsmakten utan snarare står i ett motsatsförhållande till den sistnämnda. Den positiva grunden för dispensmakten har man ej att söka i lagstiftningsmakten utan — på samma sätt som beträffande KMTs rätt att fatta individuella beslut i övrigt — antingen i konungens allmänna styrelsemakt eller i ett bemyndigande i allmän författning. Vid en undersökning av förhållandet mellan dispensmakt och lagstiftningsmakt kommer den väsentliga frågan därför att gälla, i vad mån hänsynen till en viss normgivningskompetens tillåter dispensgivning enbart med stöd av konungens allmänna styrelsemakt eller tvärtom kräver ett medgivande från det normgivande organets sida i form av ett dispensbemyndigande. Lagstiftningsmakten utgör sålunda ej en positiv grund för dispensmakten utan sätter en negativ gräns för densamma.

Då hänsynen till riksdagens andel i lagstiftningsmakten har avgörande betydelse för dispensmaktens omfång, kommer den följande framställningen att skilja mellan dispens från författningar, beslutade av KMT och riksdagen samfällt (1 §), och dispens från av KMT ensam utfärdade författningar (2 §). Redan nu må framhållas, att dispenser av finansiell innebörd komma att utbrytas till särskild behandling (kap. IV), då de i vissa väsentliga avseenden följa sina speciella regler.

1 §. DISPENS FRÅN FÖRFATTNINGAR, BESLUTADE AV
KMT OCH RIKSDAGEN SAMFÄLLT

1. I svensk doktrin råder enighet därom, att KMt äger dispensera från en av KMt och riksdagen samfällt stiftad lag endast med stöd av bemyndigande i lagen.¹ Denna princip brukar motiveras med hänsynen till riksdagens andel i lagstiftningsmakten; om KMt utan riksdagens medgivande ägde hindra tillämpningen av samfällt stiftade lagar, skulle riksdagens maktställning som lagstiftningsorgan lätt kunna undergrävas.

I praktiken förekommer det icke, att dispens från samfällt stiftad lag meddelas av KMt och riksdagen gemensamt. Ur teoretisk synpunkt är det emellertid av intresse att undersöka, om dispensgivning i denna form är möjlig. För den, som betraktar dispensmakten såsom ett utflöde av lagstiftningsmakten, framstår det som naturligt, att den förra i princip tillkommer de lagstiftande organen i denna deras egenskap och sålunda skulle kunna utövas av KMt och riksdagen gemensamt, samt att den endast av praktiska skäl har överlämnats till KMt.² Utgår man däremot från att dispensen är en styrelseåtgärd, blir slutsatsen, att dispens från samfällt stiftad lag icke kan meddelas av KMt och riksdagen samfällt utan endast av KMt.³

Den förstnämnda åsikten måste förutsätta, att dispens i princip kan meddelas genom en lagstiftningsakt, samt att de lagstiftande organens befogenheter kunna delegeras. Lagstiftnings-

¹ *Rydin* s. 5; *Rydin*, Svenska riksdagen II: 1 (Sthlm 1878) s. 36; *Nau-mann* II s. 154; *Rabenius* s. 9; *Thulin* s. 219; *Thulin* i NAT 1942 s. 122; *Hagman* s. 52; *Åström* s. 308; *Reuterskiöld* s. 44; *Malmgren*, Sv. förf. II s. 235; *Malmgren*, Sv. grundl. s. 28. Jfr även mot. 1899 II: 232 (ovan s. 46).

² Jfr *Rydin* s. 5: »samma myndighet, som stiftar lag, äger ock att därifrån giva dispens»; *Åström* s. 308: »Från första huvudslaget av lagar d. v. s. de, som stiftas av konung och riksdag gemensamt, kunna alltså endast konung och riksdag gemensamt dispensera. Detta sker på det sätt att konung och riksdag gemensamt genom ett uttryckligt lagbud delegera dispensrätten till konungen.»

³ *Malmgren*, Sv. förf. II s. 234.

akter skulle sålunda kunna ha en individuell innebörd, och den samfällda lagstiftningsmakten skulle följaktligen kunna utövas i lika skiftande former som konungens styrelsemakt. Denna förutsättning är emellertid uppenbart felaktig. I RF:s lagbegrepp ligger utan tvivel inneslutet, att en lag måste vara av mer eller mindre allmängiltig innebörd.⁴ Även om gränsen i detta avseende är svår att exakt angiva, är det tydligt, att beslut som avse enskilda fall ej kunna betecknas som lagar i RF:s mening och sålunda ej kunna fattas i lagstiftningsens former. Det är därför ej enbart av praktiska skäl, som riksdagen ej befattar sig med dispensgivning från samfällt stiftade lagar.⁵ Om dispens från samfällt stiftad lag skulle vara en yttring av lagstiftningsmakten, skulle vidare ett dispensbemyndigande i en dylik lag innebära en delegation av lagstiftningsmakt. En överlåtelse av riksdagens lagstiftningsbefogenheter är emellertid enligt härkande mening icke tillåten, låt vara att denna princip i praktiken har frångåtts genom s. k. fullmaktslagstiftning.⁶

Då det sålunda ej finns någon befogenhet för de lagstiftande organen, som skulle kunna överflyttas genom ett dispensbemyndigande, måste dispensgivning genom ett organ för den styrande makten betraktas som den enda grundlagsenligt möjliga formen för dispens från samfällt stiftad lag. Bemyndigandets funktion är att undanröja det hinder mot dispensgivning genom sistnämnda organ, som ligger i lagens tillkomstsätt. Då lagen beslutats av KMt och riksdagen samfällt, måste KMt av hänsyn till riksdagens maktbefogenheter inhämta dennas tillstånd till dispensgivning. Riksdagens medgivande kan emellertid icke lämnas i vilken form som helst.⁷ Då de lagstiftande organen

⁴ Jfr *Herlitz*, Lagst. s. 435 f.; *Malmgren*, Sv. förf. II s. 34 f. — Vällbekant är, att lagstiftningsakter med individuell innebörd förekomma i vissa främmande länder, t. ex. England (»private bills»).

⁵ Att arbetsbesparingssynpunkten ej har kunnat vara avgörande, framgår därunder, att riksdagen ej sällan beslutar om dispenser av finansiell innebörd (se nedan kap IV).

⁶ Jfr *Herlitz*, Lagst. s. 558 f.; *Malmgren*, Sv. förf. II s. 89.

⁷ Jfr däremot ang. dispenser av finansiell innebörd nedan s. 104 f.

enligt RF äro förpliktade att utöva sina befogenheter i normgivningens former, kan dispensgivning möjliggöras endast genom ett bemyndigande, som självt utgör en norm, d. v. s. ej avser något bestämt fall utan kan användas i ett obestämt antal kommande fall. Riksdagen äger sålunda ej medverka till dispensgivning från samfällt stiftad lag på annat sätt än genom att tillsammans med KMt besluta om införande av ett generellt bemyndigande i lagen. En följd av denna princip är, att möjligheterna till dispens komma att anges uttömmande i själva lagtexten och därigenom bli föremål för en publicitet, som ger medborgarna lika chans att pröva dispensvägen, där denna står öppen.

Ett dispensbemyndigandes innebörd kan angivas sålunda, att bemyndigandet dels från början begränsar vissa lagreglers anspråk på allmängiltighet, dels bestämmer en viss ordning för meddelande av undantag från nämnda regler. De lagstiftande organen avstå sålunda från att ge vissa regler absolut allmängiltighet och lämna i stället styrelseorganen en viss frihet vid reglernas tillämpning. Det sistnämnda innebär ej någon överlåtelse av en lagstiftaren redan tillkommande befogenhet utan ett grundläggande genom lag av en viss kompetens för de styrande organen på samma sätt som en befogenhet att företaga vanliga förvaltningsakter kan grundläggas genom lag. Dispensbemyndigandet innefattar sålunda en kompetensreglering men icke någon maktöverlåtelse.⁸

Att en befogenhet för KMt att dispensera från samfällt stiftad lag kan grundas genom bemyndigande i lagen, förutsattes redan vid riksdagen 1809—1810⁹ och har sedan dess aldrig dragits i tvivelsmål. Någon anledning att ifrågasätta giltigheten av denna grundsats finnes ej heller, då ett dispensbemyndigande, som är generellt och givet i själva lagen, framstår som en av lagstiftaren själv i lagstiftningsväg företagen begränsning i andra lag-

⁸ Jfr ang. motsvarande distinktion på ett annat område *H. Strömberg* s. 12 f.

⁹ Se ovan s. 37.

reglers giltighet och sålunda som en yttring av den KMt och riksdagen samfällt tillkommande lagstiftningsmakten. Vad som kan diskuteras är endast, om KMt genom ett bemyndigande kan anförtros en hur omfattande dispensmakt som helst. Som tidigare nämnts föreslogs från visst håll vid riksdagen 1809—1810, att ett allmänt bemyndigande för KMt att bevilja undantag från lagar och författningar i saker, som ej rörde enskild rätt, skulle införas i RB 31: 1.¹⁰ Tydligt är, att ett bemyndigande av sådan räckvidd i praktiken skulle kunna göra riksdagens befattning med lagstiftningen till stor del illusorisk. Då ett dylikt bemyndigande sålunda skulle kunna rubba den i RF bestämda maktfördelningen, bör det ej kunna ges på annat sätt än genom grundlagsändring. I enlighet härmed bör det krävas, att ett genom vanlig samfällad lagstiftning givet dispensbemyndigande med en viss grad av precision anger, vilka lagregler det avser att göra dispensabla. Detta krav är i allmänhet uppfyllt genom att dispensbemyndigandet är intaget i samma lagparagraf som den dispensabla regeln eller åtminstone i samma lag och med uttrycklig hänvisning till den eller de paragrafer som avses.¹¹ Något principiellt hinder bör emellertid ej anses föreligga mot att bemyndigandet intages i en annan lag än de dispensabla reglerna, om denna är av samma konstitutionella valör och med tillräcklig precision hänvisar till sistnämnda regler.

Då en befogenhet för KMt att dispensera från samfällt stiftad lag kan grundas endast på ett bemyndigande i lagen, saknas anledning att betrakta en dylik befogenhet som ett kungligt prerogativ, jämförbart med benådningsmakten. Den blott på hävd grundade dispensmakt, som hade utvecklats under 1600- och 1700-talen, och som då kunde sägas ingå i KMts »justitiehöghet», upphörde i och med tillkomsten av 1809 års RF. Benådningsmakten, som hade erkänts redan i tidigare regerings-

¹⁰ Se ovan s. 36.

¹¹ Ett ovanligt omfattande dispensbemyndigande finnes i SekrL 38 § 1 st., som ger KMt rätt att förordna om handlingars utlämnande »utan hinder av vad eljest i denna lag stadgas».

former, bevarades däremot genom ett uttryckligt stadgande i RF och förtjänar att betecknas som ett kungligt prerogativ, eftersom den, i motsats till dispensmakten, ej begränsas av hänsyn till riksdagens lagstiftningsmakt; för benådningens möjligheten är det nämligen likgiltigt, om ett straffstadgande har givits av KMt ensam eller av KMt med riksdagen.

2. De nu behandlade principerna för dispensmakten ha preliminärt angivits gälla i fråga om författningar, som ha beslutats av KMt och riksdagen samfällt. Den kategori av författningar, som här avses, bör emellertid bestämmas närmare. Det bör undersökas vad som kännetecknar de författningar, från vilka KMt äger dispensera endast med stöd av uttryckligt bemyndigande.

Härvidlag få grundlagsreglerna om riksdagens andel i lagstiftningsmakten endast indirekt betydelse. Dessa regler äro av vikt, när det gäller att välja den rätta formen för en författnings tillkomst. När frågan om möjligheten till dispens från en författning blir aktuell, är emellertid detta val redan träffat. Överväges införandet av ett dispensbemyndigande för KMt, så innebär detta i praktiken, att den samfälliga lagstiftnings form redan har valts. Och i konkreta dispensärenden föreligger redan en författning, vars tillkomstsätt det endast gäller att konstatera.

Det kan knappast med fog göras gällande, att grundlagarnas kompetensregler skulle vara omedelbart bestämmande för KMts dispensmakt oavsett den aktuella författningens faktiska tillkomstsätt. Välbekant är, att lagstiftning genom sambeslut av KMt och riksdagen äger rum i betydligt större utsträckning än som omedelbart följer av gällande grundlagsregler.¹ Även om riksdagens medverkan icke är föreskriven i grundlag, får en författning, som har tillkommit genom sambeslut, formell lagkraft och kan icke upphävas av KMt ensam.² Dess verkningar böra då rimligen ej heller utan stöd av bemyndigande kunna

¹ *Herlitz*, Lagst. s. 241 ff., 532 ff.; *Malmgren*, Sv. förf. II s. 68 ff., 85 ff.

² *Herlitz*, Lagst. s. 243 f., 254 f.

inskränkas genom en dispens av KMt. Om å andra sidan KMt ensam skulle utfärda en författning, som borde ha beslutats med riksdagen, är det knappast någon mening med att fränkänna KMt rätt att dispensera från de i grundlagsstridig ordning tillkomna bestämmelserna, lika litet som man kan fränkänna KMt rätt att upphäva desamma. Genom dispensgivning kunna tvärtom grundlagsbrottets verkningar mildras, och en ogiltigförklaring av en meddelad dispens skulle vara detsamma som ett accepterande av själva författningen. Att söka bedöma dispensens tillåtlighet på grundval av hypotetiska antaganden om det innehåll, som författningen skulle ha fått, om lagstiftningsfrågan hade underställts riksdagen, kan knappast leda till några tillförlitliga resultat. En annan sak är, att en dispens möjligen kan komma i konflikt med någon av riksdagen redan antagen författning; men då grundar sig dispensens otillåtlighet på denna motsättning och ej på den av KMt ensam utfärdade författningens grundlagsstridiga tillkomstsätt.

Avgörande för KMts dispensmakt är sålunda i första hand vederbörande författnings faktiska tillkomstsätt. Har en författning beslutats av KMt och riksdagen samfällt, kan dispens från densamma ej meddelas utan stöd av bemyndigande. Denna regel gäller, oavsett om författningen har karaktär av grundlag, allmän civil- eller kriminallag, kriminallag för krigsmakten, kyrkolag eller kommunallag, eller om den har stiftats med stöd av mera speciella grundlagsstadganden eller tillkommit genom sambeslut på grund av delegation enligt RF § 89 eller genom sambeslut utan något direkt stöd i grundlagarna. Endast i ett avseende finnes anledning att här skilja mellan olika kategorier av samfällt stiftad lag; där RF föreskriver ett särskilt kvalificerat lagstiftningsförfarande, såsom i fråga om grundlag, allmän civil- och kriminallag, kriminallag för krigsmakten och kyrkolag, måste detta förfarande givetvis iakttagas även vid införande av dispensbemyndiganden.

I allmänhet bereder det inga svårigheter att konstatera, om en viss författning har beslutats av KMt och riksdagen samfällt.

Ofta ger redan författningens rubrik upplysning i detta hänseende.³ Om författningen bär namnet »lag», kan man tryggt utgå från att den har tillkommit genom samfällad lagstiftning. Benämningen »förordning» ger däremot ingen säker upplysning om författningens tillkomstsätt. Om en förordning har tillkommit genom samfällad lagstiftning, brukar detta markeras genom att den i ingressen betecknas såsom beslutad av KMt »med riksdagen» (eller någon gång »på riksdagens förslag»). I sista hand får upplysning om formerna för riksdagens eventuella medverkan vid en författnings tillkomst hämtas ur riksdagstrycket. För att en författning skall kunna anses tillkommen genom samfällad lagstiftning, måste under alla förhållanden krävas, att den har blivit formligen antagen av riksdagen och ej endast har varit föremål för ett yttrande från riksdagens sida.⁴ Som en sammanfattande beteckning för de författningar, som ha tillkommit genom sambeslut av KMt och riksdagen, kommer här i fortsättningen att användas termen »samfällt stiftad lag».

När en författnings faktiska tillkomstsätt här betecknas som avgörande för dispensmöjligheten, innebär detta en viss förenkling. Strängt taget bör det avgörande vara, om en författning kan ändras eller upphävas endast genom en samfällad lagstiftningsakt av KMt och riksdagen; men då svaret på denna fråga i de allra flesta fall är beroende av författningens faktiska tillkomstsätt, torde förenklingen kunna försvaras. I fråga om en del äldre författningar måste man emellertid räkna med möjligheten, att uppfattningen om en författnings konstitutionella valör kan ha ändrats sedan dess tillkomst. Frågor om ändring av den under enväldestiden tillkomna kyrkolagen av 1686 böra givetvis behandlas i den ordning, som stadgas i nu gällande RF; de ännu kvarstående stadganden i denna lag, som enligt nutida uppfattning äro av kyrkolags natur,⁵ böra sålunda anses in-

³ Jfr *Herlitz* i FT 1939 s. 285 ff.

⁴ Ang. författningar, utfärdade »efter riksdagens hörande», se nedan s. 93 ff.

⁵ Jfr SOU 1955: 47 s. 121 f.

dispensabla, i den mån lagen ej innehåller dispensbemyndiganden.⁶ Och i fråga om författningar, som ha tillkommit under vårt nuvarande statsskick, kan det tänkas, att riksdagen från början har lämnat sin medverkan i oklara former, och att frågan om författningens konstitutionella valör senare har klarlagts genom att ändringar ha beslutats av KMt med riksdagen. Detta har varit fallet t. ex. med 1884 års patentförordning och 1894 års mantalsskrivningsförordning,⁷ vilka till följd härav i praxis ha betraktats som indispensabla.⁸

Vad här sagts om samfällt stiftad lag gäller i princip även sådana författningar, som riksdagen i kraft av sin finansmakt har beslutat ensam, och som därefter ha utfärdats av KMt i överensstämmelse med riksdagens beslut. Hänsynen till riksdagens maktbefogenheter leder här till samma begränsningar i KMts dispensmakt som ifråga om samfällt stiftad lag. När denna grupp av författningar emellertid här ej upptages som någon särskild kategori, är detta av två skäl. Dels gälla i fråga om sådana dispenser, som äro av omedelbart finansiell innebörd, avvikande regler, som skola behandlas i följande kapitel. Och dels har den samfällda lagstiftningens form alltmera kommit till användning inom sådana lagstiftningsgebit, där riksdagens medverkan från början har grundats på dess finansmakt, men som s. a. s. ligga i utkanten av finansmaktens område; taxeringsförordningen, uppbördsförordningen, folkbokföringsförordningen, rusdrycksförsäljningsförordningen och ölförsäljningsförordningen ha sålunda samtliga beslutats av KMt »med riksdagen».

Det avgörande motivet till principen, att dispens från samfällt stiftad lag kan meddelas endast med stöd av bemyndigande i lagen, är hänsynen till riksdagens rätt att medverka vid ändring eller upphävande av de här avsedda lagarna. Detta leder till en rent formell avgränsning av den kategori av författningar, för

⁶ Jfr ovan s. 45 not 10.

⁷ Jfr *Herlitz*, *Lagst.* s. 456, 548.

⁸ Se nedan s. 81 not 2, 3.

vilken principen gäller. De materiella skälen för riksdagens medverkan vid lagstiftningen sakna självständig betydelse för avgränsningen. Inom vissa områden kunna dessa skäl samtidigt tala för en begränsning av KMts dispensmakt; särskilt gäller detta i fråga om lagar, som reglera enskildas inbördes rättsförhållanden.⁹ Men om grunden för riksdagens medverkan vid ett stadgandes tillkomst är den, att stadgandet ingriper i enskild rätt eller eljest lägger bördor på de enskilda, utgör detta ej i och för sig något skäl för en begränsning av KMts dispensmakt. Om dispensmöjlighet ej öppnas genom ett bemyndigande, medför den lagstiftningsform, som har valts just av hänsyn till stadgandets hårdhet mot den enskilde, att denna hårdhet ytterligare markeras; hade stadgandet utfärdats av KMt ensam, skulle det ha inkräktat på riksdagens befogenheter, men samtidigt hade dispensvägen stått öppen för den enskilde. Att ett stadgande av denna innebörd göres indispensabelt, kan knappast motiveras med annat än kravet på medborgarnas likhet inför lagen; men detta krav är ej grunden till den valda lagstiftningsformen. De materiella skäl, som ligga till grund för kravet på riksdagens medverkan vid stiftande av lagar, och som därigenom indirekt bli av betydelse för dispensmöjligheten, kunna sålunda vara helt andra än de skäl, som tala för eller emot möjlighet till dispens från ett visst stadgande.

3. Att KMt anses äga dispensera från samfällt stiftad lag endast med stöd av uttryckligt bemyndigande, framgår såväl av lagstiftningspraxis som av praxis i dispensärenden. Dispensbemyndiganden för KMt ha sålunda införts, i den mån de lagstiftande organen ha velat möjliggöra dispens, och i övrigt ha ansökningar om dispens från samfällt stiftad lag förklarats icke kunna bifallas.

Bland författningar, tillkomna genom samfällad lagstiftning, vilka, i den mån de ha saknat dispensbemyndiganden, i praxis ha ansetts indispensabla, må nämnas 1812 års tryckfrihetsför-

⁹ Jfr nedan s. 133.

ordning,¹ 1894 års mantalsskrivningsförfordning,² patentförfordningen³ samt lagar om aktiebolag,⁴ om fastighetsbildning⁵ och om inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom.⁶ Äldre praxis inom byggnadslagstiftningens område bekräftar även principen men hänför sig i huvudsak till lokala regleringar och därtill anknytande byggnadsförbud, vilka här komma att behandlas i annat sammanhang;⁷ den nu gällande byggnadslagen innehåller talrika dispensbemyndiganden men erbjuder även exempel på indispensabla regler.⁸

De dispensbemyndiganden, som förekomma inom den samfälliga lagstiftningens område, avse huvudsakligen dispens från stadganden av offentligrättslig innebörd. Genom bemyndigandena har dispensmakt uppdragits åt antingen KMt eller underordnad myndighet. Utan anspråk på fullständighet skall här ges en exemplifierande uppräknig av stadganden, som ge KMt rätt att dispensera från samfälligt stiftad lag.

Enligt vissa bemyndiganden äger KMt dispensera från rekvisiten i en gynnande rättsregel, d. v. s. från förutsättningarna för erhållande av en viss förmån, som vanligen beviljas genom ett gynnande beslut. På det område, där KMts dispensmakt har den äldsta traditionen bakom sig, nämligen i fråga om äktenskapshinder, tillkommer dispensbefogenheten alltså i vissa fall KMt; enligt GB 2: 8 och 9 äger KMt sålunda tillåta äktenskap mellan ett syskon och det andras avkomling samt mel-

¹ RÅ 1916: 103 (§ 2:4).

² Se RÅ 1945 Fi 672 och 1946 Fi 267 samt KRes 12/11 1943, anförd hos *Norrmann*, Rätt mantalsskrivningsort (Sthlm 1944) s. 30, ävensom det i KPr 1945: 363 omförmälda fallet.

³ RÅ 1928 H 6, 1929 H 93, 116, 1935 H 23.

⁴ KU 1903: 9 s. 9 ff. (1895 års aktiebolagslag 40 § 2 mom.); RÅ 1931 H 160 (1910 års aktiebolagslag 105 §).

⁵ RÅ 1922 Jo 70, 1924 Ju 80, 1931 Jo 21.

⁶ RÅ 1919 Ju 65, 1923 Jo 1, 1924 Jo 62—64, 92, 1925 Jo 19.

⁷ Se nedan s. 88, särskilt not 4.

⁸ Som exempel på de senare må nämnas förbuden mot schaktning m. m. i ByL 17 § 1 st. och 40 § 1 st.; jfr RÅ 1954 K 397.

lan dem, av vilka den ene varit gift med den andres släkting i rätt upp- eller nedstigande led.⁹ MedbL 6 § ger KMt möjlighet att, där särskilda skäl föreligga, bevilja naturalisation, även om de därför stadgade villkoren ej äro uppfyllda.¹⁰ Bemyndiganden för KMt att dispensera från vissa kompetensvillkor finnas i RF § 28,¹¹ lagen om kommunalborgmästare 1 §¹² samt lagen om tillsättning av prästerliga tjänster §§ 3: 1, 7: 1 och 42: 2. Enligt aktiebolagslagen 79 § äger KMt i viss omfattning dispensera från kravet på svenskt medborgarskap och bosättning i Sverige för styrelseledamöter och verkställande direktör i aktiebolag.¹³ Till denna typ av dispenser kan även hänföras KMts medgivande enligt folkbokföringsförordningen 14 § 1 eller 2 mom. till kyrkobokföring inom församling, där vederbörande enligt eljest gällande regler ej skolat bokföras, men där han äger eller besitter fast egendom.¹⁴

Bland bemyndiganden för KMt att dispensera från förbudsregler må nämnas arbetarskyddslagen 37 § och butikstängningslagen 12 § samt byggnadslagen 136 §; sistnämnda stadgande ger KMt möjlighet att meddela undantag från det i 5 § samma lag stadgade förbudet mot tätbebyggelse på icke planlagd mark.¹⁵ Hit kan även hänföras 38 § i 1937 års lag om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, som ger KMt rätt

⁹ Jfr nedan s. 84 ang. LSt:s och medicinalstyrelsens rätt att dispensera från vissa andra äktenskapshinder.

¹⁰ Jfr SOU 1949: 45 s. 59 f.; *Sundberg*, Förvärv och förlust av svenskt medborgarskap (Sthlm 1953) s. 29 ff.; *Hellberg* i SvJT 1956 s. 624 ff.

¹¹ Enligt stadgandets ordalydelse bör dispensen ske i och genom utnämningen, men i praktiken ges den i form av ett tillstånd att i vanlig ordning söka befattningen. Jfr t.ex. KU 1955: 16 s. 51 ff.

¹² Jfr KU 1950: 17 s. 20 f. (p. VI), RÅ 1950 I 188.

¹³ Jfr ovan not 4 samt FT 1951 s. 113, 1952 s. 337.

¹⁴ Jfr *Norrman*, Rätt mantalsskrivningsort (Sthlm 1944) s. 68 ff., 78 ff.; *Norrman*, Rätt kyrkobokförings- och mantalsskrivningsort (Sthlm 1953) s. 75 ff.

¹⁵ Jfr RÅ 1954 K 46 samt ByL 87 § och BySt 79 §. I övrigt avse dispensbemyndigandena i ByL huvudsakligen undantag från lokala regleringar och därtill anknutna byggnadsförbud; jfr nedan s. 88 f.

att utan hinder av vad eljest i lagen stadgas förordna om handlingars utlämnande, där det finnes erforderligt för tillvaratagande av allmän eller enskild rätt.¹⁶

Bemyndiganden för KMt att dispensera från påbudsregler förekomma dels i fråga om enskildas tjänsteplikt, dels i fråga om kommuners åligganden. Enligt värnpliktslagen 5 § äger KMt sålunda, där synnerliga skäl visas, befria från värnplikts-tjänstgöring.¹⁷ Lagen 1918 ang. åtgärder mot utbredning av könssjukdomar ger i 5 § 2 st. KMt möjlighet att tills vidare befria stad från skyldighet att anordna könspoliklinik,¹⁸ och enligt socialhjälpslagen 45 § må KMt befria landstingskommun från skyldigheten att anordna arbetshem.¹⁹

4. Då dispensmakten, i motsats till benådningsmakten, icke genom något grundlagsstadgande har förbehållits KMt, finnes intet hinder för att dispensbefogenhet genom ett bemyndigande i samfällt stiftad lag anförtros åt KMt underordnade myndigheter.¹ Så har även, särskilt i nyare lagstiftning, skett i icke ringa omfattning. I en del fall har detta inneburit en decentralisation, d. v. s. en överflyttning till lägre myndighet av en beslutanderätt, som tidigare har tillkommit KMt;² i andra fall har

¹⁶ Jfr KPr 1937:107 s. 103 samt *Fahlbeck*, Tryckfrihetsrätt (Helsingfors 1954) s. 94 f.

¹⁷ Denna möjlighet infördes först i § 16:5 av 1925 års värnpliktslag (jfr SÄU 1924:2 s. 311). Dessförinnan ägde KMt ej befria från värnplikt. Jfr de i KU 1922:22 s. 92 ff. anförda fallen; den av reservanten där framförda meningen, att KMt borde ha kunnat befria från värnplikt av nåd, är uppenbart grundlös, då värnpliktstjänstgöringen ej är något straff.

¹⁸ Befrielsen meddelas i praxis för viss tid; se t. ex. SST 1955 s. 242, 493.

¹⁹ Jfr t. ex. SST 1951 s. 32, 1952 s. 312.

¹ Jfr däremot ang. Finland ovan s. 23. Ett grundlagsstadgande, varigenom dispensmakten förbehålles statsöverhuvudet, måste medföra en frestelse att tolka grundlagens dispensbegrepp mycket snävt, så att det ej omfattar lagundantag, beviljade av lägre myndigheter. Jfr *Merikoski*, *Erivapauden käsite* (Helsinki 1936) s. 81 f.

² Särskilt må framhållas den decentralisation av dispensärenden enligt GB 2 kap. samt FvL 61 § och BidrfskL 21 §, som genomfördes 1948 på förslag av decentraliseringsutredningen (jfr KPr 1948:178, 312).

en nyinrättad dispensbefogenhet direkt anförtratts åt vederbörande myndighet. Av intresse i detta sammanhang är frågan, huruvida KMt i dylika fall äger något inflytande på dispensärendenas avgörande.

Vederbörande myndighets beslut i dispensärenden kan i allmänhet överklagas genom besvär hos KMt. I regel ifrågakomma endast besvär av sökanden över avslagsbeslut, men i en del fall kan ett beslut, varigenom dispens beviljas, beröra en tredje man, t. ex. en granne, på sådant sätt att han är besvärberättigad. Med hänsyn till dispensprövningens skönsmässiga karaktär skulle det kunna förefalla principiellt riktigast, att dylika besvärsmål alltid avgöras av KMt i statsrådet och icke av regeringsrätten.³ Den sistnämnda har dock att pröva vissa hithörande besvärsmål, t. ex. rörande länsstyrelses tillstånd till uppförande av byggnad invid allmän väg,⁴ arrendenämnds beslut om undantag från de särskilda bestämmelserna för vissa jordbruksarrenden⁵ samt länsstyrelses beslut om befrielse för fastighetsägare från skyldighet att anordna skyddsrum.⁶ Såsom huvudregel gäller emellertid, att besvär över beslut i dispensärenden prövas av KMt i statsrådet. Detta är fallet med t. ex. länsstyrelses och medicinalstyrelsens beslut om dispens från äktenskapshinder,⁷ arbetarskyddsstyrelsens dispensbeslut enligt arbetarskyddslagen och arbetstidslagstiftningen,⁸ länssty-

³ Jfr KPr 1943: 271 s. 5 f., 1948: 312 s. 8.

⁴ Se lag 30/6 1943 (nr 431) om allmänna vägar 33 §, RegRL 2 § 8:o) samt t. ex. RÅ 1955 K 636, 637, 669. — Stundom gälla besvären samtidigt vägrad byggnadsdispens, och hela målet överlämnas då jämlikt RegRL 3 § 2 st. till avgörande av KMt i statsrådet; se t. ex. RÅ 1950 K 19, 1951 K 333, 1953 K 153.

⁵ Se NRL 2: 68, lagen 12/4 1946 (nr 147) med särskilda bestämmelser om arrende av viss kommunal jord 4 §, RegRL 2 § 11:o) samt RÅ 1949 Jo 12, 64, 1950 Jo 55, 1951 Jo 33.

⁶ Se civilförsvarslagen 15/7 1944 (nr 536) 28 §, RegRL 2 § 16:o) samt t. ex. RÅ 1955: 49.

⁷ GB 2 kap. 1, 5, 6 och 13 §§ enl. lag 28/5 1948 (nr 272).

⁸ Arbetarskyddslag 3/1 1949 (nr 1) 20, 23—25, 29, 31, 37 §§; lag 16/5

relses beslut om dispens från byggnadsförbud⁹ eller om befrielse för kommun från skyldigheten att hålla brandkår¹⁰ eller att anordna ålderdomshem¹¹ eller allmänt skyddsrum.¹²

Man kan emellertid fråga sig, om KMt i statsrådet, förutom detta inflytande i åtskilliga besvärsmål, även har en verklig dispensmakt vid sidan av den, som tillkommer vederbörande myndighet. En sådan befogenhet skulle framstå som särskilt naturlig i de fall, där beslutanderätten från början har tillhört KMt men genom decentralisation har uppdragits åt ett lägre organ. I en del fall kvarstår givetvis KMts dispensmakt oberoende av det lägre organets kompetens, nämligen där dispens enligt lagen kan meddelas av KMt eller, efter KMts bestämmande, av annat organ.¹³ Men eljest kan ett i lagen givet bemyndigande för viss myndighet att meddela dispens knappast grunda någon motsvarande befogenhet för KMt. Det allmänna subordinationsförhållande inom statsförvaltningen, som möjligen skulle kunna åberopas som stöd för en befogenhet för KMt att övertaga lägre myndigheters beslutanderätt, kan nämligen ej ge stöd för ett ingrepp i en kompetens, som är bestämd genom samfällt stiftad lag. Slutsatsen bör därför bli, att KMt i de här åsyftade fallen i brist på uttryckligt bemyndigande ej äger någon rätt att pröva dispensansökningar, gjorda omedelbart hos KMt.

Denna grundsats synes i stort sett ha iakttagits i praxis, när regeringsrätten och ej KMt i statsrådet har varit besvärinstans.

1930 (nr 138) om arbetstidens begränsning 5 § (liknande bemyndiganden finnas i de speciella arbetstidslagarna).

⁹ Enligt åtskilliga bemyndiganden i ByL äger LSt dispensera från i lagen stadgade eller särskilt utfärdade byggnadsförbud. Jfr RegRL 2 § 16:o) efter ändring genom lag 30/6 1943 (nr 470).

¹⁰ Brandlagen 15/7 1944 (nr 521) 3 §; RegRL 2 § 16:o).

¹¹ SocL 18 §; RegRL 2 § 2:o).

¹² Civilförsvarslagen 15/7 1944 (nr 536) 28 §; RegRL 2 § 16:o).

¹³ Se ByL 13, 34, 37 och 136 §§, jämförda med BySt 50, 79 och 170 §§.
— Jfr även lag 1/3 1940 (nr 119) om skyddsrum 14 § samt RÅ 1940 K 202, 264, 1943 K 11.

En ansökan hos KMt om tillstånd att uppföra byggnad invid allmän väg har sålunda överlämnats till länsstyrelsen för prövning och avgörande.¹⁴ Och där dispens från byggnadsförbud enligt lag har kunnat meddelas av länsstyrelsen, har en direkt till KMt riktad dispensansökan i en del äldre fall förklarats icke kunna bifallas.¹⁵ Sedan prövningen av besvär över länsstyrelsens beslut rörande dispens från byggnadsförbud 1943 överflyttats från regeringsrätten till KMt i statsrådet, synes KMt emellertid ha ansett sig oförhindrad att bevilja byggnadsdispenser även där lagen har uppdragit dispensmakt endast åt lägre myndigheter.¹⁶ Ett dylikt förfaringsätt kan möjligen försvaras ur rent praktiska synpunkter; skulle KMt förklara en dylik ansökan icke kunna bifallas, kan sökanden nämligen göra en förnyad ansökan hos länsstyrelsen och besvärsvägen bringa dennas beslut under KMts prövning, varvid samma resultat uppnås på en omväg, som om KMt direkt hade prövat ansökningen.

Ett annat avsteg från nyssnämnda grundsats har gjorts i fråga om äktenskapsdispens. Enligt GB 2: 1 meddelas åldersdispens för äktenskap av länsstyrelsen i det län, där den underårige har sitt hemvist. I fråga om svensk medborgare med hemvist utomlands anvisar stadgandet emellertid ej någon kompetent myndighet; i ett dylikt fall har dispens meddelats av KMt.¹⁷ Dispensmakten hade här tidigare tillkommit KMt, och då den 1948 överlämnades till länsstyrelsen, förbisåg man tydligen, att situationer av detta slag kunde uppkomma. Då här föreligger

¹⁴ RÅ 1937 K 2.

¹⁵ RÅ 1922 K 291 (fastighetsbildningslagen 12/5 1917 nr 269, 1: 7 2 st.), 1933 K 191, 1934 K 318 (stadsplanlagen 29/5 1931 nr 142, 14 §), 1935 K 424, 425 (d:o 63 §), 1938 K 191 (d:o 64 §).

¹⁶ Se ang. dispens enligt ByL 79, 108, 109 och 120 §§ bl. a. RÅ 1950 K 307, 1951 K 330, 1952 K 39, 1953 K 155, 416, 469, 527 (jfr dock RÅ 1950 K 228, I 243). — Anmärkas må, att de ändringar i 1931 års stadsplanelag 14, 15 och 17 §§, som skedde genom lag 30/6 1943 (nr 543), förutsatte, att KMt ej utan bemyndigande i lagen ägde dispensera i LSt:s ställe. Se SOU 1942: 27 s. 40 ff. och KPr 1943: 153 s. 30 ff., 80 f., 92 f.

¹⁷ FT 1953 s. 350.

en lucka i lagen, och då ingen myndighets beslutanderätt trädes för nära genom KMts beslut, bör man emellertid ej draga några vittgående slutsatser av detta fall.

I några fall har besvärsförfarandet ersatts av ett underställningsförfarande, för den händelse myndigheten ej finner skäl bifalla dispensansökningen. Enligt lagen om skyddskoppypning skall sålunda medicinalstyrelsen, om den ej finner skäl att bifalla en ansökan om befrielse från vaccinationsplikt, underställa ärendet KMts prövning.¹⁸ Ett likartat förfarande är föreskrivet beträffande undantag från de tidsfrister, som stadgas för kommuns ansökan om gottgörelse av staten för lämnad socialhjälp eller barnavård eller för utbetalade bidragsförskott.¹⁹ Här har KMt delvis kvar sin dispensmakt. Men en ansökan, som riktas direkt till KMt med förbigående av myndigheten, bör ej bifallas eller avslås av KMt utan antingen överlämnas till myndigheten eller, om den är uppenbart obefogad, lämnas utan åtgärd.

5. Vissa lagar innehålla bemyndiganden för KMt eller lägre myndigheter att utfärda föreskrifter av mer eller mindre allmängiltig innebörd. Ett särskilt problem är, om möjligheten till dispens från dylika föreskrifter bör bedömas på samma sätt som möjligheten till dispens från lagen själv. Principiellt sett bör svaret på denna fråga vara beroende av om befogenheten att utfärda föreskrifterna verkligen är grundad på lagen eller om den skulle förefinnas även utan stöd av densamma. Beträffande av KMt utfärdade tillämpningsföreskrifter av verkligt generell innebörd vill man i svensk doktrin ej gärna betrakta

¹⁸ Lag 2/6 1916 (nr 180) om skyddskoppypning 5 § 3 mom. Jfr ur praxis ang. befrielse från vaccinationsplikt (delvis även från förelagda viten) RÅ 1914 C 3, 55, 120, 1918 C 204, 1919 C 110, 1920 So 18, 1921 S 244, 1923:3 II, 1923 S 117—120, 191, 192, 1924 S 45, 1926 S 115—117, 1928 S 9—11, 131, 132, 1930 S 71, 1934: 66, 1934 S 363, 1940 S 331, 1948 I 218, 1949 I 197, 1952 I 302, 1953 I 9.

¹⁹ SocL 31 § 2 st., BvL 65 §, BidrfskL 21 §. Jfr KPr 1948: 312 (särskilt s. 11 ang. förfarandet). Se nedan s. 182.

normgivningsbefogenheten såsom grundad på lagens bemyndigande, detta med hänsyn till principen, att KMts och riksdagens samfällda lagstiftningsmakt icke kan delegeras. Dylika tillämpningsföreskrifter anses i stället vara utfärdade med stöd av en befogenhet, som redan tillkommer KMT, och de komma därför här att behandlas i ett annat sammanhang.¹ Annorlunda förhåller det sig med sådana föreskrifter, som i ett eller annat avseende sakna den typiska rättsregelns allmängiltighet, och som på grund av t. ex. sin lokalt konkretiserade eller tillfälliga innebörd i praktiken knappast kunna beslutas i den samfällda lagstiftningens form. Ett bemyndigande att utfärda dylika föreskrifter kan ej anses innebära en otillåten överlåtelse av lagstiftningsmakt; det grundlägger snarare en befogenhet, som helt naturligt bör utövas av andra organ än de lagstiftande.² Om dylika föreskrifters rättsverkningar dessutom äro bestämda i själva lagen, finnes all anledning att betrakta föreskrifterna som grundade på lagen och att bedöma dispensmöjligheterna efter samma grundsatser beträffande föreskrifterna som i fråga om lagen själv.³

Det viktigaste exemplet på föreskrifter av här åsyftad art utgöres av planläggningsbeslut och nybyggnadsförbud enligt byggnadslagen. Av praxis framgår, att dispens från dylika föreskrifter ej har ansetts möjlig utan uttryckligt stadgande härom i lagen eller i föreskrifterna själva. Möjligheten till dispens från planläggningsbeslut var i äldre lagstiftning mycket begränsad, och ansökningar om dylik dispens ha i åtskilliga fall förklarats icke kunna bifallas.⁴ Numera äro byggnadslagens förbud mot byggnad i strid mot planläggning genomgående förenade med

¹ Se nedan s. 95 ff.

² Jfr *H. Strömberg* s. 17 f.

³ Jfr *H. Strömberg* s. 269 f.

⁴ Se ang. stadsplan och stadsplanebestämmelser RÅ 1919: 84, 1925 K 210, 224, 1927 K 160, 1928 K 157, 175, 1929 K 274, 1930 K 113, 300, 314, 319, 1934 K 234 samt ang. tomtindelning RÅ 1922 K 329, 1934 K 264, 319, 1937 K 35. — I fallet RÅ 1919: 84 I kringgicks svårigheten genom en stadsplaneändring (se tillägg i RÅ 1921).

förbehåll om dispensmöjlighet för KMt eller länsstyrelsen.⁵ Vissa av lagens stadganden bemyndiga även KMt att uppdraga dispensmakt åt myndighet, som KMt bestämmer; dylik delegation har skett dels genom BySt 50 och 170 §§, dels i viss utsträckning genom bemyndiganden i själva planlägningsbesluten.⁶ Även de förbud mot nybyggnad m. m., som kunna utfärdas med stöd av byggnadslagen, äro i regel dispensabla. Detta är uppenbarligen fallet med länsstyrelses förbud mot nybyggnad »utan länsstyrelsens tillstånd».⁷ Och när lagen bemyndigar KMt att utfärda »det förbud mot nybyggnad som föranledes av omständigheterna»⁸ eller länsstyrelsen att utfärda förbud mot schaktning m. m. »i den utsträckning som föranledes av omständigheterna»,⁹ torde bemyndigandets obestämda karaktär medgiva, att dispensrätt förbehålles i själva förbudet.

Även i fråga om andra lokala föreskrifter, utfärdade med stöd av lag, förekomma dispensbemyndiganden i lagen för KMt eller underordnad myndighet.¹⁰ Dessa bemyndiganden torde böra betraktas som uttryck för den uppfattningen, att någon självklar dispensmakt i fråga om dylika föreskrifter ej tillkommer vare sig KMt eller den myndighet, som har utfärdat föreskrifterna.¹¹ Helt uteslutet är måhända ej, att den normgivande myndigheten i dylika föreskrifter äger förbehålla sig eller annan myndighet dispensrätt; i vad mån detta är fallet, torde bero på den grad av frihet vid föreskrifternas utformning, som lagen medger myndigheten.

