

Nr 1157

Av herr **Holmberg m. fl.**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 24, med förslag till ändring i regeringsformen.

(Lika lydande med motion nr 999 i Första kammaren)

I proposition nr 24 föreslås — för prövning i grundlagsenlig ordning — upphävande av regeringsformens bestämmelse i § 87 om skyldighet i vissa fall för Kungl. Maj:t att inhämta lagrådets yttrande över lagförslag; enligt förslaget skall det i stället ankomma på Kungl. Maj:t att bestämma vilka lagförslag lagrådet skall yttra sig över. Lagrådets granskning enligt § 21 RF skulle i fortsättningen alltså bli fakultativ och icke obligatorisk. I varje särskilt fall skulle regeringen äga bestämma om vilka lagförslag som lagrådet skulle äga granska.

Någon kritik mot lagrådets verksamhet framföres *icke* i propositionen. Departementschefen konstaterar i stället (s. 38) att lagrådets verksamhet otvivelaktigt ofta är värdefull som ett led i arbetet på att få fram fullgoda lagstiftningsprodukter. Riksdagen har tidigare ställt sig bakom liknande omdömen. År 1949 framhöll sålunda konstitutionsutskottet (1949:8) att rådets granskning bidragit till att "vidmakthålla det inre sammanhanget i lagstiftningen". Under de senaste decennierna har, enligt uppgift i den i propositionen åberopade promemorian, i den författningsdebatt som förts aldrig ifrågasatts att avskaffa lagrådet. Under 1920-talet påyrkade visserligen borgmästare Carl Lindhagen institutionens försvinnande men hans motioner härom avslogs. En motion av år 1927 i viss mån i liknande syfte — tanken framfördes att lagrådets uppgifter skulle kunna övertas av en förstärkt lagavdelning i justitiedepartementet — avslogs likaledes. KU framhöll då att tjänstemännen på en sådan avdelning vore justitieministerns omedelbara underlydande och enligt sakens natur måste känna sig förpliktade att ge form åt hans lagstiftningstankar. "Den självständiga och oberoende laggranskningen skulle därmed försvinna."

I detta sammanhang kan citeras vad Nils Herlitz skriver om lagrådet i sitt arbete Om lagstiftning. Enligt Herlitz (s. 290) uppfattas lagrådets yttrande allmänt såsom ett nyttigt och välbehövligt led i den lagstiftningsprocedur som inledes med Kungl. Maj:ts initiativ:

Man framhåller sålunda vikten av att varje lagstiftningsfråga blir bedömd ej blott av personer, som specialiserat sig på ifrågavarande rättsområde, utan också av de andra personer, med den vidsträckta erfarenhet och den överblick över gällande rätt som i allmänhet endast står de högsta

rättskipningsorganens ledamöter till buds, och sannolikheten att därigenom varje lagstiftningsfråga skall bliva rikt och allsidigt belyst. Särskilt har man påpekat vikten av att genom lagrådets behandling lagstiftningen blir konsekvent och enhetlig, där eljest, i betraktande av att olika personer föra pennan i olika lagstiftningsämnen, faran för inkonsekvenser och motsägelser ligger nära till hands. Härvidlag har man för ögonen icke blott, att logiska oegentligheter skola undvikas, att alltså de nya rättsreglerna skola kunna motsägelselfast infogas i den bestående rätten — utan framför allt att enhetligheten i rättens grundläggande principer skall bevaras. Det torde i själva verket kunna betecknas såsom laggranskningens största betydelse, att varje fråga om ändrad lagstiftning blir betraktad mot bakgrunden av den gällande rätten och dess allmänna grundsatser, sådana dessa uppfattas av erfarna jurister. Det står icke i deras makt att hindra en avvikelse, även om de djupt ogilla den. Men det blir åtminstone — eller bör bliva — klargjort för dem som hava att besluta, att den föreslagna lagen innebär en dylik avvikelse, att det alltså är fråga om ett ur rättssynpunkt betydelsefullt steg, som kräver sorgfälligt övervägande.

