

Nr 146.

Av herrar **Månsson** i Hagaström och **Werner**, om ändrad lydelse
av §§ 101 och 102 regeringsformen samt tillägg till §
68 riksdagsordningen.

Den svenska grundlagen av år 1809 skapade, enligt Hans Järtas trejdade ord, tre samhällsmakter: en styrande, en lagstiftande och en dömande. Denna uppdelning av samhällsmakten och denna självständighet, som förlänats dess olika grenar, må vara grundad på statens sanna intressen och värd att upprätthållas. Men vad som orubbligt måste fastslås och inskräpas, det är att alla dessa tre makter skola vara folkmakter. Det måste vara folket som tillsätter dem alla tre och skriver stadgarna för deras verksamhet. I grund och botten var detta nog också 1809 års grundlagsstiftares mening.

Just detta är vart det ju på ett enastående sätt fastslaget, att även kungamakten är en av svenska folket förlänad myndighet. Svea rikets ständer förklara i regeringsformens ingress, att »genom den nyligen timade regementsförändringen vi svenska folkets fullmäktige inträtt i rättigheten att själva, genom upprättande av en förändrad statsförfattning, för framtiden förbättra fäderneslandets belägenhet». Konungen å sin sida förklarar i de ord, varmed han stadfäster regeringsformen, att han »med oinskränkt förtroende till rikets ständer överlämnar fastställandet av en ny regeringsform», och som bekant fastslogs det i och genom regementsförändringen på klaraste sätt, att det var Konungen som fick hämta sin makt från den av ständerna, folkets fullmäktige, skapade regeringsformen, men ej regeringsformen som fick hämta sin giltighet från Konungen.

Vad så ständerna angår företrädde dessa, trots all ståndsförfattningens — delvis av grundlagsstiftarna medgivna — skröplighet, år

1809 svenska folkets allmänna mening på ett trognare sätt än vad tvåkammareriksdagen, sedd i sin helhet, nu gör.

Den tredje statsmakten slutligen, domaremakten, skall, heter det i konstitutionsutskottets motivering till vår regeringsform, vara »självtändig under lagarna men ej självhärskande över dem». Lagarna givas och lagskiparna tillsättas eller övervakas enligt regeringsformen av de båda andra statsmakterna. Efter som dessa år 1809 framträdde som tillsatta av folket, framhävdes det, att även domaremakten var en folklig institution.

Så var det då, men snart vart det och nu är det helt annorlunda. Genom borggårdspolitiken år 1914 uppstod mellan konungamakt och folk-makt en motsättning och en brytning, som det kort därefter utbrutna världskriget väl lyckats för en tid överskylla men på intet sätt överbrygga. Genom den fyrtiogradiga skala, varefter första kammaren väljes, står denna som en rikemansrepresentation i skarp motsats och som ett oavlättligt hinder mot den folkvilja, vilken andra kammaren, även den dock på ett ofullständigt sätt, företräder. Vad till sist domaremakten angår, så har aldrig i mannaminne såsom på sistone och särskilt under sist förflutna år folket känt denna som en från folket skild, mot folket och dess krav oförstående institution, som en klassrepresentation, en rikemansrepresentation i stort sett.

Likväl bör det för var och en med blick för utvecklingslinjen i vår historia, med blick för det självständighetssinne, som ända sedan landslagarnas tid även på domaremaktens område varit livsnerven hos vårt folk, stå oförtydligt och klart, att det är folket som skall avgöra vad i Sveriges land skall vara rätt, folket och det ensamt.

Man må ej häremot göra gällande, att rätten är något invecklat vetenskapligt, som den enkle mannen av folket icke begriper. Rätten har ej sitt ursprung i vetenskapen. Vetenskapen rör sig på iakttagelsens och tankens område, rätten på värdesättningen. Vetenskapen har att klargöra vad som är, rätten vad som bör vara. Tolknningen, tillämpningen av de gällande rättsgrundsatserna, den kan och bör vara en vetenskap. Men själva grundsatserna kunna blott vara ett uttryck för en vilja, ett samvete — för folkets vilja och samvete. Detta icke därför att folket är ofelbart. Utan dels därför att, om ett fel ej kan undvikas, så är det bättre att det lilla fåtalet än att det stora flertalet blir lidande, ty det är dock på detta flertal och ej på några mer eller mindre utmärkta ämbetsmän som Sveriges bestånd till sist vilar. Dels och därför att, enligt erfarenhetens vittnesbörd, ett litet enväldigt fåtal

har lättare att grovt våldföra rätten än ett helt folk, inom vilket så många olika skikt och intressen bryta och utjämna sig mot varandra.

I nästan alla europeiska och andra kulturländer ingår jurysystemet i brottmål som en grundväsentlig beståndsdel i rättegångsväsendet. I England och Frankrike tillämpas detta system genomgående, fränsett vissa bagatellmål. Även i Tyskland kräves fränsett vissa undantagsfall jurydom vid alla med svårare straff belagda brott. I själva Ryssland före revolutionen var rättsväsendet principiellt byggt på lekmännens deltagande medelst jurysystem, och där ej regeringen av politiska skäl ingrep i rättsprocedurens regelbundna gång — vilket visserligen skedde ofta nog — kom ock detta system i tillämpning. Också hade de ryska domstolarna i opolitiska mål ingalunda något allmänt anseende för bristande humanitet.

Vad särskilt våra grannländer angår har Norge sedan 1912 en strafflag och en rättegångslag, som följdriktigt byggts på principen om lekmännens i alla viktigare fall avgörande medverkan. Även Danmark har just på sistone slutgiltigt antagit en stor rättegångsreform, vilken om än i mindre utsträckning genomför samma principer. Sverige däremot, där en gång den gammalgermanska grundsatsen om folkets makt att självt skipa rätt var med ovanlig stadga och följdriktighet genomförd, står nu som ett av de ytterligt få kulturländer, vars rättsväsen är byggt på ett utpräglat misstroende mot lekmännen och ett obegränsat förtroende för domarebyråkratien. I den enda jury vi ha, tryckfrihetsjuryn, tillsätter ju domstolen de tre jurymän som fälla avgörandet.

