

Nr 20.*Utlåtande i anledning av väckt motion angående utredning om stadsdomstolarnas förstatligande.*

I en inom andra kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 204, vilken behandlats av första lagutskottet, har herr *Larsson* i Stockholm hemställt, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om utredning, i huvudsaklig anslutning till vad här ovan anförts, rörande stadsdomstolarnas förstatligande och därmed sammanhängande spörsmål samt för riksdagen framlägga de förslag vartill utredningen kan giva anledning».

Till stöd för sitt yrkande har motionären väsentligen anført följande:

I princip har allmän enighet rätt därom, att domstolsväsendet i sin helhet böra vara statligt. Att borgmästare och råd alltjämt ansvara för rättskipningen i första instans inom magistratstädernas jurisdiktionsområden måste anses utgöra en visserligen historiskt förklarlig men numera föråldrad ordning, vilken vid lämplig tidpunkt bör få vika för samma ordning, som gäller inom riket i övrigt. Denna tidpunkt synes nu vara inne.

En enhetlig, landets alla domare omfattande befordringsgång är efter processreformens genomförande särskilt angelägen, men den dubbla domstolsorganisationen lägger hinder i vägen härför. Väl har på senare år i ökad omfattning förekommit, att jurister från den statliga karriären efter städernas val övergått till borgmästarämbeten, men förflyttningar från kommunal till statlig domartjänst äro alltjämt sällsynta. Jämväl mellan de olika stadsdomstolarna är omflyttningen ringa.

I allt större utsträckning bestämmas löne- och tjänstevillkor efter förhandlingar mellan de enhetligt organiserade juristerna och deras olika, statliga och kommunala arbetsgivare; även detta förhållande talar, såsom erfarenheten givit vid handen, med styrka för ett förenhetligande av domstolsväsendet i statlig regi.

Rådhusrätten är tillika magistrat och har i sådan egenskap alltjämt vissa kommunala och statligt administrativa uppgifter. De förra torde snart nog komma att upphöra. Härmed bortfaller det viktigaste återstående skälet för ett kommunalt inflytande å magistratens rekrytering — bortsett från det förhållandet att städerna, så länge de bekosta magistraten, givetvis hava krav å viss medbestämmanderätt vid dess sammansättning. Magistratens statligt administrativa bestyr torde utan några större svårigheter, med bevarande av behörigt kommunalt inflytande, kunna överföras å andra organ.

Genom den starka tillväxten av landsrättsstädernas antal och folkmängd under senare årtionden har den här förordade ordningen i själva verket kommit att successivt genomföras för en stor del av landets stadsbefolkning. Redan nu ligger flertalet städer under landsrätt. Några olägenheter härav hava icke framträtt; tvärtom torde belåtenheten med denna ordning i olika hänseenden vara allmän. Även relativt stora städer, nyskapade eller

förlagda under landsrätt, äro sålunda undantagna från förpliktelsen att hålla magistrat och rådhusrätt.

Enligt Kungl. Maj:ts förslag till årets riksdag skall Solna stad, med ett invånarantal av 37 000, liksom magistratstäderna bilda egen domsaga, men naturligtvis liksom tidigare under landsrätt. Den nya häradsrätten kommer alltså att utgöra den första statliga stadsdomstolen. Med denna nya stadstyp, stad med egen ehuru statlig domstol, framträder det principlösa i den rådande ordningen i särskilt bjärt dager.

I samband med frågan om stadsdomstolarnas förststatligande torde även den segslitna frågan om vissa städers historiskt betingade, särskilda rättigheter och förmåner komma att upptagas. Därvid må beaktas, att skyldigheten att bekosta rättsskipningen icke historiskt eller rättsligt betingats av några särskilda förmåner för vederbörande stad, exempelvis tolagsersättning; flera magistratstäder sakna sistnämnda förmån. Också ha vissa mindre städer, senast Karlshamn, förlagts under landsrätt med bibehållen rätt till den staden tillförsäkrade tolagsersättningen.

De svårigheter av finansiell art, som — enligt vad 1943 års riksdag uttalade — kunna möta den här förordade reformen, torde icke böra tillmätas alltför stor betydelse. Om någon ökning av det allmännas utgifter kan det ju icke bli va tal, allenast om en överflyttning av utgifter från den kommunala till den statliga budgeten.

Beträffande motiveringen i övrigt för motionärens hemställan får utskottet hänvisa till motionen.

Gällande rätt m. m.

Enligt 1 kap. 1 § *rättegångsbalken* utgöres allmän underrätt på landet och i stad, som hör till domsaga, av häradsrätt samt i annan stad av rådhusrätt. För rättsskipningen i rådhusrätt skola jämlikt 10 § samma kapitel finnas borgmästare och rådmän samt, om göromålen kräva det, en eller flera assessorer, vilka alla skola vara lagfarna domare. Rådhusrätt kan vara delad i avdelningar. Närmare bestämmelser om organisationen vid rådhusrätterna meddelas i stadgor eller arbetsordningar, som Kungl. Maj:t fastställer för varje rådhusrätt.

Enligt 1 kap. 11 § *rättegångsbalken* är rådhusrätt domför med tre lagfarna ledamöter. I mål om ansvar för brott, varå kan följa straffarbete i två år eller därutöver, skall rådhusrätten bestå av en lagfaren domare och nämnd. I nämnden skola enligt följande paragraf sitta minst sju och högst nio nämndemän. I vissa andra i nyssnämnda 11 § närmare angivna fall är rådhusrätten domför med endast en lagfaren domare.

Samtliga kostnader för rådhusrätt åvila av ålder vederbörande stad. Rörande de särskilda ersättningar, som i vissa fall staten erlägger till städerna, får utskottet hänvisa till vad anföres nedan å s. 10—11.

