

Nr 163.

Av herr **Lindhagen** om avskaffande av lagrådet eller åvägabringande av ändrade bestämmelser rörande dess befogenhet.

Ämbetsmannamaktens eller, såsom den ock kan kallas, funktionarismens ensidiga inflytande på statsangelägenheternas behandling har belysts vid denna riksdag i andra framställningar, nämligen dels i en motion i första kammaren (nr 162) om "vederbörande ämbetsverks" och deras halvofficiella avskuggningars inflytande på regeringsärendenas beredning och dels i fyra framställningar inom samma kammare (nr 139—142) om funktionärernas utbildning och förordnande och särskilt den juridiska kastens äventyrligt stora befogenhet. Denna senare tillspetsas i *det av grundlagen instiftade lagrådet*, vilket sålunda till sist bör ägnas någon uppmärksamhet.

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. Ätminstone 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 gåvo 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 instiftande av högsta domstolen tillades denna 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. Sedermera har år 1909 denna laggranskning överförs från högsta domstolen till ett för ändamålet särskilt inrättat lagråd, bestående av tre medlemmar i högsta domstolen och en medlem i regeringsrätten.

Denna lagskipningsmakten tillagda befogenhet i lagstiftningsfrågor har knappast lämnat några spår efter sig uti antagna riktlinjer för lagstiftningsarbetet i dettas stora och grundläggande huvuddrag. Däremot har därifrån framställt 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 brådskande trågons avgörande, samt, såvitt på lagrådet ankommer, resa förhinder mot sociala nödvändigheter, särskilt i jordfrågor.

Det bör således vara en viktig fråga att överväga de olägenheter, som äro förbundna med lagrådets tillvaro och jämföra dem med fördelarna. För ett sådant bedömande må man först erinra sig, att lagrådets ingripande i lagstiftningsarbetet utgör en avvikelse från den förenämnda till grund även för vår förtattning liggande åskådningen om nödvändigheten och nyttan av statsmaktens förenämnda tredelning. Vidare får icke förglömmas, att vid domarnas utbildning och befordran icke tages någon som helst hänsyn till betydelsen av karaktärsegenskaper, medkänsla för det som är svagt och orättvist behandlat eller någon insikt och fallenhet för allmänna välfärdsfrågor. Slutligen måste uppmärksammas, att valet av medlemmar i lagrådet ej sker och svårligen kan ske genom någon utgallring av dem, som kunna anses mest sakna förenämnda för en lagstiftare rätteligen erforderliga egenskaper. Det är visserligen stadgat, att högsta domstolen och regeringsrätten skola inom sig utse ledamöterna i lagrådet för den stadgade tjänstgöringsperioden av två år. Enligt praxis sker dock detta utseende i tur och ordning. Ett och annat överhoppande av någon ledamot i högsta domstolen lär ha ifrågakommit, men förmodligen beror detta på, att den ifrågavarande ledamoten uttryckligen avböjt uppdraget eller haft medgivet laga förfall.

Under förutsättning, att en juridisk övergranskning av utarbetade lagförslag genom en särskild fast institution är oundgänglig eller synnerligen nyttig, måste man dock fråga sig, varför en sådan granskning genom lagrådet skall vara erforderlig för bedömandet av de stora lagförslag, som utarbetas exempelvis av lagberedningen och processkommissionen, vilka båda även blivit tämligen fasta institutioner, ehuru de ej omnämnas i grundlagen. Till ledamöter i dessa beredningar utses jurister, som anses särskilt kvalificerade och av vilka de flesta ha en mycket stor erfarenhet även på rättsskipningens område. Det måste anses såsom en synnerlig lyx och tunga att underkasta dylika lagförslag en övergranskning från lagrådets sida. Det innefattar också en bakvänd ordning därutinnan, att till övergranskare sättas personer, som säkerligen i allmänhet äro mindre kompetenta än dem, som författat lagför-

slaget. Lagrådets medlemmar utses nämligen, som sagt, i tur och ordning från en för lagstiftningsarbete ej utbildad korporation samt komma ofta främmande till de speciella ämnen, som sålunda underställas dem från en beredning med högre kvalifikationer i det förevarande ämnet.