Det enda lekmanneelement av verklig betydelse, som Sveriges rättsväsen uppvisar, är nämnden vid lantdomstolarna. Men som känt är måste den vara enhällig för att överrösta domaren — i andra länder träffa lekmännen själva ensamma avgörandet — och hela processgången är så ställd, att nämndemännen endast med svårighet kunna bilda sig en självständig mening. Deras beroende av domaren har rent av blivit ett ordspråk (»säga ja som nämndeman i rätten»). Att trots detta nämndens anseende är så pass stort, som fallet är, och att den allmänt prisas som en av våra främsta institutioner, visar bäst, hur djupt rotad instinkten är om den folkliga rättsskipningens värde, men det visar på intet sätt, att nämnden i sin nuvarande form är lyckligt organiserad. Inom städerna återigen (fränsett nu de få som ligga under landsrätt) spelar lekmanneelementet en mycket obetydlig roll inom rättsskipningen. Innehavarna av den ståtligt klingande titeln »illiterate rådmän» förekomma någorlunda talrikt endast i småstäder. I de större städerna, vilka innefatta den ojämförligt större delen av städernas samlade folkmängd, före-

komma de icke alls (så i 19 städer, däribland Stockholm och Göteborg, vartill praktiskt taget även kommer Malmö) eller blott med underordnad kompetens (så i Norrköping) eller i mindre antal än juristerna.

Lika underordnat som folkets direkta deltagande i rättsskipningen är, lika obetydligt är ock dess indirekta inflytande därpå i och genom domarenas tillsättning. Häradsbövdingarna utnämnas av regeringen på förslag av hovrätten. I de högre domstolarna kan det knappast ens sägas vara regeringen som tillsätter ledamöterna. Praxis har så utvecklat sig, att både hovrätterna och högsta domstolen faktiskt komplettera sig själva. Regeringen avviker nästan aldrig från deras förslag. Här alltså skulle man verkligen kunna tillämpa det uttryck, som, när det yttrades om fackföreningarna, var särdeles litet träffande, uttrycket »en stat i staten».

I städerna är det nästan genomgående de enligt den 40-gradiga skalan valde stadsfullmäktige som tillsätta rådmännen, och till borgmästartjänsterna, som tillsättas av regeringen, få städernas invånare upprätta förslag enligt en graderad skala, som mer eller mindre överensstämmer med den kommunala röstskalan. I båda fallen ha alltså de förmögnare samhällsklasserna ett oproportionerligt inflytande på valet av rättvisans handhavare. Ett viktigt undantag bilda dock härvidlag de ordinarie ledamöterna av Stockholms rådstuvurätt; till dessa platser få medborgarna medelst allmän rösträtt uppsätta förslag. Men detta undantag förstärker blott regeln om folkets ringa inflytande på rättsskipningen.

Än mera framträder detta, om man undersöker, huru kontrollen över domarena utövas. Det finns ju två ämbetsmän förordnade för detta särskilda syfte: justitiekanslern och justitieombudsmannen. Den förre är Konungens förtroendeman och synes av gammalt snarare ha gjort till sin uppgift att skydda domarebyråkratien än att kontrollera densamma. Den senare väljes av riksdagen, vanligen genom en kompromiss mellan kamrarna. Han är nästan alltid själv domare, får alltså lätt sin klass' och sitt yrkes syn på tingen och riskerar dessutom, om han går för hårt fram mot sina klassbröder, att skada sin egen domarekarriär. Även om en oförskräckt och frimodig man skulle bli utsedd, kan han endast anklaga domarena. De dömas av — andra domare. Ensamma i hela Sverige ha de kvar det gamla feodalprivilegiet att dömas endast av sina likar. Andra ämbetsmän dömas likväl, åtminstone i högsta instans, icke inom sina egna ämbetsverk, alltså ej av sina närmaste yrkesbröder.

Det finnes ju ett par möjligheter till folklig kontroll över en domstol, nämligen den högsta. Men kontrollen över högsta domstolen är

ytterst obehändig även den. Den består dels i riksrettsinstitutet, vilket aldrig ens försöksvis tillämpats mot något justitieråd, och dels i den så kallade opinionsnämnden, som har rätt att avsätta justitieråd, men aldrig använt denna sin rätt, om än försök icke saknats. Dessförutom är det en olycklig anordning, att möjligheten till folklig kontroll blott gäller den domstol, som dock i stort sett innesluter rikets mest kvalificerade domare, och som har relativt mest kvar av folkets förtroende. De andra, lägre domstolarna ha också, genom att de stå folket närmast, vida större möjlighet att direkt göra menige man förtret i den mån de röja likgiltighet för de fattiges rätt eller fälla vränga domar. En dylik dom gör alltid skada även om den upphäves, och att vädja till högsta domstolen är för den fattige alltid en vanskligh sak — samt för övrigt efter antagandet av den olyckliga lagen om summa revisibilis m. m. i stor utsträckning omöjliggjort.

