



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Lovisa Sidén

”Lagrådet har en annan uppfattning än regeringen”

En kritisk analys av Lagrådets
granskningsverksamhet med utgångspunkt i
8 kap 22 § RF

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Sacharias Votinius

Termin: VT 2019

Innehållsförteckning

SUMMARY.....	3
SAMMANFATTNING	4
FÖRKORTNINGAR.....	5
1 INLEDNING	6
1.1 BAKGRUND	6
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR.....	8
1.3 AVGRÄNSNING.....	8
1.4 METOD	9
1.5 MATERIAL OCH FORSKNINGSLÄGE.....	10
1.6 DISPOSITION.....	11
2 LAGRÅDETS GRANSKNINGSVERKSAMHET	12
2.1 INLEDNING.....	12
2.2 LAGRÅDETS GRANSKNINGSOMRÅDEN.....	13
2.3 GRANSKNINGENS INRIKTNING	15
2.4 GRÄNSPROBLEMATIK I GRANSKNINGSVERKSAMHETEN	17
3 DEN EMPIRISKA UNDERSÖKNINGEN	19
3.1 LAGFÖRSLAG MED ELLER UTAN ERINRAN	19
3.2 ANDEL ALLVARLIG KRITIK UTIFRÅN 8 KAP 22 § RF	20
3.3 ANDEL AVSTYRKTA LAGFÖRSLAG	23
4 ANALYS OCH SLUTSATS	24
4.1 ANALYS	24
4.2 SLUTSATS.....	30
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING.....	31
RÄTTSFALLSFÖRTECKNING.....	34

Summary

In recent years, criticism from the Council on Legislation has been given more attention and studies indicate that there has been an increase of criticism in 2017–2018. The aim of this study is to analyze the criticism from the Council on Legislation against bills during the period 2010–2018 and why it has increased. The purpose is also to analyze reasons for and against that the Council on Legislation should have more influence in the legislative process and what consequences this might have. The research questions are: *Which possible explanations can be given for the increase? Which are the arguments for and against that the Council on Legislation should be given greater influence in the legislative process than what is stipulated in The Instrument of Government (1974:152) Chapter 8, Section 22?*

The study uses legal method and sociology of law method. The sociology of law method includes an empirical study with both quantitative and qualitative methods. The study is based on legislative history, legal articles, and proposal referred to the Council on Legislation for consideration. The empirical study shows that the increase is a consequence of an increased legislative activity in general during 2015–2018. Furthermore, the legislative activity appears to increase more specifically at the end of a term regardless of administration.

The result from the second study, shows that the answer to the question about reasons for and against greater influence in the legislative process depends on how you consider the Council on Legislation's function. If one looks upon the Council on Legislation as an organ with a norm control function, there are more reasons that indicate that the Council on Legislation should not be given greater influence. If, on the other hand, you consider the Council on Legislation to be a part of the legislative process, then more speaks in favour of the Council on Legislation to have greater influence.

Sammanfattning

Under senare år har Lagrådets kritik uppmärksammats alltmer och de senaste granskningarna indikerar att det har skett en ökning av kritik mellan åren 2017–2018. Inom ramen för den här uppsatsen görs en analys av Lagrådets kritik mellan åren 2010–2018. Studiens syfte är att analysera lagrådskritik under perioden och varför denna har ökat. Syftet är också att analysera skäl som talar för respektive emot att Lagrådet ska få ett större inflytande i lagstiftningsprocessen och vilka konsekvenser detta skulle kunna få. Frågeställningarna lyder: *Vilka möjliga förklaringar går att finna till den ökning som har skett? Samt vad talar för respektive emot att Lagrådet ska ges större inflytande i lagstiftningsprocessen än det som föreskrivs i 8 kap 22 § regeringsformen (1974:152)?*

I studien används rättsdogmatisk metod och rättssociologisk metod. Den rättssociologiska metoden inkluderar en empirisk undersökning med en kvantitativ metod och en kvalitativ metod. Materialet består av statliga utredningar och propositioner, juridiska artiklar, samt yttranden från Lagrådet. Resultatet visar dels att ökningen beror på att lagstiftningsaktiviteten generellt har ökat under 2015–2018, dels att en ökning förefaller ske mera specifik i slutet av en mandatperiod oavsett regering. Det är däremot svårt att belägga att lagförslagets kvalitet skulle ha minskat 2015–2018.

