



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Vidar Kristian Olaf Cardell

## Vad är rättskipning?

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet  
30 högskolepoäng

Handledare: Martin Sunnqvist

Termin för examen: Period 1 HT2020

# Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	3
FÖRORD	6
<b>1 INLEDANDE TANKAR</b>	<b>7</b>
1.1 Bakgrund	7
1.2 Syfte	11
1.3 Frågeställning	12
1.4 Avgränsning	13
1.5 Metod	14
1.6 Material	16
1.7 Forskningsläge	19
1.8 Disposition	21
<b>2 KONSTITUTIONELL MAKTDELNING</b>	<b>22</b>
2.1 Bakgrund	22
2.2 En konstitution tar form	26
2.2.1 Maktdelningens upphov	26
2.2.2 Ett kungavänligt förslag	28
2.2.3 Rådsadelns förespråkare	31
2.2.4 En liberal reformator	33
2.2.5 Medelvägens memorial	35
2.2.6 En ofullkomlig regeringsform	38
<b>3 JURIDISK OCH ADMINISTRATIV SÄRSKILJNING</b>	<b>44</b>
3.1 Bakgrund	44
3.2 En begynnande uppdelning	51
3.2.1 Ett förslag om rättsfrågors skiljande från administrativa ärenden	51
3.2.2 Ett kammarråds invändningar	54
3.2.3 En greves protest	56
3.2.4 Lagkommitténs förtydliganden	59
<b>4 REFLEKTIONER KRING RÄTT OCH ADMINISTRATION</b>	<b>61</b>

4.1	En separation mellan domstol och kung	61
4.2	En delning mellan den dömande och styrande makten	63
4.3	En försök till bodelning mellan rättskipning och förvaltning	66
4.4	Ett urval av domstolskriterier	69
4.5	En reform som aldrig blev av	74
4.6	Några avslutande synpunkter	78
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	80
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	83

# Summary

This essay examines the historical discussion behind creating a sharp distinction between the jurisdiction of courts and the administration of public authorities after the establishment of the Swedish constitution in 1809.

The study addresses the following questions: 1) How did the inspiration for a clearer differentiation between jurisdiction and administration arise? 2) What criteria for defining the jurisdiction of courts can be derived from the historical debate? 3) Why did the discussion not result in an actual separation between jurisdiction and administration?

To answer these questions, I have used a method developed by the historian R. G. Collingwood. The method consists of using legislative records to recreate the thoughts that dominated the historical debate on the differentiation between jurisdiction and administration.

I conclude that the impulse for a more distinct demarcation between jurisdiction and administration emerged from the idea of the division of powers expressed in the Swedish constitution of 1809. This idea was not fully realized in the constitution and an effort was thus made to actualize it in a reform of the public administration. It was during this reform that the need for a clearer separation between administration and jurisdiction arose.

From the ensuing debate, I extract certain criteria that can be used to differentiate between jurisdiction and administration. These criteria consist of the examination of the legality of a case, the independence of the court with regards to the parties involved and the tradition within the judiciary to apply only laws and statutes to the material presented by the parties.

I suggest that a complete separation between jurisdiction and administration following the debate never realized because of the opposition from

conservative noblemen in the parliament. These patricians feared that a complete division of powers would pave the way for a more representative government. In that sense the effort to differentiate between jurisdiction and administration can be regarded as part of a liberal plan to further the development towards parliamentarism in Sweden.

# Sammanfattning

En aktuell rättsvetenskaplig debatt rör gränsdragningen mellan rättskipning och förvaltning. Det finns en sammanblandning mellan dessa som kommer från en lång historik av att agera gränsöverskridande hos domstolar och förvaltningsmyndigheter. Denna tradition går tillbaka till den svenska medeltiden då den högsta dömande och förvaltande makten var samlad hos kungen.

Det var först med antagandet av 1809 års regeringsform som ett försök gjordes för att separera kungens dömande och förvaltande makt. Detta försök ledde till tre kungliga författningar som föreskrev en överflyttning av vissa rättsliga frågor från förvaltningsmyndigheterna till domstolarna 1828. Någon fullständig överflyttning av rättsfrågor blev dock aldrig av utan förvaltningsmyndigheterna har ända fram till våra dagar haft befogenhet att under vissa omständigheter agera likt domstolar och avgöra rättsfrågor.

Min uppsats undersöker närmare den debatt om särskiljningen mellan rättsfrågor och administrativa ärenden som uppstod i samband med 1809 års regeringsform och resulterade i nämnda tre kungliga författningar. I uppsatsen besvaras följande frågor: 1) Hur uppkom den första impulsen hos lagstiftaren att skilja mellan rättskipning och förvaltning? 2) Vilka kriterier för rättskipning kan utvinnas från debatten om särskiljandet av rättsfrågor från administrativa ärenden? 3) Varför ledde debatten inte till en fullständig särskiljning mellan rättskipning och förvaltning?

För att besvara dessa frågor har jag använt en metod av historikern R. G. Collingwood. Metoden används för att med utgångspunkt för lagberedningsarbetet inför 1809 års regeringsform och 1828 års kungliga författningar försöka återskapa de tankar som låg bakom de båda lagstiftningarna. Tanken är att det utifrån lagstiftarens mening ska gå att skapa en sammanhängande bild om vad som ansågs utmärkande för rättskipningen

i början av 1800-talet. Förhoppningen är att denna distinktion kan vara av relevans för dagens rättsvetenskapliga debatt i ämnet.

Sammantaget kom jag fram till att impulsen att skilja mellan rättskipning och förvaltning stammade från en önskan om att åstadkomma en mer fullständig delning mellan den dömande och den styrande makten än den som kom till uttryck i 1809 års regeringsform. Denna strävan kom att prägla den efterföljande debatten om en reformering av de statliga styrelseverken som utmynnade i tre kungliga författningar om skiljandet av rättsfrågor från förvaltningsmyndigheterna 1828.

Jag har utifrån en närmare undersökning av lagberedningen bakom 1828 års kungliga författningar identifierat ett antal kriterier som lagstiftaren verkar mena särskilt kännetecknar rättskipningen. Dessa kriterier utgörs av domstolens legalitetsprövning, domarens oberoende från parterna samt dennes plikt att endast tillämpa lag och laga stadgar på det underlag som parterna lägger fram. I min mening är nämnda kriterier fortfarande relevanta för att närmare belysa skillnaden mellan rättskipning och förvaltning.

Jag kom även fram till att en anledning till att debatten om att reformera styrelseverken inte ledde till en fullständig separation mellan rättskipning och förvaltning kan ha konservativa adelsmäns rädsla över att en renodling av rättskipningen och förvaltningen skulle bana vägen till ett mer representativt statskick. På så sätt kan lagstiftningen för att åstadkomma en tydligare särskiljning mellan rättskipning och förvaltning ses som del i ett liberalt projekt att införa parlamentarism.

Sveriges närmande till Europeiska unionen har inneburit en återkomst för tankar om en tydligare rågång mellan rättskipning och förvaltning. För att ta ställning till en mer markerad maktindelning mellan förvaltande myndigheter och domstolar är det enligt min åsikt viktigt att känna till de ursprungliga bevekelsegrunderna för den uppdelning som vi går mot idag. En ökad vetskap

om vad som utmärker rättskipning kan förhoppningsvis medvetandegöra betydelsen av en oberoende dömande makt i samhället.



# Förord

Jag vill särskilt tacka min handledare Martin Sunnqvist som har bistått med värdefulla råd och vänlig uppmuntran under författandet av min uppsats. Ett stort tack riktas även till Emma Linder och Elsa Trolle-Önnerfors för deras klarsynta synpunkter under min opponering och som ligger till grund för denna reviderade upplaga av uppsatsen. Till sist vill jag varmt tacka min familj och mina vänner på fakulteten i Lund som har stöttat mig under mitt skrivande.

# 1 Inledande tankar

## 1.1 Bakgrund

I svensk rätt råder idag osäkerhet kring var gränsen går mellan rättskipning och förvaltning. Lagstiftningen ger ingen tydlig vägledning och den rättsvetenskapliga doktrinen ger utrymme för olika tolkningar. I regeringsformen står det att domstolarna ska ägna sig åt rättskipning medan förvaltningsmyndigheterna ska sköta den offentliga förvaltningen.<sup>1</sup> Vad denna särskiljning mellan domstol och förvaltningsmyndighet egentligen innebär är dock ingen som säkert verkar veta. Förarbetena till regeringsformen ger vid handen att den otydliga gränsdragningen är historiskt betingad och en kvarleva från en tid då både rättskipning och förvaltning var samlad hos kungen.<sup>2</sup>

Det var först i samband med 1809 års regeringsform som en distinktion mellan domstolar och administrativa verk började preciseras. Enligt 1809 års regeringsform ska hovrätter och andra domstolar döma efter lag och laga stadgar emedan kollegier och andra administrativa verk ska följa de instruktioner, reglementen och föreskrifter samt de bud och befallningar som utgår från kungen.<sup>3</sup> Efter regeringsformens tillkomst gjordes flera försök att förtydliga separationen mellan hanteringen av rättsfrågor och administrativa ärenden. Inget av dessa propåer kröntes dock med bestående framgång.

Dessa tankar väcktes dock åter till liv under arbetet med det som skulle bli den nuvarande regeringsformen. Inspirerad av distinktionen i föregående regeringsform föreslog grundlagsberedningen en mer utförlig åtskillnad

---

<sup>1</sup> 1 kap. 8 § i 1974 års regeringsform. En framställning av den litteratur och de förarbeten som ligger bakom regeringsformens uppdelning mellan domstolens rättskipning och förvaltningsmyndigheternas offentliga förvaltning återfinns i Hirschfeldts och Ekas kommentarer till 1 kap. 8 § samt 11 kap. och 12 kap. i 1974 års regeringsform.

<sup>2</sup> Prop. 2009/10:80, s. 119.

<sup>3</sup> 47 § i 1809 års regeringsform, s. 241. Märk väl att Högsta domstolen inte är inkluderad i lagrummet. Detta beror på att den enligt 17 § i regeringsformen anses utöva kungens domsrätt och således är bunden av att följa gällande lag och författning enligt 16 § i regeringsformen. Se SOU 1963:17, s. 272.

mellan rättskipning och förvaltning. Enligt det resulterande förslaget skulle domstolarna var den instans som avgjorde rättsfrågor och rättstvister samt tillämpade strafflagar medan statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter skulle vara de som verkställde föreskrifter från landets beslutande organ.<sup>4</sup>

Förslaget förkastades av departementschefen efter att ha sågats av flera remissinstanser. Förslaget kritiserades för att det inte speglade de faktiska förhållanden. Vid tidpunkten var det tydligt att vissa förvaltningsmyndigheter avgjorde rättstvister, prövade rättsfrågor och tillämpade strafflag samtidigt som domstolarna ibland verkställde föreskrifter från beslutande organ. Kritikerna menade att det således inte var möjligt att dra en tydlig gräns mellan domstol och förvaltningsmyndighet. Enligt departementschefen var det inte meningsfullt eller ens möjligt att i den nya regeringsformen försöka definiera skillnaden mellan domstol och förvaltningsmyndighet utöver vad som tidigare var sagt, det vill säga att domstolen ska syssla med rättskipning och förvaltningsmyndigheten ska hantera offentlig förvaltning.<sup>5</sup>

Departementschefens fortsatt svaga distinktion mellan domstol och förvaltningsmyndighet har bestått ända fram till idag med tillägget att detta numera regleras i separata kapitel i regleringsformen. Denna kapiteluppdelning motiveras i förarbetena till regeringsformen med en vilja att anpassa sig till gällande europeisk rätt, vilken av tradition gör en mer uttalad distinktion mellan rättskipning och förvaltning.<sup>6</sup> Det europarättsliga inflytandet förefaller dock i praktiken inte mer påtagligt ha förändrat den vaga differentiering mellan förvaltningsdomstolar och domstolar som har varit en realitet i Sverige under decennier. Bakom den kosmetiska separationen mellan rättskipning och förvaltning som gjordes i kapitelindelningen i

---

<sup>4</sup> SOU 1972:15, s. 17.

<sup>5</sup> Prop. 1973:90, s. 232–233.

<sup>6</sup> Prop. 2009/10:80, s. 119–120.

regeringsformen döljer sig således samma oförändrade osäkerhet som tidigare.<sup>7</sup>

Det oklara rättsläget har gett upphov till en återkommande och livlig juridisk diskussion. Intressanta bidrag till denna debatt har på senare tid publicerats i Svensk Juristtidning av professorn Jane Reichel samt universitetslektorn Sebastian Wejedal och jur. dr Tormod Otter Johansen.

Reichel menar att den svenska förvaltningsmyndighetens likhet med en domstol är en konsekvens av den tudelningen av den styrande makten som råder mellan regering och förvaltning. Detta gör att förvaltningen i mångt och mycket kan agera oberoende av regeringen, ett oberoende som framförallt kommer till uttryck vid myndighetsutövning och lagtillämpning. Den förvaltningsliknande domstolen härrör, i sin tur, enligt Reichel från maktodelningsläran om ofullständiga genomslag i den svenska grundlagen som huvudsakligen endast separerar den lagstiftande och den styrande makten.<sup>8</sup> Den tilltagande europeiseringen av svensk rätt har medfört att domstolen har blivit mer oberoende i förhållande till regering och riksdag och sålunda kunnat etablera sig som en mer självständigt dömande makt.<sup>9</sup>

Wejedal och Johansen menar att en tydlig distinktion mellan förvaltningsmyndighet och domstol kan skönjas i den föregående gradvisa anammade av ett mer kontradiktatoriskt domstolsförfarande. Förfarandet innebär att en oberoende domare under rättssäkra former och med begränsade egna initiativ löser tvister mellan parter baserat på det material som dessa presenterar vid en förhandling. Förvaltningsdomstolens närmande till det sätt att arbeta som av tradition utmärker de allmänna domstolarna gör det möjligt enligt Wejedal och Johansen att särskilja domstol från förvaltningsmyndighet genom att ange att den förgående inte företräder något statligt intresse och

---

<sup>7</sup> Det bör uppmärksammas att det i en domstolsutredning föreslogs att rättskipning definieras som ett opartisk och objektiv avgörande av rättstvister som involverar enskilda samt av mål som berör brott och som innebär ingrepp eller inskränkningar i enskildas frihet eller integritet. Se SOU 1994:99, Del A, s. 38–39.

<sup>8</sup> Reichel, s. 441–443.

<sup>9</sup> Reichel, s. 440 och 445–446.

därför kan utgöra opartisk instans mellan den enskilde och den statliga förvaltningen.<sup>10</sup>

Det senaste inlägget i den juridiska debatten på området utgörs av en idé- och begreppshistorisk undersökning, publicerad i ett samlingsverk om den svenska förvaltningsmodellen från Olinska stiftelsen. Undersökningen har genomförts av lektor Martin Sunnqvist och lyfter fram ett antal kriterier som kan anses markera skillnad mellan domstol och förvaltningsmyndighet.<sup>11</sup> Med utgångspunkt i sina angivna kriterier hävdar Sunnqvist att en domstol kännetecknas av oavsättliga domare som fattar alla beslut kollegialt. Domstolens rättskipning är också offentlig och muntlig. Vidare karakteriseras den av att en domare löser en tvist mellan två parter där var och en för sig ansvarar för de omständigheter och bevis som läggs fram. På motsvarande sätt kännetecknas en förvaltningsmyndighet enligt Sunnqvists kriterier av avsättliga ämbetsmän som styrs av en enrådlig chef. Förvaltningen utmärks av en bundenhet till föreskrifter samt en vilja att tillvarata statens intresse. De senare kommer ofta till uttryck genom att myndigheten själv tar initiativ till att klarlägga omständigheter och leta fram bevis. Sunnqvist understryker att skillnaden mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter inte är och aldrig har varit glasklar. Genom historien har kriterier som synes karakterisera den ena även återfunnits hos den andra, och tvärt om. Han sällar sig dock till den skara av bedömare som anser att 1809 års regeringsform var ett första steg mot att försöka särskilja rättskipning och förvaltning.<sup>12</sup>

Sammanfattningsvis kan sägas att den svenska rättsvetenskapliga doktrinen innehåller många och ofta delvis sammanfallande idéer om vad som särskiljer domstolens rättskipning från förvaltningsmyndigheters offentliga förvaltning. Ingen av dessa propåer har dock kommit till uttryck i vår

---

<sup>10</sup> Wejedal och Johansen, s. 111, 113, 120–121 och 139–140.

<sup>11</sup> Sunnqvist, *Domstolsliknande myndigheter*, s. 234–235.

<sup>12</sup> Sunnqvist, *Domstolsliknande myndigheter*, s. 237, 242–243, 247, 253–254 och 285–286.

lagstiftning. Det saknas fortfarande belysande resonemang om saken i domstolens praxis.<sup>13</sup>

## 1.2 Syfte

Det som utmärker de rättsvetenskapliga studier som har författats om åtskillnaden mellan rättskipning och förvaltning är att de försöker finna historiskt återkommande särskiljande kännetecken för domstol och förvaltningsmyndighet, vilka sedan kan sammanställas till allmänna kriterier för vad som utmärker deras verksamhet. Jag tror dock att objektiva kännetecken som samlas in genom en empirisk undersökning av domstolens och förvaltningsmyndighetens verksamhet inte kan ge en fullgod förståelse för vad som verkligen skiljer rättskipning från förvaltning. Denna skepsis mot ett alltför naturvetenskapligt förhållningsätt till historiska företeelser baseras på den filosofi som har utvecklats av historikern R. G. Collingwood.<sup>14</sup>

Med utgångspunkt i Collingwoods tankar vill jag betona att domstolens och förvaltningsmyndighetens verksamhet, till skillnad från händelser som empiriskt kan iakttas i naturen, är ett resultat av handlingar sprungna ur det mänskliga medvetandet. Distinktionen mellan rättskipning och förvaltning kan således inte beskrivas vetenskapligt genom att generalisera från objektiva observationer av enstaka kännetecken av deras verksamhet.<sup>15</sup> Istället måste den som önskar att riktigt förstå skillnaden mellan rättskipning och förvaltning försöka återskapa de tankar som har motiverat domstolens och förvaltningsmyndighetens skilda uppgifter. Jag tror att ett sätt att försöka återskapa dessa motiv kan vara att gå tillbaka till det historiskt inledande lagstiftningsarbete som ligger bakom det första försöket att skilja mellan förvaltningsmyndighet och domstol.

---

<sup>13</sup> I rättsfallet NJA 1988 s. 15 diskuteras domstolens rätt att överpröva regeringens verkställande av riksdagens anslagsbeslut. I målet kommer Högsta domstolen fram till att regeringen har rätt att besluta om hur riksdagens anslagsbeslut ska verkställas utan att detta ska kunna överprövas av domstolen. Se NJA 1988 s. 15, s. 25–26.

<sup>14</sup> Collingwood, s. 222–227.

<sup>15</sup> Collingwood, s. 222–223.

Det första försöket att skapa en distinktion mellan domstol och förvaltningsmyndighet gjordes i samband med framtagandet av regeringsformen 1809 samt den efterföljande debatten om särskiljandet av rättsfrågor från administrativa ärenden som utmynnade i tre kungliga författningar 1828. Dessa författningar var ”Kunglig förordning angående upphörande av styrelse-verkens domsrätt i visse mål”, ”Kunglig förordning angående upphörande av dess och rikets commerce-collegii domsrätt i visse, till handläggning nu hörande, tviste-, brott- och utsökningsmål” samt ”Kunglig förordning, att dess och rikets bergs-collegii domsrätt i de, bruks- och bergshanteringens rörande, tviste-, brott- och utsökningsmål kommer att upphöra”.<sup>16</sup>

Jag har alltså i denna uppsats försökt att återskapa de tankar som låg bakom särskiljningen mellan rättskipning och förvaltning genom att beskriva och analysera relevanta delar av det lagstiftningsarbete som utgjorde grunden för 1809 års regeringsform och 1828 års författningar. Tanken är utifrån detta lagstiftningsarbete utvinna ett antal kriterier för vad som då ansågs utmärka domstolarnas rättskipande verksamhet. Det är min förhoppning att en närmare insyn i det tankesätt som låg bakom det första försöket att särskilja rättskipning från förvaltning kan erbjuda vägledning i dagens strävan mot att skapa en tydligare rågång mellan domstol och förvaltningsmyndighet.

### 1.3 Frågeställning

Arbetets övergripande målsättning är att med utgångspunkt från lagstiftningsarbetet i samband med 1809 års regeringsform och 1828 års författningar belysa den skillnad som idag råder mellan rättskipning och förvaltning med fokus på följande frågor:

---

<sup>16</sup> Lavin, s. 222. De kungliga författningarna kommer härnäst att refereras till som 1828 års författningar.

- Hur uppkom den första impulsen hos lagstiftaren att skilja mellan rättskipning och förvaltning?
- Vilka kriterier för rättskipning kan utvinnas från debatten om särskiljandet av rättsfrågor från administrativa ärenden?
- Varför ledde inte debatten inte till en fullständig särskiljning mellan rättskipning och förvaltning?

