

Nr 8.*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner angående dels ändrade bestämmelser för lagrådets granskning dels ock former för sakkunnig granskning av lagar och författningar.*

Konstitutionsutskottet har till behandling i ett sammanhang förehaft två inom första kammaren väckta motioner, nr 19 av herr *Holmbäck* och nr 159 av herr *Herlitz*.

I motionen I: 19 hemställes, att riksdagen ville genom konstitutionsutskottet företaga en omarbetning av bestämmelserna för lagrådets granskning av lagförslag efter linjer, som i motionen angivits, eller ock hos Kungl. Maj:t anhålla om verkställande av en utredning i denna riktning.

Motionen I: 159 utmynnar i yrkande, 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 om framläggande för riksdagen av det förslag, vartill utredningen kunde föranleda.

Beträffande motiveringen för de i motionerna framställda förslagen får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till vederbörande motioner.

Tre ledamöter av högsta domstolen och en av regeringsrättens lagfarna ledamöter skola enligt § 21 regeringsformen tillsammans utgöra Konungens lagråd. Konungen må adjungera ytterligare en ledamot. Lagrådet tillkommer enligt samma paragraf att avgiva utlåtande över de förslag till stiftande, upphävande, ändring eller förklaring av lagar eller författningar, vilka för sådant ändamål bliva av Konungen överlämnade. Kungl. Maj:t är skyldig att underställa lagrådet vissa lagfrågor. I § 87 1:o regeringsformen stadgas, att om Konungen finner gott att för riksdagen framställa frågor om stiftande, förändring eller upphävande av allmän civil- och kriminallag ävensom kriminallag för krigsmakten, han skall inhämta statsrådets och lagrådets tankar däröver. Har riksdagen för sin del antagit någon ny lag eller gammal lags upphävande eller förändring, gäller enligt lagrummet också, att Konungen skall inhämta statsrådets och lagrådets tankar däröver. Till allmän civil- och kriminallag räknas också den processuella lagstiftningen. Kyrkolag är enligt § 87 2:o i förevarande hänseende likställd med allmän civil- och kriminallag. För ett flertal lagstiftningsområden stadgas genom hänvisning till § 87 regeringsformen obligatorisk lagrådsgranskning. Före-

skrifter av denna art finnas i §§ 17, 21, 22, 28, 30, 33, 60 och 89 regeringsformen samt § 5 1:o tryckfrihetsförordningen.

Lagrådet inrättades år 1909; regeringsformens §§ 21 och 87 fingo därvid sin nuvarande lydelse. Den laggranskning, som anförtroddes lagrådet, hade tidigare ålegat högsta domstolen. Huvudsyftet med reformen var att åstadkomma lättnad i högsta domstolens arbetsbörda. Frågan sammankopplades med inrättandet av regeringsrätten.

Vid 1920 års riksdag väcktes en motion (I: 183) av herr Lindhagen, vari hemställdes om avskaffande av lagrådet. Alternativt påyrkades ändringar i dettas sammansättning och ställning; bland annat föreslogs, att lagrådet icke skulle rekryteras från högsta domstolen. Motionen hänvisades till konstitutionsutskottet, vilket i sitt utlåtande (nr 47) i ärendet avstyrkte bifall till densamma. Utlåtandet godkändes av riksdagen.

Åren 1923 och 1924 upptogs åter frågan om lagrådets ställning genom motioner (I: 163 och I: 222) av herr Lindhagen, vari de år 1920 framställda yrkandena återkommo. Därutöver framfördes i den år 1924 väckta motionen bland annat tanken att undantaga lagstiftningen i sociala frågor från lagrådets granskning. Konstitutionsutskottet avstyrkte i sina utlåtanden över motionerna (1923: 13 och 1924: 13) bifall till desamma. Vid det vid 1924 års riksdag avgivna utlåtandet var fogad reservation av herr Larsson i Västerås m. fl., vari uttalades, att lagrådets kompetens borde begränsas till en rent juridisk och lagteknisk granskning. Vid ärendets behandling i kammarna stannade dessa i olika beslut i det att första kammaren godkände utlåtandet, varemot andra kammaren biföll den av herr Larsson i Västerås m. fl. avgivna reservationen.