Vad som talar för respektive emot att Lagrådet ges ytterligare inflytande beror på vilken syn man har på vad som är Lagrådets funktion. Om man ser Lagrådet som en normkontrollverksamhet, finns det fler skäl som talar för att Lagrådet inte ska ges större inflytande. Om man däremot ser Lagrådet som en del i lagstiftningsprocessen talar mer för att Lagrådet ska få större inflytande.

Förkortningar

EKMR	Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU	Europeiska unionen
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
JT	Juridisk tidskrift
KU	Konstitutionsutskottet
Mot	Motion
Prop	Proposition
RF	Regeringsformen (1974:152)
SOU	Statens offentliga utredningar
SvjT	Svensk juristtidning

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Under senare tid har Lagrådets verksamhet kommit att uppmärksammas i allt större utsträckning, detta efter att ett flertal politiskt kontroversiella lagförslag kommit att avstyrkas, exempelvis samtyckeslagen,¹ gymnasielagen² och förbud mot deltagande i terroristorganisationer.³ Under hösten 2018 genomförde Konstitutionsutskottet en granskning av propositioner med lagförslag från riksmötena 2012/2013 till 2017/2018 vilka har granskats av Lagrådet. I betänkandet noterades att det skett en ökning av lagförslag där Lagrådet avstyrkt eller allvarligt ifrågasatt förslagen.⁴

I januari 2019 kom även en rapport från Svenskt Näringsliv där Lagrådets yttranden från perioden december 2010 till november 2018 gått igenom. I denna rapport står emellertid näringslivets specifika förutsättningar i centrum.⁵ I såväl Konstitutionsutskottets betänkande som i rapporten från Svenskt Näringsliv dras slutsatsen att allt fler lagförslag helt eller delvis avstyrkts eller blivit allvarligt ifrågasatta under perioden 2017–2018.

Vad som ligger bakom denna ökning vet vi emellertid ingenting om. I Konstitutionsutskottets betänkande ges ingen förklaring och på en direkt fråga svarar de att frågan inte är utredd.⁶ I rapporten från Svenskt Näringsliv antyds att ökningen skulle bero på att regeringarna under de senaste åtta åren generellt sett tenderat att ge lagförslag av låg kvalitet. En anledning som de

¹ Lagrådets yttrande 2018-01-23 s. 5.

² Lagrådets yttrande 2018-03-08 s. 11.

³ Lagrådets yttrande 2019-03-20 s. 16.

⁴ Bet. 2018/19:KU10 s. 56.

⁵ Svenskt Näringsliv "Företagande på rättsosäkergrund" s. 3.

https://www.svensktnaringsliv.se/migration_catalog/Rapporter_och_opinionsmaterial/Rapporter/rapport-om-foretagande-pa-rattsosaker-grund_729319.html/BINARY/Rapport_om_Foretagande_pa_rattsosaker_grund.pdf (hämtad 2019-05-14).

⁶ Sveriges Radio, "Fler lagförslag får allvarlig kritik av Lagrådet."

<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=7119805> (hämtad 2019-05-23).

ser till detta är att förslagen är hårt styrda mot en viss i förväg bestämd politisk lösning. En annan anledning de ser är de hårda tryck från ledningen på regeringskansliet mot tjänstemännen att de ska leverera en lösning som redan är politisk förhandlad. En ytterligare anledning är att den dåvarande Löfvenregeringen haft mindre respekt för Lagrådets roll.⁷ Slutsatserna från Svenskt Näringsliv bör enligt min mening, dock, i första hand ses som ett debattinlägg och inte som ett vetenskapligt resultat. För att möjliggöra ett svar krävs dock en grundligare analys, exempelvis vad gäller frågan om vilken typ av kritik som ökat och vilka faktorer som kan ha orsakat ökningen.

