

**Nr 19.**

Av herr Holmbäck, *angående ändrade bestämmelser för lagrådets granskningsverksamhet.*

Den svenska författningen har olika stadganden om formerna för lagstiftning alltefter det lagstiftningen avser det ena eller det andra området. Grundlagarna har man tänkt skola ha karaktär av svårföränderlighet. Ändring av grundlag erfordrar beslut av Kungl. Maj:t samt av två riksdagar, och vid den senare riksdagen måste andra kammaren vara förnyad genom allmänna val. Ändring i allmän civil- och kriminallag d. v. s. i vad med en modern term kallas den borgerliga rätten, däri inbegripen kriminallag för krigsmakten, samt i kyrkolag fordrar beslut av Kungl. Maj:t och blott en riksdag samt, då det gäller kyrkolag, av allmänt kyrkomöte. Kungl. Maj:t måste emellertid höra lagrådet innan Kungl. Maj:t avlåter proposition till riksdagen eller fattar beslut i anledning av ett lagförslag, som riksdagen framlagt. Då det gäller ändring i kommunallagstiftningen fordras beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen men lagrådet behöver icke höras. Lagar och författningar, som röra rikets allmänna hushållning och grunderna för allmänna inrättningar av alla slag, beslutas av Kungl. Maj:t ensam, dock att Kungl. Maj:t kan överlämna åt riksdagen att med sig avgöra frågor rörande rikets allmänna styrelse. Då gälla samma regler som rörande frågor om allmän civil- eller kriminallag. I enlighet med regeringsformens föreskrift, att riksdagen allena utövar svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta, beslutar riksdagen ensam rörande skatteförordningar, som ej äro av kommunallagsnatur. Kungl. Maj:ts beslutansrätt är beträffande skatteförordningar inskränkt till att avse blott själva promulgationen. Under det att en lag, som tillhör den borgerliga rätten, brukar inledas med att Konungen gör veterligt att han »med riksdagen funnit gott förordna . . .», brukar därför en skatteförordning inledas med »Kungl. Maj:t har i överensstämmelse med riksdagens beslut funnit gott förordna . . .».

Det må tillåtas att fästa uppmärksamheten vid lagrådets roll i lagstiftningsarbetet.

Enligt 1809 års regeringsform i dennas ursprungliga lydelse skulle Konungen höra högsta domstolen innan han fattade beslut att avlåta proposition till riksdagen om ändring i allmän civil- och kriminal- samt kyrkolag eller biföll ett förslag, som riksdagen på sitt initiativ antagit beträffande sådan ändring. Att regeringsformen gav detta stadgande sammanhängande med att högsta domstolen var landets mest sakkunniga instans på det område, varom var fråga. Den omfattade eliten bland landets jurister, och dess uppgift var att avdöma mål, då den allmänna civil- och kriminallagen var till-

lämplig. Något stadgande att högsta domstolen skulle granska lagförslag utanför området för den allmänna civil-, kriminal- och kyrkolagen gavs åter icke.

I huvudsak voro nu nämnda regler gällande i hundra år. Det enda, som må anmärkas, är att i samband med antagandet av 1866 års riksdagsordning stadgandena om kyrkolags stiftande eller ändring fingo delvis annat innehåll samt att år 1882 kriminallag för krigsmakten jämställes med allmän kriminallag. Viktiga ändringar ägde emellertid rum 1909, då lagrådet upprättades.

