

## Nr 14

### *Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag angående ändring i lagen den 3 juni 1965 (nr 186) om lagrådet m. m.*

Genom en den 12 januari 1968 dagtecknad proposition, nr 15, har Kungl. Maj:t, under återopande av propositionen bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden och lagrådets protokoll, föreslagit riksdagen att antaga vid propositionen fogade förslag till

- 1) lag angående ändring i lagen den 3 juni 1965 (nr 186) om lagrådet,
- 2) lag angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 20 december 1946 (nr 879) om högsta domstolens sammansättning och tjänstgöring,
- 3) lag angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 26 maj 1909 (nr 38 s. 3) om Kungl. Maj:ts regeringsrätt,
- 4) lag angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 3 mars 1967 (nr 64) om tillfällig ökning av regeringsrådets antal.

### **Propositionens huvudsakliga innehåll**

I propositionen föreslås vissa lagändringar för att möjliggöra inrättande av en ny avdelning av lagrådet samt tillfällig ökning av antalet justitieråd från f. n. högst 26 till högst 27 och av antalet regeringsråd från 21 till 22. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 1968.

## Lagförslagen

De genom propositionen framlagda lagförslagen har följande lydelse.

### 1) Lag

#### angående ändring i lagen den 3 juni 1965 (nr 186) om lagrådet

Härigenom förordnas, att 1, 9 och 10 §§ lagen den 3 juni 1965 om lagrådet skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

#### 1 §.

Lagrådet utgöres av en ordinarie och *en extra avdelning*. Den senare träder i tjänst endast när Konungen förordnat därom. Sådant förordnande må meddelas, när arbetsbördan i lagrådet kan antagas bli särskilt betungande. Konungen bestämmer, när *den extra avdelningens* tjänstgöring skall upphöra.

När *den extra avdelningen* tjänstgör, fördelas ärendena mellan *avdelningarna* på sätt dessa samfällt bestämmer.

Lagrådet utgöres av en ordinarie och *högst två extra avdelningar*. *Extra avdelning* träder i tjänst endast när Konungen förordnat därom. Sådant förordnande må meddelas, när arbetsbördan i lagrådet kan antagas bli särskilt betungande. Konungen bestämmer, när *extra avdelnings* tjänstgöring skall upphöra.

När *extra avdelning* tjänstgör, fördelas ärendena mellan *lagrådets avdelningar* på sätt dessa samfällt bestämmer.

#### 9 §.

Ledamot som tillhör lagrådets ordinarie avdelning är berättigad till tre månaders ledighet varje år på tid som avdelningen eller, om *båda avdelningarna* äro i tjänst,  *dessa* samfällt bestämmer.

Om ledighet för ledamot som *tjänstgör på lagrådets* extra avdelning besluta *avdelningarna* samfällt. Ledigheten må icke överstiga tre månader om året.

Ledamot som tillhör lagrådets ordinarie avdelning är berättigad till tre månaders ledighet varje år på tid som avdelningen eller, om *även extra avdelning* är i tjänst,  *de tjänstgörande avdelningarna* samfällt bestämmer.

Om ledighet för ledamot som *tillhör* extra avdelning besluta  *de tjänstgörande* avdelningarna samfällt. Ledigheten må icke överstiga tre månader om året.

#### 10 §.

När förordnande icke gäller att *lagrådets extra avdelning* skall vara i tjänst, skola justitieråd och rege-

När förordnande icke gäller att *extra avdelning av lagrådet* skall vara i tjänst, skola justitieråd och

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

ringsråd som höra till denna avdelning i stället tjänstgöra i den domstol de tillhöra.

regeringsråd som höra till sådan avdelning i stället tjänstgöra i den domstol de tillhöra.

Har Konungen — — — — — på avdelningen.

Denna lag träder i kraft den 1 april 1968. Förordnar Konungen med stöd av de nya bestämmelserna att lagrådet skall ha en andra extra avdelning, får denna avdelnings lagrådsperiod bestämmas att börja den 1 april 1968 och omfatta den tid som återstår av de båda andra avdelningarnas lagrådsperiod.

## 2) Lag

### angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 20 december 1946 (nr 879) om högsta domstolens sammansättning och tjänstgöring

Härigenom förordnas, att 1 § lagen den 20 december 1946 om högsta domstolens sammansättning och tjänstgöring<sup>1</sup> skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

#### 1 §.

Högsta domstolen utgöres av tjugofyra justitieråd. *Beräknas mer än fyra justitieråd komma att tjänstgöra i lagrådet, må Konungen bestämma att antalet justitieråd skall ökas till tjugofem eller tjugosex.* När skäl för ökning icke längre föreligger, skall antalet justitieråd åter nedbringas, så snart det kan ske till följd av justitieråds avgång.