Regeringsrätten har i sitt utlåtande över promemorian med särskild motivering närmare klargjort innebörden av lagrådets granskningsarbete:

Ett särskilt skäl att göra detta är, att lagrådets utlåtanden i sin traditionellt knapphändig utformning endast ger en ofullständig bild av arbetet. Om lagrådet t. ex. efter ingående överväganden finner sig kunna godta ett förslag i en svårbedömd och invecklad lagfråga, brukar detta i regel inte komma till uttryck på annat sätt än att lagrådet lämnar förslaget utan erinran. Flertalet anmärkningar i detaljfrågor meddelas under hand till departementet som s. k. blåkritis-anmärkningar och avspeglas således inte i utlåtandet. Denna praxis är uttryck för det goda samarbetet mellan departement och lagråd i det gemensamma syftet att åstadkomma en så fullvärdig lagstiftningsprodukt som möjligt.

Enighet råder sedan länge om att lagrådets granskning i främsta rummet skall avse lagförslagets juridiska utformning och att lagrådet inte skall ingå på de bakomliggande politiska övervägandena. Inom denna till synes snäva gräns — som för övrigt ingalunda alltid är klar — finns emellertid ett vidsträckt fält för lagrådets granskning. Den redaktionella utformningen av lagreglerna, viktig i och för sig, är inte huvudsaken. Till en början anmäler sig frågan om ett förslags grundlagsenlighet, låt vara att det ytterst sällan varit aktuellt att ifrågasätta anmärkning i sådant hänseende. På i viss mån samma plan ligger den granskning av förslagen som sker från rättssäkerhetssynpunkt och rörande deras förenlighet med rådande värderingar av medborgarnas rättigheter, både inhördes och i förhållande till det allmänna. Här kräves ofta mycket grannliga bedömningar under hänsynstagande till den nyss nämnda begränsningen i lagrådets uppgifter. Det förtjänar framhållas, att i begreppet rättssäkerhet ingår att en svagare part skall få tillräckliga möjligheter att tillvarataga sina intressen och skydd mot övergrepp. Vidare skall lagrådet undersöka om ett förslag fyller skäligen krav på konsekvens samt på lämpligt sätt kan inpassas i det rådande rättssystemet och fylla de uppgifter som avsetts av de politiska instanserna.

Vilka skäl åberopar då regeringen för sitt förslag? Främst må nämnas *arbetstekniska* förhållanden. Lagrådet har till följd av arbetsbelastningen tidvis måst arbeta på tre avdelningar, vilket har ansetts inkräkta på högsta domstolens och regeringsrättens dömande verksamhet. Emellertid är denna departementschefens motivering knappast hållbar. Vad som orsakat den särskilda arbetsbördan under senare tid har varit två ytterligt arbetskrävande lagförslag, nämligen jordabalksförslaget och förslaget till fastighetsbildningslag. Dessa ärenden är nu slutbehandlade och en minskning av lagrådets arbetsbörda är att emotse. Tidvis har det även under denna tid visat sig vara svårt att utnyttja de tre avdelningarna till deras fulla kapacitet. Det kan i detta sammanhang nämnas att samtliga de 23 justitieråd, som deltagit i utarbetandet av HD:s remissyttrande — referatet av yttrandet i propositionen är tyvärr något oklart — enats om att framhålla att högsta domstolens befattning med laggranskningen tills vidare bör bestå i samma omfattning som hittills. Innan ändring sker talar goda skäl för, heter det från 19 justitieråd, att man bör avvakta erfarenheter av hur en ordning med i princip endast två lagrådsavdelningar utfaller under mera normala förhållanden. Varken i promemorian eller i departementschefens uttalande göres för övrigt gällande att lagrådsgranskningen utgjort någon flaskhals vilken skulle ha lagt hinder i vägen för viktiga lagstiftningsåtgärder. Det uppgivna arbetstekniska motivet för en nyordning synes därför vid närmare granskning kunna bortfalla.

Departementschefen åberopar emellertid (s. 37) också ett annat *principiellt* motiv: "Enligt min mening är det icke förenligt med en fullt konsekvent parlamentarism att tillförsäkra ett organ som saknar parlamentarisk förankring en ovillkorlig rätt att yttra sig i vissa lagstiftningsärenden" Det bör enligt hans mening ankomma på regeringen att *ensam* (kursiverat av undertecknade) avgöra hur dess förslag lämpligen bör förberedas och utformas.

