

JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Emilia Gripwall

Lagrådet
Avstyrkanden för en god lagstiftning?

JURM02

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Vilhelm Persson

Termin för examen: VT2019

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Syfte och frågeställning	7
1.3 Metod	8
1.4 Material	9
1.4.1 Förarbeten	9
1.4.1.1 Empiriskt material	10
1.4.2 Praxis	10
1.4.3 Doktrin	11
1.5 Avgränsningar	12
1.6 Disposition	13
2 GOD LAGSTIFTNING	15
2.1 Lagstiftningens övergripande funktioner	15
2.1.1 Stabilitet och flexibilitet i lagstiftningen	15
2.1.2 Upprätthålla skydd och säkerhet	16
2.1.3 Garantera en rättssäkerhet	16
2.1.4 Utgöra beslutsstöd och användas vid konfliktlösning	17
2.2 Krav på rationalitet	17
3 LAGRÅDETS HISTORIA, ROLL OCH FUNKTION	20
3.1 Historia	20
3.2 Lagrådets roll	21
3.3 Lagrådsyttrandets betydelse	22
3.3.1 I lagstiftningsprocessen	22
3.3.2 I rättstillämpningen	22

3.4	Reglering av Lagrådet	23
4	KU OM LAGRÅDSGRANSKNINGEN	26
4.1	Historisk tillbakablick	26
4.2	Betänkande 2018/19:KU10	27
4.2.1	Generella upptäckter	28
4.2.2	En ökning av Lagrådets avstyrkanden och allvarliga kritik	28
5	GRANSKNINGSINRIKTNINGEN	30
5.1	Hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt	30
5.1.1	Beredningskravet	32
5.2	Hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra	33
5.3	Hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav	34
5.4	Om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts	35
5.5	Problem som kan uppstå vid tillämpningen	35
6	LAGRÅDETS PRAXIS	37
6.1	Punkt 1 - Förhållande till grundlag och rättsordning	38
6.1.1	I jämförelse med doktrin	45
6.1.2	I perspektiv till god lagstiftning	46
6.2	Punkt 2 – Bestämmelsernas interna förhållande	47
6.2.1	I jämförelse med doktrin	50
6.2.2	I perspektiv till god lagstiftning	50
6.3	Punkt 3 - Rättssäkerhetens krav	51
6.3.1	I jämförelse med doktrin	56
6.3.2	I perspektiv till god lagstiftning	57
6.4	Punkt 4 - Tillgodoseende av syfte	58
6.4.1	I jämförelse med doktrin	62
6.4.2	I perspektiv till god lagstiftning	64
6.5	Punkt 5 - Tillämpningsproblem	65
6.5.1	I jämförelse med doktrin	67
6.5.2	I perspektiv till god lagstiftning	67

7 DISKUSSION	69
BILAGA A	74
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	75

Summary

The Legal council is a central part of the legislation process. It constitutes an important function in aiding the government with valuable legal technical knowledge, for good legislation to be created. In order for the legislation to be considered as good, it needs to fulfil its overall functions, which can be summarized as assurance of a basic security in the society through multiple aspects. Citizens shall be guaranteed certain basic democratic rights and enjoy different kinds of protection. Furthermore, shall the legislation make demands of the society to provide the interest of the majority on several levels and it shall also insure a guarantee in the rule of law. The legislation shall be stable, flexible and be able to be interpreted and applied in a predictable way. This is crucial in the perspective of rule of law, but also in enabling an efficient conflict resolution. In order for a law to be interpreted as good it is furthermore a prerequisite that it fulfils different kinds of rationality claim. The established practice from the Legal counsel shows that these are embedded in 8 kap.22 RF.

When bills are rejected by the Legal counsel, it can either be opposed completely or seriously criticized. Last autumn KU¹ noticed that the number of bills that are opposed or seriously criticized had increased, which the committee looked seriously at. After a study of a representative selection of these Legal counsel opinions, an established practice of law has been discerned regarding its examination alignment. It shows that there aren't any major differences in the examination alignment between the established practice of the Legal counsel and what appears from the doctrine. Furthermore, there are lessons to be learned from the study. It does occur recurrent circumstances that cause opposing or serious criticism. Bills need to be preceded by necessary analyses for the examination of the Legal counsel to be fulfilled. Otherwise the Legal counsel cannot assess or take a stand regarding how the bill relates to the examination points in 8 kap. 22 § RF. Furthermore, the government must focus in creating determined, necessary conditions, since the opposite could cause multiple consequences. It is also important that the need of legislation is based on legitimate material or at least motivated in a clear way. The introduction of legislation where there aren't any needs, may be hollowing its authority.

The Legal counsel opinion is only advisory, which means that bills can be adopted by a majority of the parliament regardless of how poor they are. Considering the increasing amount of bills that are either opposed or seriously criticised, it would be appropriate for the KU to complete similar reviews in the future. If it should escalate once more, it should be considered to review the position of the Legal counsel if not it's role may be hollowed in time.

¹ Short for Committee on the Constitution.

Sammanfattning

Lagrådet har en central roll i lagstiftningsprocessen. Granskningsinstansen utgör en viktig funktion i att bistå regering och riksdag med värdefulla juridisk-tekniska kunskaper, så att god lagstiftning av hög kvalitet kan skapas. För att lagstiftningen ska anses som god bör den fullgöra sina övergripande funktioner, vilka kan sammanfattas som tillförsäkrande av en grundläggande trygghet i samhället genom flertalet aspekter. Medborgare ska garanteras vissa grundläggande demokratiska rättigheter och åtnjuta olika slags skydd. Vidare ska lagstiftningen ställa krav på samhället för att tillgodose majoritetens intressen på flertalet plan och den ska även tillförsäkra en rättssäkerhetsgaranti. Lagstiftningens ska vara stabil, flexibel samt kunna tolkas och tillämpas på ett förutsebart sätt. Detta är avgörande ur ett rättssäkerhetsperspektiv men också för att möjliggöra en effektiv konfliktlösning, rättstillämpning och beslutsstöd. För att en lag ska uppfattas som bra är det vidare en förutsättning att den uppfyller olika slags rationalitetskrav. Lagrådets praxis visar på att dessa ligger inbäddade i Lagrådets granskningsinriktning i 8 kap. 22 § RF.

När lagförslag underkänns av Lagrådet kan det antingen avstyrkas helt eller allvarligt kritiseras. I höstas uppmärksammade KU att antal lagförslag som avstyrks eller allvarligt kritiseras har ökat, vilket utskottet såg allvarligt på. Efter en studie av ett representativt urval av dessa lagrådsyttrande har en lagrådspraxis över dess granskningsinriktning kunnat urskönjas. Den visar på att det inte föreligger några större skillnader i granskningsinriktningen mellan Lagrådets praxis och vad som framgår av doktrin. Vidare kan lärdomar dras från studien. Det förekommer nämligen återkommande omständigheter som föranleder avstyrkanden eller allvarlig kritik. Lagförslag behöver föregås av nödvändiga analyser för att lagrådsgranskningen ska kunna fullgöras. Lagrådet kan annars inte bedöma eller ta ställning till hur lagförslaget förhåller sig till granskningspunkterna i 8 kap. 22 § RF. Vidare måste regeringen fokusera på att utarbeta bestämda, tydliga rekvisit, då det motsatta kan ge upphov till flertalet konsekvenser. Det är också viktigt att behovet av lagstiftningen grundas på legitimt material eller åtminstone motiveras på ett tydligt sätt. Att införa lagstiftning som det saknas behov kan på sikt urholka dess auktoritet.

Lagrådsyttranden är endast rådgivande, vilket innebär att lagar kan antas vid en riksdagsmajoritet oavsett hur undermåliga de är. Mot bakgrund av att antal lagförslag som avstyrks eller allvarligt kritiseras har ökat vore det lämpligt av KU att genomföra liknande granskningar i framtiden. Om det skulle eskalera ytterligare bör det övervägas att se över Lagrådets ställning om dess roll inte ska riskera att urholkas med tiden.

Förord

Då har fyra och ett halvt års studier nått sitt slut. Det är med glädje, lättnad men också lite sorg som jag snart skriver min sista punkt i en uppsats vid Juristprogrammet i Lund. Det har varit berikande år på många sätt och nu får vi se vart vingarna bär.

Att skapa detta examensarbetet har varit en berg- och dalbana av känslor. Jag har lärt mig mycket, både om mig själv och om mitt uppsatsämne. Det har varit med- och motvind men snart är jag i hamn.

Jag vill tacka min handledare, Vilhelm Persson, för hans lugn och värdefulla åsikter. Jag vill tacka mina föräldrar, Cecilia och Tom, för den trygghet och stabilitet de alltid förmedlar. Jag vill tacka min kärlek, Chiraz, för hans tålamod, kärlek, uppmuntran och värdefulla hjälp. Sist men inte minst vill jag tacka min fantastiska vän Lisa. En vän för livet som alltid får mig att hitta tillbaka till mig själv och till vad som är viktigt. Du har varit ovärderlig i det här.

Tack!

Emilia Gripwall

Lund, 24 maj 2019

Förkortningar

Bet.	Betänkande
BrB	Brottsbalk (1962:700)
DjurL	Djurskyddslagen (1988:534)
Ds	Departementsskrivelse
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna
Elmarknadsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om <i>gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG</i>
Gasmarknadsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/73/EG av den 13 juli 2009 om <i>gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 2003/55/EG</i>
FN	Förenta nationerna
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
HVB	Hem för vård eller boende
JO	Justitieombudsmannen
KamR	Kammarrätten
KU	Konstitutionsutskottet
LVM	Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	Lag (1990:52) om särskilda bestämmelser om vård av unga
MiÖD	Migrationsöverdomstolen
NJA	Nytt juridiskt arkiv
OSL	Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
Prop.	Proposition
RF	Regeringsform (1974:152)
Rskr.	Riksdagsskrivelse
SkolL	Skollag (2010:800)
SoL	Socialtjänstlag (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar

SvJT
TF

UtlL
Yttr.
ÄktB

Svensk juristtidning
Tryckfrihetsförordningen
(1949:105)
Utlänningslag (2005:716)
Yttrande
Äktenskapsbalk (1987:230)

1 Inledning

1.1 Bakgrund

”Som vi har sagt under hela den här processen så är detta ett riktigt dåligt genomarbetat förslag. Det är illa utformat, det är illa framtaget och för det bär regeringen ytterst ansvar, Socialdemokraterna och Miljöpartiet. Men nu är det detta förslag som ligger på bordet och det är det förslag som vi har att ta ställning till; om vi ska stoppa det här förslaget eller om vi ska släppa igenom det här lagstiftningsförslaget. [...] Efter att ha lyssnat in remissinstanser, efter att ha lyssnat in Lagrådet och pratat med människor och centerpartister runt om i Sverige så är vår samlade bedömning att vi kommer att släppa igenom den här propositionen i riksdagen.”²

Så lät den centerpartistiska partiledaren Annie Lööf under en presskonferens den 24 april 2018. Under presskonferensen uttryckte Lööf partiets hållning till regeringens lagförslag om att ge ensamkommande ungdomar som nekats asyl en ny chans till uppehållstillstånd genom studier, den så kallade gymnasielagen.³ En av de betydande faktorerna för partiets ställningstagande var lagrådsyttrandet där följande kritik bland annat kunde utläsas;

” [...] gränsen här har nåtts för vad som är acceptabelt i fråga om hur lagstiftning kan utformas”⁴

”De förslag som nu lämnas är knapphändigt analyserade, remisstiden har varit för kort och effekterna är svårbedömda”⁵

”Som flera remissinstanser påpekat avviker den tänkta regleringen här i olika avseende från normala principer inom rättsområdet”⁶

”Vilka möjligheterna är till uppehållstillstånd [...] kan starkt ifrågasättas om [de utgör] en objektiv godtagbar princip”⁷

² Se video på <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/centerpartiet-ger-besked-om-regeringens-lagforslag-for-unga-ensamkommande>. (Hämtad 2019-02-15).

³ Med gymnasielagen avses främst 16 f § i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige som tillkom genom antagandet prop. 2017/18:252.

⁴ <https://www.lagradet.se/yttrandet/Ny%20mojlighet%20till%20uppehallstillstand.pdf>, s. 3. (Hämtad 2019-02-15).

⁵ Ibid., s. 4.

⁶ Ibid., s. 4.

⁷ Ibid., s. 5.

Det kan tyckas märkligt att ett lagrådsyttrande som innehåller kritik av sådant slag kan ligga till grund för partiernas jakande beslut. Lagförslaget klarade sig genom riksdagen och trädde i kraft den 1 juli 2018.⁸

Lagrådsyttrandet är endast rådgivande, vilket innebär att regeringen inte är bundna att följa invändningarna som lämnas.⁹ Enligt folksuveränitetsprincipen utgår all makt från folket.¹⁰ Så länge ett lagförslag bifalls av en majoritet i riksdagen kan det i stort sätt inte klandras. Således är det i praktiken lagenligt att stifta en usel lag.

I enlighet med folksuveränitetsprincipen har riksdagen grundlagsstadgat bestämmelser om ett Lagråd eftersom det ansetts nödvändigt med en oberoende granskning i lagstiftningsprocessen. Samtidigt möjliggör folksuveränitetsprincipen antagandet av undermåliga lagar. Regleringen kan medföra att det skapas motsättningar mellan utfärdandet av goda lagstiftningsprodukter kontra utrymme för den politiska viljan. Två omständigheter som båda ligger i riksdagens intresse.

I bet. 2018/19:KU10 granskning av statsråden och deras tjänsteutövning som offentliggjordes i höstas konstaterade KU en ökning av antal lagförslag som avstyrks eller allvarligt kritiseras av Lagrådet. Mot bakgrund av vad som anförts här ovan uppkommer diverse funderingar till följd av ökningen. Kritiken som riktades mot gymnasielagen var allvarlig och man kan ställa sig frågan om sådan kritik är ovanlig i lagrådsyttrandet som allvarligt kritiserar eller avstyrker lagförslag. Vilka krav ställer Lagrådet på regeringens lagförslag? Är kritiken orimlig och obefogad eller kan den legitimeras utifrån regleringen om Lagrådet?

1.2 Syfte och frågeställning

Uppsatsen syftar till att utreda lagrådsgranskningens innebörd; vad den omfattar, vad som avstyrks eller allvarligt kritiseras samt hur detta förhåller sig till kraven på god lagstiftning. Lagrådsgranskningens innebörd kan tyckas vara ett någorlunda diffust begrepp. Med begreppet utgår jag från vad som omfattas av granskningspunkterna som framgår i 8 kap. 22 § RF. Det är utifrån dessa granskningspunkter som Lagrådet genomför sin granskning. Den rättsliga innebörden, alltså gällande rätt, kommer att redovisas i framställningen. Den kan utläsas från lagtext, förarbeten och doktrin. Jag avser sedan att jämföra den rättsliga innebörden med Lagrådets praxis som

⁸ Prop. 2017/18:252; Bet. 2017/18:FiU49; Rskr. 2017/18:358; SFS 2018:756, s. 6.

⁹ Nergelius, (1996) s. 621 f.

¹⁰ 1 kap. 1 § första stycket RF.

tagits fram genom en studie av lagrådsyttranden. Studien tar sikte på att identifiera vilka omständigheter som gör att ett lagförslag avstyrks eller allvarligt kritiseras. Detta har ett nyhetsvärde. En redogörelse om vad Lagrådet i praktiken anmärker på som allvarligt eller till och med avstyrker saknas i rättsvetenskapen. Det finns ingen sammanställning av detta slag som tar sikte på att framhäva vilka brister i lagförslag som Lagrådet har svårt för att godta. Uppsatsen ämnar också utreda vilka skäl som ligger till grund för Lagrådets inrättande samt vilken roll och funktion det har i lagstiftningsprocessen.

För att uppsatsen ska tillgodose sitt syfte har följande frågeställningar formulerats:

- *Vad är Lagrådets roll och funktion i arbetet att upprätthålla en god lagstiftning?*
- *Vad omfattas av lagrådsgranskningen och hur upprätthålls den?*
- *Finns det återkommande skäl till att ett lagförslag avstyrks eller allvarligt kritiseras av Lagrådet?*

1.3 Metod

Detta är en rättsvetenskaplig uppsats vilket innebär att en rättsvetenskaplig metod tillämpas. Det saknas en enhetlig definition och innebörd av den rättsvetenskapliga metoden. Claes Sandgren menar att metoden utgörs av att behärska rättskällevärdet, den juridiska argumentationen, den juridiska begreppsbyggnaden och systematiken med mera.¹¹ Angreppssättet kan sägas vara rättsdogmatisk som beskrivits som att ”lagstiftaren stiftar lagar, domaren dömer och rättsdogmatiken konstruerar ett normativt system som ger mening åt lagarna och domarna”.¹² Blotta konstaterandet av gällande rätt saknar mindre betydelse för medborgarna, men vad som däremot är betydelsefullt är den gällande rättens faktiska mening. Utredning och analys av rättens faktiska mening kan uppnås genom att kombinera den rättsvetenskapliga metoden med empiri, vilket enligt Sandgren kan leda till betydelsefulla, rättspolitiska framsteg inom rättsvetenskapen.¹³

Uppsatsens syfte är att undersöka Lagrådets roll och funktion i lagstiftningskedjan med fokus på vad som avstyrks eller allvarligt kritiseras för att uppnå en god lagstiftning. För att uppnå detta måste således lagrådsyttranden studeras och dess kritik behöver sättas i sammanhang med

¹¹ Sandgren (1995), s. 727.

¹² Jareborg (2004), s. 4.

¹³ Sandgren (1995), s. 732.

den goda lagstiftningens syfte. För att uppnå detta har jag valt att tillämpa en rättsvetenskaplig metod kombinerat med empiri.

Empiriskt material kan användas som metod inom rättsvetenskapen för att utvidga den rättsvetenskapliga analysen. Att använda sig av empiriskt material går därmed utöver den juridiska metoden och handlar i hög grad om rättsvetenskapens självförståelse och relevans. Användningen av empiriskt material kan också ge rättsvetenskapen en ökad slagkraft. Empiriskt material talar alltså om för oss hur rätten fungerar, inte bara vad den är.¹⁴ Det empiriska materialet kan se olika ut. Empiriskt material kan bestå av sedvanligt rättskällematerial och annat rättsligt material (så som underrättspraxis, myndigheters interna handböcker eller avtal). Materialet används då inte endast för att fastställa gällande rätt i traditionell mening, utan för att göra en analys därutöver. Förutom rättsligt material av olika slag kan empiriskt material bland annat även bestå av statistik, intervjuer, experiment.¹⁵

För uppsatsen syfte har det varit relevant att använda propositioner och tillhörande lagrådsyttranden som empiriskt material. En utmaning som kommer med att använda rättskällematerial som empiri är att det kan uppstå oklarheter huruvida vilket syfte rättskällematerialet används till. Det måste alltså vara tydligt när analysen övergår från en normativ rättskällelära till en empirisk analys. Dessutom kan insamlingen av det empiriska materialet som ska studeras utgöra ett problem.¹⁶

1.4 Material

1.4.1 Förarbeten

Förarbeten har enligt rättskälleläran en hög auktoritet. I de fall lagstiftarens intention inte framgår av lagtexten utgör förarbeten det främsta materialet för att utröna intentionen bakom lagstiftningen. Med lagförarbeten avses de utredningar, förslag till lagtext och dess motiveringar som legat till grund för antagandet av lagen. Som det kommer visa sig har Lagrådet och laggranskningen en relativt lång historia. Lagrådet inrättades 1909 och regleringen för granskningsinstansen har sedan dess genomgått förändringar varav den senaste skedde vid 2010 års grundlagsreform. Även om vissa av de förarbeten som jag tagit del av är ålderstigna har de fortfarande relevans. Detta eftersom syftet med lagrådsregleringen har bestått medan utformandet av vad som bör eller ska granskas samt hur granskningen bör ske har varit

¹⁴ Ibid., s. 727 f.

¹⁵ Ibid., s. 1040 ff.

¹⁶ Ibid., s. 1040, 1042.

föremål för ändringar. För att analysera Lagrådets kritik av regeringens lagförslag måste jag förstå lagstiftarens intention med Lagrådet. Aktuella förarbeten, både vid inrättandet och vid utvecklandet av Lagrådet har därför studerats. För att utreda lagstiftarens vilja tillämpas en så kallad intentionstolkning som är en slags subjektiv tolkning.¹⁷

Enligt Peczenik är det rimligt att anta att lagar uttrycker en vilja eftersom de skapas av människor med en vilja.¹⁸ Det finns både för- och motargument till att uttolka lagstiftarviljan från förarbeten. En kompromiss tycks gälla som innebär att förarbeten anses som viktiga men samtidigt anses deras betydelse i viss mån vara begränsad.¹⁹

1.4.1.1 Empiriskt material

För att förstå vad Lagrådet avstyrker eller allvarligt kritiserar har lagrådsyttranden studerats. Lagrådsyttranden kan utgöra en del av ett förarbete och som vi vet från föregående avsnitt kan förarbeten användas för att tolka lagstiftarviljan²⁰. Studiens lagrådsyttranden har däremot inte studerats utifrån detta perspektiv. Vidare ska klargöras att yttrandena inte studerats avskilt från propositionerna de avsett. För att förstå Lagrådets kritik har det varit avgörande att få ett helhetsgrepp om lagförslaget och därför har propositionen varit relevant i andra delar utöver lagrådsyttrandet. Således kommer hänvisningar ske till propositioner även om det är lagrådsyttrandet som behandlas. Klargörandet sker för att det inte ska uppstå förvirring för läsaren när hänvisningar till enskilda lagrådsyttranden saknas.

De propositioner som studerats för att undersöka lagrådskritikens innehåll har sammanställts efter ett visst typ av urval. Det kan klargöras att urvalet är detsamma som i *bet. 2018/19:KU10*, den granskning som KU genomförde hösten 2018. Närmre faktorer som begränsade urvalet redovisas i avsnitt 4.2.

1.4.2 Praxis

Under 2018 fick lagrådsyttranden för två olika propositioner stor medial uppmärksam, gymnasielagen som nämndes inledningsvis och den så kallade vapenlagen²¹. Trots den hårda kritiken antogs lagarna som senare blev föremål för en efterhandsprövning. Kritiken gentemot vapenlagen tog endast sikte på det bristfälliga beredningsförfarandet som enligt Lagrådet var av allvarlig karaktär. HD:s dom i fallet är prejudicerande och behandlade bland

¹⁷ Peczenik (1974), s. 109 f.

¹⁸ Ibid., s. 113.

¹⁹ Ibid., s. 114 ff.

²⁰ Peczenik (1974), s. 109.

²¹ Ändringar i vapenlag (1996:67) genom prop. 2017/18:26.

annat vilken betydelse lagrådsyttranden har i en efterhandsprövning av en lag som i lagstiftningsprocessen brustit i beredningskravet. Domen har utgjort en del av det material som studerats i syfte att utreda gällande rätt avseende Lagrådets kritik om beredningskravet. Det ska understrykas av prejudikatbundenheten i Sverige är relativ och inte absolut, vilket innebär att prejudikatet endast har betydelse genom tyngden av de skäl som motiverar domslutet.²²

1.4.3 Doktrin

Även vetenskapliga framställningar, så kallad doktrin, har studerats i arbetet av denna framställning. Genom doktrinen inlag kan ett mer övergripande perspektiv anläggas som kan bidra med kvalificerade problemlösningar och analyser inom rättsdogmatiken. Doktrin kan uppfattas som ett bidrag till den juridiska diskussionen och kan ha stort värde för praktikern. Enligt rättskälleläran är dock doktrin av lägre rang till skillnad från övriga rättskällor, men doktrinen betydelse bör inte underskattas. I praktiken kan doktrin få en viss auktoritativ tyngd vilket kan påverka rättskällor av högre rang, till exempel praxis.²³

En del av källorna som studerats har en högre ålder, vilket nödvändigtvis inte måste medföra att de är irrelevanta. Som tidigare nämnts har regleringen om Lagrådet genom åren inte förändrats till sitt innehåll av större betydelse, vilket talar för att även äldre verk har relevans. Faktorer som ger doktrin en högre dignitet är bokens ålder, hur bred den är, om den är tillförlitlig och föreslår bra lösningar.²⁴ Här har vi främst verken "Lagrådet, rättsstaten och demokratin under 1900-talet" av Karl-Göran Algotsson och "Konstitutionellt rättighetsskydd: svensk rätt i ett komparativt perspektiv" av Joakim Nergelius. Andra tyngre aktörer som uttalat sig om Lagrådet är Rune Lavin och Bertil Bengtsson som bidragit med sådana verk som nischat sig på specifika frågor om Lagrådet. Jag kommer inte redogöra för samtliga författare i detta avsnitt, men verken som studerats har författats av professorer, före detta lagrådsledamöter eller andra verksamma jurister på höga poster.

De juridiska tidskrifterna SvJT och FT har studerats. FT syftar till att både ur ett vetenskapligt och praktiskt perspektiv belysa förvaltningsrätten i en vid mening. Även vid dessa artiklar har uppmärksamhet riktats mot författaren för att värdera artikelns dignitet. SvJT innehåller, förutom vetenskapliga artiklar, även sådana artiklar som författats av praktiserande jurister,

²² Lehrberg (2015), s. 172.

²³ Ibid., s. 203 ff.

²⁴ Ibid., s. 205.

praxissammanställningar, debattartiklar eller studentuppsatser²⁵. I arbetet har det alltså krävts uppmärksamhet och varsamhet av vem som är författare till artikeln, då det talat för värdet på vad som framställs. Under 2009, i anslutning till 2010 års grundlagsreform, gjordes ett temanummer i SvJT om Lagrådet där flertalet perspektiv och angreppssätt behandlades av en stor mängd praktiker och forskare. Bland författarna fanns en del före detta lagrådsledamöter som gav nyttiga inblickar i lagrådsarbetet.