Mot bakgrund av Lagrådets parlamentariska betydelse och den mediala uppmärksamhet som fler avstyrkanden har fått under senare år väcker det frågan om vad som är Lagrådet egentligen uppgift.

Enligt 8 kap 22 § regeringsformen (1974:152) ska Lagrådets granskning 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

Som framgår sätter således lagstiftningen relativt snäva ramar för vilken typ av granskning som Lagrådet ska ägna sig åt. Håller sig Lagrådet i sin kritik inom dessa ramar eller går de utanför? Finns det anledning att överväga om Lagrådets inflytande över lagstiftningen borde utökas?

⁷ Svenskt Näringsliv "Företagande på rättsosäkergrund" s. 14 f.
https://www.svensktnaringsliv.se/migration_catalog/Rapporter_och_opinionsmaterial/Rapporter/rapport-om-foretagande-pa-rattsosaker-grund_729319.html/BINARY/Rapport_om_Foretagande_pa_rattsosaker_grund.pdf (hämtad 2019-05-14).

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är tvådelat. Det *första* syftet är att analysera lagrådskritik under perioden 2010–2018, och varför denna har ökat.

Det *andra* syftet är att analysera skäl som talar för respektive emot att Lagrådet ska få ett större inflytande i lagstiftningsprocessen samt vilka konsekvenser detta skulle kunna få.

Syftet mynnar ut till två frågeställningar:

1. *Vilka möjliga förklaringar går att finna till den ökning som har skett?*
2. *Vad talar för respektive emot att Lagrådet ska ges större inflytande i lagstiftningsprocessen än det som föreskrivs i 8 kap 22 § RF?*

1.3 Avgränsning

Besvarandet av den första frågeställningen bygger på en empirisk undersökning. Den empiriska undersökningen avgränsas till att omfatta perioden januari 2010 till december 2018 vilket möjliggör en någorlunda jämn fördelning avseende färg på regering. Betoningen ligger på kritik utifrån lagförslagets förhållande till grundlagarna och rättsordningen i övrigt, rättssäkerhet, Europakonventionen och EU-rätten. Det ges exempel på situationer där Lagrådet har uttalat sig utanför 8 kap 22 § RF. Däremot är det inte möjligt att analysera i vilken omfattning detta sker, eftersom gränsen mellan juridiska och icke-juridiska synpunkter till viss del utgör en tolkningsfråga. Av utrymmesskäl är det inte heller möjligt att behandla i vilken mån regeringen har tagit hänsyn till kritiken i den fortsatta beredningen eller ge exempel på hur Lagrådet uttrycker sig i yttrandena. Av samma skäl kommer det inte heller finnas möjlighet ge en översiktlig bild av lagstiftningsprocessen.

1.4 Metod

Den *första* frågeställningen undersöks genom en rättssociologisk metod. Metoden bygger på en undersökning av rättsliga fenomen med samhällsvetenskapliga metoder, vilket gör rättssociologin till en empirisk vetenskap. Rättssociologin är som vetenskap förutsättningslös och är intresserad av hur rätten faktiskt tillämpas.⁸ Enligt Sandgren kan juridiken i begränsad utsträckning kvantifieras och förutsätter en kvalitativ behandling, genom en kombination av dessa kan det pekats ut problem som lämpar sig för en närmare analys.⁹ I den kvantitativa studien beräknas vilken sorts kritik som har ökat. Med den kvalitativa metoden görs därefter en kritisk analys av vilka förklaringar det kan finnas till resultatet.

