



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Max Alkestrand

Ett sekel av lagrådsgranskning

En rättshistorisk och komparativ analys av det svenska Lagrådet

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Uta Bindreiter

Termin: VT 2017

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1. INLEDNING	5
1.1 Allmänt	5
1.2 Uppsatsens syfte	5
1.3 Frågeställningar	5
1.4 Avgränsning	5
1.5 Perspektiv och metod	6
1.6 Material	7
1.7 Forskningsläget	7
1.8 Uppsatsens disposition	7
2. LAGRÅDETS URSPRUNG	8
2.1 Historisk bakgrund till Lagrådet	8
2.2 Lagrådets bildande	9
2.3 Sammanfattning	10
3. LAGRÅDET PÅ 1910-TALET	11
3.1 Sammansättningen	11
3.2 Laggranskningen	11
3.3 Sammanfattning	12
4. LAGRÅDET UNDER MELLANKRIGSTIDEN	13
4.1 Den politiska diskussionen	13
4.2 Laggranskningens karaktär 1930	14
4.3 Sammanfattning	14

5. LAGRÅDET UNDER EFTERKRIGSTIDEN	15
5.1 Den politiska debatten	15
5.2 Författningsutredningen	15
5.3 Lagrådets sammansättning	16
5.4 Sammanfattning	16
6. LAGRÅDET PÅ 70-TALET: ETT HÄNDELSERIKT DECENNIUM	17
6.1 Fakultativ lagrådgranskning	17
6.2 Fri- och rättighetsutredningen	17
6.3 Lagrådsutredningen och rättighetsskyddsutredningen	18
6.4 Underhandsutlåtanden	18
6.5 Sammanfattning	19
7. EN INSYN I LAGRÅDSGRANSKNINGEN 1999-2009	20
7.1 Den första perioden	20
7.2 En lagändring mellan perioderna	21
7.3 Den andra perioden	21
7.4 Sammanfattning	22
8. KONSEKVENSERNA AV 2010 ÅRS GRUNDLAGSREFORM FÖR LAGRÅDET	23
8.1 Propositioner och utredningar	23
8.2 Gällande rätt efter reformen	24
8.3 Sammansättningen	24
8.4 Laggranskningen	25
8.5 Sammanfattning	26
9. DET KOMPARATIVA PERSPEKTIVET	27
9.1 Laggranskningen i Finland	27
9.2 Sammanfattning	28
10. ANALYS OCH SLUTSATSER	29
10.1 Har Lagrådets funktion förändrats över tid, och i så fall hur?	29

10.1 Vilka faktorer har lett till dessa förändringar?	31
10.2 Hur står sig det svenska Lagrådet jämfört med Finlands motsvarighet till laggranskning?	32
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	34

Summary

The Swedish legal council is responsible for legal preview in the Swedish process for creating new laws. It was created 1909 because the supreme court, which was previously responsible for legal preview, was overrun by the amount of new laws.

During the roughly one hundred years that the legal council has existed, a number of changes have been made. This essay analyses which changes have come to pass, and why. It also compares the Swedish legal council to the Finnish equivalent.

The legal council has moved on from the very political legal preview of its youth to keeping its comments focused on the more technical aspects of the law, at least to the extent that it is possible to avoid being political when discussing law. The amount of laws that are subject to the legal preview has also changed over the years.

The changes to the position of the legal council can be attributed to both the advent of liberal democracy and the stances of the political parties that thrive in it. There is a clear division into political camps, where the Swedish right-wing has been in favor of keeping or expanding the power of the legal council, and the Swedish Social democrats wanting to limit it.

The Finnish legal preview is significantly weaker than the Swedish, at least in matters where the constitution is not relevant.

Sammanfattning

Det svenska Lagrådet har uppgiften att granska lagar under lagstiftningsarbetet. Det bildades 1909 eftersom Högsta domstolen, som tidigare hade denna roll, var överbelastat av alla de nya lagar som skapades.

Under det dryga sekel som det svenska Lagrådet har existerat så har det skett ett antal förändringar. Denna uppsats analyserar vilka förändringar som har skett och varför. Den jämför även det svenska Lagrådet med Finlands motsvarighet.

Lagrådet har gått från att i sin ungdom vara politiskt i sin laggranskning till att vara juridisk-teknisk i den mån det är möjligt att undvika att vara politisk när man behandlar juridik. Andelen lagar som blir föremål för laggranskning har även de förändrats under åren.

Förändringarna kan tillmätas både demokratins intåg och de politiska ställningar som frodas där. Det finns en tydlig indelning i politiska läger, där högern har velat behålla eller utöka Lagrådets makt och Socialdemokraterna velat begränsa den.

Den finska laggranskningen är kraftigt försvagad jämfört med den svenska, åtminstone i fall där grundlagen inte aktualiseras.

Förord

Ett stort tack till min handledare Uta Bindreiter för den handledning jag fått.
Min syster Malin förtjänar också ett tack för hennes noggranna
genomläsning av uppsatsen och de språkliga råd som hon gett mig.

Förkortningar

HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
RegR	Regeringsrätten
RF	Regeringsformen
SOU	Statens offentliga utredningar

1. Inledning

1.1 Allmänt

Lagrådet ansvarar för laggranskning i den svenska lagstiftningsprocessen. Under de nästan 110 år som Lagrådet existerat har det skett ett antal förändringar.¹ Dessa förändringar kommer att belysas under uppsatsens gång.

1.2 Uppsatsens syfte

Syftet med uppsatsen är att undersöka hur Lagrådets funktion har förändrats under det dryga sekel som det existerat, och att försöka förstå oss på varför det blivit som det blivit.

1.3 Frågeställningar

Har Lagrådets funktion förändrats över tid, och i så fall hur?

Vilka faktorer har lett till dessa förändringar?

Hur står sig det svenska Lagrådet jämfört med Finlands motsvarighet till laggranskning?

1.4 Avgränsning

Vad gäller avgränsning fokuserar jag först och främst på vilka förändringar som har skett gällande Lagrådet, och den komparativa delen består endast av jämförelser mellan det svenska systemet och ett annat nordiskt land, nämligen Finland.

¹ Se Nergelius, *Svensk statsrätt* s. 213 f; Algotsson s. 32 f.