Under arbetets gång har det även blivit relevant att studera lagkommentarer till vissa lagrum. På ett kvalificerat sätt tar lagkommentarer ställning till många olika frågor utifrån rättskällor och övriga omfattande arbeten som är tillgängliga. Förutom att lagkommentarerna har gett en lättöverskådlig fördjupning av aktuellt lagrum, har de hänvisat till relevanta källor som i sin tur kunnat studeras djupare.²⁶

1.5 Avgränsningar

I studien av de propositioner som utgör det empiriska materialet kommer fokus ligga på vad Lagrådet avstyrker eller allvarligt kritiserar. Regeringens mottagande eller motargument av kritiken kommer inte behandlas. Även om detta är intressant faller det utanför uppsatsens syfte. Avgränsningar för hur urvalet skett av det empiriska materialet behandlas i avsnitt 4.2.

Under arbetets gång har det framkommit frågeställningar om sammansättning av lagrådsledamöter skulle påverka dess granskning. Det är en spännande fråga som dock faller utanför mitt uppsatsämne.

Som kommer att visa sig utgör lagrådsgranskningen en del av det svenska normkontrollsystemet genom att göra en förhandsgranskning av lagar. Den andra delen utgörs av domstolarnas möjlighet till en efterhandsprövning. Uppsatsen avser inte att utreda normkontrollsystemet eller efterhandsprövning av lagar. Dock kan begreppen och dess översiktliga innebörd enstaka gånger komma att användas i diskussion i syfte att sätta Lagrådet i ett ytterligare perspektiv.

Ur ”Algotsson” går det att utläsa att den politiska uppfattningen om Lagrådets roll traditionellt har kunnat uppdelas i två läger. Den borgliga sidan har varit för ett obligatoriskt rättsstatligt krav på oberoende lagrådsgranskning. Socialdemokraterna har däremot förespråkade demokrati och effektivitet i lagstiftningsprocessen, ett resultat som kunde uppnås på bekostnad av

²⁵ <https://svjt.se/om-foreningen>

²⁶ Lehrberg (2015), s 207 f.

laggranskningen.²⁷ Uppsatsen är en juridisk, rättsvetenskaplig sådan. Den politiska aspekten av Lagrådet faller därmed utanför.

Svensk rätt saknar direkt stadgade kriterier för vad som utgör god lagstiftning.²⁸ Som det kommer visa sig är ett av syftena med Lagrådets granskning är att åstadkomma lagstiftningsprodukter som håller hög kvalitet. Under arbetets gång har kriterierna *förutsebarhet*, *rättssäkerhet*, *enhetlighet*, *tydlighet* och *konsekvens* återkommande angetts som kriterier för lagstiftningens höga kvalitet som lagrådsgranskningen ska bevara.²⁹ Lagstiftningslära och lagstiftningsteknik är omfattande ämnen som faller utanför uppsatsen. Dock kommer doktrin som behandlar detta att användas för att försöka konkretisera nyss nämnda kriterier.

1.6 Disposition

Inledningsvis kommer kraven för god lagstiftning att redovisas för att åskådliggöra dels vad som utgör god lagstiftning, dels varför lagstiftningen behöver vara av hög kvalitet. Kunskapen är nödvändig för att förstå varför vi har ett Lagråd och varför laggranskning bör ske. Avsnittet kommer behandla lagstiftningens övergripande funktioner och vilka rationalitetskrav som ställs för att dessa funktioner ska upprätthållas.

Därefter följer ett kapitel som belyser Lagrådet på olika sätt. Till att börja med avhandlas Lagrådets historia för att läsaren ska få en uppfattning om anledningen till dess tillkomst samt hur det har utvecklats genom tiden. Följande två avsnitt behandlar Lagrådets roll samt vilken betydelse dess yttrande har. Som det ska visa sig kan lagrådsyttrandet även komma att spela roll i andra sammanhang än just lagstiftningsprocessen. Avsnitten ämnar tydliggöra för läsaren vilken funktion lagrådsgranskningen har. Avslutningsvis redovisas gällande rätt om Lagrådet för att läsaren ska få insikt i vad som ligger till grund för lagförslagen som granskas och kritiken som lämnas.

Följande kapitel avhandlar KU:s granskning av Lagrådet. KU genomför årliga granskningar av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning enligt 13 kap. 1–2 §§ RF. Granskningen kan bland annat avse lagrådsremisser utifrån flera perspektiv. Inledningsvis i kapitlet görs en historisk genomgång av den kritik som KU riktat mot regeringens hantering av lagrådsyttrandena. Som det kommer visa sig har det med tiden blivit

²⁷ Algotsson (1993), s. 355 ff.

²⁸ Hellner (1990), s. 137.

²⁹ Se avsnitt 4.1.

vanligare med kritik som avser laggranskingens inriktning. Avslutningsvis redogörs avseenden i bet. 2018/19:KU10 som är relevanta för min framställning, alltså de omständigheter som föranleder slutsatsen att antal lagförslag som avstyrks eller allvarligt kritiseras har ökat.

Nästkommande kapitel behandlar granskningspunkterna i 8 kap. 22 § RF som uppställer kriterierna som lagförslagen ska granskas efter. I denna del görs en redovisning av vad som framgår av doktrin om respektive granskningspunkt. Kapitlet kommer utgöra underlag för den jämförelse som behandlas i efterföljande kapitel.

Detta omfattande kapitlet bygger på den studie av lagrådsyttranden som genomförts. Kapitlets har disponerats utefter granskningspunkternas ordning i lagrummet, punkt ett till fem. Genomgående under kapitlet kommer punkterna att refereras till sina siffror, punkt 1, punkt 2 osv. Den som har svårt att minnas vilken punkt som utgör vad kan snabbt finna vägledning på sida 25 i uppsatsen. Under respektive granskningspunkt kommer Lagrådets praxis inledningsvis att redovisas, vilket stundtals kan föranleda egna kommentarer. Därefter följer två analysavsnitt där granskningspunkten i fråga sätts i perspektiv och analyseras. Dels till vad framhålls om granskningspunkten i doktrin, dels till hur den förhåller sig till god lagstiftning enligt kapitel 2.

I uppsatsens avslutande, analyserande diskussionsdel besvaras frågeställningarna som formulerats för uppsatsens syfte. Till sist lämnas en kortare slutsats.

2 God lagstiftning

Som kommer visa sig betonas Lagrådets roll i lagstiftningsprocessen som ett viktig element i åstadkommandet av god lagstiftning utefter kriterierna *förutsebarhet, rättssäkerhet, enhetlighet, tydlighet och konsekvens*. Avsnittet som följer ämnar utreda vad som avses med god lagstiftning enligt dessa kriterier. Genom avsnittet kan vi således få insikt i vad lagrådsgranskningen avser upprätthålla; en god lagstiftning – ja – men vad innebär det egentligen?

Svensk rätt saknar direkta stadganden för god lagstiftning, men under arbetets gång har det återkommande talats om krav på rationalitet i lagstiftningen. Kravet på rationalitet är en förutsättning för att lagarna ska utgöra ”bra” lagar, vilket är så nära man kan komma ”god lagstiftning”.³⁰ Enligt Hellner kan Lagrådets granskningspunkter 8 kap. 22 § 1–4 p RF ge uttryck för kravet på rationalitet och i ett vägledande syfte indirekt utgöra kriterier för god lagstiftning.³¹ Wahlgren menar att det finns fem olika krav på rationalitet och att rationalitetskraven gäller för lagarnas *funktioner*, dess *egenskaper* och *sätten* som de tillämpas på. Vidare hör rationalitet samman med lagstiftningens legitimitet, alltså hur lagarna ska uppfattas och accepteras. Det ska understrykas att samtliga krav på rationalitet bör finnas i en god lag, men att kraven ibland kan vara olikartade och vissa av de kan vara varandras motsatser. Därför är det viktigt att i diskussioner om rationalitet syntetisera³² framställningen och på så sätt ta reda på vad som krävs för att en lag ska uppfattas som legitim³³. För att analysera innebörden av rationalitet menar Wahlgren att rättens övergripande funktioner först måste identifieras.³⁴

2.1 Lagstiftningens övergripande funktioner

2.1.1 Stabilitet och flexibilitet i lagstiftningen

Att lagstiftningen är stabil handlar om att regelsystemet ska skapa och upprätthålla en sådan ordning som behövs för att samhället ska kunna fungera på ett tämligen förutsebart sätt. Förutsebarheten behövs för att ge samhället

³⁰ Wahlgren (2014), s. 17.

³¹ Hellner (1990), s. 137.

³² Enligt Nationalencyklopedi betyder syntetisera att göra en framställning på konstgjord väg.

Nationalencyklopedin, syntetisera. <http://www.ne.se/uppslagsverk/ordbok/svensk/syntetisera>(hämtad 2019-05-17).

³³ Wahlgren (2014), s. 48.

³⁴ *Ibid.*, s. 17, 36 ff.

en grundläggande trygghet. Varken enskilda eller företag ska behöva vistas i kaosartade miljöer där förutsebarheten och därmed också konsekvensanalysen av ens handlingar är obefintlig eller undermålig. När en lag ska genomgå förändringar måste metoderna för detta vara effektiva och förutsebara, vilket lagens flexibilitet är en förutsättning för.³⁵

2.1.2 Upprätthålla skydd och säkerhet

Att lagarna ska representera ett skydd och en säkerhet består i att minimera riskerna för enskilda och samhället. Det kan bland annat handla om skydd mot brott, skydd av natur, bevarande av kulturella värden, säkerställandet av en god livsmedelshantering. Kontrollinstanser, tillståndsgivningar, licensierings- eller utbildningskrav är exempel på att lagstiftningen har en säkerhetsfunktion. Säkerhetsfunktionen och skyddet av samhället kan dessutom kopplas till grundlagsskyddade regler som anknyter till en stats inre kärna så som rådande statskick, rättskipningsområdet samt upprätthållandet av en inre ordning. Lagstiftning kan också syfta till att skydda samhället mot yttre angrepp, så som terrorism eller spioneri.³⁶

2.1.3 Garantera en rättssäkerhet

En rättssäker lagstiftning innebär att grundläggande krav på individens trygghet till "liv, lem och egendom" tillgodoses³⁷. Rättssäkerhet har ingen fastställd definition i svensk rätt, men Wahlgren framhåller fem komponenter i begreppet som erkänts av Sveriges advokatsamfund. (1) *Legalitetsprincipen* som innehåller krav på lagstöd för påлага eller straff, förbud mot retroaktiv lagstiftning, (2) *objektivitetsprincipen* vilken innebär att saklighet, opartiskhet och upprätthållandet av allas likhet för lagen ska iaktas vid svenska domstolar och myndigheter, (3) *rätten till domstolsprövning* som även innefattar rätten till försvarare, rätten till överprövning, (4) *krav på att ärendet ska avgöras inom rimlig tid* samt (5) *offentlighetsprincipen* som medför rätt att ta del av allmänna handlingar samt krav på offentliga rättegångar och domar. Till dessa fem angivna rättssäkerhetsprinciper kopplar Wahlgren lagstiftningens förutsebarhet, som är en förutsättning för att reglerna ska kunna tillämpas på ett tydligt, begripligt och konsekvent sätt. Kravet på förutsebarhet i lagstiftningen är nödvändigt för att rättssystemet ska kunna upprätthålla konsekvens och inte förlora sin auktoritet. Lagen blir obegriplig om det inte går att förutse de rättsliga effekterna av ett visst handlande.³⁸

³⁵ Wahlgren (2014), s. 38 f.

³⁶ Ibid., s. 39 f.

³⁷ Ibid., s. 40. För citat se not 10 på samma sida.

³⁸ Wahlgren (2014), s. 40 f.

2.1.4 Utgöra beslutsstöd och användas vid konfliktlösning

För samtliga förvaltningsmyndigheter är det självklart att beslut som fattas är lagenliga och har lagstöd. Hur lagutformning bör ske för bästa möjliga beslutsstöd kan skilja sig åt beroende på vilket rättsområde det berör. Wahlgren menar dock att vissa harmonier kan urskiljas. En vanligt synpunkt är att lagarna bör innehålla en maximal flexibilitet, vilket är nödvändigt för att situationsanpassade bedömningar ska kunna ske på en ändamålsenligt sätt. Därför är det inte optimalt med detaljreglering i för stor omfattning. Lagstiftningen får däremot inte ge utrymme för godtycklighet och detaljreglering kan därför i viss mån vara nödvändig. För att lagstiftningen ska ha en konfliktlösningsfunktion måste den möjliggöra en snabb och enkel hantering av att lösa konflikter. Därför bör lagarna vara logiskt utformade, enkla att förstå och okomplicerade att tillämpa.³⁹

2.2 Krav på rationalitet

För det första ska det finnas en *politisk rationalitet*, alltså att lagarnas utformning ska tillgodose dess syfte. Lagarna kan användas som styrverktyg av politikerna för att nå samhälleliga mål och därför är det viktigt att lagarna är okomplicerade till förmån för målsättningarnas genomslag. Den politiska rationaliteten ställer också upp krav att lagarna ska vara påverkbara och flexibla så de på kortast möjliga tid kan anpassas eller ersättas i takt med samhällsutvecklingen. Beroende på lagarnas syfte kan det vara angeläget att utveckla olika egenskaper, så som pedagogik, transparens eller precision i begreppshantering.⁴⁰ Detta kan anslutas till vad Touri benämner som objektrationalitet, alltså rättsordningens eller enskilda rättsreglers förmåga att uppnå sin samhälleliga målsättning, alltså dess syfte. Vid produktion och reproduktion av lagstiftning torde detta rationalitetskrav vara det som är mest intressant för lagstiftarna, alltså riksdag och regering och ansvaret för objektrationalitet i lagstiftningen åvilar således dessa.⁴¹

För det andra ska lagarna uppfylla en *rättslig rationalitet* som innebär att de ska vara grundlagsenliga, rättssäkra, generella, tillkännagivna samt följa vissa av rättssystemets grundläggande principer. Med den politiska rationaliteten kommer ofta uppfattningen att lagar är kortsiktiga och lätt kan ändras på men detta är omstritt. Det finns även uppfattningar att det måste föreligga en viss tröghet i lagstiftningsprocessen, vilket värnar om rättssystemets

³⁹ Ibid., s. 42 ff.

⁴⁰ Ibid., s. 44 ff.

⁴¹ Touri (2002), s. 331 f.

självständighet då lagarna på ett övergripligt samhällsligt plan har stabiliserande funktioner. Från denna utgångspunkt är det vanligt att argumentera för att lagstiftningsprocessen måste inkludera fler formella inslag och utvecklas inom vissa ramar. Vad som framförallt kommer i fokus då är beredningskrav, kvalitativa granskningar som genomförs av Lagrådet eller yttranden från remissinstanser.⁴²

Lagstiftningen bör också uppfylla en *kulturell rationalitet*, vilket innebär att den måste accepteras på ett rättsmedvetet, etiskt, moraliskt och religiöst plan. Kravet avser både lagarnas innehåll men också hur de har utarbetats, alltså att lagarna stiftats och ratificerats genom en demokratisk process. Vidare är det nödvändigt att lagarna medvetandegörs för befolkningen. För att det ska uppnås måste det enligt Wahlgren finnas ett krav på intersubjektivitet i lagarna, vilket innebär möjligheten för en utomstående person att sätta sig in i, följa, rekonstruera och kritisera ett resonemang. Lagarna måste förstås och respekteras av de som berörs. Därutöver måste de uppfattas som praktiska och inte ingripa utöver vad som är nödvändigt.⁴³ Till detta kan Hellners resonemang om *begriplighet* anknytas. Med *begriplighet* avses att läsaren ska förstå vad lagstiftaren velat uttrycka i lagen. Avgörande för vilken nivå *begripligheten* ska ligga på är vem lagen riktar sig åt och vilken situation lagtexten avser. Lagar som till exempel riktar sig åt myndigheter kan uppnå *begriplighet* på en nivå som inte hade varit tillräcklig om lagen istället hade avsett enskilda medborgare.⁴⁴

För det fjärde bör lagarna uppnå *verkställighetsrationalitet*, det vill säga att lagarna ska vara möjliga att verkställa på ett relativt effektivt sätt för att bland annat tillförsäkra samhället rättssäkerhet samt skydds- och säkerhetsfunktioner. Ett generellt krav att lagen är anpassad till rättsområdets praktiska förutsättningar. Vidare är det återigen viktigt med intersubjektivitet. Både verkställande myndigheter, domstolar och enskilda medborgare måste förstå syftet bakom lagstiftningen för att dess avsedda effekt ska uppnås. Även detta rationalitetskrav kan anknytas till Hellners resonemang om *begriplighet*.⁴⁵

Avslutningsvis ska lagarna uppfylla en *intern rationalitet*, vilket innebär krav på koherens på flertalet nivåer. Koherens brukas oftast förklarar innebära ett inre sammanhang, en samstämmighet eller en enhetlighet i rättsordningen⁴⁶. Kraven på koherens i lagstiftningen kan bestämmas både positivt och

⁴² Wahlgren (2014), s. 46 ff.

⁴³ Ibid., s. 48–53.

⁴⁴ Hellner (1990), s. 218, 220 f., 224, 230.

⁴⁵ Se stycket om kulturell rationalitet.

⁴⁶ Peczenik (1995), s. 572.

negativt, vilket innebär att rationella lagar ska ha vissa attribut och egenskaper samtidigt som somliga brister inte får förekomma. Lagars konsekvenser ska vara lättdefinierade och i de fall en lag samverkar med en annan måste dessa vara entydiga och systematiska. Nya lagar måste systematiskt anpassas till rättsordningen som helhet, dvs. att bland annat regelkollisioner, regelkonkurrens och ofullständigheter bör undvikas. Lagar måste därutöver relateras till befintliga juridiska etablerade begrepp så dessa kan ha en klassificerande och kategoriserande funktion. Vidare måste valen av nya begrepp, dess definitioner och dess relationer till befintliga begrepp vara rationella och motsägelsefria. Vaghet och mångtydighet bör undvikas.

Användning av bland annat fraser, ordval, grammatik och meningsbyggnad måste hanteras på ett medveten och konsekvent sätt.⁴⁷ Hellner menar att konsekvens i det juridiska språkbruket kan sammanfattas som att samma ord inte får användas för olika begrepp och olika ord får inte användas för samma begrepp. Konsekvens ska finnas med både på läsbarhetsplanet och begriplighetsplanet, då otydlig och oklar lagstiftning försvårar tolkning, förståelse och tillämpning av lagen.⁴⁸ Även Touri talar om en intern rationalitet som tar sikte på rättsordningens konsekvens och koherens. Enligt Touri är rättsordningen konsekvent när den inte innehåller logiska motsättningar och när det inte förekommer enskilda rättsregler som motsätter sig varandra logiskt. Lagstiftningens koherens anknyter däremot till enskilda regleringars bakomliggande värden och principer.⁴⁹ Enligt Peczenik består koherens i lagstiftningen av komponenterna (1) logisk motsägelsefrihet, (2) omfattande räckvidd och (3) stöd från andra komponenter i systemet.⁵⁰

⁴⁷ Wahlgren (2014), s. 54 ff.

⁴⁸ Hellner (1990), s. 232 ff., 240.

⁴⁹ Touri (2002), s. 331.

⁵⁰ Peczenik (2005), s. 261 f., med hänvisning till Alexy i fotnot 30.

3 Lagrådets historia, roll och funktion

3.1 Historia

Lagrådets rötter kan spåras ända tillbaka till 1700-talet. Viss laggranskning utfördes redan av det kungliga rådgivningsorganet Riksrådet. Enligt 1772 års RF skulle kungen vid ställningstagande av lagförslag inhämta dess synpunkter och råd. Kungen upplöste dock Riksrådet genom 1789 års förenings- och säkerhetsakt och Sverige saknade därefter en laggranskande instans under decennier.⁵¹ I 1809 års regeringsform lagstodgades laggranskning återigen. Då, liksom nu, var laggranskningen rådgivande men utfördes av HD.⁵² Med tiden blev HD hårt belastade med granskningsärenden, vilket gick ut över instansens dömande verksamhet. Under femårs perioden 1871–1875 avsattes i medeltal 12 dagar årligen till föredragning av lagförslag. Vid 1907 beräknades siffran för hela året till 90 dagar⁵³. En utredning tillsattes vilken utmynnade i en proposition som föreslog inrättandet av ett särskilt kollegium som skulle överta laggranskningen från HD⁵⁴. Det särskilda kollegiet *Lagrådet* inrättades 1909. Laggranskningen ansågs som betydelsefull för bevarandet av vad som i den svenska rätten ansågs som egenartat och värdefullt. Lagrådsgranskning skulle ta sikte på lagarnas praktiska tillämplighet och upprätthållandet av enhetlighet och konsekvens i lagstiftningen⁵⁵. Det var av största vikt att garantera en oberoende granskning, avskild från regeringen^{56, 57}.

Med tiden blev även Lagrådet överbelastat. För att uppnå en flexibel, effektiv lagstiftningsprocess blev att lagrådsgranskningen fakultativ.⁵⁸ I grundlagsreformen 1974 infördes lagrådsregleringen i 8 kap. 18 § RF. Den innebar inga förändringar avseende Lagrådets granskningsområde. Däremot infördes rätten för riksdagsutskott att begära in lagrådsyttrande.⁵⁹

⁵¹ Schultz (1984), s. 5.

⁵² Modéer (1987), s. 19.

⁵³ Modéer (1987), s. 22.

⁵⁴ Prop. 1908:37, s. 40 ff.

⁵⁵ Prop. 1908:37, s. 40.

⁵⁶ KU utl. 1908:10, s. 40 ff., jfr. Algotsson (1993), s. 33 f.

⁵⁷ Algotsson (1993), s. 32–35; Prop. 1970:24, s. 6.

⁵⁸ Algotsson (1993), s. 50 ff., Nergelius (1996), s. 623–624.

⁵⁹ Algotsson (1993), s. 54; Nergelius (1996), s. 624.

Vid 1979 års RF kodifierades lagrådsgranskningens inriktning som byggde på den konstitutionella praxis som Lagrådet så länge tillämpat. Kodifieringen skulle stärka Lagrådets möjligheter att slå vakt om sitt oberoende. Dessutom infördes det så kallade viktighetskriteriet, vilket innebar att lagrådsyttrandet endast behövde inhämtas om lagen var viktig för enskilda eller utifrån allmän synpunkt.⁶⁰

Inte förrän vid grundlagsreformen 2010 skedde större förändringar i lagrådsregleringen återigen. Lagrådets ställning stärktes genom att organisationen stärktes, lagrådsgranskningen blev återigen obligatorisk och det så kallade viktighetskriteriet togs bort. Ingen av det två senare förändringarna skulle innebära någon vidare skillnad i praktiken. Däremot skulle ändringen innebära en principiell och önskvärd förstärkning av Lagrådets ställning. Lagstiftaren menade att den granskande funktionen kunde förbättras ytterligare genom att stärka Lagrådets organisation. Dessutom delades RF:s paragraf om Lagrådets upp i tre olika paragrafer, 8 kap. 20–22 §§ RF.⁶¹

3.2 Lagrådets roll

Att bestämmelserna om Lagrådet är placerade i 8 kap. RF antyder att Lagrådet utgör en del av lagstiftningsprocessen. Detta förstärks dels av det faktum att regeringen har ett administrativt inflytande över rådets sammansättning och avdelningar, dels att de föredragande hos Lagrådet i hög utsträckning är tjänstemän anställda i Regeringskansliet. Rådet utgör alltså inte ett självständigt konstitutionellt kontrollorgan som till exempel KU eller JO. Istället kan det ses som ett självständigt konstitutionellt serviceorgan vars uppgift är att hjälpa regeringen presentera lagförslag av så hög kvalitet som möjligt. Lavin redovisar hur han i början av sin lagrådstjänstgöring fick höra att Lagrådet kunde liknas vid Svensk Bilprovning. Rådet ska uppmärksamma lagförslagets föreliggande ”fel” medan reparationen av dessa utförs av ”annan”.⁶² Vidare är Lagrådet en del av det svenska normkontrollsystem och utför en förhandskontroll av lagar. Normkontrollsystemets andra del består i domstolarnas efterhandskontroll genom den konkreta lagprövningsrätten. Enligt Eka kan man vid en internationell utblick se att länder generellt sätt antingen väljer en stark förhandskontroll eller en stark efterhandskontroll, då en kombination av båda kan skapa spänningar i systemet.⁶³ Varken för- eller efterhandskontrollen i det svenska normkontrollsystemet är särskilt starka eller kraftfulla, trots att 2010 års grundlagsreform resulterade i viss

⁶⁰ Prop. 1978/79:195, s. 44 f., 48 f.; Bengtsson (1984), s. 189.

⁶¹ Prop. 2009/10:80, s. 142 ff.; Bet, 2010/11:KU4; Rskr., 2010/11:21.

⁶² SOU 2007:85 s. 56; Lavin (2003), s. 59

⁶³ Eka (2009), s. 262.

förstärkning.⁶⁴ Lavin menar att vårt normkontrollsystem är effektivt och smidigt när det funkar friktionsfritt. Svagheter kan urskönjas när regeringen ignorerar Lagrådets kritik. Efterhandskontrollen blir endast aktuell i konkreta, enskilda fall. Det föreligger därmed en risk att somliga juridiska frågor som mötts av kritik i Lagrådet aldrig blir föremål för en efterhandsprövning.⁶⁵

3.3 Lagrådsyttrandets betydelse

3.3.1 I lagstiftningsprocessen

Även om Lagrådet endast har en rådgivande funktion kan dess granskning ha en preventiv effekt. Att lagförslaget ska genomgå en prövning av landets toppjurister kan ge lagstiftaren anledning att bereda och utforma lagen så väl som möjligt.⁶⁶ Enligt Bertil Wennberg, före detta kanslichef för KU, saknar lagförslagen juridisk klarsignal om de inte genomgått Lagrådets granskning, vilket i sin tur kan orsaka osäkerheter vid riksdagsbehandlingen. Lagrådsyttrandet kan nämligen utgöra viktig vägledning i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Ett lagförslag som avstyrkts av Lagrådet på obestridda grunder kan inte förväntas bli lag, även om så inte alltid är fallet.⁶⁷ En följd av yttrandenas rådgivande karaktär är att höga krav ställs på hur Lagrådet argumenterar, resonerar och använder språket. Om Lagrådet använder sig av svävande språk och resonemang kan detta utnyttjas av regeringen för att slingra sig, vilket ett klart och tydligt yttrande inte lämnar utrymme för.⁶⁸

3.3.2 I rättstillämpningen

Lagrådsyttrandet kan även få en betydande roll i ett senare skede. Eka menar att yttrandets betydelse kan delas upp i två huvudfall (1) då det uppstår en normkonflikt eller (2) då det uppstår tolknings- och tillämpningsproblem. I de fall en normkonflikt uppstår och det sker en efterhandskontroll av lagen kan det ha stor betydelse om Lagrådet uppmärksammat konfliktfrågan under lagstiftningskedet. Till exempel vore det svårt för domstolen att anse en lag som grundlagsstridig om Lagrådet ansett den vara förenlig.⁶⁹ Lagförslag där lagstiftaren på grund av politiska mål och viljeriktningar har undvikit att behandla lagförslagets svårare frågor riskerar att underkännas i en efterhandsprövning. Åhman betonar därför vikten av att politiker tar till sig av Lagrådets kritik eller i annat fall argumentera i sak varför man väljer att inte

⁶⁴ Nergelius (2018), s. 219.