⁵ ByL 13, 34, 38, 79, 100, 109 §§.

⁶ Se t. ex. RÅ 1944 K 200, 1948 K 326, 1956 K 52.

⁷ Se t. ex. ByL 15, 35, 80, 82, 91 §§.

⁸ ByL 16, 36, 91, 134 §§.

⁹ ByL 17, 40, 92, 102, 110 §§.

¹⁰ Se t. ex. butikstängningslag 21/7 1948 (nr 608) 11 och 12 §§; lag 9/4 1926 (nr 72) ang. meddelande av förbud för barn att idka viss försäljning 2 § 4 mom.; strandlag 30/5 1952 (nr 382) 1 §; naturskyddslag 21/11 1952 (nr 688) 9 §; lag 30/6 1943 (nr 431) om allmänna vägar 33 och 34 §§; lag 28/6 1907 (nr 43) om bredden av hjulringar å arbetsådon på landet 2 §.

¹¹ Jfr RÅ 1930 K 56.

2 §. DISPENS FRÅN AV KMT ENSAM UTFÄRDADE FÖRFATTNINGAR

1. Enligt en i svensk rätt allmänt erkänd grundsats äger KMt även utan uttryckligt förbehåll härom meddela dispens från författningar, som ha utfärdats av KMt ensam.¹ I allmänhet torde denna befogenhet betraktas som en naturlig följd av den ekonomiska och administrativa lagstiftningsmakt, som tillkommer KMt enligt RF.

Det kan emellertid ifrågasättas, om KMts normgivningsmakt i och för sig utgör en tillräcklig grund för hans dispensmakt på detta område. I ett bemyndigande att utfärda normer ligger även en begränsning: den bemyndigade får ej utnyttja sin befogenhet på annat sätt än genom normgivning. Det räcker sålunda ej att konungen genom sin dispensgivning ej kränker riksdagens utan endast sin egen normgivningsmakt. Den avgörande grunden för KMts dispensmakt ligger i stället däri, att den ekonomiska och administrativa lagstiftningsmakten endast utgör en sida av KMts allmänna makt att styra riket.² Denna styrelsemakt kan principiellt sett utövas antingen genom normgivning eller genom individuella beslut från fall till fall. Av praktiska skäl tar den sig i största möjliga utsträckning formen av normgivning. Denna form är även med hänsyn till stadgandet i RF § 16 i princip nödvändig för möjliggörande av betungande styrelseåtgärder.³ Men i övrigt är konungen icke genom RF förpliktad att utöva sin styrelsemakt i normgivningens form, utan han kan, om han så önskar, frångå denna metod för att i stället styra genom individuella avgöranden från fall till fall. Genom dispensgivning kränker konungen sålunda ej någon föreskrift i RF, som ålägger honom att utöva sin makt endast genom normgivning.

¹ Se *Rydin* s. 7; *Naumann* II s. 160 f.; *Rabenius* s. 10; *Thulin* s. 220; *Thulin* i NAT 1942 s. 122; *Hagman* s. 53; *Åström* s. 311; *Reuterskiöld* s. 44; *Malmgren*, Sv. förf. II s. 236; *Malmgren*, Sv. grundl. s. 28; *Sundberg* s. 382.

² Jfr *Herlitz*, Föreläs. III s. 607.

³ Jfr *Herlitz*, a. a. s. 289, 608 not 1.

KMts rätt att utan stöd av förbehåll dispensera från sina egna författningar skulle likväl kunna bestridas, om den grundsatsen vore allmänt erkänd i svensk rätt, att en författningsbestämmelse, sedan den väl kommit till stånd och så länge den ej upphävt eller ändrats, är bindande ej endast för medborgarna utan även för sin upphovsman. Denna lära om »rättssatsens tvåsidigt bindande kraft» har, såsom nämnts i den tidigare komparativa översikten, vunnit erkännande i vissa främmande länder.⁴ I Sverige har den emellertid icke förmått göra sig gällande gentemot den hävdvunna läran om KMts självklara rätt att dispensera från sina egna författningar. Principen i fråga kan därför hos oss diskuteras endast de lege ferenda. Då vår nuvarande lagstiftning icke är anpassad efter denna princip, vore det knappast möjligt att genomföra densamma enbart genom en ändrad praxis i dispensärenden. Den enda praktiskt framkomliga vägen vore ett nytt grundlagsstadgande av samma innebörd som det tidigare omnämnda stadgandet i den nederländska grundlagen.⁵ Ett dylikt stadgande skulle ej kunna göras tillämpligt på andra än därefter utfärdade författningar, utan att en fullständig översyn av den ekonomiska och administrativa lagstiftningen genomfördes. En reform av detta slag skulle sannolikt få till resultat, att uttryckliga dispensförbehåll infördes åtminstone i alla författningar, från vilka dispens för närvarande brukar medgivas. Värdet av reformen skulle därmed bli begränsat. Utrymmet för dispensgivningen skulle ej nämnvärt inskränkas, och kravet på uttryckliga dispensförbehåll skulle i viss mån bli en tom formalitet.⁶ Helt värdelös skulle reformen dock ej bli. Allmänheten skulle, i motsats till vad nu är fallet, få klart besked om vilka författningsbestämmelser som äro dispensabla; medborgarnas likställighet skulle härigenom befrämjas, då möjligheten att utnyttja dispensvägen ej i samma grad som nu

⁴ Se ovan s. 24.

⁵ Se ovan s. 17.

⁶ Jfr *Malmgren*, Sv. förf. II s. 236; *Castberg*, Innledning til forvaltningsretten (Oslo 1955) s. 10 f.

skulle bli beroende av särskilda juridiska kunskaper.⁷ Vidare skulle en eventuell frestelse till godtycke och favorisering vid dispensgivningen i viss mån motverkas genom att möjligheten till dispens skulle bli beroende av principiella överväganden vid författningens utfärdande och icke av situationen vid det enskilda dispensärendets prövning. Den sistnämnda fördelen skulle dock bortfalla, om dispensförbehållen gjordes mycket omfattande, något som alltid skulle kunna motiveras med vikt av att den ekonomiska och administrativa lagstiftningen smidigt bör kunna anpassas efter skiftande förhållanden. Frestelsen att göra dispensförbehållen alltför omfattande skulle dock antagligen motverkas av olägenheterna med att genom dylika förbehåll direkt inbjuda allmänheten till att inkomma med mängder av utsiktslösa dispensansökningar. Vidare skulle det tilltänkta grundlagsstadgandet kunna innehålla ett krav på att ett dispensförbehåll noga skulle ange den eller de bestämmelser, vartill det hänförde sig. Huruvida någon verklig begränsning av KMts dispensgivning i förhållande till nuvarande praxis härigenom skulle kunna vinnas, torde vara svårt att förutsäga.

Inom den KMt ensam förbehållna lagstiftningens område är det nuvarande rättsläget i fråga om dispensmakten detsamma som i ett äldre, absolutistiskt statsskick, där styrelsemakt och lagstiftningsmakt voro förenade i en hand, och där dispensmakten såhunda kunde härledas ur samma källa som lagstiftningsmakten. Principerna för KMts dispensmakt framstå här som en kvarleva från ett äldre rättstillstånd och överensstämma i allt väsentligt med de grundsatser rörande dispensmakten i allmänhet, som sedan gammalt härska inom den kanoniska rätten och ha gällt i äldre tiders enväldiga furstestater. Då KMts dispensmakt på detta område ej träder någon av riksdagens maktbefogenheter för nära, finns det emellertid knappast någon anledning att beteckna den som ett kungligt prerogativ, jämför-

⁷ Jfr P. Andersen, Dansk Forvaltningsret (Kbhvn 1956) s. 376.

bart med benådningsprerogativet, såvida man ej härmed endast menar, att konungens styrelsemakt överhuvud utgör ett prerogativ.

2. De nu angivna principerna för konungens dispensmakt gälla i fråga om författningar, som konungen ensam utfärdar med stöd av sin ekonomiska och administrativa lagstiftningsmakt. I allmänhet bereder det inga svårigheter att avgöra, om en författning bör hänföras till denna kategori. Principens giltighet förtjänar emellertid att diskuteras i fråga om två typer av författningar, vilkas tillhörighet till nämnda grupp icke är utan vidare självklar. Här åsyftas dels författningar, över vilka riksdagen har fått yttra sig utan att formligen antaga dem, dels författningar, som KMt har utfärdat med åtminstone formellt stöd i ett bemyndigande i samfällt stiftad lag.

Enligt RF § 89 äger riksdagen hos KMt anmäla »föreställningar och önsksningar» rörande den ekonomiska och administrativa lagstiftningen. Vanligare är numera, att KMt på eget initiativ inhämtar riksdagens yttrande i viktigare lagstiftningsfrågor på detta område. I intet av fallen är KMt formligen bunden av vad riksdagen har hemställt, även om den största hänsyn faktiskt toges därtill. Författningen utfärdas rättsligt sett av KMt ensam, även där det sker »efter riksdagens hörande» eller »i anledning av riksdagens framställning». Vid ändring av författningar, som ha tillkommit på detta sätt, torde KMt ej vara ovillkorligen skyldig att ånyo höra riksdagen; enligt nyare konstitutionell praxis anses så böra ske endast i fråga om ändringar, som innebära egentliga ingrepp i medborgarnas frihet och egendom.¹

Frågan, om riksdagens faktiska medverkan vid tillkomsten av dylika författningar begränsar KMts befogenhet att meddela dispens, har vid ett tillfälle ställts på sin spets i ett ärende rörande undantag från folkskolestadgans regler om skolpliktsåldern. Ehuru folkskolestadgan formellt sett är beslutad av

¹ Se SOU 1947: 79 s. 24 och SäU 1948: 1 s. 11.

KMt ensam, har riksdagen brukat höras över alla viktigare ändringar i stadgan.² Så skedde även, när reglerna om skolpliktsåldern skärptes 1918 i samband med den obligatoriska fortsättnings skolans införande.³ Under de närmaste åren efter ändringen ansågos nämnda regler indispensabla.⁴ År 1923 bifölls emellertid en dispensansökan, vilket medförde, att fråga om anmärkning mot vederbörande statsråd väcktes inom andra kammaren.⁵ Som argument mot KMts dispensbefogenhet anfördes, att riksdagen år 1918 hade »uttalat sig för» den nya bestämmelsen om skolpliktsåldern och sålunda reellt sett antagit densamma, samt att detta hade skett i samband med och såsom förutsättning för beviljande av anslag till fortsättnings skolan. Konstitutionsutskottets majoritet fann emellertid, att av riksdagen gjorda uttalanden icke kunde upphäva KMts befogenhet att meddela dispens från bestämmelser, som tillkommit i den ordning RF § 89 angiver, vilket dock ej hindrade, att KMt borde taga största hänsyn till riksdagens mening och meddela dispens endast då särskilda skäl föreläge.⁶ I enlighet härmed ha bestämmelserna om skolpliktsåldern i senare praxis genomgående betraktats som dispensabla.⁷ Detsamma har gällt andra regler i folkskolestadgan, t. ex. rörande tillsättning av lärare-tjänster.⁸

Även andra författningar, som ha utfärdats av KMt efter riks-

² Se närmare AK 1924: 44 s. 64 f. samt *Herlitz*, Lagst. s. 543 f.

³ KPr 1918: 96 s. 148, 152, 163; RSkr 1918: 248 s. 17 f.; KK 16/9 1918 (nr 750) § 35: 3.

⁴ Se KU 1923: 19 s. 45 ff. (p. XII) samt AK 1924: 44 s. 65.

⁵ Anmärkningsanledningen framställdes av hr Rydén, vilken såsom departementschef 1918 hade genomdrivit skärpningen av reglerna om skolpliktsåldern.

⁶ KU 1924: 34 s. 4 f. Jfr debatten i AK 1924: 44 s. 54 ff.

⁷ RÅ 1927 E 101, 1946 E 14—16, 1947 E 37, 38, 1949 E 22, 1951 E 8, 1953 E 14, 1954 E 34, 41 (dispens beviljades dock endast i fallet RÅ 1954 E 34).

⁸ RÅ 1927 E 72, 1937 E 217, 1939 E 137, 185, 1940 E 70, 1941 E 53, 1943 E 71, 164, 1944 E 23, 1946 E 13, 1947 E 16.

dagens hörande, ha i praxis ansetts dispensabla, t. ex. byggnadsstadgan,⁹ brandstadgan,¹⁰ hälsovårdsstadgan,¹¹ hotellstadgan,¹² biografförordningen,¹³ vägtrafikförordningen¹⁴ och förordningen om yrkesmässig automobiltrafik.¹⁵ Den ståndpunkt, som praxis sålunda har intagit, innebär att dispensmöjligheten göres beroende enbart av författningens formella tillkomstsätt och icke av riksdagens större eller mindre reella inflytande på dess innehåll. I klarhetens intresse är det även fördelaktigt, att dispensmöjligheten på detta sätt anknytes till ett bestämt formellt kriterium. Emellertid kan den omständigheten, att ett visst stadgande har utformats i enlighet med riksdagens önsknings, utgöra ett skäl för större återhållsamhet än eljest i dispensgivningen.¹⁶

I många fall grundar sig KMts normgivningsmakt, åtminstone formellt, på ett bemyndigande i en samfällt stiftad lag. Om ett dylikt bemyndigande ej ger KMt någon annan befogenhet än att utfärda allmänna normer, kan det tydligen ej åberopas som stöd för en befogenhet att i enskilda fall avvika från dessa normer, om man ej utgår från att en normgivningsmakt i sig innefattar en rätt att meddela dispens. Uppfattar man dylika bemyndiganden såsom enbart deklarativa och hänvisande till en

⁹ Se t. ex. RÅ 1936 K 129, 367, 368, 1938 K 143, 1947 K 272, 1952 K 345, 1953 K 394, 1955 K 96, 1956 K 136.

¹⁰ Se t. ex. RÅ 1932 K 286 och SST 1952 s. 312 f.

¹¹ Se t. ex. RÅ 1928 S 166, 1935 S 265, 1940 S 148, 1954 I 41 samt SST 1937 s. 433, 1941 s. 23.

¹² RÅ 1935 K 396, 1938 K 157, 192, 1953 I 172.

¹³ RÅ 1934 K 62, 171, 422, 1943 K 27.

¹⁴ Den vanligaste formen av dispens gäller här undantag från villkoren för erhållande av körkort (se VägtrF 32 § 2 mom.); dispensrätten är delvis delegerad till LSt genom vägtrafikkungörelsen 7/12 1951 (nr 743) 67 §. Se AK 1924: 44 s. 59, 61, FK 1939: 40 s. 1 ff., KPr 1951: 30 s. 178 f. och *Fredrikson*, Vägtrafikförordningen (Sthlm 1953) s. 146 ff., samt talrika fall i RÅ, t. ex. RÅ 1921 K 104, 1922 K 205, 348, 1955 K 266—268, 355, 358, 457, 707, 1956 K 107. — Jfr i övrigt FK 1913: 39 s. 1 ff. samt RÅ 1934 K 334, 335.

¹⁵ Se ang. dispens från villkoren för erhållande av trafik kort t. ex. RÅ 1917 C 172, 1920 K 22, 1952 K 254, 1954 K 196.

¹⁶ Jfr *Herlitz* i FK 1939: 40 s. 6.

normgivningsmakt, som redan tillkommer KMt, blir det emellertid lättare att motivera en dispensbefogenhet.

Det i lagen givna bemyndigandet avser ej sällan föreskrifter inom ett område, där KMt sedan gammalt har utövat sin ekonomiska och administrativa lagstiftningsmakt, och där de av KMt utfärdade föreskrifterna ej enbart äro tillämpningsföreskrifter till lagen utan skulle ha en uppgift att fylla, även om lagen ej finnes. Av denna innebörd äro till stor del stadgandena i byggnadslagen 8 § och brandlagen 21 §, på vilka byggnads- och brandstadgorna formellt grunda sig; stadgorna äro historiskt sett av äldre ursprung än nämnda lagar, och deras innehåll förutsätter endast till en del lagarnas existens. I den mån KMts normgivningsbefogenhet här i realiteten grundar sig på hans allmänna styrelsemakt, behöver dispensmöjligheten tydligen ej ifrågasättas.

I andra fall kan det i lagen givna bemyndigandet avse utfärdande av egentliga tillämpningsföreskrifter, vilka förutsätta lagens existens och skulle ha varit meningslösa, om lagen ej hade funnits. Den svenska doktrinen synes emellertid även i dylika fall vara obenägen att erkänna någon egentlig delegation av lagstiftningsmakt. Man vill i stället härleda KMts normgivningsbefogenhet i dylika fall ur hans allmänna makt att leda förvaltningsverksamheten och uppdraga allmänna riktlinjer för myndigheternas handlande, vilket eljest, i den mån lagen lämnar vissa frågor oreglerade, skulle ha fått karaktären av en serie individuella avgöranden från fall till fall.¹⁷ Om man anlägger detta betraktelsesätt på KMts befogenhet att utfärda tillämpningsföreskrifter till samfällt stiftade lagar, bör erkännandet av en dispensbefogenhet oberoende av dispensförbehåll ej möta några större betänkligheter; KMts befogenhet att leda förvaltningsverksamheten torde nämligen, i den mån gällande lagar ej lägga hinder i vägen, kunna utövas genom såväl generella som individuella anvisningar. I rättspraxis har KMt även ansetts

¹⁷ Jfr *Herlitz*, *Lagst.* s. 569 ff.; *Malmgren*, *Sv. förf. II* s. 91 f.

oförhindrad att utan stöd av förbehåll dispensera från tillämpningsföreskrifter till samfällt stiftade lagar.¹⁸ Bakom dessa avgöranden kan dock lika väl ha legat uppfattningen, att varje normgivningsbefogenhet i sig innesluter en dispensmakt.

3. Den svenska lagstiftnings- och dispensgivningspraxis har i huvudsak anpassat sig efter principen, att KMt även utan stöd av förbehåll äger dispensera från sina egna författningar. Detta visar sig dels i sällsyntheten av uttryckliga dispensförbehåll för KMt, dels däri, att dispens genomgående har ansetts kunna meddelas från av KMt ensam utfärdade författningar även utan förbehåll härom.

Dispensbemyndiganden för underordnade myndigheter äro ej sällsynta i författningar av förevarande kategori. Däremot är det mindre vanligt, att KMt uttryckligen förbehåller sig rätt att själv dispensera från dylika författningar. Undantag från regeln förekomma dock. KMt har sålunda förbehållit sig rätt att meddela åldersdispens för prästvigning¹ samt dispens från teologiska kunskapsprov för prästexamen.² Och enligt släktnamnsförordningen äger KMt rätt att för särskilt fall förordna om antagande av nytt släktnamn; denna befogenhet kan utnyttjas för meddelande av dispens från de i förordningen stadgade förutsättningarna för godkännande av släktnamn.³ I byggnadsstadgan 13, 19 och 30 §§ finnas vidare dispensförbehåll, som

¹⁸ Dispens har sålunda ansetts kunna meddelas från tillämpningsföreskrifter till lagen 8/7 1904 (nr 26) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap (RÅ 1911 E 39, 1913 E 120), till lagen 1/11 1940 (nr 924) med särskilda bestämmelser angående patent vid krig eller krigsfara m. m. (RÅ 1942 H 21, 1945 H 21, 40) samt till lagen 27/6 1947 (nr 275) om kyrkomusiker (RÅ 1955: 33).

¹ KCirk 27/1 1813 (Svensk lagsamling, Kyrkorätt, Sthlm 1952, s. 48).

² KSt 18/4 1884 (nr 13 s. 2) ang. prästexamen § 4. Jfr KU 1916: 17 s. 23 ff. (p. IX), 1917: 15 s. 72 ff. (p. XI) samt *Croneborg*, Universitetsstatuter (Uppsala 1916) I s. 165 f.

³ KF 5/12 1901 (nr 125) ang. antagande av släktnamn § 1: 1. Jfr nedan s. 139.

dock ingalunda uttömmande ange KMts möjligheter att dispensera från denna stadga. Överhuvudtaget gäller om dessa förbehåll, att de endast erinra om en befogenhet, som även eljest skulle ha tillkommit KMt.

Flertalet av KMt ensam utfärdade författningar sakna dispensförbehåll för KMt. Från åtskilliga av dessa medges dispenser mer eller mindre ofta i praktiken. Några av dem ha redan omtalats i det föregående, nämligen folkskolestadgan samt byggnadsstadgan jämte vissa andra politirättsliga författningar.⁴ Som exempel på förekommande dispenser från av KMt ensam utfärdade författningar förtjäna härutöver särskilt att nämnas dispenser från kompetensvillkoren för statliga befattningar,⁵ från förutsättningarna för erhållande av legitimation som sjukgymnast⁶ samt från villkoren för inträde vid högre läroanstalter och för avläggande av examina.⁷ Denna exemplifiering är ingalunda uttömmande men torde vara tillräcklig för att visa den ståndpunkt som dispensexpraxis har intagit.

Helt naturligt finnas åtskilliga av KMt ensam utfärdade stadganden, från vilka dispens aldrig meddelas. Detta har emellertid sin förklaring däri, att intet behov av dispenser har yppat sig eller att inga rimliga dispensskäl ha kunnat förebringas, som ha kunnat uppväga intresset av reglernas upprätthållande. Lika väl som dispensbemyndigandena inom den samfälliga lagstiftningens område ha en tämligen begränsad omfattning, är den faktiska dispensgivningen inom den ekonomiska och administrativa lagstiftningens område koncentrerad till vissa grupper av stadganden, i fråga om vilka den fyller ett verkligt praktiskt

⁴ Se ovan s. 93 ff.

⁵ En erinran om dispensmöjligheten finnes i KK 12/5 1865 (nr 32) ang. förändrade villkor för anställning i statens civila tjänstebefattningar p. 18. Jfr t. ex. RÅ 1919: 73, 1927 E 72. Jfr *Jägerskiöld* s. 563.

⁶ RÅ 1954 I 40, 1955 I 137. Jfr KU 1936: 34 s. 38 ff. (p. IX).

⁷ Jfr KU 1885: 2 s. 14 f. (p. 9), 1917: 15 s. 20 ff. (p. 4), 1926: 29 s. 20 ff. (p. 5) samt SOU 1952: 29 s. 33 ff. Talrika äldre exempel anföras hos *Croneborg*, a. a. passim. Jfr även nedan s. 199 ff.

behov. Att dispensmöjligheten på stora områden är och bör vara outnyttjad, hindrar emellertid icke, att den principiellt sett måste anses föreligga.

4. Åtskilliga av KMt ensam utfärdade författningar innehålla dispensbemyndiganden för lägre organ. Härigenom har den KMt tillkommande dispensmakten i större eller mindre omfattning delegerats åt förvaltningsmyndigheter.¹ Genom en dylik decentralisering av dispensärendena vinnes en avlastning av regeringens arbetsbörda och samtidigt ett smidigare förvaltningsförfarande.

Dessa dispensbemyndiganden för KMt underställda organ innebära emellertid ej, att KMt har frånhänt sig sitt inflytande i dispensärendena. Först och främst kan KMt komma att pröva besvär över meddelade beslut i dylika ärenden. I en del fall skola besvären visserligen prövas och avgöras av regeringsrätten; detta gäller länsstyrelses beslut om dispens från hotellstadgan² och om körkortsdispens,³ länsstyrelses och byggnadsnämnds beslut om dispens från byggnadsstadgan⁴ samt hälsovårdsnämnds beslut om dispens från hälsovårdsstadgan.⁵ Men huvudregeln är, att besvär över myndigheters beslut i dispensärenden prövas av KMt i statsrådet.

Då i dessa fall både de materiella regler, från vilka dispens sökes, och reglerna om beslutanderätten äro utfärdade av KMt

¹ Givetvis äga de senare ej utan uttryckligt bemyndigande avvika från av KMt utfärdade föreskrifter. Jfr *Broström* i FT 1951 s. 375 ff.

² Se RegRL 2 § 14:o) och KSt 8/6 1917 (nr 474) ang. hotell- och pensionatrörelse § 33. Jfr t.ex. RÅ 1939 K 201, 203, 311, 1940 K 91, 241, 1942 K 115.

³ Se RegRL 2 § 14:o och vägtrafikkungörelsen 7/12 1951 (nr 743) 67 §. Jfr t.ex. RÅ 1955 K 266—268, 355, 358, 457, 707, 1956 K 107.

⁴ Se RegRL 2 § 16:o) samt dispensbemyndiganden för LSt i BySt 73, 98, 130, 134, 143 §§ och för byggnadsnämnd i BySt 59, 61—63, 65—69, 71, 73, 96, 97, 131, 132, 134, 136 §§. Jfr RÅ 1942: 57.

⁵ Se RegRL 2 § 16:o) och HSt 15 § 3 mom., 26 §, 30 a §. Jfr t.ex. RÅ 1936 S 110.

ensam, måste emellertid KMt i statsrådet anses oförhindrad att pröva dispensansökningar även annorledes än i besvärsväg. I praktiken torde visserligen krävas, att sökanden först vänder sig till den kompetenta myndigheten. Men om han försitter tiden för besvär över dennas beslut, blir möjligheten att rikta en ansökan direkt till KMt av betydelse. Och om regeringsrätten är besvärshöjinstans, kan den enskilde som en sista utväg söka dispens hos KMt i statsrådet. Denna möjlighet är framför allt av värde, där myndighetens dispensmakt är begränsad.⁶ Även eljest står utvägen formellt sett öppen; men en förhoppning, att KMt i statsrådet skall bedöma dispensfrågan generösare än regeringsrätten, lär endast sällan visa sig befogad.

5. Till författningar, som ha utfärdats av KMt ensam, ansluta sig ej sällan kompletterande föreskrifter, beslutade av KMt underordnade statliga eller kommunala organ med stöd av bemyndigande i vederbörande författning. Någon gång innehåller själva författningen ett stadgande om dispens från dylika föreskrifter.¹ Vanligare är emellertid, att föreskrifterna själva uppdraga dispensbefogenhet åt någon lämplig myndighet, t. ex. länsstyrelse, byggnadsnämnd eller hälsovårdsnämnd; detta bör anses möjligt, i den mån författningen lämnar det normgivande organet frihet att bestämma föreskrifternas innehåll.² Av särskilt intresse i detta sammanhang är emellertid frågan, om en dispensbefogenhet kan föreligga även utan stöd av särskilt bemyndigande. Som dispensgivande organ kan härvid ifrågakomma antingen den myndighet, som har beslutat föreskrifterna, eller KMt.

I äldre doktrin har den meningen uttalats, att underordnade myndigheter ha dispensrätt i avseende på de reglementen och

⁶ Se t. ex. i fråga om dispens från hotellstadgan § 7 RÅ 1935 K 396, 1938 K 157, 192, 1948 K 42, 1953 I 172.

¹ VägtrF 63 §.

² Se närmare *H. Strömberg* s. 271. — Mindre vanligt är, att dispensmakt anförtros åt kommunens beslutande organ (RÅ 1913 C 33, jfr 1948 K 326).

stadgar, som de själva äga utfärda.³ Detta antagande grundar sig tydligen på uppfattningen, att dispensmakten är en omedelbar följd av normgivningsmakten. Som tidigare framhållits kan denna uppfattning emellertid icke anses riktig; ett bemyndigande att utfärda normer kan ej i och för sig grunda någon befogenhet att fatta individuella beslut. Huruvida en myndighet skall anses befogad att dispensera från föreskrifter, som den själv har utfärdat utan att däri förbehålla sig dispensmakt; måste därför bero på innebörden av det bemyndigande, med vars stöd föreskrifterna ha utfärdats. Ger bemyndigandet stöd för såväl generella föreskrifter som individuella beslut,⁴ lär myndigheten vara oförhindrad att utan särskilt förbehåll härom dispensera från sina generella föreskrifter. Om bemyndigandet däremot endast ger myndigheten rätt att utfärda allmänna normer, kan någon självklar dispensmakt för myndigheten ej anses föreligga. Till följd härav kan t. ex. dispens från sådana lokala föreskrifter, som antagas av kommuns fullmäktige och fastställas av länsstyrelse, ej meddelas genom samfällt beslut av dessa organ.⁵

Enligt fast praxis äger KMt även utan uttryckligt stadgande härom meddela dispens från sådana föreskrifter, som ha beslutats av lägre statliga eller kommunala organ med stöd av bemyndiganden i författningar, som äro utfärdade av KMt ensam. Detta förfarande har särskilt tillämpats i fråga om byggnadsordningar⁶ och hälsovårdsföreskrifter⁷ men har förekommit

³ *Rydin* s. 7; uttalandet upprepat av *Thulin* i NAT 1942 s. 123. Oriktigheten av denna teori har först påvisats av *Staedler* i NAT 1944 s. 76 ff.; se även *Herlitz*, *Föreläs.* III s. 606 f., och *Staedler* s. 38.

⁴ Se t. ex. länsstyrelseinstruktionen 5/6 1953 (nr 541) 7 § 1 mom.

⁵ RÅ 1922: 11 (dispens från byggnadsordning kunde ej medgivas av LSt med stadsfullmäktiges samtycke). LSt äger ej heller ensam utan stöd av bemyndigande dispensera från dylika föreskrifter; se t. ex. RÅ 1949 I 132. — Se även RÅ 1912: 81, där stadsfullmäktige ej ansågos äga avvika från sin egen arbetsordning (jfr ang. fransk rätt ovan s. 16).

⁶ Se t. ex. RÅ 1909: 22, 1910 C 159, 1911 C 30, 44, 1917: 86, 1935: 44, 1942 K 269.

mit även i fråga om generella föreskrifter av statliga myndigheter.⁸ KMts dispensbefogenhet kan här ej motiveras utifrån uppfattningen, att dispensmakten är en följd av normgivningskompetensen. Tvärtom ingriper dispensgivningen i dessa fall i en kompetens, som har anförtrotts åt andra organ än KMt. Dispensmakten kan här förklaras endast som en yttring av KMts allmänna styrelsemakt. Frågan gäller, om denna styrelsemakt begränsas av en beslutanderätt, som KMt själv har anförtrott åt lägre organ. Det råder intet tvivel om att KMt genom en allmän författning kan återkalla ett tidigare normgivningsbemyndigande och generellt upphäva de föreskrifter, som kunna ha utfärdats med stöd av detta.⁹ Huruvida KMt även äger oberoende av besvär upphäva en speciell föreskrift, är mera oklart; i den mån föreskrifterna äro överklagbara, framstår ett upphävande annorledes än efter besvär numera som en anomali.¹⁰ Då de underordnade organens beslutanderätt här ej grundar sig på samfällt stiftad lag utan på bemyndigande av KMt själv, kan den dock ej anses utgöra ett hinder för KMt att genom dispenser i enskilda fall genombryta av dessa organ utfärdade föreskrifter.¹¹ Ur praktiska synpunkter skulle det knappast framstå som naturligt att tillerkänna detaljföreskrifter, utfärdade för att komplettera en av KMt given författning, en högre grad av okränkbarhet än författningen själv. Där dispens från föreskrifterna ej kan meddelas av lägre myndighet, utgör möjligheten att söka dispens hos KMt ett ofta välbehövt korrektiv mot alltför schematiskt utformade föreskrifter.

⁷ RÅ 1930 S 264, 1942 S 351, 1944 S 138, 427, 428, 1949 I 249, 1951 I 154.

⁸ Se t. ex. RÅ 1932 K 285 (statens järnvägars disciplinstadga), 1948 E 34 (domkapitels cirkulär).

⁹ Jfr H. Strömberg s. 19.

¹⁰ Jfr H. Strömberg s. 20.

¹¹ Jfr nedan kap. VIII ang. möjligheten att genom dispens genombryta myndigheters individuella beslut.

IV. DISPENSMAKTEN OCH RIKSDAGENS FINANSMAKT

Ett dispensbeslut kan stundom vara förenat med ett förfogande över statens tillgångar i form av en eftergift av en statens fordran eller en utanordning av statsmedel. Konungens möjlighet att företaga dylika förfoganden är begränsad av reglerna om riksdagens finansmakt. Dessa regler måste följaktligen ha en avgörande betydelse för befogenheten att meddela dispensbeslut med statsfinansiella konsekvenser.

Det måste här redan från början framhållas, att icke varje eftergift av statens fordringar eller varje extraordinär utanordning av statsmedel innebär en dispens. Riksdagen får ej sällan taga ställning till förslag om eftergift av privaträttsliga fordringar mot enskilda personer, ofta fastställda genom lagakraftägarande dom, eller om utbetalning av ersättningar till personer, vilka ha lidit någon förlust, som av billighetsskäl anses böra gottgöras av staten. Dylika dispositioner i särskilda fall över statens tillgångar äro ej i och för sig några dispensbeslut. För att en dispens skall föreligga, måste det krävas, att dispositionen tillika innefattar en avvikelse från ett stadgande i allmän författning, och att denna författning reglerar förhållanden, i vilka det allmänna med nödvändighet är part.¹ Vad som då bör betraktas som en dispens, är strängt taget endast själva avvikelsen från författningen, icke dispositionen som sådan. Att dispens och disposition ofta sammansmälta till ett enda beslut hindrar ej, att de båda leden i beslutet begreppsmässigt böra

¹ Jfr ovan s. 52 f.

hållas isär.² Dispositionen är ett positivt verkande beslut, som innebär något utöver den negativt verkande dispens, som den förutsätter. Klart åtskilda framstå de båda besluten i sådana fall, där de fattas av olika organ, t. ex. när KMt medger dispens från ett stadgat villkor för erhållande av statsbidrag och länsstyrelse sedan beviljar själva statsbidraget. Ett renodlat dispensbeslut föreligger även, om den enskilde befrias från en skatt eller avgift, innan någon fordran för staten ännu hunnit uppkomma.

Vad som här kommer att behandlas är sålunda icke individuella beslut om eftergifter eller utbetalningar överhuvudtaget utan endast sådana av dessa beslut, som innefatta avvikelser från ett författningsstadgande av offentligrättslig innebörd. Skälet till att denna kategori av beslut här upptages till särskild behandling är, att reglerna om riksdagens finansmakt i väsentliga avseenden skilja sig från principerna för lagstiftningsmakten och på grund härav föranleda viktiga modifieringar i de grundsatser rörande dispensmakten, som ha utvecklats i föregående kapitel.

Huvudregeln är även här, att konungen utan stöd av förbehåll äger avvika från regler, som ha beslutats av honom ensam, men från regler, som ha antagits av riksdagen, endast med dennas medgivande. Men på det förevarande området kan det vara svårare än eljest att skilja mellan de båda kategorierna av regler; en kungörelse, som formellt framstår som utfärdad av KMt ensam, kan i själva verket vara grundad på ett av riksdagen fattat anslagsbeslut. Väsentligare är emellertid, att riksdagens medgivande till avvikelser från finansiella författningar kan lämnas i betydligt friare former än dess medgivande till dispens från samfällt stiftad lag.

Medan riksdagen på den samfälliga lagstiftningens område kan lämna sin medverkan till dispensgivning endast genom ett generellt bemyndigande i lag, kan dess medgivande här ges

² Jfr ovan s. 63.

även i andra former. Generella dispensbemyndiganden i författningsform förekomma visserligen även på det finansiella området, särskilt i fråga om skattebefrielse. Men vid sidan härav lämnas även mera formlösa bemyndiganden, vilka ej komma till uttryck i någon författning utan endast i en riksdagens skrivelse till KMt; särskilt vanligt är detta beträffande avvikelser från av riksdagen beslutade anslagsvillkor. Ett indirekt bemyndigande för KMt att företaga dispositioner, som innebära avvikelse från gällande bestämmelser, kan även sägas ligga däri, att riksdagen under varje huvudtitel i riksstaten brukar bevilja ett reservationsanslag till extra utgifter, vilket ej sällan tages i anspråk av KMt för dylika dispositioner.

Riksdagens medgivande till en eftergift eller utbetalning behöver vidare icke ha generell innebörd utan kan lika väl avse ett enskilt fall. Medan riksdagen icke befattar sig med beviljande i särskilda fall av dispenser från samfällt stiftad lag, är det långtifrån sällsynt, att riksdagen på grund av propositioner eller motioner får taga ställning till frågor om speciella eftergifter eller utbetalningar, som innebära avvikelse från gällande författningar. Detta sammanhänger med att riksdagen äger utöva sin makt över statens tillgångar ej endast genom normgivning utan även genom individuella beslut. På finansmaktens men icke på lagstiftningens område framstår sålunda riksdagen som ett dispensgivande organ.

Till följd av KMts dispositionsrätt över anslagen till extra utgifter samt möjligheten att i sista hand hänskjuta dispensfrågor till riksdagen kan avsaknaden av ett generellt dispensbemyndigande icke utgöra ett definitivt hinder mot dispensgivning inom det finansiella området på samma sätt som inom den samfällda lagstiftningens område. En finansiell dispens är strängt taget aldrig rättsligen omöjlig. Men bifall till en dispensansökan kan kräva anlitande av mer eller mindre extraordinära utvägar.

Då riksdagens medverkan till dispensgivning inom det finansiella området kan lämnas även på annat sätt än genom gene-

rella bemyndiganden i allmän författning, komma de förefintliga dispensmöjligheterna ej att vara omgivna med samma publicitet som inom den samfällida lagstiftningens område, vilket givetvis är ägnat att ingiva betänkligheter ur den medborgarliga likställighetens synpunkt.

De författningar, från vilka dispenser av finansiell innebörd kunna ifrågakomma, gälla antingen den enskildes ekonomiska prestationsplikt i förhållande till staten eller villkoren för utbetalning av statsmedel. Den följande framställningen kommer därför att behandla dels dispens från författningar rörande skatter och allmänna avgifter (1 §), dels dispens från författningar rörande utbetalning av statsmedel (2 §). Båda dessa typer av dispenser kunna avse antingen befrielse från betalningsskyldighet (ev. återbetalnings- eller ersättningsskyldighet) eller medgivande av en utbetalning (ev. återbetalning). Av skäl, som torde framgå av det följande, bör indelningsgrunden i första hand vara författningsbestämmelsernas primära innehåll och icke den ekonomiska dispositionens karaktär av eftergifts- eller utgiftsbeslut.

1 §. DISPENS FRÅN FÖRFATTNINGAR RÖRANDE SKATTER OCH ALLMÄNNA AVGIFTER

Genom åtskilliga allmänna författningar ha enskilda rättssubjekt ålagts att fullgöra penningprestationer till staten, i det följande sammanfattningsvis betecknade som »skatter och allmänna avgifter».¹ Befrielse i särskilda fall från dylika prestationer kan tänkas ske på olika stadier: före eller efter det statens fordran har uppkommit, fastställts till beräkningsgrunden genom taxering eller till beloppet genom debitering eller förfallit till betalning, eller först sedan betalning har erlagts frivilligt eller genom indrivning; i sistnämnda fall får befrielsen formen av återbetalning. Samtliga dessa fall behandlas här i ett sam-

¹ Här bortses från ekonomiska prestationer, som ha karaktären av straff och sålunda äro föremål för nåd. Ang. vissa skatter och avgifter, som ådömas såsom brottspåföljder, se nedan s. 164 not 14.

manhang; såsom av det följande torde framgå, är möjligheten till befrielse i de olika situationerna i huvudsak densamma enligt både lagstiftning och praxis.

För att ett beslut om befrielse från skatt eller avgift skall innebära en dispens, måste det krävas, att beslutet innefattar en extraordinär avvikelse från eljest gällande bestämmelser. Om KMt på ansökan medger restitution av för mycket erlagd stämpelavgift, är detta materiellt sett ingen dispens utan en ren rättstillämpning.² Och om KMt eller generaltullstyrelsen medger temporär tullfrihet enligt tulltaxeförordningen eller rätt till tullrestitution enligt tullrestitutionsförordningen, äro dessa beslut att betrakta som ordinära förvaltningsakter, vilka beviljas mer eller mindre rutinmässigt under bestämda förutsättningar.³ En befrielse från eller återbäring av varuskatt, som KMt medger på »synnerliga skäl», innefattar däremot en dispens från varuskatteförordningens bestämmelser.⁴

KMts befogenhet att meddela dispens från författningar om skatter och allmänna avgifter begränsas av riksdagens beskattningsmakt enligt RF §§ 57, 60 och 73. Liksom beträffande lagstiftningsmakten⁵ äro emellertid kompetensreglerna i RF endast indirekt bestämmande för dispensmöjligheten. Det avgörande är, om författningen faktiskt har beslutats av riksdagen eller med dess samtycke. Skulle riksdagens samtycke till en avgiftsbestämmelse onödigtvis ha inhämtats, bör dispensmöjligheten således i fortsättningen vara beroende av riksdagens medgivande. Om KMt å andra sidan i strid mot RF ensam skulle införa en ny skatt, kan en befogenhet för KMt att befria från skatten endast bidra till att mildra verkningarna av det grundlagsstridiga förfarandet.

² Jfr nedan s. 198 not 11.

³ Tulltaxeförordning 4/10 1929 (nr 316) 7 och 8 §§; KF 4/10 1929 (nr 307) ang. tullrestitution. Jfr ang. temporär tullfrihet för luftfartyg *Ovegård* i FT 1947 s. 154 ff.

⁴ KF 25/5 1941 (nr 251) om varuskatt 3 a §.

⁵ Se ovan s. 76 f.

I enlighet härmed saknar det betydelse för dispensmöjligheten, om en av riksdagen beslutad eller godkänd författning har tillkommit såsom bevilningsstadga, samfällt stiftad lag eller i annan form. Likaså saknar det betydelse, om den i författningen föreskrivna prestationen har naturen av »skatt», »avgift» eller »påлага» i RF:s mening.⁶ Det enda väsentliga i detta sammanhang är, om författningen har blivit föremål för ett formligt beslut av riksdagen eller ej.

I fråga om skatter och avgifter, som utgå enligt av riksdagen antagna författningar, kan som allmän regel uppställas, att KMt äger bevilja befrielse endast med riksdagens medgivande i en eller annan form. Denna grundsats har dock ej alltid ansetts självklar. Enligt hävdvunnen uppfattning innebär nämligen riksdagens bevilningsbeslut enligt RF § 60 endast ett bemyndigande för KMt men icke något åläggande för honom att uttaga skatt; KMt är sålunda teoretiskt sett oförhindrad att sänka en av riksdagen åtagen bevilning.⁷ En annan sak är, att denna befogenhet numera sällan tages i anspråk.⁸ Av denna bevilningsbeslutets innebörd har man i tidigare doktrin dragit den slutsatsen, att KMt skulle ha rätt att även i enskilda fall medgiva skattebefrielse åtminstone i fråga om de s. k. speciella bevilningarna.⁹ Denna uppfattning måste emellertid anses oriktig; riksdagens bemyndigande för KMt att uttaga skatt bör rimligtvis antagas vila på den förutsättningen, att skatten uttages

⁶ Ang. innebörden av dessa termer se *Westerberg* i *Festskrift tillägnad Nils Herlitz* (Sthlm 1955) s. 432 ff.