Uttalandet är märkligt och minst sagt självtillräckligt. Kan goda råd någonsin skada? Att regeringen i sitt arbete otillbörligen och oparlamentariskt skulle hindras av ett remissyttrande, låt vara obligatoriskt, är ett uppseendeväckande konstaterande. Regeringen har ju all frihet att underlåta att ta någon som helst hänsyn till lagrådets uttalande, en frihet, som då och då begagnats och detta med full rätt, eftersom regeringen obestriddligen har det parlamentariska ansvaret. Menar möjligen departementschefen att situationen skulle vara en annan om lagrådets medlemmar en gång hade av ett parlamentariskt organ utsetts till sina ämbeten? I så fall bör det tjäna honom till någon tröst att riksdagen genom § 103 RF dock kan skilja ledamöter i HD och RR från deras kall. Strängt taget innebär emellertid departementschefens synpunkt även ett underkännande av det i grundlagen (RF 10) föreskrivna obligatoriska remissförfaran-

det. Remissinstanserna är faktiskt ej heller de alla parlamentariskt valda. För var och en som anser det vara av värde att lagar, innan de träder i tillämpning, blir föremål för en sakkunnig och noggrann granskning är departementschefens resonemang förvånande. Ett annat påstående i propositionen bör kompletteras. Det uppges att systemet med obligatorisk granskning av lagförslag från den högsta domarmaktens sida leder sitt ursprung från tider då maktfördelningen mellan monark med personliga maktbefogenheter och folkrepresentationen var den centrala konstitutionella frågan och att den obligatoriska laggranskningen i första hand synes ha tillkommit för att begränsa konungens personliga maktutövning i lagstiftningssammanhang.

Redan enligt landslagen ålåg det konungen att "hålla, styrka och värja" gällande lagar. Ny lag i landslagens mening fordrade "allmogens" samtycke och kunde blott komma till stånd med dess "ja och godvilja". Denna regel gällde i stort sett fram till frihetstiden, även om konungens domsrätt påverkade praxis. Fr. o. m. 1719 övergick lagstiftningsmakten till ständerna som då ansågs som "lagens källa". Under denna tid arbetade dock lagkommissionen (1686—1807) som yttrade sig över lagförslagen och bland annat svarade för den slutliga justeringen av 1734 års lag. Senare föreskrevs i 1772 års regeringsform att konungen i samband med sitt ställningstagande till lagförslag skulle inhämta riksrådets mening. När Gustav III år 1789 i samband med förenings- och säkerhetsaktens antagande fastställde riksrådets antal till noll och i stället inrättade högsta domstolen som i viss mån en ersättning påbjöds ej att domstolen skulle yttra sig i lagstiftningsfrågor. År 1809 inskrevs emellertid i § 87 RF skyldighet för *såväl* riksens ständer som konungen att "inhämta statsrådets och högsta domstolens tanke" över lagförslag. I lagstiftningsfrågor torde dock kungliga initiativ knappast ha förekommit efter 1844 (Herlitz a.a. s. 260). Då år 1909 i samband med lagrådets inrättande obligatorisk granskningsskyldighet av lagförslag bibehölls kan detta således icke ha haft sin grund i någon som helst konungens personliga maktutövning i fråga om lagstiftning.

Under förarbetena till propositionen har antytts att utskottsorganisationen under senare år i någon mån förstärkts liksom att den departementala prövningen i någon mån utgör en ersättning för lagrådets obligatoriska granskning. Dessa synpunkter är, som remissvägen framhållits, icke realistiska. I fråga om departementstjänstemännen gäller fortfarande KU:s uttalande från år 1927 att dessa är regeringens underordnade. Departementalreformen av år 1965 synes därjämte knappast ha garanterat eller förstärkt en juridisk prövning vid ärendenas beredning. Utskottens tjänstemän — om de står helt utanför kanslihuset — har vidare redan av

tidsnöd sällan möjlighet att juridiskt ingående pröva lagförslagen; propositionsanhopningen är för stor och propositioner lämnas alltför sent.