Undersökningen består av en granskning av samtliga lagrådsremisser mellan 2010–2018, (1135 stycken exklusive budgetpropositioner). Fokus ligger emellertid på kritik avseende 8 kap 22 § 1 och 3 p. RF, det vill säga hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt, samt rättssäkerhetens krav. Kritik mot dessa två punkter har jag betecknat som allvarlig kritik. Ett lagförslag kan dessutom avstyrkas helt vilket normalt sett innebär att det även fått kritik på punkt 1 och/eller punkt 3. Den allvarliga kritiken har delats upp på fyra delområden: Punkt 1 har delats upp i tre delområden nämligen EU-rätten, EKMR samt grundlagarna och rättsordningen i övrigt, medan punkt 3 (rättssäkerhet) är det fjärde området. På detta sätt kan jag dels mäta om det finns ett särskilt delområde som utmärker sig, dels om något delområde ökat över tid. Ett och samma lagförslag kan få kritik på flera av dessa delområden, vilket naturligtvis bör vägas in. För att mäta bredden i kritiken har jag därför summerat de fyra områdena i stället för att mäta antalet förslag som över huvud taget fått kritik på punkt 1 eller 3. En brist som jag är medveten om är att den kategorisering som görs av mig grundar sig på min egen syn på vad som bedöms vara kritik och vad för typ av kritik. Emellertid har beräkningarna i stora delar utgått

⁸ Hydén (2018) s. 209 f.

⁹ Sandgren JT 1995/96 s. 1045 f.

ifrån vad Lagrådet uttryckligen har angivit, för att på så vis undvika egna tolkningar. Syftet med undersökningen är inte att inta en politisk ställning, eller lägga skulden för en viss förändring på en enskild regering. För att undvika en massa årtal i analysen, har emellertid regeringsperioderna delats upp och namngivits för perioden 2011–2014 som ”Regeringen Reinfeldt” och för perioden 2015–2018 ”Regeringen Löfven”.

Den *andra* frågeställningen utreds genom en rättsdogmatisk metod. Metoden kan beskrivas som att man försöker söka lösning på ett rättsligt problem med hjälp av accepterade rättskällor, exempelvis lagförarbeten, rättspraxis eller rättsdogmatiskt orienterad litteratur.¹⁰ Den rättsdogmatiska metoden sätter den juridiska argumentationen i centrum.¹¹ Med den rättsdogmatiska metoden avser jag studera hur Lagrådets verksamhet har problematiserats av lagstiftaren respektive doktrin.

1.5 Material och forskningsläge

Redogörelsen för rättsläget bygger huvudsakligen på utredningsbetänkanden och propositioner. Tillsammans med motioner och rättsvetenskapliga artiklar är ambitionen att beskriva hur Lagrådet granskningsuppdraget problematiserats. Flera av artiklarna är författade av justitieråd med erfarenhet av att ha arbetat i Lagrådet, något som ger dessa artiklar en särskild tyngd och trovärdighet. Emellertid är jag medveten om att deras synpunkter kan vara färgade av deras personliga uppfattning om hur granskningen fungerar. Artiklar författade av jurister utan erfarenhet av Lagrådet är därför också värdefulla som ett kompletterande perspektiv i en studie som denna. Diskussioner som refererats utifrån dessa artiklar benämner jag som ”doktrin”.

Uppsatsen tar till viss del avstamp från tidigare granskningar men inte vad som skulle kunna betraktas som vetenskapliga sådana. Exempelvis är Svenskt

¹⁰ Kleineman (2018) s. 21.

¹¹ Kleineman (2018) s. 27.

Näringslivs rapport skriven av en kommunikationsbyrå med okänd författare. Resultaten från rapporten baserar de på sökningar av nyckelord, varpå det kan ha missats väsentlig kritik som har uttryckts på ett annat sätt än vad nyckelorden avser. Emellertid har några vetenskapliga arbeten i form av uppsatser skrivits om Lagrådet. Dessa har dock inte huvudsakligen behandlat 8 kap 22 § RF. På grund av det omfattande empiriska materialet är det inte möjligt att redovisa samtliga yttranden i källförteckningen eller lägga in dessa som bilagor. Läsaren hänvisas därför till att ladda ned yttrandena från Lagrådets hemsida.¹²

1.6 Disposition

Uppsatsen börjar med en redogörelse för rättsutvecklingen samt för den problematisering som gjorts vad gäller Lagrådets granskning i förarbetena och doktrin. Därefter presenteras hur Lagrådets kritik har varit fördelad under den granskande perioden med utgångspunkt i 8 kap 22 § 1 och 3 p. RF. Uppsatsen avslutas med en kritisk analys av dels om slutsatsen i tidigare granskningar är hållbar och vilka förklaringar det kan finnas till en ökning, dels om Lagrådet bör ges större inflytande i lagstiftningsprocessen, och vad som talar för och emot detta.

