

---

# LAGRÅDET, RÄTTSSTATEN OCH DEMOKRATIN

FREDRIK STERZEL

*Alltsedan Regeringsrättens tillkomst 1909 har laggranskningen i Sverige utförts av Lagrådet. Det är en viktig och särpräglad svensk institution vars roll och betydelse förändrats med tiden. I denna artikel resonerar justitierådet Fredrik Sterzel om just Lagrådet med utgångspunkt i en av Karl-Göran Algotsson nyligen framlagd avhandling, "Lagrådet, rättsstaten och demokratin under 1900-talet".*

**N**är jag talar om Sveriges författning för utlänningar, brukar jag säga att vi har gjort två lyckade konstitutionella uppfinningar: Lagrådet och Ombudsmannen. Senast en pakistansk student, som påpekade att islam har förstfödsrätten till ombudsmannen. Så skulle bara Lagrådet återstå. Föralldel. Ombudsmannen har ju ändå förlorat terräng. Ingen har på allvar övervägt hans möjligheter att fungera i det moderna, oerhört komplicerade samhället.

Den frågan har däremot för Lagrådet tagits upp till djupgående granskning av statsvetaren Karl-Göran Algotsson vid Skytteanum i Uppsala. I en diger bok har han behandlat Lagrådet, rättsstaten

och demokratin under 1900-talet (Norstedts juridik, 1993). Han bygger på ett stort material: samtliga yttranden från 1910, 1930, 1950, 1970 och 1990 och alla yttranden inom sex områden, bl a fri- och rättigheter, skatter och vårdfrågor. Boken är en framstående prestation, lättläst, redig och intressant. Författaren visar god förståelse för Lagrådets överväganden.

### *Generande enkel nivå*

Undersökningen är alltså statsvetenskaplig, inte juridisk. I förgrunden står frågor om Lagrådets politiska roll. Algotsson har genomfört en inträngande argumentationsanalys av de granskade yttrandena. Han skiljer mellan "juridisk-tekniska" argument, intresseavvägningar och målrationella argument. Det tema som går igenom boken är det välkända "juridik och politik". Det har diskuterats

---

FREDRIK STERZEL är justitieråd.

i alla tider, dessvärre nästan alltid på generande enkel nivå av både politiker och jurister. Desto mer välkommet är ett vetenskapligt bidrag som ger ett objektivt och solitt underlag för en diskussion.

Kanske bör jag presentera Lagrådet för läsaren. Det har enligt regeringsformen till uppgift att granska lagförslag innan de prövas av riksdagen. Dess yttrande "bör" – sammanfattningsvis – inhämtas "om lagen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt". Lagrådet rekryteras (normalt) från Högsta domstolen och Regeringsrätten och arbetar sedan länge på avdelningar, envar med (normalt) tre ledamöter som utses för två år. Antalet avdelningar minskades 1991 från tre till två. Tillfälligt kan det finnas fler, t ex när detta skrivs fyra

#### *Målrationalella argument*

Vad granskningen skall gå ut på anger regeringsformen i fem punkter.

De avser hur förslaget förhåller sig "till grundlagarna och rättsordningen i övrigt" och "till rättssäkerhetskrav". Samt ett par typiskt juridisk-tekniska frågor. Punkten fyra är av särskilt intresse. Den "om förslaget är så utformat att lagen kan antagas tillgodose angivna syften". Den ger otvivelaktigt stöd för vad Algotsson kallar målrationalella argument. Riksdag och regering har dock klart sagt ifrån att de önskar en juridisk,

inte en politisk granskning.

Lagrådet inrättades 1909 vid Regeringsrättens tillkomst. Det övertog den laggranskning som hade utförts av Högsta domstolen. Ett motiv var "det rastlösa lagstiftningsarbete" som försiggick i vårt land och som gjorde granskningsuppgiften betungande. Fram till den första efterkrigstiden gjorde Lagrådet ofta uttalanden av politisk karaktär. Det saknades inte underlag för kritik från socialdemokratiskt håll. Sedan många år är den situationen ändrad. Fullständig enighet råder om att Lagrådet skall avhålla sig från "politiska" uttalanden. Trots en del stridigheter har Lagrådet aldrig på allvar ifrågasatts utom vid ett tillfälle: 1927 då framstående socialdemokrater ville avskaffa det och i stället genomföra "en effektiv förstärkning av Justitiedepartementets lagavdelning".

