

## Nr 8

### *Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner om utvidgad juridisk granskning av författningsförslag över vilka lagrådets yttrande icke inhämtas.*

I de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna, nr 384 i första kammaren av herrar *Holmberg* och *Virgin* och nr 464 i andra kammaren av herrar *Bohman* och *Cassel* hemställes, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om en utredning rörande lämpliga former för en utvidgad granskning från juridisk synpunkt av sådana författningsförslag över vilka lagrådets yttrande icke inhämtas».

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till redogörelsen nedan.

### **Lagrådet**

*Gällande bestämmelser.* I fråga om lagrådet stadgas i 21 § regeringsformen: Tre ledamöter av högsta domstolen och en av regeringsrättens lagfarna ledamöter skola tillsammans utgöra Konungens lagråd. Konungen må för visst ärende adjungera ytterligare en ledamot. Lagrådet tillkommer att avgiva utlåtande över de förslag till stiftande, upphävande, ändring eller förklaring av lagar eller författningar, vilka för sådant ändamål av Konungen överlämnas.

Enligt § 87 första momentet stadgas, att om Konungen finner gott någon lagfråga för riksdagen framställa, äske han statsrådets och lagrådets yttrande däröver samt meddele sin proposition tillika med berörda yttrande åt riksdagen. Enligt samma moment gäller att om riksdagen för sin del antar någon ny lag eller ändrar eller upphäver gammal lag, riksdagen skall avlämna förslag därom till Konungen, som skall inhämta statsrådets och lagrådets tankar däröver. I lagrummet avsedd lag utgöres av allmän civil- och kriminallag, kriminallag för krigsmakten och den processuella lagstiftningen. Jämväl över förslag angående kyrkolag skall jämlikt regeringsformen 87 § andra momentet lagrådet höras på sätt stadgas i samma paragrafs första moment. På grund av stadganden i regeringsformen skola även vissa andra lagar stiftas i den ordning 87 § anger. Detta gäller exempelvis lagstiftningen om högsta domstolens sammansättning och tjänstgöring (17 §), om Kungl. Maj:ts regeringsrätt (18 §), om tjänstgöringen i Kungl. Maj:ts lagråd (21 §), om kvinnas behörighet till prästerlig tjänst (28 §), om prästval (30 §), om svenskt medborgarskap (33 §) och lagstiftningen om monopol (60 §) samt lagar som av riksdagen efter s. k. delegation antages jämlikt 89 § sista punkten.

*Historik.* Lagrådet inrättades år 1909; regeringsformens §§ 21 och 87 fingo därvid — bortsett från vissa i detta sammanhang 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. — I bestämmelserna i 87 § om området för den obligatoriska granskningen har år 1882 tillagts kriminallag för krigsmakten.

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 vore 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 avsgos 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 utökning av sin ar-

betsbelastning. 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 utsovrning 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.

Frågan om en utvidgad sakkunnig granskning av lagar och författningar återkom i två likalydande motioner till 1954 års riksdag, den ena (I: 130) av herr Herlitz och den andra (II: 318) av herr Håstad m. fl. I motionerna hemställdes »att riksdagen måtte hos 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». Konstitutionsutskottet hemställde i utlåtande (nr 9), att motionerna icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda, och denna hemställan bifölls av riksdagen.

I utlåtandet uttalade utskottet, att vägande skäl kunde anföras för en viss utvidgning av området för lagrådets granskning samt fortsatte:

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 bliva 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.

### De konsultativa statsrådets granskning

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 ha 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. För dessa statsråds, de s. k. *granskningskonsulterna*, behov av biträde, bl. a. med den förberedande granskningen av författningsförslag, svarar för närvarande en i statsrådsberedningen anställd byråchef för lagärenden. Hans tjänst föreslås i årets statsverksproposition, andra huvudtiteln p. 1, s. 7, bli ombildad till en tjänst såsom avdelningschef fr. o. m. budgetåret 1962/63. Förslaget har tillstyrkts av statsutskottet (utlåtande nr 2). I statsrådsberedningen är dessutom för granskningskonsulterna behov av skrivhjälp anställd en kansliskrivare, varjämte vid behov av tillfälligt biträde kan anlitas en i justitiedepartementet anställd förste kanslisekreterare.