På s. 38 uttalar departementschefen att lagrådets granskning bör begränsas till uppgifterna att yttra sig över det ändamålsenliga i den valda lagstiftningsmetodiken och de föreslagna reglernas överensstämmelse med varandra samt vid behov uttala sig i tillämpningsfrågor. § 21 RF innehåller icke någon sådan begränsning. I denna paragraf föreslås ingen ändring genom propositionen. Departementschefens uttalande i denna del synes också sakna rättslig relevans, eftersom grundlagarna skall tolkas efter sin ordalydelse. Varken regering eller riksdag äger att i annan form än i den för grundlagsändring föreskrivna ge annan innebörd åt ett grundlagsstadgande än den gällande.

En annan sak är att lagrådets granskning bör vara juridisk och icke politisk. Om detta synes i stort sett ha rätt enighet sedan mycket lång tid tillbaka. Möjligen kan ett och annat undantag konstateras, såsom ett från år 1919, åberopat i promemorian. Men när ett yttrande från 1955, om utomäktenskapliga barns arvsrätt, anförs i sammanhanget, är detta missvisande. I det åberopade yttrandet framhöll lagrådet att det fordrades ändringar i då gällande regler om fastställande av faderskap till barn u. ä., innan u. ä.-barn generellt borde kunna få arvsrätt efter fader. I samband med att lagförslaget återkom 1969 ägde uppmjukning av dessa regler rum. Lagrådet tillstyrkte då lagförslaget; dess synpunkter hade i denna viktiga del beaktats.

Under förarbetena har även framhållits att systemet med obligatorisk lagrådsgranskning för vissa lagar icke innebär sådana fördelar att dessa skulle uppväga "godtyckligheten och stelheten" i ett sådant system. En bitande invändning från en remissinstans må här åberopas. Att anföra "godtyckligheten" som ett skäl för införande av en ordning där godtycket ges fritt spelrum "är förfelat".

I promemorian nämnes vidare att Finland torde vara det enda land som har någon motsvarighet till den svenska lagrådsinstitutionen. Detta är en sanning med modifikation. Den omedelbara parallellen torde visserligen finnas endast i Finland men att man i lagstiftnings-sammanhang utnyttjar innehavarna av de högsta domarämbetena och ger dem inflytande över lagstiftningen är, såsom regeringsrätten framhållit, inte något ovanligt:

Här kan hänvisas till de uppgifter som tillkommer Förenta staternas högsta domstol, den västtyska författningsdomstolen och, framför allt, den franska respektive belgiska Conseil d'Etat. Den verksamhet, som bedrivs inom de sistnämnda institutionerna, utgör åtminstone i vissa hänseenden en motsvarighet till det svenska lagrådets.

Författningsutredningen ville — något som är belysande — enhälligt bibehålla lagrådets granskning och begärde icke en inskränkning i lagrådets kompetens utan en utvidgning. (SOU 1963: 12.) Såvitt vi kunnat finna förordades icke i ett enda remissutlåtande över utredningens betänkande att dess granskning skulle bli fakultativ.

Sammanfattningsvis kan anföras följande. Några bärande skäl för den obligatoriska lagrådsgranskningens upphörande och ersättande med av regeringen i varje särskilt fall begärd granskning har icke åberopats. Den nuvarande ordningen borde därför tills vidare få gälla — tills vidare därför att grundlagberedningen för närvarande är sysselsatt med att utarbeta en ny regeringsform; i detta sammanhang kommer de högsta statsorganens medverkan i lagstiftningsmakten självfallet att förutsättningslöst prövas. Denna prövning bör rimligen avvaktas. Att nu, innan andra särskilda garantier skapats, upphäva den obligatoriska granskningen skulle innebära ett avlägsnande av en skyddsmekanism, vilken är avsedd att verka till gagn för kontinuitet och sammanhang i lagstiftningen och till skydd för den enskilde medborgaren och hans rättssäkerhet.

Under åberopande av det ovan anförda hemställer vi,

att riksdagen måtte avslå Kungl. Maj:ts proposition
nr 24.

Stockholm den 24 februari 1970

Yngve Holmberg (m) Staffan Burenstam Linder (m) Leif Cassel (m)

Rolf Eliasson (m) Carl Eric Hedin (m) Astrid Kristensson (m)
i Moholm

Tage Mårnusson (m)
i Borås

Karin Wetterström (m)