⁷ *Rydin*, Svenska riksdagen II: 1 (Sthlm 1878) s. 126, 128 (endast betr. speciella bevilningar; jfr s. 151 ang. allmänna bevilningen); *Naumann* IV s. 34; *Alin*, Om Kongl. Maj:ts rätt i fråga om nedsättning af tullbevilningsavgifter (Sthlm 1890); *Reuterskiöld* s. 98; *Herlitz*, Fin.m. s. 73 ff.; *Malmgren*, Sv. förf. II s. 80, 296; *Malmgren*, Sv. grundl. s. 64; SOU 1954: 40 s. 52 f. Jfr dock *Lagerroth*, 1809 års regeringsform (Sthlm 1942) s. 114 f.

⁸ I senare tid torde KMt ha beslutat generell sänkning av bevilning endast i form av tullfrihet. Se KK 23/12 1914 (nr 430), 21/6 1946 (nr 286), 26/11 1954 (nr 664), 12/9 1955 (nr 538).

⁹ *Rydin* s. 7; *Rydin*, Svenska riksdagen II: 1 s. 135, 139, 140, 142; *Naumann* II s. 161; *Hagman* s. 53; *Åström* s. 312 f.; *Reuterskiöld* s. 98.

enligt de av riksdagen bestämda generella grunderna.¹⁰ I varje fall är den äldre uppfattningen om möjligheten till skattebefrielse i enskilda fall helt oförenlig med rådande dispenspraxis och med skattelagstiftningens utformning.

Att KMt icke, där dispensbemyndigande saknas, äger efterskänka skatter eller avgifter, som skola utgå enligt av riksdagen antagna författningar, bestyrkes av en rikhaltig praxis. I fråga om statlig inkomstskatt och andra skatter, som bestämmas på grundval av den årliga taxeringen, ha sålunda ansökningar om befrielse från eller nedsättning av åsatt taxering i ett stort antal fall förklarats icke kunna bifallas.¹¹ Detsamma har varit fallet i fråga om åtskilliga andra av riksdagen bestämda skatter och avgifter, såsom utskiftningsskatt,¹² arvsskatt,¹³ automobilskatt,¹⁴ varuskatt (före 1945),¹⁵ pälsvaruskatt,¹⁶ kaffeskatt,¹⁷ skatt å oljekakor (före 1939),¹⁸ tillverkningskatt å brännvin,¹⁹ nöjesskatt,²⁰ restavgift enligt 1945 års uppbördsförordning,²¹ stämpelavgift,²² skogsvårdsavgift²³ och tullavgift.²⁴

¹⁰ Se *Malmgren*, Sv. förf. II s. 235, 263; *Malmgren*, Sv. grundl. s. 64.

¹¹ I RÅ redovisas över 250 fall med denna utgång. Bland mängden av exempel må nämnas RÅ 1911 F 41, 42, 135, 290, 400, 407 och 1955 Fi 297, 708, 1171, 1496, 1497. — Dylika ansökningar avse stundom ej egentlig skatteeftergift utan rättelse av ett förment felaktigt taxeringsbeslut; jfr nedan s. 198.

¹² RÅ 1945: 51.

¹³ RÅ 1932 Fi 739, 1936 Fi 397, 1939 Fi 660.

¹⁴ RÅ 1924 Fi 390, 1930 Fi 278, 1931 Fi 583, 1933 Fi 239, 1941 Fi 68, 1943 Fi 100, 101.

¹⁵ RÅ 1942 Fi 564, 1943 Fi 784. Jfr nedan not 33.

¹⁶ RÅ 1953: 27.

¹⁷ RÅ 1924 Fi 32, 1937 Fi 78.

¹⁸ RÅ 1935 Fi 165. Jfr nedan not 32.

¹⁹ RÅ 1917 F 131. Jfr ang. utskänkingsavgift RÅ 1915 F 533.

²⁰ RÅ 1941 Fi 555, 1942 Fi 378, 379, 1023, 1943 Fi 453, 1947 Fi 1285, 1950 Fi 628, 1042, 1952 Fi 1446, 1955 Fi 2034, 2035.

²¹ RÅ 1949 Fi 461. Jfr nedan not 34, 40.

²² RÅ 1923 Fi 4, 6—10, 1930 Fi 272, 1936: 39. Jfr nedan s. 198 not 11.

²³ RÅ 1916 F 30, 141 (jfr dock RÅ 1924 Jo 47).

²⁴ Se t. ex. ang. tulltaxering RÅ 1910: 92, 1912 F 14, 1916 F 348, 1933 Fi

Mer eller mindre omfattande dispensbemyndiganden förekomma emellertid i flera hithörande författningar, ett förhållande som på sitt sätt bekräftar tesen, att KMt ej utan vidare äger eftergiva av riksdagen bestämda skatter eller avgifter. På grund av särskilda stadganden äger KMt efterskänka statlig inkomst- och förmögenhetsskatt dels i fråga om vissa främmande stat tillhöriga fastigheter,²⁵ dels till undvikande av eller lindring i dubbelbeskattning;²⁶ som ett slags dispensmakt kan möjligen även betecknas beskattningsnämndernas rätt att bevilja avdrag på grund av nedsatt skatteförmåga samt skattebefrielse för dödsbo.²⁷ Arvsskatt, gåvoskatt och kvarlåtenskapsskatt må i vissa fall efterskänkas av KMt.²⁸ Länsstyrelse äger medgiva befrielse från nöjesskatt för tillställningar för välgörande eller allmännyttigt ändamål.²⁹ Och tullrestitution kan beviljas av KMt eller generaltullstyrelsen även i vissa andra fall än de reguljära.³⁰ De nu nämnda bemyndigandena äro av tämligen begränsad innebörd. Det finns emellertid även exempel på

715, 1935 Fi 603, 1940 Fi 383, 1941 Fi 60, 1949 Fi 1073, 1171, 1955 Fi 176, 1537; ang. temporär tullfrihet RÅ 1915 F 315, 1916 F 280, 1923 Fi 340, 1949 Fi 1385, 1953 Fi 1680, 1681; ang. tullrestitution RÅ 1914: 17, 1920 Fi 309, 1929 Fi 1694, 1941 Fi 420—422, 1950 Fi 613, 997. — Anmärkningsvärt är, att KMt i fallen RÅ 1915 F 534, 535, 1917 F 193, 194 förordnade om restitution av lastpenningar enligt tulltaxeförordningen 9/6 1911 (nr 80) § 14.

²⁵ InkSkF 21 §, FörmSkF 21 § (jfr KomSkL 73 §).

²⁶ InkSkF 23 §, FörmSkF 23 §. Jfr BevU 1949: 9 s. 2, 5 f. och *Sandström* i FT 1956 s. 153 ff. samt nedan not 36.

²⁷ InkSkF 9 § 2 mom. (jfr KomSkL 50 § 2 mom.); InkSkF 15 § 1 mom., FörmSkF 15 § 1 mom. — Anmärkas må, att avkortning eller avskrivning av skatt genom länsstyrelse ej är att jämställa med ett efterskänkande av skatten; avkortning får nämligen ske endast på bestämda rättsliga grunder, och avskrivning medför ej fordringsrättens upphörande (se UppbF 65—67 §§).

²⁸ KF 6/6 1941 (nr 416) om arvsskatt och gåvoskatt 57, 58 §§; KF 26/7 1947 (nr 581) om kvarlåtenskapsskatt 36 §.

²⁹ KF 21/12 1945 (nr 823) om nöjesskatt 16 §. — Ang. eftergift av den kommunala delen av nöjesskatten se nedan s. 134.

³⁰ KF 4/10 1929 (nr 307) ang. tullrestitution 6 § enl. KF 26/5 1950 (nr 194) och 10 § enl. KF 11/5 1956 (nr 198).

mera vidsträckta dispensbemyndiganden, som gälla ett visst slags skatt eller avgift överhuvud och endast begränsas av ett krav på särskilda skäl för dispens. Bemyndiganden av denna innebörd ha givits åt KMt beträffande bevilningsavgifter för särskilda förmåner och rättigheter,³¹ skatt å oljekakor³² samt varuskatt och försäljningsskatt³³ ävensom åt länsstyrelse beträffande respitavgifter och restavgifter enligt uppbördsförordningen;³⁴ och flertalet avgifter inom jordbruksregleringens område kunna enligt särskilda stadganden efterskänkas genom beslut av KMt eller jordbruksnämnden.³⁵ Gemensamt för flertalet dispensbemyndiganden är, att de möjliggöra såväl befrielse från betalningsskyldighet som återbäring av redan erlagda belopp.

Generella bemyndiganden för KMt att medgiva skattebefrielse ges stundom av riksdagen helt vid sidan av skatteförfattningarna. I samband med godkännande av dubbelbeskattningsavtal brukar riksdagen sålunda bemyndiga KMt att vidtaga ändringar i verkställda taxeringar, i den mån det erfordras för genomförande av ifrågavarande avtal.³⁶ Senast 1955 har riksdagen för en tid av två år bemyndigat KMt att bevilja varvsindustriresti-

³¹ KF 23/10 1908 (nr 128) ang. bevilningsavgifter för särskilda förmåner och rättigheter 4 § 10 mom. c). Jfr RÅ 1909 F 133, 1910 F 244, 386.

³² KF 14/6 1933 (nr 329) om skatt å oljekakor och vissa slag av fodermjöl 11 § 2 mom. enl. KF 9/6 1939 (nr 251).

³³ KF 25/5 1941 (nr 251) om varuskatt 3 a § enl. KF 25/5 1945 (nr 201); KF 5/3 1948 (nr 85) om försäljningsskatt 9 §. Jfr ang. varuskatt RÅ 1951 Fi 665, 1955 Fi 322, 324. — Liknande bemyndiganden funnos i KF 13/12 1940 (nr 1000) om allmän omsättningsskatt 6 § och KF 11/6 1948 (nr 283) om pappersskatt 6 §. Jfr ang. omsättningsskatt t. ex. RÅ 1949 Fi 11, 12, 1235, 1236, 1950 Fi 1156—1160, 1952 Fi 975, 1277, 1953 Fi 214, samt ang. pappersskatt RÅ 1949 Fi 790, 1464, 1950 Fi 1196.

³⁴ UppbF 54 § 4 st., 58 § 2 mom.

³⁵ Se t. ex. KF 7/6 1956 (nr 401) ang. reglering av införseln av vissa levande djur och jordbruksprodukter m. m. 11 §; KF 7/6 1956 (nr 406) ang. mjölkavgift m. m. 2 § 4 mom. Jfr ang. införselavgift RÅ 1938 Fi 433, 565 samt ang. mjölkavgift t. ex. RÅ 1937 Jo 63, 1938 Jo 56, 57, 1940 Jo 42.

³⁶ Se t. ex. RSKr 1928: 351, 1955: 362, 1956: 293. Jfr *Sandström* i FT 1956 s. 153 ff. samt ovan not 26.

tution enligt tullrestitutionsförordningen även för artiklar, som ha införts av annan restitutionsberättigad näringsidkare än sökanden.³⁷ Bland mera tillfälliga generella bemyndiganden må nämnas ett 1943 rörande avdrag för gåvor till internationellt hjälparbete,³⁸ ett 1950 rörande befrielse från varuskatt i vissa fall³⁹ och ett 1953 rörande befrielse från restavgifter och respitavgifter enligt 1945 års uppbördsförordning.⁴⁰

Någon gång förekommer även, att riksdagen medger skattebefrielse i individuella fall eller eljest för enskilda subjekt. Så har skett t. ex. i fråga om konjunkturskatt,⁴¹ skatt enligt övergångsbestämmelserna till 1945 års uppbördsförordning,⁴² nöjeskatt,⁴³ stämpelavgift⁴⁴ och tullavgift.⁴⁵ Det ligger dock i sakens natur, att de fall, där riksdagen medger individuell befrielse från skatter eller avgifter, äro lätt räknade.

Även om en skatteförfattning är indispensabel, har KMt sålunda möjlighet att hänskjuta frågor om skatteeftergift i särskilda fall till riksdagens prövning. Denna möjlighet utnyttjas dock mycket sparsamt.⁴⁶ Ännu sällsyntare torde vara, att KMt använder sin förfoganderätt över anslag till extra utgifter för att möjliggöra skattebefrielse.⁴⁷

³⁷ RSKr 1955: 49.

³⁸ RSKr 1943: 472.

³⁹ RSKr 1950: 15.

⁴⁰ KPr 1953: 100 s. 476, BevU 1953: 33 s. 66 f., RSKr 1953: 187. Jfr FT 1953 s. 147 samt ovan not 21 och 34.

⁴¹ Se RSKr 1949: 272 (jfr RÅ 1950 Fi 76) samt ang. ett avtal om befrielse från konjunkturskatt för flygplanstillverkning KPr 1948: 289 s. 4 f., RSKr 1948: 405, BevU 1952: 22 s. 32, 50, RSKr 1952: 138.

⁴² KPr 1956: 92, RSKr 1956: 184 (jfr RÅ 1955 Fi 702, 877).

⁴³ RSKr 1947: 88 (jfr RÅ 1946 Fi 387), 1953: 178 (jfr RÅ 1952 Fi 483), 1955: 149 (jfr RÅ 1953 Fi 115, 1954 Fi 537).

⁴⁴ RSKr 1945: 126.

⁴⁵ Se t. ex. RSKr 1918: 246 (jfr RÅ 1918 F 50), 1933: 112 (jfr RÅ 1932 Fi 823), 1945: 583, 1948: 98, 1949: 105, 1950: 194, 1951: 143, 1956: 50, 51.

⁴⁶ Jfr fallen RÅ 1952 Fi 151 och 1953 Fi 1686, där KMt vägrade att avlåta proposition till riksdagen.

⁴⁷ Se dock RÅ 1954 Fi 353, där KMt beredde sökanden ersättning från sjunde huvudtitelns reservationsanslag till extra utgifter.

Vissa av riksdagen antagna skatteförfattningar kompletteras av tillämpningsföreskrifter, utfärdade av KMt ensam. Från dylika föreskrifter har KMt ansett sig kunna dispensera, en möjlighet som har kommit till användning främst i fråga om ansökningstider⁴⁸ men som någon gång kan bli av betydelse även i fråga om de materiella förutsättningarna för skattskyldighet, i den mån dessa ha bestämts av KMt.⁴⁹

Från allmänna avgifter, som ha föreskrivits i en av KMt ensam utfärdad författning, bör KMt kunna medgiva befrielse även utan att uttryckligen ha förbehållit sig rätt härtill.⁵⁰ I praxis har KMt sålunda ansett sig kunna befria från fyr- och båkavgift,⁵¹ tonavgift till sjömanshus⁵² och vissa i tullstadgan föreskrivna avgifter.⁵³ Denna ståndpunkt är visserligen ej helt självklar; en redan uppkommen fordran som efterskänkes eller ett penningbelopp som återbetalas kan ju sägas utgöra en tillgång, vilken ej bör få avhändas staten utan riksdagens medgivande. Praxis synes dock ha fäst avgörande vikt endast vid den rättsliga valören av den författning, på grund av vilken avgiften skolat utgå, och eftergift har ansetts möjlig även av redan debiterade och erlagda avgifter.⁵⁴

Frågor om dispens från författningar om skatter och allmänna avgifter kunna uppkomma ej endast efter ansökan av den i första hand betalningsskyldige utan även på ansökan av tjänsteman, vilken i egenskap av redogörare har förklarats an-

⁴⁸ Se närmare nedan s. 180.

⁴⁹ RÅ 1956 Fi 13—15 (skatt vid tillverkning och import av personbilar).

⁵⁰ Jfr *Äström* s. 312; *Herlitz*, Fin.m. s. 138; *Malmgren*, Sv. förf. II s. 263.

⁵¹ RÅ 1910: 49, 1915 F 534, 535, 1917 F 193, 1938 H 33, 1944 H 38.

⁵² RÅ 1930 H 54.

⁵³ RÅ 1916: 38 (transitupplagsavgift), 1925 Fi 41 (bevakningsavgift), 1931 Fi 6, 1932 Fi 822, 1934 Fi 298 (anståndspenningar). Jfr ang. tullböter nedan s. 165 not 16.

⁵⁴ I de ovan not 51 och 52 nämnda fallen beviljades sålunda återbäring av redan erlagda avgifter. — Om en avgift har utdömts av allmän domstol, torde den dock ej böra efterskänkas utan riksdagens medgivande; jfr nedan s. 165 not 19.

svarig för skatt eller avgift, som har debiterats till för lågt belopp eller felaktigt har restituerats. I fråga om befrielse från dylik i anmärkningsmål ålagd ersättningsskyldighet synas samma grundsatser ha vunnit tillämpning som i fråga om eftergift av själva skatten eller avgiften.⁵⁵ KMt har sålunda ansett sig kunna befria redogörare från ersättningsskyldighet för avgifter, som ha bestämts av KMt ensam,⁵⁶ men icke för av riksdagen beslutade skatter.⁵⁷

2 §. DISPENS FRÅN FÖRFATTNINGAR RÖRANDE UTBETALNING AV STATSMEDEL

1. Enligt RF §§ 64 och 65 få statsinkomsterna användas endast till de av riksdagen prövade behov och efter den upprättade staten. KMts befogenhet att besluta om utbetalning av statsmedel måste till följd härav ha stöd i ett riksdagens anslagsbeslut och är begränsad av därvid fogade villkor. Trots anslagens långt drivna specialisering har KMt en viss handlingsfrihet genom möjligheten att överskrida det i ett förslagsanslag uppskattningsvis angivna beloppet eller att använda anslag till extra utgifter eller oförutsedda utgifter, i den mån de speciella anslagen ej förslå. Denna handlingsfrihet kan dock icke i och för sig betecknas som en dispensmakt. Endast i den mån ett utgiftsbeslut avviker från en generell regel, given i en allmän författning, kan det sägas innefatta en dispens.

Förutsättningarna för utbetalning av statsmedel äro i stor utsträckning generellt bestämda genom stadganden i allmänna författningar, vilka stå i mer eller mindre nära samband med av riksdagen fattade anslagsbeslut. Så är fallet t. ex. i fråga om

⁵⁵ Se statskontorets utlåtande 18/6 1927, anført av Nilson i FT 1939 s. 45. Jfr Ekenberg i FT 1939 s. 32 samt Sundberg s. 460. — Ang. motsvarande problem i fråga om redogörarens ersättningsskyldighet för felaktiga utbetalningar, se nedan s. 120 ff.

⁵⁶ RÅ 1920: 15 (transitupplagsavgifter), 1921 Fi 321, 1923 Fi 51, 52 (tullböter).

⁵⁷ RÅ 1915 F 133 (brännvinsförsäljningsavgift), 1942 Fi 946 (skatt å automobilgummiringar). Jfr dock RÅ 1927 Fi 304, 1932 Fi 738.

löner och pensioner, statsbidrag till kommunal eller enskild verksamhet samt vissa bidrag och ersättningar i övrigt. Vanligen utgöras dessa författningar av kungliga förordningar, reglementen eller kungörelser, men stundom ha de formen av samfällt stiftad lag. I sistnämnda fall äro förutsättningarna för utbetalning bestämda utan formellt samband med något anslagsbeslut, men de årliga anslagsbesluten få anses hänvisa till lagen, så länge denna är gällande. I övrigt kunna reglerna om utbetalning antagas av riksdagen såsom tills vidare gällande anslagsvillkor, vilka därefter intagas i en av KMt med stöd av riksdagens beslut utfärdad författning. Ej sällan utfärdas kompletterande föreskrifter av KMt ensam, i den mån riksdagens beslut lämnar utrymme härför. Den rättsliga valören av en författning om utbetalning av statsmedel framgår ej alltid av författningen själv. I vad mån innehållet i en förordning, ett reglemente eller en kungörelse grundar sig på ett riksdagens beslut eller har bestämts av KMt ensam, kan stundom ej fastställas utan en närmare undersökning av författningens tillkomstsätt.

I fråga om möjligheten till dispens från författningar rörande utbetalning av statsmedel har man att skilja mellan å ena sidan bestämmelser i samfällt stiftad lag och i sådana författningar, som ha utfärdats av KMt i överensstämmelse med av riksdagen beslutade anslagsvillkor, å andra sidan av KMt ensam beslutade föreskrifter. Från de senare bör KMt utan vidare kunna dispensera, från de förra däremot endast med stöd av riksdagens medgivande i en eller annan form.¹ Liksom beträffande befrielse från skatter och avgifter bör riksdagens medgivande kunna lämnas även på annat sätt än genom ett bemyndigande i själva författningen och även i enskilda fall. I det följande skall visas, hur dessa grundsatser ha tillämpats i fråga om några viktigare grupper av hithörande författningar.

De grundläggande författningarna inom det statliga avlönings- och pensionsväsendets område äro tillkomna under så-

¹ Jfr Åström s. 313 f.; Sundberg, Villkor för anslag (Uppsala 1932) s. 59.

dan medverkan från riksdagens sida, att KMt ej utan riksdagens medgivande äger dispensera från dem.² Statens grundlöneförordning är till sin lydelse godkänd av riksdagen.³ Och statens allmänna avlöningsreglemente, som gäller för både ordinarie och icke-ordinarie befattningshavare,⁴ har utfärdats av KMt, sedan riksdagen bemyndigat KMt att utfärda detsamma i huvudsaklig överensstämmelse med ett av KMt för riksdagen framlagt förslag; det samtidigt lämnade bemyndigandet för KMt att i vissa bestämda avseenden besluta om ändringar i reglementet kan knappast anses grunda någon dispensbefogenhet.⁵ De allmänna tjänste- och familjepensionsreglementena ha godkänts av riksdagen; ej heller det i samband härmed lämnade bemyndigandet för KMt att göra vissa ofrånkomliga ändringar i reglementena kan anses innefatta något dispensbemyndigande.⁶ Å andra sidan finnas inom den rika författningsfloran på avlönings- och pensionsväsendets område åtskilliga föreskrifter, som ha utfärdats av KMt ensam, och som sålunda böra anses dispensabla.

² En annan sak är, att vissa avlöningsbestämmelser kunna vara »dispensibla» i den mening, som avses i KPr 1940: 294 s. 7 ff., såtillvida som de kunna ändras av KMt och riksdagen med verkan mot redan anställda tjänstemän även utan dessas samtycke. Denna möjlighet är tydligen något helt annat än möjligheten att dispensera från en avlöningsbestämmelse. Kanske har man velat markera denna begreppsliga skillnad genom den språkliga nyskapelsen »dispensibel», som sålunda skulle betyda något annat än »dispensabel».

³ Statens grundlöneförordning 3/12 1954 (nr 692). Jfr KPr 1954: 217, StU 1954: 164, RSkr 1954: 371.

⁴ Tidigare hade avlöningsreglementen för icke-ordinarie personal utfärdats av KMt ensam. Jfr SOU 1947: 79 s. 21 f.

⁵ Statens allmänna avlöningsreglemente 30/6 1948 (nr 436). Jfr KPr 1948: 225, StU 1948: 165, RSkr 1948: 351. Ett dispensbemyndigande finnes t. ex. i 27 § A 1 mom. (ang. löneavdrag).

⁶ Allmänna tjänstepensions- och familjepensionsreglementena 30/6 1947 (nr 416, 417). Jfr KPr 1947: 282, BankoU 1947: 45, RSkr 1947: 431. Ett dispensbemyndigande finnes t. ex. i tjänstepensionsreglementet 14 § 1 mom. (ang. tjänstepensionsunderlag).

I den mån avlönings- och pensionsförfattningar grunda sig på riksdagens beslut och ej innehålla dispensbemyndiganden, äger KMt ej bevilja utbetalningar i strid med dessa författningar annorledes än genom utanordning från anslag till extra utgifter eller annat anslag, som KMt har fri dispositionsrätt till.⁷ Där denna utväg av praktiska skäl ej kan anlitas, måste riksdagens medgivande till utbetalningen inhämtas. Det förekommer stundom, att riksdagen medger dispenser i särskilda fall från gällande avlönings- eller pensionsreglementen.⁸ I fråga om pensioner har KMt även erhållit vissa generella bemyndiganden av riksdagen. År 1930 bemyndigades KMt sålunda att till ett sammanlagt belopp av förslagsvis 30.000 kronor om året besluta om understöd åt änkor och barn efter anställningshavare i statens tjänst, och år 1948 bemyndigade riksdagen KMt att till ett sammanlagt årligt belopp av förslagsvis 100.000 kronor besluta om pensioner i fall, som ej reglerats i gällande pensionsförfattningar och som ej omfattas av den fullmakt KMt redan erhållit.⁹

Förutsättningar för utbetalning av statsbidrag till kommunal eller enskild verksamhet och av andra slags bidrag och ersättningar av statsmedel kunna vara bestämda antingen av riksdagen eller av KMt ensam; ej sällan sker en uppdelning på två regelkomplex, så att riksdagen fastställer de grundläggande normerna och överlåter åt KMt att utfärda kompletterande föreskrifter. Från sådana förutsättningar för utbetalning, som äro bestämda av KMt ensam, har KMt i praxis ansett sig oförhindrad att dispensera.¹⁰ I den mån bestämmelserna om utbe-

⁷ Exempel på att ansökningar om dispens från avlöningsbestämmelser ha förklarats icke kunna bifallas erbjuda fallen RÅ 1910 C 111, 1912 F 199, 1916 F 403, 404, 1919 L 29, 88, 1920 Fö 38, K 27, 1922 Jo 54, 1923 H 55.

⁸ Se t. ex. RSkr 1916: 243 s. 4 f. (ålderstillägg, jfr RÅ 1915 C 104); RSkr 1946: 373 (löneklassplacering); RSkr 1953: 59, 1955: 228 (pension).

⁹ RSkr 1930: 74, 1948: 448.

¹⁰ Se t. ex. ang. statsbidrag RÅ 1916 E 163, 1920 E 269—274, 1928 S 71, 1929 S 5, 1932 S 130; ang. bestridande av kostnad för ensittarförrättning

talning grunda sig på av riksdagen beslutade anslagsvillkor, har KMt däremot ej ansett sig utan vidare kunna meddela dispens från dem.¹¹ I sistnämnda fall förutsätter en dispens riksdagens medgivande, vilket bör kunna ges även annorledes än genom ett dispensbemyndigande, som intages i själva författningen. Det förekommer sålunda någon gång, att riksdagen för ett särskilt fall medger utbetalning av statsbidrag, trots att föreskrivna villkor ej äro uppfyllda.¹² Även generella bemyndiganden för KMt att dispensera från statsbidragsvillkor förekomma. Enligt ett av riksdagen 1945 givet bemyndigande ankommer det sålunda på KMt att, där i särskilda fall omständigheterna därtill föranleda, besluta om utgående av statsbidrag till kommunala och enskilda undervisningsanstalter utan hinder av att någon mindre avvikelse från de av riksdagen för statsbidragets utgående fastställda grunderna och villkoren ägt rum.¹³

När förutsättningarna för utbetalning av statsmedel ha bestämts i en samfällt stiftad lag, skulle det kunna ifrågasättas,

RÅ 1929 Jo 4, 1930 Jo 67; ang. ersättning för nedslaktade djur RÅ 1934 Jo 139, 1935 Jo 164, 1945 Jo 15, 38, 1952 Jo 24, 1954 Jo 22. Jfr även nedan s. 181 ang. dispens från tidsbestämmelser i statsbidragsförfattningar.

¹¹ Se t.ex. ang. statsbidrag till folkbibliotek RÅ 1910 E 139, 1911 E 225, 1912 E 134; ang. statsbidrag till skolväsendet RÅ 1912: 73, 1912 E 70, 1915 E 89, 140, 1937 E 75; ang. familjeunderstöd åt värnpliktiga RÅ 1916 L 77, 1918 S 8 (jfr RSkr 1918: 347.)

¹² Se t.ex. RSkr 1946: 217 p. 3, 1947: 211.

¹³ KPr 1945: 1: 8 p. 162, RSkr 1945: 8 p. 151. — Ett bemyndigande av samma innebörd hade lämnats redan 1921; se KPr 1921: 292 och RSkr 1921: 158. På grund av ovisshet huruvida bemyndigandet gällde även senare tillkomna statsbidragsförfattningar upprepades det 1945. Före 1921 hade dispensbemyndiganden lämnats endast beträffande vissa statsbidragsförfattningar; se RSkr 1900: 79 p. 20, 1900: 111, 1906: 144 p. 30, 31, 1918: 248 s. 79, 1919: 8 A p. 211, 212 (jfr SFS 1900: 58 s. 11, 1906: 49 s. 7, 9, 1918: 762, 1920: 570—573). — RÅ innehåller talrika fall ang. dispens från författningar rörande statsbidrag till skolväsendet; se t.ex. från senare år RÅ 1954 E 31, 87, 1955 E 14, 53, 65. Nyssnämnda bemyndiganden torde till stor del förklara, varför ansökningarna endast undantagsvis ha förklarats icke kunna bifallas (jfr ovan not 11).

huruvida dispens är möjlig utan stöd av ett bemyndigande i själva lagen. Det finns emellertid knappast någon anledning att här bedöma dispensmöjligheten annorlunda än beträffande finansiella dispenser i övrigt. Lagformen får visserligen anses medföra en förpliktelse för riksdagen att anslå medel till ifrågavarande ändamål,¹⁴ men den kan knappast begränsa riksdagens befogenhet att möjliggöra utbetalningar även där de i lagen stadgade villkoren ej äro uppfyllda. Riksdagen bör sålunda vara oförhindrad att ge dispensbemyndiganden även på annat sätt än i själva lagen. Ett exempel härpå erbjuder det generella men tidsbegränsade bemyndigande, som gavs av riksdagen i samband med en ändring 1953 av bidragsförskottslagen 7 §. Genom lagändringen fick barnavårdsnämnd möjlighet att redan under juni månad pröva ansökan om bidragsförskott avseende tiden till och med utgången av närmast följande budgetår. Samtidigt medgav riksdagen, utan att detta kom till uttryck i lagtexten, att barnavårdsnämnd, som före den 1 juni 1953 under juni månad hade beviljat bidragsförskott avseende tiden fr. o. m. ingången av det närmast följande statliga budgetåret, finge efter KMts prövning tillerkännas gottgörelse av statsmedel, som om bidragsförskotten hade beviljats i överensstämmelse med föreskrifterna i då gällande bidragsförskottslag.¹⁵ Även i enskilda fall bör riksdagen kunna medgiva utbetalning, trots att i lag föreskrivna villkor härför ej äro uppfyllda. KMts möjlighet att utan riksdagens uttryckliga medgivande dispensera från dylika villkor är däremot beroende av om medel finnas tillgängliga, vilkas användning icke har bundits vid de i lagen bestämda villkoren. Sådana medel finnas, ehuru i tämligen blygsam omfattning, att tillgå genom de olika huvudtitlarnas reservationsanslag till extra utgifter. Med hänsyn härtill har KMt endast i undantagsfall förklarat dispensansökningar av här avsedd innebörd icke kunna bi-

¹⁴ Jfr *Herlitz*, *Fin.m.* s. 296; *Malmgren*, *Sv. förf.* II s. 276.

¹⁵ KPr 1953: 14 s. 8, 11 f., RSkR 1953: 88. Jfr RÅ 1952 S 66—71, 1953 S 49—54, 105, 107, 108, 115.

fallas.¹⁶ I regel har dispens ansetts möjlig i den formen, att medel ha kunnat utanordnas från anslag till extra utgifter. På detta sätt har KMt i senare praxis bedömt t. ex. ansökningar om dispens från föräldrabalken 20: 13,¹⁷ från bidragsförskottslagen,¹⁸ från lagen om allmänna barnbidrag¹⁹ och från sjömanslagen 28 §.²⁰ Den samfälllda lagstiftningens form inverkar sålunda ej i och för sig på möjligheterna till dispens från stadgade villkor för utbetalning av statsmedel; i detta avseende ha lagbestämmelserna ej annan verkan än vanliga anslagsvillkor.

2. Om statsmedel ha utbetalats i strid mot gällande bestämmelser, uppkommer frågan, om KMt äger eftergiva statens anspråk på återbetalning av medlens mottagare eller på ersättning av den tjänsteman, som under redogörareansvar har utbetalat medlen.

Problemet måste ses mot bakgrunden av den allmänna grundsatsen, att statens fordringar ej få efterskänkas utan riksdagens medgivande.¹ Att denna grundsats gäller även för de här avsedda fallen, hävdades av ständerna redan vid riksdagen 1809—1810. KMt begärde då ständernas yttrande, huruvida en instruktion kunde vara av nöden för ständernas fullmäktige eller vederbörande ämbetsmän, vilka borde höras i frågor om efter-

¹⁶ RÅ 1927 K 277, 1936 S 150, 1950 S 5.

¹⁷ Endast i ett av de i RÅ publicerade fallen har en dylik ansökan förklarats icke kunna bifallas (RÅ 1936 S 150). I övrigt ha gjorda ansökningar avslagits, där underhållsbidrag (ej har utgått på grund av domstols förordnande utan på grund av avtal (RÅ 1954 Ju 22, 78, 139), men bifallits, där kärandens talan har förklarats förfallen eller återkallats (RÅ 1951: 1, 1954 Ju 21), eller där sökanden efter erhållen resning har funnits icke vara underhållsskyldig (RÅ 1953 Ju 77). Jfr ang. förslag till ändring av FB 20: 13 SOU 1954: 6 s. 57, 186 ff. samt JO 1956: 229.

¹⁸ Se t. ex. RÅ 1940 S 66, 121, 1941 S 212, 363, 1942 S 237, 238, 362, 1943 S 447, 1944 S 389, 1946 S 465, 1948 S 35. Jfr dock RÅ 1950 S 5, där ansökningen ej omedelbart gällde utbetalning av statsmedel.

¹⁹ FT 1952 s. 153 ff.

²⁰ RÅ 1931: 52.

¹ Jfr *Herlitz*, *Fin.m.* s. 137 ff.

gift av ådömda ersättningar, som tillhörde ständernas penningverk, statsverket eller de kassor, som voro under kollegiernas och särskilda direktioners styrelse.² KMts avsikt var tydligen, att ständerna för vinnande av ett enklare förfarande skulle delegera sin beslutanderätt eller yttranderätt rörande dylika eftergifter till ett särskilt organ. Ständerna avböjde emellertid detta initiativ och hemställde, att ansökningar om eftergift av ådömda ersättningar till ständernas penningverk, till statsverket samt till publika kassor först efter ständernas hörande måste definitivt bifallas.³ Vid 1810 års riksdag avslogs en motion om upphävande av den prövningsrätt, som ständerna hade förbehållit sig.⁴

Trots den inställning till spørgsmålet, som ständerna hade givit tillkänna, inträffade det, att KMt beviljade eftergifter av ålagd ersättningsskyldighet utan riksdagens bemyndigande. Sedan riksdagens revisorer 1830 hade anmärkt på ett par dylika fall, anhöllo ständerna vid riksdagen 1834—35, att restitution eller eftergift av medel, som i följd av lagakraftvunnet beslut till statsverket ingått eller borde ingå, icke måtte i annan ordning beviljas än författningarna bestämt stadgade och förmådde.⁵ Ej heller denna anhållan kunde emellertid hindra KMt från att ensam bevilja eftergifter av ålagd ersättningsskyldighet. Denna praxis har föranlett anmärkningar av konstitutionsutskottet 1840 och 1892⁶ men har senare endast givit anledning till reservationsvis framställda anmärkningsyrkanden.⁷ Numera synes den fortgå utan erinringar från riksdagens sida.

² Ad. 1809—1810 IV: 2 s. 1523 ff.

³ Ad. 1809—1810 VI: 2 s. 55 f. Ständernas hemställan var inlindad i många omskrifningar men hade i sak den ovan angivna innebörden.

⁴ Bg. 1810 s. 217 ff., Bih. II s. 159, 341 ff.

⁵ RSKr 1834—35: 100 p. 1.

⁶ KU 1840—41: 13 s. 11, bil. s. 39 (p. 44, 62); KU 1892: 14 s. 3 ff. (p. 2).

⁷ KU 1893: 24 s. 16 ff., 1894: 7 s. 26 ff., 1897: 7 s. 3 f., 16, 1898: 5 s. 4 f., 1904: 6 s. 35 f., 1905: 13 s. 12, 1908: 16 s. 60 ff., 1925: 21 s. 27 ff., 1929: 14 s. 30 f.

Redan vid riksdagen 1809—1810 framfördes från visst håll den tanken, att KMts befogenhet att efterskänka ålagd ersättningsskyldighet innefattades i hans makt att göra nåd i brottmål.⁸ Denna tanke har sedermera återupptagits vid skilda tillfällen och kan möjligen även ha inverkat på KMts praxis i äldre tid. Alltjämt användes termen »nåd» ofta i praktiken för att beteckna eftergift av ålagd ersättningsskyldighet.⁹ Detta kan ha sin förklaring i att eftergiften företer vissa likheter med benådning från straff, såtillvida som ersättningskyldigheten i många fall framstår som en påföljd för ett straffbart tjänstefel. Emellertid är det omöjligt att grunda KMts befogenhet att efterskänka ålagd ersättningsskyldighet på hans benådningsmakt enligt RF § 26, vilken ostridigt icke omfattar eftergift av ersättningsskyldighet ens om den har ålagts i brottmål.¹⁰ Den kritik, som ur denna synpunkt har framförts mot KMts praxis, får därför anses berättigad, även om den ofta har förbisett möjligheten, att KMts befogenhet att meddela eftergifter kan ha en annan rättsgrund än benådningsmakten.¹¹

Det skulle möjligen kunna ifrågasättas, om icke eftergift i dessa fall kunde betraktas som en dispens från en påföljdsregel och därmed i viss mån som en parallell till benådningsinstitutet.¹² Ett sådant betraktelsesätt skulle vara möjligt, om återbetalnings- eller ersättningsskyldigheten grundade sig på av KMt ensam utfärdade författningsbestämmelser. Så är emellertid icke fallet. Den återbetalningsskyldighet, som kan åläggas mottagaren av felaktigt utbetalade statsmedel, grundar sig på de regler om *condictio indebiti*, som ha utformats av de allmänna domstolarna.¹³ Och principerna för redogörareansvaret ha vä-

⁸ Se t. ex. Ad. 1809—1810 IV: 2 s. 1527 ff., VI: 1 s. 288 ff.

⁹ Jfr *Ekenberg* i FT 1939 s. 31 ff.; *Sundberg* s. 459 ff.

¹⁰ Se ur nyare praxis NJA 1944: 453, 1946: 443, 1951: 67.

¹¹ Jfr flertalet av de ovan not 7 nämnda reservationerna.

¹² Jfr nedan s. 165 f.

¹³ Se ang. återbetalning av lön senast NJA 1955: 310.

sentligen utbildats genom rättspraxis i anmärkningsmål.¹⁴ Reglerna om återbetalnings- och ersättningsskyldighet äro sålunda icke av den beskaffenhet, att dispens från dem kan ifrågakomma.¹⁵

En befogenhet för KMt att utan riksdagens medgivande efterskänka statens ersättningsanspråk på grund av felaktiga utbetalningar torde kunna ges en nöjaktig motivering endast om man betraktar eftergiften som ett godkännande i efterhand av den felaktiga utbetalningen. Enligt detta betraktelsesätt bör KMt i sådana fall, där KMt skulle ha ägt rätt att på förhand tillåta en viss utbetalning, även i efterhand kunna godkänna en utbetalning, som har skett utan KMts tillåtelse, och därmed i realiteten efterskänka statens ersättningsanspråk.¹⁶ Endast på detta sätt kan man finna en rättslig grund och samtidigt en klar gräns för KMts befogenhet att bevilja dylika eftergifter. I den mån några principer överhuvudtaget kunna utläsas ur praxis på området, äro de grundade på detta betraktelsesätt.

Om den felaktiga utbetalningen har skett i strid mot någon viss författningsbestämmelse, kommer ett godkännande i efterhand av utbetalningen att bli liktydigt med en försenad dispens från bestämmelsen i fråga.¹⁷ Är utbetalningen felaktig endast i det hänseendet, att den har skett till ett ändamål, för vilket anslag saknas, eller inneburit överskridande av anslag, kan godkännandet däremot ej betraktas som en dispens i egentlig mening. Det är närmast fall av det förra slaget som äro av intresse i detta sammanhang.

Mot det här återgivna betraktelsesättet kan invändas, att KMts beslut om eftergift ej alltid innebär ett verkligt godkännande av den skedda utbetalningen. I åtskilliga fall kan läget

¹⁴ Se bl. a. *Ekenberg* i FT 1938 s. 349 ff.; *Kuylenstierna* i FT 1954 s. 127 ff.

¹⁵ Jfr ovan s. 53 f.

¹⁶ Betraktelsesättet diskuterades redan i AK 1892:34 s. 17 ff. (särskilt s. 30 f.).

¹⁷ Jfr ang. dispens i efterhand nedan s. 150 ff.

visserligen vara sådant, att KMt finner utbetalningen nyttig eller rimlig ur allmän synpunkt, och att tillstånd till utbetalningen skulle ha lämnats, om framställning härom hade gjorts på förhand. Men i många fall grundas eftergiften på helt andra skäl, t. ex. ursäktlig rättsvillfarelse, svårigheter att indriva beloppet eller ömmande personliga omständigheter;¹⁸ dessa skäl skilja sig ej från de grunder, som kunna åberopas för eftergift av statliga fordringar i allmänhet. Att även i de senare fallen betrakta eftergiften som ett försenat godkännande av utbetalningen innebär tydligen en fiktion. Emellertid synes rättspraxis ha fäst avgörande vikt endast vid KMts formella befogenhet att tillåta en utbetalning av visst slag och icke vid de materiella skäl, som i det enskilda fallet kunna motivera en eftergift. Även om denna ståndpunkt är diskutabel, vinnes härmed en relativt enkel och lättillämplig regel om gränserna för KMts befogenhet att bevilja eftergifter.

De principer, som man mer eller mindre konsekvent har sökt följa i tidigare praxis, innebära, att en eftergift har ansetts möjlig under samma förutsättningar som ett på förhand givet tillstånd till utbetalning. I sådana fall, där KMt har kunnat i förväg tillåta en viss utbetalning utan att avvika från några av riksdagen bestämda anslagsvillkor, har KMt även ansetts befogad att låta bero vid en redan skedd felaktig utbetalning. Där en tillåtelse på förhand skulle ha stått i strid mot av riksdagen bestämda villkor, har KMt däremot ej ansetts berättigad att bevilja eftergift utan att samtidigt anvisa medel till täckning av förlusten från något disponibelt anslag, vanligen vederbörande huvudtitels anslag till extra utgifter.¹⁹ I fall av sistnämnda slag har det även förekommit, att KMt har förklarat en ansökan

¹⁸ Ang. de vanligaste skälen till eftergift se KPr 1946: 375 s. 3.