Domstolarnas lagprövningsrätt i Sverige och Finland behandlas inte, då jag är intresserad av det svenska Lagrådet och det som eventuellt uppfyller en liknande laggranskningsfunktion under lagstiftningsprocessen i Finland.

Dessutom väljer jag att avgränsa mig tidsmässigt genom att täcka Lagrådets historia och verksamhet fram till och inklusive grundlagsreformen 2010, men inte efter.

1.5 Perspektiv och metod

Då min frågeställning handlar om hur Lagrådets funktion har förändrats över tid är ett historiskt perspektiv centralt för uppsatsen. Att ha ett rättshistoriskt perspektiv innebär att undersöka hur reglerna har förändrats, och att se dessa förändringar som en del av samhällets utveckling.²

En annan del av min frågeställning innehåller ett komparativt moment. Att använda sig av ett komparativt perspektiv innebär att en jämförelse görs, där likheter och skillnader mellan rättssystemen lyfts fram. Det som ska jämföras är det som uppfyller samma funktion i de båda rättssystemen.³

Jag använder mig även av vanlig rättsdogmatisk metod, alltså att använda allmänt accepterade rättskällor såsom lagstiftning, förarbeten och litteratur för att ta reda på vad som var (eller är) gällande rätt vid en specifik tidpunkt.⁴

² Gräns, Minna, ”Användningen av andra vetenskaper”, i: Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red): *Juridisk Metodlära* 2015, s. 425. Studentlitteratur.

³ Varguina, Filippo, ”Den komparativa metoden”, i: Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red): *Juridisk Metodlära* 2015, s. 141 och s. 152. Studentlitteratur.

⁴ Kleineman, Jan, ”Rättsdogmatisk metod”, i: Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red): *Juridisk metodlära* 2015, s. 21. Studentlitteratur.

1.6 Material

För att svara på frågeställningarna använder jag mig huvudsakligen av tryckt material såsom lagtext, offentliga utredningar och förarbeten, men även litteratur på området. Algotsson, Lavin och Nergelius är de författare som jag i första hand har använt mig av. Algotsson har hjälpt mig med att få en bild av många av de förändringar som skett under 1900-talet, Lavin har gett en insyn i lagrådsgranskningen och Nergelius har tillfört, bland annat, när det gäller det komparativa perspektivet.

1.7 Forskningsläget

Utöver de böcker jag använt mig i uppsatsen har diskussionen om Lagrådet på senare år först och främst förts i artiklar. Några exempel är SvJT 2009 s. 165 "Lagrådets politiska betydelse" där bland annat Lagrådets argument och dess betydelse analyseras, SvJT 2009 s. 204 "Hur granskar Lagrådet?" som handlar om hur det praktiskt går till i lagrådsgranskningen och SvJT 2009 s. 200 "Hur uppfattas Lagrådets roll av Lagrådet självt?" om hur Lagrådet ser på sig själv.

1.8 Uppsatsens disposition

Då det rör sig om rättshistoria anser jag att det för framställningens skull är bäst om dispositionen först och främst baseras på ett kronologiskt upplägg.

I det första kapitlet går jag igenom en historisk bakgrund gällande laggranskning och går därefter vidare och redogör för Lagrådets skapande. Därefter påbörjar vi vår resa och går för varje kapitel närmre nutiden. När den kronologiska resan fram till grundlagsreformen 2010 är avklarad kommer en komparativ del, och efter det når vi ett analyserande kapitel där jag använder innehållet från resten av uppsatsen för att försöka svara på mina frågeställningar

2. Lagrådets ursprung

Lagrådet skapades i början av 1900-talet.⁵ För att få en förståelse kring *varför* det bildades krävs en kort historisk tillbakablick.

2.1 Historisk bakgrund till Lagrådet

Innan Högsta Domstolen skapades 1789 fanns en föregångare till laggranskning i och med rådgivningen som riksrådet gav till kungen. När HD bildats fördes denna roll över dit.⁶

HD:s laggranskning framgick i regeringsformen (RF) från 1809, där det stadgades att lagstiftning som stiftats gemensamt av kung och riksdag skulle granskas. Denna laggranskning gällde därför allmän civillag, allmän kriminallag och kriminallag för krigsmakten, men inte ekonomisk eller administrativ lag, då de senare stiftades helt av kungen. Ett annat utmärkande drag för laggranskningen under denna period var att den var helt rådgivande.⁷

Under den andra halvan av 1800-talet ökade lagstiftningstakten avsevärt, vilket ledde till att HD:s dömande funktion led under trycket av all laggranskning. Då mycket av lagstiftningen var av administrativ karaktär ledde överbelastningen dels till en diskussion om ett skapande av en Regeringsrätt (nuvarande Högsta förvaltningsdomstolen), dels till en diskussion om ett skapande av ett laggranskande kollegium, det som skulle bli Lagrådet⁸.

⁵ Se SOU 2001:88 s. 23.

⁶ Se *ibid.* s. 23.

⁷ Se Algotsson, s. 32

⁸ Se *ibid.* s. 32.

2.2 Lagrådets bildande

Från början var tanken inte att det skulle skapas ett separat råd för laggranskning. Tanken enligt utredaren Hjalmar Hammarskjöld hade varit att laggranskningen fortfarande skulle ligga i domstolarnas händer, fast uppdelat mellan Regeringsrätten och Högsta domstolen för att förminska arbetsbördan.⁹

Idén om ett Lagråd kom istället från justitieministern i den dåvarande högerregeringen, Albert Pettersson.

Lösningen med delad laggranskning hade kunnat bli krånglig. Om lösningen hade blivit verklighet hade regeringen i så fall varit tvungen att avgöra till vilken domstol ärendet skulle skickas till, vilket inte hade varit en enkel uppgift. Dessutom hade med denna lösning det ursprungliga problemet med överbelastade domstolar bestått. Därför var en lösning med en separat institution attraktiv.¹⁰

Rådet skulle enligt Pettersson bestå av två justitieråd från HD och ett regeringsråd från den nybildade Regeringsrätten, utsedda av domstolarna själva. Dessutom skulle regeringen i vissa viktiga ärenden kunna tillsätta tre ledamöter till.¹¹

Exakt så blev det inte. När förslaget gick till Konstitutionsutskottet föreslogs tre ändringar, som sedan blev en del av det färdiga resultatet.