Om alltså kontrollen över domarena är ringa, är däremot det rättskydd de själva njuta desto större. De få icke för sitt förhållande i tjänsten åtalas av enskilda personer, ej ens sådana som de förfördelat. Den enda utväg, som står sådana personer öppen för att vinna rättelse, är att anmäla saken till vederbörande hovrätt eller till justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Det beror sedan på dessas gottfinnande, om saken skall tagas upp. Den som anmält en ämbetsman kan för övrigt själv på grund av denna anmälan bli ställd under ansvar för falsk angivelse eller smädelse mot ämbetsman. T. o. m. den enbart moraliska kontroll, som ligger i offentlig kritik, är gentemot domarena i stor utsträckning omöjliggjord. De skyddas först och främst genom straffstadgandet för domkval, vilket väl på sistone knappast tillämpats men alltjämt finnes kvar såsom ett hot. Desto flitigare har tillämpats ansvarsbestämelsen angående smädelse mot ämbetsman, vilken påfallande ofta tagits i bruk just till domarmaktens förmån. Särskilt karakteristiskt för svenska lagen är, att när ett tryckfrihetsmål väckts om smädelse mot domare, så avdömes målet av en jury, vars avgörande del som övan påpekats domarmakten själv tillsätter. Anses smädelsen ha skett muntligt, är det domarmakten som direkt dömer i egen sak. Likaså kan justitieombudsmannen ställas under ansvar för obefogat åtal inför just den domaremakten, som han är satt att kontrollera.

Även i riksdagen är t. o. m. den mest sakliga kritik av domstolarnas särskilda handlingar och beslut utesluten. Enligt den ytterligt stränga och faktiskt oriktiga tolkning, som i detta fall praktiskt givits § 90 regeringsformen, äro kamrarna hindrade ej blott att fatta beslut eller ingå i prövning av domaremakts utslag och åtgärder utan rent

av att nämna dem. Däremot står det i domstolarnas makt att på grunder, som sedan kunna visa sig fullständigt felaktiga, häkta en riksdagsman och därigenom hindra honom att fullgöra sitt kall, ävensom att medelst ett oriktigt beslut i en underrätt hindra en person att bli va ny- eller omvald till riksdagsman. I detta fall äro alltså ej den lagstiftande och den dömande makten i enlighet med grundlagsmotiven jämställda med varandra, utan den tredje, kungligt byråkratiska, statsmakten har skaffat sig ett ensidigt övertag över den andra, som ensam har något verkligt sammanhang med folket.

Lika ringa som kontrollen över domstolarna är, lika vidsträckt är friheten i deras maktutövning. Våra lagar äro i stor utsträckning så allmänt formulerade, att de lämna domarens fria skön mycket stort utrymme. Särskilt strafflatituderna för vissa brott äro högeligen växlande: 10 kap. 14 § strafflagen t. ex. har en latitud mellan 5 kronors böter och 4 års straffarbete. Domarena få vidare fullkomligt fritt avgöra, huruvida villkorlig dom skall i de av lagen nämnda fallen förekomma eller ej. De ha ensamrätt att avgöra, om och i vad mån den tid en anklagad tillbragt i rannsakningshäkte skall inräknas i strafftiden. De ha, så snart någon är misstänkt för ett brott, vara straffarbete kan följa, en praktiskt taget obegränsad rätt att häkta denne och kunna därmed efter sitt subjektiva skön pålägga en oskyldig ett lidande, vida svårare än det som kommer många brottsliga till del, samt kännbart ingripa i medborgarens personliga frihet. Om en häktad överklagar häktningen, så anses det tydligen enligt gängse praxis icke vara domstolen som äger att styrka åtgärdens rättmätighet utan den anklagade som skall visa sig vara helt oskyldig — ett krav rakt stridande mot huvudgrundsatsen för allt rättsväsen, och ett krav som i nästan alla fall ej ens den mest oskyldige kan tillfyllestgöra.

Men domarena ha ej nöjt sig med att inom dessa, delvis allt för vida och obestämda, gränser tillämpa lagen. De ha i viktiga fall ansett sig ha rätt att genom lagtolkning utsträcka dess räckvidd till handlingar, som varken enligt lagstiftarnas mening eller det allmänna språkbruket kunna rimligtvis inrymmas under lagens bestämmelser.

Om detta möjligen i vissa civilmål kan vara tillstädjeligt eller ej, skola vi ej här diskutera. Uppenbart farligt blir under alla omständigheter ett sådant tillvägagångssätt, när det nyttjas för att i brottmål beröva anklagade frihet, ära eller gods eller för att inskränka folkets fri- och rättigheter. Utan omprövning av deras juridiska giltighet vilja vi påpeka ett par hithörande fall. Vi ha sett begreppet »menighet eller folksamling», vilket hittills genomgående förklarats avse blott offentliga

möten, utsträckas till ett möte, vilket ej blott allmänheten utan ock myndigheterna fattat och behandlat som enskilt. Vi ha sett, huru militärmyndigheterna fått rätt att utan motivering hindra folket i en trakt att samlas till överläggning i allmänna angelägenheter. Vi ha sett, att begreppet »allmän förargelse» utsträckts till att gälla en i fullt hövisk form uttryckt, lagligen tillåten övertygelse. I alla dessa fall har lagtolkningen uppenbart övergått till lagstiftning. Den lagskipande makten röjer tendens att bli »självhärskande över lagarna», att inkräkta på riksdagens grundlagsenliga rätt. Man bör märka, att enligt grundlagen § 88 (om motiveringen, se konstitutionsutskottets memorial av den 2 juni 1809) äger riksdagen att (gemensamt med Konungen) ej blott stifta, ändra och upphäva utan även att *förklara* lagar. Endast mellan riksdagarna äger enligt regeringsformen § 19 högsta domstolen rätt att förklara lag, vilka förklaringar kunna av riksdagen ogillas, och högsta domstolen har sedan 1832 blott två gånger och sedan 1865 icke alls använt denna rätt. Desto mindre grundlagsenligt är det då, att både högre och lägre domstolar utöva denna rätt på egen hand utan konstitutionell kontroll.

