

N:o 204.

Af herr **C. A. Lindhagen**, om *ändring i 17, 26, 34 och 103 §§
regeringsformen samt 43 § riksdagsordningen.*

I anledning af den stora balansen af oafgjorda mål i högsta domstolen beslöt 1896 års Riksdag antaga såsom hvilande ett förslag till ändring af 17 §
regeringsformen, hvarigenom högsta tillåtna antalet ledamöter i domstolen
höjdes från aderton till tjuguen. Konstitutionsutskottet framhöll med öfver-
tygelse, att kraftiga åtgärder borde tillgripas och förordnade i sådant syfte
tillsättandet tills vidare af ytterligare två justitieråd. Utskottet förespeglade
ock, att om framdeles något eller några justitierådsämbeten blefve obe-
höfliga, kunde ju beslut fattas, att de vid första afgang skulle indragas.

Vid följande riksdag blef förenämnda förslag till grundlagsändring
lagfästadt. Samtidigt beviljades anslag till två nya justitierådsämbeten.
Dessas antal ökades därmed från sexton till aderton. I den kungl. propo-
sitionen uttalades den förmodan, att denna ökning af domstolens arbets-
krafter sannolikt skulle vara tillräcklig för att under nuvarande förhållanden
hindra uppkomsten af ytterligare balans och därjämte lämna någon tid
öfrig för afarbetande af den redan befintliga. Såsom en ytterligare utväg
för balansens afhjälpande förordades domstolens fördelning på tre afdel-
ningar under någon kortare tid af året.

De förhoppningar, som byggdes på dessa åtgöranden, hafva i alla
afseenden fullständigt gäckats. Ställningen är sämre än någonsin, och alla
sannolikheter föreligga, att den skall ytterligare förvärras.

Kungl. Maj:t föreslår nu att igen råda bot på missförhållandet genom
Bih. till Riksd. Prot. 1905. 1 Saml. 2 Afd. 2 Band. 56 Häft. (N:is 204, 205). 1

att tillsätta ytterligare justitierådsämbeten, i hvilket afseende ifrågasättes inrättandet af tre nya sådana befattningar.

I propositionen framhålles emellertid att en ökning af det nuvarande antalet justitieråd möter »mycket stora betänkligheter». Den nu ifrågasatta anordningen skall därför endast vara provisorisk och räcka till utgången af år 1908. Efter den tiden minskas antalet åter till det nuvarande i mån af uppkomna ledigheter inom domstolen.

Detta provisorium är förordadt icke blott för att minska den nuvarande balansen. Det skall äfven gifva anstånd till och förbereda varaktiga förändringar i högsta domstolens arbetsuppgifter. Domstolen måste, därom synas alla vederbörande vara eniga, beredas tillfälle att på ett fullkomligare sätt, än nu är möjligt, fylla sin uppgift såsom rättsskipningens högste vårdare.

Förenämnda förändringar kunna emellertid icke komma till stånd utan att man i någon mån uppgifver vissa allmänna grundsatser, som gjort och göra sig gällande i afseende å högsta domstolen. Främst bland dessa står hvad man kallar svenska folkets urgamla rätt att i sina mål och ärenden, af hvad beskaffenhet de vara må, ytterst söka Konungen. Vidare framstår för mången domstolens uppgift att granska lagförslag såsom ett nationellt institut af synnerligt värde. Och slutligen anses ledamotskap i domstolen enligt sakens natur icke kunna ifrågakomma annat än med fast anställning.

En fundamental grundsats, som skall tjäna det praktiska lifvet, får dock ej vara så oblidkelig, att den ej låter resonera med sig. Den urartar då till doktrin och kommer i många fall att verka som fördom. Både principen själf och de ändamål, den skall tjäna, taga skada däraf. Får man blott gå till tals med förenämnda meningar om högsta domstolen, så skall det nog inträffa, att åtskilliga betänkligheter visa sig kunna uppgifvas. Främst skall man då nog finna, att det utan verklig skada kan gå för sig att för tillfälliga behof använda tillfälliga arbetskrafter. Därnäst torde man kunna medgifva, att domstolen må åtminstone i många fall befrias från granskning af lagförslag. Sist bör det ifrågakomma att i afsevärd mån inskränka rätten för parter att fullfölja talan i högsta instans.