⁶⁵ Lavin (2003), s. 63 f.

⁶⁶ Eka (2009), s. 262.

⁶⁷ Wennberg (2009), s. 260.

⁶⁸ Lavin (2009), s. 62; Lavin (2001), s. 36 f.

⁶⁹ Eka (2009), s. 264.

följa invändningarna som lämnats. Lagrådets integritet och självständighet är således betydelsefullt även när det innehar andra roller.⁷⁰

Vid yttrandets betydelse i huvudfall två, alltså då tolknings- eller tillämpningsproblem har uppstått nämner Eka NJA 2006 s. 708. Fallet rörde en bestämmelse som tillkommit på förslag av Lagrådet. Regeringen hade i detta fall utarbetat bestämmelsen efter Lagrådets yttrande och uttryckt ”i huvudsaklig överensstämmelse med vad Lagrådet föreslagit”. I detta fall utgjorde Lagrådets yttrande ett slags förarbete och var det enda som domstolen hade att tillgå i sin tolkning av bestämmelsen.⁷¹ Lagrådets yttranden kan också bli relevanta om frågor, som grundas i EU-rättslig lagstiftning, blir föremål för Europadomstolens eller EU-domstolens prövning.⁷²

3.4 Reglering av Lagrådet

Bestämmelserna om Lagrådet hittas i RF:s åttonde kapitlet ”Lagar och andra föreskrifter”. Kapitlet innehåller regler om normgivning och behandlar, förutom lagstiftningsmakten, även hur bindande, skrivna rättsregler tillkommer överhuvudtaget. 8 kap. 20–22 §§ RF reglerar Lagrådets uppgifter i lagstiftningsprocessen.

8 kap. 20 § RF stadgar Lagrådets existens och uppgift, att lämna yttranden över lagförslag.

8 kap. 21 § RF reglerar Lagrådets obligatoriska granskningsområde samt vilka organ som ansvarar för att inhämta ett lagrådsyttrande. Vanligtvis är det regeringen men i vissa situationer har riksdagsutskott samma möjlighet⁷³. Följaktligen är det dessa lagar som enligt lagstiftaren är mest angelägna att granska. Med hänsyn till att Lagrådets granskningsinriktning grundlagsstadgades 1979 menade lagstiftaren att lagar som gäller frågor av mer politisk natur inte är väl lämpade att genomgå en lagrådsgranskning. RF omfattas alltså inte av det obligatoriska granskningsområdet eftersom det måste finnas utrymme för politiska bedömningar i frågor som är av grundläggande betydelse för statsskicket⁷⁴. Det faktum att lagförslag faller utanför det obligatoriska området utgör inget hinder för att inhämta ett

⁷⁰ Åhman (2018), s. 845.

⁷¹ Eka (2009), s. 267 f.; NJA 2006 s. 708, s. 718–720.

⁷² Åhman (2018), s. 844.

⁷³ Utskottens möjlighet att inhämta lagrådsyttrande tar sikte på missbrukssituationer där minoriteten genom bestämmelsen kan försvara för majoriteten att stifta ny lag.

Se SOU 1978:34, s. 141, jfr med Nergelius (2018), s. 236.

⁷⁴ Bet. 2018/19: KU10, s. 27.

lagrådsyttrande.⁷⁵ Lagar kan undantas från det obligatoriska granskningsområdet om en granskning skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet. Detsamma gäller om en fördröjning av lagstiftningen skulle ge avsevärda men. I dessa fall måste skälen för detta redovisas av regeringen, vilket inte alltid sker⁷⁶. Det faktum att Lagrådet inte granskat en lag som tillhör det obligatoriska granskningsområdet kan inte utgöra hinder mot att lagen tillämpas i en senare lagprövning enligt 11 kap. 14 § eller 12 kap. 10 § RF.⁷⁷

8 kap. 22 § RF föreskriver lagrådsgranskningens omfattning och lyder följande;

Lagrådets gransknings ska avse

1. *hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt,*
2. *hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra,*
3. *hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav,*
4. *om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts, och*
5. *vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.*

Det är dessa punkter som lagstiftaren en gång i tiden ansett som så pass viktiga att de grundlagsstadgats. Regleringen infördes i regeringsformen 1979 och har sin grund i den granskningspraxis som då gällt sedan länge.⁷⁸ Bestämmelsen har sedan 1979 varit oförändrad. Visserligen har lagtekniska förändringar skett, men inga sådana som påverkat regleringens innebörd.⁷⁹ Som anledningen till kodifieringen angavs att förtroendet för Lagrådets neutralitet i politiska frågor måste vara orubbat eftersom dess uppgifter annars inte kan fullgöras. Lagrådets roll i lagstiftningsprocessen har under dess historia setts som värdefull i framställandet av fullgoda lagförslag och därför var det betydelsefullt att i grundlagen, så långt som möjligt, tydliggöra vilka perspektiv och vinklar som Lagrådet skulle bedriva sin granskning utifrån. Lagstiftaren ville på så sätt slå vakt om att Lagrådet ska ses som en fristående juridisk-teknisk granskningsinstans.⁸⁰ Kodifieringen begränsade möjligheterna att kritisera Lagrådet för att göra politiskt inriktade granskningar eller för att granskningarna skulle vara otillräckliga med hänsyn till lagförslagets karaktär.⁸¹

⁷⁵ Prop. 1978/79:195, s. 47; Jermsten, Regeringsform (1974:152) 8 kap. 21 §, Lexino 2018-01-01.

⁷⁶ Nergelius (2018), s. 233.

⁷⁷ Prop. 1978/79:195, s. 47; Jermsten, Regeringsform (1974:152) 8 kap. 21 §, Lexino 2018-01-01.

⁷⁸ Bengtsson (1984), s. 189, 195.

⁷⁹ Jfr. 8 kap. 22 § RF med prop. 1978/79:195 s. 11.

⁸⁰ Prop. 1978/79:195, s. 45, 48 f.

⁸¹ Bengtsson (1984), s. 188; Jermsten, Regeringsform (1974:152) 8 kap. 22 §, Lexino 2018-01-01.

Vid kodifieringen sågs vissa utgångspunkter som självklara. Sedan lång tid tillbaka hade det rått enighet om att lagrådsgranskningen skulle utelämna ett förslags allmänna politiska grunder och endast ta sikte på dess juridiska sida. Detta var en ståndpunkt som kvarstod vid kodifieringen. Lagrådets ställning i det konstitutionella systemet förutsätter att kritiken som lämnas är av juridisk-teknisk art och därför underströk lagstiftaren att det är av största vikt att Lagrådet iakttar största möjliga återhållsamhet när det gäller sakfrågor av politisk natur.⁸² Däremot finns det fall där det är oundvikligt för Lagrådet att komma in på politiskt omstridda sakfrågor. Det faktum att Lagrådets åsikt då tycks sammanfalla med ett partis politiska åsikt utgör inte hinder för Lagrådet att uttala sig i frågan.⁸³

⁸² Prop. 1978/79:195, s.43, 46 ff.

⁸³ Bengtsson (1984), s.190 f.

4 KU om lagrådsgranskningen

Som en del av riksdagens kontrollmakt över regeringen genomför KU varje år granskningar av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. I de fall det finns omständigheter värda att uppmärksamma sammanställs dessa i ett betänkande från utskottet som meddelas riksdagen. Frågor som blir föremål för granskningen är av olika karaktär men gemensamt för dem är de kan anknytas till regeringens arbete.⁸⁴

4.1 Historisk tillbakablick

När lagrådsgranskningsområdet var fakultativ förelåg krav att lagarna endast fick undantas från granskningen om det fanns särskilda skäl. Att så inte har skett har KU anmärkt flitigt på genom åren. Med tiden började regeringen ange att granskningen saknade betydelse för lagförslaget, vilket inte utgjorde något skäl för att KU skulle förlika sig med förfarandet.⁸⁵

Kritik avseende underhandsföredragningar⁸⁶ var vanligare förr. Trots KU:s riktade kritik fortsatte regeringen med dessa även om antalet successivt minskade.⁸⁷ KU underströk också vikten av att regeringen skulle undvika det stora antalet underhandsföredragningar eftersom Lagrådet är ett självständigt organ som inte ska genomföra uppgifter som borde fullgöras i departementen⁸⁸.

Brister i beredningskravet och remissförfarandet har under årens lopp kontinuerligt föranlett kritik.⁸⁹ Ett underlåtande av remissförfarandet försvårar den fortsatta beredningsprocessen och medför således en risk att lagförslaget håller en sämre och otillräcklig kvalitet. Ansvar för upprätthållandet av god lagstiftning åvilar regeringen då det i första hand är den som tar initiativ till och svarar för beredningen av lagförslag.⁹⁰

I granskningen av riksmöte 1999/2000 började KU rikta mer fokus åt den materiella delen av Lagrådets granskningsinriktning. Lagrådet hade anmärkt

⁸⁴ Se 13 kap. 1–2 §§ RF.

⁸⁵ KU 1982/83:30 s. 8 f.; KU 1983/84:30 s. 6; KU 1984/85:35 s. 10 f.; KU 1986/87:33 s. 7 f.; Bet. 1988/89:KU30 s. 8; Bet. 1991/92:KU30 s. 14 f.

⁸⁶ ”Redaktionella synpunkter som lämnas under bordet”, se Eka (2009), s. 262.

⁸⁷ KU 1982/83:30 s. 8 f.; KU 1983/84:30 s. 6.; KU 1986/87:33 s. 7 f.; Bet. 1988/89:KU30 s. 8; Bet. 1991/92:KU30 s. 14 f.

⁸⁸ KU 1982/83:30 s. 8 f.

⁸⁹ KU 1986/87:33 s. 7 f.; KU 1984/85:35 s. 10 f.; bet. 1988/89:KU30 s. 8.; Bet. 1991/92:KU30 s. 14 f. Bet. 1999/00: KU10, s. 36–37; Bet. 2003/04: KU10, s. 55–57. Bet. 2013/14: KU10, s. 88–90.

⁹⁰ Bet. 2003/04: KU10, s. 55–57.

på brister i regeringens samordning av olika lagkomplex samt att lagförslagen i vissa fall varit komplex och svårbemästrad. Regeringen hade till övervägande del följt Lagrådets förslag och i de fall regeringen inte gjort detta hade de argumenterat för sin sak, vilket KU framhöll. Lagrådsgranskningen hade fyllt en viktig funktion i åstadkommandet av god kvalitet i lagstiftningsarbetet.⁹¹

Hösten 2003 visade KU:s granskning på att ca en femtedel av Lagrådets yttranden innehöll kritik som tog sikte på tveksamheter i förslagets grundlagsförenlighet och hur väl de kunde förenas med rättsordningen i övrigt. Även grundläggande frågor om förslagets lagtekniska kvalitet lämnades. KU fann anledning att betona vikten av att lagstiftningsprodukter håller en tillräckligt hög kvalitet för att garantera förutsebarhet och därmed även enskildas rättssäkerhet. God lagstiftning kan dessutom innebära att kraven på konsekvens, enhetlighet och klarhet bättre kan uppnås samt att oönskade samhällsekonomiska konsekvenser kan undvikas. I de fall regeringen inte följer Lagrådets kritik framhåller KU att regeringens argumentation för detta utgör en viktig del i upprätthållandet av god lagstiftning. Om regeringens ställningstagande utgår från annan en juridisk bedömning eller om ett visst politiskt hänsynstagande görs bör detta tydligt framgå.⁹²

Liknande anmärkningar framgick i KU:s granskning hösten 2013. Granskningen visade på att Lagrådets synpunkter hade bestått i lagförslagets förenlighet med rättsordningen i övrigt, hur förslagets bestämmelser förhållit sig till varandra och huruvida lagen tillgodosett sitt syfte. Det fanns även exempel på yttranden där Lagrådet påpekat tillämpningsproblem. Enligt utskottet visade genomgången på att Lagrådets granskning återigen fyllt en viktig funktion i åstadkommandet av en god lagstiftningskvalitet och underströk återigen vikten av att lagstiftningen ska hålla en hög kvalitet. Huruvida Lagrådets kritik varit av allvarlig karaktär eller utgjort avstyrkanden framgår inte specifikt av betänkandet.⁹³

4.2 Betänkande 2018/19:KU10

I min genomgång av KU:s granskningar kan jag inte hitta exempel på betänkande som gör en mer ingående granskning av Lagrådets kritik än vad som görs i bet. 2018/19: KU10.

⁹¹ Bet. 1999/00: KU10, s. 36–37.

⁹² Bet. 2003/04: KU10, s. 55–57.

⁹³ Bet. 2013/14: KU10, s. 3–4, 88–90.

Av de 719 propositioner som regeringen överlämnat till riksdagen under riksmötena 2012/13, 2013/14, 2016/17 och 2017/18 har KU granskat de 570 lagärenden som remitterats till Lagrådet. Granskningen var inriktad på de 361 propositioner där Lagrådet lämnat synpunkter och förslag. Budgetpropositionerna för 2013, 2014, 2017, 2018 samt lagförslag som lagts ner efter lagrådsyttrandet har inte ingått i KU:s granskning.⁹⁴

4.2.1 Generella upptäckter

När det kommer till kritiken som lämnats av Lagrådet under aktuell granskningsperiod konstaterar KU att den varit av varierande slag. Synpunkterna följer den granskningsinriktning som föreskrivs i 8 kap. 22§ RF och det har inte identifierats någon systematisk förändring över tiden avseende synpunkternas kvantitet. Majoriteten av synpunkterna har rört förslagets juridisk-tekniska sida (tillämpningsproblem och det interna förhållandet mellan förslagets bestämmelser).⁹⁵ Till övervägande del har synpunkterna och förslagen godtagits av regeringen. I de propositioner där regeringen inte följt Lagrådet har regeringen i regel argumenterat för sitt ställningstagande. Att så görs är enligt utskottet en viktig del i arbetet med att upprätthålla kvaliteten i lagstiftningsarbetet. Har regeringens ställningstagande sin grund i t.ex. en annan juridisk bedömning än Lagrådets eller i ett visst politiskt hänsynstagande bör det redovisas tydligt i propositionen. Vidare visar granskningen att lagärenden som genomgått omfattande ändringar till följd av Lagrådets kritik endast i undantagsfall har blivit skickade på ännu en lagrådsremiss. Utskottet påminner om att det kan finnas anledning för regeringen att överväga om Lagrådets synpunkter också skulle inhämtas när det gäller det omarbetade lagförslaget.⁹⁶

4.2.2 En ökning av Lagrådets avstyrkanden och allvarliga kritik

Hela eller delar av lagförslag har antingen mött allvarligt kritik eller blivit avstyrkta i drygt 14% av de granskade propositionerna. Denna andel har varierat något under perioden som ingår i KU:s granskning men det konstateras att en viss ökning har skett under senare riksmöten. KU noterar dock att det är förhållandevis få propositioner som avstyrkts eller allvarligt ifrågasatts och i drygt hälften av fallen har regeringen valt att i huvudsak eller delvis följa Lagrådets kritik. Regeringen har dessutom argumenterat för sitt ställningstagande i de fall de inte följt Lagrådets synpunkter och förslag. Även i denna del har Lagrådets riktade kritik varierat. Som exempel kan nämnas

⁹⁴ Bet. 2018/19:KU10, s. 40 f., 44. Citat från s. 23.

⁹⁵ Bet. 2018/19:KU10, s.54 f.

⁹⁶ Bet. 2018/19:KU10, s. 53 f.

kritik mot ett förslags uppbyggnad eller innehåll, dess undermåliga beskaffenhet, korta remisstid, rättssäkerhetsbrister eller oförenligheter med grundlag och EU-rätt. Invändningarna har avsett enskilda bestämmelser i ett förslag, men det kan också ha avsett hela eller betydande delar av ett lagförslag.⁹⁷ I 48% av propositionerna som antingen avstyrkts eller allvarligt ifrågasatts har regeringen inte följt Lagrådets kritik.⁹⁸

KU understryker att det är angeläget att Lagrådets centrala roll i lagstiftningsarbetet inte urholkas, och utskottet ser allvarligt på ökningen av antalet propositioner som avstyrkts eller allvarligt ifrågasatts av Lagrådet. Det ska dock anmärkas att granskningen inte ger en heltäckande bild av lagförslagets kvalitet och enskilda ärenden har inte granskats närmare.⁹⁹ Lagrådet har en viktig funktion i lagstiftningsprocessen för åstadkommandet

Tabell 4.3 Har Lagrådet avstyrkt/allvarligt ifrågasatt lagförslag eller delar av dem respektive efterlyst ytterligare överväganden?

År	Prop. med lagförslag där Lagrådet lämnat synpunkter och förslag	Lagrådet avstyrkt eller allvarligt ifrågasatt lagförslagen eller delar av dem		Lagrådet efterlyst ytterligare överväganden	
		Nej	Ja (ja/i huvudsak eller delvis)	Nej	Ja
2012/13	73	89 % (65)	11 % (8)	67 % (49)	33 % (24)
2013/14	95	87 % (83)	13 % (12)	44 % (42)	56 % (53)
2016/17	75	85 % (64)	15 % (11)	60 % (45)	40 % (30)
2017/18	118	82 % (97)	18 % (21)	49 % (58)	51 % (60)
Totalt	361	86 % (309)	14 % (52)	54 % (194)	46 % (167)

av en god lagstiftningskvalitet genom krav på enhetlighet, konsekvens och klarhet. Synpunkterna och förslagen som lämnas av granskningsinstansen är värdefulla i arbetet att få fram så bra lagstiftningsprodukter som möjligt, men samtidigt är det viktigt att förslagen redan håller en hög kvalitet så Lagrådets expertis och erfarenheter kan utnyttjas till sin fulla kapacitet.¹⁰⁰

⁹⁷ Bet. 2018/19:KU10, s.44 f.

⁹⁸ Bet. 2018/19:KU10, s. 47.

⁹⁹ Bet. 2018/19:KU10, s. 56 f.; Tabell 4.3 hämtad från samma dokument, s.45.

¹⁰⁰ Bet. 2018/19:KU10, s. 53 ff.

5 Granskningsinriktningen

Genom doktrinen kan urskiljas att punkterna i 8 kap. 22 § RF för pedagogikens skull brukar delas in i två olika ”grupper”. Lagförslag ska endast granskas utifrån ett juridiskt-tekniska perspektiv men även för Lagrådets högst kompetenta ledamöter kan det vara svårt att avgöra vad som utgör juridik eller politik. Punkt 2, 4 och 5 rör granskningens juridiskt-tekniska bitar medan punkt 1 och 3 kan röra sig på den hårfina linjen mellan juridik och politik.¹⁰¹ Nergelius menar att det tycks råda en enighet i doktrinen över att granskningen inte endast bör avse den förslagna lagtexten, utan även omfatta förslagets motiv. Detta ”helhetsperspektiv” ska även vidtas vid befintlig lagstiftning som kan komma att spela roll i granskningsprocessen. Till exempel ska det vid en bedömning av ett lagförslags förenlighet med grundlag även vidtas hänsyn till grundlagsmotiven och inte bara dess lagtext.¹⁰² Bestämmelserna om granskningens innebörd är oklara men har behandlats mer omfattande av Algotsson, Bengtsson, Nergelius och Lavin. Bengtsson menar att lagrummet knappast kan ses som uttömmande för vad granskningen omfattar. Inte sällan innehåller lagrådsyttranden andra aspekter än de som explicit anges i bestämmelsen. Som exempel nämner han förslagets överensstämmelse med internationella konventioner eller dess förenlighet med målsättningen om nordisk rättslikhet.¹⁰³

5.1 Hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt

Enligt punkt 1 ska Lagrådet granska hur lagförslaget förhåller sig till grundlagen och rättsordningen i övrigt. En annan aspekt som granskas under denna punkt är hur väl beredningskravet i 7 kap. 2 § RF har uppfyllts. Remissförfarandet som stadgas i lagrummet är en nödvändig förutsättning för lagrådsgranskningen. Lagrådet behöver så pass mycket material och synpunkter som möjligt för att på bästa sätt utföra uppgifterna som det tilldelats. Detta är något som även betonas av KU.¹⁰⁴

¹⁰¹ Nergelius (2018), s. 225 f.; Jermsten, Regeringsform (1974:152) 8 kap. 22 §, Lexino 2018-01-01.

¹⁰² Nergelius (2018), s. 224.

¹⁰³ Bengtsson (1984), s. 211.

¹⁰⁴ Bengtsson (1984), s. 200–201; Bet. 2018/19:KU10, s. 2–3.

Algotsson menar att i de fall bestämmelser i grundlagen är tydligt utformade borde granskningen bli relativt oproblematiske. Däremot uppstår svårigheter när grundlagsbestämmelserna är otydliga då det ofta blir fråga om tämligen generella resonemang enligt en intresseavvägning. För att exemplifiera detta nämner Algotsson ett antal retoriska frågor som; *hur väger man in bekämpandet av rasism mot intresset av en vidsträckt föreningsfrihet, när ska "särskilt viktiga skäl" anses föreligga för att inskränka yttrandefriheten eller vilka effekter skulle viss begränsning av reklam ha för den fria åsiktsbildningen?* Samma problematik kan uppstå vid granskningen av lagförslagets förenlighet med rättsordningen i övrigt.¹⁰⁵ Vidare kan problem uppstå när det kommer till de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kapitlet. Flertalet av de förbjudna rättighetsinskränkningar som framgår av kapitlet är svårtolkade vilket kan ge upphov till värderingsfrågor som skiftar beroende på vem man frågar. Detta faktum utgör dock ingen grund för att Lagrådet ska befrias från att ta ställning till lagförslagets grundlagsenlighet.¹⁰⁶ Däremot menar f.d. lagrådsledamoten Nina Pripp att det, förutom retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 10 § RF, är ovanligt att förslag står i strid med andra kapitlets fri- och rättigheter.¹⁰⁷

Vid tolkningsfrågor av grundlagen bör Lagrådet beakta grundlagsbestämmelsen syfte. I de fall en sådan syftestolkning urholkar grundlagsbestämmelsen och sätter den enskilde i en sämre situation torde Lagrådet ha en skyldighet att påtala bristen, även om förslaget inte uppenbart strider mot grundlagen.¹⁰⁸ Om ett lagförslags grundlagsförenlighet tycks vara tveksam, kan avvikelser korrigeras genom att bestämmelserna aktivt tolkas i överensstämmelse med grundlagen. Lagrådet menar dock att det är olämpligt att låta en grundlagsstridig lag bli gällande rätt i förtroende av att rättstillämpningen gör "rätt" tolkning. Det bör åtminstone göras förbehåll i lagtexten som stadgar att grundlagsbestämmelsen inte får åsidosättas.¹⁰⁹

Att lagförslaget ska förhålla sig till "rättsordningen i övrigt" innebär att lagstiftningen ska gå väl ihop med det befintliga rättssystemet och sådana konstitutionella principer som inte framgår direkt av RF. Även förenligheten med EU-rätten, EKMR och konstitutionell praxis omfattas av denna punkt. Att det råder en harmoni i och mellan rättssystemets olika delar synes ha ett värde i sig. Ur teknisk synpunkt kan avvikelser skapa lätt oreda och förvirring vid rättstillämpningen, vilket blir särskilt tydligt när grundläggande avvikelser sker från vad som anses som allmänt vedertagen lagstiftning.

¹⁰⁵ Algotsson (1993), s. 62–63

¹⁰⁶ Nergelius (2018) s. 225.

¹⁰⁷ Pripp (2009), s. 207.

¹⁰⁸ Bengtsson (1984), s. 199.

¹⁰⁹ Ibid., s. 198.

Bengtsson menar att kritik av denna sort följer naturligt i de fall det uppenbart finns andra lagstiftningsåtgärder som inte strider mot rättsordningen att tillgå, eller när ifrågavarande lagförslag är en utbruten del av ett icke-ännu-klart reformprojekt. Granskningspunkten lämnar ett stort utrymme för Lagrådet att lämna kritik från materiella synpunkter, vilket blir särskilt påtagligt när lagförslagen inte överensstämmer med gällande rättsprinciper. I de fall det rör sig om ”nya” omfattande reformprojekt, till exempel en ny utsökningsbalk, måste däremot nyheterna godtas. Syftet med ett lagförslag kan vara att ändra rättsordningen i någon mån. I dessa fall kan Lagrådet fortfarande understryka innebörden förändringen, men det ska endast belysa konsekvenserna av förslaget och alltså inte göra någon bedömning utifrån egen rättspolitisk åskådning.¹¹⁰

När Lagrådet ska avgöra om lagstiftaren gjort avsteg från gällande principer kan det uppfattas som att Lagrådet även tar ställning i värderingsfrågor och då ses som en konservativ kraft i lagstiftningsprocessen. Som tidigare nämnt ska Lagrådet endast belysa ett förslags konsekvenser, men eftersom lagrådsgranskningen ska se till att rättsordningen är konsekvent och överskådligt utformad kan det konservativa inslaget förmodligen inte undvikas. Det anses därför vara i sin ordning att Lagrådet i sin kritik utgår från sådana värderingar som redan framgår av gällande rätt, grundlag som allmän lag. I de fall Lagrådet skulle ställa sig positiva till nya värderingar som föreslås blir det mer tveksamt. Lagrådet bör inte berömma lagstiftaren för det politiska ställningstagande som framgår av lagförslaget, särskilt inte när det handlar om kontroversiella frågor. Beröm kan däremot lämnas när det kommer till förslagets tekniska spörsmål.¹¹¹

5.1.1 Beredningskravet

7 kap. 2 § RF ger uttryck för beredningskravet och lyder följande;

”Vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.”