I städer, som erhållit stadsrättigheter efter 1904, ha icke i något fall inrättats nya rådhusrätter, utan städerna ha i judiciellt hänseende kvarblivit inom den domsaga, de tidigare tillhört. Vidare ha med stöd av särskild lagstiftning en rad mindre städer, som tidigare haft egen jurisdiktion, efter

hand lagts under landsrätt. I förevarande hänseende gäller för närvarande *lagen den 17 juni 1932 om stads och landsbygds förenande i judiciellt avseende*. I 1 § stadgas, att på framställning av stadsfullmäktige eller eljest med deras samtycke äger Kungl. Maj:t förordna, att rådhusrätt i stad skall upphöra och staden i judiciellt avseende förenas med domsaga. Beträffande stad, där domstols- och magistratsgöromålen ej bereda sysselsättning åt, förutom borgmästaren, minst två lagfarna ledamöter i rådhusrätten, må Kungl. Maj:t enligt 2 § även utan stadsfullmäktiges samtycke meddela förordnande om rådhusrättens upphörande och stadens förenande med domsaga. Har sådant förordnande meddelats, skall staden åliggande skyldighet beträffande avlöning till innehavare av befattning, som genom rådhusrättens upphörande indrages, och pension till honom och hans familj övertagas av statsverket. Uppstår för staden utgift genom förpliktelse att bidra till hållande av tingshus eller genom inrättande av nya tjänster eller eljest för stadens förvaltning, eller nödgas staden avstå från inkomst eller rättighet, skall, såvitt ej utgiften eller förlusten motsvaras av besparing eller annan ekonomisk förmån, som beredes staden genom rådhusrättens upphörande, sådan utgift och förlust ersättas av statsverket. Frågan om landsrättsläggning förutsättes skola upplagas vid uppkommande vakanser. I 4 § föreskrives därför, att när borgmästartjänsten eller tjänst såsom lagfaren ledamot av rådhusrätten blivit ledig i stad, i vars rådhusrätt, förutom borgmästaren, ej sitta flera än två lagfarna ledamöter, det åligger magistraten att ofördröjligen göra anmälan därom hos Kungl. Maj:t, varefter med tjänstens återbesättande skall anstå, intill dess Kungl. Maj:t annorlunda förordnar.

I enlighet med vad utskottet förutsatte i sitt utlåtande nr 26 till 1945 års riksdag, då vissa ändringar i förenämnda lag om stads och landsbygds förenande i judiciellt avseende vidtogos, har indragningen av de smärre rådhusrätterna försiggått i snabbare takt under senare år. Vid förenämnda utlåtande fanns fogad såsom Bilaga B en förteckning över städer, i vilkas rådhusrätt borgmästaren var ensam lagfaren ledamot eller jämte honom fanns allenast en lagfaren ledamot. Denna förteckning upptog då 31 rådhusrätter. Numera återstå allenast åtta rådhusrätter, i vilka borgmästaren är ensam lagfaren ledamot eller jämte honom finnes allenast en lagfaren ledamot. Beträffande tre av dessa har dock beslut om landsrättsläggning fattats. Av de återstående fem städerna är en residensstad, medan frågan om landsrättsläggning av övriga fyra städer ännu icke avgjorts.

Historik.

Processkommissionen tog i sitt betänkande angående rättegångsväsendets ombildning, första delen (SOU 1926: 31), ställning till frågan om stadsdomstolarnas förstatligande och yttrade i denna fråga i huvudsak följande.

Ett för vårt domstolsväsen utmärkande drag är den skillnad mellan land och stad, som, såvitt angår rättsskipningen i första instans, äger rum. Denna dualism sammanhänger på det närmaste med städernas självstyrelse, med stöd av vilken varje stad själv haft att både ordna och bekosta rättsskipningen inom staden. Denna städernas judiciella avskildhet från landsbygden berodde i äldre tider på hela det svenska samhällsskickets natur och städernas allmänna ställning i samhället. Med de genomgripande förändringar, som härutinnan försiggått, har emellertid också läget för städerna så småningom blivit ett annat. När samhället icke längre vilar på de förr härskande ståndsidéerna, den principiella skillnaden i privaträttsligt hänseende mellan stadsrätt och landsrätt upphört och den städerna tillerkända monopolställningen på stadsmannanåringarnas område upphävt, hava grunderna för denna städernas särställning fallit bort. Detta framträder också däri, att på landsbygden talrika samhällen uppstått, som till sin sociala och ekonomiska struktur äro likartade med städerna, under det att många städer nedsjunkit till betydelselöshet.

Sedan grunden för städernas särskilda jurisdiktion numera bortfallit, måste enligt kommissionens mening därav först och främst följa, att städernas inflytande på ordnandet av deras domstolar och deras däremot svarande plikt att även bekosta dem upphörde. Som på landsbygden måste denna angelägenhet bliva statens. Rättsskipningens ordnande och bekostande vore också enligt nu rådande samhällsuppfattning såväl för stad som för landsbygd en statens uppgift, icke en kommunal uppgift.

De fördelar, som skulle följa av en enhetlig underrättsorganisation, angåvos av processkommissionen på följande sätt:

Genom åtgärder i nämnda riktning kan åvägabringas ett vida rationellare utnyttjande av de arbetskrafter, som ägna sig åt domarkallet, än vad nu är möjligt, och en önskvärd utjämning av olika arbetsmått i olika domstolar kan genomföras. Om sålunda en mindre eller medelstor stad med en rådstuvurätt, vars arbetskrafter icke till fullo utnyttjas, förenas med kringliggande lantdomsaga, äro uppenberligen betydande fördelar i organisatoriskt hänseende att vinna för rättsskipningen. I de minsta städerna måste också en avsevärd förkovran av rättsskipningen kunna väntas av en dylik anordning. Domargöromålen äro där, som förut framhållits, ofta så få och så betydelselösa, att domarens intresse och förmåga måste förslappas, vilket naturligtvis kan menligt återverka på domaruppgiftens fyllande. Upprätthållandet av egen domstol i dessa städer innebär ofta också ett betänkligt slöseri med andliga och materiella tillgångar. En olägenhet av den nuvarande anordningen är, att städernas domare tillsättas efter andra grunder och delvis av andra myndigheter än landsbygdens. Därmed uppstå två skilda domarkårer, mellan vilka icke nödig växling äger rum. Jämväl i detta hänseende skulle reformen medföra värdefulla förbättringar.