I den kungl. propositionen gör sig en annan uppfattning gällande i fråga om ordningen för ingripandet. Ehuru där framhålles, att mycket stora betänkligheter möta att på ett varaktigt sätt öka antalet ordinarie ledamöter, så förkastas å andra sidan tanken om tillförordnade ledamöter blott därför, att ett förslag därom »torde möta starkt motstånd». Däremot utlofvas förslag om att söka bryta motståndet i fråga om de två andra

grundsatserna. Och i första hand synes Kungl. Maj:t därvid vilja förorda ingrepp i den grundsats, som har största fog för sig och därför sist bör rubbas. Det antyddes till och med, att redan under det föreslagna provisoriet tillströmningen af mål skall kunna till följd af vidtagna lagändringar minskas.

Hvad nu först angår frågan om *anställande af tillförordnade ledamöter* i domstolen, så hämtar en sådan anordning också befogenhet af en riktig grundsats, nämligen att tillfälliga nya arbetsuppgifter, som ett verks tjänstemän ej medhinna, böra lösas genom en tillfällig förstärkning af arbetskrafterna. Sådana tillfälliga uppgifter äro för högsta domstolen: afarbetning af en balans eller granskning af vidlyftiga lagförslag. Däremot bör det måhända ej få ifrågasättas att tillförordna extra ledamöter för domstolens ordinarie arbete eller såsom vikarier åt ordinarie ledamöter. Konungen och Riksdagen böra för hvarje fall besluta rörande tillförordnade ledamöters tjänstgöring i domstolen.

Det är säkerligen till väsentlig del en fördom, om man förmenar, att dylika förordnade ledamöter med ett så begränsadt uppdrag böra antagas skola ådagalägga mindre själfständighet än de ordinarie ledamöterna. Äfven af domarne vid underrätterna och i hofrätterna fordrar man ju själfständighet. Men där tjänstgöra ju extra domare i en omfattning, som vida öfvergår hvad nu föreslagits för högsta domstolen.

Ofta tillägges ock en ordinarie tjänsteman större auktoritet och sakkunskap just på grund af sin anställning. Detta är ju äfven en fördom, som ibland vållar, att tjänstemannen vinner större inflytande, än hans personliga egenskaper förtjäna. Erfarenheten åter visar, att tillförordnade tjänstemän mången gång hafva ett intresse och en arbetsifver, som är något mer eller mindre förflutet för den ordinarie tjänstemannen.

Kungl. Maj:t föreslår nu emellertid tre nya ordinarie ledamöter i domstolen, dock så att deras befattningar skola på förut angifvet sätt afvecklas efter en tid af något öfver tre år.

Ingenting är emellertid ovissare, än att löftena om en dylik afveckling skola gå i fullbordan. Detta nya tillskott i arbetskraft skall snart lätt anpassa sig efter de arbeten, som hvila på domstolen. Och när afskrifningen skall ske, visar det sig kanske, att man ej har råd därtill. Erfarenheterna från andra verk, liksom från senaste tillökning af justitierådens antal, bestyrka dylika farhågor. Genom att nu redan från början allenast tillförordna ledamöter hållas däremot de kommande frågorna mera öppna och vinnas friare händer vid afgörande af hvad som kan därutinnan åtgöras.

Det är ock att märka, att genom den föreslagna anordningen söker

man blott råda bot för det just nu föreliggande behovet. Men behof af tillfällig förstärkning i domstolens arbetskrafter kunna, som sagdt, allt framgent af olika anledningar uppkomma. Det är då lämpligt att för alla händelser hafva en naturlig utväg att tillita.

Förslaget antyder, att när ett af de tre nya justitierådsämbetena kunnat på angifvet sätt indragas, så skall man för att gifva sysselsättning åt de två återstående under en oviss tid framåt återgå till arbete på en sju- och två femmansafdelningar. Härigenom skulle sålunda fortfarande i lång tid upprätthållas det från den rättssökande allmänhetens synpunkt synnerligen förkastliga anordningen, att målen ibland afgöras af sju och ibland af fem ledamöter, oafsedt om målen äro af »ringa» beskaffenhet eller icke. Detta är ett missförhållande af vida större reell innebörd än den olägenhet, som kan förmenas uppkomma genom domstolens förstärkning vid tillfälliga behof med tillförordnade ledamöter.

För den närmaste tidens provisoriska anordningar har Kungl. Maj:t ställt sig i valet mellan allenast de inom domstolen framställda alternativen: tre ordinarie ledamöter på något öfver tre år eller sex tillförordnade under två års tid. Det finnes dock ett tredje alternativ, som bör lika väl komma under öfvervägande, nämligen att, med användande af Kungl. Maj:ts förslag i öfrigt, begagna sig af tre tillförordnade ledamöter. Detta alternativ synes mig af förut angifna skäl bättre än det kungl. förslaget. Och kan å femmansafdelningen, såsom det förespeglas, läggas endast lagföredragning och mål, som obestriddligen äro af »ringare slag», så kan detta tredje alternativ ju för denna gång försvara sin plats äfven vid sidan af det andra alternativet.

