

Nr 24

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till ändring i regeringsformen; given Stockholms slott den 30 januari 1970.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden, för prövning i grundlagsenlig ordning förelägga riksdagen härvid fogat förslag till ändring i regeringsformen.

GUSTAF ADOLF

Lennart Geijer

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås upphävande av regeringsformens bestämmelser om skyldighet i vissa fall för Kungl. Maj:t att inhämta lagrådets yttrande över lagförslag. Det skall enligt förslaget i stället ankomma på Kungl. Maj:t att bestämma vilka lagförslag lagrådet skall yttra sig över.

Förslag
till
ändring i regeringsformen¹

(Nuvarande lydelse²)

(Föreslagen lydelse)

§ 87.

1:o. Riksdagen äge gemensamt med Konungen makt att stifta allmän civil- och kriminallag ävensom kriminallag för krigsmakten och att sådan förut stiftad lag förändra och upphäva. Ej må Konungen utan riksdagens samtycke, och icke riksdagen utan Konungens, någon ny lag göra eller gammal avskaffa. Frågor härom må i riksdagen kunna väckas och skola, sedan vederbörande utskott däröver blivit hört, av riksdagen avgöras. Beslutar riksdagen för sin del någon ny lag eller gammal lags upphävande eller förändring, avlämnas förslag därom till Konungen, som inhämtat statsrådets och lagrådets tankar däröver, och sedan Han Sitt beslut fattat, meddele riksdagen antingen Sitt samtycke till dess åstundan eller Sina skäl att det vägra. Kan Konungen icke förr, än riksdagen åtskiljes, fatta och meddela Sitt beslut, vare Han oförhindrad att före nästföljande riksdags öppnande eller, därest denna öppnas inom tio dagar från den föregående riksdagens slut, senast tio dagar efter öppnandet förslaget ordagrant bifalla och allmän kungö-

1:o. Riksdagen äge gemensamt med Konungen makt att stifta allmän civil- och kriminallag ävensom kriminallag för krigsmakten och att sådan förut stiftad lag förändra och upphäva. Ej må Konungen utan riksdagens samtycke, och icke riksdagen utan Konungens, någon ny lag göra eller gammal avskaffa. Frågor härom må i riksdagen kunna väckas och skola, sedan vederbörande utskott däröver blivit hört, av riksdagen avgöras. Beslutar riksdagen för sin del någon ny lag eller gammal lags upphävande eller förändring, avlämnas förslag därom till Konungen, som inhämtat statsrådets tankar däröver, och sedan Han Sitt beslut fattat, meddele riksdagen antingen Sitt samtycke till dess åstundan eller Sina skäl att det vägra. Kan Konungen icke förr, än riksdagen åtskiljes, fatta och meddela Sitt beslut, vare Han oförhindrad att före nästföljande riksdags öppnande eller, därest denna öppnas inom tio dagar från den föregående riksdagens slut, senast tio dagar efter öppnandet förslaget ordagrant bifalla och allmän kungörelse därom utfärda.

¹ Omtryckt 1969: 795.

² Med nuvarande lydelse avses den enligt 1969: 22 antagna lydelsen.

(Nuvarande lydelse)

relse därom utfärda. Sker det ej, anses förslaget hava förfallit, och Konungen underrätte då riksdagen vid dess nästa sammankomst om de skäl, som hindrat förslaget antagande. Finner Konungen gott någon lagfråga för riksdagen framställa, äske Han statsrådets och lagrådets yttrande däröver, samt meddele Sin proposition tillika med berörda *ytt-randen* åt riksdagen, som med frågan vidare förfar, såsom i riksdagsordningen sägs.

2:o. Riksdagen äge ock gemensamt med Konungen stifta, förändra eller upphäva kyrkolag; dock att därvid erfordras samtycke jämväl av allmänt kyrkomöte. Över förslag angående dylik lag skola, på sätt i mom. 1 sägs, statsrådets och lagrådets tankar inhämtas och jämte Konungens proposition, då sådan göres, riksdagen meddelas. Har ej förslag, varom nu fråga är, före öppnandet av riksdagen näst efter den, som framställt eller antagit förslaget eller, därest nästföljande riksdag öppnas inom tio dagar från den föregående riksdagens slut, senast tio dagar efter öppnandet blivit såsom lag genom allmän kungörelse utfärdat, vare det förfallet, och Konungen underrätte då riksdagen om de skäl, som hindrat förslaget antagande.

(Föreslagen lydelse)

Sker det ej, anses förslaget hava förfallit, och Konungen underrätte då riksdagen vid dess nästa sammankomst om de skäl, som hindrat förslaget antagande. Finner Konungen gott någon lagfråga för riksdagen framställa, äske Han statsrådets yttrande däröver, samt meddele Sin proposition tillika med berörda *ytt-rande* åt riksdagen, som med frågan vidare förfar, såsom i riksdagsordningen sägs. *Har Konungen inhämtat yttrande från lagrådet, fogas jämväl detta vid propositionen.*

2:o. Riksdagen äge ock gemensamt med Konungen stifta, förändra eller upphäva kyrkolag; dock att därvid erfordras samtycke jämväl av allmänt kyrkomöte. Över förslag angående dylik lag skola, på sätt i mom. 1 sägs, statsrådets tankar inhämtas och jämte Konungens proposition, då sådan göres, riksdagen meddelas. *Har Konungen inhämtat yttrande från lagrådet, överlämnas jämväl detta till riksdagen.* Har ej förslag, varom nu fråga är, före öppnandet av riksdagen näst efter den, som framställt eller antagit förslaget eller, därest nästföljande riksdag öppnas inom tio dagar från den föregående riksdagens slut, senast tio dagar efter öppnandet blivit såsom lag genom allmän kungörelse utfärdat, vare det förfallet, och Konungen underrätte då riksdagen om de skäl, som hindrat förslaget antagande.

Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 30 januari 1970.

Närvarande:

Statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, LANGE, HOLMQVIST, ASPLING, LUNDKVIST, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, WICKMAN, MOBERG, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *ändrade regler om lagrådsgranskning* och anför.

När möjligheten att inrätta en tredje avdelning av lagrådet infördes år 1968, uttalades från statsmakternas sida att åtgärden var att betrakta endast som ett provisorium i avvidan på en mera långsiktig lösning av laggranskningsfrågan (prop. 1968: 15 s. 14 och 1LU 1968: 14 s. 10). Frågan om en lösning som kan bli bestående har därefter utretts inom justitiedepartementet. Resultatet av detta utredningsarbete redovisas i en departementspromemoria (Stencil Ju 1969: 14).

Över promemorian har yttranden avgetts av högsta domstolens ledamöter, regeringsrättens ledamöter, justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), hovrätten över Skåne och Blekinge, lagberedningen, grundlagberedningen, Föreningen Sveriges häradshövdingar och stadsdomare samt Sveriges advokatsamfund. Yttrande över promemorian har därjämte inkommit från Sveriges industriförbund. Grundlagberedningen har tagit del av övriga yttranden innan den avgett sitt eget yttrande.

Nitton av högsta domstolens ledamöter, nämligen justitieråden *Beckman, Romanus, Sjöwall, Hedfeldt, Edling, Digman, Nordström, Riben, Brunnberg, Alexanderson, Conradi, Joachimsson, Bergsten, Bernhard, Gyllensvärd, Holmberg, Fredlund, Höglund* och *Ulveson*, har avgett gemensamt yttrande. I den fortsatta framställningen redovisas detta yttrande som *de nitton justitierådens yttrande*. Likaså har fyra av högsta domstolens ledamöter, nämligen justitieråden *Westerlind, Walberg, Gärde Widemar* och *Brundin*, förenat sig om ett yttrande, vilket i fortsättningen benämns *de fyra justitierådens yttrande*.

Nuvarande ordning

Lagrådets uppgift är enligt 21 § regeringsformen (RF) att avge utlåtande över de förslag till stiftande, upphävande, ändring eller förklaring av lagar eller författningar, som Kungl. Maj:t för detta ändamål överlämnar till lagrådet. Kungl. Maj:t har alltså möjlighet att begära lagrådets granskning av vilket författningsförslag som helst. I vissa fall är sådan granskning obligatorisk, nämligen i fråga om lagstiftning enligt 87 § RF och lagstiftning, som enligt särskilda bestämmelser skall ske i den i 87 § RF föreskrivna ordningen.

Lagstiftningen enligt 87 § RF omfattar allmän civil- och kriminallag, kriminallag för krigsmakten samt kyrkolag. Enligt särskilda bestämmelser i RF skall den i 87 § föreskrivna ordningen tillämpas i fråga om lagstiftning om högsta domstolens och regeringsrättens sammansättning och tjänstgöring (17, 18 och 22 §§), om lagrådet (21 §), om kvinnas behörighet till prästerlig tjänst (28 §), om tillsättning av prästerlig tjänst (30 §), om svenskt medborgarskap (33 §), om statstjänstemännens rättsställning (36 §) och om monopol (60 §). Även när Kungl. Maj:t enligt 89 § sista punkten RF överlämnar åt riksdagen att gemensamt med Kungl. Maj:t lagstifta i frågor där Kungl. Maj:t i och för sig är behörig att lagstifta ensam skall förfaringsättet i 87 § användas. I praxis har skyldighet dock inte ansetts föreligga att inhämta lagrådets utlåtande i 89 §-fallen.

Avgränsningen av det obligatoriska granskningsområdet är oklar. Delvis beror detta på att uttrycket »allmän civil- och kriminallag» i 87 § RF är svårtolkat. Ursprungligen torde detta uttryck ha syftat på »allmänna lagen», dvs. 1734 års lag. Meningen synes ha varit att 87 § skulle reglera lagstiftningen på alla för medborgarnas inbördes förhållanden centrala och viktiga områden, ett syfte som också på sin tid synes ha legat bakom avgränsningen av lagmaterian i 1734 års lag. Utvecklingen efter år 1809 har inneburit att en lång rad av nya ämnesområden blivit föremål för lagstiftning.

Praxis har ofta vacklat när det gällt att ta ställning till formerna för ny lagstiftning, dvs. om lagstiftningen skulle ske enligt 87 § med samstämmiga beslut av Kungl. Maj:t och riksdag och efter lagrådets hörande, eller enligt 89 § med Kungl. Maj:t som ensam beslutande och utan skyldighet att inhämta lagrådets yttrande. Utvecklingen har i stort sett gått i den riktningen att alternativet med gemensam lagstiftning och inhämtande av lagrådets yttrande fått ökad användning. Huruvida det därvid ansetts att lagmaterian i sig fallit inom tillämplighetsområdet för 87 § eller det i stället förhåller sig så att Kungl. Maj:t enligt 89 § sista punkten delat med sig av sin exklusiva lagstiftningsbefogenhet till riksdagen kan i många fall vara vanskligt att avgöra.

Utänför det obligatoriska granskningsområdet faller emellertid många
1* — *Bihang till riksdagens protokoll 1970. 1 saml. Nr 24*

centrala och viktiga lagar. Bland dem kan nämnas grundlag, som stiftas enligt 81 § RF, kommunallag, som stiftas enligt 57 § andra stycket RF, vallag, som stiftas enligt 49 § 1 mom. RF, och sekretesslag, som stiftas enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen. Hit hör också skatteförfattningarna, vars stiftande inte särskilt regleras i RF i den mån de inte hänförs till kommunallag. Om man bortser från de lagar som enligt 89 § sista punkten RF stiftas av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt, hör det till undantagen att lagrådets yttrande inhämtas över författningsförslag inom det fakultativa granskningsområdet.

Av 21 § RF framgår att endast Kungl. Maj:t är behörig att inhämta lagrådets yttrande. Ur denna synvinkel framstår lagrådet som ett Kungl. Maj:ts organ. Att det är Kungl. Maj:t som hör lagrådet betyder emellertid ingalunda att riksdagen inte får del av dess synpunkter. Den normala gången i ett lagstiftningsärende är att Kungl. Maj:t genom en proposition lägger fram förslag till lagen eller författningen för riksdagen, och enligt 87 § RF skall i så fall lagrådets yttrande fogas vid propositionen. När ett lagförslag utgår från riksdagen är den formella gången att lagrådets yttrande inhämtas först sedan riksdagen har fattat sitt beslut. Det förekommer emellertid inte sällan att vederbörande riksdagsutskott under hand inhämtar lagrådets synpunkter i fall då utskottet vill föreslå ändringar i ett av Kungl. Maj:t framlagt lagförslag.

RF lämnar inga besked beträffande lagrådsgranskningens syfte och karaktär. Några formella hinder för lagrådet att granska ett förslag i hela dess vidd föreligger inte. Enighet torde emellertid råda om att lagrådet bör undvika att gå in i en bedömning av de allmänna politiska grunderna för en tilltänkt lagstiftning.

Beträffande lagrådets organisation gäller enligt 21 § RF att lagrådet skall vara sammansatt av tre justitieråd och en av regeringsrättens lagfarna ledamöter. Kungl. Maj:t kan dock förordna annan lagfaren, skicklig och oväldig person såsom ledamot av lagrådet i stället för ett av justitieråden. Om det behövs, kan Kungl. Maj:t för visst ärende till ledamot av lagrådet förordna ytterligare en för insikt, erfarenhet och redlighet känd person. Om lagrådet skall vara delat i avdelningar, skall de nu nämnda reglerna gälla varje avdelning.