I ännu ofördelaktigare dager, skulle man nästan kunna säga, ställer sig lagrådets kompetens för bedömandet av s. k. sociala lagar och i all synnerhet sociala jordlagar, som i vår oroliga omdanande tid alltmer komma på dagordningen. Här gäller alldeles samma förhållande, som utvecklats i ovan omnämnda framställningar vid denna riksdag om funktionarismen i allmänhet och "vederbörande ämbetsverk" i synnerhet. Lagrådet kan i stort sett icke här representera annat än de övre klassernas och den högre juridikens av sina intressen färgade syn på dessa ting. Det måste i sin mån bidra till dylik lagstiftnings avkristning och genom den auktoritet utåt, som av grundlagen förlänats lagrådet, medverka till att på dessa områden ytterligare söva rättsskänslan och leda uppmärksamheten bort från sakens kärna. Det har väl sällan eller aldrig inträffat, att lagrådet fällt en lams för, att en social lagstiftning skall lämna effektiv hjälp för nödlidande befolkningslager. Det har däremot ofta stått till tjänst med att utfinna förhinder för en sådan verkan och beskydda de besittandes omedgörlighet. Ensattarlagen är i mer än ett avseende ett exempel därpå.

En tänkbar utväg, som ibland förordats, är, att i dylika fall lagrådet fråntages 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 förklarar, att den ej inlätt sig på befogenheten av lagförslagens 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 till för att tjäna innehållet, och hur skall man kunna riktigt bedöma formerna, om man ej skaffar sig en bild av det innehåll, som de skola tjäna.

Anses i sociala frågor den beredning, som uppgjort ett lagförslag, icke tillräckligt utrustad med social sakkunskap, bör sålunda en övergranskning av innehållet verkställas ingalunda av lagrådet i sin nuvarande sammansättning utan av ett särskilt för ändamålet utsett råd.

Det framhålles vidare 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 för mycket avbrott i sin egentliga uppgift, rättsskipningen. Ut i lagrådet åter lär granskningen

alltmer utmytna i ett tidsödande sysslande med småsaker. Föredragande i lagrådet bruka ej spara på beklaganden över detta förhållande, när saken kommer på tal man och man emellan. Denna tidsutdräkt ökas ytterligare i följd därav, att lagrådets medlemmar ofta komma till lagrådet utan någon vana vid lagstiftningsarbete. De stå främmande inför ämnena, de bliva särskilt betänksamma, när de möta en del för dem obekanta synpunkter, som rent av vilja göra gällande domarregelns bud, att menige mans bästa är den yppersta lagen.

Därtill kommer, att en anhopning av lagförslag, som måste underställas lagrådet, på senare tider alltmer äger rum. När i början av jordkommissionens arbete fråga väcktes om provisoriska lagars skyndsamma antagande, anfördes såsom ett första hinder därför ständigt omöjligheten för lagrådet att hinna behandla sådana lagförslag inom den erforderliga tiden. Nu har bland annat jordlagstiftningen fullständigt stoppats av detta hinder. Lagrådet har redan anmält, att det ej hinner granska ens det lagförslag om åborätt, som med utgång från kronolägenhetskommissionens förslag skulle föreläggas denna riksdag. Ännu mindre lärers då medhinnas den i årets trontal med anledning av jordkommissionens sista betänkande bebådade lagstiftningen om nya jordbruk. Kommissionens lagförslag om rätt att förvärva och besitta fast egendom har av trängseln i lagrådet redan tidigare bordlagts till obestämd tid. Kommissionens för någon tid sedan till regeringen framförda förslag om en provisorisk lag rörande förlängning av arrenden lärers icke kunna genom proposition föreläggas riksdagen i följd därav, att lagrådet ej har tid att befatta sig med saken. Nu tillströmma också frågorna om social arrendelag, vanhävdslag, friköpning av arrendejordbruk samt upphävande av fideikommissstiftelser i jordegendom m. m. Alla dylika frågor äro av brådskande beskaffenhet. De tåla av hänsyn till befolkningens livsbehov ej några långa uppskov utan borde föreläggas riksdagen senast år 1924. Även därtill äro utsikterna på grund av lagrådets tillvaro synnerligen mörka.

En ytterligare förspord olägenhet med lagrådet 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 obevandrade, 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 försvärande. Inom jordkommissionen restes en tid motstånd mot provisorisk lagstiftning såsom sådan också på grund av nämnda omständighet.

Slutligen må såsom en svårighet framhållas, att genom lagrådet undan drages högsta domstolen och regeringsrätten en del behövliga arbetskrafter.

Gent emot alla dessa mycket stora olägenheter återstår då att väga fördelarna av lagrådets rent lagtekniska formellt juridiska granskning. Det har redan anmärkts, att denna är både obehövlig och obehörig, så vitt den avser inom andra, högre kvalificerade juristkommissioner utarbetade lagförslag. Skulle för övrigt lagrådet taga hand om de väntade stora allmänna lagarna med omarbetning av balkarna i 1734 års lag, processväsendet och strafflagstiftningen, kommer för visso både lagstiftningsarbetet och lagrådet ur funktion helt enkelt.

