

## Nr 183.

Av herr **Lindhagen**, om lagrådets avskaffande eller förändring.

Som bekant bygger den förflutna liberala statskonsten och dess parlamentarism på Montesquieux' lära om statsmaktens tredelning i en lagstiftande, en lagskipande och en verkställande statsmakt. Åtminstone har denna lära låtit mycket höra talas om sig under det gångna århundradets politiska liv och de politiska system, som därunder sett dagen. De svenska grundlagstiftarna av 1809 och 1810 gävo också i det berömda konstitutionsutskottsutlåtandet förstnämnda år sina tankar en synnerlig flykt, när de bekände sig till detta tankesystem.

Emellertid tilläto de sig på samma gång en avvikelse från vad sålunda framhållits såsom grundläggande. Vid instiftandet av högsta domstolen tillades denna högsta lagskipande myndighet tillika en delaktighet i lagstiftningsmakten genom en grundlagsbefästad föreskrift att högsta domstolens utlåtande skulle infordras över alla förslag till stiftande, förändring, upphävande eller förklaring av allmän civil- och kriminallag ävensom kriminallag för krigsmakten samt kyrkolag. Denna lagskipningsmakten tillagda befogenhet i lagstiftningsfrågor har knappast lämnat några spår efter sig uti antagna riktlinjer för lagstiftningsarbetet i detta stora och grundläggande huvuddrag. Däremot har därifrån framställts lagtekniska, formella erinringar, som ofta lett till efterföljd. Sin största betydelse torde ifrågavarande grundlagsstadgande fått genom de svårigheter det berett dels rättsskipningen själv genom att draga högsta domstolens arbete under avsevärd tid från domstolens egentliga och alltmer trängande uppgift, lagskipningen, och dels lagstiftningsarbetet genom att fördröja bradskande frågors avgörande.

Den första svårigheten har man nu sökt avhjälpa på det sättet, att laggranskningen överförs från högsta domstolen till ett för ända-

*Bihang till riksdagens protokoll 1920. 3 saml. 73 häft. (Nr 183—184.)* 1

målet särskilt inrättat lagråd bestående av tre medlemmar i högsta domstolen och en medlem uti regeringsrätten. Den andra svårigheten däremot har väl ägnats uppmärksamhet och blivit föremål för beklaganden från vitt skilda håll, men aldrig lett till något avhjälpande av missförhållandet genom en för ändamålet förändrad lagstiftning.

Länge har nu lagstiftningsarbetet sålunda ostridigt lidit högeligen av lagförslagens hopande hos högsta domstolen och lagrådet. Och för varje år blir olägenheten nästan allt värre. När grundlagsbudet tillkom var lagstiftningsarbetet icke av så stor omfattning, och det omfattade nästan uteslutande vad man kallat allmän eller civil lagstiftning. Sedan dess har nämnda lagstiftning ökats synnerligen i omfattning. Men ännu värre olägenheter vållas av de nya så kallade sociala lagarna, som växa med åren och i vår oroliga, omdanande tid hota att antaga överväldigande proportioner. Denna senare lagstiftning är dessutom nästan undantagslöst av brådskande beskaffenhet och tål icke att långa tider ligga och vänta på plats uti lagrådets dagordning. När nu exempelvis i början av jordkommissionens arbete fråga väcktes om nödvändigheten av provisoriska lagars skyndsamma antagande, har som ett första hinder därför ständigt anförts omöjligheten för lagrådet att hinna behandla sådana lagförslag inom den erforderliga tiden.

På sådana skäl låter man sorglöst livet gå sin brutala gång. Från högsta vederbörandes sida röres icke ett finger för att rädda människorna från en sådan onödig oeffterrättelighet, trots ständiga påminnelser och eget oavlatligt beklagande över missförhållandet.

Detta om lagrådets skadlighet ur synpunkten av lagstiftningsarbetets snabba åvägabringande i rätt tid, varom alla äro ense. Återstår då frågan, huruvida lagrådet kan giva detta arbete så värdefulla impulser, att desamma överväga den förenämnda olägenheten och i sådan händelse, om dessa impulser icke kunna åstadkommas på ett mindre hindersamt sätt.