## 1.4 Avgränsning

Tillkomsten av de maktindelningstankar som sägs ligga bakom grundlagen hör till de mer omskrivna trätoämnena i svensk statsvetenskaplig forskning. Det har skrivits hyllmeter om 1809 års regeringsform. I min uppsats ligger fokus på upprinnelsen till denna maktdelning såsom den gestaltas i lagstiftningsarbetet inför regeringsformen antagande.

Mycket har också skrivits om 1828 års författningar. Vid tidpunkten för deras tillkomst hade ansvarsfördelningen mellan domstol och förvaltningsmyndighet inte närmare regleras sedan i 1734 års lag. Min uppsats är emellertid inriktad på den åtskillnad som görs mellan rättskipning och förvaltning i lagstiftningsarbetet kring författningarna.

Sålunda avgränsar sig min uppsats till att endast behandla relevanta delar av det tryckta och publicerade materialet bakom lagstiftningsarbetet inför 1809 års regeringsform och 1828 års författningar. Detta lagstiftningsarbete sträcker sig från inlämnandet av det så kallade Håkansonska förslaget till regeringen 1809 fram till kungens utfärdande av tre författningar från 1828, vars avsikt var att avskilja vissa typer av mål från rikets styrelseverk och flytta dem till domstolarna.



## 1.5 Metod

I min strävan att göra en idéhistorisk utredning av de begrepp om förvaltning och rättskipning som började utvecklas i lagstiftningsarbetet i samband med 1809 års regeringsform har jag försökt arbeta enligt den rättshistoriska tradition som utförligt beskrivs av professorn Pia Letto-Vanamo i en artikel i *Historisk Tidskrift för Finland*. Letto-Vanamo menar att en rättshistoriker måste vara försiktig med att inte läsa in dagens förståelse av rättsliga begrepp i analysen av äldre juridiska texter. Detta då dessa begrepp inte är eviga utan förändras i takt med skiftningar i tid och rum. En rättshistoriker måste därför enligt Letto-Vanamo vinnlägga sig om att förstå juridiska begrepp utifrån deras historiska kontext för att sedan översätta dem till dagens rättssystem.<sup>17</sup>

Jag har också i min vilja att förstå vilka lärdomar för dagen som kan dras 1800-talet lagstiftningsarbetet anslutit mig till den filosofiska metod som Collingwood har utvecklat. Han menar att det mänskliga medvetandet är grunden för all kunskap. Den som söker vetenskap bör därför först försöka förstå sitt eget tänkande. En sådan kännedom gör det sedan möjligt att rationellt undersöka all annan kunskap. Collingwood anser vidare att en kännedom om det mänskliga medvetandet inte kan erhållas på samma sätt som kunskap om naturen. Vetenskap om naturen baseras på iakttagelser av enskilda händelser som ordnas i generella principer. Dessa principer ger sedan upphov till naturlagar. Det mänskliga medvetandet kan inte förstås på detta empiriska sätt.<sup>18</sup> Han menar istället att det bara går att veta något om människans medvetande genom de handlingar som detta medvetande ger upphov till.<sup>19</sup> Det som skiljer dessa handlingar från fenomen i naturen är att de är grundande i det mänskliga tänkandet.

Collingwood tror att det går att få kunskap om det mänskliga medvetandet genom att studera människors agerande i det förflutna.<sup>20</sup> Historia är i hans

---

<sup>17</sup> Letto-Vanamo, s. 11–12.

<sup>18</sup> Collingwood, s. 205–206.

<sup>19</sup> Collingwood, s. 221–222 och 207–208.

<sup>20</sup> Collingwood, s. 212–213.

ögon inget annat än det mänskliga medvetandets förgångna. Han anser dock att det endast är den rationella delen av människans tankar som kan lära kännas genom historien. Detta beror på att det endast är förnuftet som innehar en vilja att förstå sig själv. Mänskliga handlingar som drivs av annat än rationella skäl såsom passion eller naturliga kroppsliga behov faller därför utanför historikerns fokus.<sup>21</sup>

För att kunna förstå människors gångna handlingar måste en historiker enligt Collingwood försöka återskapa dessa människors tankar. Detta återskapande sker i historikerns eget medvetande och färgas således av dennes egna omdöme. På så sätt är historia alltid en kritisk återgivning utifrån historikerns egna värderingar.<sup>22</sup> Han menar att en historikers försök att förstå historiska tankar även kan ge insyn i dennes egna medvetande.<sup>23</sup> Historikerns återskapande av svunna tiders idéer är nämligen samma process som denne använder för att förstå sitt eget medvetande. Allt tänkande bygger således på ett återskapande av historiska idéer. Således ger historia enligt Collingwood inte bara insikt i det förgångna utan hjälper även historikern att förstå sig själv. I historikerns tankar summeras det mänskliga tänkandet såsom det har utvecklats fram till dennes egen tid.<sup>24</sup> Det är därför en historieskrivning alltid säger mer om historikern än om den tid som denne försöker att återge.

Collingwoods syn på historia som ett återskapande av förflutna människors tankar i historikerns eget medvetande tror jag rimmar väl med Letto-Vanamos idé om rättshistorikerns uppgift att försöka förstå och översätta rättshistoriska begrepp till dagens juridiska situation. Till skillnad mot Letto-Vanamo anser dock Collingwood att en historikers förståelse för gamla begrepp inte kan separeras från dennes samtida världsbild. Det är därför ofrånkomligt att en rättshistoriker läser in dagens förståelse av juridiska begrepp i äldre källor. Detta är en nödvändig del av återskapandet av äldre begrepp i rättshistorikerns medvetande.

---

<sup>21</sup> Collingwood, s. 216–217 och 227–228.

<sup>22</sup> Collingwood, s. 215–216.

<sup>23</sup> Collingwood, s. 218–219.

<sup>24</sup> Collingwood, s. 220–221, 226–227 och 229.

## 1.6 Material

I mitt försök att återskapa den förståelse för rättskipning och förvaltning som fanns i början av 1800-talet har jag valt att inrikta mig på det lagstiftningsarbete som finns kring 1809 års regeringsform och 1828 års författningar. Detta fokus motiveras av den avgörande betydelse som vid tiden gavs åt lagberedningsarbetets roll för lagtolkningen.

Doktoranden Richard Nordqvist hävdar att ett omvälvande skifte i sättet att tolka svenska växte fram i spåren av 1809 års regeringsform. Den bokstavliga tolkningen av lagtexten som dessförinnan länge varit förhärskande kom att bli allt mer ifrågasatt. Den gamla bokstavstolkningen av lagen var en rest från upplysningstidens tro på att det gick att skapa en heltäckande lagar. Utifrån detta hade domaren endast att tillämpa lagens ordalydelse för att lösa uppkomna tvister.<sup>25</sup>

Efter 1809 års regeringsform restes dock kritik mot detta sätt att tolka lagen som ansågs göra lagen oförutsägbar och straffen orealistiskt stränga.<sup>26</sup> Istället växte intresset för att försöka förstå lagens andemening. Det gällde att inte hänga upp sig på lagens bokstav utan istället söka lagstiftarens mening med lagen.<sup>27</sup> För att göra detta vände domarna sig till de handlingar som fanns att tillgå i lagstiftningsarbetet från riksdagen och kommittéerna. Dessa handlingar hade vid denna tid nyligen börjat göras allmänt tillgängliga. Till detta kom krav om att motivera alla förslag som lades fram för lagstiftning.<sup>28</sup> Av särskilt vikt för uttydningen av lagstiftarens mening ansågs

---

<sup>25</sup> Nordqvist, s. 154–159. Den bokstavliga tolkningen omfattade även 1809 års regeringsform. Se 83 § i 1809 års regeringsform, s. 280. Det kan tyckas märkligt att försöka finna lagstiftarens mening i en lag som uttryckligen stadgar att den ska tolkas bokstavligt. I detta fall har intentionen inte varit att försöka förstå regeringsformen på samma sätt som en domare skulle ha förstått den utan för att återskapa lagstiftarens mening utifrån ett rättshistoriskt ändamål.

<sup>26</sup> Nordqvist, s. 163–168.

<sup>27</sup> Nordqvist, s. 158–159.

<sup>28</sup> Nordqvist, s. 158–159 och 163–164. Krav på att lagförslag ska motiveras kan hittas i 87 och 89 §§ i 1809 års regeringsform, s. 282 och 288.

kommittéernas betänkanden.<sup>29</sup> Det svenska kommittéväsendet var under denna tid mycket välutvecklat med avlönade sakkunniga som bistod regeringen med självständiga utredningar, vilka kunde användas som grund för det offentliga beslutsfattandet. Dessa kommittéer hade också en nyckelroll i beredningen av ny lagstiftning genom att föreslå och motivera lagförslag.<sup>30</sup>

I linje med Nordqvist sätt att se på lagtolkningen under 1800-talet har jag valt att fokusera på de tryckta och publicerade förarbeten som författades i samband med 1809 års regeringsform och 1828 års författningar. Jag har likt dåtidens domare och i enlighet med Collingwoods metod använt densamma för att göra mig en bild av lagstiftarens mening. Ett problem med detta angreppssätt är att det vid stiftandet av 1809 års regeringsform inte upprättades några formella förarbeten. För att ändå få en inblick i lagstiftningsarbetet har jag därför valt att studera de utkast och skrivelser som konstitutionsutskottets ledamöter författade i samband med att de tog fram sina förslag till regeringsformen.

Jag har särskilt beaktat utkast och skrivelser från Anders af Håkanson, L. A. Mannerheim, A. G. Silverstolpe och Hans Järta. Håkanson ger i sitt *Regeringsförslag till en ny regeringsform eller det s.k. Håkansonska förslaget* ett fullständigt utkast till 1809 års regeringsform. I Mannerheims *Utlåtande i författningsfrågan 1809* ges några synpunkter på behovet av en ny grundlag som han i stort baserar på 1772 års regeringsform. Silverstolpe presenterar i sin skrift *Hvad synes Allmänna Opinionen önska till en, nu möjlig, Förbättring af Svenska Statsförfattningen?* ett antal nydanande synpunkter på hur en ny konstitution bör utformas. Med undantag för Håkanson var alla nämnda personer ledamöter i det konstitutionsutskott som arbetade fram förslaget för regeringsformen. Håkanson har inkluderats för att många ledamöter i konstitutionsutskottet adresserar hans grundlagsförslag i sina respektive skrivelser. En sammanvägning av ledamöternas diskussioner i utskottet fås i *Konstitutionsutskottets memorial 1809* författat av Järta som

---

<sup>29</sup> Nordqvist, s. 165–166.

<sup>30</sup> Nordqvist, s. 159–164.

även sägs presentera de tankar som ligger till grund för den slutliga regeringsformen.<sup>31</sup>

I min uppsats har inte inkluderats A. G. Mörners reflektioner om den närvarande politiska ställningen samt lagman G. Poppius utlåtande i författningsfrågan. Mörner skriver om önskan att se en högsta dömande makt skild från den styrande makten samt med befogenhet att granska höga ämbetsmäns efterlevnad av konstitutionen.<sup>32</sup> Poppius framställer i sitt utlåtande ett lagutkast som är starkt baserad på den kungavänliga 1772 års regeringsform.<sup>33</sup> I övrigt verkar Poppius utkast ha stora likheter med Håkansons och Mannerheims förslag. Jag har valt att inte inkludera Poppius och Mörner för att de verkar ha haft mindre inflytande över lagstiftningsarbetet bakom 1809 års regeringsform än Håkanson och ledamöterna i konstitutionsutskottet.

För att förstå 1828 års författningar har jag framförallt valt att fokusera på det underliggande kommittébetänkandet från 1823 men har även tagit hänsyn till relaterade förarbeten om införandet av ministerstyre över styrelseverken mellan 1809 till 1828.<sup>34</sup> Jag har också valt att ta upp kammarrådet J. Brantings och Greve Rosenblads invändningar mot kommittébetänkandet från 1823. Detta då deras gensagor tar upp aspekter som kan användas för att närmare förstå skillnaden mellan domstolens rättskipning och förvaltningsmyndighetens offentliga förvaltning. Jag har valt att inte inkludera invändningarna till betänkandet från G. W. af Tibell, B. Sandels och S. Löfwenskjöld då de utöver Brantings och Rosenblads yttranden inte framför något av intresse för att förstå skillnaden mellan domstolens rättskipning och förvaltningsmyndighetens offentliga förvaltning.

---

<sup>31</sup> Konstitutionsutskottets memorial, s. 183.

<sup>32</sup> Mörner, s. 116–121.

<sup>33</sup> Utlåtande af lagman G. Poppius, s. 11–12.

<sup>34</sup> Jag kommer framledes att hänvisa till kommittébetänkandet från 1823 som 1823 års betänkande.

## 1.7 Forskningsläge

Jag har i min uppsats huvudsakligen utgått från primära källor bestående av lagstiftning samt diverse lagförarbeten eller alster som kan likställas med sådana förarbeten. För att placera dessa källor i ett historiskt sammanhang har jag även konsulterat ett antal rättshistoriska och statsvetenskapliga verk och avhandlingar.

För att förstå de historiska händelser som föregick 1809 års regeringsform i Sverige har jag använt andra volymen i professor Lars Björnes verk om den nordiska rättsvetenskapens historia som heter *Brytningstiden. Den nordiska rättsvetenskapens historia*. Detta verk är det första och senaste verket att ta ett samlat grepp om den nordiska rättsvetenskapens utveckling. I uppsatsen används endast verkets skildring av Sveriges inblandning i det krig med Ryssland som resulterade i förlusten av Finland 1809.

Jag har använt professor Mats Kumliens *Professorspolitik och samhällsförändring* för att få en översikt av de historiska omständigheter som föregick 1809 års regeringsform samt den maktdelning som kommer till uttryck i denna lagstiftning. Detta verk är den första och senaste utredningen av den svenska förvaltningsrättens födelse och utveckling fram till andra världskriget. I uppsatsen används framförallt verkets beskrivning av separationen mellan kungens förvaltande och dömande uppgifter.

En djupare förståelse av regleringen kring relationen mellan den högsta dömande makten och kungamakten i 1809 års regeringsform ger lektor Martin Sunnqvist i *Konstitutionellt kritiskt dömande*. I denna avhandling beskrivs hur den nordiska domarkulturen ha uppfattat domstolens konstitutionella roll avseende rätten till lagprövning under de senaste två seklerna. I uppsatsen används endast avhandlingens granskning av Högsta domstolens ställning som oberoende statsmakt i nämnda regeringsform. I detta avseende utgör avhandlingen den senaste behandlingen i ämnet.

En något äldre skildring av relationen mellan den dömande och den styrande makten i 1809 års regeringsform finns i universitetsadjunkten Carolina Taubes kapitel ”En tredje statsmakt?” i samlingsverket *Maktbalans och kontrollmakt* utgivet av riksdagen med anledning av 1809 års regeringsforms 200-årsjubileum. I detta kapitel torgför Taube tanken om att den dömande makten var så sammanflätad med kungens styrande makt att det inte är möjligt att tala om domstolen som en oberoende statsmakt i början av 1800-talet. I uppsatsen används kapitlet som kontrast till Sunnqvists uppfattning om domstolens mer oberoende ställning i regeringsformen 1809.

För en förståelse för den historisk bakgrunden till 1800-talets debatt om skillnaden mellan judiciella och administrativa mål har jag använt universitetsadjunkten Torvald Larssons avhandling *Domstolsprövning av förvaltningsbeslut*. Avhandlingen är den senaste att skildra debatten kring gränstragningen mellan administration och rättskipning i kölvattnet efter 1809 års regeringsform. I uppsatsen används denna skildring som utgångspunkt för en närmare undersökning kring lagstiftningsarbetet bakom skiljandet av rättsfrågor från de administrativa verken som till slut utmynnade i 1828 års författningar.

Den mest ingående beskrivningen av lagstiftningsarbetet bakom 1828 års författningar om särskiljandet och överflyttandet av rättsfrågor från de administrativa verken till domstolarna finns i professor Rune Lavins kapitel ”Så blev det till slut en högsta förvaltningsdomstol” i Olinska stiftelsens volym *Den svenska förvaltningsmodellen* som är den senaste i stiftelsens rättshistoriska skriftserie. I kapitlet skildras huvudsakligen lagstiftningsarbetet bakom Högsta förvaltningsdomstolens födelse men den ger även en intressant översikt av de viktigaste förarbetena och författningarna relaterade till debatten om att åstadkomma en tydligare åtskillnad mellan justitiemål och administrativa mål. I uppsatsen har främst använt de delar av kapitlet som behandlar lagstiftningsprocessen runt 1823 års betänkande.

För att förstå uppkomsten av debatten om åtskillnaden mellan administrativa mål och justitieråd har jag använt fil.dr Catrin Anderssons avhandling *Tudelad trots allt*. Avhandlingen beskriver detaljerat lagstiftningsarbetet bakom försöket att åstadkomma en mer effektiv statlig förvaltning i efterföljden av 1809 års regeringsform genom införandet av ett slags ministerstyre i Sverige. I uppsatsen har främst de delar av avhandlingen som behandlar det politiska maktspelet bakom införandet av ministerstyret samt behovet av en renodlad administration för att åstadkomma ett sådant styre nyttjats.

## 1.8 Disposition

Min uppsats börjar med en beskrivning med efterföljande analys av det lagstiftningsarbete som ligger bakom 1809 års regeringsform. Målet är att klarlägga hur olika skrivelser och utkast från lagberedningen ser på relationen mellan den verkställande och dömande makten. Tanken är att visa hur en separation mellan förvaltningen och rättskipningen gradvis växer fram till följd av maktdelningen mellan kungen och domstolen.

Därefter kommer jag att skildra och utvärdera det beredningsarbete som gjordes inför 1828 års författningar. Fokus ligger här på en kartläggning av hur det bakomliggande kommittébetänkandet skiljer mellan rättsliga och administrativa mål. Avsikten är att visa hur strävan mot en mer effektiv statlig förvaltning skapade ett behov av att försöka separera domstolar och förvaltningsmyndigheter.

I sista delen av min framställan försöker jag utifrån de resultat jag har uppnått förklara hur tanken på att särskilja rättskipning och förvaltning uppkom. Vidare ställer jag upp ett antal kriterier som skiljer domstol från förvaltningsmyndighet baserat på nämnda lagstiftningsarbete. Det hela avslutas med en utläggning om varför den ovan åsyftade särskiljningen aldrig kom till stånd under 1800-talet.



## 2 Konstitutionell maktindelning

### 2.1 Bakgrund

Sunnqvist skriver att den nya grundlagen i Sverige tillkom i efterdyningarna av franska revolutionen och napoleonkrigen.<sup>35</sup> Kumlien påpekar att Sveriges olyckliga indragning i napoleonkriget fick allvarliga politiska följder<sup>36</sup> och enligt Björne hade kriget snart slukat rikets ekonomiska resurser.<sup>37</sup> Det misslyckade kriget och förlusten av Finland till Ryssland ledde således enligt Sunnqvist till att kung Gustav IV avsattes i en statskupp i mars 1809. Förhandlingarna mellan ständerna och dess konstitutionsutskott samt den nye kung Karl XIII utföll i att en ny regeringsform antogs i juni 1809.<sup>38</sup>

Sunnqvist menar att tillkomsten av regeringsformen kan härledas till en kombination av nya teorier och historisk erfarenhet. Svårigheten att veta hur detta gick till och vilka influenser som var inblandade har dock enligt Sunnqvist vållat mycket debatt.<sup>39</sup> Kumlien betonar att regeringsformen präglades av tankar om maktindelning.<sup>40</sup> Sunnqvist noterar att dessa maktindelningstankar kan ha tagit intryck från Montesquieu men att maktfördelningen i regeringsformen även kan ses som ett återställande av balansen i den dualism mellan kung och ständer som historiskt har präglat den svenska grundlagsutvecklingen. Mest sannolikt är att både svensk författningshistoria och utländska statsrättslig doktrin har varit tongivande i regeringsformens tillblivelse.<sup>41</sup>

Kumlien skriver att den nya regeringsformen förutsatte en konstitutionell monarki men att denna monarki inte var enväldig utan delade makten med

---

<sup>35</sup> Sunnqvist, *Konstitutionellt kritiskt dömande*, s. 59.

<sup>36</sup> Kumlien, s. 116.

<sup>37</sup> Björne, s. 9.

<sup>38</sup> Sunnqvist, *Konstitutionellt kritiskt dömande*, s. 64.

<sup>39</sup> Sunnqvist, *Konstitutionellt kritiskt dömande*, s. 66.

<sup>40</sup> Kumlien, s. 116.