Enligt *lagen (1965:186) om lagrådet* ändrad 1968:57) skall lagrådet bestå av en ordinarie och högst två extra avdelningar. Extra avdelning träder i tjänst efter förordnande av Kungl. Maj:t. Sådant förordnande får meddelas när arbetsbördan i lagrådet kan antas bli särskilt betungande. Kungl. Maj:t bestämmer när extra avdelnings tjänstgöring skall upphöra. När lagrådet arbetar på avdelningar fördelar avdelningarna gemensamt ärendena sinsemellan. Högsta domstolen utser de justitieråd och regeringsrätten de regeringsråd, som skall vara ledamöter av lagrådet, och bestämmer härvid vilken avdelning de skall tillhöra. Lagrådets ledamöter utses för en period

om två år räknat från början av högsta domstolens höstsession (lagrådsperiod). Har Kungl. Maj:t förordnat någon att i justitieråds ställe tjänstgöra som ledamot i lagrådet, bestämmer högsta domstolen vilket justitieråd denne skall ersätta. Om behandlingen av ett ärende inte har avslutats när lagrådsperiod går ut, skall den sittande avdelningens ledamöter slutföra ärendet.

I fråga om behörigheten och skyldigheten att tjänstgöra i lagrådet gäller vissa begränsningar. Justitieråd eller regeringsråd, som under en lagrådsperiod har tjänstgjort i lagrådet minst ett år, får efter periodens slut inte utan särskilda skäl utses att ånyo tjänstgöra där förrän nästa lagrådsperiod har gått ut. Vidare får justitieråd eller regeringsråd, som har uppnått 60 års ålder eller minst 15 år innehaft justitieråds- eller regeringsrådsämbete, inte utan eget samtycke utses att tjänstgöra i lagrådet.

När förordnande inte gäller att extra avdelning av lagrådet skall vara i tjänst, skall justitieråd och regeringsråd, som hör till sådan avdelning, tjänstgöra i den domstol de tillhör. Om Kungl. Maj:t meddelar lagrådet att nya ärenden inte är att vänta, skall justitieråd och regeringsråd, som tillhör lagrådets ordinarie avdelning, under ifrågavarande tid tjänstgöra i den domstol de tillhör, om de inte åtnjuter ledighet. De skall dock delta i behandlingen av brådskande ärende som ankommer på avdelningen.

Sedan den 27 oktober 1969 består lagrådet av en ordinarie och en extra avdelning. F. n. tjänstgör på lagrådets ordinarie avdelning ett f. d. justitieråd, två justitieråd och ett regeringsråd och på den extra avdelningen tre justitieråd och ett regeringsråd.

Lagrådets organisation påverkar indirekt de högsta rättskipande instansernas sammansättning. Högsta domstolen skall enligt *lagen (1946: 879) om högsta domstolens sammansättning och tjänstgöring* (ändrad senast 1968: 58) bestå av 24 justitieråd. Om det behövs på grund av justitieråds tjänstgöring på extra avdelning av lagrådet, får antalet justitieråd ökas till högst 27. När det inte längre finns skäl för ökning skall antalet justitieråd åter bringas ned så snart det kan ske till följd av justitieråds avgång. F. n. är antalet justitieråd 26.

Regeringsrätten skall enligt 1 § *lagen (1909: 38 s. 3) om Kungl. Maj:ts regeringsrätt* (1 § ändrad 1965: 189 och 1968: 59) bestå av 17 regeringsråd. Denna bestämmelse har emellertid tillfälligt satts ur kraft genom *lagen (1967: 64) om tillfällig ökning av regeringsrådets antal* (ändrad 1968: 60). Enligt denna skall regeringsrätten t. o. m. den 30 juni 1971 ha 22 ledamöter. Därefter skall antalet regeringsråd åter bringas ned till 17 så snart det kan ske till följd av regeringsråds avgång.

Historik

Bakgrunden till lagrådsinstitutionen

Lagrådsgranskningen har sina rötter i den rådgivning åt konungen som i gamla tider utövades av riksrådet bl. a. i lagfrågor. I 1772 års regeringsform föreskrevs uttryckligen att konungen i samband med sitt ställningsstagande till lagförslag skulle till protokollet inhämta riksrådets mening. I de fall då lagstiftningsinitiativet utgick från konungen skulle sedan »allt-sammans» överlämnas till riksdagen. Uppgiften att avge yttrande ålåg riksrådet i dess helhet. I riksrådet ingick en särskild avdelning, justitierevisionen, med uppgift att utöva konungens högsta rättskipning.

1789 års förenings- och säkerhetsakt ledde till riksrådets upplösning och därmed till att rådsyttrandena i lagstiftningsärenden försvann. Visserligen inrättades samtidigt högsta domstolen som ersättning för justitierevisionen, men det föreskrevs inte någon motsvarighet till bestämmelsen i 1772 års regeringsform om inhämtande av riksrådets yttrande i lagstiftningsfrågor. Under perioden 1789—1809 förekom det likväl i viss utsträckning att högsta domstolen fick yttra sig i lagstiftningsärenden.

Med 1809 års regeringsform fick den rådgivande verksamheten i lagstiftningsärenden åter fasta former. Uppgiften att avge yttrande till konungen i lagstiftningsfrågor lades nu på det gamla riksrådets båda motsvarigheter i den nya regeringsformen, statsrådet och högsta domstolen. Högsta domstolen fick samtidigt en mer fristående ställning gentemot konungen än den haft under den föregående tjugoårsperioden. I förhållande till riksdagen infördes såväl juridisk som politisk ansvarighet för domstolens ledamöter i likhet med vad som blev fallet med statsrådets ledamöter.

Högsta domstolens befattning med laggranskning svällde med tiden ut till en högst betydande del av domstolens arbetsbörda. Samtidigt ökade tillströmningen av mål till domstolen. På grund härav kom laggranskningen att uppfattas som ett hinder för domstolen att fullgöra sin egentliga uppgift, rättskipningen. I början av 1900-talet uttalades inom domstolen själv, att det var önskvärt att domstolen befriades från laggranskningen. När regeringsrätten inrättades år 1909 flyttades samtidigt laggranskningsuppgifterna från högsta domstolen till det nybildade lagrådet som sammansattes med ledamöter från både högsta domstolen och regeringsrätten.

Området för laggranskningen

Enligt 87 § RF i dess ursprungliga lydelse var konungen skyldig att höra högsta domstolen innan han fattade sitt beslut i en lagstiftningsfråga som gällde allmän civil- eller kriminallag eller kyrkolag. Däremot fanns inte någon föreskrift om att högsta domstolen kunde höras över andra författningsförslag. Under de 100 år som laggranskningen enligt RF låg hos högsta domstolen skedde endast ett par mindre utvidgningar av granskningsområ-

det. Bl. a. jämställdes år 1882 kriminallag för krigsmakten med allmän civil- och kriminallag.

När lagrådet inrättades år 1909 bestämdes lagrådets uppgift så, att lagrådet skulle avge utlåtande över de förslag till stiftande, upphävande, ändring eller förklaring av lagar eller författningar som Kungl. Maj:t överlämnade till lagrådet för detta ändamål. Kungl. Maj:t var emellertid inte skyldig att inhämta lagrådets yttrande över andra slag av lagstiftning än där detta var särskilt föreskrivet. I fråga om området för denna obligatoriska granskning gjordes inte några större ändringar i samband med lagrådets inrättande.

Vid flera riksdagar på 1920-talet väcktes motioner om begränsning av lagrådets kompetens. Motionärerna ville att lagförslag, som gällde frågor av social natur eller som framlagts av lagberedningar eller lagkommissioner med kvalificerad juridisk sammansättning, inte skulle granskas av lagrådet. Motionerna avstyrktes av konstitutionsutskottet (KU 1923: 13, 1924: 13 och 1927: 16) och avlogs av riksdagen. Utskottet framhöll att det inte kunde komma i fråga att skära bort en så viktig lagstiftning som den sociala från lagrådets verksamhetsområde. Som skäl mot förslaget, att sådana lagfrågor som redan hade varit föremål för särskilt kvalificerad beredning skulle undandras lagrådets behandling, anförde utskottet att kravet på enhetlighet i lagstiftningen måste tillerkännas betydelse även i de fall då personer med hög juridisk kompetens hade utfört det förberedande arbetet. Härtill kom svårigheten att på ett tillfredsställande sätt ange, vilka ärenden som på denna grund inte borde hänskjutas till lagrådet.

Vid 1949 och 1954 års riksdagar väcktes motioner, som syftade till att vidga det obligatoriska granskningsområdet. Motionerna avstyrktes av konstitutionsutskottet (1949: 8 och 1954: 9) och avlogs av riksdagen. I sitt vid 1954 års riksdag avgivna utlåtande uttalade utskottet, att vägande skäl visserligen kunde anföras för en viss utvidgning av lagrådets granskningsuppgifter, men hänvisade till ett tidigare uttalande att detta inte borde ske genom ändrade grundlagsregler utan att Kungl. Maj:t från fall till fall fritt bedömde om och i vad mån lag- och författningsfrågor som inte tillhör det obligatoriska granskningsområdet likväl vore av den beskaffenhet att de borde remitteras till lagrådet.

Vid 1962 års riksdag begärdes i motioner utredning om lämpliga former för en utvidgad granskning från juridisk synpunkt av författningsförslag över vilka lagrådets yttrande inte inhämtades. Konstitutionsutskottet avstyrkte i sitt av riksdagen godkända utlåtande (KU 1962: 8) bifall till motionerna. Utskottet erinrade om att departementens tillgång till för lagstiftningsarbete skolade jurister förstärkts och att det i statsverkspropositionen till 1962 års riksdag hade föreslagits ytterligare förstärkningar i detta hänseende. Därmed hade förutsättningarna ökat väsentligt

för att författningsförslagen skulle kunna få en från juridisk synpunkt tillfredsställande utformning. Härtill kom att Kungl. Maj:t grundlagsenligt var oförhindrad att inhämta lagrådets yttrande även över författningsförslag utanför det obligatoriska granskningsområdet. En lagstadgad utvidgning av lagrådets granskningsområde kunde emellertid med hänsyn till lagrådets arbetsbelastning antas aktualisera frågan om en annan organisation av lagrådet. Frågan om lydelsen av RF:s bestämmelser angående lagrådet var emellertid under prövning av författningsutredningen. Utskottet erinrade avslutningsvis om att författningsförslagen underkastades en granskning också i riksdagen från såväl materiell som formell synpunkt. Utskottet ansåg sig med hänsyn till dessa förhållanden sakna anledning att tillstyrka motionerna.

Författningsutredningen föreslog i sitt slutbetänkande »Sveriges statsskick» (SOU 1963: 16 och 17) inte någon principiell ändring av systemet med ett obligatoriskt och ett fakultativt granskningsområde. Där emot föreslogs betydande ändringar beträffande avgränsningen av det obligatoriska granskningsområdet. Detta skulle omfatta dels grundlag, dels huvuddelen av de författningar som skulle utfärdas i form av annan lag. De närmare reglerna om i vilka fall bestämmelser skulle utfärdas i form av lag gavs huvudsakligen i 7 kap. 2 § i utredningens förslag till regeringsform. Enligt 7 kap. 6 § skulle lagrådsgranskning vara obligatorisk i fråga om lag i ämnen »som i 2 § första eller andra stycket sägs». I 2 § första stycket föreskrevs att bestämmelser om svenskt medborgarskap, om enskildas egendom och inbördes förhållanden, om brott och påföljd för brott, om rättegångsförfarandet, om värnplikt och annan tjänsteplikt och om åligganden i övrigt för kommuner eller enskilda fick ges endast i lag. Mindre ingripande bestämmelser i dessa ämnen fick dock beslutas av regeringen eller i vissa fall av annan myndighet i annan författning än lag. I 2 § andra stycket föreskrevs att också bestämmelser om grunderna för den kommunala organisationen och verksamheten (kommunallag) skulle ges i lag.

Enligt utredningens förslag skulle emellertid normgivningen ske i form av lag även i vissa andra fall än de nu angivna. I 7 kap. 2 § tredje stycket upptogs sålunda en erinran om att det i den föreslagna regeringsformen och i tryckfrihetsförordningen fanns ytterligare föreskrifter om att bestämmelser i vissa ämnen skulle ges i lag. Härmed avsågs bl. a. en föreskrift i 8 kap. 1 § i förslaget till regeringsform att skatt inte fick beslutas annorledes än genom lag eller, såvitt angick skatt för att täcka kommuns medelsbehov, med stöd av lag. I de nu åsyftade fallen skulle alltså lagrådsyttrande inte vara obligatoriskt.

Vid remissbehandlingen fick författningsutredningens förslag att utvidga det obligatoriska granskningsområdet ett positivt mottagande. Åtskilliga remissorgan förordade ytterligare utvidgning. Härvid tog önskemålen

främst sikte på skattelagstiftningen, men även annan lagstiftning, såsom vallagstiftning och lagstiftning om förvaltningsförfarandet, nämndes i sammanhanget.

Innebörden av författningsutredningens förslag till avgränsning av det obligatoriska granskningsområdet är som redan framhållits beroende av hur begreppet lag närmare preciseras. Utredningens förslag till sådan precisering mötte mer eller mindre hård kritik av ett mycket stort antal remissinstanser. Särskilt kritiska var bl. a. högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter samt de hovrätter som hördes i ärendet. En huvudlinje i kritiken var att reglerna om de ämnen i vilka normgivningen skulle ske i form av lag var alltför oprecisa och därför lämnade ringa vägledning för tillämpningen. Samtidigt framhölls i några yttranden att det inte torde vara möjligt att utforma exakta och uttömmande bestämmelser, som går ut på att i förväg fördela normgivningsmakten mellan Kungl. Maj:t och riksdag.

Vid 1968 års riksdag väcktes motioner om inrättande av ett särskilt skattelagråd. Riksdagen avslog motionerna i enlighet med konstitutionsutskottets avstyrkande utlåtande (KU 1968: 26). Som motivering för avstyrkandet hänvisade utskottet till pågående utredningsarbete i lagrådsfrågan.

Laggranskningens syfte och karaktär

1800-talets praxis återspeglar i viss mån motstridiga uppfattningar om syftet och karaktären av högsta domstolens laggranskning. Redan under de första årtiondena efter RF:s tillkomst framträdde inom högsta domstolen själv den uppfattningen att domstolens uppgift var begränsad till de i egentlig mening juridiska frågorna. Å andra sidan lämnar högsta domstolens praxis under 1800-talet åtskilliga belägg för att domstolen i sina yttranden anlagt synpunkter av samma slag som statsrådet. Särskilt 1860- och 1870-talens granskningsverksamhet innehåller talrika exempel på yttranden med starkt politisk prägel.