I den förut nämnda motionen av herr Herlitz vid 1954 års riksdag framhölls bl. a. att det skulle vara önskvärt med en avsevärd förstärkning av de arbetskrafter som i syfte att kontrollen skulle effektiviseras stodo till de konsultativa statsrådets förfogande. Därigenom skulle, framhöll motionären, på ett helt annat sätt än som för det dåvarande vore möjligt kunna sörjas för enhetlighet, planmässighet och sammanhang i den mycket växlande lagstiftning som utginge ur de olika departementen. Konstitutionsutskottet anförde härom i sitt ovannämnda utlåtande nr 9/1954:

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 uttalanden 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.

### Motionerna

I de nu till behandling föreliggande motionerna har till stöd för de däri framställda yrkandena anförts i huvudsak följande: Lagstiftningen inom ramen för Kungl. Maj:ts behörighet har blivit av betydande omfattning. Denna lagstiftning innebär i många fall en långtgående reglering bl. a. av näringsidkarnas villkor vid utövande av sitt yrke och kan i betydelse väl jämföras med Kungl. Maj:ts och riksdagens gemensamma lagstiftning. Det kan med visst fog hävdas, att den vid regeringsformens tillkomst uppdragna gränsen mellan dessa båda slag av lagstiftning numera till stor del ut-

suddats. Det kan sålunda icke anses motiverat, att författningar som utfärdas av Kungl. Maj:t skola undandragas en sådan granskning från juridisk synpunkt, som åsyftas med regeringsformens bestämmelser om lagrådets hörande. Behovet av en granskning av dessa författningar synes motionärerna så mycket mera påtagligt som förslag till sådana författningar i stor utsträckning utarbetas av personer, som äro sakkunniga enbart inom det specialområde författningen avser att reglera, och utan biträde av juridiskt sakkunniga med tidigare erfarenhet från allmänt lagstiftningsarbete. Det synes likaledes befogat, att lagar som stiftas av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt men som icke innefattas i bestämmelserna i § 87 och § 89 sista punkten regeringsformen bli föremål för en motsvarande granskning. Med hänsyn till det anförda synes det motionärerna angeläget, att till prövning upptages frågan huru förutsättningar skola kunna skapas för en allsidig granskning från juridisk synpunkt av förslag till sådana författningar, som enligt regeringsformen icke behöva remitteras till lagrådet. Det bör därvid klarläggas huruvida granskningen även i dessa fall bör uppdragas åt lagrådet — och i så fall vilka organisatoriska förändringar av lagrådet som för ändamålet skulle kunna vara påkallade — eller om vid sidan av lagrådet bör inrättas en fast författningsberedning, på lämpligt sätt sammansatt av kvalificerade jurister med ingående erfarenheter från såväl domarämbete som statsförvaltning. Ifrågasätts kan huruvida icke åt en dylik beredning borde uppdragas jämväl att successivt överse tidigare författningar; beredningens arbete borde därvid samordnas med de uppgifter, som redan åvila eller kunna komma att anförtros åt besvärssakkunniga. Det kan, med hänsyn bl. a. till att här aktuella spörsmål torde kräva ett ställningstagande jämväl i fråga om en översyn av regeringsformens bestämmelser om lagrådets hörande, måhända befinnas lämpligt, att utredningen antingen sker i samråd med eller anförtros åt författningsutredningen.

### Utskottet

Lagrådsgranskningen, som i de nordiska länderna har motsvarighet endast i Finland men i flertalet övriga europeiska länder saknar motsvarighet, avser att säkerställa att de remitterade författningsförslagen få en ur juridisk synpunkt tillfredsställande utformning. Stadgandena i 87 § regeringsformen angående området för den obligatoriska granskningen kvarstå i stort sett oförändrade sedan regeringsformens tillkomst; endast en gång, nämligen år 1882 då kriminallag för krigsmakten tillades, har en ändring i utvidgande syfte vidtagits.