Vad angår den tekniska granskningen av övriga lagar och särskilt den sociala lagstiftningen, är det sant, att högsta domstolen och lagrådet ofta plågat upptäcka ett och annat, som kunnat ur formell synpunkt göras bättre, och att erinringarna föranlett förändringar i lagförslagen. Sådana ändringar skulle dock med säkerhet uppdagas lika mycket, om det tillsattes ytterligare en granskande myndighet över lagrådet. Det senares tillvaro minskar också ansvaret hos dem, som i första hand utarbeta ett lagförslag. Vetskapen om, att en ytterligare granskning förestår, skärper icke uppmärksamheten till det yttersta i det första bearbetandet. Den ifrågavarande fördelen av lagrådets granskning, om den över huvud taget uppväges ens av mödan och omkostnaderna, uppväger på inget sätt de stora olägenheterna. I den mån en övergranskning i vissa fall anses erforderlig, bör och kan den lämpligen ske genom andra anordningar, som äro befriade från de nuvarande olägenheterna.

Lagskipningens deltagande i lagstiftningen genom högsta domstolens och numera lagrådets granskningsplikt är således icke någonting annat än en ärftlig belastning på vår författning. Lagskipningen har icke genom grundlagstiftarnas förevarande spekulation tillfört lagstiftningen några som helst epokgörande idéer eller allmännyttiga resultat. Lagrådet verkar huvudsakligen såsom en spärrfästning mot de mänskliga behoven på deras ändå nog så tunga väg.

Vid 1920 års riksdag väcktes senast en motion med åtskilliga yrkanden för undanröjande av de med lagrådets inrättande förbundna olägenheterna. Konstitutionsutskottet fann emellertid, att motiven för lagrådets inrättande fortfarande ägde giltighet och trodde, att den av lagrådet utförda laggranskningen under nuvarande livliga lagstiftningsarbete vore särskilt påkallat av hänsyn till lagarbetets enhetlighet. Gent emot det förra skälet åberopas denna framställnings innehåll. Vad angår den senare erinran, är det svårt att förstå dess dunkla tal. Någon enhetlighet kan väl ej åstadkommas eller erfordras i de skilda ämnen, varmed lagrådet har att syssla. Lika litet bör den kunna

vinnas genom en institution med ombyte av ledamöter vartannat år i tur och ordning utan hänsyn till kvalifikationer. Menade åter utskottet, att sociala lagförslag och särskilt förslag, som beröra sociala jordfrågor, kunna uti lagrådet under alla förhållanden påräkna ett genomgående konservativt bedömande, så har utskottet säkerligen träffat det rätta.

Emellertid ställde sig utskottet icke avvisande mot åtgärder, varigenom lagrådets arbetsbörda kunde lättas och lagstiftningsarbetet i samband därmed påskyndas. Utskottet fästade sig därvid särskilt vid ett yttrande av justitieministern, varav skulle framgått, att berörda fråga vore föremål för regeringens uppmärksamhet. Då sålunda, i den mån det visar sig erforderligt, förslag till ändringar i lagrådets organisation och arbetssätt kunde väntas från regeringen, förefanns enligt utskottets förmenande ej någon anledning för riksdagen att då vidtaga någon åtgärd.

Riksdagens beslut utföll i överensstämmelse med utskottets hemställan. Det har nu emellertid visat sig, att utskottets förenämnda förmodan icke gått i uppfyllelse. Man låter sorglöst livet gå sin brutala gång. Inom justitiedepartementet har fortfarande icke vid något tillfälle ägnats någon uppmärksamhet i ämbetet åt missförhållandet, trots påminnelser och eget beklagande av detsamma. För närvarande lär bekymret vara mycket stort för lagrådet och de oöverstigliga hinder dess tillvaro och befogenhet uppställa för nödig rörelsefrihet.

Den främsta slutsats, vartill förevarande framställning således måste komma, är, att lagrådet bör borttagas. Den stora kommittédöden lämnade oberörd i det närmaste den juridiska sakkunskapens positioner. Av dem bör åtminstone lagrådet även falla. Det kan icke anses såsom någon nödig grundpelare för vår konstitution eller något livsintresse för vårt land till skillnad från andra länder, som ej lära kunna uppvisa någon motsvarighet. Därför föreslås i första hand upphävande av bestämmelserna i 21 och 87 §§ regeringsformen, enligt vilka samtliga förslag till allmän lag, stora och små, nödvändigtvis skola granskas av personer, utplockade under tvåårsperioder slumpvis ur två för andra ändamål instiftade ämbetsverk.