Den första ändringen var att regeringen inte skulle kunna tillsätta lika många ledamöter som rådet bestod av från början, då det ansågs kunna riskera Lagrådets oberoende ställning.

Den andra ändringen var att det i Lagrådet skulle ingå ett justitieråd till från HD, alltså skulle rådet ha tre justitieråd från HD och en från

⁹ Se *ibid.* s. 32–33.

¹⁰ Se Algotsson s. 32–33.

¹¹ Se *ibid.* samma sida.

Regeringsrätten. Motiveringen var att Lagrådets auktoritet skulle stärkas genom denna förändring.

Den sista ändringen var att regeringen skulle kunna tillsätta en ledamot med särskild sakkunskap som var relevant för det enskilda lagförslaget.¹²

Lagrådet bildades således 1909. I och med att Lagrådet kom till tappade Kungen makt, eftersom han tidigare hade kunnat påverka laggranskningen i HD med sin röst.

2.3 Sammanfattning

Uppgiften att granska lagförslag låg från början på HD:s bord. När lagstiftningstakten kraftigt ökade under andra halvan av 1800-talet började denna uppgift gå ut över domstolens primära uppgift, vilket belyste behovet av att bilda en separat institution vars uppgift var att granska lagar. Denna institution blev det som vi idag kallar Lagrådet.

¹² Se *ibid.* s. 34–35.

3. Lagrådet på 1910-talet

Hur Lagrådet såg ut och arbetade under det första årtiondet efter det att institutionen bildats utgör utgångspunkten som vi kan anknyta till när vi ser senare debatter och förändringar.

3.1 Sammansättningen

Lagrådets sammansättning reglerades i 1909 års Lag om tjänstgöringen i kungl. Maj:ts lagråd (1909 38 s. 7). Som tidigare nämnts bestod lagrådet ursprungligen av tre justitieråd och ett regeringsråd. Detta reglerades i 1 § av nämnda lag. Enligt samma paragraf var det domstolarna som utsåg vem som skulle tjänstgöra i Lagrådet.

Denna tjänstgöring gjordes enligt 2–4 §§ under en period av två år, och för att få bli en lagrådsledamot var personen tvungen att ha varit justitieråd eller regeringsråd i minst två år.

Enligt 6§ skulle en ledamot som utsetts av en av domstolarna vara med i handläggningen av alla ärenden.

3.2 Laggranskningen

Lagrådets granskning var och är än idag endast rådgivande, men Lagrådets synpunkter inhämtas för många av lagförslagen. För att beskriva vilken karaktär de argument Lagrådet har haft använder jag mig av en något förenklad variant av den indelning som Algotsson använder sig av i sin bok *Lagrådet, rättsstaten och demokratin under 1900-talet*. Algotsson gör utöver en indelning i juridisk-tekniska argument å ena sidan och politiska å andra sidan en mer detaljerad indelning av argumenten i ett antal undergrupper.¹³

¹³ Se Algotsson s. 22.

Något som återkommer gång på gång i debatten om laggranskning är att det är svårt att klassificera något som rent juridiskt eller rent politiskt. Självklart går det till exempel att anse att allt här i livet utgör politik, men det är ändå något vi måste försöka oss på i viss mån.

Med det något förenklade synsättet kan sägas att laggranskningen på 1910-talet i stor utsträckning var politisk, med många resonemang som på något sätt kan sägas ha varit av politisk natur. Lagrådet deltog i diskussioner om partikontroversiella frågor där partierna inte var överens. Det var alltså inte bara en fråga om den typ av detaljerade lagtekniska argument som i överlag skulle kunna kallas juridisk-tekniska, utan även om argument som lika gärna hade kunnat föras av någon av politikerna själva.¹⁴

I början av årtiondet var antalet yttranden där Lagrådet inte lämnade någon erinran, alltså en uppmaning till förändring, väldigt få.¹⁵

För det historiska perspektivets skull är det värt att komma ihåg att demokratin inte hade gjort ett fullt genomslag förrän på tjugotalet, då allmän och lika rösträtt infördes.

3.3 Sammanfattning

De första åren av Lagrådets livstid får sägas ha varit särdeles aktivt. De ger en bild av ett Lagråd som inte varit rädd att befatta sig med politiska argument och som sällan låtit ett lagförslag smita förbi utan att ha påpekat något. Samtidigt är all laggranskning rådgivande, vilket innebär att politikerna själva bestämde vilken tyngd de ville ge Lagrådets argument.

¹⁴ Se *ibid.* s. 378 och s. 86.

¹⁵ Se *ibid.* s. 86.

4. Lagrådet under mellankrigstiden

Under mellankrigstiden skedde det inga lagändringar gällande Lagrådets verksamhet. Däremot nämndes Lagrådet flera gånger i den politiska debatten, och de politiska partierna ställde sig på var sin sida i frågan.¹⁶ Dessutom förändrades laggranskningen en hel del trots avsaknaden av lagändringar.¹⁷

4.1 Den politiska diskussionen

I den politiska diskussionen var fördelningen mellan partiernas åsikter gällande Lagrådet glasklar. Socialdemokraterna ville inskränka dess verksamhet eller helt ta bort det, medan högern ville behålla dess befintliga funktion.¹⁸

Varför ville partierna som de ville? Socialdemokraterna ansåg att Lagrådets granskande av lagar var något negativt eftersom det gjorde införandet av nya lagar långsammare, vilket försvårade den sociala ingenjörskonst partiet hade som mål. Dessutom yttrade Lagrådet sig ofta i en konservativ anda, vilket gjorde det till en slags garanti för konservatismen.¹⁹

Det sistnämnda var för övrigt ett av de borgerliga argumenten för att Lagrådet skulle behållas. Utan Lagrådet skulle landet drunkna i lagar, och dåligt stiftade skulle de vara. Ett annat argument var det rent rättsstatliga, att

¹⁶ Se Algotsson s. 35 ff.

¹⁷ Se ibid. s. 86.

¹⁸ Se ibid. s. 37 ff.