<sup>41</sup> Sunnqvist, *Konstitutionellt kritiskt dömande*, s. 64.

andra statsorgan.<sup>42</sup> Taube menar att konstitutionsutskottets memorial till regeringsformen ger tydligt uttryck för en maktindelning mellan den lagstiftande, de dömande och den lagstiftande makten som påminner om Montesquieus lära. I den regeringsform som antogs av kungen och ständerna framträder dock en annan delning av statsmakterna. I regeringsformen delas makten framförallt mellan en lagstiftande, en verkställande och en kontrollerande makt. Den dömande makten sågs inte som separat från de andra statsmakterna utan som en del av den verkställande makten.<sup>43</sup> Kumlien anser att regeringsformen delade makten i fem bestående av en lagstiftande, verkställande, dömande, beskattande och kontrollerande makt.<sup>44</sup> Sunnqvist antyder att de fem makterna inte vara separata mellan olika statsorgan och att kungen sålunda på olika sätt var involverad i både den dömande, styrande och den verkställande makten.<sup>45</sup>

Sunnqvist skriver att grundlag samt civillag, kriminallag och kyrkolag stiftades gemensamt av kungen och ständerna i riksdagen. Allmän lagstiftning krävde bifall från tre av ständerna. Ändring i grundlag krävde kungens och samtliga ständers samtycke. Kungen hade makt att ensam stifta lagar och förordningar som angick rikets allmänna hushållning. Ny lag oavsett stiftare krävde inhämtande synpunkter från statsrådet och Högsta domstolen. Högsta domstolen kunde genom sin rätt att på förfrågan från kung och statsråd förklara de allmänna lagarnas mening också sägas ha en slags lagstiftningsmakt. Lagförklaringarna inräknade kungens röster även om denne inte hade närvarat vid överläggningen och kunde även avslås av nästkommande riksdag.<sup>46</sup>

Sunnqvist beskriver att den verkställande makten utövades av kungen genom statsråden.<sup>47</sup> Kumlien tillägger att kungen ensam hade denna makt men att

---

<sup>42</sup> Kumlien, s. 116.

<sup>43</sup> Taube, s. 344.

<sup>44</sup> Kumlien, s. 116–117.

<sup>45</sup> Sunnqvist, *Konstitutionellt kritiskt dömande*, s. 65.

<sup>46</sup> Sunnqvist, *Konstitutionellt kritiskt dömande*, s. 64–66.

<sup>47</sup> Sunnqvist, *Konstitutionellt kritiskt dömande*, s. 65.

han i vissa frågor förväntades konsultera statsråden.<sup>48</sup> Sunnqvist påpekar att den högsta dömande makten tillföll Högsta domstolen men att domsrätten upplevdes som sprunget ur kungamakten och att dess symboliska koppling till monarken därför behölls. Högsta domstolen sades nämligen utfärda kungens dom och utslag avfattades i kungens namn med regentens sigill eller underskrift.<sup>49</sup> Taube berättar att kungen även fick delta i domstolens rådslag och hade då två röster i avgörandet av målen.<sup>50</sup> Sunnqvist antyder att monarken endast hade ett symboliskt inflytande i domstolen och att detta illustreras av att kung Karl XIV Johan vid riksdagarna 1828 och 1840 i protest mot sitt bristande inflytande, men utan framgång, föreslog ett avskaffande av den regala rösträtten och utfästandet av domar i kungens namn.<sup>51</sup> Taube menar dock att den kungliga rösträtten var ett tydligt tecken på den dömande och verkställande maktens sammanflätning samt menar att förslagen i riksdagen att avskaffa rösträtten var seriösa resulterade i en principiell diskussion om maktindelning. I propositionen menades att kungens medverkan inskränkte domarnas frihet i överläggningarna samt att kungens verkställande och benådande befogenheter inte borde förenas med domsmakt.<sup>52</sup>

Kumlien skriver att det efter den nya regeringsformen märktes en diskret önskan att separera rättskipningen från riksstyrelsen och förvaltningen. I regeringsformen stadgas att den högsta domstolen ska vara oberoende och många önskade en domstol som var helt självständig från de andra statsmakterna. Han menar att även om den högsta domsrätten rent symbolisk ansågs höra till kungamakten var den i praktiken oberoende från monarken bortsett vid nådeärenden.<sup>53</sup> Taube anser dock att Högsta domstolen var intimt sammanflätad med statsförvaltningen. Denna integration av den dömande och den verkställande makten märks inte i relationen mellan kungen och justitieråden utan snarare i regeringsformens systematik. I regeringsformen

---

<sup>48</sup> Kumlien, s. 116.

<sup>49</sup> Sunnqvist, *Konstitutionellt kritiskt dömande*, s. 66–67.

<sup>50</sup> Taube, s. 345.

<sup>51</sup> Sunnqvist, *Konstitutionellt kritiskt dömande*, s. 67.

<sup>52</sup> Taube, s. 348–353.

<sup>53</sup> Kumlien, s. 117.

behandlas nämligen domstolen och statsförvaltningen gemensamt.<sup>54</sup> Högsta domstolen rymde medlemmar ur statsrådet och justitierevisionen som förberedde målen för justitierådets avgöranden hörde till regeringens kansli. I statsrådet ingick också justitieråd i bedömningen av justitieärenden såsom benådning. Regeringsformens disposition visar att domstolens konstitutionella roll var närmast obetydlig i det svenska statsskicket och att maktindelningen framförallt reglerade den verkställande och den lagstiftande makten.<sup>55</sup>

Taube medger att ett avsteg från den dömande och den verkställande maktens sammanflätning är regeringsformens krav på att justitieråden ska vara lagfarna och oavhängiga.<sup>56</sup> Denna oavhängighet betraktades som nödvändig för att domstolen skulle kunna kontrollera den verkställande och lagstiftande makten.<sup>57</sup> Kumlien påpekar att enligt regeringsformen bör rättskipningen höra till domare som är oberoende och oavsättliga.<sup>58</sup> Taube nämner att domarnas oberoende stadgades genom ett förbud i regeringsformen att utöver dömandet inneha andra åtaganden inom statsförvaltningen.<sup>59</sup> Sunnqvist nämner att justitierådets oavsättlighet diskuteras i konstitutionsutskottets memorial. I memorialet hävdas att oavsättligheten är en förutsättning för justitierådets oberoende men att de inte får bli en ”stat i staten”. Således inkluderades i regeringsformen en möjlighet att ställa justitieråd inför riks rätt om de dömt fel eller begära deras avsked genom opinionsnämnden om de inte längre uppbar riksdagens förtroende.<sup>60</sup>

Taube menar att opinionsnämnden var det främsta hotet mot domstolens oberoende eftersom kriterierna för dess granskning och avsättande av domare inte var definierade i grundlagen. Detta gav nämligen opinionsnämnden stor frihet.<sup>61</sup> Sunnqvist skriver att Kung Karl XIV Johan var en stor motståndare

---

<sup>54</sup> Taube, s. 343–344.

<sup>55</sup> Taube, s. 346–347.

<sup>56</sup> Taube, s. 344.

<sup>57</sup> Taube, s. 355–356.

<sup>58</sup> Kumlien, s. 117.

<sup>59</sup> Taube, s. 356.

<sup>60</sup> Sunnqvist, *Konstitutionellt kritiskt dömande*, s. 69–70.

<sup>61</sup> Taube, s. 358–359.

till opinionsnämnden som han betraktade som okonstitutionell. För att minska opinionsnämndens påverkan bestämdes att avsatta justitieråd ändå hade rätt till halva lönen i pension.<sup>62</sup> Taube skriver att domare i landets underinstanser enligt regeringsformen inte fick avsättas utan rannsakan och dom.<sup>63</sup> Sunnqvist tillägger att Inte heller kunde domare flyttas eller befordras mot deras vilja.<sup>64</sup>

Taube anser att regeringsformens förebud om att domarna ska döma efter lag och laga stadga ger en lagbundenhet till domarnas verksamhet som skyddar dem från ingrepp från den verkställande makten. Det fanns även ett förbud i regeringsformen mot riksdagens befattning med domares beslut men att detta förbud kunde inskränkas genom allmän lagstiftning. En inskränkning utöver instiftandet av opinionsnämnden var förekomsten av justitieombudsmännen. Justitieombudsmännens uppgift var att kontrollera att domare och ämbetsmän efterlevde lagen. I sina granskningar fick justitieombudsmännen tillträde till överläggningar och beslut samt tillgång till alla domstolarnas protokoll och handlingar. Denna typ av kontroll av domstolen kommer från rättskipningens hopblandning med förvaltningen och en renodling av rättskipningen hade inneburit en kontroll endast bestående av högre rätts upphävande av lägre rätts beslut.<sup>65</sup>

## **2.2 En konstitution tar form**

### **2.2.1 Maktdelningens upphov**

Regeringsformen utformades för att avsluta det förödande kriget mot Ryssland. För att förhandla om fred efter statskuppen krävdes en legitim regering och denna legitimitet krävde en ny konstitution. Denna tid fångas på ett elegant sätt i Mannerheims utlåtande om den annalkande fienden och den fara som väntade huvudstaden som inte stått inför något liknande sedan

---

<sup>62</sup> Sunnqvist, *Konstitutionellt kritiskt dömande*, s. 68–70.

<sup>63</sup> Taube, s. 356–357.

<sup>64</sup> Sunnqvist, *Konstitutionellt kritiskt dömande*, s. 70.

<sup>65</sup> Taube, s. 357–358.

Christian Tyranns dagar.<sup>66</sup> I Järtas memorial betonas att regeringsformen tillkom för att bevara rikets självständighet och inre lugn från en hotande fiende som rimligen kan vara Ryssland. Det var ledamöterna i konstitutionsutskottet som låg bakom regeringsformen. Deras memorial kan således ge en insikt i tankarna bakom lagstiftningen.

Utskottet har lifligt känt och klart insett, att en lagligen bestämd och derigenom befastad Styrelse-Magt utgjorde nu vårt Samhälles wigtigaste, och att endast et snart och enigt fastställande af denna magt kunde bewara Rikets sjelfständighet och inre lugn, bägge hotade af en fiende, hwilken icke alltid emot Svenska folket wände krigets wapen allena.<sup>67</sup>

Den nya regeringsformen tillkom dock inte bara för att kunna upprätta en legitim regering att ingå fredsförhandlingar och avsluta kriget mot Ryssland. I memorialet nämns att bevarandet av rikets självständighet och lugn beror på en lagligen bestämd styrelsemakt. Denna begränsning av makten genom lag kommer enligt konstitutionsutskottet från insikten om att statskrafter utan kontroll urartar i våld.

Ständer finna detta förslag wara grundadt på en lugn och noggrann beräkning af de särskilde statskrafternas naturliga werksamhet och rigtning; om de finna deruti bestämd en sådan dess krafter inbördes inskränkning, som hindrar någöndera att öfwergå inifrån kraft till wåld.<sup>68</sup>

I memorialet framställs lösningen på en sådan separation i en uppdelning av styrelsemakten i ett antal statskrafter som inbördes kontrollerar varandra. Denna styrelsemakt är uppdelad i en styrande makt, en lagstiftande makt och en dömande makt.

Utskottet har sökt att bilda en Styrande Magt, werksam inom bestämda former, med enhet i beslut och full kraft i medlen att dem utföra; En Lagstiftande Magt, wisligt trög till werkning, men fast och stark till motstånd; En Domare-Magt, sjelfständig under Lagarne, men ej sjelfherrskande öfwer dem.<sup>69</sup>

I memorialet är det alltså tänkt att den maktdelning som stadgas i regeringsformen ska tygla styrelsemakten så att den inte övergår i ett

---

<sup>66</sup> Mannerheim, s. 91.

<sup>67</sup> Konstitutionsutskottets memorial, s. 183.

<sup>68</sup> Konstitutionsutskottets memorial, s. 183.

<sup>69</sup> Konstitutionsutskottets memorial, s. 184.

våldsvälde. I Silverstolpes skrift förespråkas en tredelning av den statliga makten i enligt samma linjer som i memorialet. Det är intressant att notera att dessa makter beskrivs som helt separata från varandra i kontrast till den sammanblandning som återfinns i den antagna regeringsformen.

[J]ag hör att man lägger till grund för sina önskningar en Styrande Makt, bunden af lagar att ej urarta till despotisk, men väl omgjordad mot den lagstiftandes intrång, och försedd med full verksamhet till Stats machinens oafbrutna drifvande; och en Lagstiftande makt, väl skild från alla verkställande åtgärder, bunden i vissa fall af sjelfva den Styrande makten, genom dess sanction eller veto, men försäkrad mot den Styrandes möjliga försök att antigen ej låta den komma tillstädes, eller hindra dess röst att höja sig; fullfasthet och helgd för Domare-makten, till den individuela säkerhetens hägn; och en i sjelfva grundlagen befästad förhoppning om framtida hjälp mot dess egna brister.<sup>70</sup>

Den tydliga delning mellan den styrande, den dömande och den lagstiftande makten som förespråkas i Järtas memorial och i Silverstolpes skrift kom dock aldrig fullt till uttryck i den slutliga regeringsformen 1809.

### 2.2.2 Ett kungavänligt förslag

Håkanson utarbetade tidigt ett förslag på en ny konstitution. I detta förslag ges kungen ensam makt att styra riket inom ramarna för regeringsformen. Kungen kan inte åtalas och han kan inte hållas ansvarig eller prövas för sina handlingar.<sup>71</sup> Kungen ska utnämna ett statsråd som ska bestå utav sådana män som innehar kungens förtroende. Statsråden ska bistå kungen i alla ärenden som hör till den styrande makten utom de som rör kungens domsmakt. Tolv ledamöter ska ingå i statsrådet och av dessa ledamöter ska fem vara statsministrar med ansvar för justitieärenden, utrikesärenden, arméns ärenden, flottans ärenden samt inrikes civila ärenden.<sup>72</sup> Kungen ska föredraga flertalet av ärendena som hör till regeringens utövning inför statsråden.<sup>73</sup> Statsråden är skyldiga att yttra sina tankar och meningar om ärenden men det är kungen som ensam fattar alla beslut. Statsrådets yttranden ska dock

---

<sup>70</sup> Silverstolpe, s. 133–134.

<sup>71</sup> 3 § i Håkansonska förslaget, s. 49.

<sup>72</sup> 24 § i Håkansonska förslaget, s. 54–55.

<sup>73</sup> 29 § i Håkansonska förslaget, s. 55–57.

protokollföras.<sup>74</sup> Kungens befallningar ska med vissa undantag kontrasigneras av det statsråd som föredrager ärendet för att fastställa att prokollen stämmer.<sup>75</sup> Alla statsråd utom justitieministern ska inneha förtroendetjänster, vilket innebär att de kan tillsättas och avsättas av kungen.<sup>76</sup>

Håkanson föreslår också att kungens högsta domsrätt i justitieärenden ska anförtros tolv män som har innehaft domarämbeten och är kunniga i lagen.

Högsta domsrätten uti justitie-ärender skall uppdragas tolf lagkunnige män, hvilka fullgjort hvad författningarne föreskriva dem, som uti domare-ämbeten kunna nyttjas samt uti sådan befattning ådalagt insigt, erfarnhet och oklandrat förhållande.<sup>77</sup>

Kungens inflytande över domstolen märks i att den benämns som Konungens Högsta domstol.<sup>78</sup> Högsta domstolens roll är att pröva resningsansökningar och återställanden av försutten tid. Domarna ska även kunna förklara lagen i de mål som de har befogenhet att avgöra. Dessa mål inkluderar inte hushållsärenden.

Denna Högsta domstol tillkommer äfven att upptaga och pröfva alla ansökningar om resning eller återställande af försutten tid. I lika måtto böra frågor om förklaringar öfver lagarna, i alla mål, som icke till hushållsärender räknas, där skärsådas och afgöras.<sup>79</sup>

Kungen har två röster både i avgörandet av de målen i Högsta domstolen där han deltar i föredragningen samt i frågor om lagens förklaring.

Konungen äger uti denna Högsta domstol tvänne röster i de mål, hvilkas föredragning Konungen behagar uti domstolen öfvervara...samt frågor om förklaringar öfver lagen att hos Konungen anmälas och Dess röster däruti inhämtas och beräknas.<sup>80</sup>

Det kungliga inflytandet över Högsta domstolen är märkbart även genom att domstolens beslut tas i kungens namn och med hans underskrift.<sup>81</sup>

---

<sup>74</sup> 28 § i Håkansonska förslaget, s. 56.

<sup>75</sup> 30 § i Håkansonska förslaget, s. 57.

<sup>76</sup> 35 och 12 §§ i Håkansonska förslaget, s. 58.

<sup>77</sup> 15 § i Håkansonska förslaget, s. 52.

<sup>78</sup> 15 § i Håkansonska förslaget, s. 52.

<sup>79</sup> 16 § i Håkansonska förslaget, s. 53.

<sup>80</sup> 18 § i Håkansonska förslaget, s. 53.

<sup>81</sup> 20 § i Håkansonska förslaget, s. 54.



Alla Högsta domstolens beslut utfärdas i Konungens namn och med dess höga underskrift.<sup>82</sup>

Ledamöterna i Högsta domstolen utses av kungen i statsrådet. För att säkerställa deras oberoende har de förbjudits att inneha andra tjänster vid sidan om sitt domarämbete.

Dessa öfverdomare i riket utnämns af Konungen i statsrådet, tagande därtill endast infödde svenske män af den evangeliska lutherska trosbekännelsen. De kunna därjämte inga andra ämbeten innehafva eller bekläda.<sup>83</sup>

De högsta domarna verkar inte anses ha sådana förtroendeposter som gör att de kan avsättas av kungen. Istället kan de likasom alla andra domare och tjänstemän som innehar fullmaktstjänster endast avsättas efter rannsakan och dom. De kan således i likhet med övriga domare inte heller flyttas från deras domarämbete mot deras vilja.<sup>84</sup>

Kungen kan i enlighet med Håkansons förslag kontrollera rättskipningen i Högsta domstolen och i andra domstolar för att säkerställa att den sker i enlighet med lag och rättvisa samt att allas rätt tillvaratas. Denna kontroll sker genom att kungen utnämner en justitiekansler som är lagfaren och har erfarenhet av domarämbetet. Justitiekanslern är kungens högsta ombudsman. Han har insyn i Högsta domstolens dömande och kan anmäla domstolens ledamöter till kungen eller ställa dem inför riks rätt vid misstanke om oegentligheter.<sup>85</sup>

I Håkansons förslag är lagstiftningen delad mellan kungen och riksdagens ständer när det kommer till ändringar i den allmänna lagen eller i grundlagen. Detta innebär att kungen och ständerna måste samtycka för att ny eller ändrad lag ska kunna stiftas. Under lagstiftningen inhämtar kungen tankar från statsrådet och Högsta domstolen. För att grundlag ska ändras eller ny grundlag stiftas krävs samtycke från kungen och alla fyra ständerna. För

---

<sup>82</sup> 20 § i Håkansonska förslaget, s. 54.

<sup>83</sup> 21 § i Håkansonska förslaget, s. 54.

<sup>84</sup> 13, 12 och 5 §§ i Håkansonska förslaget, s. 50–52.

<sup>85</sup> 37 och 38 §§ i Håkansonska förslaget, s. 58–59.

ändring eller ny stiftning av allmän lag krävs kungens och tre ständers samtycke.<sup>86</sup> Kungen har befogenhet att ensam stifta lag som rör hushållsmål men kan begära yttranden eller överläggning om målen från riksdagens ständer om kungen finner detta rådligt.<sup>87</sup>

I Håkansonska förslaget finns en del sammanflätning av Högsta domstolen med statsrådet. Ordföranden för Högsta domstolen är även justitieminister i statsrådet.<sup>88</sup> Vid föredragning av justitieärenden i statsrådet ska förutom justitieministern även två andra ledamöter från Högsta domstolen närvara.<sup>89</sup> Det är särskilt intressant att notera att domstolarna och de administrativa verken anses båda ha i uppgift att lyda de instruktioner, reglementen och föreskrifter som ges av kungen samt förväntas lyda kungens bud och befallningar.

Rikets hofrätter, collegier, landtregeringen eller landshöfdingar, tillika med alla andra värk och inrättningar samt högre och lägre ämbetsmän, förvalta deras beställningar och sysslor efter dem gifne eller framdeles gifvande instruktioner, reglementen och föreskrifter, lyda Konungens bud och befallningar...<sup>90</sup>

Möjligen tar detta för att Högsta domstolen och statsrådet betraktades som två delar av kungens styrande makt. De förväntades båda verkställa kungens önskan och kan således inte betraktas som särdeles självständiga från honom.

### 2.2.3 Rådsadelns förespråkare

Mannerheim hämtar i sitt utlåtande mycket inspiration till den nya konstitutionen från 1772 års regeringsform. Han menar att en modererad kungamakt kräver ett starkt riksråd som deltar i eller till och med utövar den styrande makten.<sup>91</sup>

Ifrån en modererad konungamagt är oskiljaktig nödvändigheten af en representerande corps, som i få, dock oväsentliga fall, då

---

<sup>86</sup> 45, 46 och 47 §§ i Håkansonska förslaget, s. 74–75.

<sup>87</sup> 47 och 48 §§ i Håkansonska förslaget, s. 74–75.

<sup>88</sup> 24 § i Håkansonska förslaget, s. 54–55.

<sup>89</sup> 35 och 36 §§ i Håkansonska förslaget, s. 58.

<sup>90</sup> 46 § i Håkansonska förslaget, s. 62.