Vid lagrådets inrättande gjorde chefen för justitiedepartementet i propositionen (prop. 1908: 37, s. 40) ett uttalande som ger en antydning om hans syn på karaktären av det blivande lagrådets granskningsverksamhet. Enligt detta uttalande, som inte föranledde någon erinran från riksdagens sida, var högsta domstolens granskningsverksamhet att betrakta som den säkraste borgen inte bara för lagarnas praktiska tillämplighet utan för upprätthållandet av enhet och konsekvens i lagstiftningen, »för bevarandet av vad i den svenska rätten är egenartat och värdefullt».

De uttalanden som finns från senare årtionden ger vid handen att uppfattningarna om lagrådsgranskningens syfte och karaktär fortlöpande förändrats i riktning mot att lagrådet såvitt möjligt bör undvika att uttala sig i politiska frågor. Detta kan utläsas både av uttalanden från statsmakternas sida, av lagrådets egna yttranden över vissa lagförslag och av

författningsutredningens slutbetänkande och remissyttrandena över detta.

Konstitutionsutskottet ansåg sig år 1949 i utlåtande över en motion om utvidgning av lagrådets granskningsverksamhet kunna konstatera (KU 1949: 8) att enighet rådde om att lagrådets granskning inte borde omfatta lagförslagets allmänna politiska grunder utan uteslutande ägnas deras juridiska sida. Enligt utskottets uppfattning låg lagrådsgranskningens betydelse i att de remitterade lagförslagen fick en från juridisk synpunkt tillfredsställande utformning. Denna granskning hade enligt utskottet bidragit till att i allmänhet vidmakthålla det inre sammanhanget i lagstiftningen. Detta uttalande har sedermera bekräftats både år 1954 och år 1962 (KU 1954: 9 och 1962: 8).

Författningsutredningen (SOU 1963: 17 s. 358) anslöt sig uttryckligen till konstitutionsutskottets uttalande från år 1949 angående lagrådsgranskningens syfte och karaktär.

En genomgång av hur lagrådet självt sett på sin granskningsuppgift har inte gjorts annat än i form av stickprov i utlåtanden där det funnits skäl att förmoda att lagrådet haft anledning att överväga om dess utlåtande borde begränsas till den mera juridiska sidan av det föreliggande förslaget.

I sitt utlåtande över 1938 års förslag till semesterlag (prop. 1938: 286) uttalade lagrådet att det inte ansett sig kunna eller böra uttala något omdöme i den vid lagstiftningsärendets behandling avgörande frågan om den föreslagna lagstadgade tvåveckorssemestern låg inom gränserna för det ekonomiskt möjliga eller tillrädliga. Liknande uttalanden har gjorts av lagrådet även i andra sammanhang, t. ex. år 1959 i utlåtandet över förslaget till lag om försäkring för allmän tilläggs pension (prop. 1959: 100).

Emellertid finns det också exempel på att lagrådet inte velat begränsa sig till en snävt juridisk granskning av framlagda lagförslag. I utlåtanden över två lagförslag angående införande av åtta timmars arbetsdag, som behandlades av 1919 års riksdagar (se prop. nr 247 till 1919 års lagtima riksdag s. 113 ff och prop. nr 4 till 1919 års urtima riksdag s. 33 ff), avstyrkte lagrådet den föreslagna reformen under åberopande bl. a. av samhällsekonomiska skäl.

Lagrådet avstyrkte år 1936 förslaget till lag om förenings- och förhandlingsrätt (se prop. 1936: 240 s. 126 ff) på skäl som närmast tog sikte på lagstiftningens materiella innehåll. Sålunda ansåg lagrådet, i motsats till vad som hade förordats i lagrådsremissen, dels att en lagstiftning om förenings- och förhandlingsrätt inte borde genomföras innan frågan om en avtalslagstiftning som allsidigt behandlade frågan om de privatanställdas rättsställning hade prövats, dels att frågan om skydd mot organisations tvång inte borde lämnas utanför en lagstiftning om skydd för föreningsrätten, dels att det inte var lämpligt att på förslaget sätt reglera föreningsrätten utan att ta upp den mer omfattande frågan om en enhetlig lagstiftning angående ekonomiska stridsåtgärder. Förslaget i lagrådsremissen vid-

hölls emellertid i allt väsentligt i propositionen trots lagrådets invändningar.

I ett utlåtande år 1949 över ett förslag om utvidgning av kommuns möjligheter att genom expropriation förvärva mark för bostadsbebyggelse (se prop. 1949: 184), invände lagrådet mot det remitterade förslaget bl. a. att det stred mot den allmänna rättsuppfattningen och att det innebar en radikal förändring i den enskilde jordägarens ställning, »i det att den relativa trygghet, som jordäganderätten hittills inneburit, bleve till väsentlig del tillspillogiven». Lagrådet, som befarade ett kommunalt markmonopol, ansåg sig kunna tillstyrka förslaget endast under förutsättning att det omarbetades väsentligt. Lagrådets invändningar föranledde inte departementschefen att frånfalla någon av huvudpunkterna i förslaget. Beträffande lagrådets uttalanden om förslagets innebörd i stort och dess förhållande till den allmänna rättsuppfattningen framhöll departementschefen bl. a. att det inte var möjligt att fatta ståndpunkt enbart på juridisk grundval utan att bedömningen ytterst måste grundas på politiska uppfattningar, t. ex. i vad mån eller på vad sätt äganderätten till tomtmark borde få inverka på tätorternas utveckling eller hur omfattande uppgifter som borde läggas på kommunerna och andra samhällseliga organ i syfte att trygga medborgarnas bostadsförsörjning.

Ett annat exempel på att lagrådet inte alltid begränsar sig till en strikt rättslig granskning är dess utlåtande år 1955 över ett förslag om utvidgad arvsrätt för barn utom äktenskap. I polemik mot föredragande departementschefens påstående att rättvisesynpunkter krävde att utomäktenskapliga barn likställdes med barn i äktenskap uttalade lagrådet (prop. 1958 A: 144) att olikheten i fråga om arvsrätt mellan dessa båda kategorier av barn knappast var oförsvarlig från principiell och etisk synpunkt. I varje fall fordrades enligt lagrådet ändringar i gällande regler om faderskap till barn utom äktenskap och om efterlevande makens ekonomiska ställning innan barn utom äktenskap generellt kunde få arvsrätt efter fader och fädernefränder. Föredragande departementschefen tillbakavisade visserligen lagrådets principiella invändning men arvsrättsreformen sköts på framtiden i avbidan på resultatet av vissa ytterligare utredningar.

Laggranskningens organisation

Högsta domstolens laggranskning utfördes till en början liksom domstolens rättskipande verksamhet in pleno, dvs. med tolv ledamöter. När domstolen år 1860 delades upp på avdelningar gjordes ingen skillnad mellan avdelningarna i fråga om befattning med laggranskningen.

Vid lagrådets inrättande år 1909 bestämdes att lagrådet skulle bestå av tre justitieråd och ett regeringsråd. Om det prövades nödvändigt, fick Kungl. Maj:t för visst ärende förordna ytterligare »en för in-2* — Bihang till riksdagens protokoll 1970. 1 saml. Nr 24

sikt, erfarenhet och redlighet känd man». Förslaget att flytta över laggranskningsuppgifterna till lagrådet hade lagts fram i prop. 1908: 37, som också innehöll förslag om inrättande av regeringsrätten. Enligt propositionen skulle lagrådet bestå av tre ledamöter, varav två justitieråd och ett regeringsråd, vilka skulle förordnas att tjänstgöra i lagrådet för viss tid. För behandling av särskilt ärende av större vikt skulle kunna utses högst tre extra ordinarie bisittare. Riksdagen följde emellertid inte propositionen utan antog i enlighet med konstitutionsutskottets förslag (KU 1908: 10) de regler om lagrådets sammansättning som sedermera kom att gälla.

Under 1920-talet framfördes i olika motioner förslag om att ändra lagrådets sammansättning. Bl. a. kom den tanken därvid till uttryck att ytterligare ett lagråd borde inrättas eller att antalet ledamöter i lagrådet borde utökas. I en inom justitiedepartementet år 1926 verkställd utredning föreslogs att laggranskningen skulle återföras till högsta domstolen. Inte något av dessa förslag ledde till lagstiftning (KU 1920: 47, 1927: 16 och 1928: 23). En redogörelse för 1926 års utredning finns i prop. 1964: 140.

Författningsutredningen (SOU 1963: 17 s. 359) föreslog att sammansättningen av lagrådet inte skulle anges på annat sätt i grundlag än att det i RF fastslogs, att i lagrådet skulle tjänstgöra ledamöter av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen (regeringsrätten). Förslaget inrymde sålunda en möjlighet för lagrådet att arbeta på avdelningar. Den då gällande lagen om tjänstgöring i lagrådet borde enligt utredningen byggas ut och innehålla bestämmelser om antalet ledamöter i lagrådet. Utredningen ansåg det inte påkallat att bibehålla möjligheten att för visst ärende till ledamot av lagrådet förordna ytterligare en person. Om skattelag skulle granskas av lagrådet, ansåg utredningen att majoriteten av dem som utförde granskningen borde hämtas från högsta förvaltningsdomstolen.

Frågan om lagrådets organisation togs upp i en inom justitiedepartementet den 30 augusti 1963 upprättad promemoria (stencilerad). I denna framhölls, att arbetsläget i lagrådet hade blivit sådant att den då förestående ökningen av lagstiftningsaktiviteten skulle medföra stockning i laggranskningsarbetet. En reform i syfte att på ett eller annat sätt underlätta laggranskningsarbetet ansågs därför oundgängligen nödvändig. Enligt promemorian borde man inte inskränka lagrådets kompetensområde med hänsyn till det oomtvistliga värdet av lagrådsgranskningen. I stället föreslogs en förstärkning av lagrådets personella resurser, så att vid behov en dubblering av lagrådet kunde ske. Enligt förslaget skulle lagrådet alltjämt bestå av ledamöter från de högsta rättskipande organen. Det borde dock eftersträvas att dessa i minsta möjliga mån stördes i sin dömande verksamhet. I promemorian diskuterades två alternativ till lagrådets organisation. Enligt det ena skulle lagrådet normalt arbeta på en avdelning. Vid behov skulle ytterligare ett justitieråd och ett regeringsråd träda in i lagrådet och detta delas upp på två avdelningar, vardera bestående av två justitieråd och ett regeringsråd. Dessutom skulle

varje avdelning tillföras ytterligare en ledamot, som skulle utses av Kungl. Maj:t och rekryteras utanför högsta domstolen och regeringsrätten. Enligt det andra alternativet skulle lagrådet bestå av en ordinarie och en extra avdelning med vardera två justitieråd och ett regeringsråd, varvid den extra avdelningen trädde i verksamhet efter Kungl. Maj:ts förordnande när ärendenas omfattning krävde det. I promemorian förordades det senare alternativet. Någon ändring beträffande möjligheten att i särskilt ärende adjungera ytterligare en ledamot med speciella insikter föreslogs inte.

I remissyttrandena över departementspromemorian godtogts i princip tanken att åstadkomma en förstärkning av kapaciteten för laggranskning genom att lagrådet bereddes möjlighet att arbeta på två avdelningar. Majoriteten av högsta domstolens ledamöter framhöll emellertid att en dubbling av lagrådet borde bli en undantagsföreteelse, avsedd för perioder av dittills knappast känd lagstiftningsaktivitet. Ett genomgående drag i remissyttrandena var att man ansåg att de fasta ledamöterna på en lagrådsavdelning borde uteslutande eller huvudsakligen hämtas från högsta domstolen och regeringsrätten. I övrigt var meningarna om lagrådets organisation delade. I flera yttranden, i synnerhet dem från högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter, betonades vikten av att ledamotsantalet i de båda högsta instanserna inte ökades eller i vart fall ökades endast i ringa grad.

I proposition nr 140 till 1964 års riksdag föreslogs sådana ändringar i RF att lagrådet skulle kunna vara delat i avdelningar. Enligt förslaget skulle lagrådet eller, om lagrådet var delat i avdelningar, lagrådsavdelning bestå av tre justitieråd och ett regeringsråd. Kungl. Maj:t skulle emellertid ha möjlighet att i stället för ett av justitieråden förordna annan lagfaren, skicklig och oväldig person att tjänstgöra som ledamot av lagrådet resp. av lagrådsavdelning. Möjligheten att för behandlingen av visst ärende anlita en extra ledamot skulle behållas.

I propositionen anförde föredragande departementschefen att lagrådets sammansättning dittills visat sig ändamålsenlig och effektiv. Med hänsyn därtill och till kommande lagförslags storlek och svårighetsgrad borde antalet ledamöter, som obligatoriskt skulle delta i granskningen även i fortsättningen bestämmas till fyra. I enlighet med konstitutionsutskottets tillstyrkande utlåtande (KU 1964: 19) antog riksdagen propositionsförslaget till de nämnda grundlagsändringarna som vilande.

1965 års riksdag antog slutligt det vilande förslaget till ändring i RF:s bestämmelser om lagrådet (KU 1965: 19, rskr 162). Vid samma riksdag antogs en ny lag om lagrådet, enligt vilken lagrådet skulle utgöras av en ordinarie avdelning och en extra avdelning. Den extra avdelningen skulle träda i tjänst endast när Kungl. Maj:t hade förordnat därom (prop.

¹ En utförlig redogörelse för remissyttrandena finns i prop. 1964: 140 s. 68—81.

1965: 27, 1LU 16, rskr 157). Den extra lagrådsavdelningen trädde i tjänst den 1 oktober 1965.