¹⁹ Principerna ha klart sammanfattats i statskontorets utlåtande 18/6 1927, anført av Nilson i FT 1939 s. 45. Jfr även KU 1929: 14 s. 30 f. (p. IV) samt KPr 1946: 375 s. 2. Praxis, särskilt före 1925, belyses av ett omfattande rättsfallsmaterial i RÅ.

icke kunna bifallas,²⁰ eller att KMt har inhämtat riksdagens bemyndigande till eftergift.²¹

De nu angivna principerna ha emellertid i senare praxis blivit föremål för en viss uppluckring, i det att KMt har låtit bero vid utbetalningar i strid mot av riksdagen bestämda villkor utan att samtidigt anvisa medel från anslag till extra utgifter.²² Det härigenom uppkomna oklara läget föranledde KMt att 1946 bereda riksdagen tillfälle att avgiva yttrande beträffande riktlinjerna för KMts prövning av frågor om befrielse från skyldighet att återbetala löne- och pensionsbelopp, som felaktigt utbetalats i strid mot under riksdagens medverkan tillkomna bestämmelser. Riksdagen fann i sitt yttrande erforderligt, att KMt har en viss befogenhet att efter prövning av omständigheterna i varje särskilt fall utan riksdagens hörande fatta beslut om befrielse från sådan återbetalningsskyldighet, men uttalade, att ärenden, vilka avsåge ett belopp överstigande 5.000 kronor, borde underställas riksdagen.²³ Härigenom har frågan om KMts befogenhet att i fråga om felaktigt utbetalade löne- och pensionsbelopp eftergiva statens anspråk på återbetalning av mottagaren eller ersättning av redogöraren fått en tills vidare användbar lösning. Det förtjänar emellertid understrykas, att riksdagens uttalande ej har karaktären av ett formligt bemyndigande; uppgörelsen

²⁰ Se t. ex. RÅ 1911: 26, 1920 Fö 12, 13, 51—53, 78—80, 84, 85, E 307, K 24.

²¹ Se t. ex. RSKr 1910: 133 (jfr RÅ 1909 C 34—37, 40—44); RSKr 1924: 264, 1925: 335 (jfr RÅ 1923 Fö 209—229, 1924 Fö 210—218, 1925 Fö 20); RSKr 1925: 102 (jfr RÅ 1925 Fi 58—66).

²² Jfr KPr 1946: 375 s. 3, där förfarandet försvaras dels med att KU hade låtit detsamma passera oanmärkt, dels med ett uttalande i RSKr 1945: 4 s. 6 (ang. befrielse från skyldighet att återbetala felaktigt utbetalade premier till värnpliktiga). — Såvitt framgår av i RÅ återgivna fall, har det förenklade förfarandet varit regel sedan omkring 1940.

²³ RSKr 1946: 565. Jfr *Sundström* i FT 1952 s. 341 f. och *Ehnbom* i FT 1953 s. 147 ff. — Som exempel på senare ärenden, vilka på grund av beloppens storlek ha underställts riksdagen, må nämnas RSKr 1952: 418 och 1955: 371.

mellan KMt och riksdagen innebär snarast ett praktiskt arrangemang, och frågan, om ett bemyndigande var nödvändigt, lämnades öppen. Den konstitutionella principfrågan har sålunda ej besvarats genom denna uppgörelse, och det kan ifrågasättas, om den överhuvudtaget kan besvaras på denna väg. Ett uttalande eller bemyndigande från riksdagens sida kan förutsätta en viss uppfattning om KMts grundlagsenliga befogenheter, men det kan icke auktoritativt fastslå denna uppfattning utan att bli en enligt RF § 83 otillåten grundlagsförklaring. Riksdagens yttrande 1946 är dock trots sin oklara form upplysande genom den förutsättning, som det vilar på; att yttrandet avsåg endast utbetalningar i strid mot under riksdagens medverkan tillkomna bestämmelser, tyder på att man har anlagt det ovannämnda betraktelsesättet, enligt vilket möjligheten till eftergift är att bedöma på samma sätt som möjligheten till medgivande på förhand till en viss utbetalning.

I fråga om befrielse från återbetalnings- eller ersättnings-skyldighet för felaktigt utbetalade belopp, som ej avse löner eller pensioner, har någon uppgörelse av motsvarande räckvidd ej träffats. I några fall, som gällt ett mycket stort antal felaktiga utbetalningar av samma slag²⁴ eller en enstaka utbetalning av ett större belopp,²⁵ har riksdagens medgivande till eftergift inhämtats. I övrigt synes läget i praxis här vara oklart.²⁶ Den principiellt sett enda försvarliga ståndpunkten torde dock vara, att KMt ej utan riksdagens bemyndigande äger meddela eftergift i fråga om utbetalningar i strid mot av riksdagen bestämda vill-

²⁴ Se t. ex. RSKr 1952: 149 (familjebidrag) och 1956: 214 (producentbidrag).

²⁵ Se t. ex. KPr 1955: 41 p. 6, RSKr 1955: 122 (jfr RÅ 1953 Fö 3).

²⁶ Se t. ex. ang. eftergift av barnavårdsnämnds ersättningsskyldighet för felaktigt utbetalade mödrahjälpsmedel RÅ 1939 S 460, 1941 S 144, 1944 S 326, 327, 1946 S 39, 40, 1948 S 171, 1954: 46; eftergift har här meddelats dels med och dels utan anvisning av medel från anslag till extra utgifter. Anmärkas må, att barnavårdsnämnd ej är underkastad något redogöraransvar; dess återbetalningsskyldighet kan på ett bindande sätt fastställas endast av allmän domstol (jfr *Herlitz* i FT 1940 s. 238 ff.).

kor. På de områden, där frågor om eftergift ofta uppkomma, är den bästa praktiska lösningen, att KMt inhämtar uttryckliga generella bemyndiganden av riksdagen att meddela eftergift in- till vissa maximibelopp.

V. DISPENSMAKTENS GRÄNSER MED HÄNSYN TILL ANNANS RÄTT ÄN STATENS

1. Den föregående framställningen har behandlat de begränsningar i KMts dispensmakt, som följa av hänsynen till riksdagens maktbefogenheter. Dispensmakten möter emellertid även en gräns i hänsynen till andra rättssubjekt än staten, nämligen dels dispens sökanden själv, dels tredje man, varmed här avses ej endast utomstående enskilda rättssubjekt utan även icke-statliga offentliga rättssubjekt, särskilt kommuner.

Vad först beträffar dispensmaktens begränsningar av hänsyn till den person, till vars förmån dispens sökes eller meddelas, ligger det i sakens natur, att en dispens icke kan påtvingas någon mot hans vilja. Normalt sett sökes dispens av samma person, till vars förmån den är avsedd att gälla. Ett skenbart avsteg från denna regel göres, när regeringsrätten eller kammarrätten i anledning av ett besvärsmål gör hemställan hos KMt om dispens; i dylika fall ligger dock redan i besvären inneslutet ett yrkande om något, som kan beviljas endast i dispensväg, varför en hemställan om dispens kan antagas överensstämma med klagandens önskningsar. I övrigt kan det i brist på uttryckligt stadgande om motsatsen visserligen ej anses föreligga något absolut hinder mot att dispens sökes av annan än den, till vars förmån den är avsedd att gälla; om ansökningen ej kan antagas överensstämma med den sistnämndes önskningsar, torde den dock lämnas utan avseende. Under alla förhållanden bör det stå dispensens adres-

sat fritt att begagna en meddelad dispens eller avstå därifrån. Denna valfrihet bör anses bestå, tills dispensen har utnyttjats, t. ex. genom uppförande av en byggnad eller genom ett beslut om utnämning, utfärdande av körkort e. d., eller tills dispensens eventuella giltighetstid har löpt ut.

Den principiella valfriheten för dispensens adressat är av praktisk betydelse i sådana fall, där dispensbeslutet har fått ett annat innehåll än denne har önskat. Tänkbart är, att en dispensansökan endast delvis bifalles; en byggnadsdispens begränsas t. ex. till att avse endast vissa av de arbeten, för vilka dispens har sökts, eller den tillåter en byggnads bibehållande under kortare tid än som begärts. Att KMt på detta sätt äger begränsa omfånget av en sökt dispens, kan knappast bestridas; men lika obestriddigt är, att sökanden äger avstå från att begagna dispensen, om han ej är nöjd med densamma.

Det kan även tänkas, att KMt förenar en meddelad dispens med villkor av olika slag. Uppenbart är, att dylika villkor ej kunna vara bindande för dispensens adressat, om denne avstår från att utnyttja dispensen; den sistnämnda skulle ju i så fall förvandlas från ett gynnande till ett enbart betungande beslut. Det förtjänar emellertid att undersökas, om KMt på grund av adressatens valfrihet äger förena en dispens med vilka villkor som helst. Man torde här böra skilja mellan villkor, som fullfölja samma syften som den rättsregel, från vilken dispens meddelas, och villkor med ovidkommande syften. Villkor av det förra slaget måste anses tillåtna och äro tämligen vanliga inom vissa förvaltningsområden. Genom dylika villkor kan det författningsstadgande, från vilket dispens meddelas, sägas bli ersatt av föreskrifter för det särskilda fallet, vilka åtminstone nödtorftigt fullfölja samma syfte som stadgandet i fråga. Byggnadsdispenser innefatta ej sällan föreskrifter om den tilltänkta byggnadens utförande eller ett bemyndigande för byggnadsnämnden att meddela dylika föreskrifter. Körkortsdispenser för personer med lyte e. d. äro regelmässigt förenade med de begränsningar och villkor, som i varje särskilt fall

påkallas av hänsyn till trafiksäkerheten. Och i examensdispenser föreskrives ofta avläggande av vissa kunskapsprov såsom ersättning för de vanligen krävda. Villkor av detta slag kunna ej sägas upphäva dispensens karaktär av lindring i gällande författningsstadganden.

Mera diskutabla äro sådana villkor, som ej enbart avse att ersätta det stadgande, från vilket dispens meddelas, utan ha kopplats samman med dispensen, för att en ur det allmännas synpunkt önskvärd prestation därigenom skall kunna framtvingas av den enskilde. I viss mån försvarliga kunna dylika villkor vara, om de avse att genomdriva efterföljden av ett stadgande, som står i nära samband med den bestämmelse, från vilken dispens meddelas. Enligt rådande praxis torde det sålunda vara möjligt att förena en byggnadsdispens med villkor om rivande eller ändring av en befintlig äldre byggnad, som står i strid med nyare byggnadsbestämmelser.¹ Såsom helt otillåtna måste däremot betraktas villkor, uppställda i syften, som äro helt främmande för den författning, från vilken dispens meddelas;² dylika villkor böra betraktas som ogiltiga men torde ej påverka själva dispensens giltighet.³

Frågan, i vad mån hänsynen till sökanden sätter en gräns för dispensmakten, kan bli aktuell även sedan en dispens redan har meddelats. Innefattar dispensmakten en rätt att när som helst återkalla en meddelad dispens, eller grundar dispensen en rättighet för sökanden, som ej utan laga stöd kan avhändas denne? Det ligger närmast till hands att besvara frågan med ledning av de principer, som gälla för återkallelse av gynnande förvaltningsakter. Man måste emellertid först göra klart för sig, om det finns någon anledning att i detta hänseende bedöma dispenser annorlunda än gynnande förvaltningsakter i allmänhet. Tämligen ofruktbart synes det vara att låta en bestämd uppfattning om dispensens rättsliga natur

¹ Se RÅ 1950: 45. Jfr även RÅ 1956 K 136, 137.

² Jfr *Sundberg* s. 182 ff.

³ Jfr *Sundberg* s. 175 f.

bli avgörande; huruvida man anser att dispensen utövar sina verkningar på de abstrakta normernas eller på de konkreta rättsförhållandenas plan, bör icke gärna få påverka lösningen av den praktiskt viktiga frågan om återkallelsemöjligheten.⁴ Mera beaktansvärd är synpunkten, att dispenser i högre grad än vanliga förvaltningsakter äro beroende av den beslutande myndighetens fria skön, och att den enskilde aldrig har något rättsligt anspråk på att under bestämda förutsättningar få en dispensansökan beviljad, varför dispensen i viss mån framstår som en »nådegåva», som fritt bör kunna återtagas. Någon skarp gräns mot sådana förvaltningsakter, som beslutas efter fritt skön, kan emellertid knappast dragas. Och även om dispensen är en nådegåva, kan den enskilde efter dispensens beviljande ha inrättat sig efter det nya rättsläget och vidtagit sådana dispositioner, att en återkallelse måste framstå som obillig. Hänsynen till den enskildes trygghet och säkerhet är knappast av mindre vikt vid dispenser än vid övriga gynnande beslut.

I vissa lägen är det av praktiska skäl omöjligt att bedöma återkallelsemöjligheten annorlunda beträffande dispenser än i fråga om övriga gynnande beslut. Om en vanlig förvaltningsakt i sig innefattar en dispens, t. ex. en naturalisationsdispens, måste återkallelsemöjligheten givetvis vara densamma för beslutet i dess helhet. Och om en dispens avser undantag från förutsättningarna för meddelande av ett gynnande beslut och detta beslut redan har fattats, kan det endast bli fråga om återkallelse av det senare beslutet, även om skälen för återkallelse hänföra sig till dispensen. I andra fall kan en dispens till sina verkningar (om än icke till sina förutsättningar) förete så stora likheter med en ordinär förvaltningsakt, att återkallelsemöjligheten rimligtvis bör bedömas på samma sätt; det finns knappast någon anledning att i detta hänseende skilja mellan t. ex. en byggnadsdispens och ett byggnadslov eller mellan en dispens från hälsovårdsstadgan och ett tillstånd av

⁴ Jfr ovan s. 66 ff.

hälsovårdsnämnd. Slutsatsen måste bli, att återkallelsemöjligheten i varje fall i mycket stor utsträckning bör följa samma principer vid dispenser som vid övriga gynnande beslut. Det förtjänar dock påpekas, att en återkallelse av en ännu icke utnyttjad dispens från förutsättningarna för meddelande av ett gynnande beslut möter mindre betänkligheter med hänsyn till den enskildes trygghetskrav än en återkallelse av själva det gynnande beslutet, sedan detta har meddelats.⁵

Av det sagda torde följa, att det är omöjligt att uppställa någon allmän princip om möjligheten till återkallelse av dispensbeslut. I allt väsentligt måste dispensererna följa samma regler, som gälla för olika typer av ordinära gynnande förvaltningsakter. Dispensererna äro av så skiftande innebörd, att det ligger närmast till hands att bedöma återkallelsemöjligheten på samma sätt som vid de närmast besläktade typerna av vanliga förvaltningsakter. På grund av ämnets vidlyftighet kan här endast hänvisas till föreliggande framställningar rörande möjligheten till återkallelse av gynnande förvaltningsakter.⁶

2. En dispens kan, samtidigt som den gynnar sökanden, vara till nackdel för ett annat subjekt. Enligt hävdvunnen uppfattning sätter hänsynen till tredje man en viss gräns för dispensmakten. Vanligen uttryckes saken så, att dispens ej får meddelas till förfång för tredje mans rätt.¹ Denna allmänna formel kräver emellertid en viss precisering, för att den skall få ett gripbart innehåll.

Till en början måste man skilja mellan sådana fall, där den förmånliga ställning för tredje man, som skulle hotas genom en dispens, grundar sig på just den regel, från vilken dis-

⁵ Jfr det av *Westerberg* s. 312 anförda exemplet rörande återkallelse av åldersdispens för äktenskap.

⁶ Se *Westerberg* kap. II; *Sundberg* s. 168 ff.

¹ *Rydin* s. 9; *Thulin* s. 220; *Åström* s. 311; *Malmgren*, Sv. grundl. s. 28; *Sundberg* s. 383.

pens sökes, och sådana fall, där tredje mans förmånliga ställning beror av någon annan rättsregel eller av något konkret rättsförhållande. I de förra fallen kommer frågan om hänsynen till tredje mans rätt att sammanfalla med frågan, om rättsregeln överhuvudtaget är dispensabel. I de senare fallen däremot gäller problemet, i vad mån dispens från en i och för sig dispensabel regel i vissa situationer skall anses utesluten av hänsyn till tredje mans rätt.

Om tredje mans rätt är avhängig av samma regel, från vilken dispens sökes, blir den skyddad i samma mån som regeln är indispensabel; däremot blir tredje mans rätt prekär, i den mån regeln är dispensabel. Det förtjänar emellertid att undersökas, om dispensmöjligheten måhända påverkas av själva den omständigheten, att en rättsregel grundar rättsanspråk mellan olika subjekt. De regler, som härvid främst tilldraga sig intresse, äro dels privaträttens regler om enskildas inbördes rättsförhållanden, dels offentligrättsliga regler om rättsanspråk mellan kommuner och enskilda.

Vad beträffar de privaträttsliga reglerna om enskildas inbördes rättsförhållanden är hänsynen till tredje mans rätt tillgodosedd redan därigenom, att dessa regler i huvudsak äro indispensabla såsom tillkomna genom samfällid lagstiftning eller utbildade i domstolspraxis. En dispens från en privaträttslig regel, varigenom en part gynnas på den andras bekostnad, måste i princip anses utesluten.² De dispensbemyndiganden, som förekomma i privaträttsliga lagar, t. ex. i fråga om äktenskapshinder, avse så gott som undantagslöst fall, där endast allmänna intressen och icke enskild rätt riskeras genom en dispens.³ En möjlighet till dispenser, som beröra en-

² Jfr NJA 1942:381 II, där en ansökan att »av nåd» befrias från ådömd skyldighet att utgiva underhållsbidrag till frånskild hustru av HD överlämnades till vederbörande statsdepartement, då den befanns icke avse utövningen av konungens rätt att göra nåd i brottmål (jfr nedan s. 160 not 1); givetvis kan en dylik ansökan ej heller bifallas i dispensväg.

³ Jfr dock äldre GB 13:2, som krävde den oskyldige makens samtycke

skild rätt, har visserligen öppnats genom bemyndigandet för arrendenämnd att dispensera från de särskilda bestämmelserna för vissa jordbruksarrenden; karakteristiskt är emellertid, att dispens här får meddelas endast med stöd av ett förbehåll i arrendeavtalet, att dispens må sökas, samt att arrendeavtalet, där annat ej är överenskommet, förfaller, om dispensansökningen avslås.⁴ Inom privaträttens område torde sålunda frågan om dispensmaktens gränser med hänsyn till tredje mans rätt ej behöva bereda några praktiska svårigheter.

Rättsförhållandet mellan kommuner och enskilda är till en del reglerat genom allmänna författningar om kommunala skatter och om utbetalning av kommunala medel. Med hänsyn till att en dispens från dylika författningar innebär en disposition över kommunala tillgångar, kan dispensmöjligheten här ej bedömas efter samma principer som gälla för motsvarande fall inom det statsfinansiella området.

Redan av skatteförfattningarnas tillkomstsätt följer, att KMt ej utan vidare äger medgiva befrielse från kommunala skatter, d. v. s. allmän kommunalskatt, landstingsskatt, skatt till den kyrkliga kommunen, hundskatt samt de kommunala andelarna i nöjesskatt och i bevillningsavgifter för särskilda förmåner och rättigheter.⁵ Men då kommunens skatteanspråk är helt beroende av den statliga lagstiftningen, föreligger intet hinder mot att rätt att meddela befrielse från kommunala skat-

till dispens från förbudet för den, som brutit äktenskap med hor, att träda i nytt gifte; tydligen ansågs en dylik dispens beröra den oskyldige makens rätt.

⁴ Jfr ovan s. 84 not 5.

⁵ Jfr ang. allmän kommunalskatt RÅ 1936 S 439, 1941 S 174 samt de fall ang. befrielse från åsatt taxering, som omnämnas ovan s. 109 not 11. Ang. nöjesskatt se ovan s. 109 not 20. — Anmärkas må, att kommunerna själva ej äga efterskänka kommunala utskylder utan stöd i ett författningsbemyndigande. Dylikt stöd finnes beträffande den kommunala delen av nöjesskatten i KF 21/12 1945 (nr 823) om nöjesskatt 16 och 17 §§ (jfr ovan s. 110 not 29). Tidigare funnos även bestämmelser i kommunallagarna om

ter uppdrages åt KMt eller annat statligt organ genom ett uttryckligt bemyndigande i vederbörande författning, något som även har skett i begränsad omfattning.⁶ Hänsynen till kommunens rätt sätter sålunda ingen absolut gräns för dispensmakten. Emellertid torde riksdagen icke, såsom beträffande statliga skatter, äga medgiva befrielse från kommunala skatter på annat sätt än genom ett dispensbemyndigande i själva skatteförfattningen; riksdagens rätt att, bl. a. genom skattebefrielse, förfoga över statens tillgångar kan knappast anses innefatta en befogenhet att förfoga även över kommunala tillgångar. Betecknande är, att av riksdagen medgiven befrielse från nöjesskatt endast brukar avse den statliga delen av nöjesskatten,⁷ samt att det bemyndigande, som riksdagen 1943 gav KMt att bevilja avdragsrätt för gåvor till internationellt hjälparbete, ej avsåg taxeringen till kommunal inkomstskatt.⁸

Genom statlig lagstiftning bestämmas i viss utsträckning förutsättningarna för utbetalning av kommunala medel, t. ex. till avlöningar åt folkskollärare och polispersonal eller till vissa sociala förmåner. Oftast torde hithörande författningar vara tillkomna i sådan ordning, att de äro indispensabla,⁹ i

efterskänkande av kommunala utskylder på grund av »verkligt ömmande omständigheter»; dessa bestämmelser upphävdes emellertid genom lagar 29/6 1946 (nr 485, 486) i samband med att uppbörden av kommunalskatt övertogs av staten.

⁶ Se KomSkL 72 och 73 §§; KF om nöjesskatt 16 §; KF 23/10 1908 (nr 128) ang. bevillningsavgifter för särskilda förmåner och rättigheter 4 § 10 mom.

⁷ Se de ovan s. 112 not 43 anförda fallen.

⁸ KPr 1943:355 s. 6. — Anmärkningsvärt är dock, att de dispensbemyndiganden, som riksdagen brukar lämna KMt i samband med godkännande av dubbelbeskattningsavtal (jfr ovan s. 111 not 36), ej sällan avse även kommunalskatt; se t. ex. RSkR 1956:293. Jfr *Sandström* i FT 1956 s. 155.

⁹ Se t. ex. RÅ 1920 E 246 (uppflyttning i lönegrad för lärare vid kommunal mellanskola), 1950 S 5 (bidragsförskott till barn, som stodo under faderns vård).

den mån de icke innehålla dispensbemyndiganden.¹⁰ Skulle en dylik författning vara utfärdad av KMt ensam, är det emellertid tvivelaktigt, om KMt utan stöd av dispensförbehåll äger på ansökan av enskild person meddela dispens från förutsättningarna för utbetalning av kommunala medel; detta skulle innebära ett konkret åläggande för kommunen utan stöd i någon norm. Ett dylikt förfarande synes försvarligt endast om kommunen har rätt till statsbidrag för täckande av ifrågavarande utgift, så att kommunen framstår enbart som en förmedlare av statliga utbetalningar. Är det eljest önskvärt, att dispens meddelas från reglerna om utbetalning av kommunala medel, återstår den möjligheten, att KMt anvisar medel från ett disponibelt statsanslag, eller att riksdagen anslår medel för ändamålet.

I många fall kan en författningsbestämmelse i en given situation vara till fördel för ett subjekt och till nackdel för ett annat utan att ge upphov till något rättsanspråk dem emellan. Om en dylik bestämmelse är dispensabel, äro de gynnade positioner, som den kan ge upphov till, tydligen av prekär natur. Hänsynen till tredje mans intressen är visserligen ett skäl, som bör beaktas vid dispensgivningen, men den sätter ingen absolut gräns för dispensmöjligheten. Ett undantag från föreskrifterna om kompetensvillkor eller om ansökningstid vid tjänstetillsättningar kan gynna en sökande på de andras bekostnad, och ett tillstånd till förnyat ledigförklarande av en tjänst kan vara till nackdel för den, som redan har uppförts på förslag till tjänsten; men ingen av de sökande kan åberopa något rättsanspråk, som skulle kunna kränkas genom en dispens, förrän han redan har utnämnts till tjänsten.¹¹ En dispens från folkbokföringsförordningens regler om mantalsskrivning

¹⁰ Se t. ex. RÅ 1940 E 44 (jfr avlöningsreglemente 30/9 1937 nr 868 för lärare vid folk- och småskolor 22 § 3 mom.).

¹¹ Jfr fallet RÅ 1955: 33, där förnyat ledigförklarande av en organisttjänst utan hinder av gällande bestämmelser ansågs möjligt, trots att en

kan vara till fördel för en kommun och till nackdel för en annan, men den kränker icke något kommunalt rättsanspråk.¹² Och ett förordnande om handlingars utlämnande utan hinder av bestämmelserna i sekretesslagen kan äventyra enskilda intressen utan att därför kränka enskild rätt.¹³ Skall hänsynen till tredje man i dylika fall kunna sätta någon rättslig gräns för dispensmöjligheten, måste härför kunna åberopas någon annan grund än själva de dispensabla rättsreglerna.

En bestämd gräns möter dispensmakten i sådana på annan grund än den dispensabla regeln vilande rättsanspråk, som av tredje man kunna göras gällande inför allmän domstol. Denna begränsning av dispensmakten torde ha störst praktisk betydelse på fastighetsrättens område. Här märkes först och främst, att en byggnadsdispens icke får innebära en kränkning av tredje mans markäganderätt. Liksom byggnadslov förutsätter, att sökanden förfogar över marken (BySt 77 § 1 mom. a), kan en byggnadsdispens ej ge sökanden rätt att bebygga mark, som han ej förfogar över.¹⁴ KMt äger visserligen enligt ByL 38 § medgiva nybyggnad i strid mot tomtindelning, men detta kan ej gärna innebära, att KMt skulle äga tillåta uppförande av en byggnad över gränsen till annan tillhörig mark utan markägarens medgivande.¹⁵ Ett dylikt intrång måste, trots en eventuell dispens, kunna bemötas genom domstols-talan.

En dispens kan vara till men för en granne utan att medföra ett direkt inkräktande på hans mark. I dylika fall måste beaktas, att de offentlighetsrättsliga föreskrifter, från vilka dispens medges, visserligen kunna vara till fördel för grannarna men likväl i princip ej avse att grunda några privaträttsliga

sökande redan (ensam) hade uppförts på förslag. Se även KU 1950: 17 s. 20 f. (p. VI). Jfr *Jägerskiöld* s. 570 ff.

¹² Jfr ovan s. 82 not 14.

¹³ Jfr ovan s. 83 not 16 samt JO 1954: 224.

¹⁴ Se RÅ 1937 K 275. Jfr även RÅ 1939 K 287.

¹⁵ Jfr SOU 1942: 27 s. 45, KPr 1943: 153 s. 36.

rättsanspråk för dessa. Åtskilliga föreskrifter inom byggnadslagstiftningens område, t. ex. om byggnads minsta avstånd från tomtgräns eller om högsta tillåtna byggnadshöjd, äro till fördel för grannarna, liksom vissa av hälsovårdsstadgans föreskrifter. Visserligen torde grannarna i många fall kunna besvära sig över en av underordnad myndighet meddelad dispens från dylika föreskrifter. Men det tillkommer ej granne att föra talan inför allmän domstol enbart på den grund, att föreskrifter av detta slag ha åsidosatts.¹⁶ Föreskrifterna grunda ej i och för sig några privaträttsliga rättsanspråk, som skulle kunna lägga absoluta hinder i vägen för dispensgivning.¹⁷ Endast undantagsvis föreskrives grannes medgivande såsom förutsättning för dispens.¹⁸ I övrigt måste grannen kunna åberopa en rent privaträttslig rättsgrund för att skydda sig mot de menliga verkningarna av en dispens. En anläggning eller verksamhet, som i och för sig skulle kunna tillåtas genom dispens, kan vara förbjuden på grund av servitut¹⁹ eller villkor vid tomträttsupplåtelse²⁰ eller på grund av de i rättspraxis utbildade reglerna om immissioner. En talan, grundad på immissionsreglerna, hindras enligt praxis ej av att den för grannen menliga anläggningen eller verksamheten har godkänts av offentlig myndighet.²¹ I enlighet härmed bör även en dispens,

¹⁶ Se t. ex. NJA 1907: 84, 1911: 175.

¹⁷ Se t. ex. RÅ 1931 K 340, där KMt mot grannes bestridande medgav, att en altan finge bibehållas, ehuru den uppförts på mindre avstånd från tomtgränsen än som var tillåtet enligt gällande byggnadsbestämmelser (jfr RÅ 1929: 59).

¹⁸ Enligt BySt 63 § 1 mom. 3 st. må byggnadsnämnd, då särskilda skäl föreligga och grannar därom överenskomma, kunna medgiva, att fönster eller dörr anbringas i brandmur. Dylikt medgivande bör sålunda ej kunna ges mot grannes bestridande (jfr RÅ 1933 K 160). Har överenskomelse träffats och godkänts av nämnden, lär den å andra sidan vara bindande även mot ny ägare (NJA 1929: 488).

¹⁹ Se t. ex. NJA 1944: 177. — Jfr RÅ 1955: 53, där det fastslogs, att byggheservitut skall beaktas vid prövning av ansökan om byggnadslov.

²⁰ Jfr NRL 4: 4, 7.

²¹ NJA 1878: 124, 1900: 189, 1940: 651. Jfr *Herlitz*, Förvaltningsrättsliga

som strider mot servitut eller tomträttsvillkor, vara utan verkan. Dispensens verkningslöshet bör kunna konstateras av allmän domstol i ett tvistemål mellan de berörda parterna.

Problem av samma slag som inom grannelagsrätten kunna uppkomma inom namnrättens område. Enligt släktnamnsförordningen § 3 må ansökan om godkännande av släktnamn ej bifallas, där det nya namnet, såvitt känt är, bäres av annan släkt och tillika är av mera egenartad beskaffenhet. Då detta stadgande ej avser att grundlägga någon privaträttslig namnrätt,²² och då släktnamnsförordningen är dispensabel,²³ har KMt ansett sig oförhindrad att godkänna även mera egenartade släktnamn, som ha burits av annan släkt.²⁴ Giltigheten av dylika dispenser måste emellertid vara beroende av i vad mån en privaträttslig ensamrätt till släktnamn erkännes av de allmänna domstolarna. Hittills har endast en ensamrätt till adliga släktnamn vunnit positivt erkännande i rättspraxis.²⁵ Om det privaträttsliga namnskyddet utsträcker till att omfatta även andra egenartade släktnamn,²⁶ kommer KMts möjlighet att dispensera från släktnamnsförordningen § 3 i samma mån att begränsas; anmärkas må dock, att en privaträttslig namnrätt ej nödvändigtvis måste ha samma omfång som stadgandet i § 3, sådant detta tolkas i praxis. Allmän domstols prövningsrätt i namntvister kan rimligtvis ej inskränkas genom ett beslut av KMt i statsrådet, om den privaträttsliga namnrätten skall ha någon mening.²⁷

grunddrag (Sthlm 1943) s. 110; *Ljungman*, Om skada och olägenhet från grannfastighet (Uppsala 1943) s. 207.

²² Detta framgår bl. a. av förordningens tillkomstsätt.

²³ Jfr ovan s. 97.

²⁴ Åtskilliga exempel härpå finnas i RÅ 1910—1928; se t. ex. RÅ 1910 E 190, 1911 E 50, 1916: 11, 1928 Ju 8, 11—15, 17, 18. Jfr *Eberstein* i NAT 1920 s. 80 ff.

²⁵ SvJT 1918: 49; NJA 1929: 283, 1940: 648 (jfr även NJA 1936: 221).

²⁶ Ang. utvecklingstendensen, se senast *Eberstein* i SvJT 1956 s. 123 ff.

²⁷ Jfr *Köersner* i TIR 1929 s. 532 och *Eberstein* i SvJT 1956 s. 125. — I ett anmärkningsvärt fall, som omnämnes i KU 1934: 11 s. 23 ff. (p. VI),

Tänkbart är även, att en dispens kan komma att strida mot ingångna avtal eller eljest mot obligatoriska rättsförhållanden enskilda emellan; i så fall måste dispensen vara utan verkan. En dispens från arbetarskyddslagen eller arbetstidslagstiftningen bör sålunda ej kunna befria arbetsgivaren från de längre gående förpliktelser, som möjligen kunna åvila honom enligt gällande kollektivavtal. Och en eftergift av ett statens fordringsanspråk torde icke kunna omfatta en del av fordringen, som tillkommer enskild person.²⁸

De nu angivna begränsningarna av dispensmakten med hänsyn till tredje mans rätt äro en följd av det i RF § 16 grundade kravet på uttryckligt författningsstöd för individuella betungande styrelseåtgärder. Det ligger visserligen i lagstiftarens makt att genom uttryckliga bemyndiganden i samfällt stiftad lag möjliggöra beslut, som ingripa i enskild äganderätt (t. ex. expropriation) eller rubba ingångna avtal (t. ex. moratorium).²⁹ Men i fråga om dispenser saknas dylika bemyndiganden. I brist på författningsstöd kan en dispens därför icke ha någon annan verkan än den rent negativa att hindra tillämpningen av den dispensabla rättsregeln; andra rättsreglers tillämplighet kan dispensen ej påverka.

Dispensmaktens begränsning med hänsyn till tredje mans rätt innebär ej endast, att dispenser som kränka tredje mans

utverkades KMts godkännande av ett släktnamn i syfte att säkra utgången i en förestående namntvist; hovrätten förklarade sig emellertid obunden av KMts beslut (NJA 1936: 221).

²⁸ I anmärkningsmål hade revisor tidigare rätt till anmärkningsarvode; se t. ex. ang. kammarrätten KInstr 23/12 1908 (nr 159) § 31 och KInstr 17/12 1920 (nr 940), övergångsbest. 3 st. En eftergift av redogörarens ersättningsskyldighet ansågs då ej böra leda till att anmärkningsförfattaren förlorade sitt arvode; antingen undantogs det senare från eftergiften (se t. ex. RÅ 1913: 136, 1920 Jo 46, 1921 Jo 71, 1922 E 231) eller bereddes anmärkaren ersättning för arvodet av statsmedel (se t. ex. RÅ 1918 L 41, 54, 65, 104, 1922 E 113).

²⁹ Dylika beslut böra ej betecknas som dispenser, då de avse ingrepp i konkreta rättsförhållanden snarare än undantag från allmänna regler.

rätt äro verkningslösa, utan även att dylika dispenser ej böra meddelas på grund av den rättsosäkerhet som de kunna medföra. Kan det ej från början förutses, huruvida en dispens kommer att kränka tredje mans rätt, bör den meddelas »under förbehåll av enskild rätt».⁸⁰

Genom de begränsningar med hänsyn till tredje mans rätt, som dispensmakten är underkastad, skiljer densamma sig från benådningsmakten. Straff kan nämligen efterskänkas, även om ett annat rättssubjekt än staten därigenom skulle gå miste om en inkomst eller åsamkas en utgift. Benådningsmakten har sålunda ansetts omfatta även annan än staten tillkommande andelar av böter och viten⁸¹ samt av förverkat gods.⁸² Likaså har extra hundskatt, som skolat tillfalla kommun, ansetts kunna efterskänkas genom nåd,⁸³ och KMt har ansett sig kunna i nådeväg förordna om utbetalning till kommunalanställd polisman av lön, som innehållits under avstängning från tjänsten.⁸⁴ Dispensmakten har sålunda i detta avseende liksom i flera andra mindre räckvidd än benådningsmakten.

⁸⁰ Se t. ex. RÅ 1932 K 104.

⁸¹ Se JO 1812: 11; KU 1850—51: 6 s. 54; NT 1880: 726; NJA 1919: 225; RÅ 1921: 13; SvJT 1923 rf. s. 83, 1926 s. 92. — Anmärkas må, att kommun ej äger efterskänka kommunen tillkommande böter och viten; se RÅ 1914: 13, 1932: 72.

⁸² Se KU 1891: 8 s. 14 ff., 1892: 14 s. 13 ff.; NJA 1922: 117. — När ådömt skadestånd ej har ansetts som föremål för nåd (NJA 1944: 453, 1946: 443, 1951: 67), har detta ej berott enbart på hänsynen till enskild rätt utan på att skadeståndet icke är något straff.

⁸³ NJA 1927: 663, 1935: 308.

⁸⁴ NJA 1943: 645.

VI. DISPENS I EFTERHAND

1. Enligt en i doktrinen tämligen utbredd mening hör det till dispensens kännetecken, att den avser ett förestående fall och sålunda riktar sina verkningar mot framtiden.¹ Härigenom skall dispensen skilja sig från restitution och nåd, vilka avse att undanröja verkningarna av ett redan inträffat faktum. Denna distinktion kan emellertid ej anses fullt träffande. Inriktningen mot framtiden är visserligen något karakteristiskt för det stora flertalet dispenser, men den kan knappast anses höra till dispensens begrepp. I praktiken förekommer det ej sällan, att dispens sökes först sedan den handling, som skulle tillåtas genom dispensen, redan har företagits. En person, som önskar uppföra en byggnad i strid mot gällande bestämmelser, bör ju rätteligen ej påbörja byggnadsarbetet, förrän han har utverkat dispens från ifrågavarande bestämmelser; men ofta sökes dispens först sedan byggnaden har uppförts. Dispensansökningen avser här undantag från samma regler som om den hade gjorts på förhand; enda skillnaden är, att ansökningen är försenad. Även en i efterhand gjord dispensansökan avser undantag från en primär norm, icke från en påföljdsregel såsom vid restitution och nåd. En försenad ansökan om byggnadsdispens avser icke detsamma som en ansökan om benådning från straff för olovligt byggande. Den omständigheten, att ansökningen är försenad, ger emellertid

¹ *Rydin* s. 4; *Naumann* II s. 154; *Hagman* s. 52; *Åström* s. 306; *Myrberg* i *Minnesskrift ägnad 1734 års lag* (Sthlm 1934) II s. 1071 not 2. Jfr även AK 1892: 34 s. 30 f.

upphov till särskilda problem, som förtjäna en närmare undersökning.

Dessa problem hänföra sig, som redan har antytts, huvudsakligen till den situationen, att den rättsregel, från vilken dispens sökes, redan har åsidosatts. Har regeln åtlytts, uppkomma inga särskilda svårigheter i fråga om dispens från förbjudande regler eller från förutsättningarna för tillämpning av gynnande regler. Dispensen verkar då för framtiden: den enskilde kan företaga en eljest förbjuden handling, och ett tidigare vägrat gynnande beslut kan meddelas. Har en förpliktande regel åtlytts, uppkommer däremot frågan, om den enskildes prestation, i den mån den redan är fullgjord, skall återgå. Detta är i praktiken möjligt beträffande penningprestationer; har den enskilde vunnit befrielse från ett skattebelopp eller en avgift, som han redan har erlagt, kan och skall beloppet återbetalas.² Men beträffande andra slags prestationer är en återgång i regel omöjlig, och någon ersättning av allmänna medel för besvär eller kostnader kan den enskilde ej påräkna. En befrielse från vaccinationsplikt blir sålunda utan verkan, om vaccinationen redan har verkställts; likaså en befrielse från värnplikt, i den mån tjänstgöringen redan är fullgjord.³

² Jfr UppbF 68 § 2 mom. 2 st. Som ovan s. 107 framhållits, inverkar skedd betalning i regel ej på möjligheten till befrielse från skatter eller avgifter.

³ Detta förhållande aktualiserar spörsmålet, om en dispensansökan möjligen har suspensiv verkan och sålunda uppskjuter den enskildes förpliktelse att åtlyda rättsregeln eller ett med stöd av densamma meddelat åläggande. Bortsett från sådana fall, där dispens sökes i samband med anförda besvär och dispensansökningen, så länge besvärsålet ej har avgjorts, kan sägas bli delaktig av besvärens eventuella suspensiva verkan, torde en dispensansökan i brist på uttryckligt stadgande härom icke kunna tillerkännas någon suspensiv effekt. Detta framgår av en jämförelse med närliggande rättsinstitut, vid vilka en ansökans suspensiva verkan är helt beroende av uttryckliga lagstadganden. Beträffande särskilda rättsmedel är inhibition av domsverkställighet möjlig på grund av bemyndiganden i RB 58: 6, 12 och 59: 3. En förstagångsansökan om benådning

Vad som här skall behandlas är endast dispens i efterhand från en rättsregel, som redan har åsidosatts. Problemet gäller, i vad mån en dylik dispens kan anses tillåten, och vilka rättsliga verkningar den har. Vid undersökningen av detta problem är det nödvändigt att skilja mellan dispens från förpliktande rättsregler och dispens från förutsättningarna för tillämpning av gynnande rättsregler.

2. Huruvida dispens bör kunna medgivas i efterhand från en förpliktande (förbjudande eller påbjudande) rättsregel, som redan har åsidosatts, kan måhända förefalla diskutabelt. Å ena sidan kan det anföras, att ett föregripande av ett eventuellt dispensbeslut ej förtjänar att uppmuntras. Man bör ej företaga en i allmänhet förbjuden handling eller underlåta en påbjuden handling utan att först ha utverkat tillåtelse härtill; gör man det ändå, bör man få stå sitt kast. Vidare bör den dispensgivande myndigheten ej genom att ställas inför ett fullbordat faktum bli försatt i ett tvångsläge, där den känner sig nödgad att taga hänsyn till de för den enskilde kanske mycket betungande följderna av ett avslag. Å andra sidan kan framhållas, att den enskilde stundom kan ha giltiga skäl för sitt dröjsmål med ansökningen, och att skälen för meddelande av dispens objektivt sett kunna vara lika goda, när dispens sökes i efterhand som när den sökes i rätt tid. När ett avslag skulle medföra alltför svåra konsekvenser för den enskilde, t. ex. rivning av en större byggnad, kan vidare undvikandet av dessa konsekvenser även ur allmän synpunkt te sig angelägnare än ett strängt upprätthållande av den åsidosatta normen. Om man väger dessa synpunkter mot varandra,

från frihetsstraff, vilken göres före verkställighetens början, har suspensiv verkan på grund av stadgandet i 15 § av lagen 21/12 1945 (nr 872) om verkställighet av frihetsstraff (jfr NJA 1919: 302 samt JO 1877: 59, 1921: 276, 1938: 104). I brist på uttryckligt stadgande måste motsatsen anses gälla i fråga om bötesstraff (jfr JO 1877: 40); i stället är benådning från redan erlagda böter möjlig (se NT 1880: 726, NJA 1919: 225, RÅ 1921: 13, SvJT 1923 rf. s. 83 och 1926 s. 92).

synes den rimligaste lösningen vara, att dispensgivning i efterhand ej bör anses principiellt utesluten, och att dispens i regel bör medges eller vägras i efterhand på samma skäl som om dispensen hade sökts i rätt tid; endast i extrema fall bör utgången påverkas av att sökanden ej har haft något rimligt skäl för sitt dröjsmål med ansökningen, eller av att ett avslag skulle medföra alltför betungande verkningar för den enskilde. Anmärkas må, att ett föregripande av ett eventuellt dispensbeslut kan motverkas genom straffhot, i den mån en dispens i efterhand ej utesluter straff för rättsregelns åsidosättande; huru härmed förhåller sig, skall närmare utredas i det följande.

I varje fall har svensk rättspraxis intagit den ståndpunkten, att dispens från en förpliktande rättsregel är möjlig även sedan rättsregeln har åsidosatts. Skatteeftergift kan sålunda ske även när skattebeloppet redan har förfallit till betalning men icke har erlagts. Och det är långtifrån sällsynt, att en byggnadsdispens eller en dispens från hälsovårdsstadgan meddelas först sedan en byggnad eller annan anläggning har fullbordats eller en verksamhet har påbörjats.¹ I sistnämnda fall formuleras dispensbeslutet vanligen så, att det avser bibehållande av byggnaden eller anläggningen eller fortsättande av verksamheten. En dylik formulering ger närmast det intrycket, att dispensen riktar sina verkningar enbart mot framtiden. Man kan emellertid fråga sig, om icke en i efterhand given dispens i själva verket är avsedd att verka »ex tunc», så att den otillåtna handlingen retroaktivt förvandlas till tillåten.² Ett besvarande av denna fråga förutsätter en närmare analys av dispensens verkningar. En på förhand given dispens från en förpliktande rättsregel verkar i praktiken på det sättet, att rättsregelns åtlydnad ej längre kan genomdrivas med

¹ Se t. ex. ang. byggnadsdispens RÅ 1955 K 26, 118, 119, 279, 1956 K 52, 87, 136, 137 samt ang. dispens från HSt RÅ 1918: 78, 1928 S 242, 1940 S 148, 1946 S 279.