Vill man icke inslå på denna väg, återstår i alla fall nödvändigheten att minska lagrådets arbetsbörda och därifrån då i första hand fränkilja sådana ärenden, som minst falla under lagrådets befogenhet.

Redan nu förefinnes en viss gränslinje uppdragen, i det att enligt 21 § regeringsformen Konungen äger rätt att från lagrådet infordra utlåtande "över de förslag till stiftande, upphävande, ändring eller förklaring av lagar eller författningar, vilka för sådant ändamål bliva av Konungen överlämnade". Enligt 87 § regeringsformen är Konungen skyldig, att, innan frågan förelägges riksdagen, inhämta lagrådets yttrande om förslag "att stifta allmän civil- och

kriminallag ävensom kriminallag för krigsmakten och att sådan förut stiftad lag förändra och upphäva" ävensom "att stifta, förändra eller upphäva kyrkolag".

Om gränsen mellan allmän civil- och kriminallag samt sådana lagar och författningar i övrigt, som i 21 § regeringsformen åsyftas, yttrar professor Robert Malmgren i sin edition av Sveriges grundlagar följande:

"Med civillag förstås de lagbestämmelser, som reglera enskildas inbördes förhållanden, med kriminallag bestämmelser om brott och straff. Icke alla sådana lagbestämmelser äro att räkna som *allmän lag*. För bedömande av vad som hör dit torde man böra begagna sig av de grundsatser, efter vilka man på sin tid avgjorde, vad som skulle upptagas i 1734 års lag eller däriirån uteslutas (Thulin, Kon:s ekon. lagst., s. 53). Enligt stadiälstelseresolutionen hade man eitersträvat, 'att i denna lag alla de nödigaste stycken må finnas, som till det enskilda levet i ett väl beställt rike höra, och uti rättegångs- och utsökningsmål kunna till rättesnöre tjäna, varigenom rätt och rättvisa kan handhavas och bibehållas', varemot man uteslöt dels varje-handa specialstadganden och dels 'vad ekonomie och politie förordningar angår, vilka efter föreläggande omständigheter finnas mera förändring vara underkastade'. Vad som *med nutida uppjattning* borde ha intagits i 1734 års lag enligt iirägavarande grundsatser, bör räknas som allmän lag enligt RF § 87. Principens tillämpning i det enskilda fallet är tydligen stundom förenad med svårigheter. Dessa ha dock ringa praktisk betydelse, då utvecklingen fört med sig, att man i tveksamma fall alltid är benägen att hänföra en lag till det lagstiftningsområde, där riksdagen har medbestämmanderätt. — Vad som i detta mom. stadgas om allmän civil- och kriminallag har utan meningsskiljaktighet ansetts gälla också bestämmelserna om civil- och straffprocessen. Att dessa av 1809 års KU inbegripits under allmän civil- och kriminal-lag finner man av memorialet."

Gränserna mellan de båda lagstiftningsområdena förbliva emellertid att vara svävande. Det har även någon gång inträffat, att olika meningar uppats mellan regeringen och riksdagen, var gränsen rätteligen skall dragas.

Visst är emellertid, att för minskning av lagrådets arbetsbörda och urskiljning av mål, som ej lämpa sig för dess befogenhet, måste en ny gräns uppdragas i grundlagen. Även detta möter svårigheter, om man vill eftersträva en klar föreskrift, som ej kan föranleda olika meningar. En utväg inbjuder till övervägande, nämligen att skilja lagförslagen efter den uppdelning av dem, som göres i riksdagen mellan första och andra lagutskottet. De av lagutskotten i plenum antagna föreskrifterna därom utmynna i huvudsak i det resultat, att lagförslag, som framläggas på föredragning av annat statsråd än justitieministern eller röra sociala jordfrågor eller annan social lagstiftning, tilldelas andra lagutskottet, som därför brukar i dagligt tal kallas det sociala lagutskottet, under det att alla övriga lagfrågor gå till första lagutskottet. Här finnas emellertid också många gränsfall och av praktiska skäl går man understundom ifrån även själva principen.