<sup>91</sup> Mannerheim, s. 95.

egentligen fråga är om det helas väl, deltagar i utöfningen af konungamagten, ja i nödfall densamma värdeligen utöfvar.<sup>92</sup>

Mannerheim verkar således förespråka en återgång till forna tiders adelsvälde. Den starka ställning som han ger riksrådet illustreras av att beslut om krig, fred, allianser, krigsgärd och stillestånd bör i enlighet med 1772 års lagstiftning fattas genom en omröstning i rådet där kungen endast har två röster. För att förhindra maktmissbruk bör dock riksråden kunna hållas ansvariga för sina råd och handlingar inför riksdagens ständer.<sup>93</sup> Intressant att notera är att han anser att präster och bönder inte bör kunna väljas som riksråd då de inte lämpar sig för sådan verksamhet.<sup>94</sup>

Mannerheim önskar avseende lagstiftningen bevara den ordning som slås fast i 1772 års lagstiftning. Detta innebär att all ny lag eller avskaffande av gammal lag kräver samtycke både från ständerna och från kungen. Intressant är att i denna lagstiftningsprocess behöver endast riksrådet rådfrågas och inte Högsta domstolen.<sup>95</sup>

Justitiens administration må förblifva på den fot den nu för tiden sig befinner. Bibehållandet af högsta domstolen är äfven högeligen att önska, dels i anseende till rättvisan och nödvändigheten att hålla i orubbad helgd rättigheter, hvilka i alla väl inrättade stater tillhöra upplysning, förtjenst och skickelighet, dels för att skilja riksens råd ifrån göromål, hvilka fordrade deras förökande till ett större antal, än som behöfves till bestridande af här ofvan för dem föreslagne befattning och för att biträda konungen i conseil- och cabinettsärenden.<sup>96</sup>

Mannerheim menar att justitieärenden bör skötas på samma sätt som tidigare samt att Högsta domstolen bör bestå för att värna rättvisans helgd samt för att avlasta riksrådet så att det enkom kan fokusera på att biträda kungen i mer politiska regeringsärenden.<sup>97</sup> Kungen bestämmer i de flesta regeringsärenden utom i justitieärenden som istället sköts av Högsta domstolen. I Högsta domstolen har dock kungen två röster samt utslagsrösten.

---

<sup>92</sup> Mannerheim, s. 95.

<sup>93</sup> Mannerheim, s. 96. Jfr 6 § i 1772 års regeringsform.

<sup>94</sup> 4 § i Mannerheim, s. 98.

<sup>95</sup> Mannerheim, s. 97. Jfr 41 och 42 §§ i 1772 års regeringsform.

<sup>96</sup> Mannerheim, s. 97–98.

<sup>97</sup> Mannerheim, s. 97–98.

I justitiaemål och i mål, där riksens råd äga rösträttighet, har konungen 2:ne röster och votum decisivum, när lika många röster äro för olika meningar. Alla öfvriga regeringsärender beslutas af konungen ensam i dess conseil och cabinet.<sup>98</sup>

Kungen har även makt att ge bort tjänster med undantag för bland annat de kollegier och andra stater som instiftades före 1680. I detta avseende måste dock kungen endast ta hänsyn till förtjänst och skicklighet.<sup>99</sup> För att undvika att tjänstemän blir mer trogna kungen än lagen bör de endast kunna avsättas efter rannsakan och dom.

Den som sin tjänst troget och väl förättar bör äga sitt säkra skydd af lagen, den som felar skiljas därifrån genom laga ransakning och dom. I annat fall måste embetsmannen i konungens gunst söka ett kraftigare värn än det lagen gifver. Han får då ett annat föremål än uppfyllandet af sina lagliga plikter.<sup>100</sup>

En större trygghet för anställningen bör även gälla de som genom kungens förtroende innehar ämbeten i riket såsom ledamöterna i statsrådet.<sup>101</sup> Detta innebär således en starkare ställning för statsrådet i relation till kungen som möjligen speglar en önskan om att befästa högadelns makt och företräde.

## 2.2.4 En liberal reformator

Silverstolpe noterar i sin liberala skrift att en framgångsrik konstitution måste spegla den allmänna opinionen. Denna opinion kan genom upplysning kan gradvis leda till att konstitutionen utvecklas så att ett mer förnuftigt styrt samhälle formas. Den rådande opinionen är dock splittrat av ståndssamhället, vilket skapar ett samhälle där de olika stånden endast tänker på sitt egenintresse istället för det allmänna bästa. Det finns även en stor del av befolkningen som äger jord och bruk som inte är representerade i riksdagen ständer. En upplyst opinion bör således verka för att omforma konstitutionen och representationen som är dess grundval. Han menar dock att det svenska lynnet inte är redo för den utjämning av stånden med dess särskilda privilegier

---

<sup>98</sup> 8 § i Mannerheim, s. 99.

<sup>99</sup> 10 § i Mannerheim, s. 99–100.

<sup>100</sup> 10 § i Mannerheim, s. 99–100.

<sup>101</sup> 10 § i Mannerheim, s. 100.

som en bredare och mer inkluderande representation innebär.<sup>102</sup> Förhoppningsvis kan opinionen i framtiden nå den upplysning som krävs för att reformera ständsriksdagen till en tvåkammarriksdag.<sup>103</sup>

En sådan förbättring, en som förmådde mera jemna allas intressen, en som förmådde inom den lagstiftande corpsen stadga endast tvenne hvarandra blott kontrollerande, i stället för fyra hvarandra afundande makter, skulle, äfven i närvarande stund, visserligen utgöra min enskilda åstundan.<sup>104</sup>

Silverstolpe menar att styrelsemakten bör besittas av en ärftlig kungamakt som ensam har rätt att bland annat ingå krig och stifta fred samt ingå förbund med främmande makter.

En ärftlig Konungamakt, som, jemte de vanliga jura makestatisca, jus aggratiandi och jus nobilitandi, besitter hela Styrelse verket, det är, äger ensam decisions-rätt om Statsrelationer, Krig, Fred, Förbund, militära och civila makternas användande, ekonomiska ärenden och författningar, befordringar av en mängd tjänstemän, dels amovibla dels inamovibla.<sup>105</sup>

Kungen ska inhämta råd från ett statsråd med statsministrar. Dessa råd ska protokollföras och statsråden göras ansvariga för ständerna i riksdagen men inför en särskilt inrättad och bestående domstol.<sup>106</sup> Administrativa verk som behövs för statsförvaltningen ska dock enbart vara ansvariga för kungen.<sup>107</sup>

Silverstolpe menar att det bör finnas en dömande makt med domare som kan tillsättas men inte avsättas av kungen. Domstolen ska endast döma efter lagen och helt oberoende av kungen. Domstolens avgöranden bör dock utfärdas i kungens namn.

En Domare-makt, bestående af tjänstemän, tillsatte af Konungen, men ej amovibla af honom; förbunden att upptaga all hvad Konungen till dess pröfning gör efter lag anhängigt, men i sin utöfning alldeles oberoende af honom, dock att domsluten i högsta instantien i Konungens namn utfärdas.<sup>108</sup>

---

<sup>102</sup> Silverstolpe, s. 130–132.

<sup>103</sup> Silverstolpe, s. 138.

<sup>104</sup> Silverstolpe, s. 138.

<sup>105</sup> Silverstolpe, s. 134.

<sup>106</sup> Silverstolpe, s. 134 och 136.

<sup>107</sup> Silverstolpe, s. 134.

<sup>108</sup> Silverstolpe, s. 134.

Den lagstiftande makten tycker Silverstolpe bör delas mellan kungen och riksdagens ständer. Med lagstiftning menas ändringar eller nyskapandet av grundlag samt kriminal, beskattnings- och civillag. Både kungen och ständerna kan föreslå sådan lagstiftning men det verkar som om stånden även utan kungens övervarande kan diskutera och besluta om dessa lagar. I mål som rör ekonomiska författningar har dock kungen ett veto mot ständernas förslag. Det är dock oklart om kungen behöver ständernas samtycke för att stifta ekonomiska författningar. Förmodligen behövs inte detta då ingenting nämns om ständernas vetomakt.<sup>109</sup>

Silverstolpe anser att kungen inte kan hållas juridisk ansvarig för sina handlingar och är fullständigt oantastbar till person. Kungen kan dock förlora regeringsmakten om han utför befallningar i strid mot regeringsformens ordalydelse, brukar våld mot ständerna eller på annat sätt under sina regeringsärenden bryter mot grundlagens former.

[M]en om [Konungen] personligen eller genom andra utfärdar till Ständernas befallningar stridande mot Regeringsformens bokstafliga lydelse, eller om han nyttjar mansstyrka mot Ständerna eller någon av dess medlemmar; eller om han i Regeringsärenden afviker från någon sådan form, som är Grundlagen uttryckligen föreskriven, må Han, blott i dessa trenne fall, anses hafva upphört att regera.<sup>110</sup>

Det är intressant att notera att Silverstolpe menar att ständerna på inget sätt får blanda sig i verkställandet av de lagar eller författningar som stiftas.<sup>111</sup> Detta kan ses som ett uttryck för en vilja att separera de olika statsmakterna från varandra.

## 2.2.5 Medelvägens memorial

I Järtas memorial ges den styrande makten till kungen men han måste innan beslut fattas inhämta råd från statsrådet. Detta statsråd är offentligt och alla

---

<sup>109</sup> Silverstolpe, s. 134–135.

<sup>110</sup> Silverstolpe, s. 135–136.

<sup>111</sup> Silverstolpe, s. 136.

råd protokollförs så att statsråden kan hållas ansvariga för deras inställning till kungens beslut.

Magten att styra tillkommer, efter Utskottets förslag, odelad Konungen, men Hans beslut unna icke förhastadt fattas, icke bestämmas efter ensidiga underrättelser och råd af dolda personer utan ansvarighet. Han måste i alla mål låta sig upplysas af ett offentligt Stats-Råd, hwars Ledamöter, ställde undr ansvarighet icke blott för deras yttrande rådslag, utan äfwen för deras tystnad, då de bordt råda, måste sjelfwe sorgfälligt söka upplysningar, för att bewara sitt lif, sin wälfärd och sin heder.<sup>112</sup>

Tanken med statsrådet är att det ska mana kungen till större eftertänksamhet och minska dennes egenmäktighet.<sup>113</sup> Statsråden ska väljas av kungen och inneha sina poster baserat på dennes förtroende. På så sätt ska deras känsla av heder förmå dem att både intressera sig för rikets styre.

Stats-Rådet är sammansatt af Embetsmän, som Konungen tillkallar, och hwilkas råd han hör icke blott af pligt utan äfwen af förtroende. Dessa Embetsmän äro dels sådane, som under Konungen närmast lägga hand wid Regeringsärendena och följaktligen dela med honom hedern för det nyttiga som sker, nesan och hatet för det skadliga.<sup>114</sup>

För att kungen ska kunna styra riket på ett effektivt och enhetligt sätt ska han enligt memorialet kunna tillsätta och avsätta de tjänstemän som innehar mera betydelsefulla poster inom den statliga förvaltningen. Detta inkluderar sannolikt statsråden.<sup>115</sup>

I memorialet ges den lagstiftande makten till kungen tillsammans med riksdagens ständer. Denna makt inkluderar att stifta, ändra, upphäva och förklara lagar.

Magten att stifta, ändra, upphäwa och förklara Lagar i deras egentliga bemärkelse tillhör, efter Utskottets Förslag, likasom tillförene, Riksens ständer gemensamt med Konungen.<sup>116</sup>

För att förhindra en alltför stor sammanblandning mellan den verkställande och den lagstiftande makten menar memorialet att den ekonomiska

---

<sup>112</sup> Konstitutionsutskottets memorial, s. 185–186.

<sup>113</sup> Konstitutionsutskottets memorial, s. 186.

<sup>114</sup> Konstitutionsutskottets memorial, s. 186.

<sup>115</sup> Konstitutionsutskottets memorial, s. 188.

<sup>116</sup> Konstitutionsutskottets memorial, s. 188.

lagstiftningen bör lämnas åt den styrande makten. Detta för att skapa större enhetlighet i hanteringen av statshushållningen. Ständerna får dock fortfarande komma med önsknings- och yttranden om ändringar i styrelseverkens funktion.

Den oeconomiska Lagstiftningen är förbehållen den Styrande Magten, hwars enhet och hwars upphöjning öfwer små intressen äro nödige för att bringa hwarje särskild del af ett sammansatt Statshushållnings-System till öfwerensstämmelse med de öfrige delerne och med det hela.<sup>117</sup>

I memorialet anges att kungens domsrätt bör överlåtas till en Högsta domstol. För att ledamöterna i denna domstol ska kunna döma självständigt bör de inneha sitt ämbete permanent samt inte kunna avsättas av kungen.

Utskottet har funnit, att Konungens Domsrätt borde utöfws af en Konungens Högsta Domstol, hwaruti Ledamöterne skulle blifwa ständige Embetsmän och, för att wara sjelfständige, icke kunna af konungen afsättas.<sup>118</sup>

Ständerna bör enligt memorialet kunna utöva en viss kontroll över ledamöterna i Högsta domstolen även om de får överpröva domstolens beslut.<sup>119</sup> Detta innebär att ständerna kan skilja ledamöterna från deras tjänster om ledamöterna inte innehar allmänhetens förtroende. Denna kontroll är tänkt att förhindra att Högsta domstolen blir alltför självständig.

Denna högsta Domaremagt borde dock icke uppresas såsom en oombytlig Corporation till en Stat inom Staten. Det har således funnits nödigt, icke allenast att de Ledamöter deraf, som för bewisliga fel kunde tilltalas, skulle efter Lag dömas, utan äfwen att Riksens Ständer skulle kunna ifrån deras Embeten till ett wisst antal wid hwarje Riksdag skilja dem, som genom ålder, sjuklighet eller andre sådane orsaker blefwe oförmögne att deras höga kall wärdigt uppfylla eller icke längre bebehölle det allmänna förtroendet.<sup>120</sup>

För att ändå säkerställa ett visst oberoende för ledamöterna i Högsta domstolen bör de som mister sina tjänster ha rätt till en anständig pension. Pensionen ska även säkerställa att skickliga domare ska våga ta en plats i

---

<sup>117</sup> Konstitutionsutskottets memorial, s. 189.

<sup>118</sup> Konstitutionsutskottets memorial, s. 190.

<sup>119</sup> Konstitutionsutskottets memorial, s. 190.

<sup>120</sup> Konstitutionsutskottets memorial, s. 190.



Högsta domstolen.<sup>121</sup> Det faktum att riksdagen får en möjlighet att kontrollera Högsta domstolen visar möjligen hur den dömande makten inte längre kom att kopplas lika intimt till kungens styrande makt utan även till ständernas lagstiftande makt.

## 2.2.6 En ofullkomlig regeringsform

I den slutliga regeringsformen stadgas att kungen ensam ska styra riket. Statsrådet får alltså inte någon del i utövningen av styret utan är begränsade till att ge underrättelser och råd till kungen. Statsrådet utnämns dock av kungen och inte av riksdagens ständer.<sup>122</sup>

Konungen äger at allena styra Riket på det sätt denna Regeringsform föreskrifwer: Tage dock underrättelser och råd i de fall, här nedanföre stadgas, af et Stats-Råd.<sup>123</sup>

Statsrådet är begränsat till nio ledamöter varav endast två är ministrar. Dessa ledamöter har rätt att närvara i alla mål som tas upp i statsrådet.<sup>124</sup> Det är i statsrådet som kungen med ett fåtal undantag avgör sina regeringsärenden.<sup>125</sup> Detta innebär att statsråden är nära förbundna med kungens verkställande makt. Statsråden måste för kungen förklara sin inställning i de regeringsärenden som föredras. Det är dock kungen som ensam fattar beslut. Statsrådets råd protokollförs så att ledamöterna kan ställas till svars för rikets styre. På basis av protokollen kan nämligen statsråden ställas inför riksrett av riksdagens ständer.<sup>126</sup>

De tilstådes warande Stats-Ministrar, Stats-Råd, Hof-Cantzlern och Stats-Secreterare...ware owilkorligen förbundne, at sine meningar yttra och förklara; Konungen dock förbehållet, at allena besluta.<sup>127</sup>

Statsrådets svaga ställning i relation till kungen illustreras av att de endast får göra invändningar mot kungens beslut även om dessa beslut uppenbart strider

---

<sup>121</sup> Konstitutionsutskottets memorial, s. 190.

<sup>122</sup> 4 § i 1809 års regeringsform, s. 195.

<sup>123</sup> 4 § i 1809 års regeringsform, s. 195.

<sup>124</sup> 5 § i 1809 års regeringsform, s. 196.

<sup>125</sup> 7 § i 1809 års regeringsform, s. 199.

<sup>126</sup> 9 och 106 §§ i 1809 års regeringsform, s. 200 och 213–214.

<sup>127</sup> 9 § i 1809 års regeringsform, s. 200.

mot lagen.<sup>128</sup> Statsråd kan dock vägra kontrasignera kungens beslut och lägga ner sitt ämbete till dess att vägran har prövats i riksdagen. De statsråd som gör detta har under denna tid rätt till lön.<sup>129</sup> På så sätt kan de undgå att ta ansvar för kungens beslut.

I regeringsformen upplåts domsmakten till tolv justitieråd som utgörs av lagfarna män med erfarenhet av domarämbetet. Den dömande maktens koppling till kungen betonas av att justitieråden verkar inom det som kallas för ”Konungens Högsta Domstol”.<sup>130</sup> Justitieråden har i uppgift att avgöra alla överprövningar av domar som har vunnit laga kraft samt att återställa försutten tid.<sup>131</sup> De ska även förklara lagen för domare och ämbetsmän. Sådana lagförklaringar kan dock endast ges avseende lagar som domare får lov att tillämpa. Detta innebär i princip att justitieråden inte får förklara lagar som hör till rikets allmänna hushållning.<sup>132</sup>

Det finns i regeringsformen en sammanflätning mellan den verkställande makten i statsrådet och den dömande makten i domstolen. Denna blandning märks av att justitieministern är ledamot både i statsrådet och i Högsta domstolen.<sup>133</sup> Vidare föredras alla mål i Högsta domstolen i den nedre justitierevisionen som är del av kungens förvaltande organisation.<sup>134</sup> I statsrådet deltar även ledamöter från Högsta domstolen vid föredragningar av justitieärenden.

Då Justitiä-ärender i Stats-Rådet föredragas, skola Justitiä Stats-Ministern, minst Twänne Stats-Råd, Twänne af Högsta Domstolens Ledamöter samt Justitiä-Cantzleren dem öfwerwara.<sup>135</sup>

---

<sup>128</sup> 9 § i 1809 års regeringsform, s. 200.

<sup>129</sup> 38 § i 1809 års regeringsform, s. 232.

<sup>130</sup> 10 § i 1809 års regeringsform, s. 201.

<sup>131</sup> 18 § i 1809 års regeringsform, s. 209.

<sup>132</sup> 19 och 89 §§ i 1809 års regeringsform, s. 210 och 288.

<sup>133</sup> 5 § i 1809 års regeringsform, s. 196.

<sup>134</sup> 24 § i 1809 års regeringsform, s. 215.

<sup>135</sup> 26 § i 1809 års regeringsform, s. 215.

Högsta domstolen har också koppling till den verkställande makten genom kungen. Denna koppling består av att kungen har två röster i domstolens avgöranden.

Konungen äger twänne röster i de mål, hwilkas föredragning och afgörande Han för godt finner, at i Högsta Domstolen öfwerwara.<sup>136</sup>

Kungen har vidare en röst i Högsta domstolens lagförklaringar.<sup>137</sup> Högsta domstolens avgöranden utfärdas också med kungens underskrift och sekret.<sup>138</sup>

Högsta domstolen har i regeringsformen dock ett visst oberoende till kungamakten. Kungen får utnämna och befordra statsråd och andra ämbetsmän riket som innehar anställning genom fullmakt. Detta inkluderar rimligen även domare.<sup>139</sup> Kungen har också en rätt att avsätta statsråd och andra ämbetsmän som innehar förtroendeuppdrag.<sup>140</sup> Justitieråden och andra domare kan däremot inte utan rannsakan och dom avsättas av kungen. Inte heller kan de flyttas eller befordras mot deras vilja.

De som bekläda Domare-Embeten, så högre som lägre, samt alle andre Embets- och Tjänstemän...kunna icke utan medelst Ransakning och Dom, ifrån sine innehafwande syslor af Konungen afsätta ej eller, utan efter egna ansökningar, til andre Tjenster befordras eller flyttas.<sup>141</sup>

Kungen har en möjlighet att kontrollera rättskipningen genom justitiekanslern som är kungens högsta ombudsman.<sup>142</sup> Justitiekanslern kan nämligen ställa justitieråd som allvarligt har försummat sitt arbete på ett sätt som orsakar att enskildas liv förloras eller frihet och egendom skadas inför riksrett.<sup>143</sup>

---

<sup>136</sup> 21 § i 1809 års regeringsform, s. 212.

<sup>137</sup> 21 § i 1809 års regeringsform, s. 212.