Beträffande härefter högsta domstolens *granskning af förslag till allmän civil- och kriminallag, äfvensom kriminallag för krigsmakten samt kyrkolag*, så infördes denna granskning genom grundlagen vid en tid, då civil-lagen omfattade endast de olika balkarna i 1734 års lag, d. v. s. civilrätten i dess egentliga och inskränkta bemärkelse. Men under tidernas lopp hafva de sociala och ekonomiska frågorna börjat allt mer träda i förgrunden. Och då dessa ämnen ofta djupt ingripa i enskildes rättsförhållanden, hafva de allt mera ansetts böra undandragas Konungens ekonomiska lagstiftningsmakt och regleras genom allmän lag.

Emellertid förutsätter lösningen af nämnda spörsmål andra insikter och åskådningssätt än dem, som företrädesvis förvärfvas genom sysslandet med rättsskipningen. När i dylika fall enligt lagens föreskrift högsta domstolens yttrande måste inforas, så hänskjutas därmed i själfva

verket till dess bedömande frågor, hvilka icke falla under domstolens särskilda kompetens. Understundom söker domstolen själf undvika detta missförhållande genom att uttryckligen från sitt yttrande undantaga själfva saken. Men detta tillvägagångssätt innefattar godtycke. Det leder ock till att domstolens deltagande i lagstiftningsarbetet lätt neddrages till en tjänstgöring allenast som redaktionskommitté, hvarvid tillika de formella detaljfrågorna kunna erhålla allt för stor vikt på hufvudfrågans bekostnad.

En följd af laggranskningens hänskjutande till en särskild myndighet, som ej deltagit i förslaget uppgörande, blir ock, att en synnerligen noggrann granskning af redaktionen i lagförslagen gör sig gällande. Därför är den öfvervägande nyttan af domstolens laggranskning ur teknisk synpunkt ej heller oomtvistad. De, som länge haft till uppgift att utarbeta själfva lagförslagen, hör man ofta klaga öfver att anspråken på lagstiftningens teknik börjat alltmer sättas så i förgrunden, att det synnerligen stora och betungande arbete, som däraf föranledes, ingalunda motsvarar nyttan med detsamma. Å andra sidan får ju dock medgifvas, att domstolens ledamöter äga på dessa områden en stor erfarenhet, som det kan vara värdefullt att tillgodogöra sig. Man har ock ständigt tillfälle erfaras i Riksdagen, hurusom domstolens detaljanmärkningar i stor utsträckning föranleda ändringar i de till domstolen remitterade lagförslagen.

En särskild olägenhet med lagföredragning är, att brådskande lagförslag därigenom försenas och att vidlyftiga lagförslag, för hvilkas närmare granskning domstolens ledamöter merendels ej hafva annan tid öfrig än sina ferier, kunna förhalas lång tid framåt.

Erfarenheten visar således, att en del anmärkningar kunna framställas mot laggranskningen i och för sig. Hinder synes då ännu mindre böra möta att taga allvarlig hänsyn till dess största olägenhet, nämligen att på ett betänkligt sätt inkräkta på domstolens egentliga uppgift, lagskipningen. Den nuvarande bördan af lagföredragningen måste därför på något sätt lyftas från domstolen. Åtminstone bör domstolen befrias från sådana lagförslag, hvilka ej enligt grundlagens ursprungliga mening skolat hänskjutas till domstolen.

Men skola då lagförslagen eller vissa af dem ej vidare undergå någon granskning? Härpå kan svaras, att förslag ofta blifva bättre beredda, när de ej skola remitteras till en viss granskande myndighet, på hvilken ansvaret i sista hand kan skjutas. Vidare kan det synas, att, när en lagberedning med särskild sakkunskap nu tillsatts, det vore obehöfligt att

underkasta dess förslag en vidare granskning utöfver den, som må vidtagas af justitieministern och hans biträden. Lagförslag, som upprättats inom departementen, kunde å andra sidan föreläggas lagberedningen till påseende.

Bibehålles emellertid domstolens granskning i större eller mindre mån, måste i alla fall någon annan anordning än den nuvarande komma till stånd. Särskildt är detta nödvändigt, då man nu efter lagberedningens inrättande har att småningom vänta mycket omfattande lagförslag. Sådana förslags föredragning måste alldeles ödelägga domstolens dömande verksamhet och skapa balanser. För ändamålet kunde till en början fastställas ett färre antal ledamöter för öfvervarande af lagföredragning. Särdeles lämpligt synes det vara att just för dylika fall kunna förstärka domstolen med tillförordnade ledamöter, så att lagskipningen alltid får fortgå med samma arbetsstyrka som förut. Äfven andra anordningar äro helt visst tänkbara.