Samtidigt som domarena således mer och mer utsträcka maktområdet för sina avgöranden, samtidigt ha de mer och mer låtit dessa avgöranden närma sig formen av orakelspråk. Stadgandet i rättegångsbalkens kap. 24 § 3 att vid all dom skola »tydiligen utsättas ... de huvudskäl ... därå slutet grundas», har tillämpats mycket ofullständigt och vida mer otillfredsställande än vad i de flesta andra kulturländer brukas. Viktiga moment i rättens utslag lämnas ofta utan någon motivering alls; viktigare tolkningsfrågor, som kanske införa en helt ny praxis, vidröras ofta så ofullständigt, att utslagets räckvidd blir fullständigt oklar; den juridiska beviskedjan, varpå utslaget grundats, framlägges oftast så knapphändigt, att den ej kan uppfattas. Denna kritik gäller ej minst högsta domstolens utslag, vilka ju som prejudikat ha den ojämförligt största betydelsen. Även härigenom har ett viktigt medel till kontroll över domstolsväsendet omintetgjorts.

Hurudan är då den domarekår, åt vilken en så stor och okontrollerad makt anförtrotts? Vi vilja visst icke bestrida dess borgerliga heder som kår eller den upphöjda rättrådighet enskilda domare röjt och röja. Men vad vi ha både rätt och plikt att frambäva, det är den ofolkliga karaktär domarekåren äger. Den rekryteras i stort sett från över- och medelklassen. Att söner av män från de djupa leden arbeta sig fram till domareposter måste med samhällets nuvarande ekonomiska byggnad vara sällsynt och under den skärpning av de ekonomiska motsättningarna,

som för närvarande äger rum, bli allt sällsyntare. I många fall, särskilt i städerna, ha våra domare vid sidan av tjänsten affärsuppdrag. I ännu flera fall äro de intresserade i industriella eller andra storfinansiella företag. Just den högre domarebyråkratien är i stor utsträckning rent plutokratisk. I de rikas händer har alltså vårt samhälle lagt den övervägande makten att skipa rätt mellan fattig och rik, i tvister, där den fattige även dessförutan har alla faktorer mot sig. Och åt en sådan rättsskipning kräver man rykte för ofelbarhet, enastående frihet från offentlig kritik och fullständig frihet från all verklig kontroll.

Det är också en starkt utbredd och stadgad uppfattning, att högerpolitiska sympatier i stor utsträckning, medvetet eller ej, påverka många domar. I ett avseende särskilt har detta också kunnat oförtydligt konstateras. I sina juryval hålla sig nästan alla domstolar ej blott till personer av över- eller medelklass, medan man i andra länder, exempelvis Frankrike och Norge, vidtagit särskilda åtgärder för att även arbetarklassen skall bliva företrädad bland de edsvurna. Utan därutöver välja de flesta domstolar endast högermän till bisittare i juryn. Ja många inskränka städse sina val till en liten trång krets av ständigt återvalda, ofta ytterligt reaktionära personer.

Men det är icke blott vid utslag och val som folket misstänker domstolarna för partiskhet. Alltför vanliga äro också klagomålen över rättegångarnas ledning och handläggning. Man anser, att domarena ofta uppenbart och från början taga parti för endera parten eller för åklagaren mot den anklagade. Man anser, att de ej sällan skrämma eller hånar parter och vittnen. Man anser, att de visst icke alltid iakttaga det lugn och den hövlighet, som för varje domare borde vara själfvalfna. Man anser, att de ofta föra ofullständiga och missvisande protokoll. Man anser, att de ofta endast motvilligt och otillräckligt böja sig för grundsatsen om rättegångarnas offentlighet.

Härtill kommer att ej heller övertygelsen om domarens skicklighet för sitt värv är så genomgående stark och allmän. Speciellt har man — och detta just i de kretsar, där man bäst kunnat iakttaga saken — röjt starka tvivel på deras juridiska kunskap och vetenskapliga skolning. Att vissa domare rent av förakta dylikt, kunna de vid tillfälle själva låta skymta fram. Det är ej bildningstillfället, som här saknas, det är intresset. Blott högsta domstolen torde i själva verket åtnjuta allmänt anseende för någorlunda juridisk kunnighet, men eljest är det ett föga tilltalande faktum, att den kår, vars ofolkliga karaktär bland annat motiverats med nödvändigheten att hålla den vetenskapliga bildningen högt, visat sig i påfallande grad sakna denna bildning.

Rättegångsväsendets sak avhänger också av åklagarnas duglighet och nit för rättvisan. Även därvidlag råder bland folket, och visst icke bara bland folket, stor misstro både till vederbörande kärs kompetens och till dess opartiskhet. Flera verkligen upprörande fall av olaga häktning ha påvisats. Allra värst är dock att fall inträffat, som bestämt strida mot den för allt rättsväsen grundläggande satsen, att lagen skall gälla lika för alla. Vad den ene opåtalt och offentligt får göra kan ådraga den andre hårt straff. Ej blir sannerligen heller denna praxis bättre, genom att den knäsatts av justitiedepartementet, vilket nyligen med åtal och det svåra förhandsstraffet kvarstad drabbat en tidning på grund utav en annons, som flera andra tidningar fått utan laga påföljd införa. Domstolarna äro ej heller härvidlag utan skuld. Det har t. ex. hänt, att när polispersoner åtalats för uppenbara lagbrott, så har domstolen förklarat, att vederbörande handlat felaktigt, men dock ej tillmätt dem något som helst straff eller skaffat de förfördelade gottgörelse.

Det måste alltså sägas rent ut: tron på den svenska domarkåren såsom i stort sett högtstående delas icke av folket. Det har nog alltid varit klenk med den tron bland de djupa leden, och erfarenheterna från de senaste årens politiska och sociala strider ha kraftigt rubbat den tro som funnits. Trots den iver, varmed man i skolorna och eljest lovsjungit vår domarekår, och trots det rättmätiga anseende enskilda domare förvärvat, går menige man i stort sett icke med förtroende till våra domstolar utan med misstro. Värst är, att sedan ett eller annat årtionde tillbaka är denna misstro stadd i ständig ökning. Bland sakkunniga återigen, vilka ej förblindats av nationell självförgudning eller av politiska fördomar, råder en nog så spridd mening, att vårt rättegångsväsende tillhör de sämre bland de jämförbara moderna kulturstaternas, och att det är hög tid, att vi äntligen på allvar inslå den väg, varpå våra skandinaviska grannländer redan nått långt mot målet.

