

Nr 159.

Av herr **Herlitz**, *angående former för sakkunnig granskning av lagar och författningar.*

Det torde vara allmänt erkänt, att vår lagrådsinstitution är av utomordentlig betydelse. Den utgör en viktig garanti för sammanhang och följdriktighet i vår lagstiftning och särskilt för att icke väsentliga rättsprinciper bliva åsidosatta. I första hand verkar lagrådet direkt genom den granskning det utför, men det är också av stor betydelse, att vetenskapen om kommande lagrådsgranskning påverkar lagstiftningsarbetet: de som deltaga däri föranledas att nedlägga särskild omsorg till förebyggande av kritik. Oftast är kanske denna tanke på reaktion icke medveten; det är snarare en i lagrådsinstitutionens hägn framvuxen tradition, att synnerlig omsorg skall ägnas åt lagstiftningsarbetet, än fruktan för kritik som gör sig gällande. Vad lagrådet sålunda betyder för den svenska lagstiftningens standard, har vid många tillfällen trätt i dagen i det nordiska lagstiftningsarbetet; i de övriga nordiska länderna, där motsvarigheter till det svenska lagrådet saknas, har dettas insatser ofta blivit av betydelse. Förslag hava också varit å bane att efterbilda den svenska institutionen.

Men det är endast vid en begränsad del av vår lagstiftning som lagrådet medverkar. Dess egentliga område utgöres av civil-, straff- och processrätten. I vilken utsträckning det i övrigt skall anlitas, är i hög grad oklart. För att säga det rent ut: det beror faktiskt ofta på en skönsmässig bedömning av lagstiftningens vikt eller — oavsett om den är viktig eller oviktig — på dess likhet med annan lagstiftning, som varit prövad av lagrådet. I varje fall finnes det vidsträckta områden, där det enligt gällande rätt är uppenbart att lagrådsgranskning ej erfordras. Grundlagarna — t. ex. tryckfrihetsförordningen — höra ej till dess område, skattelagstiftningen ej heller. Vid författningar, som Kungl. Maj:t ensam utfärdar, ifrågakommer ej lagrådsgranskning.

Härav har i många fall ingen skada vållats; det är påtagligt att det ofta nedlägges lika mycken omsikt och omsorg, fastän lagrådet ej är med i spelet. Men det lär icke kunna bestridas, att lagstiftningen på dessa områden i stort sett får en sämre karaktär. Den blir icke lika genomtänkt och genomarbetad. Dess verkningar bli icke lika noggrant övervägda. Den ses icke i vederbörligt sammanhang med annan lagstiftning och mot bakgrunden av allmänna rättsprinciper. Detta säges med allt erkännande åt det värdefulla arbete som utföres av kommittéer och av departementens lagavdelningar. Det är dock ofrånkomligt, särskilt med hänsyn till den brådska under vilken lagstiftningen nu för tiden fortgår, att resultaten icke alltid bliva tillfreds-

ställande. Vi hava stora grupper av lagar och författningar av lägre kvalitet än dem som passera lagrådet. Vad som särskilt äventyras är sammanhanget. Vid den lagstiftning, som förberedes i ett departement, blir ingalunda alltid i tillräcklig mån sambandet med lagstiftning inom andra departements verksamhetsområden beaktat. Och ofta kan man iakttaga, att då enahanda problem yppa sig inom olika departement, de lösas på helt olika sätt.

En föga uppmärksammas förändring i vårt statsskick, som ägt rum under senare tid — i huvudsak kanske under det senaste decenniet — har i detta sammanhang varit av stor betydelse. Av ålder ha de konsultativa statsråden haft en betydande uppgift inom lagstiftningen. De ha över huvud taget haft att tillgodose rättsliga synpunkter i regeringsarbetet, och särskilt har det ankommit på dem att vaka över enhetlighet och följdriktighet i lagstiftningen. En utomstående kan icke helt bedöma, i vad mån de alltjämt kunna fylla en sådan funktion. Men otvivelaktigt är att det härutinnan skett en stor förändring: vi ha ett ojämförligt mycket mera utpräglat departementschefsstyre än för 10 år sedan. Det är också naturligt, att så skett. Ärendenas mängd har vuxit. De konsultativa statsråden — jag avser här endast dem som äro jurister, de övriga ha ur de synpunkter, om vilka nu är fråga, ingen betydelse — ha i hög grad upptagits av andra uppgifter än de traditionella. Av de nuvarande är en tillika chef för ett »kyrkodepartement», den andre ordförande i en betydelsefull kommitté.