¹⁹ Se ibid. s. 37–38.

Lagrådet behövs för att de lagar som skapas inte skulle äventyra rättsstatligheten.²⁰

4.2 Laggranskningens karaktär 1930

Jämfört med 1910 hade laggranskningen förändrats rejält 1930. Antalet yttranden hade dubblrats, men samtidigt ökade även antalet yttranden utan erinran. 1930 var de åtta gånger så många som 1910. Dessutom uttalade sig Lagrådet mera sällan i frågor som kan ses som politiska.²¹ Det är alltså en väldigt stark svängning i en återhållsam juridisk riktning från det aktiva och politiska Lagrådet 1910.

4.3 Sammanfattning

Den politiska diskussionen var väl indelad i läger, ett socialdemokratiskt läger som såg Lagrådet som ett förhinder för viktiga reformer och social ingenjörskonst och en höger som såg det som en garanti för konservatism, rättsstatlighet och rättssäkerhet.

Trots avsaknaden av lagändringar så hade det vid 1930 skett stora förändringar i dess verksamhet. Borta var bilden av ett politiskt aktivt Lagråd, och laggranskningen präglades istället av en återhållsamhet och ett mer utpräglat fokus på juridiken.

²⁰ Se *ibid.* s. 39–40.

²¹ Se *ibid.* s. 86.

5. Lagrådet under efterkrigstiden

Efter en lång period där inga lagändringar gällande Lagrådets verksamhet hade skett började saker och ting långsamt att röra på sig. I och med att författningsutredningen påbörjades så togs det första steget till den nya RF som skulle träda i kraft 1974.

5.1 Den politiska debatten

Återigen var det högern som stod på Lagrådets sida, och Socialdemokraterna som var på den andra. Högern ville utöka de områden där Lagrådets granskning skulle inhämtas, och motiveringen för detta var rättsstatlig. Socialdemokraternas motivering mot detta var även denna gång att det skulle gå ut över reformtakten.²²

5.2 Författningsutredningen

När författningsutredningen behandlade Lagrådet föreslog det ett antal utvidgningar av de lagar där lagrådsgranskning skulle vara obligatoriskt. Den skulle numera vara obligatorisk på områden såsom grundlagsändringar, frågor som rörde enskildas rätt till egendom, lagstiftning som berörde medborgarskap m.m.²³

Dessutom ansåg utredningen att även granskning av skattelag skulle förekomma, men i sådana fall borde Lagrådets sammansättning luta åt det

²² Se Algotsson s. 45–46.

²³ Se SOU 1963:17 s. 358.

förvaltningsrättsliga hållet, och en separat utredning om dess sammansättning krävdes innan denna utvidgning kunde ske.²⁴

När det gällde laggranskningens natur var situationen tydlig enligt utredningen. Den skulle helt fokusera på den juridiska sidan och lämna det politiska därhän. Det viktiga var att lagförslagen skulle få en juridisk granskning och därmed få en tillfredsställande utformning.²⁵

Författningsutredningen i sig ledde inte till några omedelbara förändringar, men är en viktig insyn i den då gällande politiska synen på Lagrådet och dess funktion.

5.3 Lagrådets sammansättning

Lagrådet utvidgades på 1960-talet eftersom det var kraftigt belastat av laggranskningsarbete. Det fick nu arbeta på två avdelningar istället för en, och en av medlemmarna kunde vara en kvalificerad jurist. Endast åtta år senare utvidgades Lagrådet igen, och fick då arbeta på tre avdelningar.²⁶

5.4 Sammanfattning

Åren efter det andra världskriget kännetecknas av att arbetet inför den kommande nya grundlagen påbörjades. Vad gäller synen på Lagrådet får vi genom författningsutredningen klart för oss att det definitivt var juridik det skulle syssla med, och inte politik. En ökad arbetsbelastning ledde till en utvidgning av antalet avdelningar inte bara en utan två gånger, och en ökad flexibilitet gällande vem som kunde vara medlem i kollegiet.

²⁴ Se *ibid.* samma sida.

²⁵ Se *ibid.* s. 357–358.

²⁶ Se *Algotsson* s. 48–50.

6. Lagrådet på 70-talet: ett händelserikt decennium

Som vi kommer att se skedde det mycket under 70-talet. Laggranskningen gjordes först fakultativ, alltså inte obligatorisk över huvud taget, fenomenet underhandsutlåtanden tog fäste och vi fick en ny RF.

6.1 Fakultativ lagrådgranskning

I början av 1970-talet gjordes laggranskningen fakultativ. Regeringen skulle själv få välja ifall ett yttrande från Lagrådet skulle inhämtas gällande lagförslaget. En av motiveringarna för denna förändring var, föga förvånande med tanke på den politiska diskussion vi tidigare sett, att det var viktigare att snabbt kunna stifta nya lagar än att de var så väl utformade som möjligt.²⁷ Utöver denna motivering ansåg regeringen att det rimmade illa med parlamentarismen att en institution som inte var folkvald hade sådan makt i lagstiftningsprocessen.²⁸

6.2 Fri- och rättighetsutredningen

När den nya RF trätt i kraft 1974 tillsattes den utredning som kom att kallas fri-och rättighetsutredningen. Enligt utredningen borde det tillsättas en speciell utredning om Lagrådet, och att partierna borde överväga att än en gång göra laggranskning obligatorisk på vissa områden, lämpligen sådana som berörde de medborgerliga rättigheter som räknades upp i den nya RF. Lagrådet skulle bedöma ifall de nya lagförslagen var grundlagsenliga.²⁹

²⁷ Se Algotsson s. 50 ff.

²⁸ Se SOU 2008:125 s. 360.

²⁹ Se SOU 1975:75 s. 109–110.

6.3 Lagrådsutredningen och rättighetsskyddsutredningen

I rättighetsskyddsutredningen behandlades även frågan om Lagrådet, och de baserade i sin tur utredningen på det som lagrådsutredningen kommit fram till.³⁰

Utredningen ville att lagen skulle vara skriven på ett sådant vis, att ett yttrande från Lagrådet *borde* inhämtas ifall lagförslaget berörde en rad uppräknade rättigheter och om lagförslaget enligt riksdagen var viktigt för enskilda individer eller ur allmän synpunkt. Ifall yttrande inte inhämtades så skulle detta motiveras. Dessutom skulle vissa förändringar i Lagrådets sammansättning ske, med ett högre antal möjliga avdelningar, men med tre ledamöter i varje avdelning istället för fyra.³¹

Dessa förslag blev verklighet, och Lagrådets verksamhet reglerades därmed enligt RF, alltså regeringsformen (1974:152), 8:18.