För ett bibehållet lagråds organisation synes det mig lämpligast att ansluta sig till det förslag om avskiljande av vissa lagförslag, som vid den föregående framställningen ifrågasatts. Från skyldighet att underställa lagrådet lagförslag skulle således ytterligare undantagas förslag rörande sociala jordfrågor och annan social lagstiftning ävensom sådana lagförslag av särskilda mera varaktiga lagberedningar eller lagkommissioner, sammansatta för ändamålet av uteslutande lagkunnige såsom ordinarie medlemmar. Även i detta fall måste gränserna bliva liksom i nu gällande grundlag och i uppdelningen mellan de båda lagutskotten tämligen svävande. I tvivelaktiga fall kunde man tänka sig, att avgörandet lades i Konungens hand. Det är dock måhända mera överensstämmande med grundlagens anda att riksdagen även förbehålles prövningsrätt. Någon konflikt lär i detta fall lika litet som enligt nu gällande lag kunna förväntas annat än i sällsynta undantagsfall.

För den händelse riksdagen ej anser sig beredd att omedelbart bestämma sig för något av de föregående två alternativen, bör åtminstone en hemställan ske till regeringen att taga saken i övervägande och förelägga ett förslag till nästkommande riksdag, som är den sista i nuvarande valperiod för andra kammaren.

I avvaktan på dylika lagstiftningsåtgärder kan nödläget endast i någon mån lindras därigenom, att brådskande lagförslag, vilka ej hinna föreläggas en riksdag på grund av lagrådets bristande tillfälle att taga befattning med densamma, i stället motionsvis föreläggas riksdagen, därvid justitiedepartementet kan samarbeta under hand med motionären eller vederbörande lagutskott för erhållande av lämpliga formuleringar. Lagrådets utlåtande behöver då ej inhämtas, förrän efter det riksdagen fattat sitt beslut och på det sättet kan ett ärende påskyndas för den händelse lagrådet sedan lämnar förslaget utan anmärkning eller Konungen finner lagrådets erinringar icke böra eller ej behöva föranleda någon ändring i förslaget. Det har till och med någon gång inträffat, att ett lagförslag, tillkommet på dylik väg, blivit upphöjt till lag för huvudsyftets snara vinnande, även om ett misstag i formuleringen uppstått. Denna senare detalj har därefter blivit bättrad genom en proposition till nästa riksdag.

Dessutom står öppet att tillämpa bestämmelsen i 21 § regeringsformen därom, att "där så provas nödigt, må Konungen för visst ärende till ledamot av lagrådet ytterligare förordna en för insikt, erfarenhet och redlighet känd man". Mig veterligen har någon tillämpning av detta stadgande ännu icke förekommit. Uppenbart är emellertid, såvitt jag förstår, att denna utväg bör tillitas vid remitterande till lagrådet av förslag till sociala lagar, särskilt jordlagar. Det kan icke vara annat än välbetänkt och rättvist, att vid lag-

rådets prövning av dessa förslag, mot vilka utspelas "vederbörande ämbetsverks", deras vederlikars och lagrådets opinion, även insättes i lagrådet, såsom sista instans i beredningen, någon målsman för menige mans frihet och vällovliga intressen.

De lagförslag, som undandragas lagrådets prövning genom dess upphävande eller befriande från viss del av sin arbetsbörda, bör det som sagt stå regeringen fritt att bereda en juridisk överarbetning genom justitiedepartementets eventuellt förstärkta lagbyrå eller annorledes.

På grund av vad sålunda anförts får jag hemställa,

att riksdagen — med erinran tillika om vikten, att lagrådet vid beredning av sociala lagar och särskilt lagförslag i sociala jordfrågor förstärkes med en målsman även för menige mans frihet och lovliga intressen — måtte:

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

2) eller, om detta icke kan bifallas, för sin del till vilande i grundlagsenlig ordning antaga följande tillägg till 87 § regeringsformen:

"3:o. Skyldighet att infordra lagrådets yttrande äger dock ej rum i fråga om lagförslag, som beröra sociala jordfrågor eller andra ämnen av social natur, och ej heller lagförslag framlagda enligt Konungens förordnande av lagberedningar eller lagkommissioner, sammansatta av minst tre lagkunnige såsom ensamma ordinarie ledamöter."

3) eller, om icke heller detta kan bifallas, anhålla att regeringen ville taga under övervägande de olägenheter, som kunna vara förbundna med den åt lagrådet uppdragna lagberedning, samt för 1924 års riksdag framlägga förslag till de ändringar i regeringsformen och andra åtgärder, som av detta övervägande kunna föranledas.

Stockholm den 20 februari 1923.

Carl Lindhagen.