Vid 1968 års riksdag beslöts lagändringar som möjliggjorde ytterligare utökning av lagrådet. Ändringen innebar att lagrådet skulle kunna arbeta på tre avdelningar, en ordinarie och högst två extra avdelningar. Bakgrunden till förslaget var den ständigt ökande lagstiftningsaktiviteten. Föredragande departementschefen betecknade i propositionen (prop. 1968: 15) utökningen som en provisorisk åtgärd i avbidan på en långsiktig lösning.

I sitt yttrande över förslagen till de nämnda lagändringarna anförde lagrådet att utvidgningen var ägnad att medföra olägenheter, som berörde både högsta domstolen och regeringsrätten men som gjorde sig särskilt gällande beträffande högsta domstolen. Olägenheterna hängde väsentligen samman med att en förhållandevis stor del av de båda domstolarnas ledamöter skulle komma att tas i anspråk för annan verksamhet än den primära, dvs. rättsskipningen, om det inrättades en tredje lagrådsavdelning. Sålunda skulle det inte kunna undvikas att drygt en fjärdedel av antalet ledamöter i högsta domstolen kom att vid varje särskilt tillfälle vara avdelad för den sekundära uppgiften, laggranskningen. Att justitieråden i avsevärt ökad utsträckning kom att fjärmas från den rättskipande verksamheten innebar fara för att deras kontakt med rättspraxis och möjligheter till överblick över rättspraxis minskades. Vidare kunde invändas att en utvidgning av lagrådet tvingade fram en ökning av antalet ledamöter i högsta domstolen och regeringsrätten som inte var önskvärd med hänsyn till att den var ägnad att motverka enhetlighet och konsekvens i prejudikatbildningen. Lagrådet ansåg därför att inrättandet av en tredje lagrådsavdelning svårligen skulle kunna godtas, om förslaget syftade till en utvidgning av bestående karaktär. Emellertid förutsatte lagrådet att frågan om laggranskningen snarast skulle få en mera långsiktig lösning och ville med hänsyn till behovet av omedelbara åtgärder inte sätta sig emot att en tillfällig utvidgning genomfördes.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande i ämnet (1LU 1968: 14) understök första lagutskottet att man så snart som möjligt borde försöka finna en lösning av laggranskningsfrågan som kunde 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.

De vid 1968 års riksdag beslutade lagändringarna trädde i kraft den 1 april 1968. Den andra extra avdelningen av lagrådet inrättades den 16 april 1968. På grund av nedgång i lagrådets arbetsbörda har denna avdelning dragits in fr. o. m. den 27 oktober 1969.

1968 års riksdag har, som tidigare nämnts, också behandlat ett motionsförslag om inrättande av ett skattelagråd. Förslaget avslogs av riksdagen (KU 1968: 26).

Departementspromemorian

I promemorian framhålls inledningsvis att den svenska lagstiftningsproceduren kännetecknas av stor grundlighet. Den hos oss vanliga metoden att låta Kungl. Maj:ts och riksdagens slutliga ställningstaganden i lagstiftningsärenden föregås av vidlyftiga utredningar genom kommittéer, remissbehandling, departemental beredning, särskild författningsgranskning genom två konsultativa statsråd och lagrådsgranskning är internationellt sett unik. Motsvarighet till det svenska lagrådet finns endast i Finland.

I promemorian erinras vidare om att formerna för lagstiftningsarbetet inte har ändrats i sina huvuddrag trots att efterkrigstidens politiska, sociala, ekonomiska och tekniska utveckling ställt statsmakterna inför allt fler och större lagstiftningsuppgifter. Arbetsbördan har hittills kunnat bemästras genom personalförstärkningar och organisatoriska ändringar som inte rubbat lagstiftningsprocedurens grundmönster. Antalet kommittéer med lagstiftningsuppdrag har successivt ökat. Departementens och statsrådsberedningens arbetsenheter för lagstiftningsärenden har byggts ut kraftigt. I riksdagen har konstitutionsutskottets och lagutskottens kanslier förstärkts, och beslut har fattats om inrättande fr. o. m. år 1971 av ett fjärde lagutskott. Lagrådet har förstärkts genom två reformer som båda har genomförts under 1960-talet. År 1965 dubblerades lagrådet, och år 1968 delades arbetet i lagrådet upp på tre avdelningar.

I fråga om utgångspunkterna för promemorian anges först och främst att övervägandena om en ändamålsenligare ordning beträffande laggranskningen bör kunna begränsas till att gälla frågan om hur lagrådsverksamheten lämpligen skall vara utformad och avgränsad i framtiden. Enligt promemorian kan det i och för sig synas naturligt att börja med den grundläggande frågan om det numera över huvud taget finns behov av en särskild fristående institution för laggranskning. Den upprustning som har skett av regeringens och riksdagens egna organ för lagstiftning skulle kunna utgöra motiv för en omprövning. Det står emellertid klart att lagrådets verksamhet omfattas med förtroende och uppskattning på skilda håll. Riksdagen har vid flera tillfällen uttalat att lagrådsgranskningen är ett värdefullt inslag i lagstiftningsproceduren. Samma uppfattning har kommit till uttryck bl. a. i författningsutredningens slutbetänkande och i remissyttranden över betänkandet.

I promemorian slås härfter fast vissa fasta utgångspunkter för övervägandena. En sådan gäller behovet av flexibilitet i lagrådets verksamhet. Nya grundlagsbestämmelser om lagrådet måste vara konstruerade så att laggranskningen inte verkar dämpande på reformtakten i samhället. Det är visserligen viktigt att lagarna är väl genomarbetade, men formerna för laggranskningen får inte vara så stela eller tunga att lagstiftningen riskerar att förlora i effektivitet som instrument för reformarbetet.

Den utveckling som har ägt rum under 1960-talet understryker enligt promemorian kraftigt behovet av flexibilitet i lagrådets verksamhet. Arbetsbelastningen på lagrådet har ökat i hastigt tempo. Man kan visserligen förutse en viss lättnad i lagrådets arbetsbörda sedan arbetet på en ny jordabalk och en ny fastighetsbildningslagstiftning har förts i hamn. Men det kan också redan konstateras att dessa lagverk ganska snart kommer att följas av nya stora reformer på andra rättsområden. Någon återgång till de förhållanden som rådde under 1960-talets första hälft och tidigare kan man inte räkna med. Tvärtom måste man utgå från att det i framtiden kan komma perioder då inte heller tre lagrådsavdelningar skulle ha tillräcklig kapacitet för att avverka granskningen av alla förslag som enligt gällande bestämmelser obligatoriskt skall göras till föremål för lagrådsbehandling.

Enligt promemorian kan önskemål om ökad flexibilitet i lagrådets verksamhet i princip tillgodoses genom ändringar beträffande lagrådets organisation eller arbetsuppgifter eller genom en kombination av ändringar i dessa hänseenden. Variationsmöjligheterna är emellertid begränsade, om man vill bevara lagrådets anknytning till de båda högsta dömande instanserna. Man måste undvika att dra bort alltför många justitieråd och regeringsråd från dömande verksamhet, och ledamotsantalet i högsta domstolen och regeringsrätten kan inte utan olägenhet ökas i takt med lagstiftningens expansion. I promemorian erinras härvid om att det i lagstiftningsärendet om utvidgning av lagrådsorganisationen år 1968 rådde enighet om att ordningen med tre lagrådsavdelningar i den sammansättning som nu är föreskriven i RF skulle vara till skada för rättskipningen om den blev bestående. Enligt promemorian är det mot bakgrund av vad som då uttalades från statsmakternas sida tydligt att en översyn av gällande bestämmelser om lagrådet bör utmynna i en konstruktion som lättar trycket på högsta domstolen och regeringsrätten och gör att laggranskningsuppgifterna kan klaras utan att man engagerar lika många justitieråd och regeringsråd som det behövs för tre lagrådsavdelningar enligt nuvarande ordning.

För att man genom organisatoriska förändringar skall kunna minska behovet att anlita justitieråd och regeringsråd för laggranskning fordras enligt promemorian att man antingen minskar lagrådsavdelningarnas storlek eller också vidgar möjligheterna att använda andra än ledamöter i de högsta dömande instanserna för granskningsuppgifter.

Att göra lagrådsverksamheten tillräckligt flexibel genom ändringar i bestämmelserna om lagrådets sammansättning innebär emellertid enligt promemorian svårigheter. Det visar tydligt diskussionen i samband med grundlagsändringarna 1964/65, som öppnade möjlighet för Kungl. Maj:t att låta lagrådet arbeta på avdelningar. Det fanns då betänkligheter mot att lagrådet skulle arbeta på två avdelningar. När promemorian kom till, fanns det tre avdelningar, och man måste enligt promemorian räkna med möjligheten att

det i framtiden kan komma perioder då man skulle behöva ännu fler lagrådsavdelningar.

Om man vill ändra bestämmelserna om lagrådets sammansättning torde det enligt promemorian inte finnas något annat val än att minska antalet justitieråd som tjänstgör i lagrådet antingen genom att minska antalet ledamöter på varje avdelning från fyra till tre eller genom att rekrytera ytterligare en av ledamöterna utanför kretsen av justitieråd och regeringsråd. De problem som kan uppkomma för regeringsrätten till följd att laggranskningsverksamheten expanderar löser man dock inte på detta sätt.

Mot reformer av angivet slag kan enligt promemorian invändas att de i viss mån ändrar lagrådets karaktär. Det brukar sägas att lagrådets sammansättning är en garanti för en nyttig växelverkan mellan lagstiftningen och rättskipningen i högsta instans. Ett lagråd, där t. ex. hälften av ledamöterna utses av Kungl. Maj:t bland andra kategorier av jurister än justitieråd och regeringsråd, är någonting annat än den representation för högsta domstolen och regeringsrätten som lagrådet är avsett att utgöra. Dessutom är organisationen av lagrådet inte enbart en fråga om att begränsa behovet av att anlita justitieråd och regeringsråd för laggranskningsuppgifter. Lagrådsgranskningens kanske viktigaste funktion är att bidra till enhetlighet i lagstiftningen. Från den synpunkten går den nuvarande ordningen med tre lagrådsavdelningar inte fri från invändningar, och olägenheterna skulle givetvis bli mera framträdande om man i framtiden blev tvungen att inrätta en fjärde lagrådsavdelning.

Enligt promemorian är alltså utrymmet för ytterligare organisatoriska reformer beträffande lagrådet i praktiken snävt begränsat. Man når snart en punkt där det blir ofrånkomligt att ta upp frågan om lagrådets fortsatta existens som en från regering och riksdag fristående institution. En förstärkt intern juridisk granskning av lagförslagen inom regeringens kansli eller hos riksdagsutskotten kan vara ett bättre alternativ än ett lagråd med en starkt splittrad sammansättning och arbetet uppdelat på tre eller fyra avdelningar. Ett annat alternativ till ett omorganiserat lagråd skulle kunna vara ett system där vissa viktiga lagar remitteras till högsta domstolen eller regeringsrätten innan de föreläggs riksdagen. Utgångspunkten för promemorian är emellertid att lagrådet inte bör avskaffas, om det går att finna medel att i rimlig utsträckning tillvarata det särskilda värde som anses ligga i lagrådsinstitutionen. Om man inte kan nå målet genom organisatoriska ändringar, får man i stället pröva möjligheterna att lösa problemen genom en mer ändamålsenlig reglering av lagrådets arbetsuppgifter än f. n.

Slutsatsen i promemorian beträffande lagrådets organisation blir att man bör behålla de nuvarande sammansättningsreglerna. Reformen beträffande arbetsuppgifterna bör inriktas på en sådan lättnad i arbetsbördan att det inte behövs mer än högst två lagrådsavdelningar. Behöver lagrådet inte vid

någon tidpunkt arbeta på mer än två avdelningar, torde enligt promemorian antalet ledamöter i högsta domstolen kunna minska från 27 till 25 och antalet ledamöter i regeringsrätten från 22 till 21.

Vad härefter gäller möjligheterna att genom begränsning av lagrådets arbetsuppgifter uppnå önskad flexibilitet i lagrådsverksamheten framhålls i promemorian att det är naturligt att regeringen skall ha rätt att remittera vilket författningsförslag som helst till lagrådet. Mot 21 § RF finns det enligt promemorian inte något att erinra. Däremot finns anledning att se närmare på de bestämmelser i RF som föreskriver obligatorisk lagrådsgranskning. Den nuvarande avgränsningen av det obligatoriska granskningsområdet är otidsenlig och delvis irrationell.

Det kan enligt promemorian i och för sig vara av värde att ha kvar bestämmelser i RF som garanterar att vissa lagar blir föremål för den noggranna rättsliga kontroll som lagrådsgranskningen innebär. Men en förutsättning måste i så fall vara att man lyckas konstruera bestämmelserna så att de leder till ett urval som är ändamålsenligt och samtidigt så pass begränsat att det inte behöver befaras att reformtakten i samhället skall dämpas på grund av bristande tid för behandling av lagförslag i lagrådet. De avvägningar som behövs måste göras med utgångspunkt från en principiellt och praktiskt hållbar uppfattning om lagrådets funktion och om betydelsen av lagrådets verksamhet i olika hänseenden och sammanhang.

I promemorian erinras om att det i princip torde råda enighet om att lagrådet har en strikt juridisk uppgift och inte en politisk. Riksdagen har sålunda uttalat att lagrådsgranskningen inte bör omfatta lagförslagens allmänna politiska grunder utan uteslutande ägnas åt den juridiska sidan av förslagen. Enligt promemorian är emellertid bilden av lagrådets verksamhet inte så konturskarp som detta uttalande kan ge anledning att förmoda. I lagrådets granskning av ett remitterat lagförslag ingår kontroll av att förslaget sakliga innehåll kommit till uttryck i lagtexten på ett adekvat sätt, att den tekniska metod som valts för att förverkliga förslaget syften är ändamålsenlig, att olika regler i förslaget korresponderar med varandra och att förslaget i dess helhet passar in i rättsordningen i övrigt. Inte sällan drar lagrådet fram i ljuset svårigheter, som kan uppkomma i tillämpningen, och ger anvisningar på hur svårigheterna kan lösas. En granskning av detta slag för i regel inte in på politiskt omstridda frågor. Det har emellertid förekommit att lagrådet avstyrkt eller föreslagit ändringar i kontroversiella lagförslag med motiveringar som haft en klart politisk innebörd. Detta torde dock under de senaste decennierna ha blivit alltmer sällsynt. Enligt promemorian stämmer i det stora hela lagrådets verksamhet väl överens med den funktion som lagrådet bör fylla i lagstiftningsproceduren enligt riksdagen nyss angivna uppfattning.