Rörande underrättsorganisationen efter en sammanslagning av stads- och lantdomstolarna uttalade sig processkommissionen som följer:

Om städernas egen jurisdiktion upphör och staten övertar rättsskipningens besörjande jämväl i städerna samt stad och landsbygd därvid i de fall, där så finnes lämpligt, förenas till gemensam domsaga, behöver detta icke med nödvändighet medföra, att underrätterna i hela landet ordnas efter fullkomligt enahanda grunder, så att icke någon olikhet får finnas mellan underrätten i en stad och underrätten på landsbygden. I den utsträckning stad och land sammanslås till gemensamt tingslag med gemensam domstol,

blir en sådan olikhet visserligen utesluten, men de här angivna utgångspunkterna hindra, som redan antytts, icke, att en stad bildar eget tingslag inom en med landsbygd gemensam domsaga eller att, där så kräves, stad utgör egen domsaga. Genomförandet av någondera av dessa anordningar öppnar tydligen möjlighet att inom vissa gränser sammansätta underrätten på olika sätt i staden och på landsbygden. Därest, trots det att grunderna för städernas rätt till egen jurisdiktion numera bortfallit, en undersökning likväl visar, att förhållandena påkalla sådana olikheter, kunna dessa alltså inrymmas inom ifrågakarande organisation. På själva stommen till underrätterna kunna dessa olikheter emellertid icke inverka. Vissa gemensamma drag måste alltid sammanhålla alla sålunda av staten uppehållna underrätter till en enhetlig typ, i vilken vissa organisatoriska variationer medgivas.

Slutligen erinrade kommissionen om att med statens övertagande av rättskipningen i städerna måste följa, att det nu existerande sambandet mellan rättsskipningen och förvaltningen i städerna upphörde. Den nuvarande magistraten, vilken i regel tillika utgjorde rådstuvurätten, försvunne. Därvid uppstode spørsmålet, vart de kommunala och administrativa uppgifter, som nu åläge magistraten, skulle förläggas. Likaså måste det ekonomiska mellanhavande mellan städerna och staten, som därigenom uppkomme, vinna sin lösning. På nu nämnda spørsmål ansåge sig processkommissionen icke ha att närmare ingå.

Över processkommissionens betänkande inhämtades *lagrådets* utlåtande (SOU 1928: 19). Däri berördes även förevarande fråga.

Ur olika synpunkter är det uppenbarligen det riktiga att förbinda domsagornas omreglering med åtgärden att i stor utsträckning förena stad och landsbygd under gemensam jurisdiktion. Principfrågan om rättsskipning skall vara en statens eller en kommunens angelägenhet är i själva verket längesedan utdebatterad och behöver här ej närmare avhandlas; den i ett yttrande framställda åsikten att gällande ordning vore att respektera såsom, låt vara ej formaliter, ett städernas privilegium förtjänar desto mindre avseende som de rättssökande i stor utsträckning ej tillhöra den kommun, där jurisdiktionen utövas. Den med den kommunala rättsskipningen förenade grundsatsen om domarebeställningars besättande genom val är dessutom av synnerligen betänklig art och kan lätt leda utvecklingen på de farligaste avvägar.

Orsakerna till att emellertid hittills även i fråga om helt små städer, som otvivelaktigt varken äro ägnade att utgöra egen domkrets eller äga ekonomiska resurser att bereda avlöningar åt kompetenta domare, motståndet mot en förändring framträtt med sådan styrka som fallet är, torde vara av flera slag. Måhända har det föga lyckliga, missvisande och för stadens ambition sårande talesättet: »lägga stad under landsrätt» icke haft så litet att betyda. Långt större inverkan måste naturligen dock tilläggas mera reala faktorer än den nämnda, och därvid väl i främsta rummet det, med undantag blott för de största städerna, av ålder tillämpade sambandet mellan jurisdiktion och kommunal administration. Man torde befara att om den förra övertages av staten, därav skall följa en dekapitering eller fördyring av den senare. Det är också oförnekligt, att här är fråga om en i många riktningar rätt djupt ingripande förändring och att särskilt övergången skall vålla åtskilligt besvär och bekymmer. Ställd inför nöd-

vändigheten skall man dock utan tvivel finna situationen långt bättre än obenägenheten för ändringar tidigare intalat; och ur rättsordningens synpunkt är omläggningen ett intresse av högsta vikt. Ty just det omförmälda sambruket har otvivelaktigt redan under nuvarande förhållanden ingalunda varit så lyckligt för rättsväsendet, vilket långt ifrån alltid dragit den bättre lotten. Hänsyn till angelägenheten att vinna en i domarevärv erfaren och framstående kraft har, enligt vad nogsamst är känt, i talrika fall icke varit den dominerande synpunkten vid borgmästare- och rådmansval; och de mångahanda administrativa uppgifterna ha ofta så tagit funktionärernas tid och intresse i anspråk, att domarevärvet framstått som en relativt underordnad bisyssla. I sådana ej sällsynta fall, där skolningen varit ringa och ensidig och domkretsens obetydliga omfång och invånareantal giver föga tillfälle att öva förmågan på mera krävande uppgifter, kan resultatet ej bliva tillfredsställande. Men även i något större stadssamhäl- len bliva förutsättningarna ogynnsamma för utdanande av sådana förhandlingsledare, som det nya rättegångsskicket kräver.