Den reform, som här skall ske, måste bli stor och gå till grunden. Den måste göra lekmännens, de fria medborgarnas under självansvar avgivna dom till det inom rättens område avgörande, medan den nu i bästa fall är en bisak. Förvisso måste även medborgardomen kringgärdas med garantier. Främst måste vi kräva den genomförda demokratiens garanti mot de klassintressen och klassynpunkter, som även hos dömande lekmän lätt göra sig gällande. Men ej heller en hela folket inom sin ort verkligen representerande nämnd eller jury tro vi för ett ögonblick vara ofelbar. Vi anse visserligen, att under alla omständigheter ingen må kunna dömas till mistning av frihet eller ära — att icke säga liv — annat än efter sina medborgares dom, men vi inse

också vikten, att av lekmän oriktigt eller oskäligt pålagda straff eller av lekmän i penningesaker visad partiskhet må kunna rättas i högre instans av skolade jurister. En dylik omläggning av vårt rättsväsen kan dock först ske efter särskild utredning, vilket ej hindrar att den både kan och måste ske snart.

Tills vidare få vi nöja oss med att söka framdriva ett krav, vilket även det måste tillgodoses i vår väntade stora rättegångsreform: kontroll över domarena. Denna kontroll måste utgå från folket och helst så direkt som möjligt. Ett sätt att göra rättsväsendet till en folkets sak ligger i, att folket får självt välja samtliga underdomare. Men onekligen erbjuder en sådan metod åtminstone under nuvarande samhällsskick vissa nackdelar. De sökandes tjänstemeriter kunna nog sakkunnigare och noggrannare avvägas inom ett kollegium och inom en regering än inom en urväljarekorporation — låt vara att kanske de personliga egenskaperna ej sällan bättre uppskattas av den sistnämnda. Man torde alltså få nöja sig med att på detta område liksom i fråga om prästval genomföra den allmänna rösträttens politik vid de val som redan förekomma: borgmästarena böra alltså i alla städer väljas på samma sätt som i Stockholm, och genom införande av allmän och lika kommunal rösträtt böra stadsfullmäktige göras till demokratiska valkorporationer. Vidare måste man hävda, att regeringen, under all möjlig hänsyn till sakkunskapens mening, ville mer energiskt än nu mota alla korporationsintressen vid domaretillsättningar.

I de länder, där domarena väljas av folket, såsom framför allt Schweiz' kantoner och de enskilda staterna inom Nordamerikanska statsförbundet, väljas dessa i regel blott på vissa år. Man har tydligen insett, att det ej är nog med folkligt valsätt för domarena. Även den domare, som vid valet var ytterst folklig, kan ofta nog efter en helt kort ämbetsutövning bli en fullfjädrad byråkrat. Därför har man rent av i vissa nordamerikanska stater fullständigt begränsade ämbets-tidens garanti med möjlighet till avsättning under ämbetstiden. I Pennsylvania t. ex., en stat alltså med mycket fina anor, och i flera andra stater kunna domarena avsättas av guvernören på anhållan från $\frac{2}{3}$ av medlemmarna inom vart och ett av representationens hus.

Man föreställer sig inom vissa kretsar av vårt land, att en på detta sätt tillsatt och kontrollerad domarekår måste vara förfallen till mutbarhet, oduglighet och godtycke samt föremål för allmänt förakt. Det är visst icke förhållandet. Schweiz' domsväsen åtnjuter ingalunda något dåligt anseende. Vad Amerikas angår må citeras den erkänt främste auktoriteten i fråga om dess samhällsliv, lord Bryce. Han yttrar

i sitt frejdade verk *The American Commonwealth*, (II, uppl. 1911, sid. 685): »Statsdomarena ha varit och äro ansedda som hederliga och opartiska i nästan alla nordens och de flesta av söderns och västerns stater. I några av dessa stater såsom Massachusetts, Pennsylvania och Michigan har domaresätet innehafts av män, som skulle göra heder åt vilken som helst domstol i vilket som helst land . . . I några stater, kanske 6 eller 7 i allt, ha en eller annan gång under de senaste åren misstankar häftat vid en eller flera av de högre domarena. Ibland ha dessa misstankar funnits ogrundade. Men fastän jag endast känner ett fall, i vilket det har bekräftats, kan det råda föga tvivel om, att i vissa fall oegentligheter begåtts.»

Man kan av dessa ord icke sluta, att Amerikas folkvalda rättsväsen skulle vara sämre än vårt. Ty även om i Amerika, där allt i gott som ont har större mått än här, direkta fall av mutning förekommit, varifrån vi förskonats, så synes å andra sidan dess domstolsväsen vara fritt från en så genomförd högerpolitisk partiskhet som den varmed vi dragas. Även i Amerika är rikemansväldet domstolsväsendets största fara. Men folket har vaknat till insikt om dess farlighet, och där har det medel och makt att bekämpa det. Lord Bryce konstaterar också, att domstolsväsendets brister särskilt i staten New York avsevärt förbättrats på senare år. Framförallt är det märkligt, att medan man oss veterligt icke alls sökt bota domsväsendets brister genom att göra domarena oansvariga gentemot folket, har man tvärtom sökt bota i ökad och mer direkt folklig makt över dem. I vissa stater har man även i fråga om domarena infört ett institut kallat *recall* (återkallande), vilket innebär att på förslag av vissa medborgare genom *folkomröstning* ämbetsmän kunna skiljas från sina ämbeten.