I promemorian framhålls att den granskning av det slag som förekommer i lagrådet kan vara värdefull i fråga om författningar inom vilket rättsom-

råde som helst. Behovet av att höra lagrådets synpunkter varierar emellertid med en rad olika omständigheter. Enligt promemorian är det av särskild betydelse att få en extra noggrann kontroll av lagtexten när ett förslag innehåller juridiska nyskapelser, är tekniskt invecklat eller har många förgreningar över till annan lagstiftning. Detsamma gäller i sådana fall då ett departementsförslag innefattar en genomgripande bearbetning av ett tidigare remitterat kommittéförslag. Av naturliga skäl blir utbytet av lagrådets granskning i allmänhet störst när lagförslagen ligger inom rättsområden som lagrådets ledamöter är särskilt förtrogna med från sin dömande verksamhet.

I promemorian erinras om att författningsutredningen i sitt förslag till ny regeringsform gjorde ett försök att i sina bestämmelser om lagrådsgranskning fånga in sådana författningar som är av särskild vikt från rätts-säkerhetssynpunkt eller annars har en central plats i rättssystemet. Enligt promemorian ligger det nära till hands att lagrådets verksamhet i första hand bör koncentreras till sådan lagstiftning. Denna tanke är emellertid svår att översätta i praktiskt hanterliga regler. Gränserna blir lätt godtyckliga och suddiga. Remisskritiken över författningsutredningens förslag bekräftar svårigheterna. Enligt promemorian kan mot författningsutredningens förslag också från principiell synpunkt invändas att obligatorisk lagrådsgranskning inte står i full överensstämmelse med uppfattningen att lagrådet har en strikt juridisk och inte en politisk uppgift. Ett lagförslag, som innehåller mycket ingripande bestämmelser och därför enligt författningsutredningen obligatoriskt borde underställas lagrådet, kan ändå vara juridiskt relativt okomplicerat. I promemorian ges en rad exempel på detta, såsom förkortning av den lagstadgade arbetstiden, höjning av ersättningsnivån inom den allmänna pensioneringen, begränsning av kretsen av arvsberättigade samt avkriminalisering av ett förfarande som inte längre anses straffvärt. Oberoende av vilket ämne ett lagförslag behandlar finns det enligt promemorian knappast motiv för ett ovillkorligt krav på att det politiska ställningstagandet skall föregås av lagrådsbehandling, om förslagets juridiska innebörd och konsekvenser är tämligen lätta att överblicka. Praktiskt torde detta dock inte vara något stort problem. Förslag som inte rymmer några lagtekniska eller andra rättsliga komplikationer påverkar inte lagrådets arbetsbörda i nämnvärd grad.

I promemorian framhålls att svårigheterna att göra ett urval av ämnen som bör hänföras till ett fast granskningsområde blir större ju mer man måste begränsa detta område för att undvika överbelastning på lagrådet. De önskemål som framförts av författningsutredningen och i motioner i riksdagen om utvidgning av den obligatoriska lagrådsgranskningen till nya rättsområden är enligt promemorian inte realistiska. Tvärtom måste man göra en ganska hårdhänt begränsning, om man skall vara säker på att arbetet kan klaras med två lagrådsavdelningar. Det är, anför det vidare,

inte möjligt att nå en ändamålsenlig lösning bara genom att ta bort vissa av de ämnen som författningsutredningen hade med i sina bestämmelser om lagrådsgranskningen. Man får i stället försöka finna åtminstone delvis nya indelningsgrunder. Med utgångspunkt från tanken på ett växelspel mellan lagstiftningen och rättskipningen i högsta instans skulle det mest närliggande vara att lagrådsgranskningen gjordes obligatorisk beträffande en större eller mindre del av de lagar som hänför sig till rättsområden inom vilka högsta domstolen och regeringsrätten svarar för prejudikatbildningen. Det synes emellertid ofrånkomligt att den närmare gränsdragningen blir godtycklig. En olägenhet kommer man aldrig ifrån. Hur man än gör urvalet av lagar som skall lagrådsbehandlas försvårar uppdelningen i ett obligatoriskt och ett fakultativt granskningsområde en rationell prioritering, om det uppstår trängsel i lagrådet. Situationer kan uppkomma där ett lagförslag som skulle kunna vinna åtskilligt på en lagrådsgranskning får vika för andra lagförslag som är mindre angelägna att få pröva i lagrådet men som på grund av tvingande bestämmelser måste beredas förtur på lagrådets arbetsprogram.

Frågan om obligatorisk lagrådsgranskning är enligt promemorian inte uteslutande en fråga om att välja ut lagar beträffande vilka en ingående rättslig kontroll kan vara särskilt påkallad. I promemorian erinras om att man i riksdagen och i andra sammanhang vid flera tillfällen har fört fram krav på lagrådsgranskning beträffande skattelagstiftningen. Detta krav har hittills inte vunnit gehör, även om det allmänt erkänts att skatteförfattningarna skulle må väl av en granskning som gick ut på att åstadkomma större överskådlighet, konsekvens och enkelhet i regelsystemet. Som skäl mot obligatorisk lagrådsgranskning har anförts bl. a. att den skulle verka tyngande och försvåra användningen av skattelagstiftningen som instrument för den ekonomiska politiken. Liknande argument skulle enligt promemorian kunna åberopas beträffande åtskillig annan lagstiftning. Framför allt gäller detta lagstiftning som behövs för att möta en krissituation av något slag. I promemorian ifrågasätts emellertid om inte de politiskt ansvariga instanserna generellt har behov av viss rörelsefrihet. Politiska önskemål kan i olika sammanhang komma i konflikt med intresset av en juridisk finslipning av lagarna. Det kan förekomma på praktiskt taget vilket område som helst att det är av större intresse att få ett lagförslag genomfört utan dröjsmål än att bereda utrymme för en uttömmande dialog om den tekniska utformningen av förslaget i olika detaljer. I promemorian erinras i detta sammanhang om att regeringen numera förfogar över en väl utbyggd organisation med kvalificerade jurister för lagstiftningsarbete. Erfarenheterna från den nuvarande ordningen visar att bestämmelserna i RF om lagrådsgranskning ibland t. o. m. kan motverka sitt eget syfte. Om ett lagstiftningsärende är brådskande, kan man bli tvungen att forcera arbetet i departementet för att lagrådet skall få tillräcklig tid för sin gransk-

ningsuppgift. Enligt promemorian finns exempel på att propositionsarbetet med ett stort lagförslag fått utföras på betydligt kortare tid än som måst ställas till lagrådets förfogande för granskning av förslaget. Någon enstaka gång kan en föreskrift om obligatorisk lagrådsgranskning också tänkas medföra att en angelägen reform måste uppskjutas, inte därför att lagrådet är överbelastat med arbete utan därför att den tid som går åt för föredragningen i lagrådet spolierar reformplanerna.

Den gjorda genomgången av problemen visar enligt promemorian att det är utomordentligt svårt att avgränsa lagrådets arbetsuppgifter på ett rationellt sätt och att det finns betydande olägenheter med varje avgränsning som innebär att vissa lagar obligatoriskt skall lagrådsgranskas. Fördelarna med grundlagsbestämmelser som garanterar att vissa lagar eller lagar inom vissa bestämda ämnesområden blir föremål för lagrådsgranskning är inte så stora att de uppväger de nackdelar som följer av godtyckligheten och stelheten i ett sådant system. Det är, framhålls i promemorian, från skilda synpunkter en bättre ordning att lagrådsgranskningen blir fakultativ över hela lagstiftningsfältet och att Kungl. Maj:t får avgöra i vilka fall remiss till lagrådet skall ske. Mot den ökade rörelsefrihet som en sådan reform ger Kungl. Maj:t finns enligt promemorian knappast något att invända från konstitutionell synpunkt, eftersom Kungl. Maj:t redan nu har — och rimligen bör ha — det parlamentariska ansvaret för att dess propositioner i lagfrågor är tillräckligt omsorgsfullt beredda.

Enligt promemorian får beslut om remiss till lagrådet i ett fakultativt system grundas på en bedömning av flera faktorer. Man får i varje särskilt fall ta hänsyn till behovet av att höra lagrådet innan ett lagförslag föreläggs riksdagen men också till lagrådets arbetskapacitet. Ibland torde det vara lämpligt att inom ramen för samma proposition begränsa lagrådsremissen till vissa frågor, vissa författningsförslag eller vissa delar av ett författningsförslag. Det kan, uttalas i promemorian, på goda grunder antas att huvuddelen av lagrådets arbetsuppgifter även i framtiden kommer att bestå av lagförslag i civil-, straff-, process- och vissa förvaltningsrättsliga ämnen. Men som ett resultat av att lagrådsgranskningen blir fakultativ kan vissa lagförslag som med nuvarande regler inte skulle ha remitterats till lagrådet komma att beredas plats på lagrådets arbetsprogram. Det är inte uteslutet att det skulle bedömas som så betydelsefullt att få lagrådets synpunkter på t. ex. en ny lagstiftning om offentlighet och sekretess att denna uppgift fick prioriteras framför vissa andra uppgifter som faller inom det nuvarande obligatoriska granskningområdet. En av fördelarna med ett fakultativt system är enligt promemorian just att det gör det möjligt att koncentrera lagrådets arbetsinsatser till väsentliga och invecklade lagfrågor där en rättslig kontroll av det slag som lagrådet utför kan väntas ge särskilt stort utbyte.

Övervägandena i promemorian utmynnar i förslag till följande f ö r f a t t-

n i n g s ä n d r i n g a r, nämligen dels att bestämmelsen i 87 § RF om skyldighet för regeringen att inhämta yttrande av lagrådet upphävs, dels att lagen om lagrådet återförs till den lydelse den hade före 1968 års ändringar.

Remissyttrandena

Förslaget i promemorian om övergång till fakultativ lagrådsgranskning godtas av *RÅ, hovrätten över Skåne och Blekinge* och *grundlagberedningen*. *JK* tillstyrker förslaget med utgångspunkt från att organisatoriska förändringar inte innebär någon tillfredsställande lösning och med hänvisning till de anmärkningar som kan riktas mot avgränsningen av det obligatoriska granskningsområdet. *Lagberedningen* kommer närmast till slutsatsen att lagrådets obligatoriska granskning lämpligen bör behållas tills vidare i avvaktan på att frågan om formerna för den framtida laggranskningen närmare övervägs på längre sikt. Emellertid finner beredningen inte de principiella skälen mot en fakultativ ordning så starka att de i och för sig bör hindra en möjligen praktisk reform i den riktningen för en övergångstid. *Regeringsrättens ledamöter* motsätter sig inte en övergång till en fakultativ lagrådsgranskning. I deras yttrande framförs emellertid flera kritiska synpunkter på promemorians förslag.

Promemoriaförslaget avstyrks av *högsta domstolens ledamöter, Föreningen Sveriges häradshövdingar och stadsdomare, Sveriges advokatsamfund* och *Sveriges industriförbund*. De skäl som åberopas i de avstyrkande yttrandena är i huvudsak, att den obligatoriska lagrådsgranskningen utgör en garanti för rättssäkerheten, att det f. n. inte föreligger något större behov av ändrade regler beträffande laggranskningen och att frågan om sådana ändrade regler med fördel kan tas upp i samband med den totala författningsreformen som förbereds av grundlagberedningen.

De i promemorian valda utgångspunkterna har i allmänhet inte föranlett någon erinran vid remissbehandlingen. I åtskilliga yttranden betonas värdet av att lagrådsinstitutionen inte avskaffas. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* förklarar sig dela den i promemorian uttalade uppfattningen att granskning av lagförslag genom en särskild fristående institution bör behållas. När man bedömer värdet av lagrådets verksamhet bör man, fortsätter hovrätten, kanske inte i första hand betona att erfarenhet av dömandet i högsta insats därigenom övar inflytande på lagstiftningen. Ibland kan väl så vara fallet. Den erfarenheten ligger dock samlad i högsta domstolens och regeringsrättens offentliggjorda avgöranden, och den bör ha beaktats på ett tidigare utredningsstadium. Värdet ligger snarare i lagrådsledamöternas allmänna kvalifikationer och lagrådets arbetssätt. Genom att lagrådets ledamöter — vilka regelmässigt har betydande erfarenhet av lagstiftningsarbete — gemensamt, ingående och kritiskt granskar ett lagför-

slag åstadkommes en synnerligen effektiv kontroll av förslagets kvalitet. Den upprustning som skett i departement och utskottskanslier kan självfallet medföra en grundligare och tekniskt bättre beredning av lagförslagen. Lagrådsgranskningen blir enligt hovrättens mening likväl inte därigenom överflödig. Den är av en annan karaktär än beredning och föredragning hos regering och riksdag, vilka organ i första hand har att ta sikte på det lämpliga i de lagstiftningsåtgärder som övervägs och på det politiska ansvaret för samhällsreformerna. Liknande synpunkter anläggs av *regeringsrättens ledamöter*, som anser det knappast realistiskt att tillföra lagstiftningsarbetet en kompetens, som motsvarar lagrådets, genom att förstärka regeringens och lagutskottets kanslier. *Grundlagberedningen* framhåller att lagrådsgranskningen anses värdefull i juristkretsar och att inte minst företrädare för rättstillämpningen synes sätta värde på denna granskning. *Föreningen Sveriges häradshövdingar och stadsdomare* anser det vara av stor vikt att en laggranskning av den karaktär som f. n. utövas av lagrådet behålls, eftersom den hittills har verkat och med all sannolikhet även i fortsättningen kommer att verka för den höga tekniska kvalitet som kännetecknar de svenska lagstiftningsprodukterna.