Vidkommande frågan om domstolens *befriande från en del mål och ärenden*, som nu få dit fullföljas, så har berörda angelägenhet vidlyftigt behandlats i domstolens vid den kungl. propositionen fogade yttrande. Åtskilligt kan utan tvifvel här omedelbart åtgöras. Men i stort sedt bör denna utväg, såvidt jag förstår, tillgripas i sista hand. Och därvid skall väl äfven såsom regel gälla, att man hellre bör afskilja alla mål af visst slag och mera ogärna göra skillnad mellan mål af enahanda beskaffenhet.

Till sist må framhållas en synpunkt, som ej hitintills beaktats i ärendet. Uppkomsten af en balans kan bero ej blott på göromålens mängd, utan ock i icke obetydlig mån på *arbetsledningen inom domstolen*.

I en kollegial domstol kan ordföranden utöfva stort inflytande på arbetets produktivitet. Det är en stor skillnad, om han söker leda öfverläggningen eller inskränker sig till att afvakta den tidpunkt, då samspråket afstannar af sig själf, därför att ledamöterna omsider tröttnat på att upprepa sina skäl. Ordföranden bör ock taga samlande initiativ till sammanfattande formuleringar af sväfvande spörsmål. Och det tillkommer honom att hofsamt afböja öfverläggningens gagnlösa utsväfvande till sidofrågor eller alltför oviktiga detaljer. Genom ett dylikt ingripande behöfver ej åsidosättas ärendenas grundliga behandling, hvilken tvärtom befordras genom ett sådant förfarande.

Jag har själf liflig erfarenhet af hvad arbetsledningen i en kollegial domstol kan betyda. Större delen af den tid jag tjänstgjorde såsom ledamot i Svea hofrätt tillhörde jag en division, hvars årliga arbetsprodukt vida

öfversteg öfriga divisioners och ej heller lärer sedan någonsin blifvit uppnådd inom hofrätten. Förtjänsten däraf tillkom, enligt mitt förmenande, dåvarande ordförandens lugna och målmedvetna arbetsledning. Från den tid jag tjänstgjorde såsom revisionssekreterare, d. v. s. såsom föredragande i högsta domstolen, erinrar jag mig vidare, hurusom en föredragande plögade före en föredragning höra sig för om hvem som skulle tjänstgöra som ordförande. Däraf kunde nämligen bero, huru många mål man borde vara beredd på. Under min första föredragning i domstolen blef arbetsprodukten vida större, än någonsin uppnåts vid alla mina senare föredragningar. Detta tillskrifver jag för min del det särdeles initiativrika och besinningsfulla sätt, hvarpå ordförandeskapet vid förenämnda tillfälle utöfvades af en ledamot i domstolen, som då tjänstgjorde där för sista gången.

I högsta domstolen är ingen ledamot utsedd att såsom president öfvervaka arbetet i sin helhet och icke heller utfärdas särskilda förordnanden för ordförandena på afdelningarna. På hvarje afdelning skall den äldste ledamoten själfskrifvet vara ordförande. I och för sig är en dylik jämlikhet mellan alla ledamöterna tilltalande. Men det kan ju ifrågasättas, om det ej för arbetsledningen kunde vara fördelaktigt, att, såsom förhållandet är vid högsta domstolen i andra länder, en eller flere ledamöter förordnades till ordförande inom domstolen. Den sålunda förordnade fick därigenom en uppfordran att särskildt vaka öfver arbetets gång och äfven större auktoritet i sin uppgift. Kanske kunde också en sådan anordning leda till att en ledamot, som i påfallande grad saknade fallenhet för ett dylikt uppdrag, ej gjorde anspråk på att i sin tur ihågkommas med detsamma.

Hvilken åsikt man nu än må hafva rörande lämpligaste sättet för ordnandet af den föreliggande frågan, så synes mig i hvarje fall skälen för att domstolen bör under angifna förutsättningar kunna förstärkas med tillförordnade ledamöter vara så beaktansvärda, att äfven detta af många ledamöter i domstolen förordade alternativ bör komma under Riksdagens allvarliga öfvervägande vid denna viktiga saks afgörande. Några bestämda principiella betänkligheter mot en dylik anordning synas ej heller framförts vare sig af Kungl. Maj:t eller högsta domstolens flesta ledamöter.

