

Nr 9.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner angående åtgärder för sakkunnig granskning av lagar och författningar.

I de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna, nr 130 i första kammaren av herr *Herlitz* och nr 318 i andra kammaren av herr *Håstad m. fl.*, hemställes, »att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t an hålla om utredning angående åtgärder för sakkunnig granskning, i större omfattning än nu sker, av lagar och författningar, och om framläggande för riksdagen av de förslag vartill utredningen kan föranleda».

Beträffande motiveringen får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till avdelning II 2 i motionen nr 129 i första kammaren.

Tre ledamöter av högsta domstolen och en av regeringsrättens lagfarna ledamöter skola enligt § 21 regeringsformen tillsammans utgöra *lagrådet*. Konungen må med lagrådet 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. Föreskrifter av denna art finnas i §§ 17, 18, 21, 22, 28, 30, 33, 60 och 89 regeringsformen.

Lagrådet inrättades år 1909; regeringsformens §§ 21 och 87 fingo därvid — bortsett från vissa här betydelselösa ändringar — 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.

Under 1920-talet var frågan om lagrådets ställning och uppgifter upprepade gånger föremål för motioner i riksdagen. Förslagen åsyftade å ena sidan att avskaffa lagrådet eller att i vart fall begränsa dess kompetens och å andra sidan att utöka antalet ledamöter i lagrådet så att detta skulle kunna arbeta på avdelningar. En närmare redogörelse för dessa förslag och deras behandling i riksdagen har lämnats i utskottets utlåtande nr 8/1949, vartill utskottet får hänvisa.

Härefter väcktes vid 1949 års riksdag två motioner angående lagrådet, den ena (I: 19) av herr Holmbäck och den andra (I: 159) av herr Herlitz. Båda motionerna syftade till att vidga området för lagrådets granskningsverksamhet så att denna komme att omfatta viktigare lagfrågor även i fall, där granskning enligt de gällande reglerna icke vore obligatorisk. Sålunda påtalades i motionerna som en brist, att betydande lagstiftningsområden såsom vissa delar av grundlagarna samt kommunallagarna och skattelagarna icke voro underkastade obligatorisk granskning. Motionärerna ansågo det önskvärt, att granskningen utvidgades till dessa områden, och skisserade åtgärder för att möjliggöra detta. I motionen I: 19 erinrades vidare om att lagrådet hade att ingå i granskning av detaljer, vilka skulle kunna skiljas ut från lagrådets behandling. I motionen I: 159 ifrågasattes också avdelande av särskild personal med uppgift att bevaka rättsliga synpunkter och sörja för följdriktighet och sammanhang i lagstiftningen.

Båda motionerna avstyrktes av utskottet samt avslogos av riksdagen. Beträffande lagrådsgranskningen anförde utskottet i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 8):

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 ökning 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 utövning 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.

Sex ledamöter av konstitutionsutskottet reserverade sig under hemställan att riksdagen »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». Reservanterna framhöllo särskilt att i vart fall tryckfrihetslagstiftningen och viktigare delar av skattelagstiftningen borde falla inom det område, som obligatoriskt granskas av lagrådet.

Enligt § 6 regeringsformen skall statsrådet bestå av cheferna för departementen samt statsråd utan departement, s. k. *konsultativa statsråd*, till det antal, lägst tre, varom stadgas i en av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag; bland statsråden utan departement böra minst två hava förvaltat civil beställning. I 1947 års lag om antalet statsdepartement och statsråd utan departement stadgas, att statsråd utan departement skola finnas till det antal, lägst tre och högst fem, som Konungen bestämmer. För närvarande finnas, förutom statsministern, tre konsultativa statsråd.

De konsultativa statsråden ha enligt stadgad praxis till uppgift bland annat att övervaka regeringsbeslutens juridiska oantastlighet och att sörja för enhetlighet och konsekvens i ärendenas behandling. Två av de nuvarande konsultativa statsråden ha uppgifter av denna art. Före 1946 hade de konsultativa statsråden särskild rättsbildad personal till sitt förfogande allenast då speciellt behov därav förelåg, men sedan nämnda år har stadigvarande funnits en person för denna uppgift, för närvarande en e. o. byråchef. Härjämte anlitas stundom extra arbetskraft för särskilda uppgifter.

I den förut nämnda motionen av herr Herlitz vid 1949 års riksdag erinrades bland annat 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. Motionären framhöll med anledning härav angelägenheten av att även författningar, som icke bleve föremål för lag-

rådsgranskning, underkastades en ur lagteknisk synpunkt tillfredsställande behandling. Konstitutionsutskottet anförde härom i sitt ovannämnda av riksdagen godkända utlåtande (nr 8):

Den granskningsuppgift, som tillkommer de konsultativa statsråden, har under förhandenvarande 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.

Den förut nämnda reservationen till utskottets utlåtande avsåg jämväl nu förevarande fråga.