Frågan om innebörden av lagrådets granskning återkom i två vid 1926 års riksdag väckta motioner (I: 218) av herr Luterkort samt (II: 350) av herrar Hage och Englund. I båda motionerna framhölls, att lagrådet icke borde uttala omdömen om lagarnas allmänna politiska grunder. Motionerna utmynnade i hemställa om sådan ändring i § 21 regeringsformen, att det tydligt framginge, att lagrådets granskning av till detsamma remitterade lagförslag endast vore avsedd att väsentligen vara av formell och lagteknisk natur. Konstitutionsutskottet framhöll i sitt utlåtande (nr 16) över motionerna, att det icke såsom motionärerna ansett vore genomförbart att uppdraga en bestämd gräns mellan formell och materiell laggranskning då en juridisk granskning av ett lagförslag måste innefatta jämväl ett bedömande av rättsinnehållet, samt avstyrkte på denna grund bifall till motionerna. I en vid utlåtandet fogad reservation av herr Engberg m. fl. hemställdes om förslag i motionernas syfte. Utskottets utlåtande godkändes av riksdagen.

Samma år föreslogs i en inom justitiedepartementet verkställd utredning, att laggranskningen skulle återföras till högsta domstolen. Förslaget syftade till att åstadkomma snabbare granskning och upptog särskilda åtgärder för att laggranskningen icke skulle inkräkta på domstolens rättsski-

pande verksamhet. Högsta domstolen avstyrkte i infortrat yttrande de ifrågasatta reformerna. Några ledamöter förklarade i särskilt yttrande att de icke motsatte sig bildandet av en särskild lagavdelning inom domstolen med uppgift att vid stockningar i lagrådet övertaga en del av dettas arbete. Utredningen föranledde icke vidare åtgärd.

Vid 1927 års riksdag yrkades i särskilda motioner (I: 8) av herr Nothin m. fl. och (I: 201) av herr Lindhagen, att lagrådet skulle avskaffas. Den av herr Nothin m. fl. väckta motionen innehöll vidare förslag att laggranskningen skulle verkställas av en förstärkt lagavdelning i Kungl. Maj:ts kansli. Slutligen förelåg en motion (II: 285) av herr Sävström m. fl., vari — under hänvisning till regeringsrättens arbetsbalans — föreslogs, att lagrådet endast skulle bestå av tre justitieråd. Konstitutionsutskottet (utl. nr 16) hemställde i anledning av sistnämnda motion, att riksdagen måtte anhålla om utredning i det däri angivna ämnet. Beträffande de av herr Nothin m. fl. och herr Lindhagen väckta motionerna avstyrkte konstitutionsutskottet bifall samt framhöll härvid bl. a. (utl. nr 16), att en lagavdelning inom Kungl. Maj:ts kansli icke skulle intaga samma självständiga ställning som lagrådet. Vid utlåtandet funnos fogade reservationer av bl. a. herrar Engberg och Thulin. I den av herr Engberg anförda reservationen yrkades i anslutning till hemställan i motionen I: 8, att lagrådet skulle avskaffas och laggranskningen övertagas av en förstärkt lagavdelning inom justitiedepartementet. Den av herr Thulin gjorda reservationen utmynnade i förslag, att laggranskningen skulle överflyttas till högsta domstolen. Utlåtandet godkändes av kamrarna, varefter riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t (nr 139) anhöll om utredning, huruvida genom ändring i regeringsformens bestämmelse om ett regeringsråds permanenta deltagande i laggranskningen samt andra därmed sammanhängande åtgärder så betydande fördelar stode att vinna i form av en snabbare handläggning av mål och ärenden i regeringsrätten, att därav uppvägdes de betänkligheter, som kunde anföras mot försvagandet av lagrådets sammansättning. Frågan återupptogs av Kungl. Maj:t i samband med utarbetandet av förslag till 1928 års riksdag om ökning av regeringsrådets antal. Föredragande departementschefen framhöll därvid betydelsen av ett regeringsråds medverkan vid laggranskningen.

