

Karl-Göran Algotsson, *Lagrådet, rättsstaten och demokratin under 1900-talet*, Stockholm: Norstedts Juridik, 1993, 411 s.

For et årstid siden tydede meget på, at vi inden længe måtte forvente en væsentlig forfatningsmæssig nydannelse i Danmark. Et flertal blandt Folketingets partier tilkendegav således, at Folketingets rådgivning fra Justitsministeriets lovfdeling burde suppleres med rådgivning fra et sagkyndigt og regeringsuafhængigt "lovråd". Tanken om et lovråd indgik da også i det officielle program for den nye flertalsregering, der tiltrådte i januar 1993, idet det i programmet hed, at den ville "fremme forslag om oprettelse af et lovråd". Siden synes det at være begrænset, hvad regeringen har "fremmet" i så henseende.

Til inspiration - både for dem, der interesserer sig for spørgsmålet om den juridiske rådgivning af Folketinget, og for dem, der i mere almindelighed interesserer sig for forfatningsspørgsmål og samspillet mellem jura og politik - kan Karl-Göran Algotssons særdeles velskrevne bog om erfaringerne med det svenske "Lagråd" anbefales. Forfatteren, der er docent og tilknyttet det statsvetenskapelige institut i Uppsala, leverer i bogen en politologisk analyse af det svenske lovråds virksomhed gennem de seneste 80 år.

Det svenske lovråd har aner helt tilbage til begyndelsen af 1800-tallet, hvor den svenske Højesteret fik som opgave at udtale sig om regeringens lovforslag. Det nuværende lovråd blev oprettet i 1909, hvor forprøvelsen af lovforslag blev overført fra Højesteret til "Lagrådet", der kom til at bestå af dommere fra Højesteret og "Regeringsrätten" (den øverste forvaltningsdomstol). Efter reglerne i den nuværende svenske forfatning består lovrådet af tre afdelinger. I hver afdeling skal indgå mindst én højesteretsdommer og én regeringsretsdommer. Dommerne udpeges af deres respektive domstole og sidder i lovrådet for to år ad gangen. De har i denne periode ikke fast tjeneste i deres domstole.

For en række nærmere opregnede lovgivningsområder er det lovrådets opgave, at gennemgå regeringens lovforslag, før de fremsættes for Rigsdagen. Lovrådet skal i den forbindelse påse og udtale sig om: (1) Hvorledes forslaget forholder sig til grundlovene og retsordenen i øvrigt, (2) Hvorledes forslagets bestemmelser harmonerer indbyrdes, (3) Hvorledes forslaget forholder sig til retssikkerhedens krav, (4) Om forslaget er udformet på en måde, så det kan antages at tilgodese sine angivne formål, samt (5) Hvilke problemer der kan opstå ved den praktiske gennemførelse af forslaget. Høring af lovrådet forudsættes som det normale, men lovrådets udtalelser er alene vejledende for regering og rigsdag.

Fra oppositionens side er det regelmæssigt blevet understreget, at lovrådet har en vigtig funktion i henseende til at forbedre Rigsdagens og offentlighedens muligheder for at vurdere regeringens lovforslag og for at udøve sine forfatningsmæssige kontrolmuligheder. Man har i den forbindelse understreget det vigtige i, at lovrådet - i modsætning til det svenske Justitsministeriums lovfdeling - har en selvstændig og uafhængig position. Det (som oftest) regeringsbærende Socialdemokrati har - måske af samme grund - regelmæssigt forsøgt at beskære lovrådets virkefelt. I det store og hele er det dog ikke lykkedes.

Karl-Göran Algotsson, *Lagrådet, rättsstaten och demokratin under 1900-talet*, Stockholm: Norstedts Juridik, 1993, 411 s.

For et årstid siden tydede meget på, at vi inden længe måtte forvente en væsentlig forfatningsmæssig nydannelse i Danmark. Et flertal blandt Folketingets partier tilkendegav således, at Folketingets rådgivning fra Justitsministeriets lovafdeling burde suppleres med rådgivning fra et sagkyndigt og regeringsuafhængigt "lovråd". Tanken om et lovråd indgik da også i det officielle program for den nye flertalsregering, der tiltrådte i januar 1993, idet det i programmet hed, at den ville "fremme forslag om oprettelse af et lovråd". Siden synes det at være begrænset, hvad regeringen har "fremmet" i så henseende.