6.4 Underhandsutlåtanden

Under 70-talet och en bit in på 80-talet förekom ett fenomen som kallades för underhandsutlåtanden. Detta innebar att ett lagförslag granskades när det fortfarande var på utredningsstadiet, alltså innan det att en remiss faktiskt skickats till Lagrådet. Förfarandets laglighet var tveksamt eftersom det innebar att Lagrådet drogs in i den förberedande processen. Detta ledde till att förfarandet var utsatt för mycket kritik och det blev avskaffat under början av 80-talet.³²

³⁰ Se SOU 1978:34 s. 15.

³¹ Se *ibid.* s. 15–16.

³² Se Nergelius *Svensk statsrätt* s. 217 och Algotsson s. 66.

6.5 Sammanfattning

Som nämdes i inledningen av detta kapitel så var 70-talet ett mycket händelserikt årtionde när det gäller Lagrådet. Först gjordes en stark förminskning av Lagrådets relevans när lagrådsgranskningen gjordes helt fakultativ, för att sedan åter gå i den motsatta riktningen.

Underhandsgranskningen tog fäste i Lagrådets arbetssätt och blev sedan avskaffat i början av 80-talet. Summan av ändringarna blev att Lagrådet var något svagare än innan, då det inte längre fanns något område där lagrådsgranskningen var obligatorisk – ett *bör* måste inte följas.

7. En insyn i lagrådsgranskningen 1999- 2009

Det finns ett antal personer som har skrivit om sina erfarenheter som medlemmar i Lagrådet. En av dessa är Rune Lavin, som tjänstgjorde i Lagrådet 1999–2001 och 2007–2009 och har skrivit en bok om vardera perioden som medlem.³³

7.1 Den första perioden

Under den första perioden hade Lavin intrycket av att huvudregeln var att regeringen skickade förslag till lagrådsgranskning, trots att det vid denna tid inte var obligatoriskt. I de fall där regeringen inte skickade förslagen till granskning var det ofta ett riksdagsutskott som begärde granskning.³⁴

Vad gällde granskningens natur var det klart att det var det juridiska och lagtekniska som skulle granskas, men enligt Lavin fanns det åtminstone ett visst utrymme att göra rättspolitiska bedömningar.³⁵

När Lavin reflekterade över sin första period som Lagrådsmedlem ansåg han att det på sätt och vis var bra att Lagrådets yttranden bara var rådgivande, eftersom det innebär att det krävs god argumentation från Lagrådets sida för att få gehör.³⁶

³³ Se Lavin, *Lagrådet och den offentliga rätten 1999–2001* och Lavin, *Lagrådet och den offentliga rätten 2007–2009*.

³⁴ Se Lavin, *Lagrådet och den offentliga rätten 1999–2001* s. 22 f.

³⁵ Se *ibid.* s. 24–25.

³⁶ Se *ibid.* s. 151.

Han ställde även frågan om Lagrådet borde ha vetorätt. Efter att ha avslutat sin första period ansåg han att så inte var fallet, då det för det mesta hade lyssnats på Lagrådets åsikter, även om det varierade mellan de olika utskotten och departementen. Andelen fall där deras åsikter blivit ignorerade var inte tillräckligt många för att motivera en vetorätt.³⁷

7.2 En lagändring mellan perioderna

Under tiden mellan de två lagrådsperioderna hade en ny lagrådslag, Lag (2003:333) om Lagrådet trätt i kraft. Den mest märkbara skillnaden mellan denna lag och den lag som gällt sedan 1979, Lag (1979:368) om Lagrådet var att det fanns en större flexibilitet gällande Lagrådets sammansättning och antalet avdelningar i den nya lagen.

7.3 Den andra perioden

Under Lavins andra period förekom det ett antal problem. Ett av dessa var att det kunde hända att den färdiga lagen innehöll delar som Lagrådet aldrig fått granska.³⁸ Dessutom var det sällan som riksdagsutskott begärde granskning när ett förslag inte hade skickats till granskning av regeringen. Lavin gjorde observationen att det oftast var oppositionen som begärde granskning, och denna gång var oppositionen röd snarare än blå.³⁹

Till skillnad från efter den första perioden ansåg Lavin efter den andra perioden som medlem i Lagrådet att det åtminstone i viss utsträckning borde ha vetorätt. Han ifrågasatte till och med ifall Sverige uppfyller alla kraven

³⁷ Se *ibid.* s. 158 ff.

³⁸ Se Lavin, *Lagrådet och den offentliga rätten 2007–2009* s. 24.

³⁹ Se *ibid.* s. 27–28.

på en rättsstat och verkar inte ha uppskattat hur stor del av makten som tillföll politikerna och parlamentarismen.⁴⁰

7.4 Sammanfattning

Det finns en märkbar kontrast i Lavins attityd mellan de två tjänstgöringsperioderna. Han gick från att anse att en vetorätt hos Lagrådet var helt onödig, till att anse att det i varje fall borde finnas en sådan på vissa områden. Det verkar onekligen ha funnits en större vilja att lyssna på Lagrådet under den första perioden.

⁴⁰ Se *ibid.* s. 116 ff.

8. Konsekvenserna av 2010 års grundlagsreform för Lagrådet

2010 genomfördes en grundlagsreform. Språket uppdaterades till ett mer modernt språk, namnen på rubriker ändrades och paragrafernas nummer förflyttades, men reformen innehöll även förändringar gällande Lagrådet.

8.1 Propositioner och utredningar

Motiveringen till de förändringar som berörde Lagrådets verksamhet går att finna i de propositioner och utredningar som utfördes innan grundlagsreformen genomfördes. Det fanns ett antal förändringar som föreslogs och sedan blev verklighet. Något som är värt att notera är att vid tiden för utredningarna och grundlagsreformen hade Sverige en högerregering.