<sup>138</sup> 23 § i 1809 års regeringsform, s. 214.

<sup>139</sup> 28 § i 1809 års regeringsform, s. 217.

<sup>140</sup> 35 § i 1809 års regeringsform, s. 228.

<sup>141</sup> 36 § i 1809 års regeringsform, s. 230.

<sup>142</sup> 27 § i 1809 års regeringsform, s. 216.

<sup>143</sup> 101 § i 1809 års regeringsform, s. 304.

Det är intressant att ständerna i enlighet med regeringsformen får en stor makt att kontrollera ledamöterna i statsrådet och Högsta domstolen. Konstitutionsutskottet kan nämligen ställa statsråd som på något sätt orsakat verkställigheten av ett lagstridigt beslut inför riks rätt.<sup>144</sup> Ett statsråd kan även bli föremål för en anmälan från ständerna om att kungen ska skilja rådet från sitt ansvar om ständerna upplever att statsrådets upplysningar inte har gagnat riket.<sup>145</sup> Vidare har ständerna en möjlighet att genom justitieombudsmannen ställa justitieråd inför riks rätt. För att detta ska ske krävs det att justitieråden begått ett fel i rättskipningen så att enskildas liv förloras eller frihet och egendom skadas.<sup>146</sup> Ständerna kan även skilja justitieråd från deras tjänster genom en särskild opinionsnämnd.

Wid hwarje Riksdag skola Riksens Ständer wälja Tolf Ledamöter af hwardera Ståndet til en Nämnd, som äge at döma, huruwida Högsta Domstolens samtliga Ledamöter gjort sig förtjente at i deras wigtiga kall bibehållas.<sup>147</sup>

Denna nämnd har rätt att avlägsna justitieråd som begår brott eller fel i tjänsten, eller på annat sätt förverkat det allmänna förtroendet. För att ändå ge justitieråden ett visst mått av oberoende gentemot ständerna har de som avsätts rätt till halva lönen i pension.<sup>148</sup> Det finns dock en gräns för ständernas makt. De får nämligen inte lov att ompröva beslut som tas Högsta domstolen.

Ej må Riksens Ständer ingå i någon särskild pröfning af Högsta Domstolens beslut, eller någon allmän öfwerläggning derom uti Nämnden förefalla.<sup>149</sup>

Regeringsformen etablerar en tydligare skiljelinje mellan domstolar och andra administrativa verk. Denna åtskillnad består i ett fastställande av domstolarnas och de administrativa verkens respektive sysslor. Domstolarna ska döma efter lag och laga stadgar medan administrativa verk ska tillämpa givna föreskrifter, reglementen och instruktioner samt följa kungen bud och befallningar.

---

<sup>144</sup> 106 § i 1809 års regeringsform, s. 313.

<sup>145</sup> 107 § i 1809 års regeringsform, s. 317.

<sup>146</sup> 96, 97, 99, 100 och 101 §§ i 1809 års regeringsform, s. 293, 296 och 302–304.

<sup>147</sup> 103 § i 1809 års regeringsform, s. 309.

<sup>148</sup> 103 § i 1809 års regeringsform, s. 309.

<sup>149</sup> 104 § i 1809 års regeringsform, s. 312.

Rikes Hof-Rätter och alla andra Domstolar skola efter Lag och laga Stadgar döma; Rikets Collegier, Landt-Regeringen tillika med alle andre Werk samt högre och lägre Embetsmän, skola förwalta de dem åliggande sysslor och wärf, enligt de Instructioner, Reglementen och föreskrifter, som redan gifne äro eller framledes kunna gifwas, lyda Konungens bud och befallningar.<sup>150</sup>

På så sätt visar regeringsformen hur domstolarna allt mer börjar skilja sig från de administrativa verken genom ett ökat oberoende av kungen och den verkställande makten. Domstolarnas oberoende består av att de endast har att döma efter lag och laga stadgar. Detta innebär att det blir desto viktigare att reglera vem det är som har makten över lagstiftningen.

I regeringsformen stadgas att allmän lag, det vill säga kriminal-, civil-, och kyrkolag, ska stiftas gemensamt av ständerna och kungen.

Riksens ständer äga gemensamt med Konungen magt at stifta allmän Civil- och Criminal- Samt Kyrko-Lag och at sådant förut stiftad Lag förändra och uphäfwa.<sup>151</sup>

Innan någon allmän lag stiftas ska synpunkter från statsrådet och Högsta domstolen inhämtas.<sup>152</sup> Förklaringar av den lag som stiftas gemensamt av kung och ständer kan mellan riksdagar ges av Högsta domstolen. Ständerna kan dock upphäva dessa lagförklaringar i nästkommande riksdag.<sup>153</sup> Kungen kan utan ständernas medverkan stifta lagar om frågor som rör rikets allmänna hushållning.

Uti riksens ständers plena må frågor väckas om förändring, förklaring och upphäfvande af lagar och författningar, som rikets allmänna hushållning röra...Riksens ständer äge dock icke magt att i dessa mål annat eller mera besluta, än föreställningar och önsknings.<sup>154</sup>

Det är oklart om Högsta domstolen inte har någon rätt att förklara eller de lagar som ensam stiftas av kungen eller om detta tillkommer kungen och dennes administrativa verk. På denna punkt är regeringsformen oklar. Det är

---

<sup>150</sup> 47 § i 1809 års regeringsform, s. 241.

<sup>151</sup> 87 § i 1809 års regeringsform, s. 282.

<sup>152</sup> 87 § i 1809 års regeringsform, s. 282.

<sup>153</sup> 88 § i 1809 års regeringsform, s. 287–288.

<sup>154</sup> 89 § i 1809 års regeringsform, s. 288.

denna oklarhet i lagstiftningen som kom att ge upphov till den förvirring kring domstolars och administrativa verks behörighet att pröva mål som har att göra med den allmänna hushållningen i riket. Detta kom att bli en avgörande fråga i den diskussion om styrelseverkens reformering som följde strax efter antagandet av 1809 års regeringsform.

# 3 Juridisk och administrativ särskiljning

## 3.1 Bakgrund

Larsson berättar att i samband med kriget mot Ryssland och förlusten av Finland antogs en ny regeringsform i Sverige 1809. Den nya grundlagen byggde delvis på maktdelningstankar från Montesquieu men ingen tydlig distinktion gjordes mellan domstolen och den styrande makten hos kungen och statsrådet. Även om en tydlig maktdelning mellan den styrande och den dömande makten kom till uttryck i Järtas memorial till regeringsformen så återspeglade sig denna delning inte i själva grundlagen. Detta kom att ge upphov till en intensiv diskussion om gränsdragningen mellan domstol och myndighet.<sup>155</sup> Denna gränsdragning kom att bli intimt länkad till den debatt som kom att föras avseende en reformering av rikets styrelseverk.

Lavin menar att syftet med 1809 års regeringsform var att reformera de högsta statsorganen och att det efter denna reform även fanns ett stort behov av att omdana den statliga förvaltningen. Det är svårt att veta om reformen av styrelseverken motiverades av samma tankar om maktdelning som låg bakom grundlagen. Mest troligt är att det var ekonomiska intressen samt ett intresse av att införa ett ministerstyre över förvaltningen som låg bakom reformivern.<sup>156</sup>

Andersson verkar instämma med att reformen av styrelseverken främst drevs av en önskan om att införa ett ministerstyre och lyfter fram att en diskussion om statsförvaltningens dualism initierades kort efter antagandet av 1809 års regeringsform. Denna dualism hade länge präglat rikets förvaltning och innebar att statsrådet och de administrativa verken arbetade oberoende av varandra. Statsråden hade således inte någon möjlighet att kontrollera

---

<sup>155</sup> Larsson, s. 85.

<sup>156</sup> Lavin, s. 218–219.

kollegiernas verksamhet.<sup>157</sup> Dualismen sågs som en huvudorsak till rikets förlust i napoleonkriget. Detta krig hade gjort staten bankrutt och det fanns således en önskan om att skära ner på statsförvaltningen.<sup>158</sup>

Lavin skriver att statsutskottet i riksdagen 1809 fick i uppdrag att presentera de kostnader som skulle kunna sänkas genom en överlåtelse av den administrativa handläggningen till ett mindre antal särskilt välavlönade ämbetsmän. Ständerna kom fram till att de inte kunde genomföra en sådan underökning och att den istället borde utföras av en kommitté. En sådan kommitté tillsattes följaktligen av kungen 1811 med bland annat utrikesministern samt kollegiepresidenterna som ledamöter.<sup>159</sup>

Andersson påpekar att ett sätt att skära ner på antalet ämbetsmän var genom införandet av ett ministerstyre. I riksdagen framförde adelsmännen att en hopslagning av statsråden och kollegiepresidenterna inte bara skulle spara pengar utan även ge en mer effektiv verkställighet inom förvaltningen. Bönderna var dock motståndare till förslaget eftersom de misstänkte att en sådan hopslagning skulle gynna högadeln.<sup>160</sup>

Särskilt diskuterades införandet av ett ministerstyre över krigsförvaltningen. I riksdagen menade adeln att en krigsminister som ensam fattade och ansvarade för beslut skulle spara liv och resurser samt medverka till ett mer effektivt verkställande. De som förespråkade ett bevarande av statsdualismen ansåg däremot att krigsförvaltningen innehöll inslag av rättskipning som inte kunde anförtros åt en enda minister.<sup>161</sup> I ett memorial från riksdagen hävdades i samband med detta att den nya regeringsformen inte skulle få någon effekt om inte större hänseende togs till verkställigheten av dess föreskrifter. Det menades att det kollegiala styrelsesättet var alltför trögt för att platsa inom

---

<sup>157</sup> Andersson, s. 55–56.

<sup>158</sup> Andersson, s. 59.

<sup>159</sup> Lavin, s. 219–220.

<sup>160</sup> Andersson, s. 59.

<sup>161</sup> Andersson, s. 60–61.



förvaltningen. En tydlig särskiljning behövdes således mellan mål som hörde till domstolar eller till administrativa verk.<sup>162</sup>

Vidare skriver Lavin att den kommitté som hade tillsatts för att undersöka nedskärningen av antalet tjänstemän inom förvaltningen under riksdagen 1812 kom ut med ett betänkande som menade att en reform av styrelseverken förutsatte en tydligare särskiljning mellan rättsliga och ekonomiska mål. För att åstadkomma en sådan särskiljning föreslogs att detta arbete översågs av en särskild kommitté. Tidigare försök att särskilja juridiska och ekonomiska mål kan anas i en instruktion som skrevs i samband med Högsta domstolens inrättande 1789. I instruktionen föreskrivs att Högsta domstolen ska pröva besvär från Kammarerevisionen samt Kammar-, Bergs- och Kommerskollegiernas avgöranden. Denna överprövning avsåg dock endast sådana ärenden där kollegierna hade domsrätt enligt lag. Dessa mål var rent judiciella och omfattade det som idag skulle betecknas som brotts-, tviste- och utsokningsmål.<sup>163</sup>

Anderson noterar att Greve Löwenhjelm i ett förslag till riksdagen 1812 föreslog att en effektivisering av förvaltningen kunde åstadkommas genom en särskiljning av justitiemål från administrativa mål och en överföring av de förstnämnda till domstolarna. På så sätt kunde ett trögt kollegiesystem inom förvaltningen enkelt ersättas med ett ministerstyre. Konstitutionsutskottet förklarades dock Löwenhjelm's memorial vilande då en kunglig proposition i ärendet var förestående. I denna proposition föreslog kung Karl XIV Johan ett ministerstyre över statsförvaltningen med ministrar utsedda av kungen. Kungen önskade därigenom effektivisera krigsförvaltningen inför ytterligare en inblandning i napoleonkriget.<sup>164</sup> Propositionen mottogs med blandade åsikter i konstitutionsutskottet. Ledamöterna i utskottet diskuterade förslaget under en lång tid innan det slutligen förklarades vilande i väntan på nästa riksdag.<sup>165</sup>

---

<sup>162</sup> Andersson, s. 62–63.

<sup>163</sup> Lavin, s. 219–220.

<sup>164</sup> Andersson, s. 65–66.

<sup>165</sup> Andersson, s. 66–67.

Vid 1815 års riksdag fick kungens proposition inget bifall från rikets ständer.<sup>166</sup> Ständerna begärde istället att ett utskott skulle skapas för att förutsättningslöst utreda statsförvaltningens organisation. Detta särskilda utskott tillsattes riksdagen 1817–1818 och kom att leverera stark kritik mot statsdualismen.<sup>167</sup> Det särskilda utskottet lyfte fram de långa väntetiderna och det orimliga i att statsråden inför kungen var ansvariga för en förvaltning som de inte kunde kontrollera. För att komma till rätta med dessa problemen förespråkade utskottet ett ministerstyre. En viktig förutsättning för detta styre ansågs dock även i detta fall vara en särskiljning och överflyttning av rättsliga mål från kollegierna domstolarna.<sup>168</sup> Detta förslag debatterades intensivt av ständerna i 1818 års riksdag. I riksdagen anfördes bland annat från liberala adelsmäns sida att förslaget skulle kunna urarta i maktmissbruk om den inte granskades regelbundet av sammanträdande riksdagar.<sup>169</sup> Eftersom ministerstyret skulle kunna leda till missbruk och ståndshat var det därför lämpligt att detta styre inte genomfördes förrän rikets representation hade blivit mer parlamentarisk.<sup>170</sup>

Lavin beskriver hur överdirektör Rönbeck dessförinnan hade fått i uppgift av kungen 1816 att vidta förberedande utredningar om en reform av styrelseverken. Ständerna hade då vid upprepade tillfällen framställt en begäran om inrättandet av den kommitté som hade föreslagits 1812. För att komplettera Rönbeck satte ständerna under riksdagen 1817/1818 samman ett utskott för att föreslå lämpliga åtgärder för att sammanslå eller avskaffa ämbeten och tjänster samt för att förbättra deras arbetssätt. Från utskottets yttrande framgår att det önskade öka besparingarna av statsutgifterna genom att skapa en mer effektiv, enhetlig och ordnad styrelse. Detta förutsatte att kollegierna avskaffades och ett slags ministerstyre infördes. För att ministrarna inte skulle vara ansvariga för rättskipningen krävdes dock att alla

---

<sup>166</sup> Andersson, s. 66–67.

<sup>167</sup> Andersson, s. 67–68.

<sup>168</sup> Andersson, s. 69–70.

<sup>169</sup> Andersson, s. 72.

<sup>170</sup> Andersson, s. 74.

rättsfrågor i förvaltning skildes från förvaltningen och överflyttades till domstolarna.<sup>171</sup>

Baserat på riksdagsutskottets förslag upprättade kungen en kommitté för att se över styrelseverken 1819. Tanken var att kommittén skulle övervaka reglerna kring statliga ämbeten och tjänster samt föreslå en effektivisering av styrelseverkens arbetssätt. Samma år fick kommittén tillsammans med Lagkommittén och en tredje kommitté med uppdrag att se över ekonomiförfattningarna av kungen i uppdrag att se över de ekonomiska lagarna för att säkerställa att rättsfrågorna blev skilda från de allmänna ärendena hos de administrativa verken och överflyttade till domstolen. En sådan separation av rättsfrågor från allmänna ärenden upplevdes nämligen som nödvändig för att trygga den enskilde medborgarens säkerhet samt för att slå vakt om rättsskipningens oberoende. De tre kommittéernas arbete resulterade i ett betänkande 1820 men kungen ville inte fatta beslut om betänkandet innan ständerna hade fått tillfälle att yttra sig. Många av de förslag som förekom i betänkandet ansågs nämligen vara av stor vikt och diskretion.<sup>172</sup>

Under riksdagen 1823 yttrade det särskilda utskottet sig om betänkande i anslutning till behovet av en reform av styrelseverken. Betänkandet överlämnades dock utan vidare prövning av riksdagen till kungen för att denne skulle kunna implementera dess förslag på bästa sätt. Kungen beslöt utifrån 1823 års betänkande att utfärda tre författningar som inom vissa områden överflyttade rättsfrågor från administrationen till domstolarna. Dessa författningar var ”Kunglig förordning angående upphörande av styrelse-verkens domsrätt i visse mål”, ”Kunglig förordning angående upphörande av dess och rikets commerce-collegii domsrätt i visse, till handläggning nu hörande, tviste-, brott- och utsökningsmål” samt ”Kunglig förordning, att dess och rikets bergs-collegii domsrätt i de, bruks- och bergshanteringen rörande, tviste-, brott- och utsökningsmål kommer att

---

<sup>171</sup> Lavin, s. 220–221.

<sup>172</sup> Lavin, s. 221–222.

upphöra”. Två av författningarna flyttade mål från Kommerskollegiet och Bergskollegiet. Syftet var att förhindra att kollegierna förvandlades till särskilda domstolar. Den tredje förordningen försökte avskaffa styrelseverkens domsrätt rent generellt och medförde ett stort antal överflyttningar av mål från de administrativa verken till domstolarna. Av de mål som betänkandet föreslog skulle flyttas till domstolarna var det dock endast en tredjedel som verkligen blev av. Det var inte förrän trettio år senare som ytterligare ett antal mål överflyttades innan detta projekt helt upphörde.<sup>173</sup>

Andersson skriver att en ny kommitté tillsattes 1823 som skulle se över styrelseverkens reglering. Kommittén konstaterade att regeringsformen hade lagt grunden för en konstitutionell ministär på så sätt att den hade föreskrivit ett statsråd som var ansvariga för kungen och som kungen själv hade rätt att tillsätta och avskeda. Det som återstod var bara att se till att en reform inom ramen för förutsättningarna i grundlagen utfördes avseende styrelseverkens organisation.<sup>174</sup> Kommittén önskade ge statsrådet ökad befogenhet att ansvara för verkställigheten av kungens beslut samt att svara för den administration som fanns i rikets kollegier. På detta sätt skulle den statliga förvaltningen skötas mer skyndsamt.

Ett ministerstyre ansågs dock inte av kommittén som en lämplig lösning då ett sådant styre ansågs strida mot kungens lagstadgade allenarådighet. Vidare krävde ett styre av ministrar en mer parlamentarisk styrelseform där ministrarna kunde hållas ansvariga inte bara inför kungen utan även för en riksdag som kunde kontrollera deras handhavande.<sup>175</sup> Kommittén föreslog istället att den statliga förvaltningen skulle organiseras i sex departement under ledning av var sin departementschef som även skulle ingå i statsrådet. I övrigt skulle den domsmakt som fanns hos kollegierna tas bort och flertalet kollegier avskaffas.<sup>176</sup>

---

<sup>173</sup> Lavin, s. 222–223.

<sup>174</sup> Andersson, s. 74–75.

<sup>175</sup> Andersson, s. 76.

<sup>176</sup> Andersson, s. 78–79.

Kommitténs förslag behandlades av ett särskilt utskott som lyfte fram den oklara fördelningen av ärenden mellan administrativa verk och domstol som ett problem. De administrativa verkens hade nämligen förvandlats till domstolsliknande organisationer med kollegiala beslutsförfaranden. Det särskilda utskottet menade att det var denna kollegiala sammansättning som utgjorde det främsta hindret för ett ministerstyre. Utskottet ansåg att det var viktigt att varje departement försågs med en ansvarig chef som kunde övervaka verksamheten och säkerställa att kungens beslut verkställdes.<sup>177</sup> Således kom det särskilda utskottet att förespråka en utökning av förvaltningschefernas behörighet att kontrollera och ansvara för verksamheten inom ämbetsverken men på ett sätt som inte innebar ett införande av ministerstyre.<sup>178</sup>

Konstitutionsutskottet instämde i huvudsak med det särskilda utskottets förslag och ärendet togs upp för diskussion i riksdagen 1823. Där var rikets ständer överens om att godta förslaget för att äntligen bringa styrelseverken i bättre samklang med 1809 års regeringsform.<sup>179</sup> Förslaget förkastades dock oväntat av ständerna under riksdagen 1828–30. En anledning till detta berodde sannolikt på rikets ständers ovilja att ge adeln i statsrådet alltför mycket makt. Särskilt bönderna fruktade att ett ministerliknande styre skulle stärka högadelns ställning på ett sätt som skulle kunna leda till maktmissbruk.<sup>180</sup> Avslaget kom att sätta punkt för diskussionen om att införa ett ministerstyre för lång tid framöver.<sup>181</sup>

---

<sup>177</sup> Andersson, s. 79–80.

<sup>178</sup> Andersson, s. 82–83.

<sup>179</sup> Andersson, s. 82–83.

<sup>180</sup> Andersson, s. 83–88.

<sup>181</sup> Andersson, s. 87–92.