Det kan ju dessutom inträffa, att vid det förestående öfvervägandet af medlen att på ett varaktigt sätt förekomma uppkomsten af balanser anordningen att förordna tillfälliga bisittare i domstolen skall befinnas ändamålsenlig. Äfven ur den synpunkten kan det hafva sin betydelse att

nu antaga hvilande för ändamålet erforderliga grundlagsändringar, hvilka eljest ej skulle hinna komma till stånd på mycket lång tid.

Medgifna antalet tillförordnade ledamöter bör naturligtvis med hänsyn till kommande behof i grundlagen tilltagas tillräckligt stort. Det synes därför lämpligt att bestämma antalet till högst sex. Finge bisittare förordnas för tillfälliga behof, skulle det — med anslutning till Kungl. Maj:ts uppfattning, att antalet ordinarie ledamöter ej bör varaktigt höjas utöfver det närvarande — kunna ifrågasättas, om ej högsta tillåtna antalet ordinarie ledamöter borde nedsättas till aderton. Den nuvarande bestämmelsen gör dock ingen skada och kan ju möjligen någon gång behöfva utnyttjas, oafsedt om bestämmelser rörande tillförordnade ledamöter komma till stånd.

På grund af hvad sålunda anförts, får jag hemställa,

att Riksdagen ville antaga följande förslag till ändring i 17, 26, 34 och 103 §§ regeringsformen och 43 § riksdagsordningen att hvila tills vidare grundlagsenlig behandling:

Regeringsformen.

§ 17.

Konungens domsrätt skall uppdragas minst tolf, högst tjuguen af Honom utnämnda lagkunnige män, hvilka fullgjort hvad författningarne föreskrifva dem, som uti domareämbeten må nyttjas, samt i sådana värf ådagalagt insikt, erfarenhet och redlighet. De kallas justitieråd och utgöra Konungens högsta domstol.

Justitierådens antal må ej ökas utöfver tolf, så vida ej Konungen och Riksdagen, i den ordning 87 § 1 mom. stadgar, besluta, att Högsta domstolen skall på afdelningar arbeta. I sådant fall varder såväl justitierådens antal inom ofvan föreskrifna gränser som ärendenas fördelning mellan afdelningarna i samma ordning bestämda, och må vid tillfälligt behof af förstärkning i domstolens arbetskrafter jämväl i enahanda

ordning kunna bestämmas, att Konungen för viss tid äger förordna högst sex lagkunnige, i domarevärf förfarne och för redlighet kände män att såsom ledamöter af högsta domstolen tjänstgöra.

§ 26.

Då justitieärenden i statsrådet föredragas, skola, jämte chefen för justitiedepartementet och två andra ledamöter af Statsrådet, *två ledamöter af Högsta domstolen* dem öfvervara, med den skyldighet att till protokollet yttra sig, som 9 § föreskrifver.

§ 34.

Statsministern och Ministern för utrikes ärendena innehafve rikets högsta värdighet, och statsråden den närmast därtill. Ledamot af Statsrådet må icke tillika annat ämbete utöfva, ej heller några inkomster däraf uppbära. Justitieråd må ej tillika annat ämbete innehafva eller utöfva, *ej heller tillförordnad ledamot af Högsta domstolen annat ämbete utöfva.*

§ 103.

Lagtima Riksdag skall hvart tredje år, på sätt riksdagsordningen stadgar, tillsätta en nämnd, som äge att döma, huruvida Högsta domstolens samtliga ledamöter gjort sig förtjänte att i deras viktiga kall bibehållas, eller om visse af dem, utan bevisligen begångna fel och brott, hvarom föregående § handlar, likväl kunde anses böra ifrån utöfningen af Konungens doms rätt skiljas. Beslutar denna nämnd efter omröstning, i den ordning, som i riksdagsordningen sägs, att någon eller någre af Högsta domstolens ledamöter skola anses vara ifrån Riksdagens förtroende uteslutne, blifve han eller de därefter af Konungen, hos hvilken Riksdagen skall härom göra anmälan, ifrån ämbetet *eller, där fråga är om tillförordnad ledamot, ifrån förordnandet* i nåder skilde. Dock tillägge Konungen justitieråd, som

sålunda från ämbetet skiljes, en årlig pension till lörens halfva belopp.

Riksdagsordningen.

§ 43.

Ej må Statsrådsledamot eller *ledamot af Konungens Högsta domstol* i utskott eller val till utskott deltaga; ej heller någon, af hvilken Riksdagen kan fordra redo och ansvar, inväljas i utskott, där redovisning för hans egna ämbetsåtgärder kan förekomma.

Stockholm den 14 februari 1905.

Carl Lindhagen.