

N:o 3.

Ank. till Riksd. kansli den 4 mars 1909, kl. 1 e. m.

Sammansatta stats- och lagutskottets utlåtande n:o 3 i anledning af Kungl. Maj:ts i statsverkspropositionen gjorda framställning i fråga om anslag till en processkommission äfvensom en i anledning af de äskade anslagen till nya lagberedningen och processkommissionen väckt motion.

Uti punkten 10 under andra hufvudtiteln, hvilken punkt öfverlämnats till behandling af sammansatta stats- och lagutskottet, har Kungl. Maj:t föreslagit Riksdagen

att till bestridande af kostnaderna för en processkommission, afsedd att verkställa omarbetning af rättegångsbalken och därtill hörande författningar, på extra stat för år 1910 bevilja 50,000 kronor.

Föredragande departementschefen har beträffande förevarande förslag till statsrådsprotokollet anfört följande:

»Nya lagberedningens år 1884 framlagda betänkande angående rättegångsväsendets ombildning, det s. k. principbetänkandet, innefattade utkast till en fullständig processlag och åsyftade en ur enhetliga synpunkter verkställd revision ej blott af det processuella förfarandet i tvistemål och i brottmål, utan äfven af domstolsorganisationen. Beredningen uttalade väl, uti inledningen till betänkandet, att den tillämnade nya lagstiftningen svårligen kunde åvägbringas i ett slag eller genom samtidiga lagstiftningsåtgärder. Reformen borde genomföras styckevis. Men vid det partiella lagstiftningsarbetet skulle principbetänkandet,

såsom ramen eller stommen därför, hafva till uppgift att förekomma att, till följd af sönderstyckningen, det organiska sammanhanget ginge förloradt, och slutmålet vore alla de spridda delarnes sammanförande till ett organiskt helt uti ett fullständigt kodifieradt lagförslag.

Det blef dock snart tydligt, att det sålunda i stort planlagda arbetet icke skulle låta sig genomföras. Förstärkta lagberedningens yttrande angående hufvudgrunderna för en ny rättegångsordning, afgifvet år 1887, uppbars ej af den enhetliga åskådning och den villighet att, visserligen utan våldsamt brytande med nedärfda förhållanden, ombilda vårt processväsen efter moderna grundsatser, som utmärkt principbetänkandet. De viktigaste uppdrag att utarbета förslag rörande enstaka delar af rättegångsordningen, hvilka därefter anförtrordes nya lagberedningen, blefvo ock lämnade under begränsningar, hvarifrån man i principbetänkandet trott sig kunna och böra bortse. Så föreskrefs, att beredningen vid uppgörande af förslag till lag angående bevisning inför rätta hade att utgå från den förutsättning, att bevispröfning fortfarande skulle äga rum i alla tre instanserna. Likaså borde det lagförslag angående villkoren för fullföljd af talan i öfverrätt och hos Konungen, som beredningen erhöi i uppdrag att utarbета, grundas på förutsättningen, att gällande organisation af öfverdomstolarna och förfarandet därstädes skulle bibehållas hufvudsakligen oförändrad. När slutligen nya lagberedningen år 1893 anbefalldes att företaga revision af handelsbalken, var därmed äfven besegladt, att med den fullständiga ombildningen af vårt rättegångsväsende måste tills vidare anstå.

Lagstiftningsarbetet inom processrättens område har likväl sedermera ingalunda legat nere. I åtskilliga delar af rättegångsbalken har ändring vidtagits; andra hafva varit föremål för omarbetning i förslag, hvilka ej blifvit till lag upphöjda. Men arbetet har rört sig inom gränserna för partiella reformer, hvilka — i olikhet mot det i principbetänkandet förordade partiella lagarbetet — icke haft till syfte att så småningom uppbygga en ny modern processordning. Ehvad reformförslagen genomförts eller ej, torde de också varit ägnade att befästa och fördjupa insikten därom, att inom rättegångsväsendet, hvars skilda delar så nära sammanhånga med och ömsesidigt betinga hvarandra, verksam förbättring icke står att vinna på den sålunda hos oss under senaste tid inslagna väg.