## 3.2 En begynnande uppdelning

### 3.2.1 Ett förslag om rättsfrågors skiljande från administrativa ärenden

Karl XIV Johan gav den 21 maj 1819 i uppdrag åt kommittén till styrelseverkens reglerande, Lagkommittén och kommittén till ekonomiska författningarnas överseende att utreda sammanblandningen av de administrativa verken och domstolarnas verksamhet. Denna blandning ansågs av kungen vara ett hinder mot en effektiv administration av riket och en oberoende rättskipning samt ett hot mot enskildas rättssäkerhet. Kommittéernas uppdrag var att undersöka hur rättsfrågor kunde skiljas från administrativa och överföras till domstolarna. Kommittéerna kom i sitt betänkande den 6 april 1820 fram till att sammanblandningen mellan domstolarnas och de administrativa verkens verksamhet främst rör rättstvister om kronans egendom samt kontrakt med kronan. Vidare fanns det kollegier, såsom Bergskollegiet och Kommerskollegiet, samt landshövdingar som agerar som domstolar för att avgöra tvist- och brottsmål som hör till deras egen verksamhet. Det uppmärksammades även att landshövdingarna agerade som domare i så kallade police-mål. Till dessa mål räknades regleringen av sådant som bland annat angick landstrykare, gästgiverier och fylleri.<sup>182</sup>

I betänkandet menas att tvister som rör egendom och olika former av rättigheter inte ska avgöras av administrativa verk utan av domstolar. Det som har skapat problem är att det tidigare har upplåtits åt de administrativa verken att på egen hand avgöra om de har behörighet att avgöra dessa typer av tvister. Detta har gett upphov till stor förvirring om vart gränsen går för behörigheten mellan administrativa verk och domstolar att avgöra tvister som rör egendom och diverse rättigheter. Kommittéerna ansåg att de administrativa verken inte har gjort tillräckligt för att skilja mellan förvaltandet av kronans egendom och dömandet i tvister som rör denna egendom. Det betonades att det var viktigt att de administrativa verken inte förväxlar sin rätt att övervaka lagarnas

---

<sup>182</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 1–3 och 21–22.

efterlevnad med rätten att skipa rätt över enskilda i enlighet med dessa lagar.<sup>183</sup> På så vis gjordes en tydlig separering mellan de administrativa verkens uppgift att representera den styrande makten medan domstolarna skulle stå för den dömande makten.

Kommittéerna menade att mål som bör särskiljas från de administrativa verken och överflyttas till domstolarna är de som berör tvister mellan enskilda och kronan avseende kronans egendom såsom ersättning för jord som en enskild har överlämnat till det allmänna. I betänkandet slås fast att kronan i dessa tvister är att betraktas som en part och således inte behörig att avgöra tvisten. I dessa tvister är kronan att anse som en part precis som vilken samhällsmedlem som helst och således inte vara behörig att avgöra tvisten. Istället bör tvisten avgöras av domstol. Inte heller i tvister där kronan har rätt att föra talan men där saken rör två enskilda parter såsom i mål om kronans hemman och lägenheter bör avgöras av administrativa verk utan av domstolar.<sup>184</sup> Således slogs fast att kronan inte fick döma i mål där den kunde uppfattas som part.

Vidare ansåg kommittéerna att tvister mellan enskilda parter som angår kronans hemman och lägenheter men som har upplåtits till enskilda bör avgöras av domstolar och inte av administrativa verk. Detta motiverades med att enskilda som har förvärvat rätt till hus eller jord från kronan ska ha möjlighet att försvara sig mot främmande anspråk i rätten. Tvister mellan enskilda parter om brukandet av jord som städerna har fått av kronan för vissa angivna ändamål genom donationsbrev bedömdes också tillhöra domstolarna snarare än de administrativa verken. Kommittéerna menade att mål mellan enskilda parter och rör en skyldighet som kan härledas till en allmän skyldighet såsom tilldelningen av ansvaret för att underhålla allmänna byggnader inte bör dömas av administrativa verk utan av domstolar.<sup>185</sup> Tvister som angår beskattningen av enskilda menade kommittéerna bör också

---

<sup>183</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 3–4.

<sup>184</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 7–8.

<sup>185</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 9–12.

avgöras av domstolarna och inte av de administrativa verken. I betänkandet betonades att det var viktigt att domstolarna i dessa mål endast tog fasta på hur skattskyldigheten bör fördelas och inte på skyldigheten i sig.<sup>186</sup> På så sätt markerades att domstolarna endast skulle pröva lagligheten och inte lämpligheten i mål.

I betänkandet diskuteras tvister mellan enskilda som kan härledas till vissa bestämda näringar såsom bergs- och gruvhanteringen, handeln i städerna och lanthushållningen. Det noteras att kollegierna hade tilldelats en verklig domstolskompetens i egenskap av deras särskilda kunskap inom dessa näringar och att de med hänsyn till tvister som rörde dessa områden var att betrakta som särskilda domstolar. Kommittéerna menade dock att dessa tvister i alla fall borde avgöras av allmänna domstolar och att den specialkunskap som kollegierna besitter istället borde inhämtas i form av utlåtanden från sakkunniga inför domstolarna. Denna inställning motiverades med att domstolar endast bör bedöma rättsfrågor.<sup>187</sup> Detta belyser återigen en önskan från kommittéerna att renodla domstolarnas verksamhet till att endast syssla med lagligheten och inte lämpligheten av ärenden.

Dessutom ansåg kommittéerna att tvister som berör lanthushållning och jordbruksnäringen och som involverar rättsförhållanden mellan enskilda parter inte bör avgöras av landshövdingarna såsom seden var utan av domstolarna. Brott med anknytning till bergsbruket såsom fördärvandet av husbönders verktyg eller förbrytelser inom handeln såsom tullförsnillelse bedömdes också inte höra till Bergskollegiet eller Kommerskollegiet utan istället till domstolarna. Vidare menade kommittéerna att ordningsbrott mot rustnings- eller roteringsåligganden som prövades av krigsdomstolen samt police-målen som hanterades av landshövdingarna i länen och överståthållaren i Stockholm istället skulle dömas av de allmänna domstolarna.<sup>188</sup> Slutligen fastställdes att mål som rör ämbetsmännens tjänst

---

<sup>186</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 13–14.

<sup>187</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 15–20.

<sup>188</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 19–23.



eller ämbete såsom frågor som rör arvoden ska prövas av domstolar istället för av administrativa verk.<sup>189</sup> Dessa överflyttningar av mål från landshövdingar och kollegier ådagalägger en önskan att ersätta specialdomstolar med mer allmänna domstolar som väl överensstämmer med viljan att renodla den rättskipande uppgiften.

### 3.2.2 Ett kammarråds invändningar

Kommittéernas resonemang i betänkandet kom inte att stå helt utan bemötande. I protokollen från kommittéernas möten går att utläsa anföranden som tydligt avviker slutsatserna i betänkandet. Av särskilt intresse bland dessa skiljaktiga meningar är den av kammarrådet Branting. Han menar att för att åstadkomma den särskiljning av rättsfrågor från de administrativa verken som kungen önskade är det viktigt att definiera vad som är att anse som en rättsfråga.<sup>190</sup>

Enligt honom är en rättsfråga en tvist som rör enskilda personers och egendomars rätt, förmån eller skyldighet. Det finns i sådana fall en rad olika rättsfrågor som avgörs av Kammarkollegiet som består av allt från tvister om mark mellan kronohemman till vård av fattiga och sjuka.<sup>191</sup> Det som kännetecknar dessa ärenden är att de rör tvister mellan enskilda och kronan samt mellan enskilda avseende stridigheter i kontrakt med kronan. Dessa tvister inkluderar handräckningsmål samt utsöknings- och skuldfordringsmål men även kameral- och hushållsmål. Alla dess tvister bör enligt honom inräknas som rättsfrågor och skiljas från Kammarkollegiet.<sup>192</sup>

Vidare anser Branting att många rättsfrågor som behandlas av de administrativa verken är så nära relaterade till de administrativa åtgärderna att de inte kan skiljas utan att detta ger upphov till skiljaktiga meningar i hur författningarna ska förstås och tillämpas. Dessa rättstvister måste behandlas

---

<sup>189</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 23–28.

<sup>190</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 39–40.

<sup>191</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 40–41.

<sup>192</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 42–43.

av särskilda auktoriteter som har ingående kännedom om den allmänna hushållningen i riket.<sup>193</sup> Branting menar att domstolar som får överta rättsfrågor från kollegierna och landshövdingarna saknar den nödvändiga kunskap om de administrativa ärenden som frågorna härrör samt de författningar som krävs för att fatta riktiga beslut i frågorna.<sup>194</sup>

Branting anför också att domstolarna saknar de nödvändiga dokument och handlingar såsom jordeböcker, skattläggningsmetoder, räkenskaper samt utfärdade författningar som krävs för att avgöra rättsfrågor relaterade till många administrativa ärenden. Dessa dokument finns ofta hos kollegierna och hos landshövdingarna men det skulle kräva ett stort arbete att säkerställa att dessa även fanns hos alla domstolar.<sup>195</sup>

Det är sannolikt att den utökning av personal som kommer att krävas för att hantera de överflyttade rättsfrågorna på domstolarna kommer att innebära större kostnader än de som kan vinnas genom att dra ner på kollegiernas verksamhet. I med att många underdomstolar inte har permanenta sammanträden kommer också handläggningen av många tvister att ta längre tid. Vidare kommer överflyttningen av rättsfrågorna att rubba etablerade handläggningssätt som tagit sekler att utveckla. Det nya sättet att handlägga frågorna i domstolarna kommer att kräva ett helt nytt rättegångsförfarande som kommer att ta lång tid att etablera. Det bevakningssätt som finns hos många överdomstolar är också mer kostsamma och besvärliga.<sup>196</sup>

Branting menar således att endast rättsfrågor som grundar sig i den allmänna lagen samt i särskilda författningar som berör skyldigheter och rättigheter mellan enskilda ska överflyttas till domstolarna. De frågor som på något sätt involverar rikets allmänna hushållning ska dock fortsättas att handhas av de administrativa verken. Detta gäller även frågor om kontrakt mellan kronan och enskilda om allmänna behov eller tillhörigheter. En lämplig bodelning

---

<sup>193</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 44.

<sup>194</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 45.

<sup>195</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 45.

<sup>196</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 46–47.

mellan domstolar och de administrativa verken är att följa den fördelning av mål som anges i 10 kap. 16 och 26 §§ i 1734 års lag. I dessa lagrum anges att mål som rör rikets allmänna hushållning, kronans diverse ingälder samt ämbeten och fel däri bör prövas av de inrättningar som kungen har betrott i enlighet med särskilda stadgar.<sup>197</sup> Det som avgör domstolarnas kompetens bör därför vara om de behandlar sådana mål som regleras i 1734 års lag eller i speciallagstiftning som berör förhållandet mellan enskilda.

Branting menar trots allt att det finns rättsfrågor som behandlas av de administrativa verken men som bör överflyttas till domstolarna. Dessa frågor rör sådant som tvister mellan räntegivare och räntetagare samt om vård och underhåll av fattiga och sjuka. Dessa tvister rör nämligen inte kronans rättigheter och påverkar inte heller rikets allmänna hushållning. Det finns även föreskrifter i 1734 års allmänna lag men som bör avlägnas därifrån och därigenom skiljas från domstolarnas handläggning.<sup>198</sup>

Slutligen finns det enligt Branting ett antal ytterligare mål som domstolarna hanterar men som på grund av deras koppling till kronans tillgångar och intressen bör skötas av de administrativa verken. Det är intressant att notera att han anser att ämbetsmän vid kollegierna som har svurit domareden samt erhåller samma anställningsskydd som domarna vid hovrätterna bör kunna anses vara lika oberoende i sin rättskipning som dessa domare.<sup>199</sup>

### 3.2.3 En greves protest

I protokollen till mötena inför 1823 års betänkande förekommer även en intressant invändning från Greve Rosenblad. Denna invändning fokuserar på hur gränsen bör dras mellan behörigheten att avgöra vissa mål hos styrelseverken och domstolen. Han menar att det som avgör denna gräns beror på vem som slutligen har att avgöra målen i sista instans. I justitiemål är det

---

<sup>197</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 47–48.

<sup>198</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 48–49.

<sup>199</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 49–54.

Högsta domstolen som har det slutliga avgörandet men i ekonomiska ärenden är det kungen som ensam fäller det slutliga avgörandet.<sup>200</sup> Det är således viktigt att ta i beaktande grundlagens principer.<sup>201</sup>

I enlighet med regeringsformen har Högsta domstolen rätt att förklara den lag som domstolarna ska tillämpa. Kungen har två röster vid dessa lagförklaringar. Riksdagens ständer kan dock ogilla de lagförklaringar som ges över civil- och kriminallag samt kyrkolag. Kungen har dock ensamrätt att stifta sådana lagar om hör till den allmänna hushållningen av riket. Denna gränsdragningen innebär att de lagar som kungen har rätt att ensam stifta är sådana som han också äger ensam att tillämpa. Domstolen får inte inkräkta på denna rätt utan att gå mot grundlagens bestämmelser. Detta innebär att en överflyttning av mål till domstolarna måste ta hänsyn till att domstolarna därigenom inte kommer att döma över författningar som kungen ensam har rätt att stifta och förklara.<sup>202</sup>

Rosenblad menar att den personliga äganderätten och säkerheten sedan gammalt anses tillhöra domstolens vård. Det är inte rimligt att låta kungen som stiftar ekonomiska författningar bli en overksam åskådare till tillämpningen av dessa författningar. Kungen bör därför ha möjlighet att ange riktningen för författningarnas verkställande samt att rätta eventuella del i lagstiftningen. Det vore olämpligt att hindra kungens utsikt att rätta till dessa misstag genom att inskränka dennes kompetens att tillämpa lagstiftningen så fort enskildas rättigheter är inblandade. Detta skulle leda till att hjulen som driver riket framåt snart skulle avstanna.<sup>203</sup>

Vidare anser att kungen lika lite kan anses vara en part när denne utövar sin administrativa verksamhet som när han avlägger sina röster i Högsta domstolen. Inte heller kan den ämbetsman som har utsetts av kungen anses vara en part när han utför sina ämbetsplikter. Detta har rimligen att göra med

---

<sup>200</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 55–56.

<sup>201</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 59.

<sup>202</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 56–57.

<sup>203</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 57–58.

att kungen och tjänstemannen anses agera för det allmänna bästa när de utför sina administrativa plikter. De administrativa verk som avgör rättsfrågor som rör medborgarens skyldigheter i enlighet med lagen kan omöjligen anses tala för egen sak. Dessa verk tillämpar nämligen bara allmänna lagar så att alla medborgare tillförsäkras lika rätt. I detta avseende är verken lika oberoende i sin verksamhet som domstolarna.<sup>204</sup>

Den enda gång kungen eller ett administrativt verk kan anses vara i en partsställning är enligt Rosenblad när det utan grund i någon allmänt instiftad lag frivilligt och med ömsesidig förståelse ingår avtal med medborgare. I ingåendet av saluavtal eller arrendekontrakt uppträder både verket och den enskilde som likvärdiga kontrahenter och en eventuell tvist dem emellan ska således dömas av domstol.<sup>205</sup> Däremot bör alla frågor som rör äganderätt såsom skattefrågor i enlighet med allmänna grundsatser avgöras av domstolarna.<sup>206</sup>

Rosenblad menar att innan det bestäms att alla rättsfrågor som prövas hos administrativa verk överflyttas till domstolarna måste det som anses vara en rättsfråga definieras. En rättsfråga bör enligt honom bestämmas utifrån om frågans ämne gör den till föremål för ständernas och kungens gemensamma lagstiftning eller för kungens ensamma lagstiftning. De frågor som berör civil- och kriminalrätt samt kyrkorätt bör anses som rättsfrågor och höra till domstolen medan frågor som är av mer ekonomisk karaktär bör höra till kungen. Det finns dock ekonomiska mål som trots allt bör tillhöra domstolarna. Dessa mål angår förbrytelser mot ekonomiska författningar och så kallade police-mål. Målen inkluderar en rad bevisfrågor som gör att rättegångsbalken i den allmänna lagen måste tillämpas, vilket bäst görs av domstolarna. I övrigt bör sådana mål som involverar kroppsstraff eller höga böter också dömas av domstolarna.<sup>207</sup>

---

<sup>204</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 58–59.

<sup>205</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 58–59.

<sup>206</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 60–61.

<sup>207</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 61–62.

### 3.2.4 Lagkommitténs förtydliganden

Med anledning av Rosenblads yttrande påpekade Lagkommittén i protokollen till 1823 års betänkande att Högsta domstolarna dagligen tillämpar ekonomiska författningar som kungen ensam har stiftat. Det är således inte rimligt att domstolarna endast får pröva eller förklara mål som härrör från lagar som har stiftats av ständerna och kungen gemensamt. En stor mängd mål hade i sådana fall fått avskiljas från domstolarna. Kommittén anser att gränsen mellan administrationen och domarmakten således bör dras utefter en annan princip.<sup>208</sup> Denna princip kan härledas från kungaeden i regeringsformen som stadgar att var och en har rätt att bli dömd av kungen i den domstol som denne hör till. Kungens domsrätt har enligt samma regeringsform övergått till Högsta domstolen som i sin tur har en grundlagsstadgad plikt att endast döma efter lag och laga stadgar.<sup>209</sup>

Lagkommittén anser att som laga stadga bör räknas de ekonomiska författningar som kungen ensam har rätt att stifta. Detta innebär att domstolarna således har rätt att tillämpa även sådan lag som ständerna inte har varit med om att stifta. Detta är enligt kommittén rimligt även med tanke på den grundläggande principen om att den som stiftar lag inte också bör vara den som tillämpar lagen.<sup>210</sup> Detta innebär rimligen att de administrativa verken endast bör ha rätt att tillämpa de föreskrifter, instruktioner och reglementen samt bud och befallningar från kungen som inte har uppkommit i laga ordning.<sup>211</sup>

Rosenblad menar dock att anledningen till att många av kungens ekonomiska författningar tillämpas av Högsta domstolen och andra domstolar beror på gammal vana från innan 1809 års regeringsform antogs. Det är således hög tid att de mål som härrör från kungens ekonomiska lagstiftning skiljs från

---

<sup>208</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 62–63.

<sup>209</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 63–64.

<sup>210</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 63–64.

<sup>211</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 64–65.

domstolarna så att endast mål baserade på den lag som stiftas gemensamt av kungen och ständerna blir föremål för deras rättskipning.<sup>212</sup>

---

<sup>212</sup> *Lagcomitéens betänkande*, s. 64–65.

## 4 Reflektioner kring rätt och administration

### 4.1 En separation mellan domstol och kung

I förarbetena till regeringsformen förklaras överensstämmelsen mellan rättskipning och förvaltning med att båda under lång tid tillhörde kungamakten. Detta påstående väcker frågan om hur det kom sig att dessa två aspekter av den styrande makten kom att separeras. Jag menar att en närmare genomgång av de skrifter och utkast som ledamöterna i konstitutionsutskottet skrev och använde i skapandet av 1809 års regeringsform visar hur en distinktion successivt uppkom mellan de administrativa verken och domstolarna.

I Håkansons förslag står att både hovrätter, kollegier och andra administrativa verk ska följa instruktioner, reglementen och föreskrifter samt lyda bud och befallningar från kungen. Förslaget visar att det första utkastet till regeringsformen betraktade hovrätter och administrativa verk som rätt lika delar av kungens styrande makt. I den slutliga regeringsformen stadgas däremot att hovrätter och andra domstolar ska döma efter lag och laga stadgar medan kollegier och andra administrativa verk ska följa instruktioner, reglementen och föreskrifter samt lyda bud och befallningar från kungen.<sup>213</sup> Det är troligt att denna distinktion mellan domstolar och administrativa verk härrör från det liberala inflytande som kan skönjas i Silverstolpes skrivelse om de åtgärder som bör vidtas för en bättre statsförfattning. Han tar där upp att domstolen bör ta upp de ärenden som kungen vill ha prövat men att denna prövning ska ske enligt lag.<sup>214</sup> Jag tror således att denna distinktion först uppkom i samband med lagstiftningsarbetet inför den nya konstitutionen 1809. Det är dock möjligt att denna förändring under lagstiftningsarbetet endast var en formalisering i lagen av en sedan länge känd distinktion mellan

---

<sup>213</sup> Se s. 48–49 i denna uppsats. Jfr 47 § i 1809 års regeringsform, s. 241.

<sup>214</sup> Se s. 38 i denna uppsats. Jfr Silverstolpe, s. 134.



domstolar och administrativa verk. Sunnqvist påpekar nämligen att domare långt innan regeringsformens antagande var tvungna att svära en ed som förpliktigade dem att endast döma efter lag och laga stadgar. Således framstår det som om rättskipningens anknytning till dömandet efter lag och laga stadgar inte är någonting nytt under solen.