I ett par yttranden sätts i fråga om man på sikt bör behålla en fristående laggranskningsinstitution. Enligt *de fyra justitieråden* ger den utveckling, som har lett fram till tre lagrådsavdelningar med en fjärde i perspektivets förlängning, anledning att allvarligt överväga, om inte den högsta domarmaktens medverkan i lagstiftningsarbetet bör upphöra. *Lagberedningen* efterlyser en naturlig metod för kvalificerad laggranskning. Det skriftliga meningsutbyte som äger rum mellan departementschefen och lagrådet ter sig ålderdomligt. Enligt beredningens mening kan man knappast tillgodose det framtida behovet av en god central granskning i moderna former på annat sätt än att den sker inom Kungl. Maj:ts kansli, förslagsvis på en särskild avdelning inom justitiedepartementet med väl meriterade jurister. Deras synpunkter behöver inte utformas i högtidliga utlåtanden. Uppgiften bör vara att i förtroendefullt samarbete aktivt hjälpa till att nå bästa möjliga resultat utan tyngande arbetsformer.

Remissinstanserna har i regel inte något att erinra mot den i promemorian intagna ståndpunkten, att nya grundlagsbestämmelser om lagrådet måste vara så konstruerade att laggranskningen inte verkar dämpande på reformtakten i samhället. *Sveriges advokatsamfund* ger dock uttryck för en i viss mån annan uppfattning. Samfundet förklarar sig ense med promemorians ståndpunkt att formerna för laggranskningen inte får vara så stela eller tunga att lagstiftningen riskerar att förlora i effektivitet som instrument för reformarbetet, om därmed endast skall förstås att laggranskningen inte får vara organiserad på ett sådant sätt att angelägna reformer i onödan blir fördröjda. Å andra sidan bör enligt samfundet inte förglömmas att intresset av att ett lagförslag är väl genomtänkt och väl genomarbetat kan vara av

sådan styrka att det väl kan mäta sig med en departementschefs i och för sig naturliga intresse att kunna så skyndsamt som möjligt genomföra en reform, som han finner lämplig eller t. o. m. angelägen. Ett uppskov med en ny lagstiftning på ett eller annat år anser samfundet många gånger innebära en mindre nackdel än vad som blir följden av att ett lagförslag är otillräckligt genomtänkt och genomarbetat.

I en del yttranden yppas tveksamhet om behovet av en reform. De nitton justitieråden framhåller att prognoser rörande lagstiftningsverksamheten alltid är behäftade med osäkerhet. Det material som dylika prognoser grundas på är i allmänhet så beskaffat att det lätt leder till en överskattning av den väntade lagstiftningsverksamhetens omfattning. Det skulle enligt dessa justitieråd vara av obestridligt värde, om behovet av grundlagsändring i föreslagen riktning kunde bedömas på grundval av någon tids erfarenhet av hur en lagrådsorganisation med i princip två avdelningar fungerar i ett läge som med nutida reformtakt kan betraktas som någorlunda normalt. F. n. är det inte möjligt att på basis av sådan erfarenhet konstatera, att en så dimensionerad lagrådsorganisation skulle vara otillräcklig i ett dylikt läge. Under tiden från hösten 1965 till april 1968, då lagrådet arbetade på två avdelningar, var arbetssituationen i det hänseendet onormal, att lagrådet utan minskning av sina arbetsuppgifter i övrigt hade att på ett centralt rättsområde granska ett sällsynt omfattande lagförslag rörande delvis komplicerade ämnen, nämligen jordabalksförslaget, ett av de största lagverk som någonsin i ett sammanhang behandlats av lagrådet. Även om denna period i stort sett präglades av hög arbetsintensitet i lagrådet, yppades dock tidvis vissa svårigheter att bereda båda lagrådsavdelningarna full sysselsättning. Några mera angelägna reformförslag torde att döma härav inte under ifrågavarande period ha behövt skjutas på framtiden på grund av bristande utrymme på lagrådets arbetsprogram. Sedan april 1968 har lagrådet arbetat på tre avdelningar. Detta har berott på det speciella förhållandet att två exceptionellt arbetskrävande lagförslag, nämligen förutom jordabalksförslaget och dess följd författningar även förslaget till ny fastighetsbildningslag samtidigt varit föremål för granskning i lagrådet utan att dess arbetsbörda i övrigt nedgått. Trots denna ovanligt stora arbetsmängd har det stundom, låt vara endast under korta perioder, visat sig svårt att hålla alla avdelningar fullt sysselsatta. Ej heller erfarenheterna från denna tid kan således sägas stödja antagandet, att två lagrådsavdelningar inte skulle vara till fyllest under mera normala förhållanden. Snarare tyder de på motsatsen. Det synes inte sannolikt att det inom överskådlig tid skall uppkomma situationer påminnande om den som nu varit för handen, när fastighetsrätten varit under total omarbetning samtidigt som en aktiv reformpolitik bedrivits på andra rättsområden. I prop. 1968: 15 har också uttalats, att en minskning av lagrådets arbetsbörda är att emotse, när granskningen av ovannämnda båda lagverk avslutas. De nitton justitieråden kom-

mer därför närmast till den bedömningen att något behov av den föreslagna reformen inte f. n. skulle föreligga.

Liknande synpunkter anförs av *regeringsrättens ledamöter* och *Föreningen Sveriges häradshövdingar och stadsdomare*.

Några remissinstanser anför som ett ytterligare skäl mot att nu ändra reglerna om lagrådsgranskningen, att frågan kan förutsättas bli behandlad vid den författningsrevision som nu är under arbete. I *de nitton justitierådens yttrande* framhålls att man i det fortsatta arbetet på en författningsrevision inte kan undgå att bedöma även sådana spörsmål som lagområdets omfattning och sättet för lagstiftningsarbetets bedrivande. Lagrådsgranskningen liksom hela frågan om vilket mått av arbete och grundlighet som bör läggas ned på utarbetandet av lagar och författningar måste i detta sammanhang tas upp till övervägande. Den omständigheten att lagstiftningsmakten och vad därmed sammanhänger ännu inte kommit att omfattas av författningsrevisionen får självfallet inte hindra en sådan partiell reform av reglerna om lagrådsgranskningen som finnes vara angelägen. Med hänsyn till att författningsutredningen enhälligt uttalat sig för bibehållande av en obligatorisk lagrådsgranskning — till och med utvidgning av granskningsområdet har förordats — och att de remissinstanser som berört saken tillkännagett samma principiella uppfattning, kan det emellertid ifrågasättas, om en åtgärd sådan som den nu föreslagna, vilken går i motsatt riktning, bör vidtas enbart på grundval av den utredning som förebragts i förevarande ärende. Redan av detta skäl finns det enligt dessa justitieråd anledning till tveksamhet beträffande lämpligheten av att, i vart fall under nuvarande förhållanden, genomföra förslaget. *De fyra justitieråden* framhåller att det inte synes föreligga tillräckliga skäl för att nu föregripa en författningsreform genom en så principiellt ingripande åtgärd som att avskaffa den obligatoriska lagrådsgranskningen.

Enligt *grundlagberedningen* skulle man kunna hävda att beredningens slutliga förslag till ny RF borde avvaktas, om lagrådsgranskningen enligt de nuvarande reglerna skulle kunna klaras av två avdelningar. Beredningen anser sig emellertid inte kunna göra någon prognos för hur lagrådets arbetsbörda kommer att utveckla sig med nuvarande regler. Beredningen vill därför inte motsätta sig att förslaget om fakultativ lagrådsgranskning nu tas upp till prövning.

Möjligheterna att minska behovet av att anlita justitieråd och regeringsråd för laggranskning genom organisatoriska förändringar behandlas av *de nitton justitieråden*, *regeringsrättens ledamöter*, *hovrätten över Skåne och Blekinge*, *JK* och *Sveriges advokatsamfund*.

Den i promemorian uttalade uppfattningen att nuvarande sammansättningsregler för lagrådet bör bibehållas delas uttryckligen av *de nitton justitieråden* och *hovrätten över Skåne och Blekinge*. *JK* och *Advokatsamfundet* anser däremot att antalet ledamöter på lagrådsavdelning utan större olägen-

het kan minskas från fyra till tre, varvid minskningen skulle gå ut över antalet justitieråd på lagrådsavdelning. *Advokatsamfundet* anför att den kritik, som har riktats mot ett tidigare ändringsförslag att lagrådsavdelning skall bestå av tre ledamöter, är svagt underbyggd. Den omständigheten att en organisation med fyra ledamöter visat sig effektiv och ändamålsenlig utgör enligt samfundet i och för sig inte något belägg för att en organisation med tre ledamöter inte skulle kunna fungera lika bra. Att det skulle ta längre tid för ett kollegium att behandla ett ärende, om kollegiet består av tre än om det består av fyra ledamöter, torde vara ett antagande, som inte bestyrks av erfarenheten. Troligen är förhållandet snarast det motsatta. Samfundet finner dock obestriddigt att en minskning av antalet ledamöter från fyra till tre innebär en viss försvagning. Samfundet anser vidare att den minskning i högsta domstolens och regeringsrättens rättskipande verksamhet, som kan bli resultat av pågående överväganden rörande reglerna om fullföljd till dessa domstolar, bör öppna möjligheter till en ökning av lagrådets granskningskapacitet.

Målsättningen i promemorian, att lagrådet skall arbeta på högst två avdelningar, har utom i två yttranden antingen uttryckligen godtagits eller inte föranlett någon erinran. Enligt *de nitton justitieråden* skulle en mindre lagrådsorganisation med nutida lagstiftningsaktivitet knappast innebära en realistisk lösning. En större lagrådsorganisation skulle å andra sidan på längre sikt medföra risk för ogynnsamma återverkningar på rättskipningen på sätt lagrådet närmare utvecklat i sitt utlåtande över 1968 års förslag om inrättande av en tredje lagrådsavdelning. Enligt dessa justitieråd måste självfallet tillses, att inte några reformer av betydelse försenas på grund av stockning i lagrådet. Möjlighet bör därför stå öppen att sätta en tredje lagrådsavdelning i funktion, om mot förmodan så skulle visa sig nödvändigt. *Regeringsrättens ledamöter* ansluter sig obetingat till den allmänna målsättningen i promemorian att lagrådet framdeles skall arbeta på högst två avdelningar.

En annan uppfattning än promemorians har *hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Sveriges advokatsamfund*. Enligt *hovrätten* bör man återgå till en ordning med endast en lagrådsavdelning. Hovrätten anser inte tillräckligt att nu nöja sig med att nedbringa antalet lagrådsavdelningar från tre till två. Det kan sägas innebära att den lagrådsavdelning som behövts för granskning av jordabalken bortfaller, under det att den utökning som i övrigt skett blir permanent. Enligt hovrättens uppfattning bör det visserligen finnas en möjlighet att i speciella fall för särskilt stora arbetsuppgifter tillsätta en extra avdelning. Den normala ordningen bör dock vara att lagrådet arbetar på endast en avdelning. *Advokatsamfundet* ansluter sig inte helt till den i promemorian framförda synpunkten, att en ordning med tre lagrådsavdelningar inte går fri från invändningar med hänsyn till laggranskningens funktion att bidra till enhetlighet i lagstiftningen. I den mån synpunkten

är befogad kan den enligt samfundets mening anföras redan mot en uppdelning på två avdelningar. Därtill kommer att, om enhetligheten äventyras genom lagrådets arbete på avdelningar, så äventyras den i än högre grad, om regeringen inte alls hör lagrådet.

Promemorians förslag att nå en begränsning av lagrådets arbetsuppgifter genom övergång till fakultativ lagrådsgranskning har gett upphov till delade meningar vid remissbehandlingen. *JK*, *RA*, *hovrätten över Skåne och Blekinge* och *grundlagberedningen* ansluter sig till förslaget, medan *högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter*, *Föreningen Sveriges häradshövdingar och stadsdomare*, *Sveriges advokatsamfund* och *Sveriges industriförbund* har en kritisk inställning.

Grundlagberedningen framhåller att det torde kunna diskuteras om en obligatorisk lagrådsgranskning av nuvarande slag är helt förenlig med modern parlamentarism. Betänkligheter av detta slag torde dock få liten praktisk vikt, om lagrådsgranskningen, på sätt riksdagen uttalat, begränsas till den juridiska sidan av lagförslagen. Beredningen anser att departementspromemorian innehåller en rad vägande argument för en fakultativ lagrådsgranskning och pekar därvid särskilt på att det uppenbarligen är mycket svårt att dra en rationell och klar gräns kring ett obligatoriskt granskningsområde. Rent allmänt bör man enligt beredningens mening söka så mycket som möjligt reducera risken för att det uppstår tvist om huruvida en lag kommit till i grundlagsenlig ordning eller ej. Beredningen framhåller vidare att det inte kan uteslutas att någon tids tillämpning av ett fakultativt system kan ge erfarenheter av värde för beredningens slutliga ställningstagande till hur laggranskningen bör anordnas enligt en ny regeringsform.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anser knappast troligt att promemorieförslaget skulle kunna leda till att lagrådsremisser underläts helt och lagrådsgranskningen faller ur bruk. Det kommer alltid att finnas en hel del juridiskt intrikata och samtidigt politiskt tämligen indifferent lagfrågor, för vars bedömande lagrådets uttalande är av stort värde. Som påpekats i promemorian har regeringen, och bör rimligen ha, det parlamentariska ansvaret för att dess propositioner i lagfrågor är tillräckligt omsorgsfullt beredda. Hovrätten framhåller att det ankommer på riksdagen att utkräva detta parlamentariska ansvar.