Det förnämsta resultatet af nyss antydda partiella reformarbete utgöres af lagen den 14 juni 1901 om ändring i vissa delar af rättegångsbalken. Härigenom hafva nya bestämmelser gifvits om domstols behörighet, om vissa invändningar i rättegång, om fullföljd af talan och om förfarandet i högre rätt. Näppeligen kan dock påstås, att

denna vidlyftiga och med synnerlig omsorg utarbetade författning i någon större grad skänkt ökad säkerhet eller snabbhet åt vår process. Det tillfälle till kraftigare processledning, som lagen velat bereda öfverdomstolarna genom sina föreskrifter om rätt att anställa muntligt förhör, torde endast undantagsvis blifva begagnadt. Då lagen låtit till större delen de prestanda bortfalla, hvilka varit stadgade såsom villkor för talans fullföljd, lär det ej verkat odeladt gagneligt. I den mån lagen härigenom varit en bidragande orsak till en starkare tillströmning af mål i den högsta instansen, har den minskat utsikterna för rättgångarnas skyndsamma afgörande.

Att förslaget till lag om bevisning inför rätta alltjämt förblifvit ett blott förslag, ehuru det upprepade gånger i skilda redaktioner framlagts för Riksdagen till antagande, är ägnadt att ur annan synpunkt belysa det vanskliga i partiella reformförsök å processlagstiftningens område. När, såsom för Eders Kungl. Maj:t är känt, Riksdagens Andra kammare gjort till villkor för förslagets antagande att häradsnämndens befogenhet utsträcker, må det visserligen kunna sägas, att frågan härom ej äger det nödvändiga samband med den fria bevispröfningens lagfästade, som kammaren velat göra gällande. Men till grund för kammarens ståndpunkt torde dock ligga en uppfattning om sammanhanget mellan domstolens organisation och dess verksamhet i processen, hvars berättigande icke får underkännas.

Svårigheten att med bibehållande af vår nuvarande processordnings hufvudgrunder afhjälpa rättsskipningens kännbaraste brister, framför allt dess förlamande långsamhet, lär emellertid hafva än klarare framstått vid de flerfaldiga försöken att minska högsta domstolens arbetsböda.

För att nedbringa den växande balansen af oafgjorda mål och ärenden i högsta domstolen förordnades genom lag den 18 maj 1894, att fattigvårdsmål ej finge fullföljas från kammarrätten. När denna föreskrift visade sig otillräcklig för sitt syfte, tillgreps utvägen att höja antalet ledamöter i domstolen från sexton till aderton. Denna från den 1 maj 1897 bestående anordning befanns likväl ej heller till fyllest. Balansen fortfor att stiga. Trots de allvarliga betänkligheterna mot en ytterligare ökning af ledamotsantalet blef därför genom lag den 20 juni 1905 bestämdt, att domstolen skulle utgöras af tjuguett justitieråd. Dock skulle detta antal efter 1908 års utgång nedbringas till aderton, i den mån sådant i följd af inträffade ledigheter kunde ske.

Sistnämnda stadgande hvilade på den förutsättning, att vid nyss angifna tidpunkt sådana lagändringar vore genomförda, att antalet mål och ärenden, hvarmed högsta domstolen hade att taga befattning, väsent-

ligen nedbringats. I öfverensstämmelse härmed framlade ock Kungl. Maj:t, på min hemställan, för 1907 års Riksdag ett förslag till lag om ändring i vissa delar af 30 kap. rättegångsbalken. Förslaget afsåg att hejda tillströmningen af mål medelst införande af en summa revisibilis och revisionsskillingens höjande. Det blef emellertid af Riksdagen förkastadt.