#### *Utbrett kompromisstänkande*

De politiska skärmytslingarna förtar inte intrycket att Lagrådet alltid har koncentrerat sig på det "juridisk-tekniska". Detta har blivit så uppenbart för Algotsson, att han inleder de granskande kapitlen med rubriken "Ett huvudresultat: partipolitiskt okontroversiella, oftast 'juridisk-tekniska' anmärkningar dominerar". Detta betyder inte att Lagrådet är eller ens bör vara okontroversiellt. Rimligen måste även lagfrågor någon gång få bli föremål för

politisk strid. Det är i dag en vanlig uppfattning, att kompromisstänkandet har brett ut sig för mycket, särskilt på grundlagsområdet. Men om det blir debatt, måste Lagrådet tåla kritik från den som förlorar på yttrandet och beröm av den som vinner.

### *Ros och ris*

Algotsson visar att ros och ris har fördelats rätt jämt på senare år. Skattefrågorna på 80-talet är belysande. Lagrådet fick stark kritik i ärendet om generalklausul mot skatteflykt av moderaterna, i ärendet om löntagarfonderna framför allt av folkpartiet och i engångsskatteärendet av socialdemokraterna.

Det sistnämnda var jag själv med om. Med tillfredsställelse konstaterade jag efteråt att misshaget blev ganska likformigt utbrett: bland de borgerliga för att vi underkänt flera argument, bland socialdemokraterna för att vi inte stannat vid en formell granskning mot grundlagstexten. En sådan snävare granskning – som Kjell-Olof Feldt förespråkar även i sin bok *Alla dessa dagar* – stämmer inte med grundlagen.

Om Lagrådet sköter sig, måste det alltså bli kritiserat då och då, förhoppningsvis även om det missköter sig. Detta får inte leda till en alltför stor försiktighet och att ramen kring "politiska" frågor dras alltför vid.

Nu till frågor och diskussion och då

först något grundläggande. Om alla är ense om att Lagrådet bara skall syssla med "juridisk-tekniska" frågor, vilka skäl finns det i dag för att ha en sådan granskningsinstans? Onekligen har "Justitiedepartementets lagavdelning" förstärkts avsevärt. Ett särskilt rättssekretariat finns också i varje fackdepartement. Den numera till Justitiedepartementet lokaliserade centrala granskningsenheten ser på alla lagförslag från bl a konstitutionella och formella synpunkter. Något liknande kommer säkert att etableras då det gäller förhållandet till EG-rätten.

### *Nödvändig efterkontroll*

Jag kan närmast se en saklig motivering för Lagrådet: riksdagens ringa insats i lagstiftningsarbetet. Det krävs – av principiella konstitutionella skäl, av hänsyn till balansen i systemet – en efterkontroll av regeringskansliet. Man kan tala om en preventiv funktion. Denna efterkontroll borde riksdagen svara för, men den är extremt illa lämpad för "juridisk-tekniska" frågor. Å andra sidan tror jag inte alls på att göra om Lagrådet till en riksdagens myndighet.

Med detta resonemang blir det viktigt att utveckla lagrådsgranskningen vidare, så att den tillför något nyttigt utöver en extra finslipning av teknikaliteter. Intressant är att granskningen faktiskt har utvecklats. Under de år, 1985–87

och 1989-91, då jag själv var ledamot, iakttog jag två nya drag. Först kom konstitutionella synpunkter alltmer i förgrunden, sedan också Europa-konventionen. Båda mina iakttagelser bekräftas av Algotsson. På vilka punkter skulle då granskningen kunna utvecklas idag? Enligt min tanke bör mer allmänna och övergripande frågor få en större plats på detaljernas bekostnad. Då jag lämnade lagrådet 1991, gissade jag att den punkt i grundlagen skulle få en ökad betydelse, som avser om ett lagförslag är ägnade att nå sina syften.

#### *Allt fler ramlagar*

Algotsson redovisar en viktig diskussion som vi hade i detta ämne 1990. Det gällde den nya lagen om psykiatrisk tvångsvård. Ledamöterna var bekymrade över att resurser för alternativa insatser inte garanterades när tvångsvården begränsades. Det kunde medföra att sjuka människor miste den vård de fick utan att ges någon annan i stället. Vår diskussion fördes främst utifrån punkten om lagförslagets syfte. I yttrandet strök vi även generellt under att resursfrågor måste behandlas på ett realistiskt sätt i remisserna. Givetvis bör inte Lagrådet utvecklas till en mer allmänt ekonomiskt granskande institution – behovet av en sådan i lagfrågor är ett annat problem – men jag tror att det finns en del som Lagrådet kan uträtta.