Bengtsson menar att uttrycket ”behövliga” ger visst utrymme för regeringen att underlåta ett sedvanligt remissförfarande, men för att Lagrådets granskning ska kunna ske på avsett sätt är det en förutsättning att så mycket synpunkter och material som möjligt läggs fram. Det torde, enligt Bengtsson,

¹¹⁰ Bengtsson (1984), s. 201 f.; Nergelius (2018), s. 225; Lavin (2001), s. 26.

¹¹¹ Bengtsson (1984), s. 202- 203.

vara försvarligt att hävda att Lagrådet inte kan fullgöra sina granskningsuppgifter enligt RF i de fall regeringen har brustit i beredningskravet. Utifrån granskningspunkten kan Lagrådet främst bedöma tillgodoseendet av lagförslagets syfte och eventuella tillämpningsproblem.¹¹²

Frågor avseende beredningskravet och betydelsen av Lagrådets avstyrkande på grund av dess brister har behandlats nyligen i Högsta domstolens dom den 28 september 2018, mål nummer B 2646–18. Bestämmelserna om beredningskravet har avsiktligt utformats kortfattat då en allmän utgångspunkt borde vara att man visar återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer.¹¹³ Beredningskravet ska trots detta tillmätas stor vikt då förfarandet medför en ökad kvalitet i regeringens och i vissa fall riksdagens beslutsfattande vilket gagnar demokrati, rättssäkerhet och effektivitet.¹¹⁴ För att uppnå detta har KU understrukt att det är viktigt att remisstiden är tillräckligt lång för att instanserna ska ges reella möjligheter att överväga förslagen.¹¹⁵ Enligt Porpositionshandboken (Ds 1997:1) som utarbetats av Statsrådsberedningen bör remisstiden som regel inte vara kortare än tre månader.¹¹⁶ Det ska dock framhävas att beredningskravet inte är lika för alla fall. Som sagt är formerna för beredningen knappt reglerade och därför finns utrymme för flexibilitet i fall av allvarlig eller brådskande karaktär. Vidare är det upp till riksdagen att avgöra om regeringens motivering till den skyndsamma beredningen kan godtas.¹¹⁷

5.2 Hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra

Kritik av ett förslags interna förhållande har en rent teknisk karaktär. I vissa fall kan kritiken utgöra grund för att avstyrka ett lagförslag men många gånger är lagrådsgranskningen tillräcklig för att råda bot på avvikelser av detta slag.¹¹⁸ Det kan handla om ommöblering av lagtexten eller att Lagrådet lämnar förslag på andra förändringar.¹¹⁹ Algotsson menar att punkten är relativt oproblematisks just på grund av att det inte finns utrymme för värderingsmässiga frågor i granskningen.¹²⁰ Som förslag på avvikelser i det interna förhållandet nämner Lavin oenhetlig terminologi eller ologisk eller inadekvat disposition av lagreglerna. Språkliga anmärkningar är inte

¹¹² Bengtsson (1984), s. 200 f.

¹¹³ Prop. 1973:90 s. 179; Bet. 2008/09:KU10, s. 43.

¹¹⁴ Bet. 2008/09:KU10 s. 63.

¹¹⁵ Ytr. 2013/14:KU6y s. 5 f.

¹¹⁶ Ds. 1997:1, s. 32.

¹¹⁷ HD, mål nr B 2646–18, s. 8 f.; Ytr. 2017/18:KU9y s. 9; Ytr. 2013/14:KU6y s. 6.

¹¹⁸ Bengtsson (1984), s. 203 f.

¹¹⁹ Pripp (2009), s. 209.

¹²⁰ Algotsson (1993), s. 62.

ovanliga men Lavin menar att sådan typ av kritik inte bör omfattas av granskningspunkten.¹²¹

5.3 Hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav

Nergelius uppmärksammar läsaren på att begreppet ”rättssäkerhet” inte torde uttryckas någon annanstans i lagboken än i 8 kap. 22 § punkt 3 RF. Definitionen av begreppet har under lång tid varit omdiskuterat vilket kan leda till svårigheter i Lagrådets granskningsarbete. Därför är det av vikt att granskningen enligt begreppet hålls så strikt juridisk som möjligt för att minska riskerna för Lagrådet att ta sig an politiska värderingsfrågor. I svensk rätt råder det dock i stort sätt konsensus om att begreppet rättssäkerhet främst innebär likhet inför lagen och förutsebarhet, så kallad *formell rättssäkerhet*. Med rättssäkerhetens krav enligt ifrågavarande lagrum menar Algotsson att begreppet närmare bestämt avser att Lagrådet ska ”se efter om den tilltänkta lagen innehåller precisa generella normer som ger den enskilde möjlighet att förutse de juridiska konsekvenserna av sitt handlande”, vilket stämmer överens med definitionen av formell rättssäkerhet. Det är sedan upp till regering och riksdag att väga rättssäkerheten mot andra intressen.¹²² Bengtssons resonemang om ”rättssäkerhetens krav” följer samma linje, om något mer utfyllande. Lagrådet ska genom sin granskning bland annat uppmärksamma risken för godtycklig maktutövning. Även förbud mot olika slag av retroaktiv lagstiftning brukar framhållas här, vilket enligt Bengtsson blir särskilt tydligt vid frågor om övergångsbestämmelser. Bengtssons iakttagelser av lagrådsyttranden tyder på att en tämligen restriktiv tolkning av begreppet görs i Lagrådet men att det främst anmärker på bristande rättssäkerhet när en regel ger utrymme för myndigheters godtycklighet, eller gör det svårt för den enskilde att förutse konsekvenserna för sitt handlande i viktiga rättsfrågor. Även detta stämmer överens med den formella rättssäkerheten. Bengtsson menar vidare att den tekniska rättssäkerhetsinvändningen torde överensstämma bäst med lagrådsgranskningens syfte.¹²³

En nödvändighet för rättssäkerheten är att lagförslagets tekniska frågor bedöms. Att hänsyn tas till Lagrådets synpunkter i denna fråga underlättar för både medborgare och rättsväsendet. Förslaget måste utifrån ett pedagogiskt

¹²¹ Lavin (2001), s. 25; Pripp (2009), s. 209.

¹²² Algotsson (1993), s. 62, citat från samma sida; Nergelius (2018), s. 226 f.

¹²³ Bengtsson (1984), s. 204 ff.

perspektiv utformas på ett lämpligt sätt, även om det inte alltid är möjligt att vara pedagogisk.¹²⁴

5.4 Om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts

I den här delen av granskningen ska Lagrådet kontrollera att lagtexten är korrekt och att den uppfyller de syften som framgår av regeringens motiveringen. Denna granskning ska ske även om Lagrådet redan kommit fram till att lagförslaget bör avstyrkas. När frågan bedöms utgå bestämmelsen från att Lagrådet lojalt utgår från det syfte som regeringen angett. Uppnås ändamålet bäst genom regeringens lagförslag eller täcks syftena överhuvudtaget av lagförslagets innebörd? Ett för regeringen angeläget förslag kan vid en närmare anblick strida mot de syften som ligger till grund för lagstiftningen och granskningen kan därför leda in Lagrådet på politiska aspekter.¹²⁵ Enligt Algotsson utesluter ifrågavarande punkt inte målrationella resonemang som innebär visst ställningstagande i värderingsfrågor. Bengtsson hävdar däremot att Lagrådet inte är skyldigt att göra en värdering av avvikelser, utan det är tillräckligt att den påtalas.¹²⁶ Enligt Lavin kan punkten också omfatta implementeringen av EU-rätt. Förutom den svenska versionen av EU-rättsakter har även andra språkversioner ansetts som nödvändigt underlag för Lagrådets granskning. Lavin hävdar att granskningen främst avser de olika versionernas semantiska likheter och under Lavins tid i Lagrådet var det inte sällan uppenbara felöversättningar som kunde ge upphov till stora problem upptäcktes.¹²⁷

5.5 Problem som kan uppstå vid tillämpningen

Tillämpningsproblem utgör en central del av Lagrådets granskning och är en granskningspunkt som enligt Algotsson är relativt oproblematiske. Lagrådet torde vara den instans som bör vara bäst lämpad att bedöma ett förslags tillämpningsproblem.¹²⁸ Mycket av Lagrådets tid tycks läggas på lagförslagets systematik och disposition och med medel, som ibland kan vara enkla, kan tillämpningsproblem botas. Det kan vara åtgärder som att förenkla

¹²⁴ Vängby (2006), s. 340-341.

¹²⁵ Bengtsson (1984), s. 209; Lavin (2001), s. 25.

¹²⁶ Bengtsson (1984), s. 210; Algotsson (1993), s. 63; jfr med Håstad (2009), s. 214.

¹²⁷ Lavin (2001), s. 25.

¹²⁸ Bengtsson (1984), s. 210; Algotsson (1993) s. 62.

språk, klargöra rekvisit eller ändra en bestämmelses ordningsföljd.¹²⁹ Som redovisades i avsnittet om granskning enligt punkt 1 kan Lagrådet i vissa fall, genom rekommendationer i sitt yttrande, peka på tolkningsriktlinjer av ett förslags bestämmelser. På detta sätt kan identifierade tillämpningsproblem neutraliseras. Vidare kan kritik enligt denna punkt utgöra grund för att helt avstyrka ett förslag.¹³⁰ Egentligen torde ett lagförslags tillämpningsproblem kunna kopplas till övriga punkter i 8 kap. 22 § RF. Enligt Håstad torde de flesta av Lagrådets anmärkningar röra just rättstillämpningsproblem och brister som avses i punkterna 2, 3 och 4 kan också ge upphov till sådana komplikationer.¹³¹

¹²⁹ Håstad (2009), s. 214; Lavin (2001) s. 26

¹³⁰ Bengtsson (1984), s. 210.

¹³¹ Håstad (2009), s. 214.

6 Lagrådets praxis

KU:s granskning visar att antal lagförslag som avstyrkts eller mött allvarlig kritik i Lagrådet har ökat. Studien som redovisas i kapitlet har gjorts i syfte att identifiera vilka slags brister i ett lagförslag som Lagrådet ser allvarligt på eller avstyrker. Detta blir relevant för att utreda vad Lagrådet avser att skydda genom sin granskning och kritik. De propositioner som varit en del av KU:s granskning finns inte redovisade i betänkandet¹³². Efter mailkorrespondens med tjänstemän vid KU blev jag uppmanad att göra sökningar efter samma urval som utskottet, då propositionerna som använts som underlag inte fanns sammanställda¹³³. Avgränsningen av urvalet är således densamma och framgår av avsnitt 4.2.

Riksdagens hemsida är ett bra verktyg för att söka efter propositioner. I sökningarna använde jag filter ”Propositioner och skrivelser” tillsammans med ”Riksmöte 2012/13”, ”Riksmöte 2013/14”, ”Riksmöte 2016/17” eller ”Riksmöte 2017/18”. Som sökord angav jag ”Lagrådet avstyrker” och ”avstyrks”. Det ska framhåvas att Lagrådet inte alltid använder ordet ”avstyrker” även om det ofta förekommer. Därför var det tidskrävande att identifiera de lagrådsyttranden som innehöll avstyrkande eller allvarlig kritik. Sökningarna ledde till att 20 propositioner av de 54 som var en del av KU:s granskning identifierades. Efter diskussion med min handledare kom vi fram till att antalet var representativt för att kunna genomföra en mer djupgående studie av lagförslagen som Lagrådet riktat allvarlig kritik mot alternativt avstyrkt.

Översiktliga iakttagelser är att yttranden ofta innehåller kritik av flera punkter i 8 kap. 22 § RF. Det är sällan lagförslaget endast kritiseras utifrån en granskningspunkt även om undantag till detta förekommer. De flesta lagrådsyttranden innehåller kritik enligt granskningspunkt 1 som innefattar lagförslaget förhållandet till grundlag, rättsordningen i övrigt och beredningskravet. I övrigt är det en relativt jämn fördelning mellan de olika granskningspunkterna. Lagrådets avstyrkande eller allvarliga kritik har sällan gällt hela lagförslag, utan har avsett en eller flera delar av det.

Att detaljredovisa kritiken i samtliga yttranden är ett alldeles för omfattande arbete för denna framställning. Somliga lagförslag innehåller tydligare och mer omfattande kritik än andra och därför framhävs framförallt dessa. Jag har valt att disponera framställningen utefter granskningspunkterna. Eftersom ett

¹³² Bet. 2018/19:KU10.

¹³³ Se bilaga A.

lagförslag kan kritiseras utifrån flera granskningspunkter och att kritiken kan sammanfalla med varandra blir det stundtals svårt att hålla denna uppdelning absolut. Till exempel kan kritik av ett förslags oförenlighet med grundlagen även ge konsekvenser för rättssäkerheten. Genomgående i texten kommer hänvisningar ske till föregående kapitel. Detta sker för att redovisa hur praxis förhåller sig till vad som anförs i doktrin om granskningspunkterna. Hänvisningarna är vidare nödvändiga för att exemplifiera vad Lagrådets praxis upprätthåller och tillgodoser för att åstadkomma en god lagstiftning.

6.1 Punkt 1 - Förhållande till grundlag och rättsordning¹³⁴

Granskning enligt 8 kap. 22 § 1 punkt RF kan delas upp i två olika granskningsdelar; grundlagen och rättsordningen i övrigt samt beredningskravet. Nedan kommer dessa delar att behandlas i varsitt avsnitt. men inledningsvis lämnas en övergripande sammanfattning av mina iakttagelser.

Kritik avseende hur lagförslaget förhåller sig till rättsordningen i övrigt tar främst sikte på omständigheter som kan uppdelas enligt följande; (1) lagförslags avvikelser eller eventuella konflikter med grundläggande principer i rättsordningen¹³⁵ eller (2) lagförslags oförenlighet med regelverks ordning och systematik¹³⁶. Det finns exempel på lagförslag som urholkat eller avvikit från principiella krav eller grundläggande principer. Det har också förekommit förslag som avsett att ändra grundläggande funktioner i rättssystemet utan att det föregåtts av tillräckliga utredningar eller analyser. Relativt återkommande kritik från Lagrådet är avsaknad av analyser eller otydligheter i rekvisit som kan medföra tillämpningsproblem och konflikter med rättsordningen. Lagförslag som strider eller eventuellt strider mot grundlagsbestämmelser kan angripas utifrån fler granskningspunkter. Sådan typ av kritik har främst avsett faktiska eller eventuella rättighetsinskränkningar i 2 kap. RF, men även lagförslags oförenlighet med TF och YGL¹³⁷ har uppmärksamats. Det har förekommit förslag som stridit mot den straffrättsliga legalitetsprincipen i 2 kap. 10 § RF¹³⁸ och förslag som

¹³⁴ Samtliga propositioner som mött kritik prop. 2012/13:94; 2012/13:115; 2013/14:111; 2017/18:156; 2012/13:7; 2012/13:136; 2013/13:127; 2013/14:41; 2013/14:208; 2017/18:169.

¹³⁵ Prop. 2012/13:94; 2012/13:115; 2013/14:111; 2017/18:156.

¹³⁶ Prop. 2012/13:7; 2012/13:136; 2013/13:127; 2013/14:41; 2013/14:208; 2017/18:169.

¹³⁷ Prop. 2012/13:7; 2012/13:69.

¹³⁸ Behandlas närmre i avsnitt 6.3.

inskränkt skyddet mot husrannsakan i 2 kap. 6 § RF. Vidare har Lagrådet uppmärksammat att lagförslag brustit i beredningskravet i 7 kap. 2 § RF¹³⁹.

Grundlagen och rättsordningen i övrigt

Prop. 2017/18:210 *reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan* innehöll förslag som innebar ett helt nytt inslag i svensk rättsordning. För att korta handläggningstiden hos kommuners byggnadsnämnder och effektivisera byggnadsprocesser föreslogs en avgiftsreduktion som innebar avdrag på den avgift som kommunen tog ut för att handlägga ärendet. Avgiftsreduktionen blev aktuell i de fall handläggningstiden översteg den tidsfrist som angivits. Lagrådet anmärkte att den form av avgiftsreduktionen som föreslogs var ett helt nytt inslag i svensk rätt, vilket även Riksdagens ombudsmän hade kritiserat i remissförfarandet. Lagrådet påtalade att ekonomiska sanktioner av bestraffande karaktär gentemot statliga och kommunala verksamheter var mycket ovanligt. Vidare var regeringens skäl till införandet av den nya ordningen mycket kortfattade. Det hade heller inte genomförts nödvändiga och grundläggande principiella överväganden över varför det nya inslaget var befogat att införa just denna del av rättsordningen.¹⁴⁰

Den avgiftsreduktion som föreslogs existerade alltså inte på andra ställen i rättsordningen. Som framgick av doktrinen kan nyheter behöva godtas när det är fråga om nya omfattande reformprojekt¹⁴¹ men ifrågavarande lagförslag utgjorde inget ett sådant. Lagrådet avstod från att värdera förslaget och motsatte sig inte ett införande av det. Dock menade det att förslaget behövde föregås av noggranna analyser om ett införande skulle bli aktuellt, speciellt eftersom förslagets karaktär var så pass ovanligt. Lagförslagets brister bestod alltså i avsaknaden av analyser. Genom att regeringen brister i detta avseende kan flertalet följder uppkomma. Avsaknaden av analyser medför att såväl Lagrådets som remissinstansers granskningsarbete försvåras eftersom det uppstår svårigheter att förutse lagförslagets konsekvenser. Dessa svårigheter kan vidare ge effekter i andra delar av rättsordningen. Det är möjligt att eventuella konflikter med övrig rättsordning - som hade kunnat uppstå genom nödvändiga analyser - aldrig kommer till ytan. Detta kan vidare få konsekvenser för rättstillämpningen, vilket även påverkar tillgodoseendet av lagens syfte.

Lagrådets praxis visar på att det förhållandevis ofta anmärks på lagförslag saknar nödvändiga analyser. Genom prop. 2013/14:127 *nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov* ville regeringen undanta vissa

¹³⁹ Prop. 2013/14:127; 2017/18:26; 2017/18:252.

¹⁴⁰ Prop. 2017/18:210, s. 36 f., 40 ff.

¹⁴¹ Se avsnitt 5.1.

bygglovspliktiga åtgärder från bygglov. Byggnadsåtgärderna skulle få vidtas även om de stred mot gällande detaljplan, vilket var en ingripande åtgärd enligt Lagrådet. Den svenska regleringen av markanvändning och bebyggelse har sin grund i systemet med planläggning sedan lång tid tillbaka. Genom detaljplaner kan kommunen planera och styra bebyggelseutvecklingen. Förfarandet som föreslogs riskerade att undergräva hela detaljplanesystemets funktion och borde, enligt Lagrådet, inte genomföras utan en grundlig konsekvensanalys.¹⁴²

Lagförslaget utgjorde inget nytt inslag i rättsordningen men åtgärderna som föreslogs var av ingripande karaktär som riskerade att urholka hela detaljplanesystemet. Precis som i föregående lagförslag avstod Lagrådet från värderingsmässiga resonemang, men underströk att ändringarna som föreslogs var i behov av grundliga analyser för att bästa möjliga lösning skulle uppnås. Förslaget innebar vidare en inskränkning av grannars talerätt vid överklagan av bygglov, en ordning som enligt Lagrådet har en lång tradition i Sverige. Istället skulle grannar kunna göra en anmälan till byggnadsnämnden som då skulle inleda ett tillsynsärende. Till skillnad från ordningen som rådde skulle tillsynsärendet däremot inte stoppa byggnadsprocessen. Lagrådet ifrågasatte starkt förslaget eftersom ordningen avsevärt skulle försämra enskildas skydd för sin egendom enligt 2 kap. 15§ RF och EKMR¹⁴³. Lagrådet erinrade även regeringen om att Sverige, enligt 2 kap. 19 § RF, inte får meddela föreskrifter som strider mot åtaganden enligt Europakonventionen. Lagförslaget avstyrktes i de delar Lagrådet riktat kritik.¹⁴⁴

Jag ser denna delen av lagrådsyttrandet som ett typexempel på varför Lagrådet, enligt doktrinen, kan uppfattas som en konservativ kraft. Regeringen överlämnar en lagrådsremiss som avser effektivisera byggnadsprocessen, medan Lagrådet värnar om den traditionsenliga talerätten för grannar i bygglovsmål. Kritiken utgår dock ifrån värderingar som redan existerar i befintlig lagstiftning. Lagrådsyttrandet innehåller också kritik utifrån ett unionsrättsligt perspektiv.¹⁴⁵

Det är tydligt att EU-rätten ligger som ett övergripande moln över svensk rättsordning. EU-rätten blev även aktuellt i kritiken av prop. 2012/13:7 *sekretess vid samarbeten mellan europeiska energitillsynsmyndigheter*. Genom förslaget ville regeringen införa nya bestämmelser i OSL som följd

¹⁴² Prop. 2013/14:127, s. 144, 146 f.

¹⁴³ Se artikel 1 Tilläggsprotokoll till konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

¹⁴⁴ Prop. 2013/14:127, s. 147 ff., 151.

¹⁴⁵ Jfr med avsnitt 5.1.

av två EU-direktiv¹⁴⁶. Förslaget avsåg att, inom ramen för det europeiska samarbetet avseende marknaderna för el och naturgas, samordna sekretessregler för att underlätta samarbetet mellan medlemsstaters tillsynsmyndigheter. Ländernas tillsynsmyndigheter skulle bistå varandra med information som krävdes för att fullgöra uppgifter enligt Elmarknadsdirektivet. Enligt lagförslaget skulle den mottagande myndigheten - vid utbyte av information - säkerställa samma grad av sekretess som gällde vid den utlämnande myndigheten genom ett antagande.¹⁴⁷ Utformningen av sekretessrekvisitet hade utgått från svensk lagstiftning, vilket starkt ifrågasattes av Lagrådet då svensk rätt skiljer sig avsevärt från övriga länders rätt. Vidare ansåg Lagrådet det som säregt att svenska myndigheter enligt lagförslaget skulle göra antaganden om vad ett annat land har för sekretessreglering och att det antagandet skulle ligga till grund för ett beslut.¹⁴⁸

Lagrådet uppmärksammade även eventuella konflikter med TF. Lagrådet befarade att lagförslagets praktiska utfall skulle utmynna i att enskildas begäran om att få ut uppgifter som härstammar från en utländsk myndighet som regel skulle avslås. Lagrådet ansåg att lagförslagets utformning inte tillgodosåg kraven i 2 kap. 2 § andra stycket TF som reglerar begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar. Lagförslagets utformning avstyrktes därför av Lagrådet.¹⁴⁹

Ett annat lagrådsyttrande som uppmärksammade eventuella konflikter med grundlagen var prop. 2017/18:176 *utökade möjligheter till arbetsplatsinspektioner*¹⁵⁰. Genom lagförslagets 9 kap. 14 § Util föreslogs en ordning som innebar att polisen skulle kunna göra inspektioner på särskilda arbetsplatser för att kontrollera om det förekom arbetskraft som saknade rätt att vistas eller arbeta i Sverige. Enligt förslaget skulle polisen ha ansvar för att identifiera dessa arbetsplatser. Utifrån grundlagshänseende kunde genomförandet av inspektionerna utgöra en inskränkning av skyddet mot husrannsakan och andra liknande intrång enligt 2 kap. 6 § RF. Skyddet i 2 kap. 6 § RF kan visserligen begränsas efter specifika krav som uppställs i 2 kap. 20 § RF. Lagrådet ifrågasatte dock starkt om den så kallade kvalifikationsregeln i 9 kap. 14 § andra stycket Util uppfyllde dessa krav. På grund av detta avstyrktes bestämmelsen och Lagrådet ansåg att det i lagtexten bör angivas vilka verksamhetssektorer som omfattas av inspektionsrätten.¹⁵¹

¹⁴⁶ *Elmarknadsdirektivet och Gasmarknadsdirektivet.*

¹⁴⁷ Prop. 2012/13:7, s. 28.

¹⁴⁸ Prop. 2012/13:7, s. 29.

¹⁴⁹ Prop. 2012/13:7, s. 29.

¹⁵⁰ Vi har anledning att återkomma till detta lagförslaget under punkt 3, rättssäkerhetens krav.

¹⁵¹ Prop. 2017/18:176, s. 41.