År 1928 förelåg till konstitutionsutskottets behandling en motion (I: 246) av herr Schlyter, vari hemställdes om sådan ändring i regeringsformen, att lagrådet skulle bestå av tre justitieråd; möjlighet skulle finnas till förstärkning med ytterligare tre ledamöter av högsta domstolen, varigenom lagrådet skulle kunna arbeta på avdelningar. I motiveringen åberopades bland annat arbetsbalansen i regeringsrätten. Konstitutionsutskottet hemställde i sitt utlåtande (nr 23) över motionen, att denna icke skulle föranleda någon riksdagens åtgärd. Såsom skäl för sin hemställan åberopade utskottet ovan nämnda proposition om ökning av regeringsrådets antal. Även om utskottet vidhölle sin föregående åsikt att lagrådet endast borde bestå

av tre justitieråd, ansåg utskottet, att frågan om en reform i denna riktning icke borde uppehålla det genom propositionen väckta förslaget. I en vid utlåtandet fogad reservation av herr Thulin yrkades, att laggranskningen skulle överflyttas till högsta domstolen. Utskottets utlåtande godkändes av riksdagen.

Såväl motionen I: 19 som motionen I: 159 syftar till att vidga området för lagrådets granskningsverksamhet så att denna kommer att omfatta viktigare lagfrågor även i fall, där granskning för närvarande icke förekommer. Sålunda påtalas i motionerna som en brist, att betydande lagstiftningsområden såsom vissa delar av grundlagarna samt kommunallagarna och skattelagarna icke äro underkastade obligatorisk granskning. Motionärerna anse det önskvärt, att granskningen utvidgas till dessa områden, och skissera åtgärder för att möjliggöra detta. I motionen I: 19 erinras vidare om att lagrådet för närvarande har att ingå i granskning av detaljer, vilka skulle kunna skiljas ut från lagrådets behandling. I motionen I: 159 ifrågasättes också avdelande av särskild personal med uppgift att bevaka rättsliga synpunkter och sörja för följdriktighet och sammanhang i lagstiftningen; den personal, som anförtroddes sådan uppgift, borde om möjligt, i likhet med lagrådet, ha självständig ställning och framlägga sina förslag offentligen. I samma motion erinras dessutom om att de under kriget uppkomna och även därefter rådande förhållandena medfört, att de konsultativa statsråden icke i avsedd omfattning kunnat medhinna sin uppgift att verka för enhetlighet och konsekvens i lagstiftningen.

Enighet torde numera råda om att lagrådets granskning icke bör omfatta lagförslagens allmänna politiska grunder utan uteslutande ägnas deras juridiska sida. Lagrådsgranskningens betydelse ligger i att de remitterade lagförslagen få en ur juridisk synpunkt tillfredsställande utformning. Denna granskning har, såsom motionärerna framhållit, bidragit till att i allmänhet vidmakthålla det inre sammanhanget i lagstiftningen.

En viss utvidgning av området för lagrådets granskning kan även enligt utskottets mening vara motiverad. Dock kan utskottet icke, såsom motionärerna, förorda en obligatorisk utsträckning av denna laggranskning utan endast en fakultativ sådan inom ramen för gällande grundlagsbestämmelser, vilka giva Kungl. Maj:t möjlighet att remittera till lagrådet även andra lag- och författningsförslag än sådana, beträffande vilka det är uttryckligen föreskrivet i grundlagarna att de skola underställas lagrådets granskning. En viss varsamhet måste dock iakttagas härutinnan. Lagrådet kan med sin nuvarande sammansättning icke medhinna en nämnvärd utökning av sin arbetsbelastning. En uppdelning av lagrådet på två avdelningar eller avdelandet av särskild personal med liknande uppgifter, såsom i motionen I: 159 ifrågasättes, kan icke heller förordas av utskottet. Mot den förra lösningen kan anmärkas, att en sådan ökning av justitierådets och regeringsrådets antal, som skulle bli följden härav, icke bör ifrågakomma utan