Då för 1931 års riksdag framlades proposition, nr 80, angående huvudgrunderna för en rättegångsreform, sköt emellertid *föredragande departementschefen, dåvarande statsrådet Gärde*, frågan om stadsdomstolarnas förstatligande på framtiden. Han yttrade därom följande:

Av den redogörelse för vårt nuvarande rättegångsväsen, som jag i början av mitt anförande lämnat, torde framgå, att de brister, som för närvarande vidlåda detsamma, mindre äro att söka i själva organisationen än i rättegångens inre gestaltning eller med andra ord i själva förfarandet. Ansluter man sig till denna uppfattning samt låter reformen i första hand gälla förfarandet och så att säga ske inifrån, begränsas såsom en följd härav de organisatoriska åtgärderna till sådana, som kunna anses stå i mera nödvändigt samband med förfarandet och äro ägnade att bereda erforderligt utrymme åt de nya förhandlingsprinciperna. En dylik begränsning torde vara desto mera önskvärd som de organisatoriska förändringar, vilka ifrågasatts, äro av den omfattande och på olika områden djupt ingripande beskaffenhet, att deras genomförande med all sannolikhet skulle komma att undanskjuta reformförslagets förverkligande till en oviss framtid. Ur olika synpunkter vore en sådan utveckling i hög grad att beklaga. De brister, som vidlåda det nuvarande förfarandet, äro dock så djupgående och av den betydelse för rättegångsförfarandets viktigaste egenskap, dess säkerhet, att med en reform icke bör anstå längre än som nödvändigt betingas av förhållandena. Mot att nu skrida till en mera vittgående omläggning av organisationen talar också, att lämpligheten av en sådan omläggning alltid måste te sig som skäligen oviss, innan någon erfarenhet vunnits rörande de nya arbetsuppgifter, som komma att åvila domstolarna. Därest man från nu angivna utgångspunkter uppställer frågan, huruvida den nuvarande domstolsorganisationen är skickad att uppbära ett muntligt, koncentrerat förfarande, synes svaret icke behöva bliva allt för ogynnsamt.

Av en inom första kammaren av herr Lindhagen väckt motion, nr 227, föranleddes *särskilda utskottet*, som behandlade propositionen och däröver avgav utlåtande nr 1, att närmare beröra denna fråga. Utskottet instämde därvid i allt väsentligt med departementschefen.

Någon meningsskiljaktighet torde icke råda därom, att såsom departementschefen antytt rättsskipningens ordnande och bekostande är en statens angelägenhet, ävensom att de samhällsförhållanden, som i äldre tid

motiverade, att städerna i judiciellt hänseende intogo en särställning, numera bortfallit. Utskottet kan därför i princip ansluta sig till det i herr Lindhagens motion gjorda uttalandet, att rättsskipningen i städerna bör övertagas av staten. Däremot kan utskottet icke biträda samme motionärs uppfattning, att en dylik förändring bör genomföras i samband med den nu ifrågasatta rättegångsreformen. Det lär näppeligen med fog kunna göras gällande, att städernas domstolar i allmänhet skulle komma att sakna förmåga att handha ett förbättrat förfarande och att med hänsyn därtill ett förstatligande av rättsskipningen är nödvändigt. På sätt departementschefen framhållit bör i första hand undersökas, huruvida de olägenheter, som vidlåda den särskilda stadsjurisdiktionen, äro av den art, att de icke kunna avhjälpas på annan väg. Såsom en svaghet hos den nuvarande ordningen har anförts, att den — utom i de största städerna — förekommande sammankopplingen av rättsskipning och förvaltning länder till skada för rättsväsendet. Även om denna anmärkning äger ett visst berättigande, lär det ej vara erforderligt att med hänsyn härtill genomföra en avlösning av den särskilda stadsjurisdiktionen. Mera vägande äro de erinringar, som framställts mot den nu tillämpade ordningen för tillsättande av städernas domare. Denna ordning kan såsom redan berörts icke anses i erforderlig mån trygga en god rekrytering och lägger hinder i vägen för skapande av ett enhetligt domarstånd. Emellertid torde såsom departementschefen framhållit det icke vara nödvändigt att för undanröjande av dessa brister förstatliga rättsskipningen i städerna. En tillfredsställande lösning torde, åtminstone tills vidare, kunna vinnas genom en reform av ordningen för stadsdomarnas tillsättande. Ehuru utskottet sålunda finner, att ett allmänt överförande till staten av rättsskipningen i städerna icke påkallas av rättegångsreformens genomförande, ansluter sig utskottet till departementschefens uppfattning, att åtgärder i detta syfte äro nödvändiga beträffande de mindre städerna.

Förslag till ny rättegångsbalk förelades 1942 års riksdag genom proposition nr 5. *Föredragande departementschefen, dåvarande statsrådet Westman*, anknöt till vad som enligt det nyss sagda anfördes vid 1931 års riksdag. Enligt hans mening hänförde sig sålunda bristerna i gällande rättegångsordning huvudsakligen till själva domstolsförfarandet. Med hänsyn härtill delade han den uppfattningen, att reformen främst borde inriktas på att genom förändringar i fråga om förfarandet söka avhjälpa dessa brister. Däremot borde icke andra organisatoriska förändringar vidtagas än sådana, som med någon större grad av visshet kunde anses betingade av det nya förfarandet. För en sådan begränsning av reformen talade också, på sätt i riksdagens yttrande 1931 framhållits, svårigheten att innan erfarenhet vunnits om det nya förfarandets verkningar bedöma den lämpligaste organisationen. Även ur ekonomisk synpunkt talade starka skäl för att reformen begränsades på nu angivet sätt.