Nu har väl, genom det hvilande grundlagsförslaget om inrättande af en regeringsrätt och ett lagråd, blifvit ställdt i utsikt att högsta domstolen skall för framtiden befrias från laggranskningen och från pröfningen af vissa ansökningsärenden. Men på sätt jag förut i dag haft tillfälle erinra, kan ej sådan lättnad i domstolens arbetsböda beräknas härigenom inträda, att en minskning af dess ledamotsantal är tillräddig. Genom lag den 8 maj 1908 är, med ändring i lagen den 20 juni 1905, redan stadgadt, att högsta domstolen skall utgöras af tjuguetta justitieråd, intill dess ny lag om domstolens tjänstgöring på afdelningar träder i kraft. Jag har sett mig nödsakad hos Eders Kungl. Maj:t hemställa, att enligt det förslag till sådan ny lag, som kommer att för innevarande års Riksdag framläggas, domstolen skall utgöras af tjugufyra justitieråd, hvaraf tre afses för tjänstgöring i lagrådet. Någon tidpunkt, då antalet dömande justitieråd skulle kunna nedsättas under tjuguetta, har ansetts ej kunna på förhand bestämmas.

Att en högsta domstol med tjugufyra ledamöter är för våra förhållanden onaturligt stor, läser icke kunna förnekas. Å andra sidan kan med fog anmärkas, att ej ens nämnda antal är tillräckligt för att högsta domstolen skall kunna på ett fullt tillfredsställande sätt upprätthålla den tjänstgöring på afdelningar, som af domstolen fordras. Med kännedom om det för hvarje år växande antalet invecklade och svårlösta rättegångar måste man ock tvifvelsutän göra sig beredd på att, om ej ytterligare åtgärder vidtagas, balansen icke skall låta sig nedbringas för någon afsevärdare tid.

Då jag underställde Kungl. Maj:t det förslag till grundlagsändringar, hvarom jag nyss talat, framhöll jag äfven, att verklig och varaktig bot för den öfverklagade långsamheten i rättskipningen uti högsta instansen ej lämpligen kan vinnas annorledes än genom de af Riksdagen förkastade inskränkningarna i fullföljdsrätten eller anordningar, som medföra liknande verkan — därvid jag åsyftade, exempelvis, beläggande af fullföljden i besvärsmål med en afgift, motsvarande revisionsskillingen, eller införande af ett modernt revisionsförfarande i stället för vårt nuvarande, hvilket med det förra blott äger namnet gemensamt. Jag uttalade vid samma tillfälle, att denna väg måste anses för när-

varande stängd. Och jag är fortfarande af den mening, att dylika åtgärder icke stå att genomföra, om de nämligen föreslås isolerade, utan samband med vederbörliga ändringar i de lägre domstolarnas organisation och processverksamhet.

Att nya lagberedningen icke vid planläggningen för den tillämnade processreformen undgått missgrepp, hvilka i sin mån verkat hinderligt för reformens framgång, lärer vara oemotsägligt. Men förvisso måste hufvudsakliga orsaken till arbetets afstannande sökas däri, att det beståendes brister då ännu icke nog allmänt och lifligt uppfattats och att man i allt fall torde föreställt sig, att de kunde genom mindre radikala åtgärder undanröjas. I båda dessa hänseenden torde de gångna årens erfarenheter hafva åstadkommit en väsentlig förändring.

Det är sålunda ej blott långsamheten i den högsta instansens rättskipning, hvaröfver allmänneligen och med rätta klagas. Äfven i andra afseenden har vår processordning blifvit i senare tid inom Riksdagen eller eljest i den offentliga diskussionen ställd under debatt. Så hafva allvarliga anmärkningar riktats mot vikariatssystemet vid häradsrätterna; mot dessa domstolars bristande permanens; mot bristen på offentlighet i våra öfverrätter; mot den fara för stadsdomstolarnas själfständighet, som kan ligga däri, att de till sin sammansättning, äfven hvad det juridiskt skolade elementet angår, väsentligen bero af medborgarnes val; o. s. v. — allt brister, som nära sammanhånga med vårt rättegångsväsendes grunder och först vid en genomgripande ombildning däraf torde kunna afhjälpas.

Erinras må ock att, efter det jag vid sist förflutna Riksdag besvarat ett till mig riktadt spörsmål i ämnet, den förhoppning blef i Andra kammaren uttalad, att frågan om en processreform måtte ånyo upptagas inom den allra närmaste tiden.