² Jfr *Herlitz*, Föreläs. III s. 615.

eljest tillgängliga tvångsmedel, och att regelns åsidosättande ej kan medföra straff eller andra påföljder. Frågan gäller nu, om en i efterhand meddelad dispens verkar på samma sätt, så att den utgör hinder för dels verkställighetsåtgärder, dels påföljder.

En dispens i efterhand lägger givetvis hinder i vägen för verkställighetsåtgärder, i den mån dessa icke redan ha ägt rum. En byggnadsdispens hindrar meddelande av rivningsföreläggande eller handräckning genom överexekutor, och ett beslut om efterskänkande av en förfallen skattefordran hindrar vidare indrivningsåtgärder.³ I detta avseende har en dispens i efterhand sålunda endast framtida verkningar. Men hur verkar dispensen, om verkställighet redan har skett? Här uppkomma samma problem som när den rättsregel, från vilken undantag beviljas, redan frivilligt har åttlytts. Om det är praktiskt möjligt, bör verkställigheten återgå; ett redan indrivet skattebelopp, som efterskänkes, bör sålunda återbetalas. Men i många fall är återgång praktiskt omöjlig, och någon ersättning av allmänna medel kan den enskilde ej räkna med. Har en olovligen uppförd byggnad redan rivits, blir en dispens i efterhand till nytta för den enskilde, endast om han vill uppföra byggnaden på nytt. Och har en värnpliktig redan hämtats till tjänstgöring, medför en befrielse från värnplikten visserligen, att han skall hemsändas, men den fullgjorda delen av tjänstgöringen kan ej göras ogjord. Slutsatsen blir sålunda, att en i efterhand given dispens, såvitt angår dess effekt på verkställighetsåtgärder, egentligen ej har någon retroaktiv verkan utan endast avser framtida handlingar: den lägger hinder i vägen för framtida verkställighetsåtgärder och kan medföra framtida återbetalning av ett redan indrivet penningbelopp.

Mera komplicerad är frågan, om en i efterhand given dis-

³ Har ett formligt beslut om verkställighetsåtgärder redan fattats, blir det en särskild fråga, om detta beslut genombrytes av dispensen; jfr nedan kap. VIII.

pens skall anses utesluta straff och andra påföljder för en redan skedd överträdelse av en rättsregel.⁴ Om detta är fallet, kan dispensen sägas ha en retroaktiv verkan såtillvida, att en från början rättsstridig handling kommer att bedömas som rättsenlig. I motsatt fall kommer dispensen enbart att ha verkningar för framtiden, och den enskilde får bära följderna av den handling, som han har företagit utan att först ha utverkat tillåtelse därtill.

Om straff för rättsregelns åsidosättande redan har ådömts, när dispensen meddelas, kan straffet givetvis ej efterskänkas på annat sätt än genom benådning. Har straff ännu ej ådömts, torde det vara uteslutet, att KMt genom en förklaring i själva dispensbeslutet befriar sökanden från det straff, som han kan ha förskyllt.⁵ En dylik förklaring vore liktydig med en benådning i åtalseftergiftens form (abolition); till den del ansökningen åsyftar en sådan benådning på förhand, bör den därför handläggas såsom en nådeansökning, och det är mycket tveklaktigt, om den överhuvudtaget kan bifallas.⁶ Problemet kommer därför i praktiken att gälla, om en dispens i efterhand automatiskt medför befrielse från straffpåföljd; denna fråga är närmast av betydelse för åklagare och domstolar men icke för det dispensgivande organet.

Att lösa problemet utifrån en förutfattad mening om dispensens verkningssätt — att dispensen förvandlar den rättsstridiga handlingen till rättsenlig, eller att dispensen icke kan utplåna en redan ådragen skuld — skulle innebära ett cirkelresonemang. Det avgörande bör vara de reella skäl, som kunna

⁴ I det följande behandlas problemet endast såvitt gäller straff. Dispensens inverkan på andra rättsliga påföljder bör sannolikt bedömas på motsvarande sätt, varvid dock märkes, att benådning här icke är möjlig, men att möjlighet stundom finnes att efterskänka dylika påföljder i dispensväg (jfr nedan s. 160 ff.).

⁵ En förklaring av denna innebörd, avseende befrielse från försuttet vite, begärdes i fallet RÅ 1953 K 189, där RegR emellertid ej upptog den förda talan till behandling.

⁶ Jfr nedan s. 158 f.

tala för den ena eller andra lösningen. Å ena sidan kan framhållas, att den enskilde skulle ha undgått straff för exakt samma handlande, om han blott hade väntat med detta tills dispensen utverkats. Om dispensskälen ha förelegat redan från början, framstår den enskildes överträdelse enbart som ett lydnadsbrott; och det kan förefalla meningslöst att bestraffa en handling, som vid dispensprövningen har visat sig icke kränka något allmänt intresse. Å andra sidan kan anföras, att den enskilde dock, när han företog handlingen, bröt mot en materiell rättsregel, som han vid denna tidpunkt var skyldig att följa, och att han då icke med säkerhet kunde veta, om en dispensansökan skulle bifallas eller icke. Med hänsyn till dispensens undantagskaraktär är det av vikt, att den rättsregel, från vilken dispens sökes, i största möjliga utsträckning efterleves, och detta mål befrämjas ej, om enskilda i hopp om bifall till en dispensansökan med ty åtföljande frihet från straff företaga förbjudna handlingar, innan dispens har utverkats. Visserligen får den enskilde bära alla följder av ett avslagsbeslut, men ogrundade förhoppningar om bifall till en dispensansökan skulle kunna leda till att alltför många föregrepe händelsernas utveckling, om bifall skulle leda till frihet från alla rättsliga påföljder. Ur allmänpreventiv synpunkt är det sålunda av vikt att genom straffhot kunna avhålla folk från att överträda en rättsregel, innan dispens från densamma har utverkats.

En viss ledning vid undersökningen av förevarande problem kan vidare fås genom jämförelse med analoga straffrättsliga situationer. Det närmast liggande fallet är det, att en person påbörjar en verksamhet utan vederbörligt tillstånd (t. ex. näringstillstånd eller byggnadslov) och senare lyckas utverka tillstånd till densamma. Om skäl för tillståndets beviljande ha förelegat redan från början, framstår den enskildes förseelse enbart som ett lydnadsbrott. Trots detta torde straff böra ådömas, även om tillstånd senare utverkas.⁷ Ett annat närliggande

⁷ Jfr fallet RÅ 1952 S 54, varav framgår att allmän domstol ådömde

fall är det, att ett straffsanktionerat förpliktande beslut återkallas på grund av ändrade förhållanden. Utan tvivel skall olydnad mot beslutet under dess giltighetstid bestraffas även därefter.⁸ Om ett dylikt beslut däremot upphäves efter besvär på grund av ursprunglig oriktighet, bör den enskilde frikännas.⁹ Det ligger närmare till hands att jämföra dispensen med återkallelse på grund av ändrade förhållanden än med upphävande efter besvär, då dispensen ej innebär, att den förpliktande normen anses oriktig. Man kan slutligen anställa en jämförelse med verkningarna av ett straffbuds upphävande. Om ett straffbud har överträtts under sin giltighetstid men därefter upphävts, innan målet om ansvar slutligen har avgjorts, gäller såsom huvudregel, att den tilltalade skall frikännas; har gärningen under viss tid varit straffbelagd på grund av då rådande särskilda förhållanden, ådömes dock enligt praxis ansvar.¹⁰ En dispens i efterhand är tydligen närmast jämförlig med det senare fallet, där upphävandet beror på ändrade förhållanden och icke på en ändrad uppfattning om straffbudets principiella riktighet.

Om man sålunda tar hänsyn till dels allmänpreventiva synpunkter, dels analogien med närliggande straffrättsliga fall, måste resultatet bli, att en dispens i efterhand ej fritager den enskilde från straffansvar för förbjudna handlingar, som han har företagit innan han utverkat tillåtelse därtill genom dis-

straff för uppförande av hus utan byggnadstillstånd, trots att dylikt tillstånd sedermera hade meddelats före domen. (Jfr dock SJA 19:88.)

⁸ Jfr ang. verkan av återkallelse av förpliktande beslut *Herlitz*, Föreläs. III s. 615 f. och *Westerberg* s. 513. — I fallet RÅ 1952 S 54 frikändes med knapp majoritet en person, som hade överträtt ett sedermera återkallat vitesförbud; möjligen har denna utgång bestämts av den diskutabla uppfattningen, att vitet var ett tvångsmedel även sedan det försuttits, och att vidare användning av tvångsmedel i det aktuella fallet ej var påkallad.

⁹ NJA 1890: 197. — Jfr *Bergendal*, Straffrätt (Lund 1928) s. 610; *Herlitz*, Föreläs. III s. 614; *H. Strömberg* s. 254 f.; *H. Strömberg* i FT 1954 s. 73.

¹⁰ Jfr SOU 1953: 14 s. 67, 422 ff. (23 kap. 1 §). — Undantagsregeln fastslogs i fråga om införsel- och utförselförbud redan genom KBr 20/4 1827 (SFS 1827 s. 968).

pens. I den mån verkningarna av en sådan regel framstå som obilliga, kunna de i viss utsträckning mildras genom att vederbörande myndighet underlåter att angiva gärningen till åtal eller, om förseelsen är bagatellartad, genom åtalseftergift enligt RB 20: 7.

Sammanfattningsvis kan sålunda sägas, att en dispens från en förpliktande rättsregel, vilken meddelas efter det att regeln redan har åsidosatts, icke har någon egentlig retroaktiv verkan utan endast hindrar framtida verkställighetsåtgärder och i en del fall kan medföra framtida återbetalning av ett indrivet penningbelopp.

3. En fråga av tämligen begränsad praktisk räckvidd är, om dispens kan meddelas i efterhand från förutsättningarna för tillämpningen av en gynnande rättsregel, och vilken verkan en dylik dispens kan ha. Problemet gäller här, om en i efterhand given dispens kan »läka» felaktigheten hos ett gynnande beslut, som har meddelats utan att de i rättsregeln angivna förutsättningarna ha varit uppfyllda. Ett dylikt gynnande beslut kan grunda sig antingen på en felaktig rättstillämpning eller på en faktisk villfarelse hos den beslutande myndigheten, eventuellt framkallad genom vilseledande uppgifter från sökandens sida. Redan härav följer, att frågan om möjligheten av dispens i efterhand har avsevärt mindre praktisk betydelse vid gynnande än vid förpliktande rättsregler.

Problemet's räckvidd begränsas ytterligare därigenom, att en dispens i de här avsedda situationerna är behövlig endast om beslutets felaktighet är sådan, att beslutet, om dispens ej meddelas, är ogiltigt eller kan återkallas. Det kan ej komma i fråga att i detta sammanhang utreda frågorna om nullitet och återkallelsemöjlighet vid gynnande förvaltningsakter. I fråga om nullitet må endast framhållas, att lagstridigt innehåll torde medföra ogiltighet i betydligt mindre utsträckning vid gynnande än vid förpliktande förvaltningsakter,¹ och att ej ens villfarelse hos

¹ Ang. ogiltighet av beslut, som kränka tredje mans rätt, jfr ovan s. 137

den beslutande myndigheten i regel torde göra beslutet ogiltigt.² Och återkallelsemöjlighet på grund av lagstridighet torde enligt svensk rätt snarare vara undantag än regel;³ där lagstridigheten beror på vilseledande från sökandens sida, är återkallelsemöjligheten emellertid vidsträcktare än eljest.⁴

En dispens i efterhand från förutsättningarna för tillämpningen av en gynnande rättsregel kan sålunda bli behövlig endast i de mycket sällsynta fall, där en gynnande förvaltningsakt, som har meddelats i strid mot en dispensabel regel, på grund härav är en nullitet, samt i de något vanligare fall, där en dylik förvaltningsakt av samma skäl kan återkallas. Dispensens verkan skulle i sådana fall bli, att ogiltigheten läkes eller återkallelsen hindras.⁵ Något principiellt skäl mot att dispens skall kunna meddelas i efterhand med denna verkan torde knappast kunna förebringas. Skälen för en dispens kunna i det särskilda fallet vara lika bärande, även om de framföras först efter det gynnande beslutet. Härtill kommer hänsynen till den enskildes intresse av att ett gynnande beslut, som han redan har inrättat sig efter, blir bestående. Emellertid märkes, att dispens icke gärna bör meddelas i sådana fall, där det gynnande beslutet har framkallats genom vilseledande från sökandens sida. Bortsett från att skälen för dispens i sådana fall sannolikt äro svaga och att den enskilde ej kan åberopa god tro, finnes ingen anledning

ff. Andra exempel på nullitet erbjuda fallen NJA 1881: 296 (utskänknings-tillstånd av obehörig myndighet) och 1927: 598 (byggnadslov avseende byggnad på gatumark). — Även om beslutet skulle vara ogiltigt, torde den enskilde stundom kunna undgå påföljder på grund av rättsvillfarelse, framkallad av myndigheten; jfr *Thornstedt*, Om rättsvillfarelse (Sthlm 1956) s. 188 ff.

² Jfr RÅ 1948: 30 och *Sundberg* s. 190.

³ *Westerberg* s. 235 ff.

⁴ *Westerberg* s. 289 ff.

⁵ Om ogiltigheten har medfört, att den enskildes handlande i enlighet med förvaltningsakten har varit straffbart, torde en dispens i efterhand dock ej kunna upphäva straffbarheten (jfr ovan s. 147 ff.). Emellertid torde straffbarheten stundom vara utesluten på grund av rättsvillfarelse (jfr ovan not 1).

att genom dispensgivning i efterhand uppmuntra vilseledande av myndigheterna.

Möjligheten till dispens i efterhand från förutsättningarna för tillämpning av gynnande rättsregler förtjänar särskilt att undersökas på tre områden, nämligen i fråga om äktenskapshinder, kompetensvillkor för tjänster och förutsättningar för utbetalning av statsmedel.

Som tidigare nämnts, är dispens i efterhand från äktenskapshinder möjlig enligt kanonisk rätt.⁶ Den svenska äktenskapsrätten lämnar däremot intet utrymme för dylik dispens. Från de indispensabla äktenskapshindren är dispens i efterhand självfallet utesluten.⁷ Och de dispensabla äktenskapshinder, varom stadgas i GB 2 kap. 1, 8 och 9 §§, äro ej upplösande; i dessa fall är sålunda dispens i efterhand överflödig.⁸ Av de dispensabla äktenskapshindren kunna endast de i GB 2 kap. 5 och 6 §§ angivna föranleda äktenskaps återgång; om ena maken vid äktenskapets ingående har varit ovetande om andra makens sjukdom, kan dock en av den sjuka maken i efterhand utverkad dispens knappast betaga den förra hans rätt att föra återgångstalan enligt GB 10 kap. 2 eller 3 §. Slutsatsen blir sålunda, att dispens i efterhand från äktenskapshinder överhuvudtaget icke är möjlig enligt svensk rätt.

I fråga om kompetensvillkor för tjänster blir dispens i efterhand behövlig, endast om den bristande kompetensen kan medföra skiljande från tjänsten; då dispens ej gärna bör ifråga-

⁶ Se ovan s. 8.

⁷ Jfr ur äldre praxis NJA 1883: 13.

⁸ Jfr ang. åldersdispens NJA 1896: 308, där en ansökan om giltigförklaring av ett äktenskap, ingånget utomlands innan mannen fyllt 21 år, ej föranledde annat yttrande än att den omständigheten, att mannen vid tiden för äktenskapets ingående ännu ej fyllt 21 år, icke föranledde därtill, att äktenskapet skulle här i riket anses ogillt. — I tre tidigare, likartade fall hade KMt förklarat att den omständigheten, att mannen vid vigseln ännu ej uppnått 21 års ålder, ej skulle utgöra hinder för sökandenas antecknande i kyrkobok här i riket såsom äkta makar (NJA 1887: 231, 1891: 12, 553).

komma, när sökanden har lämnat vilseledande uppgifter om sin kompetens, blir utrymmet för dispens i efterhand här tämligen begränsat. Ett tänkbart fall är dock, att en utlänning av misstag har utnämnts till en sådan tjänst, för vilken RF § 28 i princip kräver svenskt medborgarskap ehuru med dispensmöjlighet för KMt. I doktrinen har uttalats, att utlänningen i ett dylikt fall bör skiljas från tjänsten, dock först sedan han givits tillfälle att söka svenskt medborgarskap.⁹ Om naturalisation kan bota utnämningens felaktighet, bör detta rimligtvis vara fallet även med en i efterhand meddelad dispens från kravet på svenskt medborgarskap.¹⁰

I den mån en författningsstridig utbetalning av statsmedel ger upphov till ett ersättningsanspråk för kronan, kommer en i efterhand given dispens från den åsidosatta författningsbestämelsen att bli liktydig med en eftergift av kronans ersättningsanspråk. I det föregående har närmare utretts, huru eftergifter av ersättningsanspråk på grund av felaktiga utbetalningar av statsmedel i praxis i viss utsträckning ha kommit att betraktas som rättsligen tillåtna i sin egenskap av försenade dispenser från villkoren för utbetalning.¹¹ Här må endast tilläggas, att dylika eftergifter torde erbjuda det praktiskt viktigaste exempel på dispens i efterhand från förutsättningarna för tillämpning av en gynnande rättsregel.

⁹ *Westerberg* s. 229. Jfr *Jägerskiöld* s. 564 f.

¹⁰ Ang. den närliggande frågan, om dispens från kompetensvillkor kan meddelas efter ansökningstidens utgång men före utnämningen, se nedan s. 179 not 44.

¹¹ Se ovan s. 123 ff.

VII. DISPENS FRÅN PÅFÖLJDSREGLER

Från dispens brukar man i svensk doktrin skilja s. k. restitution, varmed i detta sammanhang avses återställande av ett tidigare rättstillstånd medelst återgivande av någon rättighet eller förmån, som enligt lag har gått förlorad.¹ Restitutionen skall skilja sig från dispensen genom att den avser befrielse från en redan inträdd rättsförlust² och från benådningen genom att den avser annan rättsförlust än straff.³ Som huvudexempel på restitution brukar nämnas återställande av försutten tid (restitutio fatalium).⁴ Återställande av försuttna processuella tidsfrister beslutas av högsta domstolen eller regeringsrätten. Vid sidan härav anses »administrativ restitution», avseende försutten tid eller andra rättsförluster, kunna meddelas av KMt i statsrådet efter samma principer som gälla för dispensgivning.

Anledningen till att man har uppställt restitutionen som ett särskilt rättsinstitut torde ligga i föreställningssättet, att den enskildes försummelse åstadkommer en rättsförlust, d. v. s. en

¹ *Rydin* s. 10; *Hagman* s. 52; *Åström* s. 304; *Myrberg* i Minnesskrift ägnad 1734 års lag (Sthlm 1934) II s. 1071 not 2; *Thulin* i NAT 1942 s. 122; *Malmgren*, Sv. förf. II s. 237.

² *Sundberg*, s. 382, betraktar dock restitutionen som en underart av dispens. Jfr även *Naumann* II s. 154 not 2.

³ Stundom uppfattas dock benådningen som en underart av restitution. Se *Rydin* s. 10; *Myrberg*, a. st.

⁴ Även resning (återbrytande av lagakraftvunnen dom) betraktas ibland som en art av restitution. I detta kap. kommer emellertid att bortses från resning, då denna ej innebär ett undantag från en påföljdsregel utan från res judicata-regeln (jfr RB 17: 11, 30: 9). Förhållandet mellan dispens och resning kommer att beröras nedan i kap. VIII (s. 196 f.).

konkret rättsförändring, och att upphävandet av denna rättsförändring förutsätter ett ingrepp i det konkreta rättsläget på ett sätt, som ej är möjligt genom ett rent negativt verkande dispensbeslut.⁵ En bidragande orsak torde även ha varit, att två särskilda former av befrielse från inträdd rättsförlust, nämligen benådning och restitutio fatalium, ha blivit föremål för en speciell rättslig reglering.

Att bestämma restitutionens egenart så, att den upphäver en verkligen inträdd konkret rättsförändring, synes emellertid innebära en onödig rättsideologisk konstruktion. Enklare är att definiera restitutionen som ett undantag från en påföljdsregel. Enligt detta betraktelsesätt blir restitutionen en underart av dispens (i vidsträckt mening). Vad som principiellt skiljer restitutionen från en dispens i inskränkt mening är, att den förra innebär ett undantag från en sekundär regel, medan den senare utgör ett undantag från en primär regel. Distinktionen bygger sålunda på den ofta förekommande sammankopplingen av förpliktande regler och sanktionsregler. Där en sådan sammankoppling föreligger, kan en avvikelse från lagen hänföra sig till antingen den ena eller den andra av de sammanhörande reglerna. En sak är befrielsen från en primär förpliktelse, en annan befrielsen från påföljderna av samma förpliktelses åsidosättande. En dispens från den primära regeln behöver ej hindra den sekundära regelns tillämpning, och en befrielse från påföljderna behöver ej innebära ett godkännande av den skedda pliktförsummelsen. Helt olika skäl kunna vara avgörande vid beviljandet av de båda formerna av befrielse, och det är ej alltid säkert, att den ena formen skulle vara möjlig i fall, där den andra är tillåten.

Skillnaden mellan egentlig dispens och restitution framträder klarast, när den primära förpliktelsen är ovillkorlig. Den viktigaste påföljden för åsidosättande av ovillkorliga förpliktelser är straffet. Det bereder ingen svårighet att hålla isär en tillåtelse till en eljest förbjuden handling (dispens) från en befrielse

⁵ Jfr ovan s. 64.

från straff för samma handling (benådning). På motsvarande sätt förhåller det sig med vissa rättsliga påföljder utan straffkaraktär, vilka kunna tänkas bli efterskänkta genom restitution.

När den primära förpliktelsen är villkorlig, d. v. s. dess fullgörande endast är ett villkor för ernående av en förmån, är det svårare att hålla isär egentlig dispens och restitution. Den som vill överklaga ett beslut, är »skyldig» att iakttaga stadgad fatalitetid endast i den meningen, att tidsfristens iakttagande är en förutsättning för att hans talan skall upptagas till prövning. Ett undantag från tidsbestämmelsen kan här lika väl sägas innebära befrielse från en villkorlig primär förpliktelse som från en påföljd. Då ansökningen i allmänhet göres först sedan fatalitetiden försuttits, är det emellertid naturligast att betrakta den som avseende befrielse från en påföljd.

Om man betraktar restitutionen som en dispens från en påföljdsregel, bör möjligheten till restitution principiellt vara beroende av påföljdsregelns rättsliga valör enligt samma grundsatser som gälla för dispensmakten i övrigt. Denna mening synes även vara den härskande inom doktrinen. De speciella rättsliga problem, som hänföra sig till restitutionen, gälla därför ej dess förhållande till dispensinstitutet i övrigt utan dess relation till de två närliggande rättsinstitut, som ha erhållit en särskild konstitutionell reglering, nämligen benådning och återställande av försutten tid. Frågan gäller, om och i vad mån reglerna om dessa båda rättsinstitut begränsa den möjlighet till restitution, som eljest skulle ha förelegat enligt principerna för dispensmakten.

Det förtjänar redan nu att framhållas, att restitution, särskilt när en primär förpliktelse av ovillkorlig innebörd har åsidosatts, ofta sökes först sedan påföljden har bestämts genom ett formligt beslut. De särskilda problem, som äro knutna till beslutets rättskraft, komma att behandlas nedan i kap. VIII.

1 §. DISPENS OCH NÅD

1. Den form av dispens, som kommer benådningen närmast, innebär efterskänkande av påföljder för åsidosättande av ovillkorliga förpliktelser. Då benådningsmakten har sitt genom RF § 26 bestämda område, som måste antagas inverka på dispensmaktens omfattning, är det av vikt att undersöka, i vad mån dispensmakten begränsas genom den särskilda rättsliga regleringen av nådeinstitutet.

Gränsdragningen mellan dispens och nåd är icke av enbart terminologisk betydelse. För benådningsmakten gälla nämligen i vissa hänseenden andra regler än för dispensmakten. Sålunda är högsta domstolens respektive regeringsrättens hörande obligatoriskt i nådeärenden men icke i dispensärenden. Vidare är benådningsmakten inom sitt bestämda område icke såsom dispensmakten underkastad några begränsningar med hänsyn till riksdagens lagstiftningsmakt eller finansmakt eller enskild rätt; nåd kan beviljas, oavsett om den tillämpliga straffbestämmelsen har givits i allmän lag eller i en av KMt ensam utfärdad författning, och även om benådningen avser en ekonomisk påföljd och sålunda minskar statens eller annans inkomster. Slutligen kan benådningen men i regel ej dispensen hindra verkställigheten av en lagakraftvunnen dom av allmän domstol. Särhållandet av dispens och nåd har sålunda i flera avseenden praktisk betydelse.

Gränsdragningsproblemet har två aspekter. Dels bör det undersökas i vad mån dispens är utesluten beträffande sådana rättsliga påföljder, som utgöra föremål för nåd. Dels gäller det att avgöra, i vad mån dispensen kan tjäna som en ersättning för benådning, som ett slags »administrativ nåd», beträffande påföljder, som icke äro föremål för nåd.

2. Benådningsinstitutet bör utan tvivel betraktas som exklusivt i den meningen, att straff och därmed besläktade påföljder, som äro föremål för nåd,¹ i princip icke alternativt kunna efter-

¹ Ang. frågan, vilka slags påföljder som äro föremål för nåd, se bl. a. översikten hos *Nelson*, *Brott och nåd* (Kbhvn 1953) s. 63 ff.

skänkas i dispensväg, d. v. s. utan iakttagande av det i RF § 26 föreskrivna förfarandet. Alternativitet mellan nåd och dispens torde kunna införas endast genom en särskild lagbestämmelse, såsom skett genom stadgandet i UthL 51 § angående upphävande av domstols förvisningsbeslut; förvisning är nämligen föremål för nåd men kan enligt nämnda stadgande hävas även i administrativ väg, d. v. s. utan högsta domstolens hörande.²

Det skulle visserligen kunna göras gällande, att påföljder med straffkaraktär, vilka ha ådömts med stöd av författningar, utfärdade av KMt ensam, borde kunna eftergivnas även i dispensväg. Böter, viten och disciplinstraff skulle sålunda i många fall kunna efterskänkas genom dispens. En sådan uppfattning kan dock icke vara riktig. När dessa påföljder ha betraktats som föremål för nåd, skulle det innebära ett uppenbart kringgående av RF § 26, om de efter regeringens behag kunde efterskänkas även utan den högsta domaremaktens hörande. Härtill kommer, att rättskraften hos de beslut, varigenom dylika påföljder ha ådömts, måste anses lägga hinder i vägen för en eftergift i dispensväg.³

Sistnämnda omständighet skulle dock ej i och för sig hindra befrielse i dispensväg från ännu ej ådömda påföljder. Beträffande KMts befogenhet att av nåd bevilja dylik befrielse (abolition) råder en viss oklarhet i praxis. I senare tid har generell abolition meddelats i ett fall,⁴ medan individuell abolition genomgående har vägrats.⁵ Två ståndpunkter ha gjort sig gällande i praxis rörande individuell abolition: antingen har abolition betraktats som rättsligen utesluten, eller har ansökningen lämnats utan avseende såsom för tidigt väckt och således obe-

² Jfr KPr 1954: 41 s. 99, 111, 145, NJA 1954: 450 samt *H. Strömberg* i ST 1955 s. 310 f.

³ Jfr nedan s. 188 f.

⁴ KCirk 21/10 1938 (nr 623) ang. viss eftergift av åtal. Jfr KU 1939: 12 s. 4 ff (p. II), AK 1939: 28 s. 17 ff.

⁵ Se NT 1866: 128, 1873: 551; NJA 1921: 556, 1922: 22, 1924: 112, 1927: 392, 1935: 24, 1937: 336; RÅ 1935 K 186. Jfr även NT 1864: 270 ang. ett fall från 1809.

fogad. Den förra ståndpunkten har i flera fall hävdats av högsta domstolen, medan KMt i statsrådet i allmänhet har valt det andra alternativet, vilket i senare praxis även synes ha vunnit en viss anslutning från högsta domstolens sida. I allmänhet ha abolitionsfallen gällt befrielse från straff, stadgat i samfällt stiftad lag, varför frågan om möjligheten av dispens såsom ett alternativ till abolition ej har blivit aktuell.⁶ En viss ledning kan man dock få av några fall, där befrielse har sökts från förelagt och försuttet men ännu ej utdömt vite; dylik befrielse torde böra betraktas som ett slags abolition, eftersom utdömt vite är föremål för nåd.⁷ Där vite har förelagts med stöd av samfällt stiftad lag, har abolition ansetts rättsligen utesluten.⁸ Ansökan om befrielse från vite, förelagt enligt administrativ författning, har i ett par fall lämnats utan åtgärd⁹ men i ett fall, i enlighet med högsta domstolens hemställan, förklarats avse ett ämne, som icke utgör föremål för nåd.¹⁰ Det sistnämnda avgörandet måste

⁶ Jfr dock RÅ 1935 K 186, där ansökningen torde ha avsett befrielse från disciplinär bestraffning; ansökningen föranledde emellertid här ej något KMts yttrande. — *Staedler*, s. 17 f., söker förklara abolitionen såsom en dispens från åklagarens i lag (RB 20:6) stadgade åtalsplikt; abolitionen skulle sålunda innebära ett avsteg från eljest gällande principer rörande dispens från samfällt stiftad lag. Någon hållbar motivering för en abolitionsrätt står emellertid ej att vinna på denna väg. Överhuvudtaget torde en eventuell abolitionsrätt ej kunna grundas på något annat än konstitutionell sedvana.

⁷ Ang. benådning från utdömt vite se NT 1880:726, 1887:569; NJA 1945:574, 588, 1950:448, 1955:175; RÅ 1916 Jo 6, 1918 C 205, 1921 E 142, 1923 S 75, 1931 S 335, 1940 Jo 65, 1941 K 43, 1943 Fo 6, 1945 E 112, 1954 Fi 1183, 1955 S 8, Fi 1169 m. fl. RÅ-fall.

⁸ Se ang. lagfartsvite NJA 1937:272 samt ang. vaccinationsvite RÅ 1934:66, 1934 S 363, 1935 S 12, 1948 I 218. — Att yttrande i sistnämnda grupp av mål avgavs av RegR, trots att vitena skolat utdömas av allmän domstol (jfr RÅ 1923:3 II), torde ha berott på att besvär över själva vitesföreläggandena tillhörde RegR:s prövning.

⁹ RÅ 1922 S 104, 1935 K 374. Jfr RÅ 1914 C 120 (utan avseende).

¹⁰ NJA 1945:588 (vite enl. BySt 1931). — Att yttrande här avgavs av HD och ej av RegR (jfr ovan not 8), torde ha berott på att befrielse samtidigt söktes från utdömt vite.

rimligtvis ha inneburit, att befrielse från det förelagda vitet ej heller i dispensväg kunde meddelas; att en ansökan avser »nåd», bör nämligen ej hindra, att den handlägges som en dispensansökan, där dispens men ej nåd är möjlig. Den ståndpunkt, som här har kommit till uttryck, bör även anses som den principiellt riktiga. Möjligheten till befrielse från straff och därmed beslätade påföljder, som äro föremål för nåd, bör betraktas som uttömmande reglerad genom nådeinstitutet. Då straffstadgandets konstitutionella valör saknar betydelse för möjligheten till benådning, bör den ej heller på en omväg bli avgörande, när det gäller befrielse på förhand från dylika påföljder. Slutsatsen bör sålunda bli, att dispens icke utan stöd av uttryckligt lagstadgande kan tjäna som en ersättning för benådning i fråga om sådana påföljder, som falla inom benådningsmaktens område.

3. Nådeinstitutets begränsning till att avse befrielse från straff och vissa därmed beslätade påföljder medför, att åtskilliga rättsliga påföljder av annat slag icke kunna efterskänkas genom nåd. I många fall innebär detta, att de ej alls kunna efterskänkas, och de komma såtillvida, paradoxalt nog, att framstå som strängare än brottspåföljderna. De fall ur benådningspraxis, i vilka en viss påföljd har förklarats icke utgöra föremål för nåd, torde i regel böra tolkas så, att påföljden ej heller kan efterskänkas genom dispens. Att ordet »nåd» nämnes i en ansökan, bör rimligtvis ej hindra, att den behandlas som en dispensansökan, där dispens men ej nåd är möjlig. I sistnämnda fall torde högsta domstolen finna sig ej böra avgiva yttrande över ansökningen samt överlämna densamma till vederbörande statsdepartement;¹ regeringsrätten kan däremot, om ansök-

¹ Se NT 1864: 353, NJA 1934: 239 och *Nelson*, *Brott och nåd* (Kbhvn 1953) s. 66, samt ang. utvisningsfrågor *H. Strömberg* i ST 1955 s. 307 f. (jfr HD i NJA 1931: 537 och 1935: 24 samt HD:s minoritet i NJA 1941: 356 och 1942: 236). — Om HD finner sig ej böra avgiva yttrande över en nådeansökan, behöver detta emellertid ej alltid innebära, att dispensvägen står

ningen göres i samband med besvär, på grund av stadgandet i RegRL 4 § ej undgå att yttra sig även i dispensfrågan. Och även om högsta domstolen eller regeringsrätten skulle ha yttrat sig över ansökningen som en nådeansökan, kan detta knappast hindra KMt i statsrådet från att i andra hand pröva den som en dispensansökan, där dispens är möjlig. Principiellt sett bör därför eftergift i dispensväg anses utesluten i sådana fall, där KMt har funnit en nådeansökan avse ett ämne, som icke utgör föremål för nåd.

Det anförda hindrar emellertid ej, att det finnes ett visst utrymme för eftergift i dispensväg av sådana rättsliga påföljder, som ej kunna efterskänkas genom nåd. De påföljder, som här kunna ifrågakomma, äro antingen påföljder av någon icke straffbelagd pliktförsummelse eller sådana påföljder av brott, som icke ådömas i brottmål utan bestämmas i administrativ väg eller inträda direkt på grund av lagens stadgande. Om eftergift av dylika påföljder kan ske, beror i främsta rummet på den rättsliga valören av den författning, i vilken påföljden finnes stadgad.² Avgörande för dispensmöjligheten är sålunda, om påföljdsregeln har tillkommit genom samfällad lagstiftning eller eljest grundar sig på ett riksdagens beslut, eller om påföljden har stadgats av KMt ensam.

En rättslig påföljd utan straffkaraktär, vilken har inträtt eller beslutats enligt samfällt stiftad lag, bör i enlighet härmed ej kunna efterskänkas i dispensväg utan stöd av ett uttryckligt

öppen; anledningen kan även vara, att ansökningen gäller en förpliktelse, som har ådömts i tvistemål och icke, såsom RF § 26 anger, i brottmål; se NJA 1942: 381. (Beträffande skadestånd i brottmål har HD däremot avgivit yttrande; se ovan s. 122 not 10.)

² Om påföljden inträder ipsa lege, blir påföljdsregelns valör enbart avgörande. Eljest tillkommer även hänsynen till rättskraften hos det beslut, varigenom påföljden har bestämts i det konkreta fallet; se härom nedan kap. VIII. Om eftergiften håller sig inom ramen för tillämpningen av en fakultativ påföljdsregel eller en latitudregel, kommer den ej att innebära någon dispens från den senare utan endast en ändring i dispensväg av påföljdsbeslut (jfr nedan s. 193 ff.).

bemyndigande i lagen.³ Dylika bemyndiganden äro sällsynta; som exempel må nämnas stadgandet i UtIL 51 §, enligt vilket utvisning — en åtgärd som numera ej torde utgöra föremål för nåd — kan upphävas genom beslut av KMt i statsrådet.⁴ I fråga om de administrativa frihetsberövandena, vilka samtliga beslutas med stöd av samfällt stiftad lag, saknas däremot dispensbemyndiganden; avgörandet har här helt lagts hos de organ, som i första instans eller som besvärsmyndigheter besluta om intagning eller utskrivning, och KMt i statsrådet har ej tillerkänts någon befogenhet att ingripa mildrande. Det är därför ej förvånande, att nådevägen stundom har prövats av dem som ha utsatts för dylika frihetsberövanden, särskilt som dessa åtgärder av många säkerligen uppfattas som straffliknande påföljder för ett asocialt levnadssätt. Bortsett från tvångsarbete⁵ ha de administrativa frihetsberövandena emellertid icke ansetts kunna eftergivnas genom nåd. Varken intagning på alkoholistanstall,⁶ omhändertagande för skyddsuppfostran,⁷ kvarhållande

³ Som exempel på påföljder av detta slag, vilka ej ha betraktats som föremål för nåd, må — förutom administrativa frihetsberövanden — nämnas obehörighet att vara rättegångsombud (NJA 1919: 46), förlust av rätt att inköpa rusdrycker (NJA 1925: 191), förbud mot handel med ransonerade varor (RÅ 1949 Fo 1) samt beslag å vara med oriktig ursprungsbe-teckning (RÅ 1954 Fi 1392). Säkerligen skulle ej heller eftergift i dispens-väg ha kunnat ske i dessa fall.

⁴ Jfr *H. Strömberg* i ST 1955 s. 310 f. — Ett annat bemyndigande finnes i riddarhusordningen 22/6 1866 (nr 37) § 9, 2 st. 1:o), enligt vilket stad-gande KMt äger ge från riket utflyttad men återkommen adelsman tillstånd att inträda i sina förfäders rättigheter, varigenom den förlorade rätten att deltaga i adelsmöte återställes. (Stadgandet må nämnas i detta sam-manhang, ehuru sistnämnda rättsförlust ej är påföljd av någon pliktför-summelse.) Då riddarhusordningen i enlighet med RF § 37 har fastställts av KMt samt ridderskapet och adeln gemensamt, måste ett uttryckligt be-myndigande här anses nödvändigt. Jfr nedan s. 178 not 36.

⁵ NJA 1894: 657, 1929: 460, 1939: 319. Jfr ang. varning NJA 1929: 401, 1936: 448.

⁶ RÅ 1928 S 157, 1929 S 29, 217, 1930: 43, 1930 S 55, 1931 S 166, 1932 S 59, 1935 S 72, 1938 S 199, 323, 1939 S 135, 266, 323, 1942 S 458, 1943 S 308, 533, 550, 1944 S 261, 1947 S 32, 1950 I 143, 1951 I 140, 1952 I 154.

å fattigvårdsanstalt⁸ eller arbetsföreläggande⁹ har i praxis betraktats som föremål för nåd. Enda möjligheten till befrielse från eller lindring i dylika ingrepp, om besvär över det primära beslutet ej leder till önskat resultat, ligger i det ordinära utskrivningsförfarandet.¹⁰ Då åtgärderna beslutas med stöd av samfällt stiftad lag, kan dispensvägen ej anlitas som en ersättning för den stängda nådevägen. Att de administrativa frihetsberövandena sålunda på sätt och vis ha fått en starkare prägel av orubblighet än straffen, torde bero på att de ha ansetts sakna den stränghet, som ligger i straffets natur av vedergällning, varför något behov av mildring ur humanitära synpunkter ej har ansetts föreligga. Tydligt är, att denna skillnad i stränghet ligger mera på det ideologiska planet än i åtgärdernas faktiska beskaffenhet. Om straffbegreppet, såsom i SOU 1956: 55 har föreslagits, utmönstras ur lagstiftningen, bör detta som en konsekvens medföra ett avskaffande även av nådebegreppet; det torde då bli nödvändigt att taga ställning till frågan, om benådningsinstitutet genom en grundlagsändring bör ersättas med någon annan lindringsmöjlighet, som kanske kunde omfatta även de administrativa frihetsberövandena.

Annorlunda förhåller det sig med sådana påföljder utan straffkaraktär, som ha stadgats i en av KMt ensam utfärdad författning. Dylika påföljder böra kunna efterskänkcas i dispens-

⁷ RÅ 1933 S 1, 285, 315, 1938 S 198, 1939 S 48, 453, 1941 S 350, 531, 1943 S 251, 1945 S 118, 1947 S 280, 1948 S 52, 1953 S 39. — I rättsfallet NJA 1949: 220 betraktades en föreskrift i villkorlig dom om överlämnande åt barnavårdsnämnden att vidtaga åtgärd för den tilltalades omhändertagande för skyddsuppfostran såsom föremål för nåd; detta innebär dock ej, att det av barnavårdsnämnden beslutade omhändertagandet skulle kunna eftergivcas genom nåd.

⁸ NJA 1941: 466.

⁹ RÅ 1928 S 119, 1938: 47, 1942 S 1, 1944 S 91, 1948 S 19.

¹⁰ Till KMt ställda ansökningar om utskrivning ha i en del fall avvisats av RegR och icke behandlats som nådeansökningar. Se ang. utskrivning av för skyddsuppfostran omhändertaget barn RÅ 1940 S 414, 1944 S 54, 1949 S 22, 36 samt ang. utskrivning från sinnesslöanstalt RÅ 1948 I 281.

väg. I den mån ett begånget brott eller någon annan pliktförsummelse enligt en av KMt given författning utgör hinder för tillstånd till en viss verksamhet eller för någon annan rättslig förmån, bör detta hinder kunna undanröjas genom dispens.¹¹ Och om en gynnande förvaltningsakt jämlikt en administrativ författning har återkallats till följd av någon förseelse, bör denna påföljd kunna upphävas i dispensväg. I praxis har sålunda förekommit att KMt, sedan körkort återkallats enligt VägtrF 33 § 1 mom., på ansökan har beviljat återfående av körkortet eller utfärdande av nytt körkort utan hinder av vad som föreskrivits i återkallelsebeslutet;¹² motsvarande eftergift har någon gång beviljats även i fråga om återkallelse av trafik kort enligt KF 25/10 1940 (nr 910) ang. yrkesmässig automobiltrafik m. m. 27 § 5 mom.¹³

Möjligheten att i dispensväg efterskänka sådana påföljder av ekonomisk innebörd, som ej äro föremål för nåd, begränsas av riksdagens finansmakt. Vissa skatter och avgifter ådömas såsom brottspåföljder och äro därför föremål för nåd.¹⁴ I övrigt kunna av riksdagen beslutade skatter och avgifter med påföljds-karaktär icke efterskänkas utan bemyndigande från riksdagens

¹¹ Se NT 1864: 353 (ang. »vanfrejd» på grund av stöld såsom hinder för erhållande av handelsrättighet), RÅ 1932 K 285 (ang. uteslutande av straffuppgift vid utfärdande av utdrag ur personalakt), FK 1939: 40 s. 1 ff. (ang. utfärdande av körkort för straffad person). Jfr även ang. ändring av uppförandebetyg o. d. nedan s. 201 not 25.

¹² Se t. ex. RÅ 1952 K 145, 1953 K 236, 276, 352, 1955 K 134.

¹³ Se t. ex. RÅ 1952 K 145, 269. — Jfr även ang. skiljande från befattning som droskförare RÅ 1921 K 24, 1922 K 359, 1927 K 151 och som stadsbud RÅ 1920 So 100.