Första särskilda utskottet avgav utlåtande, nr 2, i anledning av propositionen. Däri förklarade sig utskottet dela den uppfattningen, att rättegångsreformen i första hand hade att taga sikte på förfarandets och bevisrättsens gestaltning. Väl hade inom utskottet framförts tanken att en sådan reform borde erhålla en vidare omfattning och avse även vissa delar av domstolsorganisationen. I likhet med utskottet vid 1931 års riksdag ansåg dock ut-

skottet, att ett allmänt överförande till staten av städernas rättsskipning icke omedelbart påkallades av rättegångsreformens genomförande. Denna fråga sammanhänge nära med spörsmålet om städernas förvaltning. Enligt utskottets mening borde emellertid frågan om förstatligandet av städernas rättsskipning upplagas till förnyat övervägande, så snart en reform av städernas förvaltning bleve aktuell.

Däremot uttalade utskottet, att det icke kunde anses lämpligt att för de fåtaliga och i regel enkla domaruppgifterna i de mindre städerna bibehålla särskilda domstolar. Det syntes därför utskottet, som om efter rättegångsreformens antagande åtgärder bleve erforderliga för en snabbare övergång av rättsskipningen i dessa städer å häradsrätt i angränsande domsaga än som med gällande lagstiftning vore möjlig. Denna fråga borde alltså övervägas vid det fortsatta arbetet med följdförfattningar i anledning av rättegångsreformens genomförande.

Ett hinder för förstatligande av stadsdomstolarna har ansetts ligga i sammankopplingen av administrativa och dömande uppgifter i magistratsstäderna. Borgmästare och rådmän äro nämligen ledamöter icke endast av rådhusrätten utan även av magistraten. Frågan om stadsdomarnas befriande från magistratsuppgifterna sammanhänger därför nära med spörsmålet om stadsdomstolarnas förstatligande.

Redan vid 1909 års riksdag berördes denna fråga i konstitutionsutskottets utlåtande nr 7 i anledning av en väckt motion om ändrade grunder för tillsättning av borgmästare m. fl. Utskottet anförde därvid bl. a. följande:

Grunden till städernas befogenhet att medverka vid val av borgmästare är att söka däri, att borgmästaren och rådmännen, på samma gång de såsom rådstuvurätt handhava den dömande myndigheten inom staden, i egenskap av magistrat från äldre tider utgjort stadens styrelse och utsetts av städernas menigheter. I och med den kommunala självstyrelsens införande och utveckling samt förändringen i övrigt i städernas samhällsliga förhållanden hava emellertid åtskilliga av de administrativa åligganden, som förut tillkommit magistraten, överflyttats på rent kommunala myndigheter.

Även om den kommunala verksamhet borgmästarna utöva i och för sig är av den vikt och betydelse, att det kan anses befogat, att stadsinvånarnas mening om vilka personer må anses för borgmästaruppdraget mest lämpliga, bör vid platsens tillsättande få göra sig hörd, torde det dock vara uppenbart, att densamma icke kan innebära ett tillräckligt skäl för bibehållande av den nuvarande ordningen för dessa tjänsters besättande. Såsom motionären framhållit och såsom för övrigt torde vara allmänt bekant, är nämligen denna förenad med så avsevärda olägenheter i skilda hänseenden, att en ändring härutinnan på goda skäl kan ifrågasättas. Mer än en gång har det sålunda inträffat, att valmännen vid upprättande av förslag till borgmästartjänster låtit sig ledas av sådana synpunkter, att fordran på största möjliga skicklighet och erfarenhet i domarevärv icke kunnat vid utnämningen behörigen tillgodoses. Den skarpa gränslinje, som genom utnämningssättet kommit att uppdragas mellan å ena sidan stadsdomstolarna och å andra sidan lant- och överdomstolarna, har jämväl medfört den konsekvensen, att borgmästarna i allmänhet äro avskurna från möjligheten av en förflyttning eller befordran till sistnämnda båda slags domstolar. Härtill kommer vidare, att ordningen för ifrågasvarande befattningars tillsättande icke lämnar

någon som helst garanti för att en borgmästare i en mindre stad, han må hava skött sin tjänst med än så framstående skicklighet, kan vinna befordran till dylik befattning i en större stad. Detta förhållande utgör naturligen en orättvisa mot den förtjänte och berövar ifrågavarande tjänstehavare den sporre att söka väl fylla sitt kall, som befordringsutsikten alltid innebär.

Utskottet erinrade emellertid om att frågan om en reform av processväsendet stode på dagordningen. I främsta rummet torde denna reform komma att avse domstolarnas organisation. I samband härmed komme uppenbarligen frågan angående stadsdomstolarnas ställning över huvud taget att göras till föremål för en ingående behandling och prövning. Utskottet avstyrkte därför motionen, vilken hemställan riksdagen biföll.

Vid behandling av förslag till lag om kommunalstyrelse i stad, vilket genom propositionen nr 99 förelades 1930 års riksdag, upptogs frågan om magistratens befattning med stadskommunens förvaltning. I anledning av väckta motioner, nr 288 i första kammaren av herr Möller m. fl. och nr 446 i andra kammaren av herr Hansson i Stockholm m. fl., vari påyrkades skyndsamt framläggande av förslag till sådan revision av lagen om kommunalstyrelse i stad, att magistratens befattning med kommunens förvaltning upphörde, uttalade sig konstitutionsutskottet i sitt utlåtande nr 30 i frågan.

Utskottet erinrade om att vid flera tillfällen krav framstälts på en omorganisation av städernas förvaltning. Särskilt på grund av processkommissionens ovannämnda förslag om ändringar i städernas domstolsväsende hade frågan fått aktualitet. I det läge, vari frågan befunne sig, funne emellertid utskottet det icke lämpligt att förordna, att riksdagen skulle begära förslag angående borttagande av magistratens befogenheter i avseende å kommunens förvaltning. Även om dessa befogenheter vore av väsentligt mindre betydelse än tidigare, torde de likväl böra bibehållas, till dess en omorganisation av stadsförvaltningen komme till stånd. Utskottet avstyrkte därför motionerna. Denna hemställan bifölls av riksdagen.