Förslagen om en utvidgad lagrådsgranskning ha, såsom framgått av redogörelsen ovan, vid flera tillfällen sammankopplats med frågan huruvida utarbetandet och granskningen av de författningsförslag, som icke remitteras till lagrådet, sker med tillbörlig omsorg och sakkunskap. Även utskottet an-

ser ett sådant samband föreligga. Utskottet vill härutinnan erinra om sitt ovan återgivna uttalande i utlåtande nr 9 år 1954 om att flertalet departement förstärkts med särskilda rättsavdelningar eller liknande organ. Även därefter har emellertid en avsevärd förstärkning skett av departementens tillgång till för lagstiftningsarbete skolade jurister och därmed förutsättningarna väsentligt ökat för att författningsförslagen skola kunna erhålla en ur juridisk synpunkt tillfredsställande utformning. Enligt förslag i årets statsverksproposition skola dessutom rättsavdelningar inrättas även inom kommunikations- och ecklesiastikdepartementen och, såsom framgått av redogörelsen ovan, tjänsten för den byråchef för lagärenden, som i statsrådsberedningen biträder granskningskonsulterna, ombildas till en tjänst såsom avdelningschef. Härtill kommer att Kungl. Maj:t grundlagsenligt är oförhindrad att inhämta lagrådets yttrande även över andra författningsförslag än dem som tillhöra lagrådets obligatoriska granskningsområde.

En lagstadgad utvidgning av nämnda område torde emellertid, med hänsyn till lagrådets nuvarande arbetsbelastning, aktualisera frågan om en annan organisation av lagrådet än den som föreskrives i regeringsformen. Frågan om lydelsen av regeringsformens bestämmelser angående lagrådet är emellertid under prövning av författningsutredningen, vars slutbetänkande kan förväntas inom loppet av omkring ett år.

Utskottet vill vidare erinra om att författningsförslagen underkastas en granskning jämväl i riksdagen ur såväl materiell som formell synpunkt. Vid denna granskning biträder i utskotten personal å utskottens kanslier, vilket understryker betydelsen av att utskotten ha tillgång till kvalificerade tjänstemän. Riksdagen har ock uttalat, att inga anordningar må vidtagas, som äro ägnade att för riksdagen eller dess utskott försvåra erhållandet av de tjänstemän, som av dem må anses önskvärda (statsutskottets utlåtande nr 119 och riksdagens skrivelse nr 245 år 1926). Författningsutredningen, som enligt dess kommuniké den 9 februari 1959 avser att föreslå att lagstiftningsmakten helt lägges hos riksdagen, skall enligt utredningen givna direktiv även uppmärksamma frågan om en förstärkning av riksdagens administrativa och ekonomiska resurser.

På grund av vad ovan anförts anser sig utskottet sakna anledning tillstyrka motionärernas förslag om utredning.

Utskottet hemställer därför,

att motionerna I: 384 och II: 464 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 20 mars 1962

På konstitutionsutskottets vägnar:

BENGT ELMGREN

---

*Närvarande:*

från första kammaren: herrar Elmgren, Damström, Georg Pettersson, Sveningsson, Kronstrand, Erik Olsson, Dahl\*, Enarsson och Harald Pettersson; samt

från andra kammaren: herrar Spångberg, Andersson i Linköping, von Friesen\*, Magnusson i Tumhult, Adamsson, Larsson i Luttra, Bengtsson i Halmstad, Nilsson i Östersund\*, Hammar och Braconier.

\* Ej närvarande vid justeringen. \_\_\_\_\_

**Reservation**

av herrar *Sveningsson, Enarsson, Magnusson* i Tumhult och *Braconier*, vilka ansett att utskottet bort hemställa,

att riksdagen, med bifall till motionerna I: 384 och II: 464, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om utredning rörande lämpliga former för en utvidgad granskning från juridisk synpunkt av sådana författningsförslag över vilka lagrådets yttrande icke inhämtas.