Nr 35

Konstitutionsutskottets betänkande i anledning av motion om obligatorisk lagrådsgranskning av vissa lagförslag.

Motionen

I detta betänkande behandlas motionen 1972:288 av herr Ahlmark m. fl. (fp).

Hemställan avser: "att riksdagen hos Kungl. Maj:t hemställer om förslag till förstärkning av lagrådets ställning genom att göra det till en obligatorisk instans för granskning av regeringens lagförslag".

Motionärerna framhåller, att lagrådet bidrar till en ökad rättssäkerhet genom att dess arbete underlättar för riksdagen att bedöma en lagtext; så t. ex. fästes genom granskningen uppmärksamheten på ur juridisk synpunkt olämpliga eller inkonsekventa lagparagrafer och genomlyses diskutabla inslag på ett bättre sätt. Genom att lagrådsgranskningen blivit fakultativ har, anförs det i motionen, regeringen fått stora möjligheter att undgå lagrådet, om man misstänker obekväma kommentarer, om man har bråttom, om man planerat arbetet i departementet illa och om man så mycket som möjligt vill begränsa debatten kring något lagkomplex. Det är inte rimligt, menar motionärerna, att låta regeringen ensam bestämma när granskning skall ske av en regeringens egen produkt. Det understryks också i motionen, att lagrådsgranskningen är av enbart juridisk karaktär och inte förenad med beslutanderätt samt att granskningen således på intet sätt kan ifrågasättas ur parlamentarisk synpunkt.

Gällande regler

Genom beslut av 1970 och 1971 års riksdagar upphävdes bestämmelsen i 87 § regeringsformen om skyldighet för Kungl. Maj:t att beträffande förslag till allmän civil- och kriminallag, kriminallag för krigsmakten samt kyrkolag inhämta lagrådets yttrande. Därigenom upphävdes även den obligatoriska lagrådsgranskningen beträffande viss annan lagstiftning, nämligen ekonomisk och annan lagstiftning jämlikt 89 § regeringsformen, bestämmelserna om högsta domstolens och regeringsrättens sammansättning och tjänstgöring, om lagrådet, om kvinnas behörighet till prästerlig tjänst, om tillsättning av prästerlig tjänst, om svenskt medborgarskap, om statstjänstemännens rättsställning och om monopol. Grundlagsändringen, som trädde i kraft den 17 februari 1971, innebar att lagrådsgranskningen gjordes fakultativ, dvs. att Kungl. Maj:t äger bestämma över vilka lagförslag lagrådets yttrande skall inhämtas. I § 21 regeringsformen stadgas sålunda, att lagrådet skall yttra sig över "de förslag till stiftande,

upphävande, ändring eller förklaring av lagar eller författningar vilka för sådant ändamål bliva av Konungen överlämnade".

Frågans behandling 1970, 1971 och 1972

Vid riksdagsbehandlingen av Kungl. Maj:ts proposition om upphävande av den obligatoriska lagrådsgranskningen (1970:24) tillstyrkte konstitutionsutskottet (KU 1970:20) förslaget. Utskottet uttalade därvid bl. a., att utskottet i likhet med departementschefen ansåg en övergång till ett fakultativt system över hela fältet vara den enda lösning som kunde garantera den önskvärda flexibiliteten i lagrådets arbete utan att högsta domstolens och regeringsrättens uppgifter som domstol blev lidande. Utskottet framhöll i sammanhanget önskvärdheten av en lagrådsgranskning inom andra områden än de som omfattades av den obligatoriska sektorn. Utskottet förklarade sig betrakta det som en brist i dittills gällande ordning att det i praktiken inte fanns utrymme för en mera omfattande granskning utanför det obligatoriska området. Vid en övergång till ett fakultativt system skulle det, ansåg utskottet, bli möjligt att väga hithörande intressen mot varandra och därmed möjliggöra ett bättre utnyttjande av lagrådsgranskningens fördelar.

