

Nr 127.

Av herr **Luterkort**, i anledning av Kungl. Maj:ts i statsverkspropositionen gjorda framställning angående föredragande i regeringsrätten.

Uti statsverkspropositionen har Kungl. Maj:t föreslagit riksdagen att till avlöande av föredragande i regeringsrätten under *andra huvudtiteln* uppföra ett ordinarie förslagsanslag å 94,500 kronor.

Av chefens för justitiedepartementet anförande till statsrådsprotokollet den 7 januari 1926 rörande anslagen för budgetåret 1926—1927 till nämnda departement framgår, att förslaget att å *andra huvudtiteln* uppföra ett anslag för avlöande av föredragande i regeringsrätten av *samtliga departements* regeringsrättsärenden innebär en omläggning av den nuvarande ordningen för nämnda ärendens beredande och föredragning.

Enligt 25 § regeringsformen skola de i regeringsrätten förekommande ärenden till föredragning och avgörande beredas *i det departement, vartill de enligt gällande fördelning höra*. I lagen om regeringsrätten, § 5, är stadgat, att föredragande i regeringsrätten skall enligt Kungl. Maj:ts bestämmande vara *ämbets- eller tjänsteman i det statsdepartement, vartill det ärende, som skall föredragas, enligt stadgad fördelning hör*. Vid regeringsrättens tillkomst avsågs att regelmässig föredragning skulle ske av samtliga kansliråd var och en för sin byrå. Ifrån en sådan anordning, som ju i hög grad markerar regeringsrättsärendenas anknytning till arbetet inom vederbörande departement, har utvecklingen sedermera, givetvis huvudsakligast på grund av dessa ärendens anhopning, gått i den riktningen, att desammas beredande och föredragning skiljts ifrån departementsärendenas beredning och, såsom departementschefen uppgivit, "så långt det varit möjligt specialiserats på särskilda tjänstemän". Inom departementen hava inrättats ordinarie kanslirådsbefattningar (byråchefer) för föredragningen i regeringsrätten. Dylika finnas nu i försvars-, social-, finans- och ecklesiastikdepartementen. I kommunikationsdepartementet finnes för samma ändamål anställd en extra byråchef. I såväl justitie- som jordbruksdepartementet upptages ett kansliråd och i handelsdepartementet en andre kanslisekreterare till väsentlig del av arbetstiden av regeringsrättsärenden.

Den förändring av den nu tillämpade ordningen för föredragningen i regeringsrätten, vilken förutsattes i statsverkspropositionen ävensom i Kungl. Maj:ts proposition nr 8 om ändrad lydelse av 5 § i lagen om Kungl. Maj:ts regeringsrätt, innebär i korthet, att under det att regeringsrättsärendena förberetts och

föredragits av *ordinarie* ämbetsmän inom vederbörande departement nämnda arbete skulle komma att åvila befattningshavare, vilka skulle tillsättas "på förordnande på viss tid och icke, såsom nu är fallet med de ordinarie regeringsrättsföredragandena, medelst fullmakt". Härav skulle följa, att, för att den grupp av föredragande, vilken stode till förfogande, skulle kunna rationellt utnyttjas, t. ex. att en föredragande kunde föredraga för flera departement, förordnandena såsom föredragande i regeringsrätten skulle meddelas allenast på justitieministerns förslag. Förslaget synes med andra ord avse upprättande av någon slags nedre justitierevision för regeringsrättsärendena, något som framträder särskilt tydligt därigenom, att departementschefen och regeringsrätten uppenbarligen avse en förändring av själva *sättet* för föredragningen inför regeringsrätten till överensstämmelse med det i högsta domstolen tillämpade föredragnings sätt. Departementschefen har uttryckligen förklarat, att, för att en lättnad av regeringsrådets kontrolläsning av akterna skall vinnas, av föredragande bör i den mån så visar sig lämpligt — på sätt städse sker vid föredragningen i högsta domstolen — "upprättas fullständig föredragningspromemoria, innefattande allt, som är av relevans i målet".

En närmare granskning av det framförda förslaget till omorganisation av regeringsrättsärendenas förberedande behandling synes icke kunna övertyga därom, att förslaget vilar på riktiga grunder eller ens att detsamma är ägnat att undanröja de olägenheter, som däri påtalats.

Att t. ex. en i överensstämmelse med förslaget förändrad föredragningsordning skulle åstadkomma den effekt, som i statsverkspropositionen antagits, synes vara fullkomligt obestyrkt. Men med än mindre fog lär det kunna påstås, att, med bibehållande i princip av den nuvarande ordningen, ett motsvarande resultat icke skulle kunna uppnås, särskilt om jämväl under dylik förutsättning den väl viktigaste faktorn, ökning i regeringsrättens sessionstider, kombinerades med andra, efter utredning, nödigbefunna, rationella reformer med avseende å regeringsrättsarbetet.