Til inspiration - både for dem, der interesserer sig for spørgsmålet om den juridiske rådgivning af Folketinget, og for dem, der i mere almindelighed interesserer sig for forfatningsspørgsmål og samspillet mellem jura og politik - kan Karl-Göran Algotssons særdeles velskrevne bog om erfaringerne med det svenske "Lagråd" anbefales. Forfatteren, der er docent og tilknyttet det statsvetenskapelige institut i Uppsala, leverer i bogen en politologisk analyse af det svenske lovråds virksomhed gennem de seneste 80 år.

Det svenske lovråd har aner helt tilbage til begyndelsen af 1800-tallet, hvor den svenske Højesteret fik som opgave at udtale sig om regeringens lovforslag. Det nuværende lovråd blev oprettet i 1909, hvor forprøvelsen af lovforslag blev overført fra Højesteret til "Lagrådet", der kom til at bestå af dommere fra Højesteret og "Regeringsrätten" (den øverste forvaltningsdomstol). Efter reglerne i den nuværende svenske forfatning består lovrådet af tre afdelinger. I hver afdeling skal indgå mindst én højesteretsdommer og én regeringsretsdommer. Dommerne udpeges af deres respektive domstole og sidder i lovrådet for to år ad gangen. De har i denne periode ikke fast tjeneste i deres domstole.

For en række nærmere opregnede lovgivningsområder er det lovrådets opgave, at gennemgå regeringens lovforslag, før de fremsættes for Rigsdagen. Lovrådet skal i den forbindelse påse og udtale sig om: (1) Hvorledes forslaget forholder sig til grundlovene og retsordenen i øvrigt, (2) Hvorledes forslagets bestemmelser harmonerer indbyrdes, (3) Hvorledes forslaget forholder sig til retssikkerhedens krav, (4) Om forslaget er udformet på en måde, så det kan antages at tilgodese sine angivne formål, samt (5) Hvilke problemer der kan opstå ved den praktiske gennemførelse af forslaget. Høring af lovrådet forudsættes som det normale, men lovrådets udtalelser er alene vejledende for regering og rigsdag.

Fra oppositionens side er det regelmæssigt blevet understreget, at lovrådet har en vigtig funktion i henseende til at forbedre Rigsdagens og offentlighedens muligheder for at vurdere regeringens lovforslag og for at udøve sine forfatningsmæssige kontrolmuligheder. Man har i den forbindelse understreget det vigtige i, at lovrådet - i modsætning til det svenske Justitsministeriums lovafdeling - har en selvstændig og uafhængig position. Det (som oftest) regeringsbærende Socialdemokrati har - måske af samme grund - regelmæssigt forsøgt at beskære lovrådets virkefelt. I det store og hele er det dog ikke lykkedes.

I sin undersøgelse af lovrådets virksomhed analyserer Karl-Göran Algotsson indholdet og virkningerne af lovrådets udtalelser. Hvad angår indholdet, er forfatteren særlig optaget af, hvorledes lovrådet har placeret sig i forhold til grundlæggende - og til dels modsatrettede - værdier knyttet til, hvad forfatteren benævner "retsstaten" på den ene side og "demokratiet og effektiviteten" på den anden side. Hvad angår udtalelsernes virkninger, er forfatteren optaget af, om regeringen har bøjet sig for lovrådets kritik, og af om lovrådets udtalelser er blevet brugt af oppositionen.

Efter et indledende kapitel, hvor bogens problemstilling præsenteres, og hvor forholdet mellem retsstatslige og demokratiske idealer analyseres, redegør forfatteren i kapitel 2 for den historiske baggrund for og debatten om lovrådets virksomhed og indretning. I kapitel 3 tegner forfatteren et billede af udviklingen i lovrådets udtalelser, med de udvalgte år 1910, 1930, 1950, 1970 og 1990 som eksempler. I de følgende syv kapitler analyseres lovrådets virksomhed inden for syv udvalgte lovgivningsområder: reguleringen af borgernes demokratiske rettigheder, ejendomsretten, skatteområdet, arbejdsretten, velfærdsreformer, forsorgs- og sygehusområdet og spørgsmål om loves grundlovsmæssighed. Bogens afsluttes med et fyldigt sammenfattende kapitel, der på forbilledlig vis giver et klart overblik over forfatterens synspunkter og resultater.

I sin analyse af lovrådets udtalelser sonderer Karl-Göran Algotsson til stadighed mellem udtalelser, der bygger på, hvad forfatteren benævner "juridisk-tekniske" argumentationsmønstre, og udtalelser der bygger på "interesseafvejninger" og "målrationalle" argumentationsmønstre. Man må formentlig forstå forfatteren således, at den første type argumenter er mere juridiske end de to sidstnævnte.