¹² Se <https://www.lagradet.se/yttranden/> (hämtad mellan 2019-04-19 och 2019-04-21).

2 Lagrådets granskningsverksamhet

2.1 Inledning

I 8 kap 20 § RF stadgas att det ska finnas ett lagråd, där det ingår tidigare justitieråd eller vid behov, sittande justitieråd som ska lämna yttranden över lagförslag. Det finns utifrån en ändamålstolkning delade meningar om vad som är Lagrådets funktion. Enligt de senaste förarbetena ska Lagrådet vara en del av *normkontrollsystemet*, där den granskande uppgiften utgörs av en kontroll av att lagstiftaren inte stiftar lagar som strider mot grundlagarna.¹³ Inom doktrin har det emellertid framförts att Lagrådet räknas som en del av *lagstiftningsmaskineriet*, vilket till skillnad från synsättet att Lagrådet skulle utgöra en del ett normkontrollsystem skulle vara i överrensstämmelse med det grundläggande synsättet i regeringsformen. Vidare menar man att om Lagrådet hade varit ett kontrollorgan hade bestämmelsen istället tagits upp 13 kap RF, som reglerar kontrollmakten.¹⁴ Oavsett vilket perspektiv man väljer att ansluta sig till, utmärks yttrandet av att det enbart är rådgivande och har därmed inte företräde framför riksdagens eller regeringens uppfattning. Lagrådets yttrande påverkar inte heller lagens giltighet.¹⁵ Detta medför att en domstol kan välja att tillämpa en lag trots att Lagrådet har ifrågasatt den.

Lagrådets uppgift omfattar bland annat att granska lagförslagets enlighet med grundlagen och förhållande till kravet på rättssäkerhet enligt 8 kap 22 § 1 och 3 p. RF. Omfattningen och inriktningen av Lagrådets yttranden kan skifta. Om Lagrådet inte har några synpunkter lämnas förslaget utan erinran. Lagrådet kan även komma med omfattande kritik, som kan leda till att förslaget avstyrks.¹⁶ Emellertid kan granskningen till viss del utgöra en tolkningsfråga, särskilt om uttryck eller begrepp som används i den granskade

¹³ SOU 2008:125 s. 374.

¹⁴ Lavin FT s. 59.

¹⁵ Prop 2009/10:80 s.141.

¹⁶ Bengtsson SvJT 2009 s.222.

lagen går att förena med motsvarande bestämmelser i regeringsformen.¹⁷ Det finns därmed till viss del inget givet svar på om ett förslag är förenligt med den resterande svenska rätten och dess principer.

2.2 Lagrådets granskningsområden

Fram till instiftandet av 1974 års regeringsform var det till viss del obligatoriskt för lagstiftaren att inhämta yttrande från Lagrådet.¹⁸ Det fanns emellertid tidigt delade meningar bland folkrepresentanterna om hur mycket inflytande Lagrådet skulle få. Ett antal motioner väcktes med krav på att begränsa Lagrådets granskningsområde med hänvisning till att de lagförslag som utretts av en kvalificerad juridisk expertis inte skulle behöva gå igenom en lagrådsgranskning. Motsidan menade emellertid tvärtom att granskningen borde utvidgas då delar av grundlagarna inte var underkastad obligatorisk granskning.¹⁹ Utifrån bland annat de diskussioner som hade förts, beslutades det att granskningen skulle vara frivillig.²⁰ Som skäl anfördes även att det inte var förenligt med parlamentarismen att ett organ utan politiskt ansvar skulle ha rätten att komma till tals i lagärenden.²¹ Flera remissinstanser var emellertid kritiska mot den frivilliga granskningen då man menade att den obligatoriska granskningen utgjorde en garanti för rättssäkerheten.²² Trots att granskningen formellt sett blev frivillig valde lagstiftaren ändå att räkna upp ett antal områden där regeringen borde inhämta ett yttrande. Bör-regeln preciserades som ”bindande i den bemärkelsen att det måste finnas särskilda skäl för att avvikelser från regeln skall kunna anses som tillåten.”²³