Såsom ovan frambållits är lagskipningsmaktens deltagande i lagstiftningen i sin nuvarande gestalt icke någonting annat än en ärftlig belastning på vår författning. Lagskipningen har icke genom grundlagstiftarnes förevarande spekulation tillfört lagstiftningen några som helst allmännyttiga eller epokgörande idéer, helt enkelt därför att den förra icke haft rätt och plikt till eget omedelbart initiativ och dessutom naturligt nog icke heller setat inne med någon särskild kompetens därtill. I vår tid har denna frånvaro av särskild kompetens icke kunnat undgå att allt mer arta sig ganska mycket till en verklig inkompetens

för det av grundlagen teoretiskt instiftade granskningsarbetet. Vid domarnas utbildning och befordran tages nämligen icke någon som helst hänsyn till insikt och fallenhet att ägna omtanke och hjärtelag åt tidens jäsande sociala problem, från vilka domaren ofta står kanske mer än de flesta fjärran.

Återstår då den rent lagtekniska, formellt juridiska granskningen. Det är sant att högsta domstolen och lagrådet på detta område plägat upptäcka ett och annat, som kunnat ur formell synpunkt göras bättre och att erinringarna föranlett förändringar i lagförslagen. Men sådana ändringar skulle med säkerhet uppdagas lika mycket, om det tillsattes ytterligare en granskande myndighet över lagrådet. Det senares tillvaro minskar också ansvaret hos den, som i första hand utarbetat ett lagförslag. Vetskapen om att en ytterligare granskning förestår, skärper icke uppmärksamheten till det yttersta i det första bearbetandet. Det borde därför vara ostridigt, att den ifrågavarande lilla fördelen av lagrådets granskning, om den överhuvud taget uppväges ens av mödan och omkostnaderna, på inget sett motsvarar och ännu mindre överväger olägenheten av att lagrådet hindrar lagstiftningens effektivitet. Lagrådet utgör i själva verket en spärrfästning mot de mänskliga behoven på deras nog tunga väg ändå till och igenom statsmakterna. Man må gärna på andra vägar söka en ytterligare granskning utöver den, som redan skett vid förslagets upprättande, om detta verkligen anses mödan värt. Men innehållets rätt bör icke kunna få alltjämt äventyras på sätt nu sker.

Ofta framhålles att en förändring till det bättre skulle kunna ske genom att lagrådet bibehölles vid sin befogenhet allenast beträffande allmän civil- och kriminallag, samt kyrkolag i inskräntaste bemärkelse, under det att den s. k sociala lagstiftningen befriades från tvånget att vara underkastad lagrådets prövning.

Givetvis skulle detta leda till en förbättring i det överklagade tillståndet. Mot själva tanken i och för sig må dock till en början erinras, att ett socialt eller mänskligt innehåll förefinnes även hos den förstnämnda lagstiftningen, vilken också är uppfylld av sociala tankar eller åtminstone borde vara det. Men vidare måste det anses såsom en synnerlig lyx och tunga att underkasta de lagberedningar, som syssla med ovanberörda allmänna lagstiftning, en granskning från lagrådets sida. Till ledamöter i dessa beredningar utses alltid åtminstone till avsikten särskilt kvalificerade personer, vilka i varje fall merendels ha

större lagstiftningskompetens än de domare, som ofta utan någon utbildning till kallet slumpvis insättas i lagrådet efter tur och ordning.

Lika litet är lagrådets granskning på sin plats ifråga om den s. k. sociala lagstiftningen i inskränkt bemärkelse. Frånvaron som sagt av särskild kompetens för prövning av denna lagstiftnings idéinnehåll är i stället farlig, då ett sådant av grundlagen instiftat auktoritativt bedömande lätt kan verka hindrande på lösningen av frågor, som framföras av tidsförhållandena. Anses den beredning, som uppgjort förslaget, icke tillräckligt utrustad med social sakkunskap, så bör en övergranskning av det sociala innehållet verkställas ingalunda av lagrådet i sin nuvarande sammansättning utan av ett särskilt för ändamålet utsett råd. Anses åter den juridiska sakkunskapen i beredningen böra kompletteras, må den lagtekniska granskningen, såsom ofta även på högsta ort förordas, verkställas av justitiedepartementets lagbyrå, som kan utbyggas eller i händelse av behov för tillfället förstärkas i och för ett inkommande lagförslags granskning.