En annan övergripande fråga som Algotsson tangerar utan att fördjupa sig i rör ramlagarna, alltså tendensen att lita till allmänt hållna lagregler och överlåta på lägre myndigheter att utfärda detaljregler. Riksdagen har flera gånger reagerat mot ramlagarna men det har aldrig följts upp. Ett lysande exempel är hur riksdagen 1987 uttalade sig mot ramlagar för att 1988 anta djurskyddslagen, vår kanske mest utpräglade ramlag. Nästa lär bli en miljöbalk.

#### *Lagstiftning om småsaker*

En näraliggande fråga gäller lagändringar. Algotsson framhåller alldeles rätt, att det är viktigt för rättsstaten att lagarna inte ändras för ofta. I annat fall minskar förutsägbarheten, som har central betydelse. Hur är läget i dag? När jag lämnade Lagrådet 1991 tog jag med mig ett problem: varför hade vi haft så litet att göra under den senaste perioden trots att lagstiftningsarbetet allmänt sägs ha en så stor omfattning? En hypotes som jag satte mig att undersöka, var att lagstiftningsarbetet i själva verket mest handlar om en massa småsaker som man inte besvarar Lagrådet med. Maskineriet går runt, runt, med allt större fart, men avsätter allt mindre faktiska resultat.

Jag fann hypotesen bekräftad i en utsträckning som jag aldrig drömt om. Sedan 60-talet har lagändringarna ungefär fyrdubblats. Rättegångsbalken

ändras t ex nu genomsnittligen sju gånger om året, brottsbalken sex. Ett år (1992) ändrades lagen om allmän försäkring 28 gånger och sekretesslagen 20 gånger! De tal jag fann var så höga att detaljanalys blev ointressant. Redan en smula sunt förnuft – för att inte tala om t ex sinne för rationell företagsledning – säger att nuvarande ordning inte kan försvaras. Men ingenting görs åt saken fastän det borde vara angeläget för riksdagen och alla partier. Lagrådet borde kunna vara ett redskap bland andra.

#### *Beklagliga försummelser*

Man frågar sig gärna om det finns några sakliga synpunkter som Lagrådet naturligt borde se som "sina" och hävda oavsett politiken. Algotsson betonar på flera ställen att vakthållningen kring rättsstaten alltid varit central för Lagrådet. Men den förefaller främst gälla "juridisk-tekniska" aspekter. Det är ledsamt att Algotsson kan visa, att Lagrådet aldrig slagit särskild vakt kring fri- och rättigheter. Det har flera gånger utan principiella invändningar accepterat förslag om begränsningar.

En näraliggande parallell är mellan lagrådsgranskning och lagprövning, mellan "preview" och "review". Det är samma problem om juridik och politik. Då Lagrådet lyckats bli etablerat, kunde man tro att striden kring lagprövningen

skulle vara mogen att avblåsas. Men ingalunda. Den senaste utredningen har upprepat de gamla slentrianargumenten: Domstolarna skall inte var "politiska maktfaktorer", riksdagen är "bäst ägnad att pröva om en viss lagföreskrift är grundlagsenlig eller ej" osv. Den som har läst Algotssons utvärdering av Lagrådet suckar lätt – och suckar en gång till om han tar del av professor Håkan Strömbergs utvärdering av normprövningen i praxis. Kritik riktas mot Högsta domstolen för att inte realisera ens en sådan kontroll som redan de nuvarande grundlagsreglerna förutsätter. Att vara rädd för att domstolarna kan bli ett hot mot de folkvaldas supremati har alltid synts mig barnsligt. Men just därför syns det omotiverat att statsmakterna måste "uppenbart" kränka medborgarnas fri- och rättigheter för att domstol skall få ingripa.

#### *Ymnighetshorn*

Mycket mera kunde tas upp till diskussion utifrån Karl-Göran Algotssons bok, men jag får sluta här. Universitetets rektor Stig Strömholm har i en recension lovordat boken som en gedigen produkt ur "det i sanning flödande ymnighets-horn som Skytteanum utgör" samtidigt som han beklagat att statsrätten råkat så på efterkälken jämförd med statsvetenskapen. Jag har endast att instämma.