De omständigheter, hvilka jag nu i korthet skildrat, hafva hos mig stadgat den öfvertygelse, att arbetet på vårt rättegångsväsendes nydaning nu lämpligen bör åter företagas och i formellt hänseende erhålla samma omfattning, som med nya lagberedningens principbetänkande afsågs.

Gifvet är, att de af nya lagberedningen afgifna betänkanden och förslag skola vid detta arbetes utförande blifva goda hjälpmedel. Mycket och värdefullt arbete är verkställt, som bör i ej ringa mån underlätta frågans lösning för dem, hvilka få sig detta värf i första hand anförtrodt. Frågans stora vidd och synnerligen grannlaga beskaffenhet göra det likväl för mig tydligt, att uppdraget icke heller nu kan lämnas åt en institution af mindre styrka än den nya lagberedningen ägde.

Den nuvarande lagberedningen torde före årets utgång hafva fullbordat revisionen af jordabalken. Det kunde alltså synas, som beredningen därefter lämpligen borde företaga det nu ifrågasatta lagarbetet. Härvid är dock att märka, att beredningen tillkommit för utarbetande af sådana lagförslag, som omfatta större afdelningar af civillagstiftningen. På sätt beredningen anført i skrifvelse till Kungl. Maj:t den 5 januari 1903, lærer alltså varit afsedt, att ämnena för beredningens arbeten skulle hämtas från de rättsområden, hvilka falla inom ramen för giftermåls-, ärfda-, jorda-, byggnings- och handelsbalkarna i 1734 års lag. Då nu flera viktiga och omfattande delar af familjerätten vänta på snar bearbetning, exempelvis frågorna om hustrus rättsliga ställning, om äktenskapsskillnad, om förhållandet mellan föräldrar och barn, lærer det ej vara tillrådligt att rycka lagberedningen från dess föresatta egentliga uppgift.

Jag anser alltså, att en särskild kommission bör tillsättas, hvilken — under namn af processkommissionen — skall hafva i uppdrag att verkställa omarbetning af rättegångsbalken jämte därtill hörande författningar. Att närmare begränsa uppdraget genom att på förhand binda kommissionen vid vissa bestämda förutsättningar för omarbetningen lærer icke vara klokt. Ej heller torde ordningen för arbetets utförande lämpligen kunna fastställas, förrän kommissionen därom afgifvit förslag.

Det synes böra beräknas, att kommissionen skall träda i verksamhet vid 1910 års början. Jag hyser den förhoppning, att erforderliga arbetskrafter då skola stå till buds.

Kommissionens sammansättning torde böra öfverensstämma med den nuvarande lagberedningens och kostnaderna för kommissionen alltså äfven anslås till det belopp, som Riksdagen sedan år 1903 beviljat för upprätthållande af lagberedningens verksamhet, eller 50,000 kronor årligen. Ehuru väl uppenbart är, att kommissionen för fullgörande af sitt värf måste använda flere år, lærer, på sätt i motsvarande fall varit vanligt, anslagsbeloppet böra uppföras å extra stat.»

Tillika har uti en inom Andra Kammaren väckt motion (n:o 120), hvilken jämväl hänskjutits till sammansatta stats- och lagutskottet, herr Lindhagen hemställt,

att Riksdagen ville, med beaktande af i motionen åberopade synpunkter, bevilja det under andra hufvudtiteln i statsverkspropositionen

begärda anslag till nya lagberedningen men afslå anslaget till en särskild processkommission.

Till stöd för sin omförmälda hemställan har herr Lindhagen anfört:

»Uti statsverkspropositionen har under andra hufvudtiteln föreslagits anslag dels till fortsättande af nya lagberedningens verksamhet och dels till inrättandet af en processkommission. Enligt propositionen skulle nya lagberedningen, då den under loppet af innevarande år avslutar sitt arbete på jordabalken, omedelbart fortsätta med civilrätten och närmast giftermålsbalken. Kommissionen åter skulle ägna ett, såsom det säges, flerårigt arbete på en nydaning af vårt rättegångsväsende.