tvingande skäl. Den andra lösningen, som innebär tillskapande av ett nytt organ för laggranskning, skulle i realiteten medföra liknande olägenheter som en ökning av lagrådsledamöternas antal. Visserligen skulle man kunna tänka sig möjligheten av en viss utvidgning av lagrådsgranskningen genom en motsvarande utsovring av detaljmässiga frågor. Häremot vill utskottet emellertid framhålla, att de skilda bestämmelserna i ett lagförslag i regel stå i ett sådant inbördes sammanhang med varandra, att det ej är möjligt att från granskningen undantaga vissa detaljfrågor. Utskottet anser det därför riktigast, att Kungl. Maj:t från fall till fall får bedöma om och i vad mån lag- och författningsfrågor, som för närvarande ej tillhöra lagrådets obligatoriska granskningsområde, ändock böra remitteras till lagrådet.

Beträffande övriga författningsfrågor får utskottet framhålla vikten av att även de, ehuru på annat sätt, i görligaste mån bliva föremål för en tillfredsställande granskning ur lagteknisk synpunkt. Den granskningsuppgift, som tillkommer de konsultativa statsråden, har under förhandenvärande omständigheter icke kunnat medhinnas i avsedd omfattning. Det kan därför finnas anledning att taga under omprövning om ej särskilda för uppgiften kvalificerade tjänstemän borde ställas till de konsultativa statsrådets förfogande vid sidan av de skilda departementens personal för att biträda de konsultativa statsråden vid deras granskning av författningsförslagen för åstadkommande av enhetlighet, konsekvens och klarhet. Det synes emellertid böra ankomma på Kungl. Maj:t att härutinnan taga det initiativ, som kan vara påkallat för uppnåendet av det angivna syftet. Någon grundlagsändring erfordras under inga förhållanden härför.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att 1) motionen I: 19; samt

2) motionen I: 159

icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 15 mars 1949.

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN.

Närvarande

från första kammaren: herrar Jones Erik Andersson, Gottfrid Karlsson*, Karl August Johanson, Herlitz, Mattsson, Hällgren*, Sandberg, Thun*, Arrhén och Holmbäck*; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, Nilsson i Göteborg, Spångberg*, Olsson i Mora, Hansson i Skediga, Gustafsson i Bogla*, Håstad, Häckner*, Hedqvist och Löfroth.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation.

av herrar *Jones Erik Andersson, Herlitz, Arrhén, Holmbäck, Håstad och Häckner*, som ansett, att utskottets utlåtande bort ha följande lydelse:

Tre ledamöter — — — i lagstiftningen.

Det område, å vilket lagrådet obligatoriskt måste höras, bör enligt utskottets uppfattning bestämmas så, att det bättre än nu kommer att motsvara det, där behov av dess granskning föreligger. Bland annat bör påpekas, att för framtiden frågor om tryckfrihetslagstiftningen och om viktiga delar av skattelagstiftningen böra falla inom dessa områden. Vid den utredning om lagrådets verksamhetsområde, som sålunda enligt utskottets mening bör äga rum, torde även böra undersökas, huruvida organisatoriska förändringar böra vidtagas, så att lagrådet lättare kan bära den ökade arbetsbörda, som särskilt vid vissa tidpunkter kan komma att åvila det.

I motionen I: 159 har jämväl framhållits angelägenheten att sörja för en ur lagteknisk synpunkt mera tillfredsställande behandling av sådana lagar och författningar — icke minst dem som utfärdas utan riksdagens medverkan — vilka icke kunna bli föremål för lagrådsbehandling. Utskottet delar motionärens uppfattning härutinnan. Det är därför anledning att taga under omprövning, huruvida ej särskilda anordningar kunde vidtagas för åstadkommande av enhetlighet, konsekvens och klarhet i sådana lagar och författningar, som ej bli föremål för lagrådets granskning.

Med stöd av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen i anledning av motionerna I: 19 av herr Holmbäck och I: 159 av herr Herlitz ville hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående åtgärder för sakkunnig granskning, i större omfattning än nu sker, av lagar och författningar samt om framläggande för riksdagen av de förslag, vartill utredningen kan föranleda.