Till dylika reformer torde enligt min bestämda uppfattning icke böra räknas förslaget om införande av den fullständiga promemorieskrivningen för regeringsrättsföredragningen. Inom den civiliserade världen lär det motstycke till denna inom vår högsta domstol tillämpade arbetsform icke förekomma, och för ett mycket stort antal av dem, som någon tid sysslat med dylik promemorieskrivning, torde nog kvarstå minnet av ett arbete i hög grad ägnat att medföra slöseri med människornas mekaniska arbetskrafter på bekostnad av deras andligen producerande själsförmögenheter. Och — vad som i detta sammanhang är av större betydelse — även om den fullständiga promemorieskrivningen kan hava sitt berättigande vid föredragning av det processmaterial, som föreligger samlat i underrättsprotokoll och som — väsentligen — är det enda, som under nuvarande rättegångsordning kan läggas till grund för högsta domstolens avgöranden i rättegångsmålen, äro regeringsrättsärendena ingalunda av beskaffenhet att betinga en motsvarande föredragnings teknik. Det synes icke vara riktigt att,

såsom departementschefen anfört (sid. 16: 2 st.), regeringsrättens ställning som landets högsta *administrativa* domstol skulle föranleda arbetsformer, som nära anslöte sig till de former för handläggningen, som utbildats inom våra överrätter. Praxis synes snarare utvisa motsatsen; och detta beror givetvis just på skillnaden emellan judiciell och administrativ högsta domstol. Det kan givetvis aldrig föreligga samma anledning att i en föredragningspromemoria rörande ett administrativt ärende, däri huvudparten av materialet ofta utgöres av utlåtanden eller skrifter från olika myndigheter, i en föredragningspromemoria avskrivna större eller mindre delar av dylika utlåtanden eller skrifter, som att t. ex. i ett rättegångsmål i koncentrerad form återgiva innebörden av vittnesmål o. dyl. Härtill kommer dels att, där exempelvis sammandrag av siffermaterial eller annan koncentrerad av materialet i målet befinnes nödvändig för en föredragning, sådant uppenbarligen alltid *måste* av en god föredragande presteras och dels att det väl även i revisionssekreterareföredragningen allt mer och mer framstår såsom ett parternas berättigade krav att få sina framställningar i vidast möjliga mån *obeskuret* föredragna. Ur sistnämnda synpunkt måste den tänkta reformen i detta hänseende snarast få betraktas såsom otidsenlig.

Olikheten med avseende å själva föredragningsformen vid rättegångs- och administrativa mål föreligger jämväl beträffande de personliga kvalifikationerna hos föredragandena. För min del vågar jag ifrågasätta, huruvida verkligen revisionssekreterareutbildningen, eller rättare sagt, hovrättsutbildningen är den, som erfordras för de blivande föredragandena i regeringsrätten.

Departementschefens yttrande till statsrådsprotokollet lämnar icke tillräcklig ledning för att avgöra, huru departementschefen tänkt sig rekryteringen av den nya regeringsrättens "nedre revision". Det angives, att det måste vara lämpligt (sid. 17: 5 st.) att för ändamålet tillgodogöra sig yngre dugande förmågor inom administrationen samt att ej låta uppdraget såsom föredragande i regeringsrätten innebära en slutpost för vederbörande, utan allenast vara ett led i befordringsfrågan — "vilket dock ej bör utesluta att i vissa fall även ordinarie kansliråd kunna erhålla förordnande såsom regeringsrättsföredragande". Departementschefen tillägger: "Genom berörda anordning kommer kåren av regeringsrättsföredragande att successivt förnyas. Den goda erfarenhet man inom högsta domstolen gjort av det nu i nedre justitierevisionen i praktiken tillämpade cirkulationssystemet låter förmoda, att en liknande anordning skulle vara av värde även för regeringsrättens del. Det är också att märka, att man för ett fleral av de mera krävande befattningarna inom administrationen under de senare åren tillämpat anordningen med förordnande på viss tid eller tillsvidare."

Det återgivna uttalandet till statsrådsprotokollet synes mig i flera avseenden anmärkningsvärt. Vad den sista satsen beträffar, torde få anmärkas, att i den mån förordnandesystem använts å krävande platser inom administrationen detta väl ändock *icke* skett i syfte att en verkligt dugande ämbetsman icke skulle så länge som möjligt bibehållas vid befattningen. Cirkulationssystem beträffande viktiga och krävande befattningar lär nu som tillförne få anses mindre till-

