Nr 57

Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av motioner om lagrådsgranskning av regeringens lagförslag.

Motionerna

I motionen 1974:99 av herr Magnusson i Borås m. fl. (m) hemställs "att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär en skyndsam utredning och framläggande av förslag om inrättande av ett skattelagråd".

I motionen erinras om att författningsutredningen i sitt betänkande Sveriges statsskick framhållit att en utvidgning av lagrådsgranskningen vore befogad och att lagrådsremiss i varje fall borde ske av de viktigaste skattelagarna. I motionen sägs vidare, att skattelagstiftningen under senare år ofta tillkommit i stor hast och att förtroendet för lagstiftningens klarhet och grundlighet allvarligt rubbats. Det anförda gör det enligt motionärerna påkallat med inrättandet av ett skattelagråd för granskning av skattelagstiftningen.

I motionen 1974:593 av herr Lidgard m. fl. (m) hemställs "att riksdagen ger Kungl. Maj:t till känna att riksdagen förmenar att lagrådsgranskning av lagförslag utgör ett så värdefullt stöd för riksdagen i dess lagstiftningsarbete att lagrådsgranskning bör äga rum beträffande i princip varje mera betydelsefullt lagförslag innan det föreläggs riksdagen i form av proposition".

I motionen framhålls lagrådsgranskningens betydelse för rättssäkerheten. Mot bakgrund av att betydelsefulla lagförslag förelagts riksdagen utan föregående lagrådsgranskning finner motionärerna det angeläget med ett riksdagsuttalande, som understryker att riksdagen uppfattar lagrådsgranskningen som en betydande hjälp när det gäller att bedöma lagtexter.

Bestämmelser enligt den nya författningen

Lagrådsgranskningen behandlas i den nya regeringsformen i 8 kap. 18 §, vari stadgas:

För att avge yttrande till regeringen över lagförslag skall finnas ett lagråd, vari ingår domare i högsta domstolen och regeringsrätten. Även riksdagsutskott får inhämta yttrande från lagrådet enligt vad som närmare anföres i riksdagsordningen. Närmare lagbestämmelser om lagrådet meddelas i lag.

I 4 kap. 10 § RO har en utskottsminoritet av minst en tredjedel tillagts rätt att föranstalta om inhämtande av yttrande från statlig myndighet – således även lagrådet – såvida inte utskottsmajoriteten finner att därmed förenat dröjsmål med ärendets behandling skulle leda till avsevärt men.

Frågans tidigare behandling

Genom beslut av 1970 och 1971 års riksdagar avskaffades den tidigare ordningen med obligatorisk lagrådsgranskning av vissa lagförslag, dvs. i princip lagstiftning enligt 87 § i den gamla regeringsformen. Utanför det obligatoriska området föll t. ex. grundlag, kommunallag, vallag, sekretesslag och skattelag.

Vid införandet av den nu gällande ordningen att Kungl. Maj:t får avgöra om lagrådets yttrande skall inhämtas framhöll konstitutionsutskottet (KU 1970:90) särskilt värdet av att lagrådsgranskningen kunde utsträckas till lagförslag utanför det obligatoriska området. Det hade enligt utskottet tidigare knappast funnits utrymme härför, vilket framstod som en brist inte minst med hänsyn till att en lagrådsgranskning inom andra områden i åtskilliga fall kunde vara en angelägnare uppgift än granskningen av vissa lagförslag inom den obligatoriska sektorn.

Lagrådsgranskningen har därefter vid flera tillfällen behandlats av riksdagen dels i anledning av motioner, dels i samband med konstitutionsutskottets granskning av statsrådens ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning, dels i anslutning till författningsreformen (KU 1972:26 och 35, 1973:20 och 26 samt 1974:22).

Vid riksdagsbehandlingen av författningsreformen (KU 1973:26 s. 55 och s. 125) förekom delade meningar om lagrådsgranskningen. Riksdagen följde utskottsmajoriteten, som under hänvisning till utskottets uttalande i samband med obligatoriets avskaffande bl. a. framhöll värdet av att lagrådsgranskningen kunde utsträckas till lagförslag utanför det tidigare obligatoriska området. Utskottet fann det vidare välgrundat med införande av rätt för en utskottsminoritet att få till stånd lagrådsgranskning. Härigenom skapades enligt utskottet ytterligare garantier för att de lagförslag beträffande vilka lagrådsgranskning bedömdes som särskilt angelägen blev föremål för granskning. Reservanterna i utskottet (c, m, fp) förordade å sin sida i princip återinförande av obligatorisk lagrådsgranskning och framhöll därvid som sin åsikt att lagrådsgranskningen utgjorde ett vidgat skydd för rättsäkerhetsintresset och för enhetlighet, konsekvens och klarhet i rättssystemet. Även reservanterna framhöll värdet av att en utskottsminoritet fick rätt att föranstalta om lagrådsremiss.