Vid en internationell administrativ kongress sommaren 1947 diskuterades frågan om former för koordination av olika departements arbete. Frågan var tydligen brännande i många länder, där man haft bekymmersamma erfarenheter av bristande sammanhang mellan verksamheten i olika departement. Jag var i tillfälle att framhålla, hur de konsultativa statsråden hos oss just haft till uppgift att övervinna sådana svårigheter. Men jag gjorde det i medvetande om att vi äro på väg att förlora vad vi ägt i dem.

För att fullt uppfatta vad de här anmärkta bristerna i vår lagstiftningsteknik betyda, bör man göra klart för sig, att de områden, där lagrådet icke, indirekt eller direkt, påverkar lagstiftningens utveckling, äro av en utomordentlig betydelse. Den tid är förbi, då de väsentligaste begränsningarna i medborgarnas rätt och frihet skedde blott genom »allmän civil- och kriminallag». Av minst lika stor — ofta mycket större — betydelse är nu för tiden annan lagstiftning, särskilt inom finansrättens område (framför allt skattelagstiftningen) och förvaltningsrätten (till vilken bland annat den omfattande kristidslagstiftningen hör). Den medborgerliga rättssäkerheten kan i allra högsta grad sättas på spel genom en lagstiftning, som på dessa områden icke är följdriktig och konsekvent, som äger rum utan att dess verkningar i olika riktningar tillräckligt övervägas och som icke tager behörig hänsyn till allmänna rättsprinciper. Behovet av större omsorg i lagstiftningsarbetet har, närmast med hänsyn till förvaltningsförfarandet, betonats i en av mig verkställd utredning (SOU 1946: 69, se särskilt s. 19 ff.), och i yttranden, som avgivits över denna utredning, har detta behov från skilda håll blivit mycket starkt understruket.

I fråga om vad som bör göras för att övervinna olägenheterna kunna olika meningar hysas. Närmast inställer sig frågan om en utvidgning av lagrådets verksamhetsområde. Det synes också uppenbart, att t. ex. vissa centrala delar av vår skattelagstiftning förtjäna samma omsorg som civil-, straff- och processrätten. I första hand böra sålunda lagrådets uppgifter vidgas, men hela problemet kan icke lösas på denna väg. Lagrådets uppgifter bleve i så fall överväldigande; särskilt kan det icke tänkas taga befattning med alla de många författningar som stiftas utan riksdagens medverkan. Lagrådet kan icke heller tillfredsställa de anspråk på mycket snabb behandling som lagstiftningen ofta måste ställa. Tanken går då till enklare anordningar. Man kan t. ex. tänka sig åtgärder till effektivisering av de konsultativa statsrådets verksamhet på detta område. Särskild personal borde också kunna avdelas med speciell uppgift att bevaka rättsliga synpunkter och sörja för följdriktighet och sammanhang i lagstiftningen (jfr SOU 1946: 69 s. 26 f.). I möjligaste mån synes böra eftersträvas, att såsom fallet är med lagrådsgranskningen, granskningen utföres av personer i självständig ställning och dess resultat framläggas inför offentligheten.

På grund av vad som anförts får jag hemställa,

att riksdagen ville hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående former för sakkunnig granskning, i större omfattning än nu sker, av lagar och författningar och för riksdagen framlägga det förslag vartill utredningen kan föranleda.

Stockholm den 22 januari 1949.

Nils Herlitz.