Jag menar att det nya med stadgandet om att domstolar ska döma efter lag och laga stadgar i regeringsformen är att dömandet knyts specifikt till domstolarna i motsats till de administrativa verken. Denna anknytning av dömandet till domstolen var nämligen inte helt självklar vid antagandet av den nya grundlagen. Detta illustreras av Brantings invändning i 1823 års betänkande som menar att ämbetsmän borde kunna avgöra rättsfrågor hos administrativa verk så länge de bara har svurit domareden. Jag tror att detta visar att regeringsformen således försökte tydliggöra skillnaden mellan domstolar och administrativa verk genom att tydligt anvisa den dömande uppgiften till de förstnämnde. Det är även möjligt att dömandet efter lag och laga stadgar i domstolarna inte innebär någon verklig skillnad mot följandet av instruktioner, reglementen och föreskrifter samt lydandet av bud och befallningar från kungen hos de administrativa verken. Detta beror på osäkerheten kring hur laga stadgar ska tolkas. Kungen har i enlighet med regeringsformen en rätt att lagstifta på egen hand i ärenden som rör den allmänna hushållningen och frågan är om denna lagstiftning är att anse som den typ av laga stadga som domstolen är förpliktigad att följa. I Lagkommitténs svar till Rosenblads invändning i 1823 års betänkande tolkas laga stadga som innefattandes kungens ekonomiska förordningar. Jag menar att domstolarna således hade en möjlighet att välja att inte tillämpa en kunglig förordning om de upplevde att den inte vara av det ekonomiska slag som undantog den från behovet av ständernas samtycke för att få laga form. På så sätt kan regeringsformen ändå anses ha gett domstolarna ett större mått av oberoende från kungamakten än vad de administrativa verken hade.

Det är dock oklart om domarna verkligen hade vågat att lägga åt sidan kunglig lagstiftning med hänvisning till ständernas bristande medverkan. Jag tror att

få domare vid tiden för regeringsformens tillkomst hade velat använda regeringsformen för att överpröva kungens lagstiftning. Den separation mellan rättskipningen och kungamakten som försiktigt kommer till uttryck grundlagen får därför ses som huvudsakligen teoretisk. Möjligen kan sägas att en grund för vidare utveckling mot en mer oberoende domstol i med den nya konstitutionen 1809.

## **4.2 En delning mellan den dömande och styrande makten**

Jag tror att det är rimligt att anta att den inledande separation mellan domstolar och administrativa verk som kommer till uttryck i 1809 års regeringsform är relaterad till de tankar om maktindelning som ligger bakom grundlagen. Dessa tankar kommer främst till uttryck i Järtas memorial om en styrande, en lagstiftande och en dömande makt som ska övervaka varandras verksamhet. Denna tredelning av makten är sannolikt liberalt inspirerat då den bland de berörda förarbetena till regeringsformen endast återfinns i Silverstolpes skrift. Mannerheim skriver om behovet av att kungamakten i den nya konstitutionen balanseras av ett starkt riksråd. I regeringsformen finns inte heller någon tydlig tredelning av makten. Det går visserligen att utläsa en viss fördelning mellan en styrande, en dömande och en lagstiftande makt men den dömande makten är så sammanflätad med de andra makterna att det inte går att tala om en riktig tredelning. Den sammanblandning som råder mellan statsmakterna i 1809 års regeringsform talar för Taubes idé om att den dömande och den styrande makten är så nära sammanflätade med varandra i konstitutionen att det inte går att tala om en maktindelning mellan dem. I den mån det går att utläsa en delning av makten i grundlagen så är det mellan den lagstiftande och styrande makten såsom den fördelas mellan kungen och ständerna i riksdagen. Det är däremot inte möjligt att tala om domstolen såsom en tredje statsmakt. Hon stöder denna idé på sammanflätningen av regleringen av statsrådet och Högsta domstolen i regeringsformen.

Jag tycker att det är rimligt att peka på sammanflätningen mellan statsrådet och Högsta domstolen i 1809 års regeringsform som ett tecken på att den dömande makten inte var en självständig statsmakt utan en del av kungen styrande makt. Flera ledamöter verkar nämligen vid olika tillfällen ha medverkat i både statsrådet och i Högsta domstolen. Justitieministern var medlem i Högsta domstolen samtidigt som justitieråd deltog i statsrådet vid beslut i justitieärenden. Denna sammanblandning återfinns redan i Håkansons förslag. Mannerheim verkar i sitt uttalande inte heller se någon större skillnad mellan hans tilltänkta riksråd och Högsta domstolens uppgifter mer än att en högsta dömande instans behövs för att dela upp kungens regeringsärenden. I Silverstolpes skrift verkar det däremot som om statsråden och domarna hålls helt avskilda från varandra. Inte heller märks någon sammanblandning av den styrande och den dömande makten i Järtas memorial. Istället uppvisar memorialet en tydlig uppdelning mellan Högsta domstolen och statsrådet.

Taubes idé om en sammanblandning av den styrande och den dömande makten i 1809 års regeringsform hämtar även stöd från att kungen hade rätt att delta med två röster i Högsta domstolens avgöranden och lagförklaringar. Högsta domstolens avgöranden utfärdades också med kungens namn, underskrift och sigill. Denna koppling mellan kungen och den högsta dömande instansen förekommer redan i Håkansons förslag. I Mannerheim uttalar rent utav att kungen ska äga utslagsrösten i avgöranden från Högsta domstolen. Kungens medverkan var likafullt inte vedertagen. I Silverstolpes pamflett och Järtas memorial nämns ingenting om att kungens inblandning i justitierådets dömande. Det är viktigt att inte tolka in för mycket i kungens delaktighet i den högsta dömande verksamheten. Sunnqvist menar att kungens delaktighet i Högsta domstolens får ses som närmast symbolisk och således inte som en intäkt för en verklig sammanblandning mellan kungamakten och den högsta domsmakten. Till stöd för denna idé lyfter han fram att kung Karl XIV Johan i ett antal propositioner till riksdagen önskade avskaffa kungens rösträtt i Högsta domstolen då den i kungens mening ändå inte innebar något verkligt inflytande. Vidare påpekar Sunnqvist att många av dåtidens rättslärda menade att fästandet av kungens namn, sigill och

underskrift i samband på avgöranden från Högsta domstolen skulle tolkas som en symbolisk gest för att förläna avgörandena högre anseende hos allmänheten.

Jag tycker att det är antagligt att kungens närvaro i Högsta domstolen mest var av symboliskt slag och således inte kan ses som ett tecken på en verklig blandning mellan den styrande och den dömande makten. Däremot kvarstår sammanflätningen mellan statsrådet och Högsta domstolen som ett belägg för att den dömande makten inte var helt skild från den styrande makten. Jag tror att det finns mycket som talar för Taubes idé om att 1809 års regeringsform framförallt uttrycker en delning mellan den lagstiftande och den styrande makten. Denna delning märks tydligt i bestämmelserna om till- och avsättningen av justitieråd i den nya grundlagen. Kungen hade enligt regeringsformen makten att utse ledamöter både i Högsta domstolen och i statsrådet på samma sätt som han hade rätt att tillsätta andra domar- och ämbetsmannaposter i riket. Däremot kunde kungen inte avsätta ledamöter i Högsta domstolen eller andra domare och lägre ämbetsmän utan rannsakan och dom. Statsråden däremot ansågs inneha förtroendeposter och kunde således avskedas av kungen. Denna skillnad mellan ledamöter i Högsta domstolen och i statsrådet förekommer redan i Håkansons förslag. I Mannerheims utlåtande föreslås däremot att riksråden får ett något säkrare innehav av sina tjänster. Silverstolpes skrift och Järtas memorial förespråkar båda att domarna inte ska kunna avsättas av kungen.

Enligt 1809 års regeringsform kan kungen dock utse en justitiekansler som i egenskap av kungens högsta ombudsman ska kontrollera domares och ämbetsmäns verksamhet. Även rikets ständer har rätten att kontrollera rättskipningen och förvaltningen genom en justitieombudsman med liknande befogenheter som justitiekanslern. Dessa ombudsmän kan hålla statsråd och justitieråd ansvariga för fel och ställa dem inför riksrett. Det som är särskilt anmärkningsvärt är dock att rikets ständer enligt regeringsformen hade makten att via en opinionsnämnd avsätta ledamöter i Högsta domstolen som inte längre uppbar ständernas förtroende. I Håkansons förslag omnämns

endast kungens makt att kontrollera rättskipningen genom en justitiekansler. Det är inte förrän i Järtas memorial som opinionsnämnden introduceras. Jag tror att införandet av opinionsnämnden visar att den dömande makten i jämförelse med statsrådet inte var så sammanflätad med kungens styrande makt som Taube förmodar. Visserligen kunde ständerna ställa felande statsråd inför riks rätt men endast kungen hade makten att entlediga dem baserat på bristande förtroende. I min mening visar opinionsnämndens tillkomst att rättskipningen under lagstiftningsarbetet inför den nya regeringsformen kom att skifta från att ha varit en del av den styrande makten till att allt mer övergå till att vara en del av den lagstiftande makten. Det bör dock noteras att det i grundlagen stadgas att rikets ständer på intet sätt hade rätt att överpröva domstolarnas avgöranden. Således kom domstolen inte att utgöra en separat statsmakt. Det fanns dock starka röster i lagstiftningsarbetet som önskade en tredelning av den offentliga makten och således verkade för att domstolen skulle få en mer självständig ställning gentemot kungen och riksdagen. Möjligen är det detta som kommer till uttryck i den särskiljning som görs mellan administrativa verk och domstolar när det i grundlagen slås fast att domstolen endast ska döma efter lag och laga stadgar medan administrativa verk ska följa kungens olika påbud. På något sätt visar detta att domstolen i sin dömande verksamhet ändå till viss del åtnöjt ett oberoende både från den styrande och den lagstiftande makten.

### **4.3 En försök till bodelning mellan rättskipning och förvaltning**

Jag tror att det var från tanken på en delning mellan den dömande och den styrande makten under lagstiftningsarbetet inför 1809 års regeringsform som idén om en separation mellan rättskipning och förvaltning uppkom. Detta väcker frågan vilken inverkan som maktdelningen i regeringsformen hade på separationen mellan rättskipning och förvaltning i 1823 års betänkande. Silverstolpes och Järtas vision om en konstitutionell maktdelning kom aldrig att fullt ut förverkligas i den nya regeringsformen. Detta beror på att den rättskipande makten inte lyckades frigöra sig helt från den styrande och den

lagstiftande makten. Istället kom makten över domstolen att delas mellan kungen och riksdagen. I min mening kommer denna uppdelning mest tydligt till uttryck i regeringsformens fördelning av lagstiftningskompetensen mellan kungen och rikets ständer. I grundlagen stadgas att grundlag, kriminal- och civillag samt kyrkolag ska stiftas gemensamt av kungen och riksdagen. De lagar som hör till rikets allmänna hushållning kan dock stiftas av kungen ensam. I Järtas memorial motiveras denna fördelning med en önskan att hindra den verkställande och den lagstiftande makten från att inkräkta på varandra. Jag tolkar detta som att lagar som hör till den allmänna hushållningen således ansågs tillhöra mer den verkställande än den lagstiftande makten. Det kan noteras att samma uppdelning i kompetensen att stifta lagar görs i Håkansons förslag. I skriften från Silverstolpe menas också att kungen ensam får stifta ekonomiska lagar, det vill säga sådana lagar som hör till den allmänna hushållningen.

I 1823 års betänkande diskuteras utfinnandet av ett tydligare sätt att fördela mål mellan domstol och administrativa verk. I betänkandet kommer framförallt två motstående sätt att se på denna fördelning till uttryck. I min mening grundar sig dessa två synsätt i olika förståelser av maktdelningen i 1809 års regeringsform. Det första synsättet kommer främst till uttryck i Rosenblads protest mot betänkandet även om Branting för ett liknande resonemang i sin invändning. Rosenblad menar att kompetensfördelningen mellan domstol och administrativ myndighet måste baseras på den lagstiftare som ligger bakom lagen som tillämpas i målet. Domstolarna ska tillämpa den lag som enligt regeringsformen ska stiftas gemensamt av kungen och riksdagen. Denna lag utgörs av grundlag, civil- och kriminallag samt kyrkolag. Administrativa verk ska tillämpa de författningar som enligt grundlagen kan stiftas ensam av kungen. Dessa författningar är sådana som hör till rikets allmänna hushållning.

Anledningen till denna uppdelning är att det i regeringsformen stadgas att Högsta domstolen kan få avge förklaringar som rör den allmänna lagen men att dessa förklaringar kan överprövas av rikets ständer. Detta innebär att om

Högsta domstolen skulle få tillämpa lagar om den allmänna hushållningen så skulle detta innebära att ständerna skulle få rätt att lagstifta inom kungens exklusiva lagstiftningskompetens. Detta skulle enligt Rosenblad innebära ett brott den maktindelning som finns mellan kungen och rikets ständer i 1809 års regeringsform. I min mening ger han således uttryck för en syn på maktindelningen i grundlagen som huvudsakligen den mellan den styrande och den lagstiftande makten. I hans perspektiv utgör domstolen inte en oberoende statsmakt utan en del av riksdagens lagstiftande makt. Rosenblad avslutar sin invändning mot betänkandet genom att föreslå att regeringsformens uppdelning av kungens och riksdagens lagstiftningskompetens bör användas för att få en tydligare uppdelning mellan de mål som bör prövas i domstol och de som bör dömas i administrativa verk.

Det andra synsättet i 1823 års betänkande framkommer tydligast i Lagkommitténs bemötande av Rosenblads invändning. Det bör påtalas att Branting för ett liknande resonemang i sin invändning mot betänkandet. I detta bemötande påtalar kommittén att Rosenblads förespråkade uppdelning av kompetensfördelningen av mål mellan domstol och administrativt verk inte speglar verkligheten. Det finns nämligen alltför många situationer där domstolen prövar lagar som har stiftats av kungen ensam. Lagkommittén menar att det behövs en annan princip att fördela mål mellan domstol och administrativa verk. Denna princip menar kommittén bör bestå av domstolens rätt att döma efter lag och laga stadgar. Principen härleds från vissa bestämmelser i 1809 års regeringsform. I kungaeden stadgas att medborgare har rätt att bli dömd av kungen i den domstol som de hör till. I grundlagen fastställs vidare att kungens domsrätt ska överlåtas till en högsta domstol samt att denna domstol i enlighet med den särskiljning som görs mellan domstolar och administrativa verk ska döma efter lag och laga stadgar. Lagkommittén menar att som laga stadgar bör inkluderas författningar om den allmänna hushållningen i riket som kungen ensam får stifta. Detta innebär en helt ny uppdelning av kompetensfördelningen mellan domstol och administrativa verk. Denna fördelning består i att domstolen dömer i alla författningar som har stiftats i laga ordning antingen av kungen och riksdagen gemensamt eller

av kungen ensam medan administrativa verk tillämpar de föreskrifter, instruktioner och reglementen samt bud och befallningar från kungen som inte har laga form. Lagkommittén avslutar med att anmärka att det är en grundläggande lärosats att den som stiftar lag inte heller bör skipa den. Detta innebär att riksdagen och kungen inte bör döma över de lagar som de gemensamt har stiftat medan kungen inte bör skipa rätt enligt de författningar som han ensam har skapat.

I min mening representerar Lagkommittén en vidareutveckling av de tankar om en tredelad maktindelning som förekom under lagstiftningsarbetet men aldrig realiserades i 1809 års regeringsform. Denna tredelning av makten består huvudsakligen av frigörandet av domstolen som en självständig statsakt. En tendens mot en sådan utveckling tycker jag kan skönjas i den distinktion som grundlagen gör mellan domstolar och administrativa verk i att domstolar ska döma efter lag och laga stadgar medan administrativa verk ska döma efter instruktioner, förordningar, reglementen samt bud och befallningar från kungen. Det är dock först med 1823 års betänkande som regeringsformens distinktion mellan domstol och administrativa verk läggs till grund för domstolens inrättande som en självständig statsmakt i relation till kungen och riksdagen. Det är även då som grunden för en fullständig separation mellan rättskipning och förvaltning formuleras. Lagkommitténs princip för att fördela mål mellan domstol och administrativa verk genomsyrar nämligen den uppräknade av rättsfrågor som enligt betänkandet bör separeras från de administrativa verken och överflyttas till domstolarna. Dessa frågor berör tvister där enskilda medborgare på något sätt är involverade. Medborgare har ju i enlighet med nämnda bestämmelser i regeringsformen en rätt att bli dömda efter lag och laga stadga av kungens domstol.

#### **4.4 Ett urval av domstolskriterier**

Betänkandets förslag om att särskilja rättsfrågor från administrativa verk och överflytta dem till domstolarna väcker frågan om vilka kriterier som användes



för att avgöra vad som skiljde domstol från administrativt verk. I 1823 års betänkande menas att alla mål som involverar en enskild part bör överlåtas till domstolens prövning. Detta innebär att både tvister mellan enskilda och tvister där en enskild står mot kronan eller det allmänna bör dömas av en domstol. Detta inkluderar även sådana tvister mellan två enskilda parter där den tvistiga frågan på något sätt berör kronan. Jag tror att anledningen till att tvister mellan en enskild och kronan inte ska dömas av administrativa verk har att göra med att kronan i sådana relationer ses som en part och att det inte är rådligt att låta någon döma i ett mål där denne själv har ett intresse som part.

Det är intressant att notera Rosenblads invändning mot att administrativa verk inte bör döma i tvister som involverar enskilda. Han menar att det administrativa verket i sitt utövande av kronans administration inte kan anses som en part eller äga ett egenintresse såsom en part. Detta beror på att det administrativa verket, liksom domstolen, företräder det allmänna bästa och det allmänna bästa består av att säkerställa att alla medborgare får sin rätt. Rosenblad påpekar dock att det finns situationer där administrativa verk kan inneha en ställning som part i relation till enskilda och det är när verket utan grund i något allmänt avtal frivilligt ingår avtal med en enskild som bygger på ömsesidig förståelse. Jag tror att betänkandets mening om att en rättsfråga bör bedömas av en domstol utan något intresse som part i frågan utgör ett viktigt kriterium för vad som bör anses utgöra rättskipning. Tanken att domstolen ska vara oberoende i förhållande till parterna i ett mål är av avgörande betydelse i dagens processrätt. Vidare vill jag betona att betänkandets uppfattning om att även kronan kan ha ett eget intresse såsom värnare av sina egna intressen framför parternas intressen måste ha varit nydanande för sin tid och har sin motsvarighet i dagens idé om myndighetsjämv.

Jag tycker även att det bör påpekas att en anledning till att betänkandet kan ha ansett domstolen som mer oberoende i förhållande till kronan än det administrativa verket kan ha att göra med betänkandets underliggande stöd

för en maktindelning där domstolen utgör en tredje oberoende statsmakt. Detta belyser ytterligare en aspekt som betänkandet knyter till rättskipningen och som redan har diskuterats en del och det är domstolens oberoende gentemot kronan eller andra överordnade organ. Domstolens oberoende säkerställs genom att domarna ska tillämpa lag och laga stadga. Denna aspekt framförs som sagt av Lagkommittén i deras bemötande av Rosenblads invändning samt i Brantings erinran när han talar om domaredens betydelse för rättskipningen. I domareden stadgas nämligen att domaren ska döma efter lag och laga stadgar. Innebörden av att domaren eller domstolen ska döma efter lag och laga stadgar är att de därigenom inte behöver följa sådana instruktioner, föreskrifter eller reglementen samt bud och befallningar från kungen som inte har laga form. Detta ger domstolen ett större mått av frihet än det som finns hos de administrativa verken. Detta slags oberoende är fortfarande ett utmärkande kriterium för domstolen och domares dömande verksamhet även om skillnaden mot förvaltningsmyndigheter borde vara mindre med tanke på det skydd som de har för sin myndighetsutövning.

1823 års betänkande lyfter också fram vikten av att domstolen endast ska bedöma lagligheten i mål och att det därför inte gör någonting om domarna inte besitter någon expertkunskap i det ämne som de dömer inom. I relevanta mål tillfredsställs behovet av sådan expertis istället genom inkallandet av sakkunniga. Detsamma gäller för eventuella handlingar och annat bevismaterial. I Brantings invändning hävdas däremot att i vissa tvister som hör till den allmänna hushållningen är domarnas expertkunskap nödvändig för att de ska kunna komma fram till en riktig lösning. Domarnas delade expertis är också viktigt för att de ska komma fram till en enhetlig tillämpning av lagen. Jag tycker att betänkandets tonvikt på att domstolen endast ska bedöma ärendenas legalitet är ett relevant kriterium för rättskipning idag då skillnad görs på lämplighetsprövning och legalitetsprövning. Den rådande trenden med färre specialdomstolar talar också för att dagens syn på rättskipning som något som inte bör kräva särskild sakkunskap är i samklang med betänkandets vision. Det som kanske kan tyckas vara ett mindre relevant drag i betänkandets beskrivning av rättskipning är att domstolen förväntas att

på egen hand samla in den bevisning och den sakkunskap som krävs för att bedöma ett mål. Detta vidsträckta ansvar borde medföra en ökad risk för att domstolen oavsiktligt i sin materialinsamling gynnar en part på bekostnad av den andre.