Lagrådet är ett fyramannakollegium av deputerade från högsta domstolen och regeringsrätten, tre från den förra och en från den senare institutionen. Dessutom må Konungen för visst ärende till ledamot av lagrådet ytterligare förordna en för insikt, erfarenhet och redlighet känd man. Lagrådets uppgift bestämdes i § 21 regeringsformen till att avgiva utlåtande över de förslag till stiftande, upphävande, ändring eller förklaring av lagar och författningar, vilka för sådant ändamål bliva överlämnade till lagrådet av Konungen. Då samtidigt § 87 regeringsformen ändrades dithän, att lagrådet skulle verkställa granskning av de lagförslag, som tidigare skolat granskas av högsta domstolen, kom granskning från lagrådets sida av lagförslag att i vissa fall bero på av Kungl. Maj:t fritt fattade beslut och i andra fall vara obligatorisk. Lagrådets upprättande innebar att färre personer än förr kommo att medverka vid lagstiftningsarbetet — högsta domstolens granskning av lagförslag hade ägt rum på en avdelning, d. v. s. av sju ledamöter — men genom att ett av regeringsråden erhöll säte i lagrådet tillförde man den granskande myndigheten sakkunskap även från den högsta administrativa rättskipningen. I princip vilar emellertid tydligen regeln, att lagförslag tillhörande den borgerliga rätten måste granskas av lagrådet, på samma uppfattning som de tidigare bestämmelserna om att högsta domstolen skulle höras i frågor om ny lag. Regeln vilar alltså på önskvärdheten att på ett sent men avgörande stadium i lagstiftningsarbetet koppla in landets främsta juridiska sakkunskap.

Vad man numera framför allt vill vinna genom lagrådet är att få lagförslag granskade ur teknisk synpunkt. Granskningen avser att skapa en garanti, att de bestämmelser, om vilkas upphöjande till lag är fråga, passa in i det stora nät av stadganden, som den svenska rätten bildar, och att de ge uttryck för just den tankegång, å vilken de äro byggda. Lagrådets — liksom tidigare högsta domstolens — granskning av lagförslag har varit av stort värde. Denna granskning har gett många lagbud en enklare och klarare form än de eljest torde fått. Uttalanden i lagrådet ha givit många bidrag till tolkningen av lagbestämmelser. Även efter förenklningarna 1909 innebär visserligen deltagandet av några av landets högsta domare i lagstiftningsarbetet en större omständlighet än som präglar lagstiftning i främmande länder. Denna omständlighet kompenseras emellertid av mycket stora fördelar.

Bestämmelserna om lagrådets verksamhetsområde kunna emellertid nu sägas vara i viss mån föråldrade.

I vår lagstiftning torde för närvarande finnas mycket, som nu granskas av lagrådet men som skulle kunna behandlas i lättare former. Den svenska lagstiftningen har stundom gått mycket — för mycket — i detalj. Så är fallet beträffande aktiebolagslagstiftningen; så är även händelsen beträffande fastighetsbildningsrätten. Mycket skulle här kunna skiljas bort från lagrådets granskning. Åtskilligt skulle t. o. m. kunna överföras till den lagstiftning, i fråga om vilken beslut fattas av Kungl. Maj:t utan riksdagens medverkan. Å andra sidan finnas betydande områden, å vilka ny lagstiftning borde obligatoriskt höra under lagrådets granskning. Brytningen mellan rättsåskådningar är numera ofta stark, då det gäller den enskildes rättigheter mot samhället resp. samhällets mot den enskilde. Det är där som ofta kravet på rätts-säkerhet så starkt gör sig gällande. På dessa områden är det därför av särskild vikt att man har regler, som äro noggrant utformade och som granskats av landets främsta juridiska sakkunskap.

Till de områden, å vilka jag nu syftat, böra föras tryckfrihetslagstiftningen, skattelagstiftningen och i viss mån kommunallagstiftningen.