En av dessa förändringar var att förändra ordet ”bör” till ordet ”ska” i den regel som bestämde huruvida ett yttrande från Lagrådet skulle inhämtas inom vissa uppräknade områden. Det angavs att trots att ordet ”bör” teoretiskt sett innebar att granskningen var helt fakultativ så var det inte så i praktiken. Yttranden hämtades ändå rätt så flitigt. Förändringen från ”bör” till ”ska” skulle dock ändå förstärka Lagrådets ställning, och en sådan var enligt regeringen önskvärd på grund av rättsstatliga principskäl.⁴¹

En annan förändring som blev verklighet var att viktighetskravet, alltså formuleringen att lagförslaget skulle vara viktigt för enskilda eller det allmänna för att granskning skulle behövas, togs bort.⁴²

⁴¹ Se Prop 2009/10:80 s. 142 ff.

⁴² Se SOU 2008:125 s. 377.

En tredje förändring var att lagar som påverkar den kommunala självstyrelsen skulle vara ett av de lagområden där Lagrådets granskning var obligatorisk.⁴³

Frågan om huruvida Sverige borde inrätta en författningsdomstol behandlades i korthet. En författningsdomstol skulle vara en så pass stark icke folkvald institution att det ansågs vara främmande för den svenska rättsordningen, tanken avfärdades.⁴⁴

8.2 Gällande rätt efter reformen

I och med 2010 års grundlagsreform regleras lagrådets verksamhet i paragraferna 8:20-22 i RF. 8:20 stadgar att det ska finnas ett Lagråd som kan utge yttranden om nya lagförslag, och att det ska bestå av domare eller tidigare domare i HD och HFD, alltså justitieråd eller tidigare justitieråd. Dessutom ska närmare detaljer om Lagrådets sammansättning anges i lag.

8.3 Sammansättningen

Den lag som är relevant för sammansättningen är lag (2003:333) om Lagrådet. Enligt 2 § denna lag kan utöver justitieråd även ”andra lagfarna personer” vara med i Lagrådet, och högst sex justitieråd får tas i anspråk samtidigt. Den dömande funktionen är trots allt domstolarnas primära uppgift, och att binda upp allt för många justitieråd för laggranskningens skull skulle göra denna lidande.

⁴³ Se Prop 2009/10:80 s. 212 ff.

⁴⁴ Se SOU 2008:125 s. 373.

3 § stadgar att det kan finnas en till fem avdelningar i Lagrådet, och enligt 4 § består varje avdelning av tre ledamöter. Det finns alltså en viss flexibilitet efter behov. Ledamöterna tjänstgör ett år i taget eller för så lång tid som det tar att granska ett bestämt större ärende, §§ 13–14.

8.4 Laggranskningen

De centrala paragraferna för laggranskningen i sig är RF 8:21-22.

Enligt RF 8:21 ska yttranden från Lagrådet inhämtas av regeringen eller av riksdagsutskott. Paragrafen innehåller även en lång uppräkningslista av olika fall där ett yttrande från Lagrådet som huvudregel *ska* inhämtas. Självklart får regeringen även inhämta yttranden i de fall där lagrådsgranskningen inte är obligatorisk.⁴⁵

Några exempel på fall där ett inhämtande är obligatoriskt är grundlag som gäller yttrandefriheten, begränsningar av offentlighetsprincipen, begränsningar av andra grundläggande friheter som räknas upp i RF 2 kap osv.

Det finns dock ett undantag från huvudregeln. I tredje stycket RF 8:21 anges det att ett yttrande inte behöver inhämtas ifall Lagrådets granskning skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller om det skulle fördröja lagen så pass rejält att avsevärt men hade uppkommit. I dessa fall ska regeringen ange skäl till riksdagen för varför ett yttrande inte inhämtas. Dessutom stadgas det att det en lag fortfarande är giltig även om det inte inhämtas något yttrande.

När det gäller laggranskningens inriktning är det RF 8:22 som vi får vända vår blick till. Enligt paragrafen ska laggranskningen avse hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt, ifall det finns

⁴⁵ Se Nergelius, *Svensk statsrätt* s. 217.

motsättningar mellan de regler som finns i förslaget, hur förslaget förhåller sig till rättssäkerheten, hur förslaget förhåller sig till det syfte som angetts samt vilka problem som skulle kunna uppstå vid tillämpningen.

Laggranskningen är alltså inte helt begränsad till lagtexten i sig, utan kan även beakta syftet med lagen som det angetts under utredningen. I de fall där en rättighet eller frihet som räknas upp i RF begränsas i och med ett lagförslag ska syftet med rättigheten beaktas i laggranskningen.⁴⁶

8.5 Sammanfattning

Reformerna genomfördes vid en tid då en högerregering var vid makten, och syftet var att förstärka Lagrådets position. Förändringarna av paragraferna gällande Lagrådet efter grundlagsreformen 2010 innebär att laggranskning via Lagrådet i princip är obligatorisk på många områden. Detta är en avsevärd förändring jämfört med tidigare. Det finns dock fortfarande undantag så som brådskande förslag eller fall där laggranskningen skulle vara utan betydelse, och laggranskningen är fortfarande bara rådgivande.

Vad gäller granskningen i sig är det en juridisk-teknisk granskning som avses. De politiska ståndpunkter som ska ges vikt vid granskningen är inte Lagrådets utan lagstiftarens, eftersom vikt ska ges till lagarnas syfte och dessa är formulerade av politikerna.

⁴⁶ Se *ibid.* s. 218.

9. Det komparativa perspektivet

När det gäller det komparativa perspektivet på laggranskning har jag valt att undersöka ifall vårt grannland Finland har ett Lagråd eller en annan lösning som uppfyller en liknande funktion. Anledningarna till att jag valt Finland av de nordiska länderna är dels därför att landet en gång varit en del av Sverige och att en del svenska lagar fortfarande är i kraft där, dels eftersom svenska i viss mån förekommer både i landet och i förvaltningen.