¹⁴ Se NT 1869: 445 (brännvinstillverkningsavgift); NJA 1920: 213, 1934: 83 (brännvinstillverkningsavgift); NJA 1914: 584 (brännvinsförsäljningsavgift); NJA 1935: 355 (maltskatt); NJA 1922: 45 (lösen för bevis om godkännande av rekvisitioner å försålda sockerpartier); NJA 1927: 663, 1935: 308 (dubbel hundskatt); NJA 1940: 447, 1944: 453 (jaktvårdsavgift och älgavgift); NJA 1943: 441 (tullavgift för olovligen införda varor); NJA 1948: 563 (automobilskatt); RÅ 1942 Fi 364, 1948 Fi 341, 1952 Fi 1296, 1954 Fi 1392, 1398 (straffavgift för införsel av varor med oriktig ursprungsbeteckning).

sida; dylikt bemyndigande har givits åt länsstyrelse i fråga om restavgifter och respitavgifter enligt uppbördsförordningen.¹⁵ Ekonomiska påföljder enligt av KMt ensam utfärdade författningar kunna däremot efterskänkas av KMt utan stöd av något dispensförbehåll. I praxis har dylik eftergift ansetts möjlig i fråga om ekonomiska påföljder enligt tullstadgan, såsom anståndspenningar,¹⁶ s. k. kvartstull vid försummad reexport¹⁷ samt förlust eller förstöring av gods.¹⁸ Om påföljden har ådömts av allmän domstol, torde eftergift dock ej kunna beviljas utan riksdagens bemyndigande.¹⁹

KMts befogenhet att i dispensväg efterskänka ekonomiska påföljder kan vidare vara beroende av anslagsvillkor, uppställda av riksdagen. En pliktförsummelse kan stundom medföra förlust av ett avlönings-, ersättnings- eller bidragsbelopp, som eljest skulle ha utgått av statsmedel.²⁰ Om påföljdsregeln då utgör ett av riksdagen beslutat anslagsvillkor, blir KMts befogenhet att trots försummelsen medge utbetalning beroende av riksdagens

¹⁵ UppbF 54 § 4 st., 58 § 2 mom. Jfr ovan s. 109 not 21, s. 111 not 34, s. 112 not 40. — I den provisoriska lagen 25/11 1955 (nr 601) om reglering av förbrukningen av elektrisk kraft 6 § 3 st. bemyndigades KMt att efterskänka s. k. överuttagningsavgifter.

¹⁶ RÅ 1931 Fi 6, 1932 Fi 822, 1934 Fi 298 (jfr TullSt 1927 158 §). — TullSt 1904 stadgade »böter» bl. a. i §§ 18, 22, 31; även dessa ansågos kunna efterskänkas av KMt, varvid de dock möjligen betraktades som föremål för nåd (se RÅ 1916 F 402, 1921 Fi 170, 1922 Fi 409, 410, 1923 Fi 51, 52, 1925 Fi 432, 1928 Fi 369).

¹⁷ RÅ 1918: 40, 1921 Fi 246 (jfr TullSt 1904 § 28).

¹⁸ RÅ 1911 F 433, 1929 Fi 280 (jfr TullSt 1904 § 28 resp. TullSt 1927 160 §). — Enligt TullSt 1927 § 163 äger generaltullstyrelsen viss befogenhet att befria från påföljder av dröjsmål med betalning eller avhämtning av gods.

¹⁹ Jfr fallen NJA 1946:443 och 1951:67, där ådömd skyldighet att ersätta undandragna postavgifter vid intrång i postmonopolet resp. att erlägga dubbel biljettavgift ej betraktades såsom föremål för nåd, sannolikt på den grund att dessa påföljder uppfattades som ett slags skadestånd (jfr ovan s. 141 not 32). Om eftergift i dispensväg hade ansetts möjlig, borde detta på något sätt ha framgått av KMts beslut.

²⁰ Jfr ang. skyldighet att återbära statsbidrag NJA 1887: 74.

bemyndigande, i den mån benådning ej är möjlig.²¹ Vad beträffar eftergift av ersättningsskyldighet på grund av felaktiga utbetalningar av statsmedel må hänvisas till framställningen i kap. IV ovan.²²

Av det anförda torde framgå, att benådning jämlikt RF § 26 icke är den enda möjliga formen för eftergift av rättsliga påföljder genom beslut av KMt i statsrådet, utan att vissa möjligheter finnas till eftergift i dispensväg av påföljder, som icke äro föremål för nåd. Då dispensmakten i motsats till benådningsmakten beror av påföljdsreglernas rättsliga valör, är emellertid utrymmet för eftergift av påföljder i dispensväg tämligen begränsat.

2 §. DISPENS OCH ÅTERSTÄLLANDE AV FÖRSUTTEN TID

1. Enligt RF § 19 tillkommer det högsta domstolen, respektive regeringsrätten i mål av beskaffenhet att kunna tillhöra dess eller kammarrättens slutliga prövning, att upptaga och avgöra alla ansökningar, att konungen må återställa laga tid, som är försutten. Då även en dispens kan tänkas innebära undantag från en i allmän författning given tidsbestämmelse, är det av vikt att undersöka det inbördes förhållandet mellan dispensmakten och den befogenhet att återställa försutten tid, som regleras i RF § 19. Gränsdragningen är av praktisk betydelse, då de båda befogenheterna tillkomma helt olika statsorgan, och då restitutionsmakten enligt RF § 19 i motsats till dispensmakten

²¹ Förlust av lön på grund av suspension eller avsättning har betraktats som föremål för nåd (SJA 22:267, NJA 1952:176); likaså i ett visst fall förlust av lön på grund av avstängning från tjänsten (NJA 1943:645). — Förlust av rätt till pension från pensionskassa på grund av avsättning betraktades i RÅ 1912 L 29 och 1922 Fö 121 som föremål för nåd, medan en ansökan av avsatt tjänsteman att återfå erlagda pensionsavgifter i NJA 1934:239 icke ansågs gälla en nådefråga. Enligt KK 6/10 1950 (nr 523) medför avsättning ej längre förlust av pension.

²² Se ovan s. 120 ff.

icke är beroende av ifrågavarande författningsbestämmelsers konstitutionella valör. Vidare märkes, att RB 58 kap. innehåller vissa närmare regler om återställande av försutten tid, vilka gälla för högsta domstolen men icke äro omedelbart tillämpliga på regeringsrätten och än mindre på KMt i statsrådet.

Stadgandet i RF § 19 avser återställande av laga tid, som är försutten. Häri ligger till en början, att tidsfristen skall vara stadgad i en allmän författning och icke bestämd av domstol eller myndighet i det särskilda fallet, samt att tiden skall vara försutten, när restitution sökes.¹ Det motsvarande stadgandet i 1734 års lag RB 31: 1 avsåg sannolikt endast processfatalier.² När RF 1809 tillerkände högsta domstolen rätt att pröva »alla» ansökningar om återställande av försutten tid, synes detta emellertid till en början ha givit anledning till uppfattningen, att högsta domstolens restitutionsmakt omfattade även andra tidsfrister än processuella.³ Enligt numera stadgad praxis är det endast processfatalier, i huvudsak tider för överklagande av domar och beslut, som kunna återställas av högsta domstolen eller regeringsrätten med stöd av RF § 19.⁴ Restitutionsmakten omfattar däremot ej s. k. materiella frister.⁵ Till de senare räk-

¹ Jfr ang. vederbörande domstols rätt att själv utsätta ny tid RB 32: 3 och 7, vilka föreskrifter dock sakna motsvarighet i fråga om förvaltningsförfarandet.

² Jfr ständernas uttalande 1770, anført ovan s. 31.

³ Se fall från 1810—1816, anförda hos *Wedberg* II s. 37 f. (HD ägde återställa försutten tid för inteckning av ackordsersättning, för sökande av prästtjänst och för angivelse om otrohet, men däremot icke tid för inteckning av äktenskapsförord). — Jfr även KU:s uttalande i KU 1853—54: 6 s. 31 f. (p. 10) ang. återställande av försutten preskriptionstid enligt KF 8/9 1824 (*Backman* I s. 556 f.); fallet är kommenterat av *Naumann* II s. 248 not 1.

⁴ Jfr RB 58: 11, som avser »laga tid för fullföljande av talan mot dom eller beslut eller för ansökan om återvinning eller återupptagande».

⁵ Jfr ang. motiveringen till denna begränsning *Nordling*, Om remedia juris enligt svensk lag (Uppsala 1863) s. 47, samt *Welamsons* kritik i SvJT 1950 s. 801 f. — De i det följande nämnda ansöknings- och anmälningsti-

nas ej endast tider för framställande av rättsanspråk enskilda emellan (reklamations- och preskriptionstider) utan även tidsfrister för väckande av talan eller ingivande av en ansökan eller anmälan, varigenom ett mål eller ärende första gången göres anhängigt hos domstol eller myndighet, och för företagande i övrigt av någon handling hos myndighet för bevarande av annat rättsanspråk än rätt till överklagande.⁶

I den statsrättsliga doktrinen har det i allmänhet antagits, att även KMt i statsrådet har en viss befogenhet att återställa försutten tid. Framställningen av förhållandet mellan denna befogenhet och de högsta dömande organens restitutionsmakt präglas emellertid stundom av en viss oklarhet, föranledd därav att man icke alltid klart har skilt mellan olika slag av tidsfrister. Vissa författare ha sålunda antagit, att KMt i statsrådet äger en restitutionsmakt, som är sidoordnad med högsta domstolens. Gränsen mellan de båda kompetensområdena har härvid angivits antingen så, att restitutionsmakten har ansetts tillkomma det organ, som är högsta instans i ett visst slag av mål,⁷ eller så, att högsta domstolen har ansetts kompetent både inom den allmänna rättskipningens och förvaltningsrättskipningens områden och KMt i statsrådet endast i rena förvaltningsärenden.⁸ De exempel på KMts i statsrådet restitutionsmakt, som ha anförts i doktrinen, ha emellertid huvudsakligen hänfört sig till icke-processuella tidsfrister. Några författare, som ha betraktat KMts restitutionsmakt som en yttring av dispensmakten, ha antingen

derna äro i viss mening processuella, varför terminologien ej är fullt adekvat.

⁶ Enligt 11 § i lagen 26/4 1940 (nr 272) med särskilda bestämmelser ang. domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m. m., vilken gällde t. o. m. 30/6 1948, kunde dock även vissa tider av detta slag återställas av HD. Jfr KPr 1940: 183 s. 30 f. samt NJA 1941: 55, 1942: 568, 1943 B 780. Ang. ett liknande bemyndigande för KMt i statsrådet se nedan s. 178 not 37.

⁷ *Naumann* II s. 167 f.; *Hagman* s. 44 f.; *Malmgren*, Sv. förf. II s. 237 f.

⁸ *Rydin* s. 11 ff.; *Nordling*, a. a. s. 46 f.; *Blomberg*, Om Sveriges högsta domstols statsrättsliga ställning och betydelse (Uppsala 1880) s. 71.

ej uttalat sig om arten av de avsedda tidsfristerna⁹ eller uttryckligen begränsat KMts befogenheter till att avse icke-processuella tidsfrister.¹⁰ En del uttalanden från senare tid ge emellertid även uttryck åt uppfattningen, att KMt i statsrådet har en viss möjlighet att återställa försuttna besvärstider åtminstone i den formen, att för sent anförda besvär upptagas till prövning.¹¹

I den följande undersökningen av förhållandet mellan dispens och återställande av försutten tid kommer att skiljas mellan processuella och icke-processuella tidsfrister. Problemet gäller, om KMt i statsrådet har en befogenhet att återställa försutten tid, vilken i fråga om de förra tidsfristerna möjligen kan sägas konkurrera med högsta domstolens eller regeringsrättens restitutionsmakt och i fråga om de senare kan tjäna som en ersättning för densamma.

2. Huruvida KMt i dispensväg äger återställa försuttna processfatalier, beror i första hand av hur långt in på förvaltningens område högsta domstolens och regeringsrättens restitutionsmakt sträcker sig och i vad mån denna restitutionsmakt är exklusiv. I andra hand är dispensmöjligheten avhängig av den rättsliga valören hos de författningar, vari tidsfristerna äro bestämda.

Området för regeringsrättens restitutionsmakt är klart avgränsat i RF § 19, medan gränserna för högsta domstolens kompetensområde ej äro angivna med samma skärpa. Tydligt är emellertid, att högsta domstolens behörighet ej inskränker sig till sådana mål, som tillhöra de allmänna domstolarna. När regeringsrättens restitutionsmakt infördes 1909 och vidgades 1945, var avsikten härmed att tillägga regeringsrätten befogenheter, som eljest skulle ha tillkommit högsta domstolen.¹

⁹ *Hammar skjöld* s. 259; *Thulin* i NAT 1941 s. 133, 1942 s. 122.

¹⁰ *Sundberg* s. 381 f. Jfr även *Malmgren*, Sv. grundl. s. 25.

¹¹ Se bl. a. SOU 1940: 23 s. 18; KPr 1954: 201 s. 35 f.; SOU 1955: 19 s. 47, 50, 96, 98.

¹ Se KPr 1908: 37 s. 56, 1944: 246 s. 10 f. En restitutionsmakt för RegR

Man förutsatte sålunda, att högsta domstolens restitutionsmakt i princip omfattade ej endast den allmänna rättskipningens utan även åtminstone förvaltningsrättskipningens område. I enlighet härmed har högsta domstolen prövat ansökningar om återställande av försutten tid i mål, som i sista hand ha tillhört förvaltningsdomstolar eller liknande organ, vilkas beslut icke ha kunnat överklagas hos KMt.² I mål, tillhörande dylika organ, som intaga en självständig ställning i förhållande till KMt i statsrådet, bör högsta domstolens restitutionsmakt utan tvivel anses exklusiv.

Mera oklart är, hur det förhåller sig med befogenheten att återställa försutten klagotid i sådana mål, som i sista hand prövas av KMt i statsrådet eller av någon under KMt i statsrådet lydande myndighet. Högsta domstolen synes ännu ej ha varit i tillfälle att pröva ansökningar i dylika mål eller att avböja prövning och överlämna dem till vederbörande statsdepartement för föredragning i statsrådet.³ Sannolikt beror detta mindre

föreslogs redan i KU 1853—54: 11 s. 10. Detta förslag hade emellertid ej upptagits av *Hammar skjöld* (s. 259). — Den hos *Malmgren*, Sv. förf. II s. 238, framförda åsikten, att RegR:s restitutionsmakt är övertagen från KMt i statsrådet, måste anses historiskt felaktig. På sin höjd kan det göras gällande, att vissa grupper av besvärsmål, i vilka KMt i statsrådet tidigare haft restitutionsmakt, först genom överflyttningen till RegR kommo att åtminstone formellt tillföras förvaltningsrättskipningens område, och att KMts i statsrådet restitutionsmakt sålunda i dessa mål de facto överfördes till RegR (i stället för till HD).

² Se ang. fattigvårdsmål (före 1945) NJA 1933: 489; mantalsskrivningsmål (före 1945) NJA 1929 B 692, 1934 B 539, 1935: 711; hyresregleringsmål NJA 1942: 568, 1943 B 767 (jfr *Skogman* i FT 1945 s. 265). Se även NJA 1936: 597, 1945 B 943, 1949: 296, 1956 C 549 (ansökningstider o. d.). — Jfr ur resningspraxis ang. fattigvårdsmål NJA 1915: 526, 1916 B 26, 1917 B 481, 1928 B 199, 1933 B 1033; mantalsskrivningsmål NJA 1933 B 1042, 1935 B 125; hyresregleringsmål NJA 1943 B 724, 1949: 376, 1953: 120, 134, 1955 C 154, 1956 C 333; olycksfallsförsäkringsmål NJA 1937: 335, 1944 B 1292, 1954 C 373, 1955 C 857; mål från arbetsdomstolen NJA 1949: 176, 1955 C 94, 1956 C 346; mål från likvidationsnämnden NJA 1954: 572.

³ Det har emellertid förekommit, att HD i mål av denna art har funnit en viss tidsfrist icke vara av beskaffenhet att kunna restitueras. Se t. ex.

på en rättslig begränsning av högsta domstolens kompetens än därpå, att ansökningar i sådana mål i praktiken ha gjorts endast hos KMt i statsrådet. Då högsta domstolen torde vara oförhindrad att pröva resningsansökningar i fråga om sådana beslut av KMt i statsrådet, som till sin innebörd kunna jämföras med domar,⁴ finns det knappast någon anledning att generellt frånkänna högsta domstolen rätt att pröva även ansökningar om återställande av försutten tid i mål, som i sista hand tillhöra KMt i statsrådet. En sådan rätt bör tillkomma högsta domstolen åtminstone i mål, som materiellt sett höra till förvaltningsrättskipningen, i den mån sådana mål kunna förekomma hos KMt i statsrådet; möjligen bör högsta domstolens restitutionsmakt i dessa fall anses exklusiv. Men då rätten att återställa försutten tid icke, såsom resningsbefogenheten, genom ordalydelsen av RF § 19 har inskränkts till att avse mål, vari »dom» meddelas,⁵ bör högsta domstolens kompetens ej vara begränsad till mål av detta slag. Högsta domstolen bör sålunda principiellt sett anses oförhindrad att pröva ansökningar om återställande av försuttna processfatalier även i rena förvaltningsärenden, som i sista hand tillhöra KMt i statsrådet eller någon under KMt i statsrådet lydande myndighet. Att så icke har skett hittills, torde bero på de förefintligena möjligheterna till återställande av försutten tid i dispensväg. Om sistnämnda möjligheter skulle bortfalla, måste högsta domstolens restitutionsbefogenhet aktualiseras. Av det nu sagda torde framgå, att högsta domstolens restitutionsmakt i fråga om rena förvaltningsärenden icke kan anses exklusiv, utan att dess användningsområde tvärtom i praktiken bestämmes genom omfattningen av KMts befogenhet att återställa försuttna processfatalier i dispensväg.

NJA 1920 B 268 (tid för ansökan om godkännande av fastighetsöverlåtelse), 1926:440 (tid för ansökan om pilsnerrättigheter).

⁴ Jfr *Petrén* i Festskrift tillägnad Nils Herlitz (Sthlm 1955) s. 259.

⁵ Jfr NJA 1956:215, där kammarkollegiets tillstånd till försäljning av kyrklig jord ej ansågs utgöra sådant avgörande, som avses med det i RF § 19 givna stadgandet om återbrytande av dom.

När RF § 19 uppdrager åt regeringsrätten att pröva ansökningar om återställande av försutten tid i mål av beskaffenhet att kunna tillhöra dess eller kammarrättens slutliga prövning, kunde det synas ligga närmast till hands att betrakta regeringsrättens sålunda angivna kompetens som exklusiv. Även i mål av denna kategori har dock i praxis försutten besvärstid i princip ansetts kunna återställas i dispensväg.⁶ Detta torde sammanhånga därmed, att regeringsrättens självständighet gentemot KMt i statsrådet ej är starkare markerad, än att verkningarna av dess utslag åtminstone i vissa slag av mål kunna förtagas genom ett dispensbeslut av KMt i statsrådet.⁷ Att försutten besvärstid återställs i dispensväg bör dock rimligtvis anses utslutet i mål, som materiellt sett innebära förvaltningsrättskipning, särskilt mål mellan tvistande parter och mål om ådömande av ansvar.⁸ I mål av sistnämnda slag måste regeringsrättens restitutionsmakt anses exklusiv.

Med hänsyn till högsta domstolens och regeringsrättens restitutionsmakt bör således Kmts i statsrådet befogenhet att återställa försuttna processfatalier begränsas till att avse mål, som i sista hand prövas av KMt i statsrådet eller av någon under KMt i statsrådet lydande myndighet eller av regeringsrätten, och som materiellt sett icke innebära förvaltningsrättskipning utan kunna betecknas som rena förvaltningsärenden.

För att KMt i statsrådet skall äga återställa försutten klagotid i dispensväg, måste emellertid ytterligare krävas, att bestämmelsen om besvärstid har utfärdats av KMt ensam. Antalet dis-

⁶ I fallet RÅ 1949 I 69 avslog RegR en ansökan om återställande av försutten tid för överklagande av hälsovårdsnämnds beslut hos LSt ävensom en ansökan om resning i målet; en av sökanden samtidigt gjord anhållan om tillåtelse i dispensväg att hos LSt föra talan över nämndens beslut lämnades av KMt i enlighet med RegR:s hemställan »utan bifall». — Jfr även RÅ 1950 E 7, där en ansökan om prövning, trots förbudet i folkskolestadgan 26/9 1921 (nr 604) § 25: 2, av besvär över domkapitels utslag lämnades utan bifall.

⁷ Se nedan s. 187 f.

⁸ Jfr nedan s. 188 f.

pensabla bestämmelser om besvärstid kommer att minskas alltmåra, ju mer tillämpningsområdet vidgas för lagen 4/6 1954 (nr 355) om besvärstid vid talan mot förvaltande myndighets beslut. Enligt denna lag skola besvär över förvaltande myndighets beslut, om ej annat följer av lag eller författning, vid äventyr av talans förlust hava inkommit till vederbörande myndighet i regel inom tre veckor från det klaganden fick del av beslutet. Då denna allmänna subsidiära regel har givits genom samfälld lagstiftning, kan KMt inom dess tillämpningsområde ej anses befogad att dispensera därifrån genom ett beslut, som direkt avser återställande av försutten besvärstid. Lagen om besvärstid avser emellertid ej att inskränka den rätt, som kan tillkomma KMt att ändra förvaltande myndigheters beslut anorledes än efter besvär.⁹ I vilken utsträckning KMt i dispensväg äger ändra underordnade myndigheters beslut, är en fråga som skall behandlas i nästföljande kapitel.¹⁰ I den mån KMt har en dylik befogenhet, bör KMt vara oförhindrad att bortse från en försutten besvärstid på det sättet, att för sent anförda besvär prövas såsom innebärande en ansökan om ändring i dispensväg av det överklagade beslutet.¹¹ I besvärsmål, som prövas av KMt

⁹ I KPr 1954: 201 s. 35 f. uttalade departementschefen följande: »I några yttranden har anförts att införandet av en lag om besvärstid skulle inskränka Kungl. Maj:ts befogenhet att, såsom nu stundom sker, överse med att besvärstid icke iakttagits. Emellertid torde denna Kungl. Maj:ts befogenhet ofta vara att föra tillbaka på en allmän rätt för Kungl. Maj:t att upptaga och pröva ansökningar, oavsett om besvär anförts eller ej, och i vissa fall sammanhänga med Kungl. Maj:ts befogenhet att giva dispens eller s. k. administrativ nåd. Den föreslagna lagstiftningsåtgärden inverkar icke på denna Kungl. Maj:t tillkommande rätt. Det torde icke vara behöfligt att i detta sammanhang närmare ingå på hithörande spörsmål.» — Jfr även SOU 1955: 19 s. 47, 98.

¹⁰ Se nedan s. 196 ff.

¹¹ Se t. ex. RÅ 1955 K 344, där RegR väl fann, att klaganden försuttit besvärstiden hos KMt, men där KMt i enlighet med RegR:s hemställan undanröjde LSt:s utslag och visade målet åter till LSt för ny behandling. — Jfr även fall, anförda av *Linden* i FT 1941 s. 230 f. och *Wejle* i FT 1945 s. 220 f.

i statsrådet, har ett dylikt förfaringssätt redan tidigare förekommit, och lagen om besvärstid lägger ej hinder i vägen för dess fortsatta tillämpning. Däremot måste den nya lagen inom sitt tillämpningsområde anses hindra, att KMt genom ett särskilt beslut återställer försutten tid för klagan hos annan besvärshöjdinstans, såsom regeringsrätten eller länsstyrelse;¹² dylik restitution kan ske endast i enlighet med RF § 19, och KMt i statsrådet har här endast möjlighet att under vissa förutsättningar meddela ett dispensbeslut, som innebär materiell ändring av det lagakraftvunna beslutet.

3. Såsom redan framhållits omfattar högsta domstolens och regeringsrättens restitutionsmakt icke återställande av andra tidsfrister än processfatalier; den bör därför ej i och för sig anses lägga hinder i vägen för återställande i dispensväg av icke-processuella tidsfrister. En översikt över de fall, där högsta domstolen och regeringsrätten ha funnit sig icke kunna bifalla en restitutionsansökan på grund av tidsfristens beskaffenhet, är av intresse i detta sammanhang, då den dels ger en uppfattning om arten av ifrågavarande tidsfrister, dels indirekt ger vissa upplysningar om dispensmaktens gränser på detta område.

Högsta domstolen har ansett sig icke kunna återställa försutten tid för inteckning av äktenskapsförord,¹ för anställande av talan om äktenskaplig börd,² för testamentsbevakning³ eller testamentskländer,⁴ för återvinningstalan enligt konkurslagen⁵ eller kländer av utdelningsförslag i konkurs,⁶ för anhängiggö-

¹² I ett sådant fall som RÅ 1949 I 69 (ovan not 6) borde sålunda dispensansökningen numera ha förklarats icke kunna bifallas.

¹ NT 1873: 522. Jfr äldre GB 8 kap. samt ovan s. 167 not 3.

² NJA 1935 B 1067 (lag 14/6 1917, 2 §). Jfr FB 2: 1 enligt förslag i SOU 1954: 6 s. 47, 136 ff.

³ NJA 1927: 446.

⁴ NJA 1912: 515, 1936 B 938, 1940 B 685 (jfr även NJA 1941: 55, 1943 B 780).

⁵ NJA 1931: 685.

⁶ NJA 1950: 19.

rande av talan om skadestånd i följd av automobiltrafik,⁷ för klandertalan enligt bysamfällighetslagen,⁸ för nedsättande av löseskilling enligt ensittarlagen,⁹ för ansökan om godkännande av fastighetsöverlåtelse¹⁰ eller för lagfartsansökan enligt jordförvärvslagen,¹¹ för framställning hos hyresnämnd om ogiltigförklaring av uppsägning,¹² för ansökan om gottgörelse av staten för lämnad fattigvård¹³ eller för ansökan om pilsnerrättigheter.¹⁴ I samtliga dessa fall ha tidsfristerna varit stadgade i författningar av sådan valör, att ansökningarna ej heller skulle ha kunnat bifallas i dispensväg. Om dispens hade varit möjlig, borde högsta domstolen för övrigt ha överlämnat ansökningarna till vederbörande statsdepartement för föredragning i statsrådet. Ett beslut, varigenom högsta domstolen finner en ansökan om återställande av försutten tid icke lagligen kunna bifallas eller icke lagligen kunna komma under bedömande, bör därför i princip anses innebära, att ej heller dispensvägen enligt högsta domstolens mening står öppen.

På motsvarande sätt torde regeringsrättens avgöranden böra tolkas. Beträffande ansökningar om återställande av försutten tid, vilka ingivas i statsdepartementen, lär redan vid ärendenas uppsortering inom vederbörande departement tillses, att ansökningar, som kunna bifallas av KMt i statsrådet men icke av regeringsrätten, föredragas inför KMt i statsrådet; och om en dylik ansökan, på grund av sitt samband med anförda besvär

⁷ NJA 1944 B 150.

⁸ NJA 1937: 479.

⁹ NJA 1930 B 611, 612, 1932 B 645, 1933 B 82, 1939: 305. Jfr nedan not 16.

¹⁰ NJA 1920 B 268 (lag 6/6 1919 nr 285, 3 §). Jfr nedan not 17, 31.

¹¹ NJA 1954: 384 (lag 17/6 1948 nr 329, 6 § 3 st.).

¹² NJA 1945 B 943, 1949: 296, 1956 C 549 (jfr även NJA 1942: 568).

¹³ NJA 1936: 597 (FvL 61 §). Jfr nedan not 65.

¹⁴ NJA 1926: 440. Framhållas må, att KF 11/7 1919 (nr 406) ang. försäljning av pilsnerdricka var utfärdad av KMt »i överensstämmelse med riksdagens beslut». Enligt referatet i NJA hade KMt i statsrådet emellertid »avslagit» en anhållan av sökanden att av nåd erhålla utskänkningsrätt.

eller eljest, upptages av regeringsrätten, kan denna knappast underlåta att behandla ansökningen som en dispensansökan och sålunda jämlikt RegRL 4 § överlämna den till avgörande av KMt i statsrådet. Man bör därför kunna utgå från att dispensvägen enligt regeringsrättens mening har varit stängd i sådana fall, där regeringsrätten med hänsyn till tidsfristens beskaffenhet har funnit en ansökan om återställande av försutten tid icke kunna bifallas.¹⁵ Så har skett i fråga om tid för nedsättande av löseskilling enligt ensittarlagen,¹⁶ för ansökan om godkännande av fastighetsöverlåtelse,¹⁷ för ansökan om fastställande av avgäld för avsöndrad lägenhet,¹⁸ för klander mot inrymning i åborätt,¹⁹ för anmälan till aktiebolagsregistret,²⁰ för yttrande över anmärkningar mot patentansökan²¹ och för återupplivande av patentansökan,²² för erläggande av ansökningsavgift,²³ utfärdningsavgift²⁴ eller årsavgift för patent,²⁵ för ansökan om återupprättande av förfallet patent,²⁶ för ansökan om befrielse för kommun från skyldighet att ha fattigvårdsreglemente,²⁷ för

¹⁵ Jfr *Staedler* s. 15.

¹⁶ RÅ 1934 Jo 15, 16 (frågor om fastställelse av avstyckning). Jfr ovan not 9.

¹⁷ RÅ 1919 Ju 98, 1921 Ju 62, 1924 Ju 26 (lag 30/5 1916 nr 156, 5 §); RÅ 1929 Jo 17, 1933 Jo 26 (lag 18/6 1925 nr 219, 6 och 8 §§). Jfr ovan not 10 och nedan not 31.

¹⁸ RÅ 1922 Jo 31, 32.

¹⁹ RÅ 1936 Fi 17, 1942 Fi 590.

²⁰ RÅ 1914 F 33, 79, 1917 F 221, 1918 F 237, 1919: 92, 1919 F 164, 303, 1927 H 75, 1929 H 120. (Obs. reg.-rådet Thulins avvikande mening i RÅ 1919: 92.)

²¹ RÅ 1935 H 19 (PatF 5 §; se dock RÅ 1925 H 58). Jfr nedan not 32.

²² RÅ 1954 H 11, 12 (PatF 5 §; se dock RÅ 1931 H 75).

²³ RÅ 1927 H 4 (PatF 4 §; se dock RÅ 1925 H 61).

²⁴ RÅ 1922 H 75, 1933 H 45, 46, 1940 H 70, 1953 H 69, 1954 H 41 (PatF 7 §; se dock RÅ 1933 H 5—8).

²⁵ RÅ 1922 H 64, 1929 H 111, 1931 H 38, 1934 H 30, 1949 H 116, 1951 H 60, 61, 1952 H 24, 1954 H 38 (PatF 11 §). Jfr nedan not 33.

²⁶ RÅ 1923 H 3, 4 (lag 18/6 1920 nr 294, 7 §). Jfr nedan not 40.

²⁷ RÅ 1919 C 298 (FvL 89 §). Jfr nedan not 34.

ansökan om befrielse från eller restitution av skatt²⁸ och för ansökan om ersättning för upphörd utskänkingsrätt.²⁹ Även i dessa fall ha tidsfristerna varit stadgade i indispensable författningar.

Högsta domstolens och regeringsrättens här redovisade praxis ger indirekt upplysning om dispensmaktens negativa begränsningar men däremot icke om den positiva möjligheten att i dispensväg återställa försuttna icke-processuella tidsfrister. För att få full klarhet rörande dispensmaktens omfattning på detta område måste man undersöka den praxis, som har utbildat sig hos KMt i statsrådet. Av den följande översikten kommer att framgå, huru dispensmakten här som eljest är beroende av hänsynen till riksdagens lagstiftningsmakt och finansmakt. Framhållas må, att KMt i statsrådet synes ha befattat sig med ansökningar, som uttryckligen ha avsett återställande av försutten tid, endast i den mån tidsbestämmelsen har varit dispensabel. I fråga om indispensable tidsbestämmelser har det ankommit på högsta domstolen eller regeringsrätten att konstatera omöjligheten av bifall till ansökningar, som uttryckligen ha gällt återställande av försutten tid. I de fall, där KMt i statsrådet har funnit en dispensansökan icke kunna bifallas, synes densamma närmast ha avsett ett upphävande av den materiella rättsförlust, som har blivit en följd av tidsfristens försummande, och har sålunda endast indirekt gällt återställande av försutten tid.³⁰

²⁸ Se ang. restitution av skatt å automobilgummiringar RÅ 1927 Fi 432, 1930 Fi 641, 1932 Fi 347, 1936 Fi 305 (jfr nedan not 45); ang. befrielse från nöjesskatt RÅ 1949 Fi 52, 1950 Fi 329, 1952 Fi 600 (jfr nedan not 47); ang. skattebefrielse för dödsbo RÅ 1951 Fi 179, 1955 Fi 814 (jfr dock RÅ 1944 Fi 603, 1950 Fi 71); ang. tillämpning av den s. k. 80 %-spärren RÅ 1950 Fi 1316, 1317, 1952 Fi 890, 1953 Fi 1040; ang. fördelning av skatt för ackumulerad inkomst RÅ 1955 Fi 1771.

²⁹ RÅ 1919 F 309 (den KK 16/5 1918 nr 310, vari tidsfristen var stadgad, hade utfärdats av KMt »i enlighet med riksdagens beslut»).

³⁰ Denna uppdelning av ärendena framträder särskilt klart i sådana fall,

När en tidsfrist har stadgats i en samfällt stiftad lag utan dispensbemyndigande, har KMt i statsrådet ej ansett sig kunna bevilja en förmån, som har gått förlorad genom att tiden har försuttits. Som exempel på tidsfrister, som på detta sätt ha konstaterats vara indispensabla, må nämnas tid för ansökan om godkännande av fastighetsöverlåtelse,³¹ för yttrande över anmärkning mot patentansökan,³² för erläggande av årsavgift för patent,³³ för ansökan om befrielse för fattigvårdssamhälle från skyldighet att ha fattigvårdsreglemente³⁴ samt för erläggande av försvarsavgift för gruva.³⁵ Uttryckliga dispensbemyndiganden, avseende icke-processuella tidsfrister, förekomma emellertid i vissa lagar.³⁶ Ett vidsträckt bemyndigande för KMt att under extraordinära förhållanden återställa försuttna ansöknings- och anmälningstider inom förvaltningens område har givits i lagen 13/3 1942 (nr 87) med särskilda bestämmelser angående stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig eller krigsfara m. m., 10 § 2 st.³⁷

Utan stöd av uttryckligt dispensförbehåll har KMt däremot ansett sig kunna återställa försuttna ansökningstider o. d., som

där såväl återställande av försuttna tid som materiell dispens har sökts; se t. ex. RÅ 1927 Fi 432, 1930 Fi 641, 1949 Fi 52.

³¹ RÅ 1919 Ju 65 (lag 30/5 1916 nr 156, 5 §). Jfr ovan not 10, 17.

³² RÅ 1929 H 116 (PatF 5 §). Jfr ovan not 21.

³³ RÅ 1928 H 6 (PatF 11 §). Jfr ovan not 25.

³⁴ RÅ 1919 C 187 (FvL 89 §). Jfr ovan not 27.

³⁵ RÅ 1943 H 104 (jfr RÅ 1943: 62 och gruvlagen 3/6 1938 nr 314, 56 § i äldre lydelse).

³⁶ Se nedan not 64 och 65 anförda stadganden samt FB 2:1 enligt förslag i SOU 1954: 6 s. 47, 136 ff. Jfr även RÅ 1943 E 34 (ang. tid för underställning enligt lagen 6/6 1930 nr 259 om församlingsstyrelse, 67 § 2 st. i äldre lydelse). — I den ännu gällande riddarhusordningen 22/6 1866 (nr 37) § 2 bemyndigas KMt att återställa försuttna tid för anmälan till vinnande av introduktion å riddarhuset. Jfr ovan s. 162 not 4.

³⁷ Jfr SOU 1940: 23 s. 20 f., 51 f., 83 ff. Med stöd av lagens 11 § ha KMts befogenheter i viss omfattning delegerats till lägre myndigheter genom KK 2/4 1943 (nr 137) 18 §. — Ang. ett motsvarande tidsbegränsat bemyndigande för HD, se ovan s. 168 not 6.

ha stadgats i en av KMt ensam utfärdad författning, t. ex. tid för ansökan till tjänst,³⁸ tid för ansökan om legitimation som sjukgymnast³⁹ samt i vissa fall tid för ansökan om återupptagande av förfallen patentansökan eller återupprättande av förfallet patent.⁴⁰ Vad särskilt beträffar tid för ansökan till tjänst märkes, att vederbörande myndighet, när ansökningsförfarandet har reglerats i allmän författning, i regel måste anses förhindrad att upptaga för sent inkomna ansökningar till prövning.⁴¹ KMt kan emellertid medgiva myndigheten att pröva en för sent inkommen ansökan, liksom KMt själv i ett utnämningsärende äger bortse från att en ansökan har ingivits för sent.⁴² Denna dispensmöjlighet gäller ej endast själva ansökningen utan även handlingar, som författningsenligt skolat åtfölja densamma.⁴³ Och en dispens från föreskrivna kompetensvillkor torde böra beaktas, även om den meddelas efter ansöknings tidens utgång.⁴⁴

³⁸ Se t. ex. fall, anförda av *Sörlin* i FT 1951 s. 373 ff.

³⁹ RÅ 1939 S 216, 217, 1944 S 468. Jfr KK 5/11 1937 (nr 864) om legitimation av sjukgymnaster, övergångsbest. 3 st.

⁴⁰ RÅ 1942 H 21, 1945 H 21, 40. Tidsfristerna voro här stadgade i tillämpningskungörelser till lagen 1/11 1940 (nr 924) med särskilda bestämmelser ang. patent vid krig eller krigsfara m. m. Jfr ovan not 26.

⁴¹ Se RÅ 1928: 46, 1936 S 325, 1945: 26, 1950 I 91 (jfr FT 1950 s. 189). Om för lång ansökningstid har kungjorts, blir den kungjorda tiden avgörande (RÅ 1920 E 311, 1936 S 325). — Ang. kommunala befattningar, för vilka bestämmelser om ansökningstid saknas eller ha givits endast i kommunala reglementen, se däremot RÅ 1931: 68, 1948 I 350, 1953: 28 (jfr även RÅ 1932 S 317, 1953 E 89). — Jfr *Jägerskiöld* s. 490 ff.

⁴² Jfr *Natt och Dag* i NAT 1938 s. 544 f.; *Jägerskiöld* s. 494 f., 595. — Förslaget till tjänstemannalag i SOU 1951: 54 (s. 11, 8 §) synes ej medge någon dispensmöjlighet.

⁴³ Se ang. folkskollärartjänster *Wejle* i FT 1939 s. 303 ff. samt RÅ 1937 E 217, 1939 E 137, 185, 1940 E 70, 1941 E 53, 1943 E 71, 164, 1944 E 23, 1946 E 13, 1947 E 16. Jfr *Adolphson* i FT 1949 s. 154 ff.; *Jägerskiöld* s. 498 f.

⁴⁴ Se t. ex. KU 1955: 16 s. 53 (KMt medgav jämlikt RF § 28 efter ansökningstidens utgång, att en av utlänning inom föreskriven tid ingiven ansökan finge prövas i vanlig ordning). Jfr *Natt och Dag* i NAT 1938 s. 545 f.

Riksdagens finansmakt begränsar KMts befogenhet att dispensera från tidsfrister, som ha bestämts genom skatteförfattningar eller anslagsvillkor. När en ansökningstid har stadgats i en av riksdagen antagen skatteförfattning, har KMt i brist på bemyndigande ej ansett sig äga bevilja en genom tidens försittande förlorad förmån, t. ex. restitution av skatt å automobilgummiringar,⁴⁵ restitution av arvsskatt⁴⁶ eller befrielse från nöjesskatt.⁴⁷ Däremot har KMt funnit sig oförhindrad att återställa försutten tid, som har stadgats i av KMt ensam utfärdade tillämpningsföreskrifter till skatteförfattningar, såsom tid för ansökan om restitution av maltskatt,⁴⁸ av skatt å automobilgummiringar (efter denna skatts avskaffande 1938)⁴⁹ och av bensinskatt⁵⁰ samt tid för ansökan om tullrestitution⁵¹ och om temporär tullfrihet⁵² ävensom tid för styrkande av äganderätten till införd begagnad automobil.⁵³

I fråga om tidsfrister för ansökningar om utbetalning av statsmedel blir dispensmöjligheten i första hand beroende av om tidsfristen har bestämts i av riksdagen beslutade anslags-

och *Jägerskiöld* s. 564 samt ang. finsk rätt *Tarjanne* i NAT 1938 s. 514 och *Palme* i FJFT 1954 s. 87 ff. (jfr 1955 s. 468 f). Se även RÅ 1950 I 188.

⁴⁵ RÅ 1927 Fi 432, 1930 Fi 641. Jfr KF 2/6 1922 (nr 261) 9 § samt ovan not 28.

⁴⁶ RÅ 1942 Fi 1095. Jfr KF 19/11 1914 (nr 381) 49 § 1 mom. 2 st.

⁴⁷ RÅ 1948 Fi 507, 619, 1949 Fi 52, 1950 Fi 208, 209, 311, 312, 314, 327, 328, 961, 964, 1952 Fi 151, 257, 489, 600, 605, 1301, 1955 Fi 1147, 1956 Fi 788. Jfr KF 21/12 1945 (nr 823) 18 § 2 st. samt ovan not 28. — I fallet RÅ 1954 Fi 537 inhämtades riksdagens bemyndigande till befrielse från nöjesskatt (RSkr 1955: 149).

⁴⁸ RÅ 1912 F 148. Jfr KK 20/8 1909 (nr 105 s. 3) 13 § 2 mom.

⁴⁹ RÅ 1939 Fi 402, 510, 659. Jfr KK 29/4 1938 (nr 143) 2 §.

⁵⁰ RÅ 1946 Fi 637, 781. Jfr KK 6/6 1929 (nr 122) 8 §.

⁵¹ RÅ 1932 Fi 2, 1938 Fi 623, 1942 Fi 38, 1943 Fi 520, 875, 1947 Fi 1140. Jfr KK 4/10 1929 (nr 308) 10 § (då skäl därtill äro, må generaltullstyrelsen för särskilt fall medgiva utsträckning av ansökningstiden).

⁵² RÅ 1941 Fi 721. Jfr KK 29/11 1929 (nr 373) 58 §. — Se även ang. försen ansökan om förlängd tid för dylik tullfrihet RÅ 1949 Fi 792, 1285.

⁵³ RÅ 1938 Fi 297. Jfr KK 29/11 1929 (nr 373) 26 §.

villkor⁵⁴ eller av KMt ensam. I sistnämnda fall äger KMt i dispensväg återställa försutten ansökningsstid, vilket i praxis har skett t. ex. i fråga om vissa avlöningsförmåner,⁵⁵ familjeunderstöd till värnpliktiga,⁵⁶ statsbidrag till folkbibliotek,⁵⁷ till sjuk-kassor,⁵⁸ till barnavård⁵⁹ och till avlönande av distriktssköterskor⁶⁰ samt ersättning till församling för skattelindring åt främmande trosbekännare.⁶¹ Beträffande statsbidrag till skolväsendet märkes, att riksdagen år 1945 har bemyndigat KMt att besluta om utgående av statsbidrag utan hinder av att någon mindre avvikelse från de av riksdagen fastställda grunderna och villkoren ägt rum, samt att vederbörande statsmyndigheter genom KBr 12/4 1946 ha bemyndigats att, då särskilda omständigheter därtill föranleda, till prövning upptaga för sent inkommen rekvisition av statsbidrag till folk- och fortsättningskoleväsendet.⁶²

Om en tidsfrist för ansökan om utbetalning av statsmedel har stadgats i samfällt stiftad lag, bör detta, i enlighet med vad tidi-

⁵⁴ Jfr RÅ 1919 F 309 (ovan not 29) samt bemyndigande i KK 18/5 1956 (nr 296) 9 § 4 st.