Bedömningen av om grundlagsinskränkningarna var tillåtna kunde medföra att Lagrådet utmynnade i en värderingsfråga. Som framgår av doktrinen är sådana värderingsfrågor och intresseavvägningar inte skäl nog för att befria Lagrådet från att ta ställning. Grundlagsbestämmelserna som uppställde kraven för tillåtna inskränkningar var relativt okomplicerade. Utifrån en av bestämmelsernas lagtext kunde det utläsas vilka värden som bör beaktas i en intressebedömning¹⁵². Den andra bestämmelsen föreskrev krav på ett tydligt lagstöd för inskränkningen¹⁵³. Utifrån dessa kunde Lagrådet utan att blanda in rättspolitiska resonemang anmärka på att lagförslaget utformning inte var tillräcklig.¹⁵⁴

Ett sista yttrande som avser belysa vad Lagrådet avstyrker eller allvarligt kritiserar utifrån grundlagen och rättsordningen i övrigt är prop. 2012/13:115 *en ny kameraövervakningslag*. Den 47 § i förslaget till kameraövervakningslag och 35 § i förslaget till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen mötte hård kritik av Lagrådet och avstyrktes till vissa delar. 47 § innehöll bestämmelser om överklaganden av beslut angående kameraövervakning. Enligt förslaget andra stycket skulle den myndighet som regeringen bestämde kunna överklaga ett beslut som fattats av länsstyrelsen avseende kameraövervakning på allmän plats. Av lagrådsremissen framgick att denna myndighet skulle vara Datainspektionen. Bestämmelsen som avstyrktes av Lagrådet var 47 § *fjärde stycket* som föreskrev att kraven för prövningstillstånd i KamR inte skulle gälla mål där Datainspektionen för talan.¹⁵⁵

Lagrrådet betonade att det bör iakttas stor försiktighet när det gäller att urholka det principiella kravet på prövningstillstånd. En obegränsad rätt för Datainspektionen – eller annan myndighet som regeringen bestämmer – att föra upp mål för sakprövning i KamR kan medföra onödigt arbete för domstolarna utan motsvarande nytta för rättsbildningen. Vidare var det ur grundlagssynpunkt¹⁵⁶ olämpligt att låta regeringen bestämma vilka myndigheter som skulle vara befriade från prövningstillstånd. Ännu ett skäl till avstyrkandet av förslaget var den obalans som skulle uppstå i rättsprocessen i förhållande till andra parter. Ännu en gång påpekade Lagrådet att förslaget följder var knapphändigt analyserade.¹⁵⁷

Vid tidpunkten för lagförslaget innehöll 35 § bestämmelser om krav på prövningstillstånd till HFD. Reglerna var betydligt mer begränsade än vad

¹⁵² Se 2 kap. 20–24 §§ RF.

¹⁵³ Se 2 kap. 2 § andra stycket TF.

¹⁵⁴ Jfr med avsnitt 5.1.

¹⁵⁵ Prop. 2012/13:115, s. 213.

¹⁵⁶ Se 11 kap. 2 § RF.

¹⁵⁷ Prop. 2012/13:115, s. 213 f.

som gällde för prövningstillstånd till KamR. Ändringen som följde av lagförslaget innebar att JK:s rätt att överklaga mål till HFD utan krav på prövningstillstånd skulle utökas att även gälla ”den myndighet som regeringen bestämmer” enligt 47 § ovan, alltså Datainspektionen. Lagrådet tyckte det var märkligt att regeringen skulle ha en rätt att utse förvaltningsmyndigheter som i sin tur hade rätt att avgöra vilka mål som HFD skulle ta pröva eller inte. Invändningarna som angavs i 47 § ovan gjorde sig även gällande i detta fall fast med större styrka då reglerna nu avsåg prövningstillstånd i högsta instans. Det saknades bärande skäl för den förslagna ändringen och Lagrådet avstyrkte även denna del.¹⁵⁸

Beredningskravet

I prop. 2013/14:127 *nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov* som diskuterades ovan låg tre utredningar till grund för lagförslaget. En av dessa var en rapport från Boverket, vilken hade föregåtts av en allt för kort remisstid enligt Lagrådet. Remisstiden var mindre än en månad och inföll under helger i samband med jul och nyår. Ett remissmöte hölls några få dagar efter att remissen skickats ut men enligt Lagrådet kunde det inte kompensera för den orimligt korta remisstiden. Därutöver innehöll Boverkets rapport komplicerade förslag, vars konsekvenser inte hade redovisats tillräckligt. Detta i förening med den korta remisstiden måste enligt Lagrådet ha försvårat arbetet för remissinstanserna att göra sina bedömningar. Vidare noterades att lagrådsremissen kommit Lagrådet till handa mindre än en månad efter remisstidens utgång, vilket gav intrycket att regeringen inte tagit beredningskravet på allvar. Detta intryck förstärktes av att regeringen knappt hade bemött remissinstansernas avstyrkande eller kritik i sak. Mot bakgrund av detta menade Lagrådet att beredningen av Boverkets rapport inte var godtagbar och uppfyllde således inte beredningskravet i 7 kap. 2 § RF.¹⁵⁹

Prop. 2017/18:26 *skjutvapen och explosiva varor* avstyrktes endast på grund av ett bristande beredningskrav. Genom propositionen förslogs en ökning av straffskalorna för flertalet vapenbrott av olika grad samt brott mot tillståndsplikt. Lagrådsremissen byggde på departementspromemorian *Skjutvapen och explosiva varor – Skärpta straff för de grova brotten*¹⁶⁰. Remisstiden löpte från den 9 juni 2017 till den 7 juli samma år. Remissinstanserna fick således inte ens en månad på sig att inkomma med ett yttrande och dessutom förelåg remisstiden under sommarsemestern då arbetsbelastningen var extra hög.¹⁶¹ Trots lagförslagets knappa omfång innehöll propositionen förslag som var långt ifrån okomplicerade. I likhet

¹⁵⁸ Prop. 2012/13:115, s. 214 f.

¹⁵⁹ Prop. 2013/14:127, s. 145 f.

¹⁶⁰ Ds 2017:24.

¹⁶¹ Prop. 2017/18:26, s. 32 f.

med remissinstanserna ansåg Lagrådet att förslaget innebär och konsekvenser inte var tillräckligt redovisade. Remissen förklarade inte heller hur vissa konkurrenssituationer avsågs att lösas. Istället lämnades hänvisningar till grundläggande principer för hur konkurrensfrågor skulle lösas och regeringen hänvisade till att de avsåg återkomma till frågan i ett annat sammanhang. Förutom att Lagrådets granskning försvårades anmärktes även att lagförslaget brister hade försvårat förutsättningarna för remissinstanserna att bedöma förslaget konsekvenser. Att remisstiden varit så pass kort hade knappast underlättat arbetet, utan snarare medfört ytterligare svårigheter. Avvikelse från beredningskravet kan godtas om det är fråga om särskilda skäl. Sådana hade emellertid inte uppgetts och regeringen hade heller anfört skäl till att det förelåg ett behov av snabba straffskärpningar. Beredningskravet kunde inte anses som uppfyllt och Lagrådet avstyrkte därför att lagrådsremissen lades till grund för lagstiftning.¹⁶²

I prop. 2017/18:252 *extra ändringsbudget för 2018 – nya möjligheter för uppehållstillstånd* som nämndes i inledningen till denna uppsats föreslogs nya möjligheter till uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå för vissa ensamkommande unga. Som tidigare framgått lämnades en rad invändningar av allvarig karaktär. Utkastet till lagrådsremiss genomgick ett remissförfarande på tre veckor. Urvalet av remissinstanser var brett men flera instanser anmärkte på att granskningen försvårats av den korta svarstiden. Remissinstanserna påtalade också för regeringen att lagförslaget 16 f § utgjorde ett avsteg från huvudregeln inom migrationsrätten att sökanden ska ha klarlagt sin identitet för att beviljas uppehållstillstånd. På grund av detta omarbetades lagförslaget för att sen skickas till Lagrådet för granskning. Regeringen hade då arbetat fram förslaget till tredje stycket i 16 f § vilket innebar att uppehållstillstånd kunde beviljas även om sökandens identiteten var oklar och om den heller inte gjorts sannolik. Denna bestämmelse genomgick alltså inget sedvanligt remissförfarande innan lagrådsgranskningen, vilket den fick kritik för.¹⁶³

Författningskommentaren till bestämmelsen framhävde att den sökande ska ha försökt göra identiteten sannolik men att det inte kan ställas för höga krav. I utkastet till lagrådsremiss – som alltså kommit remissinstanserna till handa men sen genomgått förändringar innan Lagrådets granskning – fanns ingen motsvarande regel. Istället framgick det av utkastets allmänna motivering att det var tillräckligt att den enskilde gjort sin identitet sannolik för att beviljas uppehållstillstånd. Det framgick också att det fanns situationer där uppehållstillstånd kan beviljas utan att identiteten gjorts sannolik.¹⁶⁴

¹⁶² Ibid

¹⁶³ MIG 2018:18, s. 6., prop. 2017/18:252.

¹⁶⁴ Prop. 2017/18:252, s. 124.

Lagrådet konstaterade att förslaget inte genomgått sedvanligt remissförfarande, bortsett från att Migrationsverket ensamt har fått tillfälle att framlägga synpunkter. Det framgick dock inte av lagrådsremissen om Migrationsverket anfört något överhuvudtaget. Förfarandet innefattade inte en godtagbar beredning av frågan enligt Lagrådet. Dessutom stred det mot grundläggande principer inom migrationsrätten och MiÖD:s praxis. Om ett lägre beviskrav ska gälla borde det framgå vilka avvägningar som gjorts i frågan i förhållande till statens intresse av att veta vilka personer som fått tillstånd att vistas i landet, en sådan intresseavvägning hade inte skett.¹⁶⁵

6.1.1 I jämförelse med doktrin

I doktrinen beskrivs att avvikelser från grundlag kan korrigeras genom att aktivt tolka bestämmelsen i överensstämmelse med grundlagen. För att frågan inte ska lämna fri åt rättstillämpningen föredrar då Lagrådet att lagtexten stadgar att grundlagsbestämmelsen inte får åsidosättas.¹⁶⁶ Studien av Lagrådets praxis innehåller inga sådana yttranden. När intresseavvägningar blivit aktuellt i granskningen har Lagrådet utgått från värden som framgår i befintlig lagstiftning.

De grundläggande principer som lagförslagen hamnat i konflikt med har utgjort bärande, allmänt vedertagna sådana. Praxis visar att Lagrådet oftast anmärker på sådana konflikter när lagförslagen inte föregåtts av nödvändiga analyser. På grund av principernas dignitet samt att uteblivna analyser medför svårigheter att förutse konsekvenser kan sådana lagförslag inte godkännas i en lagrådsgranskning. Detta skulle strida mot vad lagrådsgranskningen representerar.

Som Bengtsson framhåller är det alltså nödvändigt med ett fullgott remissförfarande för att lagrådsgranskningen ska kunna fullgöras.¹⁶⁷ Men till skillnad från Bengtsson uppfattar jag inte att remissförfarandet främst är nödvändigt för bedömningen av tillgodoseendet av lagförslagets syfte eller dess eventuella tillämpningsproblem. Remissförfarandet är även nödvändigt för att uppmärksamma lagförslagets förhållande till rättsordningen samt hur det förhåller sig till rättssäkerhetens krav. Den enda granskningspunkt som inte påverkas av ett bristfälligt remissförfarandet torde vara det interna förhållandet mellan lagförslagets bestämmelser. Detta eftersom granskning är av rent teknisk karaktär, vilket kommer behandlas längre fram i framställningen.

¹⁶⁵ Prop. 2017/18:252, s. 124 f.

¹⁶⁶ Jfr med avsnitt 5.1.

¹⁶⁷ Jfr med avsnitt 5.1.1.

6.1.2 I perspektiv till god lagstiftning

Att lagförslag är grundlagsenliga och kan förenas med rättsordningen i övrigt har betydelse för att uppfylla samtliga av lagstiftningens övergripande funktioner. Vidare kan samtliga rationalitetskrav, förutom den politiska, tillgodoses av granskningspunkten.¹⁶⁸ Lagrådets praxis visar exempel på urholkningar av grundläggande principer, lagförslag som strider mot rättssystemets funktioner och grundlag eller möjliggörande för den politiska makten att påverka rättsbildningen.

Granskningspunkten kan kopplas till kraven på kulturell rationalitet och verkställighetsrationalitet i lagstiftningen och därmed behovet av intersubjektivitet. En stökig, motsägelsefull rättsordning kan knappast tillgodose behovet som innebär att lagarna måste kunna förstås och respekteras av medborgarna för att lagens avsedda effekt ska uppnås.¹⁶⁹

Lagar måste alltså anpassas till rättsordningens systematik och begreppsanvändning, både för att uppnå en koherens och konsekvens i lagstiftningen. Detta ser vi exempel på när Lagrådet invänder mot förslag som riskerar att urholka detaljplanssystemet eller kravet på prövningstillstånd. Två grundläggande principer som utgör en del av svensk rättsordning. Genom att tillgodose detta undviks en oklar, otydlig och motsägelsefull lagstiftning. Lagstiftning av sådant slag medför bristande förutsebarhet, vilket i sin tur äventyrar rättssäkerhetsgarantin. Därutöver kan oförståeliga lagar och tolkningssvårigheter leda till tillämpningsproblem.¹⁷⁰

Att granskning sker utifrån grundlagen och därmed också beredningskravet tillgodoser funktionen att lagstiftningen ska upprätthålla skydd och säkerhet i samhället. Detta eftersom grundlagen anknyter till statens inre kärna; att upprätthålla en inre ordning i statskicket och lagstiftningsprocessen, så demokratin tillförsäkras och kvalitén i regeringens och riksdagens beslutsfattande ökar. Detta ser vi exempel på när Lagrådet anmärker på förslag som strider mot skydd mot husrannsakan eller beredningskravet. Vidare är beredningskravet av stor vikt för att lagrådsgranskningen ska kunna fullgöras överhuvudtaget. Beredningskravet kan alltså anknytas till kravet på rättslig rationalitet. Remissinstanser kan ofta vara verksamheter som dagligen arbetar med frågorna och besitter sakkunskap, vilket kan medföra att värdefulla synpunkter avlämnas innan lagrådsgranskningen. För att upprätthålla rättsordningens självständighet behövs formella inslag i

¹⁶⁸ Jfr med avsnitt 2.2 andra stycket.

¹⁶⁹ Jfr med avsnitt 2.2 tredje och fjärde stycket.

¹⁷⁰ Jfr med avsnitt 2.2 femte stycket.

lagstiftningsprocessen så som beredningskravet.¹⁷¹ Vidare är ett uppfyllt beredningskrav också nödvändigt för att lagstiftningen ska kunna utgöra ett beslutstöd och användas vid konfliktlösning. Av både Lagrådets praxis och den juridiska litteraturen är ett uppfyllt beredningskrav nödvändigt för att kunna bedöma huruvida lagens syfte tillgodoses eller om eventuella tillämpningsproblem kan förväntas. Som visat sig försvåras denna bedömning genom att beredningskravet brister.¹⁷²

Utifrån Lagrådets praxis kan det utläsas att bristerna i beredningskravet försvårar granskningsarbete för såväl Lagrådet som för remissinstanserna. Lagförslagen som kritiserats på denna punkt har alla haft en ingripande karaktär och varit komplexa. Lagrådet anmärkte även på att lagförslagen saknade skäl, motiveringar, konsekvensredovisningar och resonemang för att hantera konflikter från regeringen. För övrigt kunde åtminstone två av förslagen kritiserats hårt utefter andra granskningspunkter.

6.2 Punkt 2 – Bestämmelsernas interna förhållande¹⁷³

Genom prop. 2013/14:208 *stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap samt tillträde till Europarådets konvention om våld mot kvinnor* ville regeringen stärka skyddet mot tvångsäktenskap och barnäktenskap¹⁷⁴. En del av lagförslaget avsåg en ändring i lag (1993:505) om rätt att förrätta vigsel inom trossamfund, där förslagens 1–2 §§ mottog kritik av Lagrådet. Vid tidpunkten för framläggandet av lagförslaget var en förutsättning för att ett trossamfund skulle få förrätta vigsel att det på goda grunder kunde antas att bestämmelserna i ÄktB tillämpades. Genom förslagens 1 § utökades dessa förutsättningar genom att det på goda grunder också skulle kunna antas att samfundets organisation inte skulle genomföra den typ av tvångs- eller barnäktenskap som lagförslaget avsåg att kriminalisera. Motsvarande reglering existerade och föreslogs genom 2 § när det gällde trossamfundets förordnande av vigselförrättare. Regeringen avsåg att bestämmelserna skulle vara symmetriska men på grund av den språkliga utformningen anmärkte Lagrådet att så inte var fallet. Förslag på annan utformning lämnades av Lagrådet för att syftet med bestämmelserna skulle uppnås.¹⁷⁵

¹⁷¹ Jfr med avsnitt 2.2 andra stycket.

¹⁷² Jfr med avsnitt 5.1.1.

¹⁷³ Samtliga propositioner som mött kritik prop. 2013/14:41; 2013/14:112; 2013/14:208; 2016/17:145.

¹⁷⁴ Prop. 2013/14:208, s. 1.

¹⁷⁵ Prop. 2013/14:208, s. 21 f.

Vi har anledning att återkomma till propositionen ifråga på grund av att Lagrådet riktade ytterligare kritik av betydligt allvarigare karaktär. Kritiken som lagförslaget mötte enligt granskningspunkt två var inte lika allvarlig, men som det ska visa sig senare i framställningen ställs lagförslaget straffhot mot kulturella värderingar, traditioner och sedvänjor. Detta ställer extra krav på lagstiftaren avseende tydlighet och precision. Därför finner jag det värt att uppmärksamma Lagrådets kritik under denna punkt, även om det inte låg till grund för ett starkt ifrågasättande eller avstyrkande.

I prop. 2013/14:41 *ändringar i djurskyddslagen* föreslogs en nykriminalisering av brottet *tidelag* genom att införa ett straffsanktionerat förbud mot att genomföra sexuella handlingar med djur i DjurL.¹⁷⁶ Det faktum att bestämmelserna infördes i DjurL istället för BrB gav upphov till flertalet invändningar, bland annat systematiska sådana avseende lagförslaget uppbyggnad och innehåll. Straffskalorna för lagförslaget och den redan gällande djurplågeribestämmelser i BrB var desamma och lagförslaget innehöll en subsidiaritetsregel som allmänt gäller för förbudsbestämmelserna i DjurL. I aktuellt fall innebar detta att gärningen inte skulle dömas enligt DjurL om gärningen omfattades av en bestämmelse med samma eller strängare straff i BrB, alltså djurplågeribestämmelsen. Enligt Lagrådet torde de allvarligaste brotten av sexuella handlingar mot djur bli lagförda enligt BrB:s bestämmelser och därför var det oklart när den övre delen av straffskalan i bestämmelsen enligt DjurL skulle bli tillämplig. Detta kunde i sin tur leda till konkurrensproblem mellan bestämmelserna i senare rättstillämpning, något som enligt Lagrådet torde kunnat lösas genom att förbudet infördes i BrB istället. Genom lagförslaget avsåg lagstiftaren att införa ett generellt förbud mot sexuella handlingar mot djur, vilket gav Lagrådet ytterligare anledning att ifrågasätta lagförslaget systematik. DjurL omfattar husdjur, försöksdjur, djur i fångenskap, djurhållare och andra personer som svarar för behandling av djur. En förbudsbestämmelse i BrB omfattar däremot samtliga djur och rättssubjekt genom balkens generella karaktär. Regeringen argumentation för valt tillvägagångssätt ansåg Lagrådet som krystad. Om regeringen trots Lagrådets kritik skulle införa bestämmelserna i DjurL framhöll Lagrådet att systematiska ändringar behövde ske för tydlighetens skull. Till exempel låg förbudsbestämmelsen enligt lagrådsremissen under rubriken ”Grundläggande bestämmelser om hur djur ska hållas och skötas” och riktades således endast åt denna krets.¹⁷⁷

Lagrrådet nämner inget om att den straffrättsliga konkurrensläran skulle vara otillräcklig för eventuella tillämpningsproblem, men däremot ger det förslag

¹⁷⁶ Prop. 2013/14:41, s. 1.

¹⁷⁷ Prop. 2013/14:41, s. 65–67.

på hur konkurrensproblemen hade kunnat lösas på ett mer ändamålsenligt sätt¹⁷⁸. Det är tydligt att Lagrådet genom sin kritik och förslag försöker klargöra för regeringen att det finns lämpligare och mer effektiva tillvägagångssätt för genomförandet av förbudsbestämmelsen, vilket också hänger samman med hur förslaget förhåller sig till rättsordningen under granskningspunkt ett. Kritiken lämnas utan att den rättspolitiska sidan av förslaget - själva införandet av nykriminaliseringen – ifrågasätts, även om Lagrådet anmärker att frågan kan vara föremål för olika bedömningar¹⁷⁹.

Ytterligare exempel på rättssäkerhetsföljder på grund av brister i granskningspunkt två har uppmärksammats i Lagrådets kritik av prop. 2013/14:112 *villkor för fristående skolor m.m.* Här föreslogs en rad regler ämnade att förtydliga kraven på friskolor vid etablering och vid pågående verksamhet. Förslaget syftade också till att förbättra Skolinspektionens tillsynsverksamhet och kommunens möjligheter att fullgöra sina skyldigheter enligt Skoll.¹⁸⁰ Enskild som avsåg att starta en utbildning inom kommunen ålades genom förslaget ett ansvar att få till ett samråd mellan denne och kommunen. Den enskilde hade dessutom en dokumentationsskyldighet för samrådet. I de fall det varit fråga om ett bristande samråd kunde tillsynsmyndigheten återkalla ett godkännande av verksamheten eller ett beslut om rätt till bidrag. Förslaget innehöll dock en motsättning eftersom kommunen inte var skyldig att delta i samrådet. Likväl hade kommunen i vissa fall en skyldighet att meddela närliggande kommuner om samrådet. Lagrådet ansåg bestämmelsen som egenartad. Den enskilde skulle enligt förslaget vara ansvarig att få till stånd ett samråd med kommunen där kommunen inte var skyldig att delta. Vidare skulle den enskilde kunna bli föremål för betungande åtgärder vid ett bristande samråd. Enligt förslaget utgjorde inte kommunens underlåtenhet att medverka ett hinder för ärendets vidare handläggning. Trots detta hävdade Lagrådet att ordningen försatte den enskilde i en besvärlig situation och det ifrågasattes därför om bestämmelsen bör genomföras. Om regeringen valde att genomföra bestämmelser uppmanade Lagrådet att förtydliganden var nödvändiga av vad som var tänkt att gälla enligt lagtexten samt hur de motstridiga reglerna skulle förhålla sig till varandra.¹⁸¹

Lagförslagets motsättningar medförde en otydlighet för den enskilde över vad som egentligen krävdes av denne för att undvika bli föremål för betungande åtgärder. Det torde vara denna besvärlighet som Lagrådet pekar på, vilket jag bedömer blir en fråga om den enskildes rätt till förutsebarhet enligt

¹⁷⁸ Se återkommande förslag från Lagrådet i Prop. 2013/14:41, s. 64–67.

¹⁷⁹ Prop. 2013/14:41, s. 65.

¹⁸⁰ Prop. 2013/14:112, s. 1.

¹⁸¹ Prop. 2013/14:112, s. 120-121.

rättssäkerhetens krav. Vad Lagrådet inte anmärker på men som jag finner värt att uppmärksamma är näringsfriheten enligt 2 kap. 17 § RF. Även om följderna av ordningen inte tycks begränsa denna grundlagsskyddade rättighet kan förslaget medföra onödiga besvärligheter och spörsmål för den enskilde när denne vill bedriva näring i ifrågavarande bransch. Det vore åtminstone att föredra att näringsfriheten beaktas i regeringens analys av lagförslaget.

6.2.1 I jämförelse med doktrin

De lagförslag som mottog kritik avseende det interna förhållandet mellan lagförslagets forskrifter var alla av betungande karaktär.¹⁸² Inget av lagförslagen avstyrktes endast på grund av bestämmelsernas interna förhållande men som kommer visa sig längre fram i framställningen kan kritiken utgöra en del av grunden till ett avstyrkande. Precis som framgår av doktrinen har kritik av detta slag en rent teknisk karaktär där systematik, disposition, formuleringar och eventuella motsättningar ligger i fokus för Lagrådets granskning¹⁸³. Jag har inte kunnat tyda att Lagrådet fört värderingsmässiga resonemang kring bristerna, vilket det enligt doktrinen inte heller finns utrymme för. Jag ser däremot exempel på att Lagrådet har lämnat förslag på förändringar för att bota påpekade avvikelser. Det har även efterfrågats förtydliganden avseenden hur motstridiga bestämmelser är tänkta att fungera och förhålla sig till varandra.¹⁸⁴ Enligt min mening är det tydligt att Lagrådet endast försöker hänvisa regeringen åt den lagstiftningslösning som ur lagteknisk synpunkt hade varit att föredra. Tydlighet i bestämmelser, inte minst straffbestämmelser¹⁸⁵, är en förutsättning för att förutsebarhet, som är en del av rättssäkerhetens krav, ska kunna garanteras.¹⁸⁶

6.2.2 I perspektiv till god lagstiftning

Att tillgodose det interna förhållandet mellan ett lagförslags bestämmelser är nödvändigt för att upprätthålla lagstiftningens funktion att utgöra beslutstöd och kunna användas vid konfliktlösning. Det är då viktigt att lagarna är logiskt utformande, enkla att förstå och okomplicerade att tillämpa. Det är således begripligheten i lagstiftningen som hamnar i fokus för att möjliggöra detta. Begripligheten uppnås genom konsekvens och koherens i lagstiftningen, vilket blir en följd av kravet på intern rationalitet. Koherensen i ett lagförslag är nödvändigt för att uppnå enhetlighet i lagförslaget, men också i rättsordningen i övrigt.¹⁸⁷

¹⁸² Prop. 2013/14:41; 2013/14:112; 2013/14:208.

¹⁸³ Se avsnitt 5.4.

¹⁸⁴ Jfr med avsnitt 5.2

¹⁸⁵ Jfr med 2 kap. 10 § RF.

¹⁸⁶ Jfr med avsnitt 2.1.3.

¹⁸⁷ Jfr med avsnitt 2.1.4, 2.2 femte stycket.

Konsekvenserna för den enskilde beträffade samrådsansvaret kunde enligt lagförslagets utformning inte ses som lättidentifierade och dessutom innehöll lagförslaget motsättningar. Båda avvikelserna är resultat av att lagförslaget brister i kravet på koherens. Vidare medförde lagförslagets utformning besvärligheter för den enskilde, vilket kan kopplas till kraven på förutsebarhet som tar sikte på lagstiftningens stabiliserande funktion. Enligt kravet på koherens behöver samverkande regelverk vara entydiga och systematiska. Som framgick var det enligt Lagrådet oklart hur bestämmelsen om tidelag i DjurL samverkade med bestämmelsen om djurplågeri i BrB, vilket kunde leda till regelkonkurrens. Även brister i detta avseende kan urholka den stabiliserande funktionen. I viss mån kan även den kulturella rationaliteten och verkställighetsrationaliteten utgöra anledningar till att det interna förhållandet mellan lagförslags bestämmelser bör vara friktionsfritt. Lagförslag som innehåller motsättningar eller brister avseende systematik, disposition, och begreppshantering försvårar möjligheterna för såväl medborgare som rättstillämpare att förstå vad lagstiftaren velat uttrycka genom lagen¹⁸⁸.