Mot utskottets utlåtande reserverade sig 10 ledamöter (4fp, 3m, 3c) och tillstyrkte bifall till de motioner, vari hemställts om avslag på propositionen.

Vid 1971 års riksdag väcktes en motion (1971:534–m) med hemställan att riksdagen skulle förkasta det 1970 som vilande antagna förslaget till ändring i regeringsformen angående lagrådet. Motionen hänvisades till konstitutionsutskottet, som i sitt betänkande (KU 1971:6) förklarade, att det av motionären framställda yrkandet skulle komma under riksdagens prövning redan på grund av riksdagsordningens föreskrifter och därför inte behövde föranleda någon särskild åtgärd. Utskottet anmälde i betänkandet utan eget uttalande i fråga om antagande eller förkastande det vilande förslaget för riksdagen, som antog det den 10 februari 1971 (rskr 1971:10).

Vid årets granskning av statsrådsprotokollen upptog utskottet bl. a. till undersökning omfattningen och inriktningen av Kungl. Maj:ts remisser till lagrådet för tiden efter det att den obligatoriska lagrådsgranskningen upphört. Utskottet uttalade därvid att erfarenheterna av slopandet av den obligatoriska lagrådsgranskningen ännu inte var tillräckliga för en säker bedömning av Kungl. Maj:ts praxis på detta område. Undersökningen har redovisats i betänkandet KU 1972:26, vartill hänvisas.

Grundlagberedningens förslag

Grundlagberedningen avlämnade i mars 1972 sitt slutbetänkande Ny regeringsform, Ny riksdagsordning (SOU 1972:15). Beträffande lagrådsgranskningen uttalade beredningen (s. 165) att den inte funnit det

praktiskt möjligt att på nytt föreslå en obligatorisk granskning. Beredningen framhöll därvid särskilt att åtskilliga viktiga grupper av lagar, såsom grundlagar, skatteförfattningar och kommunallagar fallit utanför det obligatoriska granskningsområdet och att det med hänsyn till angelägenheten av att lagrådet fick yttra sig i de fall då dess yttrande är mest behövligt knappast fanns någon annan möjlighet än att frågan om remiss till lagrådet fick prövas i varje särskilt lagärende. Beredningen förordade vidare att det – särskilt med tanke på att riksdagen enligt beredningens förslag avsågs formellt bli ensam lagstiftare – skulle öppnas möjlighet för riksdagsorgan att genom formliga beslut inhämta yttrande av lagrådet.

Moderata samlingspartiets och folkpartiets representanter i beredningen reserverade sig för återinförande av en obligatorisk lagrådsgranskning. De motiverade särskilt sin ståndpunkt med att granskningen i lagrådet var en garanti för rättssäkerhetsintresset och för enhetlighet, konsekvens och klarhet i rättssystemet.

Utskottet

I förevarande motion begärs att lagrådet skall göras till en obligatorisk instans för granskning av regeringens förslag rörande viss lagstiftning.

Grundlagberedningens slutbetänkande med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning behandlar även lagrådsgranskningen. Betänkandet har remissbehandlats och övervägs för närvarande inom justitiedepartementet. Proposition i författningsfrågan kan komma att föreläggas riksdagen våren 1973. I detta läge bör enligt utskottets mening riksdagen inte nu ta ställning i sak till frågan om den framtida utformningen av lagrådsgranskningen.

På grund av det anförda hemställer utskottet

att motionen 1972:288 inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 31 oktober 1972

På konstitutionsutskottets vägnar
GUNNAR LARSSON

Närvarande: herrar Larsson i Luttra (c), Adamsson (s), Nelander (fp), Henningsson* (s), fru Thunvall (s), herrar Boo (c), Johansson i Trollhättan (s), Mossberg (s), Andersson, Sten, i Stockholm (s), Werner i Malmö (m) Bergqvist (s), Fiskesjö (c), Schött* (m), Molin (fp) och Wictorsson (s).

*Ej närvarande vid justeringen.

Göteborgs Offsettryckeri AB 72 1760 S Stockholm 1972