Härtill kommer att även de amerikanska förbundsdomarena — d. v. s. de domare som äro Förenta staternas, hela statsförbundets men ej blott en särskild stats tjänstemän — visserligen äro tillsatta på livstid, men också de stå under kontroll av folkrepresentationen. De tillsättas av presidenten »med senatens råd och bifall», men de kunna avsättas genom en anklagelse (s. k. impeachment) som väckes av representanternas hus (Förenta staternas andra kammare) och avdömes av senaten. Två domare ha ock på detta sätt avsatts. (Lord Bryce, *The American Commonwealth* I, uppl. 1911, sid. 351 och 111.) Trots detta är, säger lord Bryce, platsen som högste förbundsdomare ett föremål för de förnämsta juristers ärelystnad, och även de lägre förbundsdomarena äro vanligen dugliga och erfarna män (anf. arb. II, sid. 680).

Även i England, vars domarekår är så mäktig och högt ansedd,

kan en lagkunnig, på livstid tillsatt domare avskedas av regeringen, när parlamentets båda hus i en adress anhålla därom.

Emellertid ha vi ej velat tillstyrka något ingrepp i den nedärvda svenska principen, att ämbetsman endast genom dom och rannsakning må kunna från sin tjänst avsättas. Men desto nödigare blir det då, att han, om han begår ett fel, må ställas inför verklig dom och rannsakning. Men detta innebär nödvändigtvis, att han i sista hand dömes av andra än sina yrkeskamrater. Endast på detta sätt kunna ämbetsmannens krav på trygg tjänsteutövning, så länge han gör sin plikt, och allmänhetens krav på trygghet mot ämbetsmans tjänstefel samtidigt tillfredsställas.

Vad vi behöva är en folklig högsta domstol, vilken har att såsom sista instans döma över domares och åklagares tjänstefel och försummelser. En sådan domstol skulle ingalunda sakna anknytningspunkter i vår historiska tradition även under senare tider än landskapslagarnas. Under frihetstiden utövade ständerna en domsrätt, som utan tvivel var alltför vidsträckt och utövades i olämpliga former. Men skälet därtill var just att man ej tillgrep en utväg liknande den av oss föreslagna. En sådan utväg var faktiskt redan då på tal men kom tyvärr ej till utförande. Vid 1738—1739 års riksdag, då riksdagen »formligen blev inlemmad i den svenska domstolsordningen», erkändes från flera håll bland ständerna, att den med sin vanliga arbetsordning och maktfördelning var mindre lämplig till att rätt fylla sin plats som översta domstol. Justitiedeputationen framlade därför ett förslag, att ständernas domsrätt skulle överlätas till ett så kallat justitieutskott, vars medlemmar skulle väljas utan avseende på stånd och icke omrösta ståndsvi; dess domar skulle vara slutgiltiga och icke underställas stånden. Förslaget avslogs som sagt, men om detsamma yttrar den för vetenskaplig måttfullhet och skärpa högt ansedde och till sin åskådning avgjort konservative författaren till *Sveriges politiska historia från Karl XII:s död till statsvälvningen 1772*, C. G. Malmström, att det »vittnar om det klarsynta nit som livade denna riksdags justitiedeputation» (Del II, sid. 342 f.). Likväl gav förslaget långt mera inflytande åt riksdagen och gjorde mycket större intrång på domaremaktens område än det av oss här nedan utvecklade. Även under Gustav Vasas söner dömde ständerna, visserligen på konungamaktens initiativ, över svårare förseelser av högre — under Karl IX även lägre — ämbetsmän. En folklig högsta domstol skulle ock ansluta sig till den rent nationella skapelse vår grundlag givit oss i och med justitieombudsmannen, en skapelse över vilken vi med rätta äro stolta. Endast genom en sådan domstol blir i själva

verket denna skapelse fullförd, endast därigenom får justitieombudsmannen en säker grund för sitt värv. För närvarande svävar denna institution i luften. Justitieombudsmannen är en åklagare utan någon domstol att åklaga vid, ty en verklig domstol måste stå höjd och skild över den som skall åklagas.

Denna nya domstol, som borde nämnas *landsrätt*, skulle, vad högsta domstolen angår, övertaga den föräldrade riksrettens uppgifter. Men dessutom skulle den i fråga om mål mot underdomare eller åklagare övertaga högsta domstolens roll såsom högsta instans. I de fall där det synes lämpligt att direkt åtala domare inför landsrätten — såsom för närvarande hovrättsråd och revisionssekreterare direkt åtalas inför högsta domstolen — skulle detta i instruktionen för landsrätten eller för vederbörande ämbetsverk angivas.

Frågan blir då hur denna domstol skall sammansättas. Mest tilltalande vore, om den på ett möjligast direkt sätt och utan förmedling av någon till de båda andra statsmakterna hörande korporation kunde framgå ur folkval. Men detta skulle kräva en alldeles ny och måhända alltför vidlyftig apparat. Tilltalande vore också, om man kunde ansluta denna högsta folkdomstol till den förnämsta domaremyndighet av lekmän, som vi redan äga, till häradsnämnderna. Man kunde tänka sig att landsrettens medlemmar skulle utlottas bland de äldsta nämndemännen. Häremot talar dock framförallt, att därigenom städerna skulle bli så gott som orepresenterade i domstolen, vilken alltså ej skulle bli en landsrätt i betydelse av en hela landets rätt. Det mest praktiska blir alltså uppenbarligen att låta denna nya institution väljas av riksdagen. Därmed vinner man också, att den organiskt ansluter sig till de liknande kontrollinstitutioner som redan finnas, opinionsnämnden och justitieombudsmannen.