6.3 Punkt 3 - Rättssäkerhetens krav¹⁸⁹

Prop. 2013/14:41 *ändringar i djurskyddslag* fick även motta kritik enligt denna granskningspunkt. Enligt Lagrådet förekom oklarheter i vad som avsågs med begreppet sexuella handlingar som genomförs med djur. Regeringen hade hämtat begreppet ”sexuella handlingar” från bestämmelserna om sexualbrott i 6 kap. BrB. Denna lösning var inte problemfri och Lagrådet ifrågasatte starkt om alla handlingar som är sexuella enligt 6 kap. BrB verkligen är av sådant allvar att de bör omfattas av ifrågavarande lagförslag. Vidare innebar definitionen att förbudet även skulle omfatta handlingar som godkänts av en djurförsöksetisk nämnd och handlingar som sker i verksamheter som har samband med avel eller veterinär-medicin. Av propositionens motiv framgick att sådana verksamheter inte skulle omfattas av förbudet men likväl framgick inte det av någon undantagsbestämmelse. Lagrådet betonade vikten av att det måste finnas lagstöd för handlingar som var undantagna förbudsbestämmelsen.¹⁹⁰

I prop. 2013/14:208 *stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap samt tillträde till Europarådets konvention om våld mot kvinnor* fann Lagrådet anledning att anmärka på somliga rekvisit i den föreslagna

¹⁸⁸ Jfr med avsnitt 2.1.4.

¹⁸⁹ Samtliga propositioner som mött kritik 2013/14:41; 2013/14:112; 2013/14:208; 2017/18:156; 2017/18:176; 2017/18:177; 2017/18:169.

¹⁹⁰ Prop. 2013/14:41, s. 65.

bestämmelsen 4 kap. 4 c § i BrB¹⁹¹. Ett stycke avstyrktes helt medan andra delar allvarligt kritiserades. Föreskriften uppställde ett straffansvar vid äktenskapsingående eller äktenskapsliknande förbindelser som hade blivit en följd av tvång eller utnyttjande. Lagrådet menade att tvångsfallen redan täcktes av ett straffansvar genom bestämmelsen om olaga tvång i 4 kap. 4 § BrB¹⁹². Detta eftersom 4 § omfattade samtliga handlingar som räknades upp i lagförslagets bestämmelse.¹⁹³ Vidare täckte 4 § fler fall där någon blivit intvingad i äktenskap än 4 c § som endast avsåg äktenskap som är giltiga i staten där det ingås, statens enligt vars lag äktenskapet ingås eller staten där minst en av makarna är medborgare eller har hemvist. Lagrådet ansåg att det blev svårt att motivera varför samma gärning skulle straffas enligt olika bestämmelser beroende på vilken stat äktenskapets ingåtts i. Det fanns även skillnader i bestämmelsernas straffvärde. Vid allvarligare fall skulle gärningen i 4 c §, enligt de allmänna reglerna om konkurrens, rubriceras som olaga tvång enligt 4 kap. 4 § andra stycket BrB. I dessa fall skulle det finnas svårmotiverade skillnader mellan bestämmelserna i fråga om kravet på dubbel straffbarhet. Enligt 2 kap. 2 § BrB får brott som begåtts utomlands endast lagföras i Sverige om gärningen är kriminaliserad i gärningslandet eller begåtts inom ett statslöst område. Vissa gärningar kan dock undantas från kravet på dubbel straffbarhet och enligt lagförslaget skulle 4c § utgöra en sådan gärning. Dock gällde krav på dubbel straffbarhet för 4 §.¹⁹⁴

Som nämndes inledningsvis skulle 4 c § gälla både vid tvångsfall och utnyttjandefall. Vid utnyttjandefallen gav rekvisitet ”utnyttjande av utsatt belägenhet” upphov till kritik. Begreppets innebörd och avgränsning var oklart. Uttrycket ”utsatt belägenhet” hittas även i gällande 4 kap. 1a § BrB som avser människohandel, dock hade begreppen olika innebörd. Ordningen som förslags innebar att rekvisitets innebörd skulle anpassas efter sammanhanget det användes i, men Lagrådet anmärkte att det inte var lämpligt att i olika bestämmelser använda samma rekvisit om innebörden inte var densamma. Lagrådet underströk att förfarandet var särskilt opassande om bestämmelserna fanns i samma regelverk, vilket var aktuellt i detta fall.¹⁹⁵ Det andra stycket i 4 c § avstyrktes av Lagrådet. Genom bestämmelsen uppställdes ett straffansvar för sådana förbindelser som enligt regler beaktat av en grupp var äktenskapsliknande och som innebar att parterna ansågs ha rättigheter eller skyldigheter i förhållande till varandra. Bestämmelsens rekvisit som är understrukna var enligt Lagrådet mycket obestämda, vilket ingav allvarliga betänkligheter och därför ifrågasattes bestämmelsen ur ett

¹⁹¹ Refereras hädanefter som 4 c §.

¹⁹² Refereras hädanefter som 4 §.

¹⁹³ Prop. 2013/14:208, s. 222 f.

¹⁹⁴ Prop. 2013/14:208, s. 222 f.

¹⁹⁵ Prop. 2013/14:208, s. 223.

rättssäkerhetsperspektiv. Enligt Lagrådet saknades möjligheter för enskilda att avgränsa och förutse vilka handlingar som skulle kunna komma att träffas av straffbestämmelsen. Oklarheterna hade också kunnat medföra tillämpningsproblem. Därutöver anmärktes att även andra stycket torde omfattas av bestämmelsen om olaga tvång i 4 kap. 4 § och därmed kunde det återigen uppstå svårmotiverade skillnader avseende kravet på dubbel straffbarhet.¹⁹⁶

Otydligheterna i dessa fall tar främst sikte på rekvisitens lagtekniska betydelse och hur de förhåller sig till övrig rättsordning. Otydligheterna gav inte endast upphov till spörsmål utifrån rättssäkerhetsaspekter, utan de kunde även ge andra följder. De påtalade regelkollisionerna hade kunnat medföra tillämpningssvårigheter.

I förslaget om tidelag förekom oklarheter kring vilka handlingar som träffades av straffansvar samt vilka rättssubjekt som kunde ha ett straffansvar. Dels berodde detta på den lagtekniska bristen att lagförslaget saknade en undantagsbestämmelse för de verksamheter som inte kunde träffas av straffansvar. Dels uppstod oklarheterna på grund av tveksamheterna kring rekvisitet ”sexuella handlingar” som hämtats från 6 kap. BrB. Rekvisitet torde alltså omfatta sådana handlingar som inte är lika allvarliga när det kommer till djur. Det förelåg alltså även här en lagteknisk brist. Angående det andra stycket som avstyrktes i lagförslaget infördes nya rekvisit med obestämda, oklara innebörder.

Rättssäkerhetsaspekter kan alltså bli en följd av att lagförslag föreslår helt nya begrepp i rättsordningen med en bristfällig begreppsdefinition och begreppsanvändning. Det kan också bli en följd av att regeringen använder en klippa-klistra-teknik med befintlig lagstiftning. I de fall den senare tekniken används kan lagförslaget även ge konsekvenser i övrig rättsordning, så som tolknings- eller tillämpningsproblem eller bristande förutsebarhet. Att anta förslag med sådana brister torde knappast uppnå varken klarhet, koherens eller konsekvens. Lagrådets kritik har utelämnat den rättspolitiska innebörden av lagförslagen. Fokus har istället riktats mot hur lagstiftningen kan tydliggöras och förbättras för att uppnå så god lagstiftning som möjligt.

Införandet av nya rekvisit med en oklar innebörd uppmärksammades även i prop. 2017/18:177 *en ny sexualbrottslagstiftning byggd på frivillighet*. Lagrådet ansåg att lagförslagens grundläggande brottsrekvisitet i den nya våldtäktsparagrafen 6 kap. 1 § BrB hade en så pass obestämd innebörd att förslaget riskerade komma i konflikt med den straffrättsliga

¹⁹⁶ Prop. 2013/14:208, s. 223 ff.

legalitetsprincipen i 2 kap. 10 § första stycket RF. Rekviritet återkom i 6 kap. 2 och 3 §§ BrB och därför avstyrktes samtliga tre bestämmelser.¹⁹⁷ Precis som framgick av doktrinen kan alltså retroaktivitet (som är en del av legalitetsprincipen¹⁹⁸) angripas utifrån granskningspunkten, men den kan även uppmärksammas genom granskningspunkt 1.¹⁹⁹ Ordningen som föreslogs innebar att domstolar i efterhand skulle behöva bedöma situationer i sin helhet och då göra värderingar av parternas handlande, relation och situation i övrigt. Enligt Lagrådet kunde det inte utifrån lagtexten förutses när straffrättsligt ansvar skulle föreligga och enskilda saknade därför möjligheter att förutse konsekvenserna av sina handlingar.²⁰⁰

Bristerna för enskilda att förutse konsekvenser av sina handlingar har inte bara uppmärksammas i bestämmelser som ställer upp straffansvar. Anmärkningar av detta slag har även lämnats avseende bestämmelser som ställer upp möjligheter för det offentliga att vidta ingripande åtgärder gentemot enskilda.

Prop. 2017/18:156 *ny lag om tobak och liknande produkter* innehöll en bestämmelse om ett utvidgat rökförbud på vissa offentliga platser, närmre bestämt uteserveringar, områden utomhus avsedda för kollektivtrafiksresenärer, inhängda platser utomhus huvudsakligen avsedda för idrottsutövning, allmänna lekplatser samt entréer till rökfria lokaler och andra utrymmen som allmänheten har tillträde till.²⁰¹ Av förslaget framgick att ansvaret för att rökförbudet följs åvilade den som är ägare av fastigheten eller på annan grund disponerar över området. Det förelåg inga straffrättsliga sanktioner om ansvaret inte uppfylldes, men däremot kunde ansvarig bli föremål för förelägganden, ibland förenat med vite. Denna ordning gällde redan vid framläggandet av propositionen, dock avsåg det rökförbud på andra platser än de som definieras i lagförslaget. En förutsättning för den redan befintliga ordningen är dock att det behöver vara möjligt för den ansvarige att i rimlig grad få klart för sig vart gränserna för rökförbudet går. I lagförslaget hade gränserna för de nya områdena inte preciserats tillräckligt. Som exempel nämns entréer vid lokaler som allmänheten har tillträde till. Ofta utgör dessa områden sådana som den ansvarige inte disponerar över. Många gånger torde det vara fråga om trottoar eller vägar. Lagrådet menade att ansvaret för att upprätthålla ordning på sådana allmänt tillgängliga platser i grunden är en uppgift för polisen. Ur principiella synpunkter var det mycket tveksamt om ansvaret för dessa områden skulle åläggas en enskild. Vidare kan det vara en

¹⁹⁷ Prop. 2017/18:177, s. 132.

¹⁹⁸ Se 2 kap. 10 § första meningen RF.

¹⁹⁹ Se avsnitt 5.1 andra stycket.

²⁰⁰ Prop. 2017/18:177, s. 132.

²⁰¹ Prop. 2017/18:156, s. 404.

svår och riskfylld uppgift att upprätthålla rökförbud vid entréer till bland annat restauranger och krogar. Ofta samlas många personer på dessa platser, miljöerna är ofta stökiga och inte sällan är personer berusade. Lagrådet avstyrkte därför förslaget till rökförbud i den del det avsåg entréer till lokaler och andra utrymmen.²⁰²

Prop. 2013/14:112 *villkor för fristående skolor m.m.* som diskuterades under granskningspunkt 2 innehöll förslag som Lagrådet valde att avstyrka utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Regeringen ville genomföra ändringar av 26 kap. 27 § SkoL. Paragrafen innehöll redan bestämmelser om vitesförelägganden och det befintliga första stycket föreskrev en möjlighet för Skolinspektionen att förena ett föreläggande enligt 26 kap. SkoL med vite. Propositionen föreslog ett andra stycket som innebar en formell skyldighet för Skolinspektionen att förena ett föreläggande med vite, om föreläggandet i fråga avsåg en eller flera brister i verksamheten som allvarligt försvårade förutsättningarna för elever att nå utbildningens mål. Vitesföreläggandet skulle kunna underlåtas om det av särskilda skäl var obehövligt. Bedömningen om bristerna allvarligt försvårar elevernas förutsättningar för att nå utbildningens mål lämnades helt åt Skolinspektionen. Enligt Lagrådet skulle en sådan ordning innebära att bedömningen skulle innehålla inslag av skönsmässighet eftersom det var oklart vad rekvisitet egentligen innebar. Enligt förslaget lämnades avgörandet om vite helt åt Skolinspektionen då dess ställningstagande inte skulle kunna prövas i en högre instans, vilket skulle gälla både om inspektionen beslutat om ett vite eller avstått från det. Lagrådet anmärkte dessutom att regleringen som redan gällde, alltså första stycket, ställde upp samma möjligheter för Skolinspektionen att förena ett föreläggande med vite även om det inte förelåg en formell skyldighet. Lagrådet hade därför svårt att se vad den förslagna bestämmelsen faktiskt skulle tillföra.²⁰³

I prop. 2017/18:176 *utökade möjligheter till arbetsplatsinspektioner* som diskuterades under granskningspunkt 1 föreslogs en ordning genom 9 kap. 14 § UtlL som innebar att polisen skulle kunna göra inspektioner på särskilda arbetsplatser för att kontrollera olaglig arbetskraft. Enligt förslaget skulle ansvaret för att identifiera dessa arbetsplatser åvila polisen. Enskilda har ett berättigat intresse att få kunskap om vilka arbetsplatser som kan bli föremål för en inspektion men enligt lagrådsremissen skedde ingen publicering eller annat offentliggörande av sektorerna som polisen identifierat, en omständighet som rubbar enskildas intresse av förutsebarhet. På grund av detta ingav lagstiftningstekniken starka betänkligheter enligt Lagrådet. Som

²⁰² Prop. 2017/18:156, s. 404- 405.

²⁰³ Prop. 2013/14:112, s. 121 f.

behandlades i granskningspunkt 1 menade Lagrådet dessutom att lagförslaget torde utgöra en otillåten rättighetsinskränkning.²⁰⁴

Ironiskt nog mötte delar av lagförslaget i prop. 2017/18:169 *stärkt rättssäkerhet vid genomförande av särskilda befogenheter på särskilda ungdomshem och LVM-hem* kritik enligt granskningspunkt 3, då en del av lagförslaget kunde ge upphov till godtycklighet inom tvångslagstiftning. Enligt 2 § i förslaget till lag om förbud mot innehav av berusningsmedel m.m. vid hem för vård och boende skulle en föreståndare för ett HVB-hem kunna förbjuda substanserna som framgick av lagrummet. Punkt 7 i 2 § föreskrev att föreståndare kunde förbjuda och tillgripa egendom som kan skada enskild eller annan, försvåra vården för denne eller äventyra hemmets säkerhet. Lagrådsremissen utvecklade dock inte vad som kan tänkas försvåra vården för den enskilde, vilket innebar att flertalet olika typer av föremål skulle kunna tänkas omfattas. På grund av detta föreslog Lagrådet att just 2 § punkt 7 bör begränsas till egendom som kan skada den enskilde, någon annan eller äventyra säkerheten vid hemmet. Enligt Lagrådet bör det inte finnas möjligheter för beslutsfattande om förbud enligt en lagstiftning med så obestämt innehåll.²⁰⁵

Att det tydligt framgår av lagen vad som gäller vid sådana ingripande är avgörande för att uppnå förutsebarhet och rättssäker lagstiftning. Det offentliga godtycklighet kan riskera att rubba principen om allas likhet inför lagen och därför är det inte förvånande att Lagrådet uppmärksammar riskerna för detta. Särskilt eftersom lagförslagen uppställt utökade möjligheter för det offentliga att vidta ingripande åtgärder godtyckligt.

6.3.1 I jämförelse med doktrin

Utifrån Lagrådets praxis kan jag utläsa att rättssäkerhetsaspekter anmärks när ett lagförslag ger utrymme för myndigheters godtycklighet eller om det brister i kravet på förutsebarhet, vilket stämmer överens med Bengtssons och Algotssons iakttagelser²⁰⁶. Gemensamt för lagförslagen som mottagit denna typ av kritik är att de alla utgör betungande föreskrifter. Det kan göras en uppdelning mellan straffbestämmelser och bestämmelser med åtgärder från det offentliga som har särskilt ingripande karaktär.

Precis som följer av doktrinen anmärks ofta rättssäkerhetsaspekter utifrån ett lagförslag lagtekniska brister. Det förekommer också exempel på lagförslag vars definitioner av rekvisit är obestämda. De lagförslag som utgör

²⁰⁴ Prop. 2017/18:176, s. 40.

²⁰⁵ Prop. 2017/18:169, s. 221 f.

²⁰⁶ Se avsnitt 5.3 första och andra stycket.

straffbestämmelser har kritiserats utifrån dess bristande förutsebarhet, medan de lagförslag som reglerar det offentliga möjligheter till ingripande åtgärder kritiserar på grund av riskerna för godtycke.

6.3.2 I perspektiv till god lagstiftning

Utefter lagstiftningens övergripande funktioner att garantera rättssäkerhet är det givet att Lagrådet bedriver granskning enligt punkt 2. I avsnitt 2.1.3 definierar Wahlgren rättssäkerhet utifrån fler beståndsdelar än vad som gäller enligt 8 kap. 22 § 3 punkt RF. Hur skulle det bli om man söker efter Wahlgrens principer i andra delar av 8 kap. 22 § RF? Såväl legalitetsprincipen, som objektivitetsprincipen, offentlighetsprincipen, rätten till domstolsprövning samt få sitt ärende avgjort inom rimlig tid är en del av Sveriges grundlag och som vi vet sedan innan sker lagrådsgranskningen bland annat i förhållande till denna²⁰⁷. Lagrådets upprätthållande av lagstiftningens rättssäkerhet kan således inte endast utläsas genom 8 kap. 22 § 3 punkt RF.²⁰⁸

Att granskning bedrivs utefter granskningspunkt 3 kan vidare förenas med kravet på rättslig rationalitet. Rätten ska vara flexibel och föränderlig i takt med samhällsutvecklingen, men på grund av rättens självständighet och stabiliserande funktioner i samhället behöver lagstiftningen utvecklas inom vissa - inte lika föränderliga - ramar. Lagarna ska bland annat vara grundlagsenliga och rättssäkra, och därför bör lagstiftningsprocessen inkludera formella inslag. I kapitlet om god lagstiftning nämner Wahlgren explicit Lagrådets kvalitativa granskning som ett exempel för upprätthållandet av rättslig rationalitet. Lagrådet är alltså en del av systemet som det är avsett till att bevara, vilket kan förenas med Hellners tanke att granskningspunkterna kan vara vägledande för att åstadkomma på god lagstiftning.²⁰⁹

Rättssäkerhet i lagstiftningen omfattas av kravet på förutsebarhet, vilket ska genomsyra hela rättssystemet. Förutsebarheten är en förutsättning för att det ska finnas en grundläggande trygghet i samhället, vilket också är en av lagstiftningens övergripande funktioner²¹⁰. Tryggheten består i att regelverken ska kunna tillämpas på ett tydligt, begripligt och konsekvent sätt för att lagen inte ska bli obegriplig och på så sätt förlora sin auktoritet. Således består bevarandet av rättssäkerheten också i att upprätthålla kraven på kulturell rationalitet och verkställighetsrationalitet, så lagstiftningen blir så

²⁰⁷ Jämför 1 kap. 1 § tredje stycket; 1 kap. 9 §; 2 kap. 9–11 §§ RF, 2 kap. 1 § TF med 8 kap. 22 § 1 punkten RF.

²⁰⁸ Jfr med avsnitt 2.1.3.

²⁰⁹ Jfr med avsnitt 2.2 andra stycket.

²¹⁰ Se avsnitt 2.1.1.

tydlig, begriplig och förutsebar som möjligt för medborgare och rättstillämpare.

I lagförslaget avseende tvångsäktenskap omfattades handlingarna av den redan befintliga bestämmelsen om olaga tvång. Skillnaderna som förelåg hade gett svårmotiverade tillämpningsresultat. Förslagets rekvisit ”utnyttjande av utsatt belägenhet” existerade i befintlig lagstiftning dock med en helt annan innebörd. Dessa lagtekniska brister som hade alltså medfört otydligheter och inkonsekvens på ytterligare områden i rättsordningen. Tolkningssvårigheter och tillämpningsproblem hade kunnat uppstå både för lagförslagets bestämmelser men också för befintlig lagstiftning.

6.4 Punkt 4 - Tillgodoseende av syfte²¹¹

I prop. 2012/13:69 *kränkande fotografering* ville regeringen förbjuda vissa sätt att anskaffa uppgifter för att motverka kränkande fotografering. Formellt sätt var förslaget avsett att endast omfatta sättet uppgifterna anskaffades på, men förslagets utformning innebar att det avgörande i praktiken skulle vara uppgifternas innehåll. Utformningen var så pass bristfällig i förhållande till syftet att Lagrådet valde att avstyrka införandet av lagförslaget.²¹²

Författningskommentarerna till en bestämmelse i prop. 2012/13:136 *karriär för lärare i skolväsendet m.m.* antydde på, enligt Lagrådet, att syftet med bestämmelsen var att viss undervisningserfarenhet skulle kunna förkorta den introduktionsperiod som behöver löpa för nyexaminerade lärare innan ett legitimation kan utfärdas. Lagrådet menade dock att lagtextens ordalydelse inte ställde några som helst krav på den undervisning som sökande ska ha bedrivit. I praktiken hade det räckt med någon enstaka timmes undervisning vid en folkhögskola för att få halvera introduktionstiden. Enligt Lagrådet bör kraven för erfarenheten som krävs framgå direkt av lagtexten.²¹³

Behovet av prop. 2017/18:210, som behandlades under punkt ett och som avsåg avgiftsreduktion för handläggningsavgifter hos kommunala byggnadsnämnder, byggde på statistik från Boverket som regeringen enligt Lagrådet redovisat på ett missvisande sätt. Lagrådsremissen framhöll att var femte kommun (46 av 244) inte klarade av att handlägga majoriteten av beslut om lov, förhandsbesked eller startbesked inom föreskriven tidsfrist. För anmälningsärenden var det vart sjätte kommun (39 av 242) som inte klarade av föreskrivna tidsfrister. Det var däremot denna beskrivning som var

²¹¹ Samtliga propositioner som mött kritik 2012/13:69; 2012/13:136; 2013/14:111; 2013/14:208; 2016/17:194; 2017/18:210; 2017/18:186.

²¹² Prop. 2012/13:69, s. 66 f.

²¹³ Prop. 2012/13:136, s. 40.

missvisande enligt Lagrådet. Av rapporten framgick att det var 46 av 244 kommuner respektive 39 av 242 kommuner som inte klarade av att handlägga 90 procent av sina ärenden inom föreskrivna tidsfrister. Alltså var det 198 av 244 kommuner som faktiskt lyckades handlägga över 90 procent av sina ärenden om förhandsbesked och lov inom föreskriven tidsfrist. På samma sätt klarade 203 av 242 kommuner av att handlägga 90 procent av anmälningsärenden inom tidsfristerna. Lagrådet betonade att bilden var betydligt ljusare än vad som framgick av lagrådsremissen.²¹⁴

Genom prop. 2017/18:186 *inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter* avsåg regeringen att inkorporera Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter²¹⁵ som svensk lag för att förstärka barnkonventionens ställning inom svensk rättsordning och införa ett barnrättsbaserat synsätt i rättstillämpningen. Vad som låg till grund för förslaget var genomförda undersökningar som visade på att svenska myndigheter inte handlade enligt de dokument som antagits av FN:s barnrättskommitté. Kommitténs uppgift är att granska konventionsländernas framsteg i fråga om förverkligandet av barnkonventionens skyldigheter. Lagrådet betonade dock att kommitténs uttalanden saknar folkrättslig status som rättskälla och därför inte är juridiskt bindande för konventionsstaterna. Det faktum att konventionsstaterna inte tillämpar vad barnrättskommittén förordar kan alltså inte leda till slutsatsen att tillämpningen av barnkonventionen brister. Vidare ifrågasatte Lagrådet ordningen att först låta inkorporera barnkonventionen och att därefter utreda hur konventionen behandlas i svensk lag och rättstillämpning. En sådan utredning bör ske allra först, för att sen kunna bedöma huruvida en inkorporering är nödvändig eller ej.²¹⁶

Vid den förslagna sexualbrottslagstiftning i prop. 2017/18:177 som tidigare diskuterats påpekade Lagrådet det bristande rättsliga behovet, vilken även somliga remissinstanser anmärkte på. Ordning som gällde vid tidpunkten omfattade såväl passivitetsfall som överrumplingsfall av våldtäkt, men också mer kvalificerade fall av vilseledande. Ur lagrådsremissen framgick däremot det motsatta. Regeringen hävdade att förevarande typer av överfall endast bedömdes som sexuellt ofredande enligt gällande lagstiftning. Lagrådet och regeringen gjorde alltså olika bedömningar av behovet.²¹⁷

I prop. 2016/17:146 *ett klimatiskt ramverk för Sverige* föreslogs att riksdagen skulle kunna ålägga regeringen med inriktningen av Sveriges klimatpolitik.

²¹⁴ Prop. 2017/18:210, s. 37–38.

²¹⁵ Hädanefter kallad barnkonventionen.

²¹⁶ Prop. 2017/18:186, s. 187, 189.

²¹⁷ Prop. 2017/18:177, s. 22, 132.