Ett annat kriterium som betänkandet diskuterar som ett relevant kriterium är att rättskipning involverar på något sätt den enskilde medborgaren. Detta innebär att domstolen är behörig att döma i mål både mellan enskilda parter samt mellan enskilda och administrativa verk. På så vis verkar det som om domstolen ansågs ha en särskild roll i att ta tillvara på den enskildes intressen, även gentemot det allmänna. Jag tror att rättskipningens koppling till värnandet av den enskildes rätt har att göra med domstolens flytande ställning under lagstiftningsarbetet inför 1809 års regeringsform från att ha varit en del av kungens styrande makt till att vara mer del av riksdagens lagstiftande makt. Det faktum att riksdagen kunde avsätta ledamöter i Högsta domstolen baserat på ständernas bristande förtroende för dem visar att åtminstone Högsta domstolen hade ett slags förtroendeuppdrag att värna om riksdagen och de enskilda medborgare som utgjorde dess väljarunderlag. Det är därför anmärkningsvärt att Rosenblad i sin invändning mot betänkandet menar att administrativa verk, såsom representanter för kungens styrande makt, utgör lika goda beskyddare av enskildas intressen som domstolen eftersom verken i sin ämbetsutövning endast ser till allmänhetens bästa. Möjligen kan en liknelse dras till den allt större roll som domstolar har i att värna om enskildas rättigheter idag. I båda fallen ses domstolen som ett viktigt bålverk mot att det allmänna på något sätt ska förtrycka eller trampa på enskildas intressen. Denna roll har särskilt kommit att accentueras genom europarättens ökade inflytande.

Slutligen bör nämnas en aspekt som visserligen inte diskuteras i 1823 års betänkande men som förekommer flitigt i debatten om rättsfrågors skiljande från de administrativa verken i riksdagens lagstiftningsarbete. Denna aspekt består i domstolens kollegiala beslutsfattande. Andersson påpekar att i diskussionen kring effektiviseringen av rikets styrelseverk påpekades det vid

flera tillfällen att ett enrådigt beslutsfattande under en ansvarig minister kunde vara en lämplig lösning på verkens låga effektivitet. Det huvudsakliga hindret mot införandet av detta slags beslutsfattande var insikten om att administrativa verks dömande verksamhet förutsatte en kollegial styrning. Jag kan inte hitta någon från lagstiftningsarbetet i riksdagen om denna diskussion som motsätter sig kollegialitetens betydelse för domstolens rättsskipning. Det är därför högst troligt att bevarandet av den kollegiala aspekten i dömandet var ett av motiven för att särskilja och överflytta rättsfrågor från de administrativa verken till domstolarna. Det kollegiala beslutsfattandet är fortfarande något som utmärker domstolarnas dömande verksamhet även om det inte längre tillämpas inom domstolarnas administration. Det kan möjligen anses vara ytterligare ett kriterium som utmärker domstolen och rättsskipningen.

Många av de kriterier som jag har lyft fram är inte nya. De är sådana som ofta har dryftats i samband med rättsvetenskapliga diskussioner om skillnaden mellan domstol och förvaltningsmyndighet idag. I Reichels artikel omnämns domstolens ökade oberoende från regeringen och riksdagen till följd av europarättens inflytande som någonting som är viktigt för rättsskipningen. Reichels betoning på domstolens oberoende som betydelsefull för rättsskipningen rimmar väl med den vikt som i 1823 års betänkande läggs på att accentuera domstolens oberoende ställning gentemot överheten genom att domstolen endast hade att tillämpa lag och laga stadga. Vidare har Wejedals och Johansens diskussion om det kontradiktoriska förfarandet som det mest utmärkande för rättsskipningen vissa likheter med idén i 1823 års betänkande om att domstolen inte får vara part i det mål som den bedömer. Däremot är betänkandets acceptans för ett långtgående domstolsansvar för att insamla bevis och expertis rätt fjärran från dagens ideal om den passiva domaren som låter parterna stå för huvuddelen av insamlandet av omständigheterna och bevisföringen.

Stor likhet har dock de kriterier som kan utvinnas från lagstiftningsarbetet runt 1823 års betänkande med Sunnqvists kännetecken för rättsskipning och

förvaltning. I arbetet med lagstiftningen kan skönjas Sunnqvists krav på kollegialitet, tvåpartsförhållande och fokus på tvistlösning. Andra aspekter såsom domarens oavsätlighet samt muntliga och offentliga förhandling lyser dock med sin frånvaro. Anledningen till att domarens oavsätlighet inte förekommer i samband med 1823 års betänkande är sannolikt för att det betraktades som ett sådant självklart kriterium att den inte behövde specificeras. Vidare hade domarna oavsätligheten gemensamt med de ämbetsmän som inte uppbar förtroendeuppdrag. Det kan även ifrågasättas hur utmärkande oavsätligheten var för domstolens rättskipning om ledamöterna i Högsta domstolen kunde avskedas på grund av bristande förtroende hos riksdagen.

Det finns dock en omständighet som gör att de kriterier som har tagits fram från lagstiftningsarbetet i samband med 1823 års betänkande skiljer sig från de andra kriterierna i den rättsvetenskapliga debatten. Denna omständighet är att de förstnämnda kriterierna har tagits fram i ett sammanhang, det vill säga genom återskapandet av de tankar som lagstiftaren bakom 1828 års författningar lär ha haft. Detta innebär att kriterierna från lagberedningen bakom 1828 års författningar kan ses som en del av ett sammanhållet ideal för vad som ansågs särskilja rättskipning vid tiden då dess särskiljning från förvaltningen först började diskuteras.

## **4.5 En reform som aldrig blev av**

Det stora arbete som låg bakom skapandet av den rättsliga grunden för en överflyttning av rättsliga frågor från de administrativa verken till domstolarna väcker spörsmålet om hur det kom sig att det aldrig genomfördes en fullständig separation mellan rättskipning och förvaltning. 1823 års betänkande resulterade endast i ett antal kungliga författningar som under 1800-talet överförde enstaka typer av rättsliga frågor från de administrativa verken till domstolarna. Lavin har föreslagit att lagstiftningsarbetet för att särskilja rättsfrågor från de administrativa verken framförallt var betingad av ekonomiska överväganden. Tanken var att en sådan reformering av

styrelseverken skulle leda till färre tjänstemän och mindre förvaltningskostnader.

Jag tror det finns mycket i lagstiftningsarbetet kring 1828 års författningar som styrker detta antagande. I Brantings invändning mot 1823 års betänkande påtalas hur överflyttningen av rättsfrågor från de administrativa verken till domstolarna inte skulle ge de ekonomiska fördelar som lagstiftarna hade önskat. Tvärtom kunde den påtänkta reformen mycket väl leda till ännu större utgifter. Detta beror på att överflyttningen av målen kommer att kräva att fler tjänstemän anställs vid domstolarna samt att många dokument och handlingar som endast finns hos verken måste tillgängliggöras för domstolarna. Dessutom kommer en stor del av det gamla invanda rättegångssättet att behöva läggas om. Detta talar inte för att överflyttning i slutänden kommer att innebära en större ekonomisk vinst. I min mening kan det de ekonomiska och administrativa hinder som Branting ställer upp för en reform av de administrativa verken mycket väl ha bidragit till att den aldrig fullt ut genomfördes. De fodrade åtgärderna kostade helt enkelt mer än de smakade.

Jag tror dock att en annan anledning till det ofullständiga genomförandet av 1823 års betänkande kan ha berott på de motstridiga politiska intressen som rådde mellan olika intressegrupper i rikets ständer under början av 1800-talet. Dessa intressen kommer till tydligt uttryck i lagstiftningsarbetet inför 1809 års regeringsform. I min uppfattning representerar de huvudsakliga utkasten och skrifterna som författades i samband med konstitutionsutskottets framtagande av 1809 års regeringsform olika politiska intressen som slogs om inflytandet i utskottet.

Det är rimligt att anta att Håkansons förslag representerade en kungavänlig inställning till regeringsformen. I utkastet placeras domstolen rätt tydligt inom kungamaktens hägn. Ingen skillnad görs mellan domstolarna och de administrativa verken utan båda anses bundna av föreskrifter, instruktioner och reglementen samt bud och befallningar från kungen. Vidare har i det Håkansonska förslaget endast kungen rätt att kontrollera rättskipningen i

Högsta domstolen. Detta gör han genom justitiekanslern som agerar som kungens högsta ombudsman med makt att ställa felande ledamöter av Högsta domstolen inför riksrett.

Däremot verkar Mannerheim i min mening företräda en högadlig position. Detta baserar jag på den relativt starka ställning som han ger riksrådet. I hans uttalande tillåts riksrådet delta i kungens styrande makt i vissa frågor. Han förespråkar även att ledamöterna i riksrådet bör få en fastare anställning. Han vill även utestänga präster och bönder från att kunna delta i riksrådet. Mannerheim ger domstolen också ett rätt svag ställning. Dess huvudsakliga uppgift är att avlasta riksrådet från justitieärenden så att rådet kan fokusera på konselj- och kabinettsärenden.

I min mening verkar Silverstolpe vara mer av en förespråkare av riksdagen eller åtminstone för parlamentarism. Han är för ståndssamhällets avskaffande och för att alla ska ha lika personliga privilegier. Han vill även att alla ska få åtnjuta samma skydd för deras frihet och äganderätt. Således får antas att han är rätt liberal för sin tid. Silverstolpes skrift manar till en tydligare maktindelning mellan den dömande, den styrande och den lagstiftande makten. Det verkar som han vill se en mer oberoende domstol. Intressant är att han även anser att riksdagen bör ha rätt att avsätta kungen om kungen till exempel på ett uppenbart sätt bryter mot grundlagen.

Järtas memorial tycker jag verkar utgöra en sammanvägning av de olika politiska intressena som har beskrivits. Den försöker på olika sätt balansera kungen, statsrådet och riksdagen. Den mest uppenbara delen i memorialet är dess tydliga tredelning av makten. Möjligen uppstod den som en slags sammanjämkning mellan de stridande intressena i konstitutionsutskottet. Kompromiss tycker jag också verkar känneteckna den slutliga regeringsformen.

Andersson har skildrat ett liknande politiskt spel bakom lagstiftningsarbetet inför införandet av ministerstyre inom rikets förvaltning. De som önskade

införa ett ministerstyre hade alla olika bevekelsegrunder. I högadeln längtades tillbaka till den tid då riket styrdes av ett starkt riksråd som kunde stå upp mot kungen. Bönderna var dock inte lika förtjusta i införandet av ministerstyre. De såg den oberoende förvaltningen som ett värn mot eventuellt missbruk från högadelns sida. De fruktade nämligen det rådsvälde som en gång hade rått i riket. Konservativa adelsmän motarbetade ministerstyret eftersom de var rädda att ett starkt statsråd skulle innebära ett hot mot kungens allenarådande. De misstänkte också att ett ministerstyre skulle kräva en mer regelbunden kontroll från rikets ständer som mycket väl skulle kunna leda till införandet av parlamentarism.

Kung Karl XIV Johan var motsägelsefullt nog en anhängare av ministerstyret. Han trodde sannolikt att en sådan organisering av försvarsministeriet skulle främja rikets krigsföring. Det måhända starkaste stödet för ministerstyret fanns emellertid hos liberalt sinnade medlemmar i riksdagen som hoppades att ministerstyret skulle leda till en effektivisering av förvaltningen. Det är även antagligt att de välkomnade en renodling av domstolarnas verksamhet. Införandet av enrådighet inom förvaltningen förutsatte nämligen att alla rättsfrågor flyttades över till domstolarna då dessa ansågs kräva ett kollegialt beslutsfattande. Det är även möjligt att liberalerna i ministerstyret såg en chans att införa parlamentarism i riket.

I slutändan blev det inget ministerstyre då motståndet, antagligen från konservativa adelsmän och bönder, blev för starkt. Det är i min mening sannolikt att det var motståndet mot detta slags styre som var orsaken till varför det aldrig genomfördes en fullständig överföring av rättsfrågor från de administrativa verken. Utan ministerstyre fanns inte samma intresse att renodla förvaltningen och rättskipningen. Det stöd som fanns bland betänkanadets författare för att upprätta en mer oberoende domarmakt var inte tillräckligt i sig för att överflyttningen av rättsfrågorna skulle kunna genomdrivas. Det är möjligt att många tyckte att förvaltningens oberoende från kungen och statsrådet erbjöd en tillräcklig opartisk bedömning av deras rättigheter.



## 4.6 Några avslutande synpunkter

Sammantaget sällar jag mig till uppfattningen att det var idéerna om maktindelning från lagstiftningsarbetet bakom 1809 års regeringsform som tanken och behovet om en särskiljning mellan rättskipning och förvaltning uppkom. De tankar om maktindelning som föddes under detta arbete kom dock aldrig att förverkligas i grundlagen. Tanken på en tredelning mellan den dömande, den styrande och den lagstiftande makten i regeringsformen blev inte en realitet. Domstolen förblev under kontroll av riksdagen och kungen.

Tillfället att stärka domstolen oberoende infann sig emellertid igen i samband med den efterföljande diskussionen om en reform av de statliga styrelseverken. Tanken med denna reform var att de administrativa verkens arbete skulle kunna effektiviseras genom införandet av ett ministerstyre. För ett sådant styre krävdes dock att förvaltningen renodlades, något som skulle bana väg för ett enrådigt beslutsfattande. Detta ledde till en diskussion inom lagstiftningsarbetet om rättsfrågornas särskiljande från de administrativa verken. Under denna debatt utkristalliserades ett antal kriterier som kan användas för att skilja mellan domstol och administrativt verk.

Bland de kriterier som tydligast framträder som karakteriserande för en domstol märks prövningen av ett ärendes legalitet, domstolens oberoende från parterna i målet samt traditionen i domarvärvet att endast tillämpa rådande lagar och laga stadgar på det material som parterna framlägger. Min uppfattning är att dessa kriterier fortfarande kan vara nyttiga att känna till i dagens rättsvetenskapliga debatt om skillnaden mellan rättskipning och förvaltning. Det som skiljer dessa kriterier från många andra föreslagna kriterier är att de är tagna från ett gemensamt sammanhang. Kriterierna reflekterar nämligen de tankar som låg bakom det första försöket att med hjälp av lagstiftning särskilja rättskipning från förvaltning. De ger således en helhetlig bild av vad som kännetecknar domstolens verksamhet.

Den debatt som under början av 1800-talet rörde om särskiljandet av rättsfrågor från de administrativa verken ledde till 1823 års kommittébetänkande. Detta betänkande lade grunden för tre kungliga författningar som flyttade över ett antal rättsfrågor från de administrativa verken till domstolarna. Någon mer omfattande överflyttning av rättsfrågor blev emellertid aldrig av. Anledningen till detta kan vara många men i min mening är den mest sannolika orsaken motståndet från högadeln som var orolig för att en renodling av den dömande och styrande makten skulle kunna leda till införandet av parlamentarism.

Idag har ökade influenser från europarätten på svensk rätt bidragit till att skapa en skarpare åtskillnad mellan rättskipning och förvaltning. På sätt och vis kan sägas att detta har lett till en tydligare maktindelning. Det som särskilt utmärker denna delning av makten är domstolarnas växande oberoende från de andra statsmakterna. I min mening kan den allt tätare europarättsliga integrationen i slutändan komma att resultera i ett förverkligande av den tredelade maktindelning som aldrig blev av i 1809 års regeringsform. För att förstå denna europeiska utveckling kan det vara värt att närmare sätta sig in i de motiv som ursprungligen låg till grund för denna maktindelning. Kanske kan en fördjupad kunskap om de kriterier som ansågs känneteckna rättskipningen i början av 1800-talet öka förståelsen för vikten av en oberoende domarmakt i Sverige.

# Käll- och litteraturförteckning

## Källor

### Offentligt tryck

Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*

Prop. 1973:90 *med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*

SOU 1994:99. *Domaren i Sverige inför framtiden – utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete – Del A*

SOU 1972:15. *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*

SOU 1963:17. *Sveriges statsskick – Författningsutredningen VI – Del 2 – Motiv – Förslag till regeringsform*

*Lagcomitéens, samt de af kongl. maj:t, dels för styrelseverkens reglering, och dels för de ekonomiska författningarnes öfverseende, i nåder förordnade comiterades underdåniga betänkande, rörande rättsfrågors skiljande från de administrativa werken, angivet 6 april 1820, 1823. (cit.: Lagcomitéens betänkande)*

## Litteratur

Andersson, C., *Tudelad trots allt – dualismens överlevnad i den svenska staten 1718–1987*, 2004. (cit.: Andersson)

Björne, L., *Brytningstiden. Den nordiska rättsvetenskapens historia del II, 1815–1870*, 1998. (cit.: Björne)

Collingwood, R. G., *The Idea of History*. I: *The Idea of History*. Dussen, J. van der (red.), 2005, s. 1–334. (cit.: Collingwood)

Hirschfeldt, J. och Eka A., *Regeringsformen (23 januari 2021) kommentarer till 1 kap. 8 §, 11 kap. och 12 kap.* <https://juno-nj-se.ludwig.lub.lu.se/b>.

Johansen, T. O. och Wejedal, S., *Mot ett funktionellt domstolsbegrepp. Ett bidrag med anledning av den så kallade Försvarsunderrättsedomstolen (del I av II)*, *SvJT* 2016, s. 100–142. (cit.: Johansen och Wejedal)

Konstitutionsutskottets memorial 1809. I: *Sveriges konstitutionella urkunder*. Petersson, O., och Wahlgren, A. (red.), 1999, s. 183–191. (cit.: Konstitutionsutskottets memorial)

Kumlien, M., *Professorspolitik och samhällsförändring. En rättshistorisk undersökning av den svenska förvaltningsrättens uppkomst*, 2019. (cit.: Kumlien)

Larsson, T., *Domstolsprövning av förvaltningsbeslut. Svensk, dansk och österrikisk rätt i komparativ belysning*, 2020. (cit.: Larsson)

Lavin R., Så blev det till slut en högsta förvaltningsdomstol. I: *Den svenska förvaltningsmodellen*. Sandström, L., och Peterson, C. (red.), 2020, s. 218–232. (cit.: Lavin)

Letto-Vanamo, P., Synpunkter på rättens begreppshistoria, *HTF* 2017, s. 10–33. (cit.: Letto-Vanamo)

Mannerheim, L. A., Utlåtande i författningsfrågan 1809. I: *1809 års regeringsform. Några aktstycken belysande dess tillkomst. Till Professor Georg Andréns 50-årsdag, den 10 1940, samlade och utgivna*. Waldner, G. (red.), 1940, s. 89–102. (cit.: Mannerheim)

Mörner, A. G., Reflexioner i anledning af närvarande politiska ställning, april 1809. I: *1809 års regeringsform. Några aktstycken belysande dess tillkomst. Till Professor Georg Andréns 50-årsdag, den 10 1940, samlade och utgivna*. Waldner, G. (red.), 1940, s. 103–124. (cit.: Mörner)

Nordqvist, R., Argumentet lagens grund i 1800-talets förvaltningsrätt. I: *Den svenska förvaltningsmodellen*. Sandström, L., och Peterson, C. (red.), 2020, s. 150–169. (cit.: Nordqvist)

Regeringsformen 1809. *Sveriges konstitutionella urkunder*. I: *Sveriges konstitutionella urkunder*. Petersson, O., och Wahlgren, A. (red.), 1999, s. 192–330. (cit.: 1809 års regeringsform)

Regeringsförslaget till ny regeringsform eller det s.k. Håkansonska förslaget. I: *1809 års regeringsform. Några aktstycken belysande dess tillkomst. Till Professor Georg Andréns 50-årsdag, den 10 1940, samlade och utgivna*. Waldner, G. (red.), 1940, s. 47–80. (cit.: Håkansonska förslaget)

Reichel, J., Domstolar och/eller förvaltning, *SvJT* 2011, s. 440–450. (cit.: Reichel)

Silverstolpe, A. G., Hvad synes Allmänna Opinionen önska till en, nu möjlig förbättring af Svenska Statsförfattningen? I: *1809 års regeringsform. Några aktstycken belysande dess tillkomst. Till Professor Georg Andréns 50-årsdag, den 10 1940, samlade och utgivna*. Waldner, G., (red.), 1940, s. 125–140. (cit.: Silverstolpe)

Sunnqvist, M., Domstolsliknande myndigheter och myndighetsliknande domstolar. Några idé- och begreppshistoriska gränsdragningsproblem. I: *Den svenska förvaltningsmodellen*. Sandström, L., och Peterson, C. (red.), 2020, s. 234–255. (cit.: Sunnqvist, Domstolsliknande myndigheter)

Sunnqvist, M., *Konstitutionellt kritiskt dömande. Förändringar av nordiska domares attityder under två sekel*, 2014. (cit.: Sunnqvist, *Konstitutionellt kritiskt dömande*)

Taube, C., En tredje statsmakt? Domstolarna under 1809 års regeringsform. I: *Maktbalans och kontrollmakt. 1809 års händelser, idéer och författningsverk i ett tvåhundraårigt perspektiv*. Brundin, M., och Isberg, M. (red.), 2009, s. 343–372. (cit.: Taube)

Utlåtande af lagman G. Poppius i författningsfrågan 1809. I: *1809 års regeringsform. Några aktstycken belysande dess tillkomst. Till Professor Georg Andréns 50-årsdag, den 10 1940, samlade och utgivna*. Waldner, G., (red.), 1940, s. 9–18. (cit.: Utlåtande af lagman G. Poppius)

# Rättsfallsförteckning

NJA 1988 s. 15