⁵⁵ Se ang. krigstidsjälpl MO 1918: 410 och RÅ 1917 L 146, S 71, 1918 L 148, C 255, 1919 L 14, 59, S 4, C 92—94, 136—141, 1920 C 45, 98, 126 samt ang. avlöningsförmåner i övrigt RÅ 1922 Jo 55, 56 (dyrtidstillägg), 1925 Jo 28 (ålderstillägg), 1939 E 62, 1949 E 30 (tillfälligt reseanslag), 1948 E 34 (semesterkostnadsbidrag).

⁵⁶ Se åtskilliga fall i RÅ 1912—1925, t. ex. RÅ 1912 L 151, 1914 S 29, 1915 L 109, 212—214, 1925 Fö 1, 6, 7. Jfr även MO 1917: 345, 1918: 363, 364.

⁵⁷ RÅ 1912: 138, 1912 E 124, 1913 E 71—73, 80, 81. Jfr numera bemyndigande i KK 30/6 1955 (nr 540) 36 § 1 mom., 2 st.

⁵⁸ RÅ 1912 C 37, 135, 162, 1913 C 176, 1917 C 75, 1926 S 94.

⁵⁹ RÅ 1912 E 242, 1914 E 32, 1928 S 288, 289, 1929 S 337, 1932 S 40, 41, 275, 1933 S 322, 1940 S 361, 1944 S 105, 106, 1946 S 41.

⁶⁰ RÅ 1922 S 173, 1923 S 45, 46, 1924 S 40, 1928 S 69, 70, 1932 S 167, 168.

⁶¹ RÅ 1924 E 103.

⁶² Se ovan s. 118 samt Statsliggaren 1956/57 I s. 699. Jfr även bemyndiganden i KK 28/6 1935 (nr 448, 449) § 3: 2, KK 6/3 1936 (nr 45) § 15: 1, KK 8/5 1942 (nr 262) § 3. Ang. praxis, se t. ex. RÅ 1929 E 75, 1935 E 236, 1937 E 183, 1938 E 37, 110, 166, 1940 E 71, 84, 1941 E 65, 1943 E 147, 1944 E 21, 93, 177, 1950 E 32.

gare har framhållits, ej hindra att utbetalning trots försutten ansökningstid medges genom beslut av riksdagen eller genom att KMt anvisar medel från anslag till extra utgifter.⁶³ För att utbetalning skall kunna beviljas i vanlig väg på grund av en försenad ansökan, måste lagen emellertid innehålla ett uttryckligt dispensbemyndigande. Dylika bemyndiganden ha givits för KMt beträffande ersättningsanspråk enligt epizootilagen och lagen om ersättning åt smittbärare⁶⁴ samt för länsstyrelse i fråga om kommuns ansökan om gottgörelse av staten för lämnad socialhjälp eller barnavård eller för utbetalade bidragsförskott.⁶⁵

I detta sammanhang må framhållas, att medgivande till utbetalning av statsmedel trots inträdd tioårig preskription icke är att betrakta som en dispens utan som en privaträttslig disposition.⁶⁶ Ehuru preskriptionsförordningen 4/3 1862 är indispensabel, kan staten såsom gäldenär lika väl som en enskild person avstå från att göra preskription gällande. Då en dylik disposition är ägnad att minska statens tillgångar, borde riksdagens medgivande strängt taget vara erforderligt. I praxis synes KMt emellertid ha ansett sig oförhindrad att medgiva utbetalning trots preskription.⁶⁷

⁶³ Jfr ovan s. 119 f.

⁶⁴ Epizootilag 12/4 1935 (nr 105) 8 § 2 st.; lag 18/5 1956 (nr 293) om ersättning åt smittbärare 8 § 1 st.

⁶⁵ FvL 61 § 1 mom. 4 st., SocL 31 § 2 st., BvL 65 §, BidrfskL 21 §. — Tidsfristen i FvL 61 § var från början indispensabel (se ovan not 13). Dispensbemyndiganden för KMt infördes i FvL (och därmed i BvL) genom lag 12/6 1936 nr 265 (jfr KPr 1936: 221 s. 25) samt i BidrfskL genom lag 7/3 1941 nr 107 (jfr KPr 1941: 22 s. 23 ff. samt t. ex. RÅ 1941 S 122, 123, 146, 361, 1947 S 304—307, 1948 S 32). Dispensbefogenheten överlämnades till LSt genom lagar 10/12 1948 nr 720 och 721 (jfr KPr 1948: 312), dock med skyldighet för LSt att underställa avslagsbeslut KMts prövning (jfr ovan s. 87).

⁶⁶ Jfr ovan s. 52.

⁶⁷ Se ang. pensionsbelopp Åmark i FT 1945 s. 302 ff. (jfr även RÅ 1927 Fö 181, 1948 Fi 237) samt ang. vittnesersättningar RÅ 1911: 118, 1913: 22, 1913 Ju 24, 1916 Ju 71, 1918 Ju 100. Jfr även NJA 1942: 381 I (preskriberat olycksfallsförsäkringsbelopp, ej nådeärende).

Av den här lämnade översikten torde framgå, att KMt i statsrådet har möjlighet att i dispensväg återställa sådana av KMt ensam stadgade tidsfrister, som på grund av sin icke-processuella natur ej kunna restitueras av högsta domstolen eller regeringsrätten. Ansökningar härom synas ha bifallits tämligen generöst; i varje fall torde KMt ej ha upprätthållit samma stränga krav, som stadgas i RB 58: 11, nämligen att laga förfall skall ha förelegat, som ej kunnat anmälas före fristens utgång.⁶⁸ Den vanligaste formen för återställande av försutten tid i dispensväg är, att ärendet återförvisas till vederbörande myndighet eller att denna förklaras oförhindrad att upptaga den för sent gjorda framställningen. Endast undantagsvis har en ny tidsfrist utsatts.⁶⁹ Där dispensmakten tillkommer samma organ som har att pröva den för sent inkomna framställningen, erfordras givetvis ej något fristående dispensbeslut.⁷⁰ Att en ansökan om förlängning av en tidsfrist göres redan före dennas utgång är av naturliga skäl sällsynt.⁷¹ Som ett alternativ till återställande av försutten tid kan betraktas direkt beviljande av den förmån, som sökanden har gått miste om genom tidsfristens försummande;⁷² där beslutanderätten i första hand tillkommer ett lägre organ, är det principiellt riktigaste dock, att KMt överlämnar det materiella avgörandet åt detta organ och själv inskränker sig till att återställa den försuttna tiden.

⁶⁸ Se t. ex. RÅ 1929 E 75, 1940 E 71, 84.

⁶⁹ Se t. ex. RÅ 1913 E 189, 1914 E 4, 1917 S 71 (jfr MO 1918: 410), 1919 S 4, 1938 E 166, 1941 Fi 721.

⁷⁰ Jfr ovan not 62 och 65.

⁷¹ Enligt BidrfskL 18/6 1937 (nr 383) 21 § ägde LSt utsträcka ansökningstid, men endast genom beslut före den stadgade tidsfristens utgång. Detta förfarande blev föga anlitat, varför stadgandet ändrades 1941 (se ovan not 65).

⁷² Se t. ex. RÅ 1932 Fi 2, 1949 Fi 792, 1285. Jfr nedan s. 197 not 4.

VIII. DISPENS OCH RÄTTSKRAFT

1. I det föregående ha i skilda sammanhang berörts situationer, i vilka en dispens innebär avvikelser från ett redan fattat beslut av något offentligt organ. De problem som hänföra sig till förhållandet mellan en dispens och ett föregående beslut i samma sak kräva emellertid sin särskilda undersökning, då deras räckvidd sträcker sig långt utöver de redan behandlade situationerna. I praktiken är det nämligen långtifrån sällsynt, att dispens sökes först sedan en myndighet har meddelat ett förpliktande beslut eller ett avslagsbeslut, varigenom den enskilde har kommit till klarhet om behovet av dispens. Genom sin ansökan vill den enskilde då vinna befrielse helt eller delvis från den genom beslutet ålagda förpliktelsen eller anstånd med dennas fullgörande; innefattar beslutet avslag på en framställning, vill han hos KMt utverka direkt bifall till densamma eller återförvisning av ärendet till den först beslutande myndigheten.

En dispensansökan kan i sådana fall göras antingen fristående eller i samband med besvär över det beslut, vars verkningar den enskilde vill undgå. Är beslutet fattat av en lägre myndighet och oöverklagbart, blir dispensansökningen helt naturligt fristående. Har den enskilde försuttit klagotiden, kan dispens sökas antingen fristående eller i samband med besvär över ett avvisningsbeslut av en mellaninstans eller med för sent anförda besvär hos KMt. En särskilt vanlig situation är, att dispens sökes i samband med besvär, som bli föremål för saklig prövning av KMt i regeringsrätten eller i statsrådet. En sådan förening av dispensansökan och besvär över ett re-

dan meddelat beslut är förutsedd i RegRL 4 §, som även ger regeringsrätten möjlighet att i besvärsmål ex officio göra hemställen hos KMt i statsrådet om dispens.¹ Om besvären i ett dylikt kombinerat mål ogillas, kommer dispensansökningen att avse befrielse från verkningarna av KMts utslag i besvärsmålet. Även genom en fristående dispensansökan kan den enskilde tänkas söka undgå verkningarna av ett KMts beslut, nämligen om detta har meddelats i regeringsrätten eller i statsrådet i ett redan avgjort besvärsmål eller fattats omedelbart av KMt i statsrådet i ett tidigare ärende, t. ex. ett föregående dispensärende.

Tydligt är, att det beslut, vars verkningar den enskilde vill undgå genom sin ansökan, i flertalet av dessa situationer är lagakraftvunnet och således icke vidare kan angripas med vanliga rättsmedel. Endast i de fall, där dispens sökes i samband med besvär över beslutet, är detta icke lagakraftvunnet, när ansökningen göres.² Emellertid märkes, att besvärsprövningen hos KMt i princip föregår dispensprövningen, och att KMts utslag i besvärsmålet omedelbart vinner laga kraft. Om besvären skola prövas av regeringsrätten, föreligger sålunda redan ett lagakraftvunnet utslag i besvärsmålet, när dispensansökningen föredrages inför KMt i statsrådet. Någon sådan åtskillnad i tiden mellan KMts beslut i besvärsmålet och i dispensärendet behöver ej föreligga, när besvären avgöras av KMt i statsrådet; men logiskt sett måste även här besvärsprövningen föregå dispensprövningen och utmynna i ett beslut, som omedelbart vinner laga kraft. Gemensamt för de angivna situationerna kan sålunda anses vara, att det redan föreligger ett lagakraftvunnet beslut i saken, när dispensfrågan företages till prövning.

¹ Jfr ang. kammarrätten KK 12/12 1924 (nr 528) med föreskrifter ang. fullföljd av talan i vissa besvär- och anmärkningsmål m. m. 4 §.

² Någon gång kan dock förekomma, att dispens sökes oberoende av besvären och hinner beviljas före besvärsmålets avgörande; se t. ex. RÅ 1920 E 269—271, 1940 S 331 (jfr nedan s. 191 not 4).

Problemet gäller nu, i vad mån KMt i dispensväg äger ändra ett lagakraftvunnet beslut eller hindra dess verkningar. I fråga om beslut, som ha fattats omedelbart av KMt i statsrådet, kan en dylik befogenhet grundas på den återkallelsemöjlighet, som i allmänhet föreligger beträffande förpliktande beslut och avslagsbeslut inom förvaltningens område.³ I övrigt kommer KMts dispensbeslut att innebära ett ingrepp i den beslutanderätt, som tillkommer vederbörande myndighet enligt gällande författningar. En befogenhet för KMt att företaga dylika ingrepp kan motiveras endast med det allmänna subordinationsförhållande, som råder inom statsförvaltningen. Stadgandet i RF § 47 om förvaltningsmyndigheternas plikt att lyda konungens bud och befallningar torde sålunda ge KMt en viss befogenhet att utom ramen för det vanliga besvärsförfarandet ingripa i enskilda fall och ändra lägre myndigheters beslut.⁴ Denna befogenhet är emellertid begränsad av hänsyn till det beslutande organets ställning, beslutets materiella rättskraft och den rättsliga valören av reglerna om beslutanderätten. Dessa begränsningar sammanfalla i stor utsträckning men kunna stundom var för sig få självständig betydelse.

Den allmänna lydnaplikt, varom stadgas i RF § 47, gäller endast för förvaltningsmyndigheterna men icke för domstolarna. KMt i statsrådet bör därför icke kunna hindra tillämpningen av en domstols beslut annat än med stöd av sin benådningsmakt eller av ett uttryckligt bemyndigande i samfällt stiftad lag.⁵ Ej endast de allmänna domstolarna utan även spe-

³ Jfr nedan not 12. Ett av KMt tidigare meddelat dispensbeslut kan sålunda ändras av KMt i gynnande riktning; se t. ex. RÅ 1944 K 113, 1950 I 23. Ang. ändring av KMts beslut i besvärsmål se nedan not 9.

⁴ Jfr *Herlitz*, Förvaltningsförfarandet (SOU 1946:69) s. 160 f., och *Föreläsn.* II s. 126 f. En motsvarande befogenhet för andra organ än KMt torde kräva särskilt författningsstöd; jfr *Sundberg* s. 299 f.

⁵ Enligt bemyndiganden i UtL 51 § och SekrL 37 § äger KMt i dispensväg upphäva vissa beslut av allmän domstol; jfr nedan s. 194 f. — I tvistemål, där kronan är part, äger kronan givetvis efterskänka sin rätt

cialdomstolar och förvaltningsdomstolar måste anses undandragna lydnadsplikten i förhållande till KMt i statsrådet. Vad som kan föranleda tvekan är emellertid, om denna självständighet tillkommer även förvaltningsmyndigheter i ärenden, vari talan kan fullföljas hos en domstol av ena eller andra slaget. Så är säkerligen förhållandet i exekutionsmål och i andra ärenden, där en förvaltningsmyndighets beslut kan överklagas hos allmän domstol, liksom även inom sådana områden av förvaltningen, där det har inrättats en särskild instansordning med en förvaltningsdomstol, såsom försäkringsrådet eller hyresrådet, i toppen. Däremot kan subordinationsförhållandet ej anses upphävt inom sådana förvaltningsområden, där besvär över myndighets beslut tidigare ha kunnat anföras hos KMt i statsrådet men numera i sista instans skola prövas av regeringsrätten. Denna förvaltningsdomstol är visserligen ej underkastad någon lydnadsplikt i förhållande till KMt i statsrådet. Men dess utslag i besvärsmål ha principiellt ej annan rättslig valör än det överklagade beslutet.⁶ Om den i första instans beslutande myndigheten är underkastad det inom förvaltningsorganisationen rådande allmänna subordinationsförhållandet, blir dess beslut ej mera oantastligt därför att det efter besvär har fastställts av regeringsrätten.⁷ Att regeringsrättens kompetens ej i och för sig lägger hinder i vägen för dispensbeslut, som kunna rubba verkningarna av densamma utslag i besvärsmål, förutsättes även i RegRL 4 §.⁸ Förklaringen härtill torde vara att finna däri, att den befo-genhet att ändra egna beslut, som i viss utsträckning tillkommer KMt i statsrådet, ej har kunnat överlämnas till regerings-

enligt meddelad dom eller bifalla ett genom domen ogillat anspråk. Här för torde dock enligt praxis krävas riksdagens medgivande.

⁶ Jfr *Westerberg* s. 565.

⁷ En annan fråga är, i vad mån myndigheten själv blir bunden av ett utslag av högre instans i ett besvärsmål; jfr nedan s. 194 not 3.

⁸ Jfr i fråga om kammarrätten KK 12/12 1924 (nr 528) 4 §. Vad som härövan sägs om regeringsrätten gäller även om kammarrätten såvitt angår de i detta stadgande avsedda målen.

rätten samtidigt som prövningen av vissa besvärsmål har anförtrotts åt denna. I den mån KMt i statsrådet på grund av subordinationsförhållandet kan ändra en lägre myndighets beslut, bör KMt även kunna ändra sina egna utslag på besvär över samma myndighets beslut.⁹ Men regeringsrätten äger endast i samband med beviljande av resning ändra sina egna utslag; befogenheten att »återkalla» ett utslag i ett besvärsmål har därför måst förbehållas KMt i statsrådet. Regeringsrättens ställning som förvaltningsdomstol kan sålunda ej i och för sig anses bryta det subordinationsförhållande, som råder mellan KMt i statsrådet och lägre förvaltningsmyndigheter; det ingrepp i andra organs beslutanderätt, som ett dispensbeslut av KMt kan innebära, bör följaktligen på förevarande område anses riktat icke mot regeringsrätten utan mot den i första instans beslutande myndigheten.

KMts möjlighet att på ansökan ändra redan meddelade beslut är vidare begränsad av principerna rörande besluts materiella rättskraft. De skäl, som i allmänhet kunna tala för ett lagakraftvunnet besluts orubblighet, göra sig gällande även beträffande möjligheten till ändring i dispensväg. I stort sett bör sistnämnda möjlighet ur denna synpunkt vara underkastad samma begränsningar som den beslutande myndighetens möjlighet att själv ändra sitt beslut. I fråga om beslut av allmänna domstolar och därmed jämförliga organ, som enligt vad ovan sagts äro undandragna det allmänna subordinationsförhållandet, torde i allmänhet även den materiella rättskraften lägga hinder i vägen för en ändring i dispensväg.¹⁰ Men även vissa slag av beslut, fattade av vanliga förvaltningsmyndigheter, måste på grund av sin innebörd anses undandragna KMts ändringsbefogenhet. Detta gäller särskilt beslut i mål mellan tvistande parter (t. ex. i mål om folkskollärares löneförmåner) samt beslut om ådömande av straff eller liknande

⁹ Se t. ex. RÅ 1924 K 209 samt KMts beslut 1/2 1924, anförts av *Linden* i FT 1941 s. 231.

¹⁰ Jfr ovan not 5.

påföljder (t. ex. disciplinstraff eller vite), men även vissa andra typer¹¹ av beslut, som av hänsyn till sina rättsverkningar ej kunna återkallas av den beslutande myndigheten.¹² Vad beträffar vanliga förvaltningsakter kan man i detta sammanhang bortse från frågan om gynnande besluts orubblighet. Det här behandlade problemet gäller endast KMts möjlighet att i dispensväg ändra ett beslut i för sökanden gynnsam riktning. Det är sålunda här endast fråga om förpliktande besluts och avslagsbesluts rättskraft. Då dylika beslut i regel kunna ändras till den enskildes förmån genom den beslutande myndigheten själv,¹³ möter en befogenhet för KMt att i dispensväg ändra vanliga förvaltningsakter inga betänkligheter med hänsyn till den materiella rättskraften. På det område, där principerna rörande rättskraften ej lägga något hinder i vägen för KMts dispensmakt, är det sålunda fråga om ingripanden från KMts sida, vilka äro enbart till den sökandes förmån och ej beröra tredje mans rätt utan endast det av KMt representerade allmänintresset.

Förutom av den beslutande myndighetens oberoende ställning och det meddelade beslutets materiella rättskraft kan KMts möjlighet att i dispensväg ändra myndighets beslut vara begränsad av den rättsliga valören hos de författningsbestämmelser, med stöd av vilka beslutet har fattats. KMts dispensbeslut innebär nämligen, i samma mån som det rubbar myndighetens beslut, en avvikelse från de stadgade kompetensreglerna. Om författningen har antagits av riksdagen, bör en dylik avvikelse, i enlighet med de allmänna principerna för dispensmakten, ej anses tillåten utan stöd av uttryckligt be-

¹¹ Här må hänvisas till framställningen hos *Westerberg* kap. V. I stort sett torde begränsningarna i återkallelsemöjligheten gälla även i fråga om möjligheten till ändring i dispensväg; den sistnämnda är därutöver underkastad de begränsningar med hänsyn till kompetensreglernas rättsliga valör, som skola behandlas i det följande. På en punkt tycks emellertid dispensmakten sträcka sig längre än återkallelsebefogenheten, nämligen i fråga om betyg och examina; se nedan s. 200 f.

¹² Se *Westerberg* s. 475 f., 527.

myndigande. Innebörden av denna begränsning i KMts befogenheter kommer att behandlas närmare i det följande.

Undersökningen kommer ej att begränsas till de fall, där en ansökan avser på en gång dispens från en materiell författningsbestämmelse och befrielse från verkningarna av ett meddelat beslut. Det förekommer även, att en ansökan avser enbart ändring av ett förment oskäligt eller felaktigt beslut. Dylika ansökningar behandlas på samma sätt som egentliga dispensansökningar och kunna ofta vara svåra att skilja från de senare. Till vilken kategori en ansökan bör hänföras, framgår ej alltid direkt av det framställda yrkandet utan kan mången gång fastställas först genom en jämförelse mellan detta och de tillämpliga rättsreglerna. Om en ansökan endast avser ändring av ett beslut eller befrielse från dess verkningar, gäller den tydligen ej dispens i annan mening än en i KMts beslut innefattad avvikelse från reglerna om beslutanderätten eller om besluts rättsverkningar. Trots att dylika ansökningar ej avse undantag från någon materiell regel, brukade i gängse juridiskt språkbruk betecknas som dispensansökningar. Med hänsyn till det likartade ansökningsförfarandet och det gemensamma problemet om KMts möjlighet att ändra meddelade beslut eller hindra deras verkningar synes det lämpligt att här behandla ej endast egentliga dispensansökningar utan även ansökningar om ändring i dispensväg av ett förment oskäligt eller felaktigt beslut.

2. En dispensansökan avser ej sällan på en gång undantag från en materiell författningsbestämmelse och befrielse från verkningarna av ett för den enskilde ogynnsamt beslut, som innebär tillämpning av författningsbestämmelsen. Tydligt är, att KMts dispensmakt skulle bli underkastad högst avsevärda inskränkningar, om ett mellankommande beslut av någon myndighet skulle hindra en eljest möjlig dispens från en författningsbestämmelse. Emellertid måste förekommande dispensbemyndiganden rimligtvis tolkas såsom avseende även

sådana fall, där den dispensabla regeln redan har hunnit tilllämpas av en myndighet. Och om en författning är dispensabel även utan bemyndigande, gäller detta även de i författningen givna reglerna om beslutsförfarandet. Ett förpliktande beslut eller ett avslagsbeslut av en förvaltningsmyndighet bör därför ej anses lägga hinder i vägen för meddelande av dispens. Denna ståndpunkt har även intagits av rättspraxis. En skatteeftergift hindras sålunda ej av att debitering redan har skett,¹ en byggnadsdispens ej av att byggnadsnämnd har meddelat rivningsföreläggande eller vägrat byggnadslov² och en dispens från hälsovårdsstadgan ej av att hälsovårdsnämnd har meddelat ett vitesföreläggande eller vägrat ett tillstånd.³ Endast om den materiella regeln är dispensabel men reglerna om beslutsförfarandet ha givits i en annan, indispensabel författning, kan det med fog göras gällande, att myndighetens beslut lägger hinder i vägen för dispens; men detta fall torde vara ytterst sällsynt i praktiken.

En annan fråga är, hur dispensen verkar på det föregående beslutet. Man bör här skilja mellan förpliktande beslut och avslagsbeslut. I fråga om förpliktande beslut medför dispensen, att beslutet för framtiden förlorar den verkan, det eljest skulle ha haft. Något formellt upphävande av beslutet blir det visserligen i regel ej fråga om,⁴ men beslutet måste betraktas som förfallet, i den mån det strider mot den beviljade dispensen.⁵ Detta framgår klart av regeringsrättens praxis på

¹ Se t. ex. RÅ 1950 Fi 1196, 1952 Fi 975.

² Se t. ex. RÅ 1955 K 26, 96, 118, 119, 279, 623.

³ Se t. ex. RÅ 1913 C 141, 1918: 78, 1928 S 166, 1935 S 265, 1940 S 148, 1954 I 41.

⁴ Om dispens hinner meddelas, innan föreläggandet vunnit laga kraft, kan det dock inträffa, att det sistnämnda upphäves av RegR efter besvär; se t. ex. ang. vaccinationsföreläggande RÅ 1940 S 331 (jfr diss. i RÅ 1952 I 302). Detta förfarande är däremot ej möjligt, när dispens sökes i samband med hos RegR anförda besvär, eftersom dessa skola prövas före dispensansökningen.

⁵ Detta innebär dock ej, att även redan förskyllda påföljder för åsido-

området. Om regeringsrätten ogillar anförda besvär över ett föreläggande, utsätter den ofta ny tid för detsammas fullgörande. Men om dispens samtidigt sökes, utsättes ny tid att gälla endast för det fall, att även dispensansökningen kommer att lämnas utan bifall.⁶ Denna praxis förutsätter tydligen, att det av regeringsrätten fastställda föreläggandet förfaller vid bifall till dispensansökningen.

I fråga om avslagsbeslut är dispensens verkan ej så påtaglig, då ett avslag ej har några positiva rättsverkningar, som skulle kunna förfalla. I och för sig behöver dispensen här ej innebära mera, än att ett hinder för bifall undanröjes, för den händelse ärendet upptages på nytt. Men i praktiken förenas dispensen ofta med en återförvisning till den först beslutande myndigheten, som sålunda blir skyldig att pröva saken på nytt.⁷ Det förekommer även, att KMt direkt beviljar den av myndigheten vägrade förmånen och sålunda sätter sitt beslut i stället för det tidigare avslagsbeslutet.⁸

Dispensens verkningar torde dock ej sträcka sig så långt, att de beröra redan meddelade beslut av allmän domstol eller exekutiv myndighet. Har en byggnadsnämnd förbjudit fortsättande av ett olovligen påbörjat byggnadsarbete (BySt 162, 163 §§), kan en dispens ej befria från redan ådömt straff för trotsande av förbudet, och har nämnden meddelat ett rivningsföreläggande vid vite (BySt 164 §), kan dispensen ej befria från redan ådömt vite; eftergift av påföljderna kan här ske endast genom benådning. Likaså om ett lagakraftvunnet verkställighetsbeslut har meddelats av domstol eller överexekutor; har domstol förklarat, att byggnadsnämnden äger låta

sättande av beslutet, t. ex. ett försuttet vite, skulle förfalla. Jfr ovan s. 147 ff.

⁶ Se t. ex. i fråga om byggnadsdispens RÅ 1955 K 26, 71, 466, 628.

⁷ Se t. ex. i fråga om dispens från hotellstadgan RÅ 1935 K 396, 1938 K 157, 192, 1953 I 172.

⁸ Se t. ex. i fråga om dispens från HSt RÅ 1913 C 141, 1918: 78, 1935 S 265.

riva en olovligen uppförd byggnad på ägarens bekostnad (BySt 164 §),⁹ eller har överexekutor meddelat handräckning för byggnadens rivande (ByL 148 §), lär en senare dispens ej hindra verkställighet i exekutiv väg, såvida ej byggnadsnämnden återkallar sin begäran härom.

3. I den mån en författning lämnar den beslutande myndigheten ett visst mått av handlingsfrihet, behöver en ansökan hos KMt, varigenom den enskilde söker undgå verkningarna av ett för honom ogynnsamt beslut, ej nödvändigtvis gälla en dispens från någon materiell bestämmelse i författningen. Vad den enskilde begär behöver ej vara annat än en mildare bedömning inom ramen för gällande bestämmelser av den genom beslutet avgjorda frågan.

De skäl som återopas av sökanden kunna stundom vara sådana, att de skulle ha kunnat beaktas även i besvärsväg; dispensansökningen kan då sägas fylla samma funktion som lämplighetsbesvär. Men ofta sökes dispens först sedan besvärsvägen förgäves har anlitats. Ansökningen kan då vara stödd antingen på efter besvärsmålets avgörande nytillkomna omständigheter eller på sådana billighetsskäl, som besvärsmyndigheten ej har ansett sig kunna beakta. I sistnämnda fall kommer ansökningen till sin innebörd i viss mån att erinra om en nådeansökan, bortsett från att den kan avse ändring även av andra beslut än påföljdsbeslut.¹ Där skälen ej äro av denna extraordinära natur, kan dispensansökningen även fungera som en ersättning för en ansökan hos den beslutande myndigheten själv om återkallelse av det meddelade beslutet.² Att dispensvägen prövas, torde ofta bero på att en ansökan om återkallelse anses utsiktslös, t. ex. på grund av att myndig-

⁹ Jfr SOU 1945: 15 s. 567 samt NJA 1947: 555.

¹ Jfr ang. eftergift av påföljder i dispensväg ovan s. 160 ff.

² Har det föregående beslutet fattats omedelbart av KMt i statsrådet, blir en dispens liktydig med en återkallelse. Jfr ovan s. 186 not 3.

hetens beslut har blivit fastställt av högre myndighet efter besvär.³ Om återkallelse vägras, kan emellertid i regel klagan föras häröver, och någon gång kan den enskilde på denna väg vinna detsamma som genom en dispensansökan.⁴

Då dispens i de här avsedda fallen ej sökes från någon materiell författningsbestämmelse, blir det avgörande för dispensmöjligheten ej de materiella reglernas utan kompetensreglernas rättsliga valör. Ingå reglerna om beslutanderätten i en författning, som har antagits av riksdagen, bör KMt ej utan uttryckligt bemyndigande kunna i dispensväg ändra ett beslut, som har fattats av den kompetenta myndigheten. På grund härav äger KMt ej medge befrielse från t. ex. ett administrativt frihetsberövande, även om detta har beslutats med stöd av en fakultativ bestämmelse.⁵ Likaså bör KMt anses förhindrad att utan särskilt bemyndigande i dispensväg bifalla en ansökan, som har avslagits av en underordnad myndighet, åt vilken beslutanderätten är anförtrodd genom en av riksdagen antagen författning.⁶ Uttryckliga bemyndiganden för KMt att i dispensväg ändra myndighets beslut förekomma dock i författningar av denna kategori. Enligt UtL 51 § äger konungen sålunda upphäva beslut om avvísning, förpassning, förvisning eller utvisning, om beslutet icke kan verkställas eller om eljest, vare sig beslutet verkställts eller icke, skäl föreligger att beslutet icke längre skall lända till efterrättelse.⁷ Och enligt SekrL 37 § äger konungen förordna om utlämnande av handlingar, som enligt myndighets beslut ej må utlämnas

³ Enligt *Sundberg* (s. 360) och *Westerberg* (s. 509 f., 543, 565) bör myndigheten även i detta läge vara oförhindrad att återkalla sitt beslut. Senare praxis tyder dock på att en återkallelse måste förutsätta nya skäl; se RÅ 1954 I 247 (jfr RÅ 1955: 30, 1956 I 68, 93).

⁴ Härvid kommer avgörandet i många fall att träffas av RegR och icke av KMt i statsrådet. Jfr nedan not 11.

⁵ Jfr ovan s. 162 f.

⁶ Jfr ovan s. 85.

⁷ Jfr ovan s. 158, 162.

eller för vilkas utlämnande enligt lagen erfordras myndighets tillstånd.⁸ Dessa båda bemyndiganden äro anmärkningsvärda såtillvida, som de möjliggöra ändring i dispensväg även av vissa beslut av domstol.

När kompetensreglerna ha givits i en författning, som är utfärdad av KMt ensam, bör KMt däremot vara oförhindrad att i dispensväg ändra ett beslut, som har meddelats med stöd av författningen. På denna väg kan stundom ernås befrielse helt eller delvis från ett föreläggande eller förbud⁹ eller eftergift av en beslutad påföljd utan straffkaraktär.¹⁰ En tämligen vanlig företeelse är, att sökanden endast begär anstånd med fullgörandet av ett föreläggande eller med ikraftträdandet av ett förbud. I många fall kan dylikt uppskov vinnas genom en hänvändelse till den beslutande myndigheten själv¹¹ eller, för en kortare tid, genom besvär över dennas beslut.¹² Men om dessa möjligheter ej stå till buds eller äro uttömda, återstår endast att söka anstånd i dispensväg. Särskilt vanligt är, att KMt beviljar anstånd med förelägganden och förbud enligt hälsovårdsstadgan.¹³ Även i byggnadsmål meddelas ej sällan upp-

⁸ Jfr KPr 1937: 107 s. 102 f. samt RÅ 1953 I 190 och JO 1954: 224.

⁹ Se t. ex. RÅ 1916 C 35, 1934 S 315, 1942 S 459.

¹⁰ Jfr ovan s. 164 ang. återfående av indraget körkort.

¹¹ Om t. ex. en hälsovårdsnämnds beslut ej har överklagats, kan anstånd beviljas av nämnden själv (RÅ 1946 S 234, jfr 1922 S 2) eller av LSt som tillsynsmyndighet (RÅ 1955 I 112). Däremot torde nämnden ej utan nya skäl äga bevilja anstånd, om dess beslut har fastställts efter besvär (jfr ovan not 3). Om nämnden vägrar anstånd, kan detta beslut överklagas och anstånd ev. utverkas i besvärsväg (RÅ 1950 I 265).

¹² Även om besvären ogillas, ändrar besvärsmyndigheten ofta den i beslutet utsatta tidsfristen. I kombinerade besvärsoch dispensmål företages denna ändring i regel av RegR (jfr ovan s. 192 not 6), mera sällan av KMt i statsrådet (RÅ 1921 K 169, 1924 K 230, 1928 K 29). Någon gång kan den egendomliga situationen inträffa, att anstånd medges i besvärsväg men vägras i dispensväg (RÅ 1954 K 120, 1955 K 71); besvärsmyndighetens utslag blir då givetvis avgörande.

¹³ Se t. ex. RÅ 1922 S 118, 119, 1933 S 373, 1940 S 33, 1941 Jo 41, 1945 S 296, 1949 I 103, 1952 I 255 samt särskilt ang. föreläggande att anordna

skov med fullgörandet av ett föreläggande, men uppskovet har här i regel tillika karaktären av en tidsbegränsad dispens från en materiell bestämmelse.¹⁴

4. Som en särskild kategori kan man slutligen urskilja sådana dispensansökningar, som avse vinnande av rättelse i ett förment felaktigt beslut. Genom en ansökan av detta slag begäres ej undantag från en materiell författningsbestämmelse utan tvärtom en riktig tillämpning av gällande regler. Liksom vid den föregående typen av ansökningar blir det här fråga om dispens endast i betydelsen av en i KMts beslut inbefattad avvikelse från de författningsbestämmelser, som reglera beslutanderätten i ett visst slag av ärenden.

Ansökningar av denna typ fylla praktiskt sett samma funktion som besvär och förekomma huvudsakligen i fall, där besvärsvägen är stängd på grund av oöverklagbarhet, bristande besvärsrätt eller försutten besvärstid.¹ I många fall är läget sådant, att sökanden lika väl kunde ha begärt resning eller återställande av försutten tid som rättelse i dispensväg; ej sällan provas båda utvägarna samtidigt.² Även om de båda ansökningarna i dylika fall ha samma praktiska syfte, ha de dock olika rättslig innebörd; ansökningen om resning eller återställande av försutten tid avser endast att undanröja det hinder mot omprövning genom samma eller högre myndighet, som följer av beslutets laga kraft, medan dispensansökningen avser omedelbar rättelse av beslutet. Möjligheten att anlita

avloppsledningar eller reningsverk RÅ 1911 C 89, 1912 C 28, 1921 S 190, 191, 1924 S 224, 1925 S 2, 156, 157, 1929 S 280, 1933 S 265, 1935 S 260, 1942 S 196, 1946 S 198, 1948 I 62, 1950 I 23.

¹⁴ Se t. ex. RÅ 1933 K 130, 131, 1949 K 25, 1950 K 235, 1954 K 99.

¹ Ansökningarna kunna därför betraktas som en motsvarighet till de i främmande rättsordningar ej ovanliga »formlösa besvär», varigenom en överordnad myndighets ingripande kan påkallas.

² Se t. ex. RÅ 1912 L 84, 1929 E 122, 1930 Fi 180, 1936 K 125, 1941 K 100, 1942 E 132. Jfr även: nedan not 13.

särskilda rättsmedel bör därför icke i och för sig anses uteluta direkt rättelse i dispensväg.³

En ansökan om direkt rättelse i dispensväg kan vidare tjäna som en ersättning för en ansökan om dispens från gällande bestämmelser om besluts överklagbarhet, besvärsrätt och besvärstid.⁴ Renodlat processuella dispenser av sistnämnda slag äro mycket sällsynta och torde endast i begränsad omfattning vara möjliga.⁵ De båda slagen av dispenser kunna klart särhållas, när besvärsmyndigheten är en annan än KMt i statsrådet; ansökningar om direkt rättelse i dispensväg torde då relativt sett vara de vanligaste.⁶ Däremot är det svårare att hålla isär de båda alternativen, när KMt i statsrådet är besvärsmyndighet. Om KMt i statsrådet upptager anförda besvär till prövning trots oöverklagbarhet,⁷ bristande besvärsrätt⁸ eller försutten besvärstid,⁹ kan detta lika väl sägas innebära en prövning av en ansökan om direkt rättelse i dispensväg som en prövning av besvär jämte en tyst dispens från

³ Jfr ovan s. 173 f. ang. ändring i dispensväg såsom en ersättning för återställande av försutten tid. — Ang. resning i förvaltningsmål se *Petrén* i Festskrift tillägnad Nils Herlitz (Sthlm 1955) s. 247 ff. Möjligheten att anlita resningsinstitutet i förvaltningsmål kan knappast inskränka den befogenhet, som kan tillkomma KMt att i dispensväg ändra sina egna beslut (jfr ovan s. 186 not 3 och s. 188 not 9) eller underordnad myndighets beslut. Tvärtom kan KMts ändringsbefogenhet göra resning överflödig (jfr SJA 28: 527).

⁴ Även en dispens från försutten ansökningstid kan ersättas genom ett direkt beviljande av den genom tidens försittande förlorade förmånen (jfr ovan s. 183 not 72). Här blir dock ej fråga om rättelse av ett materiellt felaktigt beslut utan om meddelande av ett beslut, som vederbörande myndighet har varit förhindrad att fatta. Även detta innebär på sitt sätt ett ingrepp i myndighetens kompetens.

⁵ Se fallen RÅ 1949 I 69 (försutten besvärstid) och 1950 E 7 (oöverklagbarhet), anförda ovan s. 172 not 6.

⁶ Se t. ex. RÅ 1929 Jo 4, 1930 Jo 67 (oöverklagbarhet).

⁷ Jfr nedan s. 200 f. ang. betyg och examina.

⁸ Jfr *Cederstrand* i FT 1944 s. 306 ff. och *Westerberg* i FT 1946 s. 99 ff.

⁹ Jfr KMts beslut 7/3 1941, anført av *Linden* i FT 1941 s. 231, KMts utslag 23/8 1945, anført av *Wejle* i FT 1945 s. 221, samt RÅ 1955 K 344 (ovan s. 173 not 11).

besvärreglerna; det naturligaste torde dock vara att anlägga det förra betraktelsesättet.

Rättelse i dispensväg kan slutligen betraktas som ett alternativ till rättelse genom den beslutande myndigheten själv. Dylik självrättelse torde vara möjlig i flertalet av de fall, där rättelse kan ske i dispensväg.¹⁰ Om dispensvägen anlitas, torde detta i regel bero på att det anses lönlöst att påkalla rättelse genom den beslutande myndigheten eller på att denna utväg har prövats förgäves.

Om de kompetensregler, med vilkas stöd det förment felaktiga beslutet har meddelats, ha givits i en av riksdagen antagen författning, torde rättelse i dispensväg vara möjlig endast med stöd av uttryckligt bemyndigande i författningen. Dylika bemyndiganden äro sällsynta men förekomma dock, t. ex. beträffande restitution i vissa fall av för mycket erlagd stämpelavgift.¹¹ I övrigt äger KMt ej i dispensväg ändra ett förment felaktigt beslut, som har fattats med stöd av samfällt stiftad lag¹² eller av riksdagen antagen skatteförfattning.¹³

¹⁰ Jfr dock ang. betyg och examina nedan s. 199 ff.

¹¹ KF 19/11 1914 (nr 383) ang. stämpelavgiften 21 §. Jfr t. ex. RÅ 1931: 14, 1946: 40, 1950: 36. — Vidare må nämnas, att de bemyndiganden att vidtaga ändringar i verkställda taxeringar, som riksdagen brukar lämna KMt i samband med godkännande av dubbelbeskattningsavtal (se ovan s. 111 not 36), i praktiken ha kommit att användas för vidtagande av rättelser i felaktiga taxeringar, som ha åsatts i strid mot ett dubbelbeskattningsavtal; se *Sandström* i FT 1956 s. 156, 173 ff.

¹² I fallet RÅ 1911 L 134 föranledde en ansökan om upphävande av inskrivningsnämnds beslut, varigenom utlänning inskrivits som värnpliktig, ej annat yttrande, än att inskrivningsåtgärden lagligen icke kunde medföra någon verkan. Ett formligt upphävande kunde här ej ifrågakomma, då beslutanderätten enligt lag tillkom inskrivningsnämnden med möjlighet till klagan hos inskrivningsrevisionen men ej hos KMt (se värnpliktslag 14/6 1901 nr 58 §§ 20, 23). — I fallen RÅ 1945 Fi 672 och 1946 Fi 267 förklarades ansökan om ändring av beslut om mantalsskrivning icke kunna bifallas; här torde dock även hänsynen till mantalsskrivningens materiella rättskraft ha inverkat.

¹³ Särskilt vanliga äro ansökningar om ändring i taxeringsbeslut, som den enskilde har försummat att överklaga inom stadgad tid (jfr ovan s.

Om kompetensreglerna ha givits av KMt ensam, bör rättelse i dispensväg däremot anses möjlig. KMt i statsrådet har sålunda ansett sig kunna i dispensväg undanröja byggnadsnämnds beslut jämlikt byggnadsstadgan.¹⁴ Rättelse av vissa anteckningar i kyrkobok har tidigare kunnat beslutas av KMt i dispensväg, ett förfarande som möjligen allttjämt är tillämpligt i den mån beslutanderätten ej har uppdragits åt statistiska centralbyrån.¹⁵ Särskilt stor praktisk betydelse har möjligheten till rättelse i dispensväg haft i fråga om betyg och examina.