Regeringen valde att inrätta denna möjlighet genom lag, eftersom en lag till skillnad från en politisk överenskommelse är bindande. Dock innehöll den förslagna regleringen varken några föreskrifter om sanktioner eller andra rättsverkningar om regeringen inte skulle följa föreskriven klimatpolitik. Istället skulle regeringens agerande prövas i vanlig politisk ordning. Lagrådet betonade att en sådan ordning förekommer i alla politikområden och att någon särskild lag därför inte var nödvändig för ändamålet. Ståndpunkten att en lagreglering utan föreskrifter om sanktioner eller andra rättsverkningar skulle vara bindande på annat sätt än en politisk överenskommelse utvecklades inte i remissen. Lagens bestämmelser var allmänt hållna och regeringens skyldigheter enligt lagen var inte särskilt konkret beskrivna. Remissen gav heller inga svar på hur situationer skulle lösas där det rådde delade meningar huruvida regeringen fullgjort sina skyldigheter eller inte. Som skäl för förslaget uppgav regeringen vidare att transparensen för medborgarna om regeringens verksamhet på miljöområdet skulle öka samt att det skulle skicka signaler till omvärlden. Lagrådet ifrågasatte dock om sådana effekter av betydelse skulle uppkomma och hävdade att det fanns bättre sätt att informera omvärld och allmänhet.²¹⁸

På grund av lagförslagets utformning blev dess konsekvenser inte annorlunda än vad som redan gällde enligt befintlig ordning, lagen var alltså inte nödvändig för dess ändamål. Lagrådets kritik tyder på att regeringen bör avstå från att stifta onödiga lagstiftning. För att lagstiftningens stabiliserande och flexibla funktion ska bibehållas bör rättsordningen enligt min uppfattning inte överbelastas. Ett sådant rättssystem tenderar snarare att skapa förvirring, vilket inte är förenligt med nyssnämnda funktion.²¹⁹

Vid prop. 2013/14:41 som tidigare behandlats ifrågasattes behovet av kriminalisering av tidelag. Djurskyddsmyndigheten hade på uppdrag av regeringen utrett misstänka fall av användning av djur för sexuella ändamål mellan åren 1970 och 2005. Av 227 misstänkta fall var det 20 som föll utanför den befintliga straffbestämmelsen om djurplågeri. Detta eftersom det var svårt att bedöma om handlingarna inneburit sådant psykiskt och fysiskt lidande för djuret som krävs för att bestämmelsen ska vara tillämplig. Lagrådet menade att det knappast framstod som troligt att en kriminalisering skulle vara effektiv för att motverka tidelag. Mot bakgrund av vad som anförts tidigare om förevarande lagförslag är det tydligt att Lagrådet genom sin kritik påpekar vikten av att vidta försiktighet vid införandet av en straffbestämmelse, särskilt om det innebär en nykriminalisering. På grund av den riktade kritiken avstyrktes förslaget.²²⁰ Lagrådsyttrande innehöll även ett

²¹⁸ Prop. 2016/17:146, s. 68-69.

²¹⁹ Jfr med avsnitt 2.1.1.

²²⁰ Prop. 2013/14:41, s. 64, 65, 67.

separat yttrande från en enskild lagrådsledamot. Ledamoten delade majoritetens principiella uppfattning men menade att det saknades anledning för Lagrådet att gå in på behovs-frågan av lagstiftningen. Detta eftersom riksdagen meddelat regeringen ett tillkännagivande²²¹ om att lägga fram ett lagförslag om förbud mot sexuellt utnyttjande mot djur.²²²

Lagrådets praxis visar också att anmärkningar lämnas när lagförslag kan ge helt andra resultat än de som avses. Prop. 2017/18:210 angående avgiftsreduktioner hos kommunala byggnadsnämnder syftade till att skapa incitament för att korta handläggningstiderna hos kommunernas byggnadsnämnder och därigenom få en effektiv byggprocess som, enligt regeringen, var av stor betydelse för att möta behovet av nya bostäder. Enligt förslaget skulle avgiften reduceras med en femtedel per påbörjad vecka som nämnden överskred den tidsfrist som gällde. Alltså var det endast under dessa fem veckor som kommunen skulle ha ett incitament att avgöra ärendet snabbare. Det kunde heller inte uteslutas att kommunerna skulle utnyttja sina rättsliga möjligheter att besluta om storleken på de avgifter som kommunen har möjlighet att ta ut. Genom att göra en generell höjning av avgifterna inom kommunen kunde de eventuella förlusterna av avgiftsreduktionerna kompenseras. Vidare förelåg det en risk att kvalitén i handläggningen skulle försämrats till förmån för att korta handläggningstiderna. Det gick heller inte att bortse från risken att de ärenden som i dåtidens dagsläge hanterades förhållandevis snabbt skulle få en längre handläggningstid eftersom ökade resurser skulle läggas på att minska antal ärenden som överskred föreskriven tidsfrist. Komplicerade ärenden kunde komma att bli bortprioriterade till förmån för att öka antal ärenden som handläggs i tid. Förslaget riskerade alltså att ge kontraproduktiva resultat. Enligt Lagrådet borde samtliga av de lämnade invändningarna beaktas vid bedömningen av det ekonomiska incitamentets betydelse för syftet.²²³

Vidare kunde Lagrådet utifrån Boverkets rapport (vars statistik lagförslaget till många delar grundades på) utläsa att anledningen till de överskridna tidsfristerna i själva verket berodde på brist på personal med rätt kompetens och erfarenhet. Incitamenten till att korta handläggningstiderna enligt förslaget hade således ingen betydelse för roten till problemet. Som redan nämnts hade regeringen angett att förkortningen av handläggningstiderna i sin tur syftade till att effektivisera byggnadsprocessen. Lagrådet menade dock att det utifrån tillgängligt underlag var svårt att konstatera att handläggningstiderna beträffande bygglov var sådana att de försvårade eller försenade byggandet av nya bostäder. Dessutom visade Boverkets rapport att

²²¹ Bet. 2010/11:MJU20; Rskr. 2010/11:231

²²² Prop. 2013/14:41, s. 67.

²²³ Prop. 2017/18:210, s. 38-39.

de kommuner som hade störst behov av att bygga bostäder hade kortast handläggningstider.²²⁴

Införandet av barnkonventionen genom prop. 2017/18:186 innebar enligt Lagrådet att det skulle införas ett ytterligare lager av bestämmelser som skulle behöva beaktas. Barnkonventionens bestämmelser är allmänt hållna vilket kunde leda till tolkningssvårigheter i rättstillämpningen. Regeringen hade hänvisat till allmänna tolknings- och tillämpningsmetoder men enligt Lagrådet torde dessa inte vara tillräckliga. Vidare saknades auktoritärt underlag för vägledning av tolkning. Regeringen hade hänvisat till uttalanden från FN:s barnrättskommitté, men enligt Lagrådet väckte detta tillvägagångssätt farhågor då dessa uttalanden utgör vägledning i praktiken och får alltså inte uppfattas som lagförarbeten i efterhand för juridiska bedömningar.²²⁵ Lagrådet betvivlade att regeringens tillvägagångssätt skulle stärka barnkonventionens ställning, vilket var lagförslagets syfte. I lagrådsremissen angavs även andra åtgärder som regeringen avsåg vidta för att ge barnkonventionen ökat genomslag. Lagrådet menade att dessa förslag framstod som mer effektiva. Regeringen aviserade bland annat utformning av skriftlig vägledning om hur barnkonventionen kan tolkas och tillämpas, en intensifiering av arbetet med att transformera konventionens bestämmelser inom olika rättsområden samt ett vidta ett kunskapslyft gentemot barn och yrkesgrupper inom kommun, landsting samt statlig myndighet för att öka kunskaperna om konventionen.²²⁶

6.4.1 I jämförelse med doktrin

Av doktrinen framgår att granskning enligt punkt 4 sker genom att Lagrådet kontrollerar huruvida lagtexten förhåller sig till det angivna syftet. Lagrådet ska utgå från det syfte som angetts av regeringen, vilket också varit fallet i de yttranden som granskats.²²⁷ Det verkar dock som att granskningen skett med utgångspunkt i lagtexten endast i två fall. I flertalet av de lagrådsyttranden som granskats har utförligare resonemang förts av Lagrådet och fokus har då inte endast varit på lagtexten.

Precis som Algotsson och Bengtsson hävdar innebär granskning utifrån punkten att Lagrådet ofta hamnar i målrationella resonemang som kan innebära ställningstagande i värderingsfrågor.²²⁸ Vad jag därutöver har identifierat är att det tycks finnas en tydlig koppling mellan huruvida lagförslaget tillgodoser dess syfte och huruvida det finns behov av

²²⁴ Prop. 2017/18:210, s. 39.

²²⁵ Prop. 2017/18:186, s. 187–190.

²²⁶ Prop. 2017/18:186, s. 188.

²²⁷ Se avsnitt 5.4.

²²⁸ Se avsnitt 5.4.

lagförslaget. Det blir nämligen svårt att tillgodose ett syfte som det saknas behov av. Det finns exempel på lagförslag vars syfte redan tillgodoses på andra ställen i lagstiftningen eller så har Lagrådet anmärkt på att det saknas legitimt underlag som faktiskt tillstyrker behovet av lagförslagets syfte. Lagrådets praxis har också visat exempel på lagförslag som syftat till att tillgodose ett behov som inte existerat överhuvudtaget och som därutöver riskerat att ge en sämre lagstiftning på aktuellt rättsområde²²⁹.

Lagrådsledamoten separata yttrande angående behovsfrågan av prop. 2013/14:41 får mig att fundera över huruvida frågan om ett lagförslags behov ska ses som rättspolitisk eller juridisk-teknisk? Som vi vet sedan tidigare ska rättspolitiska resonemang undvikas i möjligaste mån då granskningen endast ska ta sikte på lagförslagets juridisk-tekniska sidor. Lagrådets praxis visar på att kritik ofta riktas när regeringar avser införa lagstiftning som det saknas behov av. Att införa lagförslag som det saknas behov av kan ge konsekvenser för såväl rättsordningen i övrigt som för rättssäkerhetens krav. Enligt vad som framgår av avsnitt 5 i uppsatsen vet vi att det är i dessa faror som Lagrådet kan ledas in i rättspolitiska resonemang. Dock ska det betonas att detta bara är en risk. Kritik under dessa punkter kan likväl vara juridisk-teknisk och på så sätt vara nödvändig för att uppnå en tydlig, enhetlig och konsekvent lagstiftning. Precis som framgår av doktrinen kan det vara svårt för Lagrådet att frångå målrationella resonemang som kan medföra ställningstaganden i värderingsfrågor. Att Lagrådet anmärker på behovsfrågan utifrån en juridisk-teknisk granskning är befogat, dock bör vidta försiktighet vidtas.²³⁰

Kritiken av lagförslaget som grundats på en missvisande redovisning av statistik visar på att Lagrådet inte bara uppmärksammar när lagförslagets utformning inte tillgodoser dess syfte, det anmärker även att utformningen kan ge helt andra följder, till och med sådana som förslaget syftar till att motverka. Det torde vara denna slags målrationella resonemang som Algotsson och Bengtsson hävdar kan bli en följd av granskning enligt punkt 4. Det är tydligt att Lagrådet, utan att lägga någon värdering i det, konstaterar att lagförslaget riskerar att ge ogenomtänkta följder. Det uppmärksammar dock regeringen på att beakta dessa följder vid bedömningen av det ekonomiska incitamentets betydelse för angivet syfte.

Mot bakgrund av vad som anförts om propositionen angående barnkonventionen verkar Lagrådet göra en värdering av åtgärder som inte är en del av vad som avses instiftas som lag. Nergelius menar att lagrådsgranskningen ska ha ett helhetsperspektiv men yttrandet i fråga berör åtgärder som egentligen inte utgör en del av lagförslaget, utan som avses

²²⁹ Se avsnitt 6.4 under prop. 2017/18:210.

²³⁰ Jfr med avsnitt 5.

vidtas vid sidan om. I avsnitt 5.1 framgår att Lagrådet kan lämna beröm när det kommer till ett lagförslags tekniska frågor, men eftersom åtgärderna inte är en del av lagförslaget ställer jag mig tveksam till om yttrandet följer Lagrådets juridisk-tekniska granskning. Att Lagrådet kan föra målrationella resonemang framgår av doktrinen. Lagrådspraxisen som studerats visar på att detta oftast sker genom att Lagrådet gör egna bedömningar utifrån utredningsmaterialet som lagts fram. Jag menar att detta är en förutsättning för att lagrådsgranskningen fulla kapacitet ska kunna uppnås. Dock tror jag tror det är klokt om Lagrådet avstår från att värdera omständigheter i lagförslag som faller utanför dess granskning för att på så sätt värna sitt oberoende.²³¹

6.4.2 I perspektiv till god lagstiftning

Kravet på politisk rationalitet i lagstiftningen tycks vid en första anblick falla utanför de kriterier för god lagstiftning som värnas genom lagrådsgranskningen. Detta är inte konstigt med tanke på att granskningen ska begränsas till lagförslags juridisk-tekniska sida. Den politiska rationaliteten sätter emellertid upp krav på att lagens syfte bör beaktas vid dess utformning, vilket utgör en del av Lagrådets granskning enligt punkt 4. Beroende på lagens syfte kan det vara angeläget att utveckla olika egenskaper så som pedagogik, transparens eller begreppshantering, dvs. omständigheter som kan uppmärksammas genom lagrådsgranskningen. De olika rationalitetskraven ska inte ses som självständiga eller oberoende av varandra, utan alla krav ska försöka tillgodoses för att en god lagstiftning ska åstadkommas. Touri menar att ansvaret för den politiska rationaliteten (som han kallar för objektivitetsrationalitet) åvilar riksdag och regering, då denna aspekt bör vara mest intressant för dessa aktörer. Detta har han rätt i. Däremot behöver en god lagstiftning efterleva samtliga rationalitetskrav. Jag menar att Lagrådet utgör en viktig beståndsdel i detta. Med sin kompetens är det bäst lämpat att bedöma den politiska rationaliteten och hur den förhåller sig till övriga rationalitetskrav. Detta ska givetvis gälla under förutsättning att lämnade synpunkter tillgodoser syftet på ett bättre sätt och inte är av rättspolitisk karaktär.²³²

Vidare är tillgodoseendet av syftet viktigt utifrån den kulturella rationaliteten och verkställighetsrationaliteten. För att en lags avsedda effekt ska uppnås, för att lagstiftningen ska kunna vara stabil och på ett effektivt sätt hantera konflikter är det avgörande att såväl medborgare som rättstillämpare förstår lagstiftningens avsedda syfte och därför måste det begripliggöras för

²³¹ Jfr med avsnitt 5.1 femte stycket.

²³² Jfr avsnitt 2.2 första stycket.

utomstående. Detta medför dessutom till att lagstiftningen kan upprätthålla rättssäkerhet för medborgarna.²³³

6.5 Punkt 5 - Tillämpningsproblem²³⁴

Prop. 2013/13:41 om kriminaliseringen av tidelag, prop. 2013/14:208 om tvångsgifte och prop. 2017/18:177 om frivillighet i sexualbrottslagstiftningen innehöll straffrättsliga bestämmelser med oklara rekvisit som enligt Lagrådet hade kunnat medföra tillämpningsproblem.²³⁵ Föreliggande oklarheter gav upphov dels till en försvagad förutsebarhet för enskilda, dels till tolkningsproblem av bestämmelserna för de rättstillämpande myndigheterna. De två förstnämnda lagförslagen gav även upphov till konkurrensproblem beroende på hur de förhöll sig till rättsordningen i övrigt.

I prop. 2017/18:169 *stärkt rättssäkerhet vid genomförande av särskilda befogenheter på särskilda ungdomshem och LVM-hem* uppmärksammades avgränsningen av en lags tillämpningsområde inom tvångslagstiftning. Enligt förslaget skulle lagen ”[...] tillämpas vid hem för vård eller boende som drivs av en kommun, ett landsting, ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.”²³⁶. Vad som avsågs med ”hem för vård och boende” framgick dock inte av lagen men lagrådsremissen framhävde att lagen skulle omfatta ”[...] hem för vård eller boende som drivs av kommuner eller landsting eller i enskild regi och där de boende vistas frivilligt eller tvångsvis med stöd av 2 § LVU. LVM-hem och § 12-hem ska inte omfattas.”²³⁷. Enligt Lagrådet behövde lagtexten klargöra vilka typer av hem som omfattas av lagen och vilka typer av hem som faller utanför för att lagens avsedda tillämpningsområde ska framgå.²³⁸

Genom prop. 2012/13:94 *jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet* ville lagstiftaren stärka möjligheterna för personer med långvarigt ekonomiskt bistånd att försörja sig genom eget arbete. Förslagets bestämmelser 4 kap. 1a och 1b §§ SoL innebar att det vid beräkningen av bidragets storlek skulle få undantas 25% av den enskildes inkomst av arbete om denne fått försörjningsstöd under en kvalificeringsperiod om sex månader oavbruten tid. Förutom att Lagrådet ansåg att förslaget stred mot grundläggande principer för rätten till ekonomiskt bistånd, som kan anknytas till granskningspunkt 1, lämnades kritik avseende begreppet ”inkomst av arbete”. Enligt remissen

²³³ Jfr avsnitt 2.2 tredje till fjärde stycket.

²³⁴ Samtliga propositioner som mött kritik 2013/14:41; 2012/12:94; 2013/14:111; 2013/14:208; 2017/18:186; 2017/18:169.

²³⁵ Detta avhandlas närmre i avsnitt 6.3.

²³⁶ Se 1 § i prop. 2017/18:169, s. 196.

²³⁷ Citat från prop. 2017/18:169, s. 221.

²³⁸ Prop. 2017/18:169, s. 221.

omfattade begreppet inkomst av *förvärvsarbete* och *näringsverksamhet*. Att bestämmelsen omfattade näringsverksamhet såg Lagrådet svårigheter med. Det finns väsentliga skillnader mellan löntagare och näringsidkare vilket kan medföra betydande tillämpningsproblem vid beräkningen av försörjningsstödet. Näringsidkare kan bland annat genom sin fakturering förskjuta tidpunkten för olika inkomster, en möjlighet som löntagare saknar. Vidare kan näringsidkaren styra tidpunkt för och storleken på skatte- och avgiftsinbetalningar. Hen har också fler möjligheter till avdrag än den ”vanliga” löntagaren.²³⁹ På grund av påtalade tillämpningsproblem samt avsaknaden av noggranna analyser av lagförslaget kunde dess konsekvenser inte överblickas av Lagrådet ordentligt. Mot bakgrund av detta valde därför Lagrådet att avstyra den del i förslaget som avsåg näringsverksamhet.²⁴⁰

Som redan har behandlats gav även förslaget om att inkorporera barnkonventionen i prop. 2017/18:186 upphov till tillämpningsproblem. Här var det inte fråga om enstaka oklara rekvisit, utan Lagrådet anmärkte på att konventionens bestämmelser var allmänt hållna och utformade på ett sådant sätt att de inte passade för en direkt tillämpning i enskilda fall. Detta skulle i sin tur ge upphov till frågor huruvida konventionens bestämmelser förhöll sig till bestämmelser i annan lag. Lagrådet anmärkte att remissen ”endast” lämnade en generell hänvisning till att frågorna skulle besvaras av allmänna tolknings- och tillämpningsmetoder. Att begreppet ”endast” används i sammanhanget ger mig uppfattningen att Lagrådet anser hänvisningen som otillräcklig. Enligt lagrådsremissen var det rättstillämpningen som skulle avgöra vilka av konventionens bestämmelser som var direkt tillämpliga, ett tillvägagångssätt som enligt Lagrådet framstod som bekymmersamt. Förutom domstolar och andra rättsliga instanser kommer samtliga statliga och kommunala befattningshavare som arbetar med ärenden rörande barn att tillämpa det förslagna regelverket. Det faktum att rättstillämpningen enskilt ska avgöra vilka bestämmelser som är direkt tillämpliga kommer medföra fördröjningar av auktoritära besked inom rättstillämpningen. Vidare kommer inte samtliga frågor som uppstår kunna besvaras på detta sätt. Att regeringen avstod från att lämna tolkningsstöd för lagen som vanligtvis finns att tillgå blev därför särskilt problematiskt i detta fall.²⁴¹

Vidare innehöll lagförslaget bestämmelser ur barnkonventionen som omöjliga kunde tillämpas i Sverige. Ett särskilt tydligt exempel som Lagrådet tog upp i sitt yttrande var införandet av artikel 43.1. Artikeln föreskrev upprättandet av FN:s barnrättskommitté som redan existerar sedan en tid tillbaka. Lagrådet underströk att bestämmelsen inte kan tillämpas i

²³⁹ Prop. 2012/13:94, s. 51 ff.

²⁴⁰ Prop. 2012/13:94, s. 53.

²⁴¹ Prop. 2017/18:186, s. 188 f.

Sverige under några som helst omständigheter. Regeringens skäl till införandet var att uppmärksamma kommitténs existens och på så sätt öka legitimiteten i kommitténs allmänna kommentarer och andra dokument. Lagrådet ställde sig frågande till detta syfte.²⁴²

6.5.1 I jämförelse med doktrin

I enlighet med doktrinen visar min studie av Lagrådets praxis att tillämpningsproblem uppstår till följd av brister i de andra granskningspunkter.²⁴³ Därför är det naturligt att frågan även berörs i föregående avsnitt. Även om Lagrådet inte alltid explicit uttrycker att bristerna medför tillämpningsproblem kan det ändå utläsas av kritiken. Som framgår av doktrin visar även studien på att Lagrådet ofta föreslår ändringar för att undvika problemen som uppmärksammats.

6.5.2 I perspektiv till god lagstiftning

Vad som kan konstateras är att tillämpningsproblem blir en följd av svårtolkad lagstiftning. Svårtolkad lagstiftning kan uppstå på olika sätt. Att utifrån en lag kunna utläsa vilket tillämpningsområde den avser är grundläggande för rättstillämpningen av lagen. Oklarheter bör i möjligaste mån undvikas. Detta gäller även sådana oklara rekvisit som föreskriver olika typer av ansvar och skyldigheter för enskilda. Förutom deras intresse av förutsebarhet, har även rättsväsendet ett intresse av att göra förutsebara, enhetliga tolkningar för att uppnå allas likhet inför lagen. Som framgår av doktrin visar studien på att Lagrådet ofta lämnar förslag för att undvika uppmärksammande tillämpningsproblem.²⁴⁴ De förslag som lämnats har tagit sikte på hur klagörande av rekvisit kan ske eller hur själva tillämpningsområdet av en lag bör avgränsas. Lagrådet har också lämnat förslag avseende lagförslags systematik eller disposition. Jag har dock inte kunnat utläsa att Lagrådet lämnat rekommendationer avseende specifika tolkningslinjer för bestämmelser.

Eventuella tillämpningsproblem har också uppmärksammats i fall där lagförslagets underlag inte varit tillräckligt för Lagrådet granskning. Som tidigare behandlats försvårar avsaknad av material och analyser inte bara Lagrådets granskningsarbete utan även remissinstansernas. Båda granskningsinstanserna utgör viktiga delar av lagstiftningsprocessen för att upprätthålla kraven på rättslig rationalitet²⁴⁵ och därför bör dess kapacitet

²⁴² Prop. 2017/18:186, s. 189.

²⁴³ Se avsnitt 5.5.

²⁴⁴ Jfr med avsnitt 2.1.4, 2.2 fjärde stycket, 5.5.

²⁴⁵ Se avsnitt 2.2 andra stycket.

utnyttjas i möjligaste mån. Enskilda bestämmelser i lagförslag som Lagrådet haft svårt att överblicka konsekvenserna av har resulterat i avstyrkande.

Avsaknad av underlag i lagförslag kan även försvåra rättstillämparnas tolkningsmöjligheter. I möjligaste mån bör lagstiftaren lämna vägledning och tolkningsunderlag till dessa, speciellt vid allmänt hållna regler som lämnar stort utrymme för olika tolkningar. Även detta är något som uppmärksammats av Lagrådet och tolkningsunderlag har då efterfrågats²⁴⁶. I studien har det även förekommit lagförslag som avsett att inkorporera bestämmelser som varit omöjliga att tillämpa i Sverige. Syftet att inkorporera dessa bestämmelser ställde sig Lagrådet frågande till då bestämmelsen i fråga föll utanför den svenska rättsordningen.

Mot bakgrund av att lagstiftningen ska utgöra ett beslutsstöd och på ett effektivt sätt hantera konfliktlösning bör tillämpningssvårigheter undvikas i möjligaste mån. Verkställighetsrationaliteten ställer upp krav på att lagarna ska tillämpas på ett relativt effektivt sätt. De oklarheterna som Lagrådet anmärker på i sin praxis kan inte anses tillgodose detta krav, dock möjliggör lagrådsgranskningen att problemet åtgärdas genom att förändringsförslag lämnas. Det faktum att Lagrådet uppmärksammat bestämmelser som varit omöjliga att tillämpa i Sverige tyder på att värnandet av koherens och konsekvens i lagstiftningen. Det blir sannerligen olustigt om svensk rätt innehåller regler som saknar funktion och som omöjliga kan tillämpas.²⁴⁷

Avslutningsvis torde undvikandet av tillämpningsproblem främja samtliga funktioner i lagstiftningen. Varken stabilitet, flexibilitet, skydd, säkerhet, rättssäkerhet, effektivt beslutstöd och konfliktlösning kan åstadkommas genom lagar som inte kan tillämpas.²⁴⁸

²⁴⁶ Se avsnitt 6.5.

²⁴⁷ Jfr med avsnitt 2.1.4, 2.2 fjärde, femte stycket.

²⁴⁸ Jfr avsnitt 2.1.1–2.1.4.

7 Diskussion

Vad är Lagrådets roll och funktion i arbetet att upprätthålla en god lagstiftning?