9.1 Laggranskningen i Finland

Laggranskning i den omfattning som förekommer i Sverige har knappt förekommit i Finland. Tidigare fanns Laggranskningsrådet, men antalet ärenden som hamnade på dess bord var jämfört med Sveriges Lagråd nästan obefintligt och det avskaffades helt 1997. Det var dessutom temporärt indraget redan 1993.⁴⁷

En annan aktör som kan spela roll i lagstiftningsarbetet är grundlagsutskottet (GLU). GLU är ett riksdagsutskott med vissa särskilda uppgifter.⁴⁸ Enligt 74 § Finlands grundlag (11.6.1999/731) ska GLU granska grundlagsenligheten vad gäller lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet och därefter ge ett utlåtande.

Utskottets inflytande är starkt. När det gäller utskottets område, alltså grundlagsfrågor, går riksdagen i princip aldrig mot utlåtandet.⁴⁹

Utskottets natur innebär dock att det endast är lagförslag som på något sätt berör grundlagen som blir granskat av denna inflytelserika aktör. Vad gäller

⁴⁷ Se Zetterquist, Ola ”Lagrådet i går, idag och imorgon – Häringesymposiet 2008” SvJT 2009 s. 142.

⁴⁸ Se Nergelius, *Konstitutionellt rättighetskydd* s. 196.

⁴⁹ Se *ibid* s. 197.

då för förslag som inte är intimt bundna till grundlagen eller de rättigheter som uppräknas där?

För sådana förslag finns det ingen specifik institution med extra mycket auktoritet. Det är alltså helt upp till det finska justitieministeriet att få de lagtekniska pusselbitarna på plats.⁵⁰

Precis som i Sverige skickas dock lagförslag till andra remissinstanser, som får uttala sig om vad de anser om förslaget, men svaren är allt som oftast gjorda med remissinstansens egenintresse i åtanke och skiljer sig därför från en regelrätt laggranskning.

9.2 Sammanfattning

I Finland har motsvarigheten till det svenska Lagrådet varit avskaffat i mer än tjugo år. När det gäller grundlagen i sig och frågor som berör de rättigheter som nämns i grundlagen finns grundlagsutskottet (GLU), vilket utövar ett väldigt starkt inflytande trots att det bara är ett riksdagsutskott.

Utanför denna grundlagsfokuserade sfär består laggranskningen endast av en grundläggande lagteknisk granskning gjord av juristerna på det finska justitieministeriet och de andra remissinstansernas chans att yttra sin åsikt.

⁵⁰ Se Zetterquist, Ola ”Lagrådet i går, idag och imorgon – Häringesymposiet 2008” SvJT 2009 s. 142.

10. Analys och slutsatser

Vi har nu nått den analyserande delen. Det är dags att reflektera över frågeställningarna, och därför är det passande att repetera dem. Frågorna jag ställde mig i början av uppsatsen var:

Har Lagrådets funktion förändrats över tid, och i så fall hur?

Vilka faktorer har lett till dessa förändringar?

Hur står sig det svenska Lagrådet jämfört med Finlands motsvarighet till laggranskning?

10.1 Har Lagrådets funktion förändrats över tid, och i så fall hur?

Som vi har sett har det genomförts en hel del lagändringar under det dryga sekel som Lagrådet har existerat. Förändringarna i lag har rört både Lagrådets sammansättning och i vilken utsträckning Lagrådets yttrande inhämtades. Dessutom har det skett förändringar i laggranskningen.

Vad gäller det som kan kallas för kärnan i Lagrådets funktion, alltså laggranskningen i sig, får de förändringar som skett först och främst anses röra skillnaden mellan att uttala sig i politiska frågor eller juridiska. Att göra en tydlig indelning i vad som är politik och vad som är juridik är en vansklig uppgift, men det är uppenbart att den allra största förändringen skedde mellan det nyinrättade Lagrådet 1910 och Lagrådet på 1930-talet.⁵¹

Intrycket av det nyfödda Lagrådet är att det inte begränsade sig till att endast uttala sig om juridik, utan att det även vågade uttala sig om politiska frågor. Tjugo år senare ser det mycket annorlunda ut, och Lagrådet har gått över till

⁵¹ Se kap. 3.3 och kap. 4.3.

att i mycket stor utsträckning uttala sig om juridiska, lagtekniska frågor. Denna funktion består under resten av 1900-talet, och får sägas fortfarande vara fallet.

Dock är skillnaden mellan juridik och politik som sagt inte glasklar. Att Lagrådet ska granska hur lagarna rent tekniskt är utformade är helt klart den gällande synen på institutionen, men i den lagtekniska granskningen är det oundvikligt att politik i viss mån blir föremål för prövning. När Lagrådet ska granska en lag kan både grundläggande rättigheter och rättspolitiska frågor på ett eller annat sätt lyckas smyga sig in i kammaren.⁵² Våra grundläggande rättigheter får sägas vara politiska, då de är formade av politiken och i sin tur formar den.

Laggranskningens har gjort en resa från att vara i allra högsta grad politisk till att vara lagteknisk och juridisk i den mån det ens är möjligt. Politiken är oundviklig, men skillnaden mellan det nyinrättade Lagrådet och det vi har idag är påtaglig. Det gör sitt bästa för att hålla sig till det som kallas för juridik.

När det gäller Lagrådets sammansättning har det först och främst förändrats på så sätt att flexibiliteten har ökat, både vad gäller Lagrådets storlek och vilka som kan vara medlemmar.⁵³

Reglerna kring när yttranden från Lagrådet inhämtas har varit lite av en berg- och dalbana. Från att ha varit obligatoriskt på vissa områden gjordes det på sjuttioalet helt fakultativt för att under samma årtionde ha ändrats till något som *borde* göras.⁵⁴ Som vi har sett har utsträckningen som detta imperativ följts varierat något.⁵⁵

⁵² Se kap. 7.1.

⁵³ Se kap. 3.1, 7.2 och 8.3.

⁵⁴ Se kap. 6.1 och 6.3.

⁵⁵ Se kap. 7.1 och 7.3.

I och med grundlagsreformen 2010 är det än en gång obligatoriskt att inhämta yttranden från Lagrådet, på fler områden än det var från början, fast vissa mindre undantag existerar fortfarande.⁵⁶

10.1 Vilka faktorer har lett till dessa förändringar?

När det gäller en historisk analys gäller det att sätta in förändringar i sitt samhälleliga sammanhang.⁵⁷ Samhällsutvecklingen har troligtvis påverkat synen på Lagrådet och dess roll i viss mån.