Utskottet

Utskottet vidhåller den ståndpunkt beträffande lagrådsgranskningen som utskottet gett uttryck för senast i samband med författningsreformen.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionerna 1974:99 och 1974:593.

Stockholm den 5 november 1974

På konstitutionsutskottets vägnar
HILDING JOHANSSON

Närvarande: herrar Johansson i Trollhättan (s), Boo (c), fru Thunvall (s), herrar Werner i Malmö (m)*, Mossberg (s), Ahlmark (fp), Bergqvist (s), Fiskesjö (c), Karlsson i Malung (s), Björck i Nässjö (m), Svensson i Eskilstuna (s), Jonnergård (c)*, Olsson i Edane (s), Nordin (c) och Berndtson (vpk).

Reservation

av herrar Werner i Malmö (m) och Björck i Nässjö (m) som ansett att utskottet bort anföra och hemställa följande:

Motionerna tar upp frågan om en utvidgning av lagrådsgranskningen.

Den tidigare ordningen med obligatorisk lagrådsgranskning av vissa lagförslag avskaffades genom beslut av 1970 och 1971 års riksdagar. I den i år slutligt antagna nya författningen har lagrådet bibehållits som en fakultativ instans. Dock har möjlighet införts för en minoritet i ett riksdagsutskott att inhämta lagrådets yttrande.

Utskottet har vid sin granskning av statsrådens ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning undersökt omfattningen och inriktningen av lagrådsremisserna alltsedan den obligatoriska granskningen avskaffades. Undersökningen har visat en successiv nedgång av remisserna – ett 60-tal 1970, cirka 30 1971 och cirka 15 1972. Under 1973 hade endast 13 av de till riksdagen avlämnade lagförslagen granskats av lagrådet. Motsvarande siffra hittills för 1974 är 8. Denna minskning är enligt utskottets mening i hög grad anmärkningsvärd.

I olika sammanhang påtalades som en väsentlig brist i det obligatoriska systemet att viktiga grupper av lagar – grundlag, kommunallag, vallag, sekretesslag, skattelag – föll utanför obligatoriet. De av utskottet företagna undersökningarna visar att trots detta har inte ett enda lagförslag inom angivna område remitterats till lagrådet efter obligatoriets avskaffande.

Enligt utskottets mening utgör granskningen i lagrådet ett vidgat skydd för rättssäkerhetsintresset och för enhetligheten, konsekvensen och klarheten i rättssystemet. Utskottet anser det därför av utomordentlig vikt att

granskning kommer till stånd i största möjliga utsträckning. Lagrådsgranskningen är enligt stadgad praxis begränsad till lagförslagens juridiska sida, medan förslagens politiska innehåll är en sak uteslutande för regering och riksdag. Några principiella invändningar ur parlamentarisk synpunkt kan därför inte riktas mot den granskning som sker i lagrådet.

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet, som ansluter sig till de synpunkter om lagrådsgranskningen som framfördes i en reservation (c, m, fp) till utskottets betänkande över författningsförslaget (KU 1973:26 s. 125), att riksdagen bör rikta ett tillkännagivande till Kungl. Maj:t av den innebörd som föreslås i motionen 1974:593.

I motionen 1974:99 föreslås inrättandet av ett särskilt skattelagråd.

Utskottet delar de kritiska synpunkter som ofta framförs rörande skattelagstiftningens bristande kontinuitet, klarhet och grundlighet. Det är, som anförs i motionen, inte minst med tanke på den hårda beskattning som medborgarna i vårt land drabbas av synnerligen angeläget att lagstiftningen på detta område sker med största noggrannhet. Utskottet instämmer därför i motionens uttalande om behovet av lagrådsgranskning av skattelagstiftningen. Utskottet är emellertid medvetet om att en granskning av skattelagarna skulle vara så tidskrävande att den knappast kan ske inom ramen för det nuvarande lagrådets kapacitet. Det är därför enligt utskottet i hög grad motiverat att inrätta ett särskilt skattelagråd.

På grund av det anförda hemställer utskottet

att riksdagen

1. ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anfört om att i princip varje betydelsefullt lagförslag bör granskas av lagrådet innan det föreläggs riksdagen,
2. hos Kungl. Maj:t begär en skyndsam utredning och framläggande av förslag om inrättande av ett skattelagråd.

Särskilt yttrande

av herrar Boo (c), Ahlmark (fp), Fiskesjö (c), Jonnergård (c) och Nordin (c):

I samband med riksdagens behandling av den nya grundlagen under vårsessionen 1973 framlade centern och folkpartiet bl. a. ett konkret lagförslag angående lagrådets granskning av lagförslag. Den nya grundlagen antogs definitivt under vårsessionen 1974 men träder i tillämpning först den 1 januari 1975. Med hänsyn härtill har vi av principiella skäl avstått från att *nu* framlägga förslag om grundlagsändring. Vi har för avsikt att till nästa års riksdag återkomma med förslag till lagtext rörande lagrådsgranskningens utformning.

GOTAB 74 8209 S Stockholm 1974