Det har många gånger påpekats att tryckfrihetsförordningen är en grundlag i form men icke i sak. Grundlagarna avse att ge reglerna för landets författning men något bidrag till denna finnes icke i tryckfrihetsförordningen. I sak tillhör tryckfrihetsförordningen den borgerliga rätten; till vissa delar t. o. m. området för den ekonomiska rätten. I själva verket torde det emellertid finnas få områden, där en granskning av den art, lagrådet utövar, vore mer motiverad än på tryckfrihetsrättens. Tryckfrihetsförordningen ger reglerna för en bland de viktigaste medborgerliga rättigheterna. Den innehåller straffrättsliga stadganden, som på det mest intima sätt äro förknippade med den allmänna straffrätten. Den ger regler för en art process, juryprocessen, som måste ses mot bakgrunden av och mycket nära är förknippad med den allmänna processen. På tryckfrihetsrättens vidsträckta område äro möjligheterna stora att göra misstag vid lagstiftningen. Vid riksdagsdebatten rörande förslaget till ny tryckfrihetsförordning förelåg hart när allmän enighet om den framstående arten av det sakkunnigförslag, på vilket regeringen grundat sin proposition. Debatten i första kammaren kom emellertid att föras in på innebörden av ett viktigt stadgande som fanns i sakkunnigförslaget och som konstitutionsutskottet men icke regeringen tagit upp. Den del av debatten, varå jag här syftar, gav en livlig känsla av det stora värde ett lagrådsutlåtande skulle ägt.

Huru föga genomarbetade de nuvarande reglerna om lagrådets granskning äro beträffande tillkomsten av eller ändring i tryckfrihetsrättsliga stadganden visar sig bl. a. i 12 kap. av det nu såsom vilande antagna förslaget till ny tryckfrihetsförordning. 12 kap. ger reglerna om rättegången i tryckfrihetsmål, bl. a. stadgandena om juryn. Dessa regler äro naturligen av grundlags natur. Men i likhet med gällande rätt bestämmer så kapitlets slutparagraf att närmare föreskrifter om rättegången i tryckfrihetsmål meddelas i särskild lag, stiftad i den ordning § 87 regeringsformen anger, d. v. s. på sätt som är stadgat om allmän civil- och kriminallag. De allmänna grunder-

na för rättegången bli alltså icke föremål för den närmare juridiska granskning, som behandlingen i lagrådet innebär, men väl de närmare bestämmelserna, vilka äro avhängiga av dessa allmänna grunder. Det kan hävdas att precis motsatsen borde gälla.

I fråga om skattelagstiftningen må påpekas att då det gällde det förslag, som ledde till 1941 års förordning om arvs- och gåvoskatt, Kungl. Maj:t hörde lagrådet, ehuru så icke var föreskrivet. Lagrådet hördes, ehuru t. o. m. fråga var om ett område, där riksdagen har ensam bestämmanderätt — 1941 års förordning är utfärdad »i överensstämmelse med riksdagens beslut». Att lagrådet hördes i fråga om förslaget till 1941 års förordning torde väl bero på att dennas tillämpning bestämmes i sista hand av högsta domstolen. Andra delar av skattesystemet äro emellertid lika viktiga eller än viktigare, och mycket mindre överskådliga. Att lagrådet höres, då det gäller ändring av de viktigaste skatteförordningarna, vore mycket motiverat.

I fråga om kommunallagstiftningen torde märkas, att de 1948 genomförda nya reglerna för den kommunala kompetensen icke underställdes lagrådet. Man begagnade alltså icke denna möjlighet att få dem juridiskt granskade, ehuru deras formulering var vag. För den enskilde kunna de emellertid bliva av den största betydelse.

Det riktiga synes vara, att bestämmelserna om området för lagrådets granskningsverksamhet överarbetas så att det område, å vilket lagrådet obligatoriskt måste höras, kommer att bättre än nu motsvara det, där behov av lagrådets granskning föreligger.

Även ett annat spørsmål må här tagas upp.