Högsta domstolen utgöres av tjugofyra justitieråd. *I den mån det behöves på grund av justitieråds tjänstgöring på extra avdelning av lagrådet, må antalet justitieråd ökas till högst tjugosju.* När skäl för ökning icke längre föreligger, skall antalet justitieråd åter nedbringas, så snart det kan ske till följd av justitieråds avgång.

Högsta domstolen — — — — — tre avdelningar.

Denna lag träder i kraft den 1 april 1968.

<sup>1</sup> Senaste lydelse av 1 § se 1965: 187.

I† Bihang till riksdagens protokoll 1968. 9 saml. 1 avd. Nr 14

## 3) Lag

angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 26 maj 1909 (nr 38 s. 3)  
om Kungl. Maj:ts regeringsrätt

Härigenom förordnas, att 1 § lagen den 26 maj 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt<sup>1</sup> skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

(Nuvarande lydelse)

(Förestlagen lydelse)

## 1 §.

Kungl. Maj:ts regeringsrätt utgöres av sjuutton regeringsråd. *Enligt vad därom är stadgat skall ett eller, när lagrådets extra avdelning är i tjänst, två av regeringsråden tjänstgöra i lagrådet.*

Kungl. Maj:ts regeringsrätt utgöres av sjuutton regeringsråd.

Regeringsrätten skall ————— om året.

Den närmare ————— tjänstgörande regeringsråden.

Bestämmelserna om ————— om regeringsrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 april 1968.

<sup>1</sup> Senaste lydelse av 1 § se 1965: 189.

#### 4) Lag

### angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 3 mars 1967 (nr 64) om tillfällig ökning av regeringsrådets antal

Härigenom förordnas, att 1 § lagen den 3 mars 1967 om tillfällig ökning av regeringsrådets antal skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

#### 1 §.

Kungl. Maj:ts regeringsrätt skall till och med den 30 juni 1971 utgöras av *tjuoen* regeringsråd. Därefter skall antalet regeringsråd nedbringas till sju, i den mån det kan ske till följd av inträffade ledigheter. *Enligt vad som är särskilt föreskrivet skall ett eller, när lagrådets extra avdelning är i tjänst, två av regeringsråden tjänstgöra i lagrådet.*

Kungl. Maj:ts regeringsrätt skall till och med den 30 juni 1971 utgöras av *tjugotvå* regeringsråd. Därefter skall antalet regeringsråd nedbringas till sju, i den mån det kan ske till följd av inträffade ledigheter.

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 1968.

#### Gällande bestämmelser m. m.

I fråga om gällande bestämmelser, historik och vissa tidigare reformförslag får utskottet hänvisa till redogörelse i propositionen s. 6—8.

#### Departementschefen

Vid lagrådsremissen anförde *föredragande departementschefen, statsrådet Kling*, bl. a. följande.

De senaste åren har kännetecknats av stark ökning av lagstiftningsverksamheten. Denna ökning kan väntas fortsätta under så lång tid som nu kan överblickas. Det är i stor utsträckning fråga om ett reformarbete som inte kan uppskjutas utan stora olägenheter för samhället och enskilda medborgare. Organisatoriska åtgärder måste därför vidtas för att i den mån det är möjligt undvika uppskov. Så har också skett. I departementen har

lagstiftningsenheterna förstärkts väsentligt. Emellertid skapar den laggranskning som ombesörjs av lagrådet särskilda problem. Lagrådet, som f. n. arbetar på två avdelningar, kommer inte med nuvarande resurser att kunna bemästra den kraftigt ökade arbetsbörda som är att vänta. För att lagrådet skall kunna förstärkas krävs vissa ändringar i de lagar som reglerar lagrådets verksamhet samt högsta domstolens och regeringsrättens sammansättning.