fredsställande ur det allmännas synpunkt. Att några särskilt goda erfarenheter av ett cirkulationssystem inom nedre justitierevisionen skulle föreligga, lärerså mycket mera kunna betvivlas som det åtminstone ingalunda är klart, vad som avses med uttalandet om ett sådant system i justitierevisionen. Enligt min uppfattning synes i varje fall ett cirkulationssystem vara i än mindre mån önskvärt beträffande regeringsrättsärendena. Att vidkommande *administrativa* ärenden den genom långvarig tjänstgöring inom vederbörande departement förvärvade specialkunskapen även måste anses utgöra ett tungt vägande skäl för upprätthållande just av *kontinuitet* i föredragningsbefattningarna lärerså vara obestriddigt. Att tillvarataga den vad man skulle kunna kalla departementala erfarenheten synes hava varit ett viktigt önskemål vid det första organiserandet av regeringsrättsärendenas förberedande behandling. Och fråga är, om icke just detta varit en huvudtanke vid avfattandet av de ursprungliga bestämmelserna angående regeringsrätten. Vad Hj. L. Hammarskjöld i sitt av departementschefen citerade betänkande anfört emot förslaget att inrätta ett särskilt ämbetsverk, motsvarande nedre justitierevisionen, giver stöd åt sådant antagande. Och är det samma, riktigt, kan i varje fall ifrågasättas, huruvida icke den föreslagna reformen står i strid icke blott mot *ordalydelsen* i 25 § regeringsformen utan mot grunderna för samma grundlagsbestämmelse. Något moment till tryggnad av beröringen mellan vederbörande departement och regeringsrättsföredraganden kan väl ändock icke anses ligga däri, att denne, såsom departementschefen yttrat, får sig anvisat tjänsterum inom det departement, till vilket han huvudsakligen hör.

Även om departementschefens uttalande rörande rekryteringsfrågan icke giver direkt anledning till dylika farhågor, måste, enligt mitt förmenande, den ifrågasatta reformen särskilt med hänsyn till den åsyftade förändringen av föredragnings sättet innebära vissa risker för en *byråkratisering* av regeringsrättsförfarandet. Tillräckliga skäl synas mig icke vara anförda för förläggandet till justitiedepartementet av hela denna nyupprättade "justitierevision", en anordning som i stället möjligen *kan komma* att i en närmare eller fjärrare framtid medföra ett ökat utrymme inom administrationen för den formella juridiken på bekostnad av sunt förnuft och saklig kompetens.

Med vad jag anfört har jag givetvis icke velat bestrida, att den nu tillämpade ordningen för regeringsrättsärendenas beredande och föredragning lider av betydande brister, vilka snarast möjligt böra avhjälpas, men framför allt icke att åtgärder oundgängligen måste vidtagas för nedbringande av den stora arbetsbalansen hos regeringsrätten. Berörda förhållanden böra likväl icke föranleda antagande av nya organisationsformer gent emot vilka kunna resas sådana betänkligheter som dem, varåt jag ovan givit uttryck, och detta så mycket mindre, som, enligt vad förut anmärkts, den i ärendet förebragta utredningen icke förmår övertyga om att reformens huvudsyfte, balansens nedbringande,

skulle kunna genom reformen realiseras. Utredningen synes för övrigt böra betraktas såsom bristfällig och av sådan beskaffenhet, att de ledamöter av riksdagen, vilka icke äga speciell kunskap om hithörande förhållanden, näppeligen å densamma kunna grunda en självständig uppfattning i ärendet. Enligt min uppfattning torde de ifrågakomna, synnerligen betydelsefulla spörsmålen rörande vår administrativa högsta domstol böra göras till föremål för en mera grundlig och mångsidig undersökning. Förslagen till en eventuell omdaning av arbetssätt m. m. torde böra grundas icke *allenast* på regeringsrättens ledamöters egen uppfattning, utan böra i utredningen jämväl andra taga del och därunder erhålla tillfälle till problemets studerande. Det torde exempelvis icke vara ur vägen, att någon eller några av dem, vilka utom regeringsrättens ledamöter hava personlig erfarenhet av regeringsrättsarbetet (nuvarande föredragande), lämnas tillfälle att deltaga i överläggningar och i utlåtande i ämnet. Den av mig åsyftade förnyade utredningen synes utan svårighet kunna så bedrivas, att frågan ånyo må kunna föreläggas 1927 års riksdag.

Under framhållande till sist att den antagna besparingen i den föreslagna nya anordningen, 33,000 kronor, icke kan anses vara av sådan betydelse, att på grund av densamma väsentliga sakliga invändningar emot förslaget böra åsidosättas, tillåter jag mig att hemställa,

1:o) att vad Kungl. Maj:t under andra huvudtiteln och rubriken "Föredragande i regeringsrätten" föreslagit icke måtte av riksdagen bifallas;

2:o) att, under förutsättning av bifall till min under 1:o) härövan gjorda hemställan, i riksstaten för budgetåret 1926—1927 måtte under vederbörande huvudtitlar uppföras enahanda anslag till föredragande i regeringsrätten, som varit uppförda i den för budgetåret 1925—1926 av riksdagen antagna stat;

3:o) att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att Kungl. Maj:t måtte låta verkställa utredning rörande ordningen för beredande och föredragning av ärenden i regeringsrätten samt för 1927 års riksdag framlägga det förslag, vartill sådan utredning kan giva anledning.

Stockholm den 21 januari 1926.

S. Luterkort.