Nya bestämmelser på område av den svenska borgerliga rätten kunna ofta förorsaka konsekvenser för regler å ett annat. Att ändra även ganska enkla bestämmelser fordrar över huvud övertäganden så ingående, att lagutskottet tveka att på egen hand föreslå lagtexter — och detta även om ett utskott genom remisser till de främsta sakkunniga institutionerna i landet inhämtat dessas uppfattning i sakfrågan. Då ett utskott på egen hand föreslår en lagtext riskerar det att begå något tekniskt misstag, som kommer att påpekas först efter riksdagsbehandlingen, då lagrådet höres av Kungl. Maj:t. Ett dylikt tekniskt misstag kan tänkas stjälpas ett riksdagsbeslut. I varje fall vid ett tillfälle har detta även ägt rum. 1912 års riksdag antog, på initiativ av justitieombudsmannen, ett förslag till ändrad lydelse av 16 kap. 10 § rättegångsbalken. Lagrådet påpekade emellertid därefter vid sin granskning, att det av riksdagen antagna stadgandet borde ha försetts med övergångsbestämmelser och även bort föranleda vissa ytterligare ändringar i lagstiftningen. Kungl. Maj:t vägrade i anledning härav sitt bifall till riksdagens förslag samt avlät i stället proposition i ämnet till 1913 års riksdag. Denna proposition bifölls av riksdagen.

På grund av den risk för tekniska misstag, som alltid finnes då riksdagen utarbetar förslag till ändringar i lagstiftningen, har på senare tid, då inom riksdagen fråga uppstått om ändring av något lagbud inom den borgerliga rätten, lagutskott, i stället för att föreslå antagande av lagstadganden, i

vissa fall hemställt att riksdagen skulle till Kungl. Maj:t avlåta skrivelse om proposition till samma riksdag med förslag till lag i ärendet. Ett sådant fall förelåg vid 1942 års riksdag. Då hade väckts motion om en provisorisk utsträckning av skyddstiden för litterära verk. Första lagutskottet delade motionärens uppfattning i sakfrågan och ansåg att den av honom föreslagna lagtexten kunde i huvudsak godtagas men föreslog blott att riksdagen skulle hos Kungl. Maj:t begära proposition i ärendet till samma års riksdag. Med bifall härtill avlät riksdagen den 30 maj 1942 skrivelse till Kungl. Maj:t. Sedan lagrådet hörts, fattades redan den 12 juni beslut i statsrådet om proposition; denna tillstyrktes tre dagar senare av första lagutskottet och resulterade i den s. k. Strindbergslagen. Utredning var obehörlig och några svårigheter att formulera en lagtext hade icke förelegat för första lagutskottet, i vilket sutto två ledamöter med utomordentlig erfarenhet i lagstiftningsarbete och som båda längre tid varit justitieministrar. Uppenbarligen ville man emellertid att lagrådet skulle höras, innan riksdagen fattade beslut om en ny lag.

Vid 1947 års riksdag visade sig emellertid en skiftning i uppfattningen. Motion hade väckts om ändring i giftermålsbalken, avseende viss inskränkning i äktenskapshindren, och i samband därmed föreslogs en ändring i strafflagen. Första lagutskottet överarbetade motionens förslag till lagtexter och hemställde därefter hos Kungl. Maj:t att lagrådets yttrande skulle inhämtas över de sålunda utarbetade lagtexterna. Sedan lagrådet avgivit sitt utlåtande, tillstyrkte utskottet riksdagen att antaga lagändringarna, och utskottets förslag ledde till lagstiftning. Även om detta förfaringssätt icke uppfyller regeringsformens bestämmelse att lagrådet skall höras efter riksdagsbehandlingen, — lagrådet måste därför höras på nytt sedan riksdagen fattat beslut — är det icke förbjudet i grundlagarna, och i sak innebär det ett hävdande av riksdagens initiativrätt i lagfrågor, en rättighet, som är av annat och starkare slag än den petitionsrätt, riksdagen utövar, då den i skrivelse till Kungl. Maj:t begär proposition i ett ärende.

Vid en översyn av reglerna om området för lagrådets granskningsrätt synes även denna nya praxis böra observeras.

Med stöd av vad ovan angivits får jag hemställa,

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

Stockholm den 18 januari 1949.

*Åke Holmbäck.*