Rörande frågans förhistoria i övrigt intill år 1943 får utskottet hänvisa till vad som anföres i sammansatt konstitutions- och första lagutskotts utlåtande nr 1 till 1943 års riksdag s. 2—9.

Vid 1943 års riksdag väckte herr Linder inom första kammaren en motion, nr 2, med yrkande om slutgiltig utredning om magistrats skiljande från rådhusrätt i anseende till magistratens såväl statliga som kommunala funktioner. Sammansatt konstitutions- och första lagutskott behandlade motionen i sitt nyssnämnda utlåtande nr 1. Utskottet fann visserligen för sin del en reform av magistratsinstitutionen vara ur olika synpunkter påkallad, men med hänsyn till att en slutlig lösning komme att inbegripa även frågan om städernas rättsskipning ansågs denna reform icke kunna åvägbringas under dåvarande statsfinansiella förhållanden. Utskottet fortsatte härefter:

Om det således av anförda skäl bör anstå med en mera vittomfattande utredning rörande omorganisation av magistraterna och rådhusrätterna, synes däremot hinder icke möta att redan nu söka åvägabringa en partiell lösning av frågan i de delar, där behovet av reformer framstår som mest aktuellt. Enligt en i remissyttranden över motionen framförd mening är det i första hand önskvärt att magistratens befattning med i kommunallag föreskrivna uppgifter avvecklas. Utskottet delar denna uppfattning och föreslår därför, att nyssnämnda spörsmål jämte ämnen som kunna finnas äga samband därmed utan uppskov göres till föremål för utredning. Men utskottet finner det angeläget understryka, att utredningen ej får anses avslutad härmed utan senare, så snart sig göra låter, bör fullföljas i hela sin vidd.

Med bifall till utskottets hemställan beslöt riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t (nr 351) anhålla om utredning av frågan, huruvida de av magistratens funktioner, som avsåges i lagen om kommunalstyrelse i stad, kunde upphöra eller överflyttas å andra organ.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 22 mars 1946 ha tillkallats sakkunniga för verkställande av översyn av den kommunala lagstiftningen, 1946 års *kommunallagskommitté*. I direktiven till de sakkunniga erinrades vad anginge kommunallagstiftningen för städerna om nyssnämnda riksdagsbeslut om utredning av frågan huruvida de av magistratens funktioner, som avsåges i lagen om kommunalstyrelse i stad, kunde upphöra eller överflyttas å andra organ. I direktiven uttalades på denna punkt, att ehuru vissa olägenheter vore förbundna med en dylik begränsad revision av magistratsinstitutionen det syntes angeläget, att det i samband med en allmän utredning rörande den kommunala lagstiftningen jämväl undersöktes, i vad mån det av riksdagen framställda önskemålet låte sig realisera.

Enligt vad utskottet inhämtat har kommitténs arbete nu fortskridit så långt, att denna upptagit frågan om magistratens uppgifter till närmare behandling. Kommittén beräknar kunna framlägga förslag i ämnet under år 1950.

I samband med frågan om stadsdomstolarnas förstatligande aktualiseras även vissa andra ekonomiska mellanhavanden mellan staten och städerna. Utskottet åsyftar det problemkomplex, som sammanfattningsvis brukar benämnas frågan om städernas särskilda rättigheter och skyldigheter i förhållande till staten.

Bland de särskilda rättigheter, som vissa städer åtnjuta, bör i första rummet nämnas rätt till *tolagsersättning*. De ursprungliga föreskrifter, varigenom tolag — d. v. s. en skatt, som utgick med viss procentsats å varuvärdet vid in- och utförsel av varor i stapelstäder, således i viss mån ett tillägg till tullen — beviljades stapelstäderna, äro meddelade i städernas privilegier eller i särskilda resolutioner för vissa städer. Såsom ändamål med tolagens beviljande angavs här oftast, att densamma skulle tjäna stadens magistrat till underhåll. Å innevarande års riksstat har ersättningen till städerna för mistad tolag uppförts med ett förslagsanslag å 15 miljoner kronor. Vidare kan nämnas *källarfriheten* eller rätten till tullfri införsel av visst kvantum vin

för stadskällaren, vilken rätt beviljats städerna såsom ett bidrag till magistratens underhåll. Den kontanta ersättning, som senare tilldelades staden i utbyte mot denna tullfrihet, torde således vara av natur att omedelbart vara beroende på att staden bekostar rättsskipningen. För detta ändamål har på innevarande års riksstat uppförts ett förslagsanslag å 35 000 kronor.

Bland städernas särskilda skyldigheter äro i förevarande sammanhang särskilt att beakta — förutom städernas åligganden med avseende å *rättsskipningen* — magistratstädernas förpliktelser i fråga om *mantalsskrivning* och *uppbörd*.

I *betänkande angående ordnande av vissa ekonomiska och organisatoriska förhållanden vid genomförande av den ifrågasatta rättegångsreformen* (SOU 1928: 20) behandlades även vissa av förevarande frågor av de sakkunniga. Deras lösning innebar, att magistratsstäderna skulle under en övergångstid betala ersättning till staten för att denna övertog kostnaderna för den städerna dittills åvilande rättsskipningen. Å andra sidan skulle den städerna tillkommande tolagsersättningen, vilken beviljats dessa bl. a. för att därigenom skäliga avlöningsförmåner skulle kunna beredas befattningshavarna vid rådhusrätter och magistrater, undergå en viss reduktion.

Rörande övergångsersättningen från städerna till staten anförde de sakkunniga bl. a. följande:

Den period, under vilken ifrågavarande belopp — i det följande benämnt »övergångsersättning» — skulle utgå, torde lämpligen kunna bestämmas till tjuu år. Under denna tid skulle övergångsersättningen successivt nedskrivas med en tjugonedel om året. Från och med ingången av det tjuguförsta året efter rättegångsreformens ikraftträdande skulle således något bidrag icke längre utgivas.