**Lagrådets arbetsbelastning.** Inom justitiedepartementet har gjorts en undersökning av vilka lagrådsremisser som är att vänta åren 1968 och 1969 och vilken tid som kan gå åt för granskningen i lagrådet av remisserna. Därvid har hänsyn tagits till kommittébetänkanden som redan föreligger eller kan antas bli färdiga inom en nära framtid. I undersökningen har antagits att inom departementen skall kunna färdigställas lagrådsremisser i normal takt allteftersom remissbehandlingen av kommittébetänkandena avslutas. Med förbehåll för den osäkerhet som alltid vidlåder undersökningar av detta slag kan sägas att de lagförslag som redan nu ligger i lagrådet och som är att vänta under år 1968 tillsammans skulle kunna sysselsätta fyra lagrådsavdelningar under hela året. De förslag som kan väntas bli färdiga för lagrådsbehandling år 1969 skulle kunna bereda fyra eller fem lagrådsavdelningar full sysselsättning hela året. Bland remisserna till lagrådet intar förslaget till jordabalk med följdlagstiftning och ett inom kort färdigt förslag till ny fastighetsbildningslag med följdlagstiftning en särställning. Enbart dessa projekt beräknas ta två lagrådsavdelningar i anspråk under de närmaste åren. Men i undersökningsmaterialet ingår också åtskilliga andra mycket arbetskrävande projekt. Från justitiedepartementets eget verksamhetsområde kan som exempel nämnas förslag till ny lagstiftning inom familjerättens område och vidare lagstiftning om immissioner, skadestånd, godtrosvärv, exekution i lön, expropriation, bostadsrätt, illojal konkurrens, fordringspreskription, bilansvarighet, aborter, vissa frågor om yttrande- och tryckfrihet och förvaltningsförfarandet. Från andra departement är under åren 1968 och 1969 att vänta bl. a. förslag till omfattande ändringar i banklagstiftningen, lagstiftning om aktiefonder, ny lag om vanhävd av jordbruk, ny värnpliktslag, nya arbetstidslagar och ny sjömanslag.

**Förslag till åtgärder.** Den intensiva aktivitet på lagstiftningsområdet som kan utläsas ur justitiedepartementets undersökning av lagrådets beräknade arbetsbelastning åren 1968 och 1969 är ett uttryck för ständigt stegrade anspråk på insatser av samhället på de mest skilda områden. För lagrådets del är en viss minskning i arbetsbelastningen att motse när den nya jordabalken och den nya fastighetsbildningslagstiftningen förts i hamn, men vid en jämförelse med lagstiftningsaktiviteten under tidigare år är tendensen

dock omisskännlig. Det vore med all säkerhet ett misstag att utgå från att vi står inför en tillfällig arbetstopp som kommer att följas av en varaktig återgång till förhållandena under 1960-talets första hälft. I ett långsiktigt perspektiv utgör frågan om lagrådets granskningsverksamhet en del av den större frågan om de krav man överhuvudtaget bör ställa på lagstiftningsmaskineriet i det nutida samhället. Vid en sådan bedömning inställer sig en rad frågor om laggranskningens funktion, vilka lagar granskningen bör avse och vad den bör ta sikte på, hur lagrådet bör vara sammansatt osv. Inom justitiedepartementet har påbörjats ett förberedande utredningsarbete i dessa frågor, och därvid uppmärksammas även vilka grundlagsändringar som kan komma att behövas. Detta arbete är emellertid tidskrävande, och grundlagsändringar beträffande lagrådet kan i varje fall inte hinna beslutas förrän tidigast 1970/71. Därmed är också sagt att man inte kan nöja sig med att arbeta enbart på en långsiktig lösning. Flertalet av de lagförslag som nämnts i den nyss refererade undersökningen av lagrådets arbetsbelastning är så angelägna att förseningar på grund av bristande utrymme för lagrådsgranskningen inte kan accepteras. Provisoriska åtgärder är nödvändiga, och i främsta rummet måste det då bli fråga om att förstärka lagrådet med ytterligare en avdelning.

En utvidgning av lagrådet kan ske endast inom ramen för 21 § RF. Med det innehåll detta grundlagsstadgande f. n. har är lagrådets sammansättning bunden på det viset att varje lagrådsavdelning måste bestå av minst två justitieråd och ett regeringsråd. Som fjärde ledamot på lagrådsavdelning kan komma i fråga antingen ett justitieråd eller »annan lagfaren, skicklig och oväldig person». Eftersom den dömande verksamheten i högsta domstolen och regeringsrätten inte kan inskränkas, kan en utvidgning av lagrådet inte ske utan att antalet ledamöter i dessa domstolar ökas. Om lagrådet skall ha ytterligare en avdelning utöver nuvarande två, måste högsta domstolen förstärkas med minst en ledamot eller, om man inte vill rubba den nu arbetande extra lagrådsavdelningens sammansättning, med minst två ledamöter. Regeringsrätten måste få en ny ledamot.