JK understryker svagheter i den nuvarande ordningen med ett obligatoriskt granskningsområde. Han anser att kritik kan riktas mot den gällande gränsdragningen även när man ser till behovet av granskning. Lagförslag på de centrala områden som faller inom den fasta granskningen är i regel omsorgsfullt bearbetade redan innan de remitteras till lagrådet. De har ofta tillkommit inom lagberedningen eller inom en kommitté med starkt inslag av jurister. Vidare har de i regel varit föremål för en omfattande remissbehandling, där åtskilliga remissinstanser, såsom domstolar

och sammanslutningar av domare eller advokater, granskat förslagen från juridisk synpunkt. Utanför det fasta granskningsområdet förekommer däremot lagförslag där den juridiska granskningen varit långt mindre dominerande både i kommittéarbete och hos remissinstanser. Behovet av en lagrådsgranskning kan därför enligt JK:s mening i många fall vara större än ett som obligatoriskt underkastas lagrådsgranskning. Det är uppenbarligen förenat med stora svårigheter att med den bredd lagstiftningen numera har bestämma innehåll och gränsdragning för det fasta granskningsområdet på ett klart och ändamålsenligt sätt. Av den anledningen framstår det inte som en realistisk lösning att inskränka det obligatoriska området i syfte att minska arbetsuppgifterna. Det lämpligaste sättet att anpassa granskningen efter lagrådets arbetskapacitet finner JK därför vara att göra granskningen fakultativ över hela fältet.

RÅ anser att en övergång till helt fakultativ lagrådsgranskning visserligen är mindre tilltalande från principiell synpunkt. Enligt hans uppfattning torde det emellertid kunna förutsättas att lagrådet i händelse av ett upphävande av den obligatoriska granskningen kommer att beredas full sysselsättning och att urvalet görs på sådant sätt att lagrådets särskilda erfarenheter och insikter bäst kommer till sin rätt. En av de största fördelarna med den ifrågasatta reformen finner RÅ vara, att det skulle bli praktiskt möjligt att låta lagrådet granska även sådan lagstiftning som nu faller utanför den obligatoriska granskningen men likväl är av stor betydelse för både det allmänna och den enskilde, t. ex. vissa delar av skattelagstiftningen. Eftersom lagrådets granskning numera inte är av politisk natur, synes det knappast finnas anledning att befara att från granskning skulle undantas sådan lagstiftning som kan och bör bli föremål för granskning. RÅ har därför inte något att erinra mot den föreslagna reformen.

De remissinstanser som är kritiska mot en övergång till en helt fakultativ lagrådsgranskning åberopar huvudsakligen principiella synpunkter. *De nitton justitieråden* uttalar, att grundlagens bestämmelser om obligatorisk lagrådsgranskning är avsedda som en garanti för att rättssäkerhetsintresset samt kravet på enhetlighet, konsekvens och klarhet i rättssystemet iakttas vid lagstiftning på de i allmänhet centrala samhällsområden som dessa bestämmelser rör. De framhåller att granskningen varken i grundlagen eller i praxis är begränsad till strikt juridiska frågor i betydelsen av juridisk-tekniska spørsmål utan att lagrådet liksom andra remissorgan inom rättsväsendet granskar lagförslagen ur alla synpunkter, som faller inom ramen för dess sakkunskap och erfarenhet. Enligt förslaget skulle det i stället för nyssnämnda grundlagsgaranti ankomma på regeringen att pröva om och i vad mån lagförslag skall underkastas granskning av lagrådet. Det är sålunda fråga om en principiellt betydelsefull ändring av en beprövad ordning. Förslagets praktiska konsekvenser får i det långsiktiga perspektiv

som är att anlägga när det gäller grundlagsändring betecknas som ovissa. Enligt dessa justitieråd bör en reform av denna karaktär inte komma till stånd utan att ett påtagligt behov därav föreligger. Även *de fyra justitieråden* anser att det är en principiellt ingripande åtgärd att avskaffa den obligatoriska lagrådsgranskningen. *Sveriges advokatsamfund* ställer frågan vem som skall välja ut de författningsförslag som skall bli föremål för lagrådsgranskning — lagstiftaren eller regeringen. Enligt samfundets åsikt har den nuvarande ordningen, som innebär att urvalet gjorts av lagstiftaren, ett obestridligt värde som garanti för att lagstiftning inom angivna områden blir granskade av lagrådet. Överger man denna ordning, försvinner enligt samfundets mening varje som helst garanti i detta hänseende. Lika väl som ett avskaffande av den obligatoriska lagrådsgranskningen skulle bereda en departementschef möjlighet till ett »rationellt» urval, lika väl skulle det öppna möjlighet för honom att underlåta remiss till lagrådet om han av politiska skäl finner det inoportunt att inhämta lagrådets yttrande. *Föreningen Sveriges häradshövdingar och stadsdomare* anser att ett fakultativt system medför risk för att ovidkommande synpunkter, t. ex. brådska eller särskilt stor belastning hos lagrådet, kan komma att bli avgörande för om remiss till lagrådet skall ske.

Regeringsrättens ledamöter anser det visserligen antagligt att lagrådets kapacitet utnyttjas bäst om det överläts åt regeringen att prioritera de lagförslag som skall underställas lagrådet för granskning. De finner i och för sig inte heller anledning betvivla, att en sådan prioritering skulle komma att göras på ett riktigt sätt, med rättssäkerhetsintresset och lagrådets arbetskraft som huvudkomponenter i bedömningen. Likväl anmäler sig enligt deras mening betänkligheter mot den föreslagna ordningen att över huvud inte ange några riktlinjer för lagrådets framtida ställning och arbetsuppgifter i RF. Bestämmelserna i 87 § RF markerar, framhåller ledamöterna vidare, lagrådets ställning som garant för att rättssäkerhetens krav iakttas i ny lagstiftning. De värden som ligger häri bör inte utan tvingande skäl ges till spillo. Vägledande vid grundlagens utformning bör vara att den inte skall vara avpassad för en aktuell situation utan vara ägnad att fullgöra sin funktion under skiftande samhällsförhållanden. Ledamöterna anser att det bör vara möjligt att genom en allmänt hållen bestämmelse, förslagsvis i 21 § RF, markera lagrådets ställning på motsvarande sätt utan att för den skall begränsa regeringens handlingsfrihet genom att precisera ett område för obligatorisk lagrådsgranskning. Ett sådant stadgande skulle exempelvis kunna innehålla, att lagrådets yttrande skall inhämtas över viktigare lagförslag, bl. a. sådana som innebär genomgripande ändringar i allmän civil- eller kriminallag. Avgörande för stadgandets tillämpning skulle vara lagförslaget reella betydelse från rättssäkerhetssynpunkt och rättssystematisk synpunkt. Ett särskilt skäl att i eljest tveksamma fall anordna lagrådsgranskning borde enligt ledamöter-

nas mening vara, att ett lagförslag efter remissförfarandet underkastats mer genomgripande omarbetning.

De kritiska remissinstanserna vitsordar i allmänhet svårigheterna att på ett lämpligt sätt avgränsa ett obligatoriskt granskningsområde. De anser emellertid att den nuvarande avgränsningen bör kunna användas även i fortsättningen. *De nitton justitieråden* framhåller sålunda att den ger en visserligen grovt schematisk men likväl för ändamålet användbar uppdelning av lagstiftningen i ett område, där lagrådsgranskning mera regelmässigt är på sin plats, och ett annat område, där så ej är fallet.

I ett par av de kritiska remissyttrandena tas upp möjligheterna att minska arbetsbördan i lagrådet genom begränsningar i det obligatoriska granskningsområdet. *Sveriges advokatsamfund* framhåller att, om man som en nödfallsutväg måste ändra på lagrådets arbetsuppgifter, det i så fall i första hand bör övervägas inte ett avskaffande av den obligatoriska laggranskningen utan en begränsning av det obligatoriska granskningsområdet. *De nitton justitieråden* betvivlar att det är möjligt att nå en begränsning av lagrådets arbetsuppgifter genom jämkningar i det obligatoriska granskningsområdet. Å andra sidan finner de otillfredsställande att i grundlagen, som skall kunna göra tjänst under skiftande samhällsförhållanden, lämna helt öppet i vad mån lagrådet skall höras över förslag till ny lagstiftning. Om en begränsning av lagrådets arbetsuppgifter skall ske, anser de därför lämpligast att tills vidare i princip behålla den nuvarande gränsdragningen mellan det obligatoriska granskningsområdet, sådant detta blivit bestämt genom långvarig praxis, och det fakultativa granskningsområdet. I 87 § RF skulle emellertid kunna införas en undantagsbestämmelse av innebörd att lagrådets yttrande ej behöver inhämtas, om det av särskild anledning finnes kunna underlåtas. Tillämpningen av en sådan undantagsregel skulle få bero på en avvägning av skilda synpunkter. Främst kommer härvid i betraktande, hur stort behov av lagrådets hörande som med hänsyn till rättssäkerhetsintresset, ämnets vikt och förslaget beskaffenhet i övrigt gör sig gällande i det föreliggande fallet, vilken prioritet som bör tillkomma förslaget i jämförelse med andra förslag på lagrådets arbetsprogram och vilka olägenheter som kan uppstå, om förslaget genomförande får anstå tills det kan bli föremål för behandling i lagrådet. Lagförslag i ämnen som regleras av nuvarande eller planerade balkar torde alltid böra granskas i lagrådet. Detsamma bör i allmänhet gälla lagförslag som i något väsentligt hänseende omarbetats efter remissbehandlingen. Det samråd rörande planläggningen av lagrådets arbete som redan nu förekommer mellan regeringen och lagrådet kan enligt dessa justitieråd med fördel omfatta även frågor om eftergivande i särskilda fall av kravet på lagrådsgranskning.

Synpunkterna i promemorian på hur urvalet skall ske i ett fakultativt system av de lagförslag som skall

granskas har i regel godtagits eller lämnats utan erinran av remissinstanserna. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* framhåller att kraven på konsekvens, klarhet och oklanderlig språkbehandling är störst när det gäller sådana centrala familjerättsliga, förmögenhetsrättsliga och straffrättsliga lagregler som syftar till att mera direkt påverka enskilda människors handlande. Lagrådsgranskning är enligt hovrätten inte lika starkt påkallad, när det gäller lagar eller lagbestämmelser som företrädesvis har karaktären av handlingsföreskrifter för myndigheter. Lagbestämmelser av den senare typen kan lättare kompletteras genom tillämpningsföreskrifter, instruktion och rättspraxis, om de har fått en avfattning som inte tillräckligt tydligt ger uttryck åt den åsyftade meningen.

Frågan om riksdagen eller dess utskott bör äga rätt att inhämta yttrande från lagrådet tas upp av *regeringsrättens ledamöter, hovrätten över Skåne och Blekinge, grundlagberedningen* samt *Föreningen Sveriges häradshövdingar och stadsdomare*.

Regeringsrättens ledamöter erinrar om att riksdagens utskott under senare år brukat under hand höra lagrådet över förslag till ändringar i regeringens lagpropositioner m. m. Därmed förebyggs, att det först vid en efter riksdagens beslut verkställd lagrådsgranskning upptäcks fel som hindrar att lagen utfärdas. Enligt ledamöternas mening skulle det vara värdefullt, om denna praxis kunde legaliseras. En följd härav skulle bli, att om riksdagen beslutar i överensstämmelse med utskottets förslag någon efterföljande granskning inte skulle behövas. Det sagda innebär, att riksdagens utskott skulle få självständig rätt att höra lagrådet. En regel av sådan innebörd skulle enligt ledamöterna även kunna få betydelse, om ett utskott skulle finna erforderligt att höra lagrådet över ett lagförslag som framlagts av Kungl. Maj:t utan föregående lagrådsgranskning.

Enligt *Föreningen Sveriges häradshövdingar och stadsdomare* synes ett fullständigt slopande av den obligatoriska granskningen i varje fall förutsetta, att riksdagen (eller dess utskott) får rätt att i särskilda fall inhämta yttrande från lagrådet.

En motsatt ståndpunkt intas av *hovrätten över Skåne och Blekinge*. Att låta riksdagen ta ett direkt initiativ till lagrådsgranskning skulle enligt hovrätten väsentligt rubba den med promemorieförslaget åsyftade planeringen och regleringen av lagrådets arbetsbörda. Det förekommer visserligen redan nu att riksdagsutskott under hand begär lagrådets uttalande om lagförslag som utskottet behandlar. Det är då vanligen fråga om ärenden av mindre omfattning, i allmänhet förslag till ändringar av enstaka paragrafer i ett lagförslag som lagrådet redan tidigare har granskat och som har förelagts riksdagen genom proposition. Syftet med underhandsgranskningen är att förekomma att regeringen, sedan riksdagen har fattat sitt beslut, på grund av anmärkningar som lagrådet riktar mot detta ser sig föranlåten att vägra sitt samtycke, med påföljd att lagförslaget för-

faller. Om man emellertid upphäver regeringens skyldighet att på nytt höra lagrådet, när riksdagen för sin del antagit en bestämmelse som avviker från vad som föreslagits i proposition, är det inte troligt att regeringen kommer att höra lagrådet i dylika situationer. Därmed försvinner också det huvudsakliga motivet för utskott att göra dylika underhandsförfrågningar. Under alla förhållanden måste det anses att dessa underhandsförfrågningar spelar tämligen ringa roll för lagrådets arbetsbörda. Rätten för utskott att göra sådana förfrågningar synes därför inte behöva begränsas eller ens närmare regleras för framtiden. Kvar står emellertid att det inte kan få tillkomma riksdagen att fatta ett formligt beslut om lagrådsremiss i fall då regeringen underlåtit sådan. Om riksdagen skulle anse att lagrådet bort höras över ett lagförslag som förelagts riksdagen genom proposition och riksdagen vill hävda denna uppfattning, torde riksdagen ha att avslå lagförslaget. Vilken betydelse som ett sådant avslag får beror på den politiska situationen och sedvanliga parlamentariska regler.