Samtidigt föreligga yrkanden från många håll på en mer eller mindre omfattande revision af allmänna strafflagen.

Att alla dessa frågor stå för dörren, är obestridligt. Men fråga är till en början, om man kan rå på dem och smälta alla på en gång. Detta beror åter af i hvad mån de verkliga fruktbara principerna för allt detta arbete stå så klara för samtiden, att arbetet nu verkligen leder till något gagneligt resultat och ej rinner ut i sanden, såsom skett med så mycket dylikt lagarbete under det gångna århundradet.

Vidare är ordningen för frågorna också en maktpåliggande angelägenhet. Arbetet med strafflagstiftningen, hvarom propositionen ej nämner något, synes tills vidare skola undanskjutas, ehuru det enligt en ganska utbredd uppfattning är till sin natur ännu mer brådskande än rättegångsreformen. Hit hör äfven den oafvisliga angelägenheten att ej äfventyra den framtida fortsättningen af det påbörjade skandinaviska samarbetet på civillagstiftningen.

Vanskligt synes också vara att på en gång skaffa verkligt kompetenta personer till den nya regeringsrätten, förstärkningen af högsta domstolen samt två stora permanenta lagkommissioner.

Allt detta sammanlagdt manar till eftertanke, om icke dessa saker böra mogna något och om det är skäl att i en sådan oklar situation genast sätta i gång en ny dyrbar lagkommission med ovissa arbetsresultat vid sidan af den redan inrättade. Den frågan höres litet hvarstädes äfven bland juridiska kretsar.

Nya lagberedningen kunde ju i stället få påbörja det särdeles omfattande arbetet med rättegångsreformen. Samtidigt kunde ett par mindre beredningar på en eller tre personer hvardera ta upp ett arbete på de mest brådskande frågorna, den ena inom strafflagstiftningen och den andra inom giftermålsbalken (mannens målsmanskap, utom äktenskapet födda barns och deras mödrars rättsliga ställning och möjligen äktenskapsskillnad). Äfven andra anordningar äro tänkbara.

I detta ämne åberopas, utöfver hvad nu sagts, innehållet i min motion (n:o 3) om vidmakthållande af utsikterna för åstadkommande af nya, såvidt ske kan öfverensstämmande civillagar för de nordiska länderna, äfvensom mitt yttrande om saken i remissdebatten.»

Utskottets
utlåtande.

Utskottet kan ej annat än instämma uti den i statsrådsprotokollet uttalade uppfattning, att för vinnande af ökad säkerhet och snabbhet i rättsskipningen en genomgripande reform af vårt rättegångsväsen är af behovet högeligen påkallad. Likaledes delar utskottet föredragande departementschefens uppfattning, att, med föranledande af frågans vidd och grannliga beskaffenhet samt den mångfald spörsmål som den innefattar, uppdraget att förbereda detta lagstiftningsarbete icke torde kunna lämnas åt en institution af mindre styrka än den redan inrättade nya lagberedningen.

Den omständigheten, att revision af jordabalken pågår och revision af allmänna strafflagen lär vara omedelbart förestående, samt att dels en mångfald kommittéer för närvarande syssla med omfattande lagstiftningsarbeten på skilda områden, dels ock vidlyftiga förslag, hvilka ännu ej blifvit till lag upphöjda, föreligga utarbetade, kan visserligen föranleda tvekan, huruvida tidpunkten redan nu är inne att jämväl gripa sig an med den ifrågasatta processreformen. Men med hänsyn till sagda reforms stora vikt torde dock denna betänklighet böra vika.

En annan fråga är däremot, huruvida, på sätt i propositionen föreslagits, en *särskild* ny stor lagkommission (processkommissionen) bör i och för omarbetning af rättegångsbalken med tillhörande författningar tillsättas utöfver den redan befintliga. Häremot kunna enligt utskottets förmenande åtskilliga vägande skäl anföras.