Det är givet att de nyss refererade grundlagsbestämmelserna begränsar möjligheterna för de närmaste åren att bemästra den arbetssituation som är under uppsegling i lagrådet. En avvägning får göras mellan olika aktuella lagstiftningsprojekt efter angelägenhetsgrad. Förslag som inte är av stor vikt eller särskilt brådskande får uppskjutas för kortare eller längre tid. Som jag tidigare nämnt är emellertid flertalet av de lagförslag som är aktuella för de närmaste åren så angelägna att uppskov inte kan accepteras. Det är därför ofrånkomligt att inrätta en ny extra avdelning av lagrådet. Mot en utvidgning av lagrådet kan invändas att en sådan åtgärd tvingar till en ökning av antalet ledamöter i högsta domstolen och regeringsrätten som inte är önskvärd av hänsyn till rättsskipningen. Då jag emellertid räknar med att ökningen av antalet justitieråd och regeringsråd skall bli tillfällig

finns inte fog för en sådan invändning. En definitiv lösning av frågan om lagrådets granskningsverksamhet bör innebära att justitierådens och regeringsrådets antal åter nedbringas.

På grund av det anförda förordar jag att lagen om lagrådet ändras så att lagrådet får möjlighet att arbeta på tre avdelningar fr. o. m. den 1 april 1968. Samtidigt bör lagen om högsta domstolens sammansättning och tjänstgöring ändras så att det blir möjligt att utnämna ytterligare två justitieråd utöver nuvarande 25. I lagen om tillfällig ökning av regeringsrådets antal bör göras den ändringen att regeringsrätten skall bestå av 22 i stället för 21 regeringsråd. Ytterligare bör göras en redaktionell jämkning både i sistnämnda lag och i lagen om Kungl. Maj:ts regeringsrätt. Dessa lagar innehåller i fråga om regeringsråds tjänstgöring i lagrådet en hänvisning till vad som är särskilt stadgat därom. Denna hänvisning — vilken f. ö. saknar motsvarighet i lagen om högsta domstolens sammansättning och tjänstgöring — är överflödigt och bör utgå.

Kostnaderna för ytterligare en extra lagrådsavdelning uppgår till 442 000 kr. för budgetår räknat. De kostnader som uppkommer under innevarande budgetår kan bestridas från anslagen Högsta domstolen m. m.: Avlöningar, Högsta domstolen m. m.: Omkostnader och Regeringsrätten: Avlöningar, som är betecknade förslagsvis.

Jag vill slutligen upplysningsvis nämna ytterligare en åtgärd som bör vidtas i syfte att underlätta lagrådsledamöternas granskningsverksamhet. De bör få biträde med bl. a. utredningsarbete av revisionssekreterare från nedre justitierevisionen, som särskilt avdelas för ändamålet.

### Lagrådet

Lagrådet yttrade följande.

Det synes oemotsägligt att en i rådande läge genomförd utvidgning av lagrådet är ägnad att medföra olägenheter. Dessa berör såväl högsta domstolen som regeringsrätten men gör sig särskilt gällande beträffande den förra domstolen. De ogynnsamma verkningarna betingas väsentligen av att den tilltänkta tredje lagrådsavdelningen måste inrättas på grundval av regeringsformens stadganden om lagrådsavdelnings sammansättning. En konsekvens härav blir att en förhållandevis stor del av de båda domstolarnas ledamöter kommer att tagas i anspråk för annan verksamhet än den primära, dvs. rättskipningen. Vad angår högsta domstolen lär icke kunna undvikas att drygt en fjärdedel av antalet ledamöter vid varje särskilt tillfälle kommer att vara avdelad för den sekundära uppgiften, lagstiftningsgranskningen. Detta innebär en betydande förskjutning av de proportioner mellan dömande och lagstiftningsgranskande verksamhet vilka fastställdes vid lagrådsinstitutionens införande. Att en utveckling i denna riktning väcker



oro förspordes redan när år 1965 infördes möjligheten att upprätta en andra lagrådsavdelning. I och med den nu föreslagna förändringen har förskjutningen av gränsen mellan dömande och lagstiftningsgranskande uppgifter nått därhän att effekten blir tydligt framträdande. Genom att justitieråden i så avsevärt ökad utsträckning kommer att fjärmas från den rättskipande verksamheten uppstår fara för att deras kontakt med rättspraxis och möjligheter till överblick över densamma minskas. Såsom uttalats också i remissprotokollet kan vidare invändas att en utvidgning av lagrådet framtvingar en med hänsyn till rättskipningen icke önskvärd ökning av antalet ledamöter i högsta domstolen och regeringsrätten. En sådan ökning är ägnad att motverka enhetlighet och konsekvens i prejudikatbildningen. Synpunkten, att ledamotskretsarna i dessa domstolar redan är så stora att en ytterligare utbyggnad skulle kunna minska domstolarnas auktoritet, har också framskyntat i tidigare sammanhang och är otvivelaktigt värd beaktande.