En annan utväg, som ibland förordats är, att lagrådet uttryckligen fräntages befogenheten att granska själva saken och förbehålles allenast den formella granskningen. Alldeles uteslutet är det naturligtvis icke att i viss mån göra en sådan tudelning. Högsta domstolen lär ibland förklarat, att den ej inlät sig på befogenheten av lagförslagets syfte, utan inskränkte sig till den lagtekniska granskningen. En sådan anordning är dock knappast utförbar såsom en allmän regel och rent principiellt är den icke försvarlig. Man kan icke begära att en person, som granskar ett lagförslag, skall avhålla sig ifrån att bilda sig en egen mening om själva innehållet. Varje människa med omdöme underlåter ändock icke att göra det. Formerna äro ju till endast för att tjäna innehållet, och hur skall man då kunna riktigt bedöma formerna, om man ej skaffar sig en bild av det innehåll, som de skola tjäna.

Det framhålles för övrigt ofta, att laggranskningen försämrats, sedan lagrådet efterträtt högsta domstolen. Den senare var mera uppfordrad att påskynda förhandlingarna och se saken i stort för att ej göra avbrott i sin egentliga uppgift, rättsskipningen. Ut i lagrådet åter lär granskningen ofta utmynna i ett tidsödande sysslande med småsaker. Åtminstone brukar föredragande i lagrådet ej spara på beklaganden över detta förhållande, när saken kommer på tal man och man emellan.

En annan förspord olägenhet härflyter från regeringspolitikens strävan att söka utröna, vad som kan vinna framgång i riksdagen. Här spelar också lagrådet en viss roll. Såsom en offentlig auktoritet imponerar

dess yttrande på de i frågan obehövande oavsett yttrandets innehåll. Man förspörjer därför ofta inom kommittéer och justitiedepartementet en viss olust gent emot idéer, som man tror möjligen icke bliva förordade av lagrådet. Även på detta sätt bidrar lagrådets tillvaro till lagstiftningsarbetets försvårande. Inom jordkommissionen restes en tid motstånd mot provisorisk lagstiftning såsom sådan också på grund av nämnda omständighet.

Man må för övrigt i dessa ting hava vilken mening som helst. Ett omdöme bör dock enligt den ovanstående framställningen obestriddligen kunna göras, nämligen att lagrådet icke kan anses vidare såsom någon grundpelare för vår konstitution. Det kan icke anses såsom något livsintresse för riket, att samtliga lagförslag framkomna under en tidsperiod *nödvändigtvis skola granskas av precis samma personer*, till på köpet icke tillkallade efter personliga kvalifikationer utan utplockade slumpvis ur två för andra ändamål instiftade ämbetsverk. Lagrådets grundfästande i regeringsformen bör därför åtminstone upphöra och därigenom lättare utvägar ernås att inrätta sig på detta område efter omständigheterna. Därigenom återbördas ock en del behöfliga arbetskrafter till högsta domstolen och regeringsrätten. Då nu dessutom föreligger sista riksdagen i en valperiod till andra kammaren, bör det vara angeläget att redan vid 1920 års riksdag få till stånd såsom vilande en grundlagsändring, som åtminstone bereder möjlighet att kunna någon gång under nästkommande valperiod träffa de föranstaltningar, som äro av behovet påkallade.

Det hemställes alltså:

1) att riksdagen ville uttala sig för *lagrådets avskaffande* samt i sådant syfte för sin del till vilande i grundlagsenlig ordning fatta beslut att upphäva 21 § regeringsformen och vidtaga därav följande ändringar i 87 § av samma grundlag;

2) eller, om detta icke kan bifallas, att riksdagen ville för sin del besluta upphävandet av 21 § regeringsformen och därav följande ändringar i 87 § av samma lag samt hos regeringen hemställa, att i stället lagrådet måtte organiseras genom särskild lag med iakttagande, att lagrådet ej vidare rekryteras från högsta domstolen och regeringsrätten samt att dess verksamhetsområde begränsas eller ock i sämsta fall ett ytter-

ligare lagråd tillsättes eller lagrådet utvidgas, så att det kan arbeta på två avdelningar.

3) eller, om icke heller detta kan bifallas, att riksdagen ville hos regeringen anhålla om förslag helst vid 1920 års riksdag till sådan ändring i regeringsformen, varigenom lagrådets verksamhetsområde begränsas eller ock i sämsta fall ytterligare ett lagråd inrättas eller lagrådet utvidgas, så att det kan arbeta på två avdelningar.

Stockholm den 29 januari 1920.

*Carl Lindhagen.*