Taget meget håndfast kunne dette have ført forfatteren i juridisk og meto- disk ulykke. Det er imidlertid ikke sket. Det lykkes tværtimod forfatteren på nuanceret og overbevisende måde - og med mange konkrete og tankevækkende eksempler og analyser - at påvise, at lovrådet har haft megen succes med at påse lovforslagenes "juridisk-tekniske" udformning. Det drejer sig for eksempel om spørgsmål vedrørende forslagene sproglige og dispositionsmæssige klarhed, manglende sammenhæng mellem motiver og lovtekst, inkonsistenser i forslagene og modsætninger til anden lovgivning etc.

Derimod har lovrådet stort set ikke vundet gehør, når man på grundlag af friere argumentation, baseret på "interesseafvejninger" og "målrationalle" betragtninger, har bevæget sig ind på partipolitisk kontroversielle områder. Som forfatteren bevidst tilspidset formulerer det: "ju mindre Lagrådet ägnar sig åt "politik", desto större "politisk" roll spelar det" (p. 387).

Karl-Göran Algotsson konkluderer, at lovrådet i praksis har indført et element af magtdeling i det svenske forfatningssystem. Lovrådet har, siger forfatteren, i en vis grad udgjort en retsstatslig modvægt til regeringen og rigsdagsmajoriteten.

Selv om Karl-Göran Algotsson betegner sin studie som "statsvetenskaplig", må man sige, at bogen også ud fra en forfatnings- og forvaltningsjuridisk synsvinkel påkalder sig betydelig interesse. Som politologisk studie er bogen et

særsyn al den stund, at grundige studier af retlige institutioners virke er et sjældent syn i nordisk politologi. Med sin bog har Karl-Göran Algotsson på fremragende vis taget nyt land under politologisk plov.

Jens Peter Christensen
Juridisk Institut
Aarhus Universitet

Søren Eigaard, *Idealer og Politik. Historien om Grundloven af 1953*, Odense: Odense Universitetsforlag, 1993, 373 s., kr. 275,00.

Søren Eigaards bog om tilblivelsen af 1953-Grundloven er identisk med hans ph.d.-afhandling i historie fra Odense Universitet, og det var naturligvis godt afpasset, at bogen kunne udsendes således, at den med god ret kunne ses som et bidrag til festligholdelsen af Grundlovens halvrunde jubilæum i 1993.

Efter en kort indledning om forhistorien - især 1939-forslaget - gennemgår Eigaard detaljeret grundlovssagens langsommelige tilblivelsesproces, som jo strakte sig fra 1945/46 til 1953. Samspillet med den almindelige politiske udvikling - som for det meste bestod i, at grundlovsspørgsmålet blev skubbet i baggrunden til fordel for politikernes beskæftigelse med mere påtrængende problemer - fremstår tydeligt, og man skulle i realiteten helt frem til sommeren 1951, før der begyndte at komme bevægelse i tingene.

De første fem års ørkenvandring afspejlede dels, at mange - blandt andet i Venstre og hos de konservative - egentlig ikke mente, at der var behov for at lave noget om, dels at alle vidste, at man jo også skulle kunne gennemføre et eventuelt forslag, dvs. undgå en forkastelse som i 1939. Her er det interessant, at nogle af de første Gallup-undersøgelser herhjemme klart viste, at det i hvert fald ikke var et folkeligt krav at få ændret Grundloven, nærmest tværtimod.

Der er ingen grund til at referere bogens indhold detaljeret, for interesserede bør absolut læse den selv. Det gælder også, dersom man primært er interesseret i tolkningen af konkrete enkeltparagraffer, for disse paragraffers tilblivelseshistorie vil ofte kunne bidrage til en rimelig tolkning nu. Bogen giver i øvrigt et godt, kronologisk struktureret overblik over forhandlingernes forløb, som både siger meget om parlamentarisk arbejde i almindelighed og forfatningsændringsdiskussioner i særdeleshed.

Skred i tingene kom der faktisk først i løbet af sommeren 1951, hvor Erik Eriksen dels forstod, at den nye regerings fredningsperiode var forbi, dels indså, at forfatningssagen nok ville kunne bidrage til at forlænge regeringens liv, hvis han som både statsminister og leder af Venstre viste sig mere konstruktiv og åben, end forgængerne havde været. Eigaard minder - berettiget - om, at Erik Eriksens synspunkter på en valgretdernedsættelse til 23 år og indførelse af en form for étkammersystem også svarede til, hvad han havde været