Mot bakgrunden av vad som nu utvecklats skulle inrättandet av en tredje lagrådsavdelning svårligen kunna godtagas, om det föreliggande förslaget syftade till en lagrådsutvidgning av bestående karaktär. Detta är emellertid ingalunda fallet. Tvärtom betonas i remissprotokollet med eftertryck att utvidgningen skall vara ett kortvarigt provisorium och att det eftersträvas att så snart sig göra låter åstadkomma en annan lösning, tydligen av sådan utformning att de i det föregående antydda olägenheterna undanröjs. Likaledes meddelas i remissprotokollet den upplysningen att ett förberedande utredningsarbete i dessa frågor, vilket bl. a. skall uppmärksamma behovet av grundlagsändringar, redan påbörjats inom justitiedepartementet och skulle kunna leda fram till lagstiftning år 1971. Vad sålunda upptagits i remissprotokollet måste uppenbarligen tillmätas det största avseende vid bedömningen av förslaget. Representerar detta endast tillfälliga anordningar i avbidan på slutförandet av ett redan igångsatt reformarbete som är inriktat på en ur skilda synvinklar lämpligare form för lagstiftningsgranskningen, är det givetvis lättare att godtaga förslaget.

En förutsättning för förslagets acceptering är emellertid även under sådana förhållanden att en provisorisk utbyggnad av lagrådet är oundgängligen påkallad under den tid som förflyter till dess den mera tillfredsställande långsiktiga lösningen åvägabringas. Erkännas måste också att övertygande skäl framlagts för meningen att omedelbart verkande åtgärder för tillgodoseendet av lagstiftningsgranskningen är nödvändiga. Vad remissprotokollet innehåller därom har för övrigt skänkts närmare belysning vid föredragningen inför lagrådet.

Lagrådet — som förutsätter att frågan om laggranskningen snarast kommer att få en mera långsiktig lösning — vill med hänsyn till behovet av omedelbara åtgärder icke motsätta sig att den nu föreslagna tillfälliga reformen blir genomförd.

---

Vid anmälan av lagrådets yttrande framhöll *departementschefen* att han såsom framgått av remissprotokollet hade samma uppfattning som lagrådet om det angelägna i att så snart som möjligt komma fram till en lösning som kunde bli bestående och som gjorde det möjligt att bemästra laggranskningsuppgifterna utan att man i den utsträckning som nu måste ske behövde ta de högsta rättskipande instansernas ledamöter i anspråk för dessa uppgifter.

### Utskottet

I propositionen föreslås lagändringar som möjliggör att lagrådet från och med den 1 april 1968 utvidgas med ytterligare en extra avdelning. Utskottet anser att denna åtgärd bör godtagas som ett med hänsyn till arbetsläget nödvändigt provisorium. I likhet med departementschefen och lagrådet finner utskottet det angeläget att man så snart som möjligt når en lösning av laggranskningsfrågan som kan bli bestående och göra det möjligt att bemästra laggranskningsuppgifterna utan att i den utsträckning som nu måste ske ta de högsta rättskipande instansernas ledamöter i anspråk.

Utskottet får hemställa,

att förevarande proposition, nr 15, måtte av riksdagen bifallas.

Stockholm den 27 februari 1968

På första lagutskottets vägnar:

ERIK SVEDBERG

---

*Vid detta ärendes behandling har närvarit*

från f ö r s t a kammaren: herrar Erik Svedberg (s), Hjorth (s), Arvidson (h), Ernulf (fp), fru Lilly Ohlsson (s)\*, herrar Lidgard (h) och Nils Nilsson (cp)\*;

från a n d r a kammaren: fru Johansson (s), herr Ekström i Björkvik (s), fru Kristensson (h), fröken Bergegren (s)\*, herrar Keijer (fp), Dockered (cp)\* och Jönsson i Malmö (s).

\* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

---