

Nr 8.

Av herr **Nothin** m. fl., om avskaffande av lagrådsgranskningen utav lagförslag.

Enligt § 87 i regeringsformen skall lagrådets yttrande inhämtas i frågor rörande stiftande av allmän civil- och kriminallag, kriminallag för krigsmakten samt kyrkolag.

Lagrådets funktioner utövades tidigare av högsta domstolen. Med hänsyn till den störande inverkan på högsta domstolens huvuduppgift, den dömande verksamheten, som laggranskningsarbetet vållade, aktualiserades på sin tid frågan om detta arbetes avlyftande från högsta domstolen. Man övervägde därvid att helt avstå från justitierådens medverkan vid lagstiftningsarbetet men stannade slutligen vid den nu gällande ordningen, att i ovan angivna lagfrågor inhämta yttrande från ett av tre justitieråd och ett regeringsråd sammansatt lagråd.

Ur ren arbetssynpunkt har denna anordning emellertid ej alltid visat sig tillfredsställande. Understundom ha svårigheter yppat sig att bereda lagrådet sysselsättning; vid andra tillfällen har detsamma ej medhunnit att till önskad tid avsluta sitt granskningsarbete.

I anledning härav utarbetades våren 1926 inom justitiedepartementet ett förslag, som avsåg att till högsta domstolen återflytta laggranskningen, där detsamma skulle utföras i regel av en avdelning av tre justitieråd. I händelse några lagförslag ej förelåge till granskning skulle dessa justitieråd deltaga i lagskipningsarbetet under det att vid anhopning av lagförslag skulle för laggranskning kunna avdelas ytterligare tremansavdelningar. Härigenom skulle vinnas bättre anpassning efter arbetets växlande kvantitet samtidigt som den i lagrådet nu upptagna ledamoten av regeringsrätten skulle göras disponibel för deltagande i avdömandet av de hopade göromålen i sistnämnda domstol.

Över detta förslag hava högsta domstolens ledamöter den 25 oktober 1926 avgivit yttrande och därvid avstyrkt förslaget. Beträffande skälen för avstyrkandet hänvisas till högsta domstolens protokoll. Här må endast nämnas, att då högsta domstolens ledamöter framhålla »hurusom erfarenheterna från lagrådets verksamhet icke kunna sägas giva stöd för den uppfattningen, att de nu gällande reglerna angående laggranskningen hittills skulle hava i stort sett utövat någon hämmande inverkan på takten i lagstiftningen», så synes de icke hava i någon mån beaktat det förhållande, att lagarbetet i departementen i

allt väsentligt anpassats till vad som varit möjligt att medhinna i lagrådet samt att åtskilliga av riksdagen begärda lagförslag av denna anledning i mer eller mindre utarbetat skick förblivit liggande i departementen utan remiss till lagrådet. Men om högsta domstolens ledamöter sålunda underskattat de olägenheter, som äro förknippade med lagrådsgranskningen i lagrådet, synas de hava överskattat svårigheterna vid denna gransknings återflyttande till högsta domstolen. Dessa svårigheter synas huvudsakligen bestå i vissa rubbningar ifråga om den av domstolsledamöterna själva hittills tillämpade indelning till tjänstgöring.

Med hänsyn till det motstånd, som från högsta domstolens sida rests mot en uppmjukning av de stela formerna för laggranskningen, tränger sig emellertid den tanken allt mera fram, huruvida justitierådens och regeringsrådets befattning med lagstiftningsarbetet bör överhuvud bibehållas. Sant är, att denna mången gång varit av ett obestridligt värde. Men en i huvudsak lika tillfredsställande granskning torde för väsentligt mindre kostnad och utan onödig tidsutdräkt kunna åvägabringas genom en effektiv förstärkning av justitiedepartementets lagavdelning. Och ur saklig synpunkt skulle det vara en obestridlig fördel om tiden för statsmakternas prövning av föreliggande lagfrågor icke vore beroende av lagrådets arbetsresultat.

Hittills har berörts blott den rent arbetstekniska delen av frågan. Emellertid bör densamma ses jämväl ur en annan synvinkel.

Vid behandling i högsta domstolen den 25 november 1907 av förslag till inrättande av lagrådet, eller lagrevisionen som förslagets benämning då var, avgåvo några justitieråd avstyrkande uttalanden. Därvid yttrade bland annat justitierådet Trygger: »Att på sätt blivit föreslaget, för att vinna mera tid för högsta domstolens dömande verksamhet upprätta en s. k. lagrevision, bestående av, bland andra, två för en tid av 2 år till deltagande däri utsedda justitieråd, syntes vara en åtgärd så främmande för den tanke, som låge till grund för grundlagens bud om högsta domstolens deltagande i lagstiftningen, att den måste anses i realiteten innebära ett avskaffande av högsta domstolens laggranskning. Men dessvärre skulle en dylik lagrevision medföra något ännu betänkligare, nämligen antingen en förvandling av justitieministersämbetet till en kollegial myndighet och i samband därmed ett förflyktigande av det med ämbetet förenade ansvar för principtrogna och målmedvetna lagstiftningsinitiativ eller ock ett neddragande av den ställning, som borde tillkomma rikets högsta domare. Det förra bleve fallet, därest de i lagrevisionen deltagande justitieråden, kanske i följd av sin särskilt framstående förmåga, finge ett dominerande inflytande på lagstiftningen; det senare åter skulle inträffa, om dessa justitieråd icke mäktade fatta sin uppgift högre än att de nedsjönke till ett slags formsättare av justitieministerns lagstiftningstankar. Av anförda skäl, skulle det vara att föredraga, att laggranskningen helt och hållet borttoges från högsta domstolen, framför det att en lagrevision av ifrågasatt art inrättades.»

Men även andra företeelser böra beaktas. Så länge det var en domstol, som hade att avgiva yttranden över föreliggande förslag, låg i sakens egen natur vissa begränsningar i fråga om granskningsarbetet, vilket givetvis avsåg att för lagarbetet tillgodogöra den speciella domstolserfarenheten. Emellertid har åren uppfattningen alltmera vunnit insteg, att sedan lagrådet blivit en fristående institution, en förskjutning inträtt ifråga om arten och omfattningen av de spörsmål, åt vilka särskild uppmärksamhet ägnas vid laggranskningen.

Givet är att gränslinjerna äro svåra att uppdraga. Skall en fråga granskas ur vissa synpunkter, föranledes därav rätteligen ett mera allsidigt övervägande. Som förhållandena utvecklats sig ha emellertid härutinnan blivit vissa friktionsanledningar; erinras må om de förslag, som under senare åren vid upprepade tillfällen (åren 1920, 1923, 1924 och 1926) framförts i riksdagen om begränsning av lagrådets yttranderätt och som även vunnit andra kammarens bifall. Av hänsyn till domstolarnas auktoritet är det önskvärt, att dylika friktionsanledningar undanröjas.

Vid övervägande av skälen för bibehållande av den nu tillämpade laggranskningen och för densammes avskaffande synas de senare allt mera vägande.

På grund härav hemställes,

att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t begära utarbetande och framläggande för 1928 års riksdag av de grundlagsändringar som erfordras för avskaffande av lagrådsgranskningen utav lagförslag.

Stockholm den 15 januari 1927.

Rickard Sandler.

Torsten Nothin.

Gustav Möller.

Edv. Björnsson.

Gustaf Strömberg.