Övergångsersättningens begynnelsebelopp torde för varje stad böra bestämmas till den kostnad, som staden omedelbart före rättegångsreformens ikraftträdande fått vidkännas för rättsskipningens och överexekutorsgörörelsens handhavande.

Under stadens kostnader för nämnda ändamål torde böra inbegripas av stadskassan utbetald avlöning till ledamöter av rådhusrätten samt till rättsbildade biträden ävensom stadens utgifter för kansli- och skrivgörörelsens utförande. Utgifter för anskaffande av inventarier för domstolslokaler samt för städning, renhållning, uppvärmning och belysning av dessa lokaler, för vaktbetjäning ävensom utgifter för skrivmaterialier, telefon, inbindning o. d. skulle framdeles åligga domkretsarna, avseende såväl landsbygd som städer. Kostnader för senast berörda ändamål böra därför ej medtagas i denna beräkning.

Bland städernas särskilda skyldigheter ingår som nyss nämnts även åliggande att sörja för mantalsskrivning och uppbörd. I samband med uppbördsreformens behandling vid *1945 års riksdag* aktualiserades frågan om städernas särskilda rättigheter och skyldigheter. Föredragande departementschefen byggde i propositionen nr 382 sitt ställningstagande i saken på den uppfattningen, att frågan om uppbördsverkens förstatligande ägde sådant samband med den större frågan om städernas särskilda rättigheter och

skyldigheter i förhållande till staten, att dessa frågor samtidigt borde komma under bedömning. Härför erfordrades särskild utredning, varför de berörda frågorna borde upptagas i annat sammanhang.

Statsutskottet framhöll i sitt utlåtande nr 297 till nämnda riksdag, att ett förstatligande av de större magistratsstädernas uppboordsverk säkerligen skulle innebära en önskvärd rationalisering av organisationen. Ehuru utskottet måste lägga avgörande vikt vid de skäl, som anförts mot ett förstatligande vid nuvarande tidpunkt, ville utskottet likväl framhålla angelägenheten av att frågan om den slutliga organisationen av de större magistratsstädernas uppboordsverk icke ställdes på framtiden, varför den av departementschefen omnämnda utredningen snarast borde komma till stånd.

Svenska stadsförbundets styrelse avlät den 29 juni 1946 en framställning till Kungl. Maj:t, vari bl. a. frågan om rådhusrätternas förstatligande och i samband därmed städernas särskilda rättigheter och skyldigheter upptogs till behandling. I skrivelsen anføres i dessa delar följande:

Då statsfinansiella skäl anförts mot ett eventuellt förstatligande av stadsdomstolarna och därmed också mot en allsidig utredning rörande magistraten, har styrelsen svårt att känna sig övertygad om giltigheten av detta argument. Att beträffande en kostnadsbelastning på vissa av rikets kommuner, som erkänts vara oegentlig, alltfört åberopa statsfinansiella skäl mot ett tillrättaliggande kan icke vara rimligt. Styrelsen tror sig kunna påstå, att de ifrågavarande städerna redan länge nog fått vänta på detta tillrättaliggande och att fördenskull ett yrkande om ett slutligt ställningstagande till hela frågekomplexet om magistratens avskaffande och statens övertagande av kostnaderna för rådhusrätterna är fullt befogat.

Magistratsstädernas särställning i dessa hänseenden har hittills betraktats såsom ett led i ett ännu vidare sammanhang. Vid många tillfällen har såsom något självklart hävdats, att sådana förändringar, som här ifrågasatts, icke böra ske utan enhetligt övervägande av vad man kallat »frågan om städernas särskilda rättigheter och skyldigheter i förhållande till staten». Från Stadsförbundets sida har man mer än en gång haft anledning att reagera mot åberopandet av dessa rättigheter och skyldigheter såsom skäl för en särbehandling av städerna i olika hänseenden, och det har efter hand blivit alltmera uppenbart att det framför allt för städerna själva är ett intresse att få hithörande förhållanden reglerade. Styrelsen kan för sin del icke inse, att vid sådant förhållande några giltiga skäl finnas för dröjsmål med denna utredning, och anser det därför naturligast att nu hela frågan om städernas särskilda rättigheter och skyldigheter tagas under övervägande samtidigt med ovan omförmälda spörsmål angående magistraten och rådhusrätten.

Styrelsen hemställde om åtgärder för utvidgning i en eller annan form av den utredning rörande magistratens funktioner, som inbegripits i sakkunniguppdraget om översyn av gällande kommunallagstiftning, så att utredning samtidigt kom att verkställas beträffande samtliga för magistratsstäderna aktuella spörsmål. Med hänsyn till dessa spörsmåls speciella beskaffenhet i jämförelse med andra i nämnda sakkunniguppdrag inbegripna frågor syntes det kunna ifrågasättas att låta den sålunda begärda, utvidgade utredningen verkställas fristående därifrån.

I anledning av väckta motioner beslöt 1947 års riksdag i skrivelse till Kungl. Maj:t (nr 7 s. 11) anhålla om utredning av frågan huruvida och i vad mån en avveckling av tolagsersättningen kunde äga rum.

Även vid 1948 års riksdag var frågan före. I propositionen nr 1 angående statsverkets tillstånd och behov behandlades under andra huvudtiteln i anledning av förslaget om krigsdomstolarnas avskaffande i fredstid och de militära målens överförande till de allmänna domstolarna frågan om ersättning åt städerna för deras utgifter för dylika måls handläggning vid stadsdomstolarna. Städernas krav på ersättning av staten avvisades emellertid för det dåvarande. Föredragande departementschefen, statsrådet Zetterberg, uttalade, att ifrågakvarande spörsmål icke borde lösas i detta sammanhang utan i samband med den större frågan om städernas särskilda rättigheter och skyldigheter i förhållande till staten. Denna fråga komme, så snart omständigheterna det medgäve, att tagas upp inom finansdepartementet.