I de nu till behandling föreliggande *motionerna* har till stöd för de däri framställda yrkandena anförts i huvudsak följande: Lagstiftningens växande omfång med dess ökade betydelse för människornas liv i förening med den maktkoncentration, som ägt rum i parlamentarismens tecken, har medfört, att tid och krafter icke räcka till för den omsorgsfulla prövning, som lagstiftningsärendena kräva. Härvidlag bör uppmärksammas, att lagrådets sakkunskap och omdöme, vilka äro av stor betydelse för lagstiftningens standard, utnyttjas endast beträffande viss del av lagstiftningen (huvudsakligen »civil- och kriminallag»). Enär utvecklingen medfört, att annan lagstiftning, som i olika hänseenden reglerar den enskildes förhållande till det allmänna, på ett helt annat sätt än förr blivit avgörande för medborgarnas ställning i samhället, framstår det såsom angeläget att på ett rationellare sätt reglera lagrådets funktioner. Detta har närmast avseende på den lagstiftning, som kommer till under riksdagens medverkan. Men även den lagstiftning, som utövas av regeringen ensam, bör uppmärksammas. Departementen ha på senare tid fått avsevärt bättre tillgång till krafter skolade för lagstiftningsarbete. Men på samma gång torde den garanti för konsekvens och sammanhang i lagstiftningen, som de konsultativa statsråden utgjort, genom omständigheternas makt i stort sett ha försvagats. En avsevärd förstärkning av de arbetskrafter, som stå till de konsultativa statsrådets förfogande, är önskvärd. Därigenom skulle på ett helt annat sätt än nu är möjligt kunna sörgas för enhetlighet, planmässighet och sammanhang i den nu mycket växlande lagstiftning, som utgår ur de olika departementen.

Utskottet. Lagrådsgranskningens betydelse ligger, såsom utskottet tidigare framhållit, i att de remitterade lagförslagen få en ur juridisk synpunkt tillfredsställande utformning; denna granskning har också bidragit

till att i allmänhet vidmakthålla det inre sammanhanget i lagstiftningen. Vägande skäl kunna anföras för en viss utvidgning av området för denna granskning. Såsom konstitutionsutskottet år 1949 framhöll, bör emellertid detta lämpligen åstadkommas icke genom ändrade grundlagsregler utan genom att Kungl. Maj:t från fall till fall fritt bedömer, om och i vad mån lag- och författningsfrågor, som ej tillhöra lagrådets obligatoriska granskningsområde, äro av den beskaffenhet att de ändock böra remitteras till lagrådet. Den föregående höst påbörjade omläggningen av propositionsarbetet inom statsdepartementen bör successivt öka möjligheterna härtill genom den jämnare arbetsbelastning av lagrådet, som kan väntas bli en följd härav. I detta sammanhang vill utskottet också erinra om den möjlighet, som finnes för Kungl. Maj:t, men som ytterst sällan begagnats, att förordna särskild ledamot av lagrådet.

Vad härefter beträffar det arbete med granskning av förslag till lagar och författningar, som ankommer på de konsultativa statsråden, får utskottet, under erinran om sitt tidigare uttalande i denna fråga år 1949, framhålla, att flertalet departement under senare år förstärkts med särskilda rättsavdelningar eller liknande organ samt att därjämte viss speciell personal redan står till de konsultativa statsrådets omedelbara förfogande för förevarande arbetsuppgifter, varigenom utskottets uttalande i denna punkt synes ha beaktats. Dessa förhållanden liksom den nyss nämnda omläggningen av propositionsarbetet äro ägnade att underlätta för de konsultativa statsråden fullgörandet av deras betydelsefulla författningsgranskande arbete. Gällande lagstiftning lägger för övrigt icke hinder i vägen för en viss ökning av de konsultativa statsrådets antal, därest en sådan skulle visa sig av behovet påkallad. Det bör emellertid ankomma på Kungl. Maj:t självt att taga de initiativ, som nu eller framdeles kunna finnas vara av behovet påkallade på förevarande område.

På grund av vad sålunda anförts anser sig utskottet sakna anledning tillstyrka skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållan om utredning i motionernas syfte och hemställer alltså,

att motionerna I: 130 och II: 318 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 18 mars 1954.

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN.

Närvarande:

från första kammaren: herrar Karl August Johanson, Elmgren, Englund*), Lindén, Hällgren, Sandberg, Herlitz, Fritiof Karlsson, Weiland och Sigfrid Larsson; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, Pettersson i Norregård, von Friesen, Norén, Håstad*), Spångberg, Jonsson i Haverö, Olsson i Mora, Gustafsson i Bogla*) och Hammar.

*) Ej närvarande vid justeringen.

Reservationer:

- 1) av herrar *Weiland, von Friesen, Olsson i Mora och Hammar*;
- 2) av herrar *Herlitz och Håstad*, som ansett utskottets utlåtande böra ha följande lydelse:

»I de nu (se sid. 4) — — — de olika departementen.

Under hänvisning till vad sålunda anförts till stöd för det i motionerna framförda yrkandet hemställer utskottet,

att riksdagen i anledning av motionerna I: 130 och II: 318 måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående åtgärder för sakkunnig granskning, i större omfattning än nu sker, av lagar och författningar, och om framläggande för riksdagen av de förslag, vartill utredningen kan föranleda.»