Det torde sålunda kunna ifrågasättas, huruvida samtidigt därmed att en mängd fackmän äro sysselsatta med de ofvan antydda omfattande kommittéarbetena samt flera nya justitierådsämbeten skola tillsättas och en regeringsrätt inrättas, man jämväl skall kunna sides om lagberedningen anordna en ny lagkommission af enahanda omfattning och till densamma förvärfva personer med den framstående juridiska utbildning och öfriga personliga förutsättningar, som krävas för framgångsrikt bedrivande af ifrågasatt maktpåliggande lagstiftningsarbete.

Äfven under förutsättning att personfrågan skulle kunna lösas, lär det dock kunna medföra betydande olägenheter att samtidigt undan-

draga lagskipningen och statsförvaltningen ett alltför stort antal af de bästa arbetskrafterna.

Ett alltför forceradt lagstiftningsarbete i stort på en gång inom den allmänna rättens område kan jämväl ur andra synpunkter vara äfventyrligt. Det är fara värdt, att vederbörande myndigheter och den intresserade allmänna meningen icke skola kunna smälta det stora materialet och åt de mångskiftande frågorna ägna den uppmärksamhet, som utgör en förutsättning för fruktbara resultat.

I dessa tider, då statsinkomsterna äro hårdt anlitade, torde icke heller böra alldeles förbises de ganska afsevärdt ökade kostnader för lagarbetet, som skulle föranledas af processkommissionens inrättande.

Har man emellertid den uppfattning, att en processreform inom den närmaste tiden bör komma till stånd, men hyser å andra sidan betänkligheter mot den ifrågasatta processkommissionens inrättande, så torde frågan enligt utskottets förmenande lämpligen böra lösas så, att det föreslagna lagstiftningsarbetet uppdrages åt lagberedningen, en anordning, som, enligt hvad af statsverkspropositionen framgår, äfven varit föremål för regeringens öfvervägande och jämväl tidigare ifrågasatts såsom en tänkbar eventualitet.

Det må väl vara sant, att lagberedningen vid sitt instiftande till en början erhöi i uppdrag att utarbeta sådana lagförslag, som omfatta större afdelningar af civillagstiftningen, samt att Kungl. Maj:t, enligt hvad under remissdebatten upplystes, redan den 14 nästlidne januari ansett sig böra uppdraga åt lagberedningen att, sedan den enligt beräkning inom detta års utgång afslutat behandlingen af jordabalken, företaga omarbetning af giftermålsbalken med tillhörande författningar jämte de delar af ärfdabalken, som kunna böra i samband därmed behandlas, likasom ock att Riksdagen under senare åren påkallat revision af lagstiftningen inom vissa delar af sistnämnda områden af civillagstiftningen.

Härvid må dock erinras, att den fråga icke lärer varit för lagberedningen främmande, att reformen af familjerätten, så trängande den än vore, till äfventyrs borde, låt vara sedan vissa partiella förbättringar i angifna hänseenden på detta lagstiftningsområde först vidtagits, få träda tillbaka för processreformen såsom varande den mest trängande, samt att rättegångsordningens reformerande kunde uppdragas åt lagberedningen.

Kungl. Maj:ts här ofvan angifna, åt lagberedningen nyligen lämnade uppdrag, hvars påbörjande i allt fall ej kan ifrågakomma förrän

tidigast fram emot slutet af innevarande år, och som meddelats innan ännu strafflagsreformen varit planlagd samt gifvetvis under förutsättning af bifall till nu föreliggande proposition, lärer väl vid inträffade förändrade förhållanden kunna ändras samt sålunda ej lägga hinder i vägen för den nu föreliggande frågans lösning i ofvan angifna riktning.

Af dessa skäl finner utskottet sig böra hemställa:

1:o) att Kungl. Maj:ts under 10:de punkten i andra hufvudtiteln äskade anslag till en processkommission ej må af Riksdagen beviljas, samt

2:o) att herr Lindhagens motion n:o 120 må anses besvarad dels genom den under punkt 1 gjorda hemställan och dels genom motiveringen i detta utlåtande.

Stockholm den 4 mars 1909.

På det sammansatta utskottets vägnar:

T. ZETTERSTRAND.

Det skulle antecknas, att herr *Fahlén* ej deltagit uti detta ärendes behandling inom utskottet.