Grundlagberedningen anser att en provisorisk lösning av lagrådsgranskningen av det slag som förordats i promemorian inte förutsätter något samtidigt ställningstagande till frågan om formell rätt för riksdagen eller något av dess utskott att höra lagrådet.

I en del yttranden framförs särskilda synpunkter på lagrådsavdelnings sammansättning. Enligt *Föreningen Sveriges häradshövdingar och stadsdomare* skulle det vara till fördel för laggranskningen om i lagrådet ingick en erfaren aktiv eller eventuellt pensionerad underrättsdomare med goda kvalifikationer. *Regeringsrättens ledamöter* framhåller — i anslutning till att en fakultativ ordning kan leda till ökad granskning av förslag på skatterättens och förvaltningsrättens områden — att den ena av lagrådsavdelningarna bör bestå av två justitieråd och två regeringsråd. Härigenom öppnas möjlighet att åtminstone för den ena avdelningens vidkommande sörja för erforderlig sakkunskap inom skatterättens och förvaltningsrättens områden. Skulle viss skattelagstiftning bli föremål för lagrådsgranskning, bör enligt *Sveriges advokatsamfund* den lagrådsavdelning som har att avge utlåtande över lagar eller författningar inom hithörande rättsområde bestå av två regeringsråd och ett justitieråd.

Departementschefen

Lagrådet har till uppgift att granska förslag till lagar och författningar, som Kungl. Maj:t överlämnar för sådan granskning. Beträffande viss lagstiftning är Kungl. Maj:t skyldig att inhämta lagrådets yttrande, men i fråga om övriga lagar och författningar kan Kungl. Maj:t fritt bestämma om lagrådet skall höras eller ej. Det obligatoriska granskningsområdet omfattar framför allt de lagar som stiftas med riksdagen enligt 87 § RF, dvs. huvudsakligen den lagstiftning som i RF benämns allmän civil- och krimi-

nallag. Gränsen mellan det obligatoriska och det fakultativa granskningsområdet är inte entydigt angiven i RF och därför svår att bestämma.

Lagrådet är att se som en representation för våra högsta rättskipande organ, högsta domstolen och regeringsrätten. Normalt består lagrådet eller, om lagrådet arbetar på avdelningar, en lagrådsavdelning av tre justitieråd och ett regeringsråd, vilka utses av den domstol de tillhör. Innan regeringsrätten inrättades år 1909, fullgjordes laggranskningen av högsta domstolen.

Systemet med obligatorisk granskning av lagförslag från den högsta domarmaktens sida leder sitt ursprung från tider då maktfördelningen mellan en monark med personliga maktbefogenheter och folkrepresentationen var den centrala konstitutionella frågan. RF:s bestämmelser om obligatorisk laggranskning synes i första hand ha tillkommit för att begränsa utrymmet för konungens personliga maktutövning i lagstiftningssammanhang.

Med parlamentarismens införande har följt en överflyttning av konungens maktbefogenheter till statsrådets ledamöter. Därmed har också förutsättningarna för den obligatoriska lagrådsgranskningen väsentligt ändrats. Principiellt måste det i ett parlamentariskt system ankomma på regeringen att avgöra vilka åtgärder som bör vidtas för att förbereda och utforma förslag till riksdagen.

Synen på lagrådets granskningsuppgift har också successivt förändrats. Lagrådsgranskningen har kommit att uppfattas som ett remissförfarande som används för att få fram juridiskt fullgoda lagstiftningsprodukter. Det är naturligt att lagrådet undersöker sådant som att den tekniska metod som har valts för att realisera ett lagförslags syften är ändamålsenlig, att olika regler i förslaget står i överensstämmelse med varandra och att förslaget passar väl in i rättsordningen i övrigt. Det ligger också nära till hands för lagrådet att uppmärksamma svårigheter som kan uppkomma vid tillämpningen av en ny lagstiftning och göra klarläggande uttalanden om hur dessa skall bemästras. Från andra remissinstanser skiljer sig lagrådet därigenom att det inte yttrar sig över utredningsförslag utan över förslag som utarbetats i departementen och som regeringen redan i huvudsak ställt sig bakom. På det stadium då lagrådets granskning kommer in är det sålunda inte längre fråga om att få underlag för regeringens ställningstaganden i betydelsefulla och politiskt kontroversiella sakfrågor utan om att få råd beträffande lagförslagets juridiska och tekniska utformning.

Den förändrade synen på lagrådsgranskningen återspeglas i lagrådets egna utlåtanden. Tidigare förekom inte så sällan att lagrådet gjorde uttalanden med klart politisk innebörd, vilket ibland väckte betydande irritation inom riksdagen. Numera är sådana uttalanden sällsynta. Riksdagen har också vid ett par tillfällen under efterkrigstiden uttalat att lagrådets granskning inte borde omfatta lagförslagets allmänna politiska grunder utan utslutande ägnas deras juridiska sida.

Den obligatoriska lagrådsgranskningen har gett upphov till vissa problem. Dessa har framför allt varit av arbetsteknisk natur. Lagrådet arbetade från sin tillkomst år 1909 till år 1965 på en enda avdelning. Arbetsbelastningen på lagrådet bedömdes emellertid mot mitten av 1960-talet bli så omfattande, att det skulle uppstå allvarliga stockningar i lagstiftningsverksamheten, om inte lagrådets granskningskapacitet ökades. Därför genomfördes vid 1964 och 1965 års riksdagar grundlagsändringar, som öppnade möjlighet att låta lagrådet arbeta på avdelningar. På hösten 1965 inrättades en andra avdelning av lagrådet. Denna förstärkning visade sig snart otillräcklig, och i början av år 1968 måste ytterligare lagändringar vidtas, så att en tredje lagrådsavdelning kunde inrättas på våren samma år. Mot slutet av förra året inträffade emellertid en viss nedgång i lagrådets arbetsbörda. På grund härav kunde den tredje avdelningen dras in. Lagrådet arbetar således f. n. på två avdelningar. Lagstiftningsverksamheten ligger alltjämt på en sådan nivå att det inte är osannolikt att inom någon tid ånyo en tredje avdelning kan behöva inrättas.

I det lagstiftningsärende, som ledde till att den tredje lagrådsavdelningen kunde inrättas, var det en enhällig uppfattning såväl hos statsmakterna som hos lagrådet självt att en sådan utvidgning i och för sig inte var godtagbar och att den därför endast fick bli ett provisorium i avbidan på en långsiktig lösning av laggranskningsfrågan. Framför allt framhölls de menliga verkningarna för högsta domstolen och regeringsrätten av att alltför många justitieråd och regeringsråd drogs från sin egentliga uppgift, den dömande verksamheten.

Mot denna bakgrund har i en inom justitiedepartementet upprättad promemoria undersökts möjligheterna att på andra vägar än dem som hittills använts bättre anpassa lagrådsverksamheten till lagstiftningsaktiviteten.

Undersökningarna i promemorian utgår från att lagrådsinstitutionen tills vidare skall bestå. Vidare är det en utgångspunkt för övervägandena i promemorian att nya regler om lagrådsgranskningen skall vara så utformade, att granskningen inte får bromsa reformtakten i samhället. Slutligen slås det i promemorian fast, att lagrådsgranskningen inte skall få engagera lika många justitieråd och regeringsråd som enligt nuvarande regler behövs för tre lagrådsavdelningar.

Utifrån dessa utgångspunkter har i promemorian undersökts möjligheterna att genom organisatoriska förändringar eller genom ändrade regler beträffande lagrådets arbetsuppgifter åstadkomma den behövliga flexibiliteten i lagrådets verksamhet. Enligt promemorian är möjligheterna att nå ökad flexibilitet genom organisatoriska förändringar snävt begränsade. Lösningen måste därför sökas i en ändring av lagrådets arbetsuppgifter. Övervägandena i promemorian leder fram till att det inte är möjligt att härvid gå fram genom en ändrad avgränsning av det obligatoriska granskningsområdet. Promemorian utmynnar i förslag att granskningen skall göras

fakultativt över hela fältet. Det skall enligt promemorian tillkomma regeringen att fritt bestämma vilka förslag som skall granskas av lagrådet.

Förslaget har vid remissbehandlingen gett upphov till delade meningar bland de juridiskt sakkunniga remissinstanserna. Grundlagberedningen, som vid sitt ställningstagande har haft tillgång till övriga remissyttranden, har enhälligt godtagit promemorieförslaget.

Från de kritiskt inställda remissinstanserna har i huvudsak anförts två invändningar, dels att det inte skulle föreligga något behov f. n. av ändrade regler beträffande lagrådsgranskningen, dels att förslaget skulle vara betänkligt från rättssäkerhetssynpunkt.

För min del kan jag inte biträda uppfattningen att ett ställningstagande i frågan om lagrådsgranskningen bör anstå. Det är visserligen riktigt att belastningen på lagrådet just nu är något mindre än tidigare. Som jag redan har antytt kan det emellertid inom ganska kort tid visa sig behövt att åter ta en tredje lagrådsavdelning i anspråk. Jag delar den uppfattning som kom till uttryck när möjlighet öppnades att inrätta en tredje lagrådsavdelning att omfattningen av lagrådsverksamheten har en sådan menlig inverkan på högsta domstolens och regeringsrättens arbete att utvidgningen inte är godtagbar annat än som ett provisorium. Ett fakultativt system är den enda lösning som kan garantera en önskvärd flexibilitet i lagrådets verksamhet utan att högsta domstolens och regeringsrättens uppgifter som domstol lider men. Jag vill för övrigt framhålla att redan det förhållandet att lagrådet måste arbeta på två avdelningar innebär en olägenhet såtillvida att lagstiftningsarbetet i alltför stor utsträckning inkräktar på högsta domstolens och regeringsrättens dömande verksamhet.

Den andra invändningen mot förslaget bygger på tanken att den obligatoriska lagrådsgranskningen skulle utgöra en garanti för att rättssäkerhetsintresset samt kravet på enhetlighet, konsekvens och klarhet i rättssystemet iakttas i lagstiftningen på vissa områden. Med denna uppfattning skulle det innebära ett från principiella synpunkter betänkligt steg att överlämna till regeringen att fritt bestämma i vilka fall sådan granskning skall äga rum.

Redan av vad jag anförst inledningsvis framgår att jag har en annan principiell syn på systemet med lagrådsgranskning än kritikerna. Denna syn ansluter nära till grundlagberedningens resonemang i ämnet. Enligt min mening är det inte förenligt med en fullt konsekvent parlamentarism att tillförsäkra ett organ som saknar parlamentarisk förankring en ovillkorlig rätt att yttra sig i vissa lagstiftningsärenden. Lagrådets verksamhet är otvivelaktigt ofla värdefull som ett led i arbetet på att få fram fullgoda lagstiftningsprodukter. Det bör dock ankomma på regeringen att ensam avgöra hur dess förslag lämpligen bör förberedas och utformas. Regeringen har ansvar inför riksdagen men enbart inför riksdagen. En övergång till ett fakultativt system över hela lagstift-

ningsfältet är därför enligt min mening ett från principiella synpunkter riktigt steg.

Inom ramen för ett fakultativt system bör det vara möjligt att inrikta lagrådets arbete på de uppgifter som enligt min mening måste anses väsentliga för ett laggranskningsorgan av denna art. Jag har tidigare framhållit att lagrådets uppgift bör vara att yttra sig över det ändamålsenliga i den valda lagstiftningsmetodiken och de föreslagna reglernas överensstämmelse med varandra samt vid behov uttala sig i tillämpningsfrågor. Lagrådets granskning bör begränsas till dessa uppgifter.

Jag kommer alltså till slutsatsen att man nu bör gå över till en ordning med fakultativ lagrådsgranskning. Jag tror inte att detta kommer att leda till några mycket stora skillnader i fråga om urvalet av lagförslag som remitteras till lagrådet. Med hänsyn till lagrådets sammansättning har man anledning att räkna med att det även i fortsättningen skall bedömas som värdefullt att lagrådet yttrar sig över juridiskt komplicerade lagstiftningsprodukter på civil-, straff- och processrättens områden. Även utanför dessa ämnesområden kommer det sannolikt ibland att anses angeläget att höra lagrådet, t. ex. i en del fall när ett kommittéförslag efter remissbehandling blivit grundligt omarbetat. Från de utgångspunkter för lagrådsgranskningen som jag tidigare har angett har man emellertid att räkna med att åtskilliga lagförslag över huvud taget inte behöver remitteras till lagrådet. Ofta kan det vara tillräckligt att lagrådet får yttra sig över en lag eller ett lagkomplex bara i vissa delar. Det är vidare givet att vissa fall kan förekomma där lagrådsgranskning bör underlätas av det skälet att granskningen skulle försena genomförandet av en angelägen reform. En fakultativ granskning gör det möjligt att väga olika intressen mot varandra.

Det är anledning att förutsätta att lagrådsgranskningen i ett fakultativt system väl skall kunna klaras av med högst två lagrådsavdelningar. Med hänsyn till svårigheterna att bedöma såväl lagstiftningsarbetets omfattning som verkan av det ändrade granskningssystemet anser jag emellertid i motsats till vad som förordats i promemorian att det inte finns skäl att nu föreslå någon ändring i de bestämmelser i lagen om lagrådet, som ger möjlighet att inrätta en tredje lagrådsavdelning.

I likhet med grundlagberedningen anser jag att en övergång till fakultativ lagrådsgranskning inte förutsätter något samtidigt ställningstagande till frågan om formell rätt för riksdagen eller riksdagsutskott att inhämta yttrande från lagrådet.

I enlighet med det anförda har inom justitiedepartementet utarbetats förslag till *ändring i regeringsformen*.

Jag hemställer, att förslaget genom proposition föreläggs riksdagen för prövning i grundlagsenlig ordning.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
Britta Gyllensten