Den nya domstolen skall vara ett uttryck för folket såsom domaremaktens yttersta källa och därför till sitt flertal bestå av lekmän. Men å andra sidan bör rättsvetenskap och praktisk lagkunskap ej saknas i en domstol av sådan betydelse. Då den skall granska domares och åklagares tjänsteutövning, kunna sådana ej få sitta därvid vare sig under sin tjänstgöringstid eller under den tid, då de efter erhållet avsked äro underkastade ansvar för sin tjänsteutövning. Däremot böra representanter för den juridiska vetenskapen, professorer vid de juridiska fakulteterna (både statsuniversitetens och Stockholms högskolas) kunna göra god tjänst i en sådan rätt och likaså representanter för den administrativa juridiken, såsom chefer och bisittare vid rikets kollegier och därmed jämställda verk. Härmed vinnes ock en historisk anslut-

ning till riksrättens hittillsvarande organisation. Det skulle nog ej heller vara olämpligt, om rätten komme att innesluta någon framstående representant för rikets juridiskt bildade sakförarstånd, vilket ju har stor praktisk kännedom om rättsväsendet och bör vara varmt intresserat för en god rättsskipning.

Landsrätten bör av riksdagen väljas medelst elektor, liksom nu justitieombudsmannen, och, för undvikande av alltför många nämnder, av samma elektor; den bör för att vinna skälighets stadga utses för en tid av tre år i sänder. I fråga om valet av elektor instämman vi i herr Lindhagens motion vid föregående riksdag, att dessa måtte utses proportionellt till kamrarnas medlemsantal. Grundlagsbudet om kamrarnas lika behörighet och myndighet blir därigenom lika litet rubbat som genom anordningen med gemensamma voteringar. För att framhäva, att riksdagen vid val av landsrätt ej fungerar såsom parlament i vanlig mening utan blott som en folkets valnämnd, bör stadgas, att riksrättens ledamöter ej må tillhöra riksdagen. För att garantera domstolen bästa möjliga kompetens bör vidare stadgas, att även dess lekmannamedlemmar skola tidigare ha fullgjort domarevärv. Valbara bliva alltså tjänstgörande eller förutvarande nämndemän och illiterate rådmän. Emellertid få ju ej alla invånarna i flertalet av våra större städer uteslutas från valbarhet till landsrätten. Därför bör tillsvidare, i väntan på den stora rättegångsreform, som skall skänka lekmännen landet över tillbörligt inflytande på rättsskipningen, medlemskap i den enda jury, vi äga, tryckfrihetsjuryn, vara tillräckligt villkor för valbarhet, och det vare sig vederbörande insatts i juryn av åklagaren, rätten eller den tilltalade. Härigenom vinnes också en garanti för att ej partipolitiska synpunkter må vid dess tillsättning och verksamhet göra sig gällande. Landsrätten måste därvidlag följa en tradition, som så hedersamt hävdats av vissa justitieombudsmän, vilka oberoende av sin personliga åskådning — ofta ha de varit förklarade högermän — utan kränkande av någons rättmätiga krav oförskräckt hävdats folkets fri- och rättigheter.

Riksrätten bör bibehållas som högsta forum för utkrävande av statsrådets och regeringsrättens juridiska ansvarsskyldighet. Den måste emellertid genomgå en ganska ingripande förändring för att bli skickad till ett sådant verk. Det har tidigt anmärkts från riksdagsbåll och inskräpts även av en konservativ statsrättslärare, professor Kjellén, att denna rätt, vilken såsom sitt förnämsta värv har plikten att skilja i riksviktiga rättstvister mellan konungamaktens och riksdagens representanter, genom sin sammansättning gjorts ytterst partisk för den förstnämnda parten. Den bestod nämligen vid sin inrättning i

hög män och består i ganska stor utsträckning ännu av Konungens förtroendemän, som regeringen utan dom och rannsaking kan avsätta. Härtill kommer, såsom 1809 års konstitutionsutskott anmärkte, att de kollegier, varur en stor mängd av dess bisittare skola hämtas, nu väsentligt smultit tillsammans. Det synes oss riktigt, att denna domstol, för att rätt kunna fylla sin roll som skiljedomstol mellan första och andra statsmakten, förnämligast må bestå av representanter för den tredje statsmakten, domarekåren. Men för att inskräpa, att även detta rättsinstitut hämtar ursprunget till sin makt från folket, bör den till sitt flertal väljas av riksdagen och till viss del bestå av lekmän. Den kan, då den behöver tillsättas, lämpligen utses av samma elektoror som ha att välja justitieombudsmannen (och vart tredje år landsrätten). Även vid detta val böra, i syfte att partipolitisk rättsskipning må undvikas, ledamöter av riksdagen ej vara valbara.

Förbehållande oss att, därest detta vårt förslag vinner riksdagens bifall, längre fram väcka förslag angående den instruktion, som bör för landsrätten utfärdas, ävensom de övriga ändringar i lagar och författningar, som i samband med dess inrättande kunna böra vidtagas, föreslå vi alltså,

att riksdagen måtte såsom vilande antaga följande nya formuleringar av nedan nämnda grundlagsparagrafer:

Regeringsformens § 101:

»Skulle den oförmodade händelse inträffa, att regeringsrätten eller en eller flera av dess ledamöter finnas hava vid prövning av besvärsmål av egennytta, vrångvisa eller försumlighet så orätt dömt, att därigenom, emot tydlig lag och sakens utredda och behörigen styrkta förhållande, någon lidit eller kunnat lida men eller vare sig allmän eller enskild rätt blivit förfördelad, vare justitieombudsmannen pliktig ävensom justitiekanslern berättigad att vid en domstol, som riks rätt skall kallas, den felaktige under tilltal ställa samt till ansvar efter rikets lag befordra.