Ett problem, som vid upprepade tillfällen har varit föremål för diskussion, gäller KMts befogenhet att på ansökan godkänna lärjunge, som har underkänts i studentexamen, eller bevilja lärjunge, som har underkänts i skrivning, tillträde till muntligt prov för studentexamen. Enligt läroverksstadgan § 106: 5 i dess nu gällande lydelse äger skolöverstyrelsen pröva och avgöra frågor rörande tillträde till muntlig prövning i studentexamen för lärjunge, som icke är därtill berättigad, ävensom frågor rörande godkännande av lärjunge, som blivit i examen underkänd.¹⁶ Skolöverstyrelsen ingriper ej efter formliga besvär utan efter ansökan i sin egenskap av tillsynsmyndighet. Dess beslut innebär, såvitt gäller tillträde till muntlig examen, en dispens från läroverksstadgan § 99, och beträffande godkännande av examen en ändring av censorernas jämlikt § 105 fattade beslut. Däremot innebär det ej någon formlig ändring av lärarnas betygssättning, även om

109 not 11). Ej sällan göres ansökan om rättelse i dispensväg i förening med ansökan om resning eller återställande av försutten tid; se t. ex. ang. taxering RÅ 1951 Fi 1239, 1471, 1952 Fi 494, 1953 Fi 1600, 1635, 1954 Fi 424—426, 593, 1213 samt ang. tull RÅ 1927 Fi 828, 1943 Fi 515, 1947 Fi 809, 1948 Fi 836, 1952 Fi 53, 1955 Fi 1537.

¹⁴ RÅ 1955 K 344 (ovan s. 173 not 11).

¹⁵ Se *Westerberg* s. 820 ff. och *Hammarberg* i FT 1953 s. 34 ff. Jfr även ang. äldre praxis i fråga om ändring av förnamn *Groth* i FT 1938 s. 63 f.

¹⁶ KSt 17/3 1933 (nr 109) för rikets allmänna läroverk (omtryckt i SFS 1954: 650).

denna stundom i realiteten blir föremål för en omprövning, vilken dock principiellt icke kan avse någon dispens från de stadgade kunskapskraven utan endast en riktigare bedömning av de ådagalagda kunskaperna. Skolöverstyrelsens befogenheter i dessa hänseenden utövades tidigare av KMt, vars praxis vid ett flertal tillfällen har uppmärksamrats av konstitutionsutskottet. KMts möjlighet att ingripa oberoende av besvär och rätta formellt felaktiga beslut har knappast på allvar bestritts; vad kritikerna framför allt ha vänt sig mot har varit den materiella omprövning av lärarnas och censorernas omdömen, som i en del fall har företagits av KMt.¹⁷ När skolöverstyrelsen år 1933 fick befogenhet att godkänna lärjunge, som underkänts i studentexamen, var avsikten härmed enligt uppgift av departementschefen att förlägga den materiella omprövningen till skolöverstyrelsen, medan KMt vid besvär över skolöverstyrelsens beslut endast skulle pröva, om det i läroverksstadgan föreskrivna förfarandet hade iakttagits.¹⁸ Rättsligt sett kan dock bemyndigandet för skolöverstyrelsen icke ha minskat KMts befogenheter; KMt har alltså en formellt sett obegränsad möjlighet att, på besvär över skolöverstyrelsens beslut eller efter direkt ansökan, bevilja tillträde till muntlig prövning för studentexamen eller förklara en underkänd lärjunge ha undergått godkänd studentexamen.¹⁹ En annan sak är, att lämpligheten av dylika ingripanden, i den mån de grunda sig på en materiell omprövning av lärares och censorers omdömen, med fog kan ifrågasättas.²⁰

Någon gång har även förekommit, att KMt på ansökan har ändrat betyg, som har blivit felaktigt genom misskrivning,²¹ något som torde sammanhånga med att rättelse genom den betygssättande själv har ansetts utesluten²² och att besvär

¹⁷ KU 1918: 15 s. 59 ff. (p. VI); KU 1933: 18 s. 6 ff., 11 ff. (p. 3).

¹⁸ FK 1934: 27 s. 54 ff.

¹⁹ KU 1934: 11 s. 15 ff., 22 f. (p. 5).

²⁰ KU 1936: 34 s. 60 f. (p. XV); KU 1940: 17 s. 4 f. (p. C 2).

²¹ Se *Westerberg* s. 62 not 1.

²² Se *Westerberg* s. 62, 166, 531 f.

över kunskapsbetyg enligt härskande mening ej torde kunna anföras.²³ Uppförandebetyg, som beslutas av vederbörande kollegium, äro däremot i allmänhet överklagbara;²⁴ trots detta har det inträffat, att KMt på direkt ansökan har ändrat dylikt betyg.²⁵

I de nu behandlade fallen, där KMt har möjlighet att i dispensväg rätta ett felaktigt beslut, kan ansökningen sägas fungera som ett slags rättsmedel och skiljer sig därigenom på ett avgörande sätt från egentliga dispensansökningar. Understrykas bör, att möjligheten till ändring i dispensväg av förment felaktiga eller oskäligen beslut beror ej endast av kompetensreglernas rättsliga valör utan även, såsom framhållits i inledningen till detta kapitel, av den beslutande myndighetens ställning och beslutets materiella rättskraft, varför denna möjlighet förefinnes endast inom ett tämligen begränsat område.

²³ Jfr KBr 15/4 1829 (nr 11 s. 75).

²⁴ Jfr KU 1922: 22 s. 112 ff. (p. XXV) samt *Petrén* i FT 1953 s. 122 ff.

²⁵ KU 1934: 11 s. 50 ff. (p. XVI). — Se även ang. militärt uppförandebetyg MO 1932: 202 (jfr *Westerberg* s. 532) samt ang. lärares tjänstgöringsbetyg FT 1941 s. 231, 1954 s. 354 f. — Jfr även det i KU 1928: 20 s. 41 ff. (p. VIII) återgivna fallet, där regementschefs beslut att på grund av furirs olämplighet vägra denne förlängd anställning ändrades av KMt, trots att besvär ej kunde anföras.

IX. PRINCIPERNA FÖR DISPENS- MAKTENS UTÖVNING

1. Den föregående framställningen har ägnats åt en undersökning av dispensmaktens rättsliga gränser, d. v. s. åt frågan under vilka förutsättningar en dispensansökan lagligen kan bifallas. Det återstår att beröra den praktiskt ingalunda oviktiga frågan, när en dispens inom de sålunda uppdragna gränserna bör beviljas eller vägras. Det kan här ej komma i fråga att gå in på alla de skiftande konkreta omständigheter, som kunna påverka utgången i olika slags dispensärenden. Problemet skall här granskas endast ur mera allmänna synpunkter. Härvid måste till en början beaktas, att de principer, som möjligen kunna uppställas för dispensmaktens utövning inom dess rättsliga gränser, knappast kunna få annat än allmänt vägledande karaktär. Möjligheterna till kontroll över sättet för dispensmaktens utövning äro tämligen begränsade; de utgöras i fråga om underordnade myndigheters dispensbeslut av besvär- eller i några fall underställningsförfarandet och i fråga om KMts egen dispensgivning av de konstitutionella kontrollorganens granskning, vilken försvåras av att KMts beslut i dispensärenden sakna uttrycklig motivering. En följd härav är, att de dispensgivande organen ha en betydande faktisk frihet att själva bestämma principerna för dispensgivningen. En diskussion av dessa principer är trots detta icke praktiskt betydelselös. Även om det är vanskligt att på detta område uppställa grundsatser med anspråk på allmängiltighet, är det givetvis av vikt, att största möjliga klarhet vinnes i fråga om olika tänkbara principers innebörd och konsekvenser. Med dessa reservationer skall

här göras ett försök att undersöka de riktlinjer, som kunna tjäna till ledning vid dispensmaktens utövning. De frågor, som nu skola behandlas, gälla dispensgivningens frekvens, dess normbundenhet samt beskaffenheten av de skäl, som kunna tala för eller emot bifall till en dispensansökan.

2. I fråga om dispensgivningens frekvens kan den regeln uppställas, att undantag från ett visst stadgande ej bör medgivas i sådan omfattning, att stadgandet förlorar sin karaktär av huvudregel och kanske praktiskt taget sättes ur funktion. Om så finge ske, skulle dispensgivningen lätt kunna övergå i något annat, nämligen ett reellt upphävande av stadgandet i fråga. Detta skulle innebära dels ett avsteg från lagstiftarens intentioner, dels ett vilseledande av allmänheten i fråga om den gällande rättens innehåll.

Hänsynen till lagstiftarens avsikter spelar givetvis mindre roll i sådana fall, där dispens kan beviljas av det normgivande organet självt. Ur denna synpunkt kunna invändningar knappast resas mot att KMt genom en frikostig dispensgivning praktiskt taget sätter ett av KMt ensam utfärdat stadgande ur kraft. Men ur allmänhetens synpunkt är en dylik praxis högst betänklig. Det urholkade men formellt kvarstående stadgandet ger allmänheten en felaktig bild av det faktiska rättsläget. Olägenheterna av att själva dispensmöjligheten oftast ej framgår av författningen¹ förstärkas ytterligare, om dispensförfarandet nedsjunker till en tom formalitet; alla de som sakna kännedom om lättheten att erhålla dispens komma därigenom att försättas i ett sämre läge än mera initierade personer. Därför bör ett författningsstadgande hellre ändras eller upphävas än helt urholkas genom en frikostig dispenspraxis. Då KMt utan större svårigheter kan ändra sina egna författningar, torde ett krav, att dispenspraxis ej får innebära ett reellt upphävande av ett stadgande, ej kunna anses alltför betungande.

¹ Jfr ovan s. 91 f.

I fråga om sådana författningar, som KMt har utfärdat efter riksdagens hörande, kan hänsynen till av riksdagen uttalade önsknings utgöra ett ytterligare skäl för en återhållsam dispenspraxis. Den valda lagstiftningsformen lägger här visserligen inga formella band på KMts dispensbefogenhet. Men i den mån riksdagen i sitt yttrande har lagt särskild vikt vid upprätthållandet av vissa bestämmelser, kan KMt knappast undgå att taga vederbörlig hänsyn härtill genom att upprätthålla en restriktiv dispenspraxis.²

Även vid dispensgivning genom annat organ än det normgivande är det av betydelse, att allmänheten ej vilseledes angående rättsläget, vilket skulle ske, om ett dispensbemyndigande, som framstår som en undantagsregel, utnyttjades i sådan omfattning, att författningens huvudregel praktiskt taget sattes ur funktion. Det väsenliga skälet för återhållsamhet i dispensgivningen utgöres emellertid här av hänsynen till det normgivande organets intentioner. KMt bör sålunda ej med stöd av ett bemyndigande i samfällt stiftad lag praktiskt taget kunna sätta en lagregel ur kraft genom en alltför frikostig dispenspraxis. Att KMt skulle försöka utnyttja dispensmöjligheten för att direkt sabotera riksdagens lagstiftningsåtgärder, torde visserligen vara mindre sannolikt.³ Ej heller är det numera troligt, att KMt skulle söka gå lagstiftningen i förväg genom en generös dispensgivning från föråldrade stadganden, något som torde ha förekommit i äldre tid.⁴ Under förutsättning att lagstiftningsmaskineriet är funktionsdugligt, kan en sådan metod för lagreformer ej anses rekommendabel, då den innebär dels ett vilseledande av allmänheten och dels ett föregripande av de lagstiftande organens ställningstagande och därmed en inskränkning av dessas handlingsfrihet.

Vad riksdagen kan ha att befara, om den lämnar KMt fria händer att dispensera från ett lagstadgande, torde varken vara

² Jfr ovan s. 94 f.

³ Jfr ang. utvecklingen i England ovan s. 13.

⁴ Jfr lagutskottets uttalande ovan s. 35.

medvetna försök att sabotera riksdagens lagstiftningsåtgärder eller försök att föregripa lagstiftningsreformer, utan helt enkelt en alltför släpphänt praxis, som kan äventyra lagens effektiva genomförande. Risker här för söker man ej sällan motverka genom en föreskrift i själva dispensbemyndigandet, att dispens får meddelas endast på »särskilda skäl» eller »synnerliga skäl», eller genom mera formlösa uttalanden från riksdagens sida, att den förväntar en återhållsam och försiktig dispensgivning efter noggrann prövning av omständigheterna i varje särskilt fall. Dylika direktiv måste med nödvändighet bli mycket allmänt hållna, om dispensmöjligheten skall kunna fylla sin funktion. Även om sådana direktiv för dispensgivningen ej ha lämnats, kan det ofta ur lagens avfattning eller dess motiv utläsas, att den dispensabla regeln är avsedd att vara en huvudregel, och att undantag böra medgivas endast på särskilda skäl. Att lagens mening är denna, utgör i själva verket en förutsättning för att ett bemyndigande överhuvudtaget skall kunna anses åsyfta dispensgivning och icke ordinär tillståndsgivning e. d.⁵

Grundsatsen, att dispens bör medgivas endast på särskilda skäl, innebär ej endast, att dispensfrekvensen bör hållas inom måttliga gränser, utan även att de fall, i vilka dispens beviljas, böra skilja sig från övriga fall genom dispensskälens särart och styrka. Bifallsfrekvensen bör rimligtvis bestämmas i förhållande till det antal fall, där lagen får ha sin gång, och ej enbart i relation till antalet inkomna ansökningar; då sistnämnda antal kan variera alltefter den större eller mindre generositet, varmed dispensansökningar bifallas, kan man ej uppställa någon regel om att en viss procent av inkomna ansökningar bör bifallas. Den enda möjligheten att begränsa dispensgivningen på ett rimligt sätt torde emellertid vara att söka uppställa en objektiv måttstock, efter vilken dispensskälens relevans kan mätas. Här-

⁵ Jfr ovan s. 56 ff. Lagens mening är sålunda bestämmande för dels dispensbegreppet, dels principerna för dispensmaktens utövning. Detta innebär givetvis ej, att nämnda principer kunna härledas ur dispensbegreppet.

med är man inne på frågan om dispensgivningens normbundenhet.

3. Kravet på förvaltningens normbundenhet och på medborgarnas likhet inför lagen ställer de dispensgivande organen inför särskilda problem. Å ena sidan framstår dispensen i sin egenskap av lagundantag som raka motsatsen till ett normbundet handlande. Det dispensgivande organet handlar obundet av lagen; enligt hävdvunnen uppfattning ges dispensen »av nåd» och kan icke krävas som en rättighet, och en beviljad dispens anses icke kunna åberopas som prejudikat av en senare sökande. Å andra sidan är det i en rättsstat tämligen självklart, att en dispens ej få innebära en personlig favorisering utan måste vara grundad på objektiva försvarliga skäl, samt att dispenspraxis bör vara konsekvent.

Dessa båda till synes motstridiga tankegångar låta sig utan större svårighet förenas, om dispens meddelas endast i sällsynta undantagsfall, vilka vart för sig äro unika. Dispenspraxis är då såtillvida konsekvent, att dispens vägras i alla normala fall. Men dispensgivningen leder ej till utbildandet av några allmänna regler, som positivt skulle kunna åberopas som stöd för bifall till en dispensansökan. Dispensgivningen behöver under sådana förhållanden varken vara godtycklig eller bunden vid prejudikat. Emellertid torde det i praktiken vara svårt för att icke säga ogörligt att begränsa dispensgivningen till absolut unika fall.

Även vid en återhållsam dispensgivning kan det ej undvikas, att likartade fall återkomma, i vilka fullgoda skäl för dispens anses föreligga, och sannolikheten för att så skall ske växer med dispensgivningens omfattning. Under sådana förhållanden gör sig en naturlig tendens till normbildning gällande. Teoretiskt sett kan man givetvis fasthålla vid att bedömningen av dispensskälens tillräcklighet bör ske under hänsynstagande till samtliga omständigheter i varje särskilt fall, varvid utgången blir beroende av en mer eller mindre instinktiv känsla av om »giltiga» eller »rimliga» skäl för dispens föreligga eller ej. Det är

dock risk för att måttstocken för denna bedömning blir subjektiv och växlande med de personer, som ha att handlägga dispensärendena. Dessutom innebär det en betydande arbetsbesparing, om denna bedömning »på känn» kan ersättas med ett avgörande efter fasta kriterier. Vidare kunna de dispensgivande organen knappast undgå att taga intryck av sökandenas anspråk på en rättvis behandling. Detta leder till att det utbildas en mer eller mindre fast värdering av de olika omständigheter, som oftast bruka åberopas som dispensskäl. Härigenom uppkomma normer, efter vilka de mera typiska dispensärendena kunna avgöras. Givetvis är det lättare att åstadkomma och vidmakthålla en dylik enhetlig praxis, om dispensgivningen ankommer på KMt eller annat centralt organ, än om den har överlämnats åt lokala myndigheter, vilkas beslut endast efter besvär kunna bli föremål för KMts prövning.

Att de dispensgivande organen sålunda bedöma lika fall lika, står fullt i överensstämmelse med den allmänna likhetsprincip, som måste vara vägledande för förvaltningen i en rättsstat. En konsekvent praxis står ej i strid med den principiella frihet, som tillkommer de dispensgivande organen, blott dessa ej binda sina egna händer genom uppställande av alltför schematiska regler, som enbart lägga vikt vid vissa typiska dispensskäl men frångå andra skäl all betydelse. Det kan emellertid förtjäna diskuterat, om icke en fast utbildad dispenspraxis bör ge anledning till lagstiftning. Detta kan motiveras med att det egentligen tillkommer de lagstiftande organen att uppställa allmänna regler, att allmänheten får klarare besked om rättsläget genom en författningsbestämmelse än genom en svåråtkomlig praxis, samt att det omständliga ansökningsförfarandet kan avskaffas, såvida man ej anser sig böra bibehålla en tillståndsprövning i kontrollsyfte. I praktiken har det även förekommit, att en utbildad dispenspraxis har lagts till grund för en författningsreglering, dock utan att dispensmöjligheten helt har avskaffats.¹

¹ Se t. ex. SOU 1952: 29 och KK 25/9 1953 (nr 626) ang. vidgat tillträde till högre studier.

Emellertid lär man knappast kunna uppställa som en allmän grundsats, att varje fråga, som har fått sin lösning genom en fast dispenspraxis, är mogen för författningsreglering, och att dispensgivningen sålunda skulle göra sig själv överflödig i samma mån som den bleve konsekvent. Först och främst böra författningarna ej belastas med alltför detaljerade och invecklade regler, något som bleve nödvändigt om dispenspraxis skulle kodifieras utan en alltför stark schematisering som följd. Vidare skulle man genom en kodifiering av dispenspraxis gå miste om den smidighet, som trots allt utmärker denna praxis; man skulle få författningsbestämmelser, från vilka dispens kanske bleve nödvändig i en del fall, och som kanske skulle behöva ändras alltemellanåt.

Kravet på dispensgivningens konsekvens och normbundenhet kan nämligen ej drivas för långt, om man vill bibehålla de fördelar som åsyftas med dispensmöjligheten. Varje generell regel innebär, att vissa fakta utväljas och tillmätas rättslig relevans, medan andra betraktas som betydelselösa. Då dispensinstitutets egentliga motivering ligger i svårigheten att en gång för alla göra detta urval av relevanta fakta och på grundval därav uppställa allmänna regler, bör normbildningen inom dispenspraxis icke leda till uppställandet av uttömmande och undantagslösa regler. Det bör alltid finnas en möjlighet kvar att i mera säregna fall låta andra fakta fälla utslaget än i de vanligaste typfallen.

Även ur andra synpunkter framstår en alltför stor stelhet hos dispenspraxis som mindre önskvärd. Ej ens domstolarna äro ju absolut bundna vid prejudikat; rättspraxis kan söka sig nya vägar, om dess tidigare ståndpunkt har blivit föråldrad eller visat sig leda till olyckliga konsekvenser. På samma sätt kan de dispensgivande organens praxis behöva ändras. Detta kan vara motiverat ur två skilda synpunkter. Till en början bör den möjligheten beaktas, att dispenspraxis har utvecklat sig i en olycklig riktning. Dispensgivningen har i viss mån karaktären av en experimentverksamhet, vars resultat visa sig först så småningom. Det kan tänkas, att praxis har kommit på glid i en

alltför generös riktning, eller att den har varit onödigt restriktiv. Det dispensgivande organet bör då ha möjlighet att rätta sitt misstag och bestämma sig för nya riktlinjer. En sådan kursändring kan — lika väl som en lagändring — i enskilda fall under övergångstiden förefalla orättvis och inkonsekvent. Men den kan dock ej anses strida mot normmässighetskravet, om den avser införande av en ny, i och för sig konsekvent praxis och ej endast innebär en godtycklig avvikelse från praxis i ett enskilt fall. Vidare bör det vara möjligt att anpassa dispenspraxis efter skiftande tidsförhållanden, om detta är nödvändigt ur sådana allmänna synpunkter, som överhuvudtaget kunna beaktas vid dispensgivningen. Om exempelvis rådande bostadsbrist anses som ett giltigt skäl för dispens från vissa föreskrifter i hälsovårdsstadgan, böra även förändringar i tillgången på bostäder kunna motivera, att dispenspraxis göres mera frikostig eller återhållsam än tidigare.²

4. En väsentlig fråga är, vilka slags skäl som böra vara bestämmande för dispensgivningen. Denna fråga sammanhänger nära med spørsmålet om dispensinstitutets funktion överhuvudtaget. Dispensmöjligheten innebär en begränsning av rättsreglernas anspråk på ovillkorlig giltighet, motiverad av insikten att en rigorös tillämpning av reglerna utan hänsyn till det levande livets skiftande förhållanden i enstaka fall skulle kunna leda till icke önskvärda resultat. En nära till hands liggande tanke är, att dispensmöjligheten har sin grund i lagreglernas bristfällighet, och att dispensgivningen har till funktion att realisera en högre rättvisa eller åtminstone att på ett smidigare sätt förverkliga lagens egentliga syfte.¹ Det är givetvis svårt att ge ett gripbart innehåll åt föreställningen, att dispensgivningen bör realisera en högre rättvisa än den, som har kommit till uttryck i lagen; den innebär knappast mera än ett krav, att hänsyn vid dispensgivningen bör tagas till billighet och skälighet, och sätter

² Jfr *Westman* i FT 1938 s. 10.

¹ Jfr lagutskottets uttalande ovan s. 34 f.

därför ej någon mera exakt gräns för den dispensgivande myndighetens befogenheter. Tanken, att dispensgivningen enbart avser att på ett smidigare sätt förverkliga lagens egentliga syfte, skulle däremot innebära en tämligen klar begränsning av de motiv, som få inverka på dispensgivningen, och dess hållbarhet förtjänar därför att undersökas närmare.

Utan tvivel finns det rättsregler, vilkas syfte ej behöver äventyras genom en dispens utan kanske rentav i enstaka fall bättre kan realiseras utan en strikt tillämpning av reglerna. Många författningsbestämmelser ha i enkelhetens intresse fått en schematisk utformning, som är ägnad att genomsnittligt sett och i flertalet fall förverkliga ett visst av lagstiftaren uppställt mål. Lika väl som målet någon gång kan förfelas, även om bestämmelserna iakttagas, kan det stundom nås, även om bestämmelserna ej följas. Som typexempel på bestämmelser av detta slag må nämnas föreskrifter om preciserade kompetensvillkor för allmänna tjänster. Syftet med dessa föreskrifter är, att tjänsterna skola besättas med så dugliga innehavare som möjligt. Om villkoren avse t. ex. viss ålder eller utbildning eller tidigare tjänstgöring, äro de ägnade att genomsnittligt sett tillgodose kravet på en viss duglighet. Detta hindrar ej, att i enstaka fall en person, som saknar den föreskrivna formella kompetensen, reellt sett kan vara fullt duglig för befattningen och kanske i verkligheten överlägsen sina medsökande. En dispens från kompetensföreskrifterna står i ett sådant fall ej i strid med föreskrifternas syfte.

Av annan typ äro sådana regler, som ge allmänt hållna direktiv för myndigheternas skönsrättiga prövning och som därigenom mer eller mindre omedelbart ge uttryck åt lagens syfte. Av sådan innebörd är t. ex. en kompetensföreskrift, som kräver lämplighet för en viss befattning, eller ett stadgande, att bostadslägenhet skall vara så beskaffad, att sanitär olägenhet ej uppstår för dem, som där uppehålla sig. En dispens från en dylik föreskrift måste innebära ett eftersättande av själva syftet med föreskriften. Det är av naturliga skäl sällsynt, att en dis-

pens från föreskrifter av denna innebörd ifrågakommer. En välvillig bedömning inom ramen för det fria skönet kan ej betecknas som en dispens; och har den skönsmässiga prövningen utmynnat i ett för den enskilde ofördelaktigt beslut, blir det fråga om att söka »dispens» från detta beslut och icke från själva regeln. Det finns dock en yttersta gräns för det fria skönet, som icke kan överskridas utan att regeln åsidosättes. Huruvida detta kan ske genom dispens, kan måhända förefalla tvivelaktigt, då härigenom själva syftet med bestämmelsen skulle äventyras.² Det är givet, att en dylik dispens måste vara ägnad att väcka ett visst uppseende, och att den ej bör meddelas utan synnerligen starka skäl. Dispenser från bestämmelser, som innebära direktiv för myndigheternas skönsmässiga bedömning, torde dock ej vara helt uteslutna. MedbL 6 § tillåter sålunda dispens från kravet på hederlig vandel såsom villkor för naturalisation.³ Och vid brist på kompetenta sökande kan det bli nödvändigt att i någon mån eftersätta även kravet på reell duglighet vid tjänstetillsättningar.⁴

Om man riktar uppmärksamheten enbart mot dispensens verkningar i det enskilda fallet, blir resultatet sålunda, att dispensgivning utan äventyrande av lagens syfte kan vara möjlig i fråga om rättsregler av schematisk natur men knappast i fråga om regler, som mera omedelbart ge uttryck åt lagens syfte. Vidgar man perspektivet till att omfatta dispensgivningens verkningar i stort, framstår det emellertid som tvivelaktigt, om dispens överhuvudtaget kan meddelas utan att lagens allmänna syfte i någon mån eftersättes. Lagens förmåga att verka bestämmande på människors handlande är i väsentlig mån be-

² Merikoski, Lärobok i Finlands offentliga rätt I (Lovisa 1950) s. 186, bestrider möjligheten av dispens från kravet på lämplighet till tjänst. Jfr även lagen 17/6 1932 (nr 268) om kommunalborgmästare 1 §, som tillåter dispens från kravet på juridisk examen men icke från kravet på duglighet för tjänsten.

³ Jfr ovan s. 55, 82.

⁴ Jfr KU 1916: 17 s. 23 ff. (p. IX), 1917: 15 s. 72 ff. (p. XI), där ett dylikt förfarande, motiverat med prästbrist, dock kritiserades (se nedan not 5).

roende av dess konsekventa tillämpning. Den allmänna laglydnaden kan påverkas ofördelaktigt av ett mera frikostigt meddelande av dispenser i efterhand eller dispenser från påföljdsregler. Även lagens positiva, uppmuntrande verkan kan minskas genom dispensgivning; eftergifter av kompetenskraven för tjänster kunna sålunda betaga eventuella aspiranter lusten att skaffa sig den föreskrivna utbildningen och därigenom i längden framkalla eller förvärra en brist på kompetenta sökande.⁵ Det kan sålunda finnas och torde i regel finnas viktiga allmänna intressen, som knyta sig till rättsregelns undantagslösa upprätthållande. Även om varje dispens för sig ej skulle strida mot lagens syfte, kan dispensgivningen, sedd i ett större sammanhang, dock komma att motverka detta syfte.

I praktiken torde det vara ogörligt att strängt upprätthålla en princip, att en dispens från en författningsbestämmelse icke får innebära ett eftersättande av bestämmelsens syfte. I mycket stor utsträckning innebär dispensgivningen en kompromiss mellan lagens syfte och andra intressen. Detta bör ej vara ägnat att förvåna, om man betänker, att lagen själv i regel innebär en kompromiss mellan olika intressen. Lagen har ej något enhetligt syfte i den meningen, att den skulle avse ett måttlöst förverkligande av ett speciellt ändamål utan hänsynstagande till motstående intressen. I samma mån som lagreglerna ha ett preciserat innehåll, innebära de en avvägning mellan skilda intressen. Även om lagen har ett huvudsyfte, sätter lagens utformning en gräns för detta syftes förverkligande och lämnar ett visst utrymme kvar för beaktandet av motsatta intressen. Exempelvis åsyftar hälsovårdsstadgan ej ett hejdlöst förverkligande av den allmänna hygienens krav utan hänsyn till fastighetsägares och andra enskildas intressen. En dispens, som innebär ett visst eftersättande av lagens huvudsyfte, innefattar därjämte ett hänsynstagande till intressen, som lagen själv ej har lämnat helt obeaktade. Dispensen bygger endast på en

⁵ Jfr KU 1916: 17 s. 27.

annan avvägning mellan olika intressen än den, som har kommit till uttryck i lagen. Dispensmöjligheten innebär, att en sådan avvikande intresseavvägning får äga rum.

Givetvis måste lagens huvudsyfte alltid tillmätas stor vikt som ett skäl mot dispens. Av betydelse är härvid bl. a. graden av sannolikhet för att detta syfte skall motverkas i det enskilda fallet. I en del fall är det uppenbart, att redan en enstaka dispens skulle medföra en påtaglig risk för inträffande av allvarliga skadeverkningar, vilka lagstiftaren har velat förhindra genom regelns uppställande. Om en helt inkompetent person erhåller dispens för sökande av en statlig befattning och även utnämnes till denna, kommer detta med all sannolikhet att leda till att befattningen misskötes under långa tider framåt. Och om en notorisk alkoholist får dispens för erhållande av körkort, sättes härigenom icke endast hans eget utan även andras liv i överhängande fara. Självklart är, att i dylika fall dispens under inga omständigheter bör beviljas.

I andra fall kunna olägenheterna av en dispens ur de synpunkter, som ligga till grund för lagen, i det särskilda fallet vara tämligen obetydliga. De politirättsliga föreskrifter, som finnas i byggnads-, brand- och hälsovårdsstadgorna, syfta ytterst till att förekomma, att människor drabbas av sjukdom eller kroppsskada, att byggnader brinna ned eller störta samman o. s. v. Föreskrifterna äro utformade så, att deras iakttagande genomsnittligt sett och på lång sikt är ägnat att minska risken för dylika beklagliga händelser. Om en föreskrift efter-sättes, innebär detta en viss ökning av den abstrakta politifaran, men det behöver ej medföra någon övervägande sannolikhet för att en skada verkligen skall inträffa i det konkreta fallet. Om fareökningen i det särskilda fallet är ringa, bör en dispens kunna beviljas på grund av vägande skäl. Av vikt är emellertid här, att dispensfrekvensen hålles inom rimliga gränser. Ju fler dispenser som beviljas, desto mer ökas sannolikheten för att en skada verkligen skall inträffa i något av fallen. I fråga om rättsregler, vilka avse att genom upprätthållandet av en viss all-

män standard i stort sett motverka en fara av visst slag, beror det sålunda väsentligen av dispensernas antal, om dispensgivningen i högre grad kan anses äventyra reglernas syfte.

Risken för att en dispens i det särskilda fallet eller i ett större sammanhang kan motverka lagens huvudsyfte bör sålunda ej betraktas som ett hinder mot dispens utan endast som en faktor, vilken får vägas mot de skäl, som kunna tala för bifall till en dispensansökan. Sistnämnda skäl kunna vara av skilda slag.

Stundom kan ett allmänt intresse utgöra tillräcklig grund för meddelande av en dispens, även om denna samtidigt gynnar sökandens enskilda intresse.⁶ Tidigare har framhållits, att lagens eget syfte stundom bäst kan tillgodoses genom en dispens, t. ex. när en formellt inkompetent sökande till en tjänst reellt sett är överlägsen sina medsökande i fråga om duglighet för tjänsten. I andra fall kan ett allmänt intresse påkalla, att lagens huvudsyfte i någon mån eftersättes. Detta är framförallt fallet vid allmänt rådande bristförhållanden av mer eller mindre extraordinär art, t. ex. en akut bostadsbrist, vilken motiverar en nedprutning av de krav på byggnaders beskaffenhet, som anges i byggnadsstadgan eller hälsovårdsstadgan, eller en brist på kompetenta sökande till ett visst slag av allmänna tjänster, vilken nödvändiggör ett frångående av de stadgade kompetensvillkoren. I de sistnämnda fallen är det tydligt, att dispensgivningen måste ske efter vissa allmänna normer, och att dessa normer kunna komma att ändras alltefter de rådande förhållandena.

I det stora flertalet fall torde det emellertid vara hänsynen till sökandens enskilda intressen som utgör det väsentliga skälet för dispens, vilket ej hindrar, att den enskildes väl någon gång kan sammanfalla med ett viktigt samhällsintresse. De speciella omständigheter i det särskilda fallet, som den enskilde kan åberopa som stöd för en dispensansökan, äro av så mångskiftande beskaffenhet, att det knappast är möjligt att mera noggrant

⁶ Vid dispens från kompetensvillkor för offentliga tjänster torde överhuvudtaget endast hänsynen till ett allmänt intresse kunna vara utslagsgivande.

angiva förutsättningarna för att sådana omständigheter skola kunna betraktas som bärkraftiga skäl för en dispens. I en allmän formel kunna dessa förutsättningar måhända uttryckas så, att regelns upprätthållande i det särskilda fallet till följd av de speciella omständigheterna skulle framstå som avsevärt hårdare och obilligare än i det stora flertalet fall, där regeln tillämpas. Det är sålunda ej tillräckligt, att enskilda intressen skulle åsidosättas i den utsträckning, som vid regelns tillkomst har tagits i beräkning som en genomsnittlig konsekvens av dess tillämpning; utan det bör krävas, att regelns upprätthållande i det särskilda fallet på grund av speciella förhållanden skulle få betydligt hårdare följder för den enskilde än vad lagstiftaren har förutsett som normalt. Att uppställa några mera preciserade regler för det dispensgivande organets bedömning av denna fråga är knappast möjligt. Man kan uttrycka saken så, att dispensgivningen bör vägledas av hänsyn till billighet, skälighet eller rimlighet. Häri ligger, att bedömningen icke kan grunda sig på några absoluta normer utan får bygga på i samhället allmänt rådande värderingar.

Det dispensgivande organet har ej endast att väga allmänna intressen mot sökandens enskilda intressen utan även att taga vederbörlig hänsyn till tredje man, i den mån dennes intressen kunna beröras av en meddelad dispens. Även om en dispens ej skulle innebära någon direkt kränkning av tredje mans rätt, kan den tänkas på ett oskäligt sätt inskränka de förmåner, som rättsregelns upprätthållande skulle medföra för tredje man. Mot de billighetsskäl, som kunna tala för bifall till en dispensansökan, bör sålunda vägas risken av att en dispens kan innebära en obillighet gentemot andra personer än sökanden.⁷

Den intresseavvägning, som sålunda bör föregå dispensbeslutet, innebär en användning av det dispensgivande organets fria skön och är underkastad samma rättsliga begränsningar, som i allmänhet gälla för det fria skönets utövning. Detta innebär framförallt, att utgången i ett dispensärende ej får bestämmas

⁷ Jfr ovan s. 136 f.

av ovidkommande hänsyn. Ett dispensbeslut måste vara grundat på objektiva försvarliga skäl och får icke innebära en personlig favorisering, motiverad t. ex. av personliga relationer eller sökandens politiska åskådning; ej heller får ett avslag på en dispensansökan bestämmas av sådana ovidkommande omständigheter. Att närmare angiva, vad som skall avses med ovidkommande hänsyn är svårare i dispensärenden än i vanliga förvaltningsärenden, eftersom en dispens, såsom redan har framhållits, i regel motiveras av hänsyn till andra intressen än dem lagen i första hand avser att tillgodose. I princip är det dock möjligt att urskilja sådana fall, där en dispens icke är motiverad vare sig av något allmänt intresse eller av billig hänsyn till ett enskilt intresse, som skulle ha drabbats onormalt hårt av lagens tillämpning, utan innebär en favorisering av sökanden framför andra personer, för vilka lagens tillämpning leder till lika hårda konsekvenser. I dylika fall är det tydligt, att dispensbeslutet har grundats på andra skäl än sådana, som böra vara bestämmande vid en lojal utövning av dispensmakten.

SUMMARY

THE DISPENSING POWER OF THE SWEDISH KING

The Swedish constitution of 1809 contains no provisions about the dispensing power of the King. An investigation of this subject must therefore be based on the general principles of the constitution and on the opinions concerning the dispensing power, which have appeared in the doctrine of law and in the practice of the legislative and dispensing authorities.

A historical and comparative background is given in the first chapter of the treatise. According to the canon law theory developed in the 12th century a dispensation was a mitigation of the law, granted in a special case. The Pope as legislator had a general power of dispensing with ecclesiastical laws but not with the divine or natural law. An analogous dispensing power was claimed by the sovereigns in several European countries. Later on, this power was limited by the legislative power of the parliaments. The limitation was first carried through in England (Bill of Rights 1689). In most continental states it was realized during the 19th century. In some states, especially France and the Netherlands, an additional principle has been recognized, namely that the author of an administrative ordinance has no general power of dispensing with the ordinance. — In Sweden, during the 17th century, the King took over the dispensing power of the ecclesiastical authorities. The King could grant dispensations even against statutes but not against the divine law. The dispensing power was principally exercised in marriage cases and in some related matters. The separation of powers, on which the constitution of 1809 was founded, entailed quite new principles concerning the dispensing power of the King. Since 1809 the common opinion has been, that the King cannot dispense with a statute approved by the parliament (*riksdagen*) without an authorization in the statute, and that the King can dispense with ordinances made by himself even if he has not expressly reserved such power for himself.

In the second chapter of the treatise the dispensation is defined as a favourable decision made by a public authority, involving an exemption from a law for a special case. The different elements of this definition are more closely analysed with regard to their juridical importance. Doctrinal discussion concerning the "juridical nature" of the dispensation (legislative or administrative act?) is characterized as sterile, because it rests on a confusion of the two questions, what a dispensation is, and whereon the dispensing power is founded.

The third chapter deals with the relation between the dispensing power and the legislative power. Here a decisive distinction must be made between statutes made by the King and the parliament, and ordinances made by the King alone (i. e. the government). — A dispensation from a statute cannot be granted in the form of a legislative act, because such an act must contain general norms. The only possible way is that the statute empowers the King or some other public authority to grant dispensations. Without such authorization no dispensation from a statute is possible. The dispensing power must not necessarily be entrusted to the King; it can also be given to some lower public authority. In the latter case, the King has no dispensing power of his own, but he may have to decide over appeals, when dispensations have been refused. As to dispensations from local regulations founded upon statutes, e. g. town plans, analogous principles are applied. — The King's power of governing the state may, within the limits of the constitution, be exercised either through individual decisions or through general ordinances. In consequence, the King is able, in special cases, to grant dispensations from a royal ordinance even without any reservation in the ordinance. This principle is applied also to royal regulations concerning the execution of statutes and to local by-laws founded on royal ordinances. In many cases a dispensing power has been expressly entrusted to lower authorities, but this does not affect the dispensing power of the King.

The relation between the royal dispensing power and the financial power of the parliament is the subject of the fourth chapter. The dispensing power of the King is limited by the power of the parliament over taxes and state expenditure. The King may grant exemptions from charges imposed by himself and from conditions for state expenditure, which are prescribed by himself. But he cannot exempt from taxes imposed by the parliament or conditions for expenditure made by the parliament, unless the parliament has given its consent to such exemption. This consent can be given not only in the form of an authorization in a statute, but also through a simple resolution of the parliament, either with a general scope or for some special case.

The grants for extraordinary expenses, which are regularly given by the parliament, may also be used for making financial dispensations possible.

The fifth chapter is devoted to the limitations of the dispensing power with regard to the rights of the applicant and of other persons concerned by a dispensation.

In the sixth chapter it is found, that most dispensations are given *ante factum*, but that also dispensations *post factum* are possible. Delayed dispensations from prescriptive or prohibitive laws are in fact not uncommon, but they do not affect the applicant's possible criminal responsibility for his actions before the dispensation. Dispensations *post factum* from the conditions for favourable administrative acts are not very frequent.

The seventh chapter deals with dispensations from sanction rules, and especially with the relation between the dispensing power on one side and on the other the royal prerogative of pardon and the power of the Supreme Court to extend the time for appeal, when it has expired. — Punishments may not be remitted through dispensation but only through pardon; this means, in practice, that the Supreme Court must be consulted before the decision of the King. But some sanctions without penal character, which have been prescribed in royal ordinances, may be remitted through dispensation, e. g. loss of driving licence. — If the time for an appeal has expired, extension of the time can be granted by the Supreme Court (or in most administrative cases by the Government Court, i. e. the supreme administrative court). But this power, which originated as a royal prerogative, is not quite exclusive. The King is able to extend appeal-times prescribed by himself for administrative cases. This is generally done by treating a delayed appeal as a direct application to the King. And while the Supreme Court can extend only times for appeal, the King has a certain power to extend times for applications etc. within the general limits of his dispensing power.

In the eighth chapter the relation between dispensations and previous decisions in the same matter is investigated. Generally, a previous decision of some public authority does not impede the dispensation. But a decision of a common court cannot be nullified through a dispensation without legal authority. — In some cases an application does not intend a real dispensation but only a mitigation or correction of a previous decision "in the way of dispensation". Within the bounds of the administration, the King can grant such mitigation or correction without any formal appeal, if the previous decision is not irrevocable and the competence of the authority is founded only on a

royal ordinance. Otherwise, a mitigation or correction of a decision in this way is possible only with special legal authority.

The ninth and last chapter deals with the principles for the exercise of the dispensing power. The frequency and the regularity of the dispensing practice are discussed, as well as the necessity of valid reasons for dispensation.

SKRIFTER UTGIVNA AV
JURIDISKA FAKULTETEN I LUND

- I. *Karl Olivecrona*: Döma till konung. 2: —.
- II. *Karl Olivecrona*: Domen i tvistemål. 8: 50.
- III. *Hjalmar Karlgren*: Skadeståndsläran. Slutsåld.
(Ersatt av: *Hjalmar Karlgren*: Skadeståndsrätt. 18: —, inb. 23: 50. Norstedts)
- IV. *Folke Schmidt*: Faran och försäkringsfallet. 8: 50.
- V. *Sven Larsson*: Om personligt betalningsansvar för inteckning. (Slutsåld)
- VI. *Per Nilsson-Stjernquist*: Om handräckningsutslag. 8: 50.
- VII. *Folke Schmidt, L. Gräntze, A. Roos*: Arbets-
tid och semester för jordbrukets utearbetare. 5: —.
- VIII. *Albert Ernberg*: Grunder för gruverätt till sten-
kol och eidgefasta leror. 7: 50.
(Gleerupska Universitetsbokhandeln)
- IX. *Tore Strömberg*: Om konfiskation som brotts-
påföljd. 14: —.
- X. *Håkan Strömberg*: Om rättsförhållandet mel-
lan offentliga anstalter och deras nyttjare. 16: —.
- XI. *Sven Bramsjö*: Om avtals återgång. 16: —.
- XII. *Fritjof Lejman*: Rättsförhållandet mellan hy-
resvärd och hyresgäst. 17: —.
- XIII. *Per Nilsson-Stjernquist*: Föreningsfirmans
funktion. 8: 50.
- XIV. *Per Olof Ekelöf*: Är den juridiska doktrinen
en teknik eller en vetenskap? 3: 50.
- XV. *Erik Danielsson*: Aktiekapitalet. 19: —.
- XVI. *Ulf Persson*: Skada och värde. 20: —.
- XVII. *Håkan Strömberg*: Den lokala förordnings-
makten. 18: —.
- XVIII. *Åke Lögdberg*: Auktorrätt och film. 20: —.
- XIX. *Håkan Strömberg*: Konungens dispensmakt. 8: 70.

C W K GLEERUP • LUND

Pris kr. 8:70