Laggranskning har en lång historia som kan spåras ända tillbaka 1700-talet. Inrättandet av Lagrådet ansågs som betydelsefullt för att bevara vad som var egenartat och värdefullt i lagstiftningen. Lagrådet utgör numera en central del i lagstiftningsprocessen och har en viktig funktion för att lagstiftningsprodukter av hög kvalitet ska kunna levereras. De juridiska kunskaper som lagrådsledamöterna besitter är en viktig tillgångskälla för regering och riksdag. Däremot är lagrådsyttranden endast rådgivande. Enligt folksuveränitetsprincipen utgår makten från folket, vilket innebär att undermåliga lagar som antas av riksdagen är legitima i viss bemärkelse. En viktig förutsättning för laggranskningen är att den är oberoende. Lagrådet ska således värna om sin integritet och självständighet, vilket kan öka legitimiteten i dess yttranden. Ju mer sakliga och opolitiska yttranden som avlämnas desto mer benägen torde lagstiftaren vara att lyssna in vad Lagrådet har att säga. Lagförslag som inte godkänns genom Lagrådets granskning saknar en juridisk klarsignal och laggranskningen kan därför sägas ha en preventiv effekt.

Vidare utgör Lagrådets granskning en förhandskontroll av lagen och därför är granskningsinstansen även en del av det svenska normkontrollsystemet. På grund av yttrandets rådgivande karaktär kan normkontrollen inte påstås vara särskilt stark i de fall kritiken ignoreras av regeringen. Yttrandet kan dock komma att ha betydelse vid en normkonflikt i den andra delen av normkontrollen, efterhandskontrollen som utförs av domstolsväsendet. Domstolsväsendet kan även ha nytta av lagrådsyttrandet vid rättstillämpningen av lagar som inte befinner sig i en normkonflikt. Eftersom yttrandet är en del av lagens förarbete kan det ha ett vägledande syfte vid tolkningsfrågor.

Vad omfattas av lagrådsgranskningen och hur upprätthålls den?

Lagrådet utför sin granskning enligt bestämmelserna i 8 kap. 21–22 §§ RF. Det finns ett obligatoriskt granskningsområde som kan ses som ett minimalistadgat område, vilket innebär att det inte föreligger några hinder för Lagrådet att granska lagförslag som faller utanför. Egentligen är det helt upp till regering och riksdag att avgöra om en granskning är behövlig eller inte. Det obligatoriska området kan frångås så länge regerings motivering till detta godtas av riksdagen. Punkterna som granskningen utförs från är omfattande och ger en heltäckande bedömning av förslaget. När jag använder ordet heltäckande åsyftar jag att 8 kap. 22 § RF ger uttryck för vad som anses som god lagstiftning enligt doktrinen. Man skulle kunna säga att en granskning enligt lagrummets upplägg åsyftar till att minimera riskerna för att rubba lagstiftningens övergripande funktioner. Många gånger kan lagrådsyttranden innehålla sådana aspekter som inte framgår explicit av lagrummet men som kan kopplas till granskningspunkterna på ett eller annat sätt. Ett exempel på detta från Lagrådet praxis är EU-rättsliga rättsakter som är en del av rättsordningen eller frågan om lagstiftningsbehovet som kan anknytas till frågan om tillgodoseendet av lagförslagets syfte.

Det är dock av stor vikt att Lagrådet utelämnar de rättspolitiska aspekterna av ett lagförslag, då granskningen endast omfattar de juridisk-tekniska sidorna. Detta utesluter däremot inte att Lagrådet kan komma in på värderingsfrågor och utmytna i ett visst ställningstagande, vilket särskilt yttrar sig vid bedömningen av lagförslags förenlighet med grundlagen, rättsordningen i övrigt samt rättssäkerhetens krav. I dessa fall är Lagrådet skyldigt att utgå från de värden som framgår av befintlig lagstiftning, vilket kan sammanfalla med en viss politisk linje. Detta utgör dock inget hinder för Lagrådet att avge yttrandet. Lagrådets praxis innehåller dock inget sådant exempel.

Så har lagrådsgranskningen egentligen något skydd? Det tycks råda konsensus om att Lagrådet och dess roll i lagstiftningsprocessen är angeläget att bevara och i de flesta fall har lagrådsyttrandet stor betydelse för lagförslags fortsatta beredning. Däremot uppdagas svagheter i Lagrådets ställning när regeringen ignorerar vad som anförts i yttrandet. Om bristerna heller inte åtgärdas i den efterföljande riksdagsbehandlingen och lagförslaget bifalls i riksdagen kan lagen i princip ha vilken utformning som helst. I de fall våra grundläggande demokratiska principer skulle möjliggöra för politiska krafter, som inte efterlever samma demokratiska principer, att ta sig in i riksdagen kan man fråga sig vad skyddet för lagrådsgranskningen består i då? Detta kan tyckas framstå som drastiska och högst teoretiska tankar men jag finner det värt att ifrågasätta naiviteten i lagrådsskyddet. Svensk grundlag har aldrig erkänts en särskilt stark roll i vår konstitution, då grundlagen är tämligen

flexibel och all makt utgår från folket. Vidare har det blivit vanligare med åren att KU i sina granskningar allt mer fokuserat på Lagrådets granskningsinriktning och typer av lämnad kritik. Dessutom tyder Lagrådets praxis på att lagrådsgranskningens preventiva effekt inte har särskilt stor betydelse i alla sammanhang.

Efterhandsprövningen av en lag som är en del av svenskt normkontrollsystem kan i en del sammanhang pröva illa utformade lagar, vilket kan resultera i att det föreligger hinder för att tillämpa lagen. Samma gäller för mål som kan komma upp till Europadomstolen om frågorna som berör inskränkningar av EKMR. Den svenska efterhandsprövningen är däremot konkret vilket innebär risker för att somliga juridiska frågor kanske aldrig blir föremål för en sådan prövning.

Finns det återkommande skäl till att ett lagförslag avstyrks eller allvarligt kritiseras av Lagrådet?

Enligt Lagrådets praxis utgör vissa återkommande omständigheter ofta grund till att lagförslag avstyrks eller allvarligt kritiseras, vilka hade kunnat sammanfattas som ”otydligheter”. Otydligheter för Lagrådet, otydligheter för enskilda, otydligheter för rättsväsende och förvaltningsmyndigheter etc. Inledningsvis kan nämnas att Lagrådet ofta anmärker på rekvisits obestämda innebörd, vilket medför uppenbara risker för enskildas förutsebarhet samt för tolkning och tillämpning av lagförslaget eller annan del av rättsordningen.

Vidare anmärker Lagrådet förhållandevis ofta på att lagförslaget inte föregåtts av sådana analyser som kan anses som nödvändiga. Utan dessa uppstår stora svårigheter för Lagrådet att genomföra sin granskning eftersom de varken kan bedöma eller ta ställning till hur lagförslaget förhåller sig till granskningspunkterna. Det kan vara fråga om enstaka granskningspunkter eller flera av dessa. Bara för att analyser uteblir och lagrådsgranskningen inte kan genomföras på sättet det är avsett innebär inte nödvändigtvis att det behöver få faktiska följder, men riskerna för detta ökar betydande. Som vi vet sedan innan har Lagrådet en viktig roll i lagstiftningsprocessen för att lagstiftningen ska hålla hög kvalitet. Eventuella tillämpningsproblem, konflikter med rättsordningen vilket kan medföra tillämpningsproblem på ytterligare rättsområden, uteblivna rättssäkerhetsaspekter är bara några av de resultat som kan uppstå till följd av uteblivna analyser. Lagrådets praxis visar vidare på att förslag som fått motta sådan typ av kritik har varit ingripande förslag som på olika sätt stridit mot grundläggande principer i rättsordningen. Slutsatsen som kan dras från detta är att ju mer ingripande och komplexa lagförslag, desto viktigare är det med fullständiga, noggranna analyser.

En annan aspekt som ofta anmärks är avsaknaden av behovet av föreslagen lagstiftning. Som framgått av doktrinen kan lagrådsgranskningen innehålla andra synvinklar än de som uttryckligen anges i 8 kap. 22 § RF och denna aspekt utgör en sådan typ. Jag anser dock efter att ha granskat Lagrådets praxis att det finns en koppling mellan granskningspunkt 4, alltså hur lagförslaget tillgodoser sitt syfte och avsaknaden av behovet av lagförslaget. Att införa lagstiftning som det saknas behov av kan lätt skapa förvirring och oförståelse, vilket på sikt kan urholka lagstiftningens auktoritet och övergripande funktioner eftersom den inte anses som legitim. Under förutsättning att nödvändiga analyser genomförts kan åtminstone konsekvenser som följer av uteblivna sådana undvikas. I annat fall kan onödig lagstiftning riskera att komma i konflikt med övrig rättsordning och rättssäkerhetens krav. Eftersom dessa granskningspunkter är av sådan karaktär att Lagrådet kan ledas in i rättspolitiska resonemang bör varsamhet vidtas vid bedömningen av frågan om lagstiftningsbehovet.

Förhållandevis ofta menar Lagrådet att regeringen lämnat bristfälliga motiveringar och argument för föreslagen lagstiftningslösning. På grund av lagförslagets så ofta ingripande karaktär finner Lagrådet det särskilt nödvändigt att otydligheter förklaras och motiveras. Det är mycket möjligt att regeringen med en stark argumentering hade kunnat lägga fram lagförslag som varken föregåtts av någon analys eller som det saknas behov av. Lagförslag som, enligt min subjektiva bedömning, byggt på grundlöst material eller bestått av allvarliga brister som strider mot demokratiska principer men främst mot grundläggande rättsprinciper, har inte genomgått någon värderingsmässig bedömning av Lagrådet. Subjektiva bedömningar har vi alla men utifrån min granskning av Lagrådets praxis får jag uppfattningen av att granskningsinstansen upprätthåller en strikt juridisk-teknisk granskning. Granskningsinstansen värnar att granskningen ska kunna genomföras på det sätt som är avsett samt att konsekvenserna av ett förslag ska kunna överblickas i vad mån det är nödvändigt. Bara för att dessa omständigheter är uppfyllda innebär naturligtvis inte att kritik inte kommer riktas mot ett lagförslag. Dock tyder Lagrådets praxis på att om sådana brister undviks hade lagrådsgranskningen kunnat utnyttjas till sin fulla kapacitet, vilket möjligtvis hade kunnat leda till färre avstyrkanden eller allvarlig kritik.

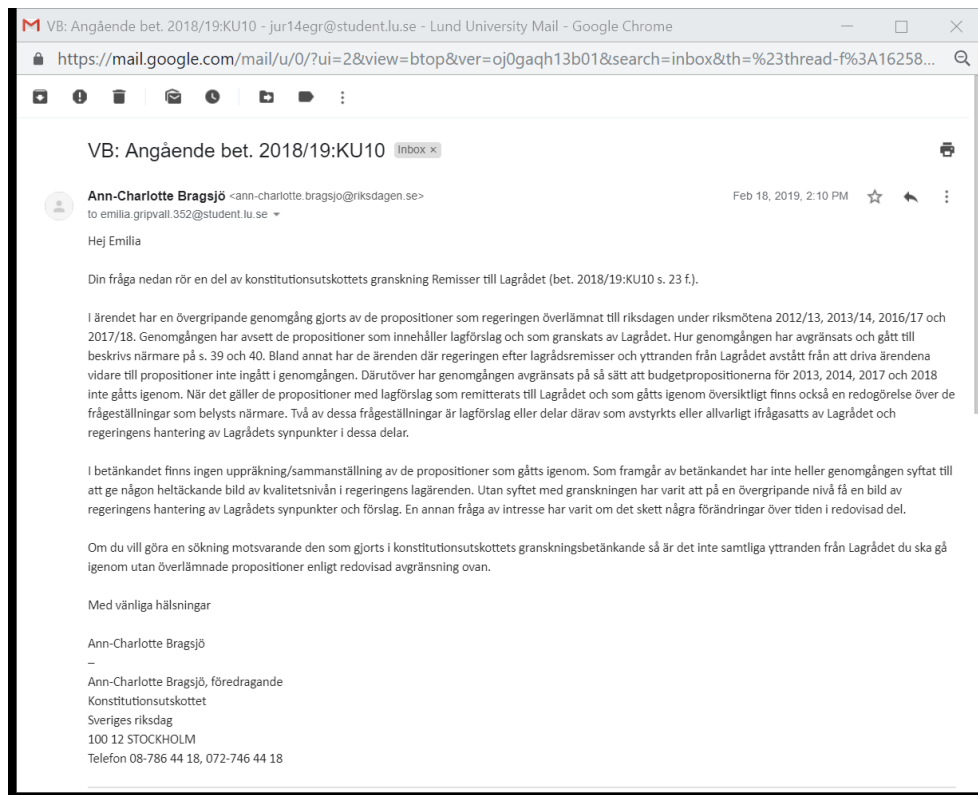
Slutsats

För att lagstiftningens övergripande funktioner ska få genomslag behöver god lagstiftning skapas. God lagstiftning ska uppfylla de så kallade rationalitetskraven som gör en lag legitim. Utifrån dessa rationalitetskrav går det att utläsa de kriterierna som genom lagrådsgranskningen ämnar utmynna i en god lagstiftning; *förutsebarhet, rättssäkerhet, enhetlighet, tydlighet och konsekvens*. God lagstiftning ger samhället en grundläggande trygghet genom flertalet aspekter. Medborgare tillförsäkras vissa grundläggande demokratiska rättigheter samt åtnjuter skydd från såväl varandra, som statens ingripande, som från yttre hot. Den grundläggande tryggheten består vidare i att det uppställs krav på samhället för att tillgodose majoritetens intresse på flertalet plan. För att inte glömma medborgarnas rättssäkerhetsgaranti, där lagen ska tolkas, fungera och tillämpas på ett förutsebart sätt. Viktigt för detta är att det finns en balans i lagstiftning mellan detaljreglering och begränsat utrymme för skönmässiga bedömningar. Vidare är det betydelsefullt utifrån medborgarnas intresse att lagstiftningen möjliggör en effektiv konfliktlösning och rättstillämpning.

I granskningsinriktningen omfattning föreligger det inga större skillnader mellan Lagrådets praxis och vad som framgår av doktrin. Genomförd studie visar på att lagrådsgranskningen tillgodoser kraven för en god lagstiftning och Lagrådet har således en viktig roll för dess avsedda ändamål. Utifrån granskningsinstansen praxis avseende avstyrkanden och allvarlig kritik kan lärdomar dras. Lagförslag behöver föregås av nödvändiga analyser för att lagrådsgranskningen ska kunna fullgöras. Granskningen försvåras i de fall det beredningsmaterialet varken är tillräckligt utrett och analyserat. Vidare måste regeringen lägga både tid och arbete på att utarbeta bestämda, tydliga rekvisit, särskilt i lagstiftningsåtgärder som kan anses som ingripande. Nödvändigt för en god lagstiftning är att det endast instiftas lagar som det finns ett faktiskt behov av och därför bör ett tydligt, legitimt behov presenteras av regeringen.

Lagrådsgranskningen besitter inget vidare skydd. Yttrandets rådgivande karaktär gör det möjligt för den politiska viljans seger, trots ett undermåligt lagförslag i juridisk kontext. Genom den grundlagsreform som skedde relativt nyligen avsåg lagstiftaren att stärka Lagrådets roll. Huruvida reformen lyckats med detta är för tidigt för att säga. Arbetet har heller inte avsett att utreda den frågan närmre. Oavsett grundlagsreformens genomslag har KU dock konstaterat en ökning av antal lagförslag som avstyrks eller allvarligt kritiserats. Det vore lämpligt av KU att i framtiden genomföra liknande undersökningar för att kontrollera statistikens riktning. I de fall det blir fråga om en ytterligare ökning bör det övervägas att se över regleringen av Lagrådet.

Bilaga A



VB: Angående bet. 2018/19:KU10 - jur14egr@student.lu.se - Lund University Mail - Google Chrome

https://mail.google.com/mail/u/0/?ui=2&view=bt&ver=oj0gaqh13b01&search=inbox&th=%23thread-f%3A16258...

VB: Angående bet. 2018/19:KU10 Inbox x

Ann-Charlotte Bragsjö <ann-charlotte.bragsjo@riksdagen.se>
to emilia.gripvall.352@student.lu.se

Feb 18, 2019, 2:10 PM ☆ ↶ ⋮

Hej Emilia

Din fråga nedan rör en del av konstitutionsutskottets granskning Remisser till Lagrådet (bet. 2018/19:KU10 s. 23 f.).

I ärendet har en övergripande genomgång gjorts av de propositioner som regeringen överlämnat till riksdagen under riksmötena 2012/13, 2013/14, 2016/17 och 2017/18. Genomgången har avsett de propositioner som innehåller lagförslag och som granskats av Lagrådet. Hur genomgången har avgränsats och gått till beskrivs närmare på s. 39 och 40. Bland annat har de ärenden där regeringen efter lagrådsremisser och yttranden från Lagrådet avstått från att driva ärendena vidare till propositioner inte ingått i genomgången. Därutöver har genomgången avgränsats på så sätt att budgetpropositionerna för 2013, 2014, 2017 och 2018 inte gått igenom. När det gäller de propositioner med lagförslag som remitterats till Lagrådet och som gått igenom översiktligt finns också en redogörelse över de frågeställningar som belysts närmare. Två av dessa frågeställningar är lagförslag eller delar därav som avstyrkts eller allvarligt ifrågasatts av Lagrådet och regeringens hantering av Lagrådets synpunkter i dessa delar.

I betänkandet finns ingen uppräknings/sammanställning av de propositioner som gått igenom. Som framgår av betänkandet har inte heller genomgången syftat till att ge någon heltäckande bild av kvalitetsnivån i regeringens lagärenden. Utan syftet med granskningen har varit att på en övergripande nivå få en bild av regeringens hantering av Lagrådets synpunkter och förslag. En annan fråga av intresse har varit om det skett några förändringar över tiden i redovisad del.

Om du vill göra en sökning motsvarande den som gjorts i konstitutionsutskottets granskningsbetänkande så är det inte samtliga yttranden från Lagrådet du ska gå igenom utan överlämnade propositioner enligt redovisad avgränsning ovan.

Med vänliga hälsningar

Ann-Charlotte Bragsjö
—
Ann-Charlotte Bragsjö, föredragande
Konstitutionsutskottet
Sveriges riksdag
100 12 STOCKHOLM
Telefon 08-786 44 18, 072-746 44 18

Käll- och litteraturförteckning

Elektroniska källor

Nationalencyklopedin, *koherens*. <http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/koherens> (hämtad 2019-04-16).

Nationalencyklopedin, *syntetisera*. <http://www.ne.se/uppslagsverk/ordbok/svensk/syntetisera> (hämtad 2019-05-17).

<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/centerpartiet-ger-besked-om-regeringslagforslag-for-unga-ensamkommande> (hämtad 2019-02-15)

<https://www.lagradet.se/yttranden/Ny%20mojlighet%20till%20uppehallstillstand.pdf> (hämtad 2019-02-15)

<https://svjt.se/om-foreningen> (hämtad 2019-05-11)

Lagkommentarer

Jermsten, Regeringsform (1974:152) 8 kap. 20 §, Lexino 2018-01-01.

Jermsten, Regeringsform (1974:152) 8 kap. 21 §, Lexino 2018-01-01.

Jermsten, Regeringsform (1974:152) 8 kap. 22 §, Lexino 2018-01-01.

Litteratur

Algotsson, Karl-Göran (1993), *”Lagrådet, rättsstaten och demokratin under 1900-talet”*, upplaga 1:1, Norstedts Juridik.

Bengtsson, Bertil (1984), *”Om lagrådsgranskningens gränser”*, FT 1984/3–4.

Eka, Anders (2009), *”Lagrådet och rättstillämpningen”*, Svjt s. 261–268.

Hellner, Jan (1990), *”Lagstiftning inom förmögenhetsrätten”*, Juristförlaget JF AB.

Jareborg, Nils (2004), *”Rättsdogmatik som vetenskap”*, SvJT s. 1–10.

Håstad, Torgny (2009), *”Hur granskar Lagrådet?”*, SvJT s. 210–215.

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 AB.

Lavin, Rune (2003), *”Lagrådets ställning och betydelse”*, FT 2003/1.

Lehrberg, Bertil (2015), *”Praktisk juridisk metod”*, upplaga 8, Iusté Aktieförlag.

Modéer, Kjell Åke (1987), *”Granskning eller prövning? Högsta domstolen som normbildare. Några rätthistoriska synpunkter”*, i Lavin, Rune *”Om lagrådsgranskning : forskardag anordnad av Juridiska fakulteten i Lund den 23 mars 1987”*, Juristförlaget i Lund.

Nergelius, Joakim (1996), *"Konstitutionellt rättighetskydd: svensk rätt i ett komparativt perspektiv"*, upplaga 1, Norstedts juridik.

Nergelius Joakim (2018), *"Svensk statsrätt"*, upplaga 4:1, Studentlitteratur AB Lund.

Peczenik, Alexander (1974), *"Juridikens metodproblem"*, Almqvist och Wiksell Förlag AB.

Peczenik, Aleksander (2005), *"Juridikens allmänna läror"*, SvJT s. 249–272.

Pripp, Nina (2009), *"Hur granskar Lagrådet?"*, SvJT s. 204–209.

Sandgren, Claes (1995), *"Om empiri och rättsvetenskap"*, del I och II. JT 1995/96 s. 726–748 och 1035–1059.

Sandgren, Claes (2007), *"Rättsvetenskap för uppsatsförfattare"*, upplaga 2, Norstedts Juridik AB.

Schultz, Fredrik (1984), *"Om Lagrådet som rättssäkerhetsgaranti"*, Institutet för offentlig och internationell rätt.

Touri, Kaarlo (2002), *"Rättsvetenskapen och lagstiftningsarbetet"*, SvJT s. 330–332.

Victor, Dag (2009), *"Lagrådet imorgon: Kan eller bör Lagrådet och lagrådsgranskningen förändras?"*, SvJT s. 287–293.

Vängby, Staffan (2006), *"Lagrådet – ännu en gång"*, i Vogel, Hans-Heinrick m.fl., *"Festskrift till Rune Lavin"*, Akademibokhandeln s. 333–348.

Wahlgren, Peter (2014), *"Lagstiftning: rationalitet, teknik och möjligheter"*, andra reviderade upplagan, Elanders Sverige AB.

Wennberg, Bertil (2009), *"Betydelsen av Lagrådets yttranden vid riksdagsbehandlingen av regeringens lagförslag"*, SvJT s. 256–260.

Åhman, Karin (2018), *"Konstitutionell kontroll av grundläggande rättigheter under lagstiftningsprocessen – ett perspektiv på kritiken om politiserade utredningar"*, i Edlund, Lars; Herre, Johnny; Johansson, O, Svante; Kleineman, Jan; Lennander, Gertrud, *Festskrift till Stefan Lindskog*, Jure Förlag AB.

Offentligt tryck

Utredningsbetänkanden

SOU 1978:34 *Förstärkt skydd för fri- och rättigheter*

SOU 2007:85 *Olika former av normkontroll*

Ds. 1997:1 *Propositionshandboken*

Propositioner

Prop. 1908:37

Prop. 1970:24 *Med förslag till ändring i regeringsformen*

Prop. 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.; given Stockholm s slott den 16 mars 1973*

Prop. 1978/79:195 *Om förstärkt skydd för fri- och rättigheter m.m.*

Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*

Prop. 2012/13:7 *Sekretess vid samarbete mellan europeiska energitillsynsmyndigheter*
Prop. 2012/13:69 *Kränkande fotografering*
Prop. 2012/13:94 *Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet*
Prop. 2012/13:115 *En ny kameraövervakningslag*
Prop. 2012/13:136 *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.*
Prop. 2013/14:41 *Ändringar i djurskyddalgen*
Prop. 2013/14:111 *Säkerheter vid clearing hos central motpart*
Prop. 2013/14:112 *Villkor för fristående skolor m.m.*
Prop. 2013/14:127 *Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov*
Prop. 2013/14:208 *Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap samt tillträde till Europarådets konvention om våld mot kvinnor*
Prop. 2013/14:254 *Register över tillträdesförbud vid idrottsarrangemang*
Prop. 2016/17:145 *Vissa frågor om läkemedelsregistret*
Prop. 2016/17:146 *Ett klimatiskt ramverk för Sverige*
Prop. 2016/17:179 *nytt mål för förnybar el och kontrollstation för elcertifikatsystemet 2017*
Prop. 2017/18:26 *Skjutvapen och explosiva varor*
Prop. 2017/18:105 *Ny dataskyddslag*
Prop. 2017/18:156 *Ny lag om tobak och liknande produkter*
Prop. 2017/18:176 *Utökade möjligheter till arbetsplatsinspektioner*
Prop. 2017/18:177 *En sexualbrottslagstiftning byggd på frivillighet*
Prop. 2017/18:186 *Inkorporering av barnkonventionen*
Prop. 2017/18:169 *Stärkt rättsäkerhet vid genomförande av befogenheter LVU, LVM, LPT etc.*
Prop. 2017/18:210 *Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan*
Prop. 2017/18:252 *Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd*

Utskottsbetänkande

KU 1975:12 *med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*
KU 1982/83:30 *med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*
KU 1983/84:30 *med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*

KU 1984/85:35 med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning

KU 1986/87:33 med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning

Bet. 1988/89:KU30 med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning

Bet. 1991/92:KU30 KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning

Bet. 1999/00: KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning

Bet. 2003/04: KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning

Bet. 2008/09:KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning

Bet. 2010/11:KU4 En reformerad grundlag

Bet. 2010/11:MJU20 Djurskydd

Bet. 2012/13: KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning

Bet. 2013/14: KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning

Bet. 2017/18:CU27 Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan

Bet. 2017/18:FiU49

Bet. 2018/19: KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning

Övrigt riksdagstryck

KU utl. 1908:10

Rskr. 2010/11:231

Rskr. 2010/11:21

Rskr. 2017/18:336

Rskr. 2017/18:358

Yttr. 2013/14:KU6y

Yttr. 2017/18:KU9y

Rättsfall

Högsta domstolen

NJA 2006 s. 708

Högsta domstolen, mål nr B 2646/18

Övriga domstolar

Migrationsöverdomstolen, UM 12649–18, MIG 2018:18