Vid fjolårets riksdag uttalade utskottet i utlåtande nr 10 i anledning av väckta motioner angående tingshusbyggnadsskyldigheten, att den hittillsvarande decentraliseringen av domstolslokalernas förvaltning varit av värde samt att önskemålet om decentralisering bäst tillgodosåges om tingshusbyggnadsskyldigheten bibehölles som en kommunal angelägenhet. Utskottet hade vid detta ställningstagande letts även av en strävan att undvika alla åtgärder, som innebure ett försvagande av allmänhetens anknytning till rättsskipningen.

Utskottet.

Av den ovan lämnade redogörelsen framgår, att statsmakterna vid upprepade tillfällen uttalat sig för ett förstatligande av stadsdomstolarna. Såsom redan processkommissionen närmare utvecklade, är det avgörande skälet för en sådan reform den omständigheten, att de historiskt betingade förutsättningarna för städernas egen jurisdiktion numera försvunnit. Rättsskipningen framstår i våra dagar som en statlig uppgift, vilken bör omhändrhas av statligt anställda domare.

Vid de tidigare tillfällen, då frågan varit aktuell, har uppmärksamheten ofta varit inriktad på vissa praktiska olägenheter, som varit förknippade med de kommunala stadsdomstolarna. Metoden att välja domare, som förekommer i städerna, har ansetts olämplig. Stadsdomstolarna, särskilt de mindre, ha förmenats icke vara i stånd att locka för domaruppgifterna tillräckligt kvalificerade sökande. Arbetsuppgifterna vid de mindre rådhusrätternas ha över huvud ansetts otillräckliga för att bära upp en domstol. Olägenheten av två från varandra avgränsade domarkarriärer, en statlig och en kommunal, har understrukits.

Vid behandlingen av grunderna för processreformen 1931 förutsatte särskilda utskottet, att de olägenheter, som ansågos vidlåda stadsjurisdiktio-

nen skulle kunna avhjälpas på annat sätt än genom stadsdomstolarnas omedelbara förstатligande. Åtgärder i sådant syfte ha också vidtagits. En ny lag om val av borgmästare och rådmän antogs 1945. Avvecklingen av de smärre rådhusrätterna påskyndades och är för närvarande i det närmaste slutförd. Utvecklingen har vidare gått i den riktningen, att numera domarbefattningarna vid rådhusrätterna besättas med väl, ej sällan högt kvalificerade innehavare. En ökad cirkulation mellan statliga och kommunala domstolar har kunnat iakttagas. Grunden för den tidigare kritiken mot rådhusrätterna har genom dessa åtgärder och händelseutvecklingen i övrigt på väsentliga punkter försvunnit.

Då den nya rättegångsbalken antogs 1942, ansågos också några djupgående organisatoriska förändringar icke böra företagas i domstolväsendet, förrän man sett verkningarna av den nya rättegångsordningen. Hittills vunna erfarenheter ha icke givit vid handen, att de kvarvarande rådhusrätterna skulle vara olämpligt organiserade. Dessas kollegiala sammansättning i vissa betydelsefulla grupper av mål utgör fastmera en icke oväsentlig rätts-säkerhetsgaranti. Rådhusrätternas organisation har t. o. m. i något fall ansetts mera ändamålsenlig än häradsrätternas, t. ex. då det gällt handläggningen av de militära målen.

Kravet på stadsdomstolarnas förstатligande har sålunda för närvarande knappast någon aktualitet ur rättsvårdens synpunkt. Denna fråga bör i stället främst betraktas från den principiella utgångspunkten, att de ifrågasvarande stadskommunerna böra befrias från kostnaderna för den rent statliga uppgift, som rättsskipningen utgör. Det förhållandet att denna tunga drabbar städerna högst olika, varpå motionären anför ett exempel, ger ökad styrka åt önskemålet att en förändring kommer till stånd.

De väsentliga hindren för rådhusrätternas förstатligande äro av två slag. Dels bilda borgmästare och rådmän magistraten och omhänderha i denna egenskap vissa kommunala och statliga administrativa uppgifter, vilka vid ett förstатligande måste överflyttas på andra organ. Dels ingår städernas skyldighet att svara för sin jurisdiktion som ett betydelsefullt led i det frågekomplex, som brukar benämnas städernas särskilda rättigheter och skyldigheter i förhållande till staten, vilka spørsmål ansetts böra lösas i ett sammanhang.

Då riksdagen tidigare behandlat frågan om stadsdomstolarnas förstатligande, har ärendets gång förutsatts skola bli den, att dessas magistratsfunktioner i första hand skola avvecklas. När så skett, har förstатligande-frågan förmenats kunna upptagas till närmare behandling.

Som utskottet ovan anmärkt, arbetar för närvarande 1946 års kommunallagskommitté med uppgiften att utarbeta förslag till överflyttande av magistraternas kommunala uppgifter på andra organ. Denna fråga kan väntas få sin lösning inom de närmaste åren. Även magistraternas statligt administrativa bestyr torde i sinom tid kunna avlösas. Innan dessa reformer genomförts, lära förutsättningarna för en utredning rörande stadsdomstolarnas förstатligande icke vara för handen. Utskottet kan under sådana omstän-

digheter icke förorda, att riksdagen hos Kungl. Maj:t nu anhåller om den av motionären påyrkade utredningen.

Med stöd av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att förevarande motion, II: 204, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 29 mars 1949.

På första lagutskottets vägnar:

OLOV RYLANDER.

Vid detta ärendes behandling ha närvarit

från första kammaren: herrar Branting, Ahlqvist*, Krügel, Olofsson*, Lindgren, Ivar Nilzon, fröken Andersson och herr Weiland;

från andra kammaren: herrar Rylander, Olsson i Mellerud*, Lindberg*, Johnsson i Stockholm, Landgren, Andersson i Mölndal, Pettersson i Ersbacken och Östlund*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herr Olsson i Mellerud rörande viss del av utskottets motivering.