Denna riks rätt skall bestå av presidenten uti Svea hovrätt, vilken däruti före ordet, presidenterna uti rikets övriga hovrätter, fyra de äldsta justitieråd samt åtta av riksdagen på det sätt i riksdagsordningen

säges valda ledamöter, av vilka två skola vara lagkunnige ordinarie domare och sex lekmän. Därjämte utser riksdagen åtta på samma sätt fördelade suppleanter. Ledamöter av riksdagen må ej till ledamöter eller suppleanter i riks-rätten utses. Då justitiekanslern eller justitieombudsmannen finner sig befogad att en eller flera ledamöter under sådant tilltal ställa, äsken han hos presidenten i Svea hovrätt, såsom riks-rättens ordförande, laglig kallelse å den eller dem, som skola tilltalas. Presidenten i Svea hovrätt foga därefter anstalt om riks-rättens sammanträde, för att kallelsen utfärda och målet vidare i laglig ordning behandla. Skulle mot förmodan han detta underlåta, eller någon av de övriga förenämnda ämbetsmän undandraga sig att uti riks-rätten deltaga, stånde de för sådan uppsåtlig försummelse av deras ämbetsplikt till lagligt ansvar. Hava en eller flera av riks-rättens ledamöter laga förfall, eller finnes emot någon av dem laga jäv, skall i stället för justitieråd inkallas närmast äldste justitieråd, i stället för hovrättspresident äldsta rådet inom samma hovrätt och i stället för de av riksdagen valda ledamöterna de av riksdagen likaledes utsedda suppleanter, allt efter de röstetal, varmed de valts, eller, vid lika röstetal, efter lottens utslag, dock att lekman blott må inkallas som ersättare för lekman och lagkunnig för lagkunnig. Är presidenten i Svea hovrätt av laga förfall eller jäv hindrad, tjänstgöra i dess ställe som ordförande rättens äldste lagkunnige självskrivne ledamot. Denna domstol äge att inför öppna dörrar rannsaka de tilltalade och, sedan domen efter lag är fälld, densamma inför öppna dörrar avkunna. Ingen have makt att sådan dom ändra, Konungen dock obetaget att göra nåd, vilken likväl icke må sträcka sig till den dömdes återinsättande i rikets tjänst.»

§ 102.

»Lagtima riksdag skall vart tredje år, på sätt riksdagsordningen stadgar, tillsätta en domstol, kallad landsrätt, vilken äger att, i enlighet med den instruktion, som riksdagen för dess verksamhet utfärdar, såsom högsta instans efter gällande lag avdöma mål mot

domare och åklagare, vilka tilltalats för att hava någon olaglighet begått eller underlåtit att sina ämbetsplikter behörigen fullfölja.

Denna landsrätt skall bestå av femton ledamöter, därav nio lekman, vilka alla skola ha fullgjort domarevärv, och sex lagkunniga, dock ej sådana, vilka innehava domare- eller åklagaretjänst eller allt fort äro underkastade ansvar för sådan tjänstgöring. Av de lagkunniga ledamöterna skola minst två vara professorer vid landets juridiska fakulteter samt minst två presidenter, direktörer, byråchefer, eller råd vid rikets centrala verk. Om suppleanter gälle detsamma. Såsom ersättare för lekman må blott inkallas lekman och såsom ersättare för lagkunnig blott lagkunnig. Såsom ersättare för juris professor skall i första rummet en juris professor och såsom ersättare för ämbetsman vid rikets centrala verk i första rummet en sådan ämbetsman inkallas. Medlem av riksdagen må ej till bisittare i landsrätten väljas.

Landsrätten skall sammankallas av den ledamot, som riksdagen därtill utser, och äge att själv utse sin ordförande. Ämbetsman, som utan laga förfall eller jäv undandrager sig att uti landsrätten deltaga, stånde för försummelse av sin ämbetsplikt lagligt ansvar. Rannsaking skall äga rum och dom avkuunas inför öppna dörrar. Ingen have makt att sådan dom ändra, Konungen dock obetaget att göra nåd, vilken likväl icke må sträcka sig till den dömdes återinsättande i rikets tjänst.

Justitieombudsmannen vare pliktig ävensom justitiekanslern berättigad att inför denna landsrätt åtala den domare eller åklagare, som av egennytta, vrångvishet eller försumlighet så orätt dömt eller åtalat, att någon lidit eller kunnat lida allvarligt men eller vare sig allmän eller enskild rätt blivit förfördelad. Rätt att väcka åtal tillkommer ock den som genom sådan dom eller sådant åtal förfördelad blivit.»

Vidare föreslå vi,

att riksdagen måtte såsom vilande antaga den grundlagsändringen, att till riksdagsordningen, § 68, fogas ett tillägg av följande lydelse:

»Till följd av regeringsformens § 102 skall lagtima riksdag vart tredje år tillsätta en domstol, kallad landsrätt, vilken äger att, i enlighet med den instruktion, som riksdagen för dess verksamhet utfärdar, såsom högsta instans efter gällande lag avdöma mål mot domare och åklagare, vilka tilltalats för att hava någon olaglighet begått eller underlåtit att sina ämbetsplikter behörigen fullfölja.

Landsrätten skall väljas av de valmän, som riksdagen nämnt i och för val av justitie- och militieombudsman. Valet skall förrättas inom 3 dagar efter valet av justitie- och militieombudsman, och må valmännen ej åtskiljas, förrän valet är fulländat. Vid omröstning, som skall äga rum med slutna sedlar, utses lekmännen och de lagkunniga särskilt för sig, och skall inom sistnämnda grupp varje valsedel för att godkännas upptaga namnen på minst två professorer vid landets universitet samt minst två administrativa ämbetsmän av den karaktär, som i regeringsformens § 102 säges. Vid lika röstetal skilje lotten. De 15 suppleanter, vilka jämlikt regeringsformen § 102 skola väljas, utses samma dag och efter samma grunder som de ordinarie ledamöterna. Dessliques skall valnämnden samma dag utse sammankallande ledamot av landsrätten.

Skall den i regeringsformen § 101 omtalade riksrätten träda i verksamhet, då skola de ledamöter, som riksdagen äger att däri tillsätta, utses av de valmän, som riksdagen nämnt i och för val av justitie- och militieombudsman, och skola även därvid lekmän och lagkunniga genom särskilda omröstningar utses. Vid lika röstetal skilje lotten. På samma dag och på samma sätt utses de suppleanter riksdagen äger tillsätta.

Stockholm den 21 januari 1920.

Fabian Månsson.

Alfred Werner.