När Lagrådet bildades hade demokratin och parlamentarismen inte fått sitt fulla genomslag i Sverige, och under denna tiden var det benäget att uttala sig även i politiska frågor. Dess skifte från politiska uttalanden 1910 och den mångt mer juridisk-tekniska argumentationen 1930 och därefter har i vart fall en viss korrelation till demokratins genomslag i landet. Att en institution som inte är folkvald inte passar väl ihop med synen på hur den svenska demokratin bör fungera har förekommit mer än en gång i debatten.⁵⁸

Samtidigt kan naturrättens återuppståndelse i och med den vikt mänskliga rättigheter har fått på senare år möjligtvis ha varit en faktor när det gäller de förändringar som har gett Lagrådet mer makt. I och med att grundlagen blir aktuell i laggranskningen kan en utökad hänsyn tas till våra grundläggande fri- och rättigheter under lagstiftningsprocessen.

När det gäller den partipolitiska indelningen så är den, som tidigare framgått, väldigt klar. Under 1900-talet ville högern att Lagrådet antingen skulle behålla den makt det redan hade eller att dess makt skulle utökas.

⁵⁶ Se kap. 8.4.

⁵⁷ Se kap. 1.5.

⁵⁸ Se kap. 6.1 och kap. 8.1.

Under seklets första hälft sågs det som en viktig bromskloss mot de reformer Socialdemokraterna ville genomföra, och under hela seklet använde högern sig av rättsstatliga argument för att motivera sin ställning.⁵⁹

Socialdemokraterna å andra sidan såg Lagrådet som ett problem, något som förhindrade viktiga reformer eller stred mot parlamentarismen.⁶⁰

Med dessa politiska ställningstaganden i åtanke är det inte särskilt märkligt att när Lagrådets makt inskränkts har det gjorts av Socialdemokraterna, medan utökningar eller återställanden av Lagrådets makt har det gjorts av högern eller åtminstone på grund av krav därifrån. Lagrådets ställning hade kunnat se väldigt annorlunda ut ifall 1900-talet inte hade präglats av en Socialdemokratisk dominans.

Det är alltså både vilka partier som varit vid makten och samhällsutvecklingen i stort som har påverkat Lagrådets funktion i lagstiftningsprocessen.

10.2 Hur står sig det svenska Lagrådet jämfört med Finlands motsvarighet till laggranskning?

När det gäller en komparativ analys är det saker som uppfyller samma funktion som ska jämföras.⁶¹ Fram till på 90-talet fanns det ett finskt Laggranskningsråd, men jämfört med det svenska Lagrådet var dess ställning svag och det fick inte särskilt många ärenden hänförda till sig.⁶²

⁵⁹ Se kap. 4.1 och kap. 8.1.

⁶⁰ Se kap. 4.1 och kap. 6.1.

⁶¹ Se kap. 1.5.

⁶² Se kap. 9.1.

Då det inte längre finns ett Finskt Laggranskningsråd får vi vända vår blick till andra aktörer som utövar någon form av laggranskning under lagstiftningsprocessen.

Grundlagsutskottet, GLU, är ett riksdagsutskott som utövar granskning av lagförslag som aktualiserar grundlagen på något sätt. På detta område får laggranskning sägas existera, möjligtvis lika starkt eller till och med starkare än det svenska Lagrådets eftersom GLU:s påpekanden nästan alltid följs.⁶³ Då det är ett riksdagsutskott är det dock mer politiserat än vad vårt Lagråd är.

Vad gäller andra områden är laggranskningsmomentet kraftigt förminskat jämfört med det vi har i Sverige, i och med att den enda granskning som utförs görs av justitiedepartementet och vanliga remissinstanser med självintressen och inte en specifik institution med extra auktoritet på området.

Den finska laggranskningen är således mycket svagare än den svenska när det gäller frågor där grundlagen inte blir aktuell, och lika stark eller starkare när det gäller grundlagsrelaterade fall.

⁶³ Se *ibid.*

Käll- och litteraturförteckning

KÄLLOR:

Tryckta källor

Offentligt tryck

Utredningsbetänkanden

SOU 1963:17 Författningsutredningen: VI Sveriges statsskick del 2. Motiv.
Förslag till regeringsform

SOU 1975:75 Medborgerliga fri- och rättigheter

SOU 1978:34 Förstärkt skydd för fri- och rättigheter

SOU 2001:88 Lagrådets arbetsvillkor

SOU 2008:125 En reformerad grundlag del 1

Propositioner och riksdagsskrivelser

Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag

Lagar och författningar:

Lag om tjänstgöringen i kungl. Maj:ts lagråd (1909 38 s. 7)

Regeringsformen (1974:152)

Lag (1979:368) om Lagrådet.

Finlands grundlag (11.6.1999/731)

Lag (2003:333) om Lagrådet

Litteratur:

Algotsson, Karl-Göran (1993), *Lagrådet, rättsstaten och demokratin under 1900-talet*. Norstedts Juridik.

Gräns, Minna, ”Användningen av andra vetenskaper”, i: Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red): *Juridisk Metodlära* 2015, s. 421-434.

Studentlitteratur.

Kleineman, Jan, ”Rättsdogmatisk metod”, i: Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red): *Juridisk metodlära* 2015, s. 21-45. Studentlitteratur.

Lavin, Rune (2001) *Lagrådet och den offentliga rätten 1999–2001*.

Juristförlaget i Lund.

Lavin, Rune (2009) *Lagrådet och den offentliga rätten 2007–2009*. Iustus Förlag.

Nergelius, Joakim (2014), *Svensk statsrätt*, tredje upplagan.

Studentlitteratur.

Nergelius, Joakim (1996), *Konstitutionellt rättighetskydd*. Norstedts Juridik.

Varguina, Filippo, ”Den komparativa metoden”, i: Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red): *Juridisk Metodlära* 2015, s. 141-173.

Studentlitteratur.

Artiklar:

Zetterquist, Ola "Lagrådet i går, idag och imorgon – Häringsymposiet
2008" SvJT 2009 s. 137-149