I slutet av 1970-talet valde man att inrätta ett granskningsområde, som innebar att även vissa lagar som begränsade grundläggande fri- och rättigheter

¹⁷ SOU 2008:125 s. 375.

¹⁸ Prop 1970:24 s. 9.

¹⁹ SOU 1963:17 s. 354.

²⁰ Prop 1970:24 s. 5 f.; SOU 1978:34 s. 112.

²¹ SOU 1972:15 s. 331.

²² Prop 1970:24 s. 24.

²³ Prop 1975/76:112 s. 66.

omfattades av bör-bestämmelsen. Det angavs även att det skulle finnas ett krav på inhämtande av yttrande från Lagrådet om regeringen finner lagen vara viktig för enskilda eller från allmän synpunkt (*viktighetskriteriet*).²⁴ Detta ledde till att det i praktiken enbart fanns vissa undantagssituationer då Lagrådets yttrande inte var *viktigt*.

År 2011 togs *viktighetskriteriet* bort vilket ledde till att inhämtande av yttrande över de uppräknade lagarna blev obligatoriskt igen. Det skedde därmed en ändring från att Lagrådets yttrande *bör inhämtas* till *ska inhämtas*. Den främsta förklaringen till ändringen var att bestämmelsen allt mer hade blivit betraktad som obligatorisk.²⁵ I samband med slopandet av *viktighetskriteriet* utvidgades granskningsområdet till att även att omfatta lagar som innebär åligganden för kommunerna.

Sedan 2011 har det inte skett någon förändring av granskningsområdet. I dag anges det i 8 kap 21 § RF att ett yttrande från Lagrådet inhämtas av regeringen eller av ett riksdagsutskott. Det handlar främst om olika förändringar som kan inskränka fundamentala rättigheter som exempelvis yttrandefrihet, tryckfrihet eller egendomsskydd. Det kan även innefatta begränsningar i det kommunala självstyret. Däremot behöver Lagrådets yttrande inte inhämtas avseende samtliga förändringar som sker i regeringsformen. Om ett yttrande skulle sakna betydelse bland annat på grund av frågans beskaffenhet behöver Lagrådet inte höras. I andra stycket föreskrivs det dock att regeringen har en motiveringsplikt när man väljer att inte inhämta ett yttrande från Lagrådet, trots att det är obligatoriskt.

²⁴ SOU 1978:34 s 15.

²⁵ Prop 2009/10:80 s.142 f.

2.3 Granskningens inriktning

När Lagrådet etablerades saknades det bestämmelser om granskningens inriktning. Det uppkom därmed en debatt om Lagrådets uppgift, där det anfördes att Lagrådet inte skulle vara någon överlagstiftningskommission som skulle bedöma utifrån alla tänkbara synpunkter. Granskningen skulle däremot utgöra en garanti emot en vacklande och skiftande rättsutveckling, mot omogna och obetänksamma lagförslag.²⁶ Konstitutionsutskottet framhöll vid besvarandet av en motion att den ”utförda laggranskningen torde under nuvarande livliga lagstiftningsarbete vara särskilt påkallad av hänsyn till lagarbetets enhetlighet.”²⁷ Trots avsaknad av uttryckliga bestämmelser framstår det som att syftet med Lagrådet var att lagarna skulle bli enhetliga i förhållande till varandra.

I samband med att man valde att införa ett *viktighetskriterie*, uppkom frågan om granskningens inriktning ännu en gång. Ett skäl för en uttrycklig regel var att Lagrådet inte skulle behöva riskera att bli utsatt för kritik, varken för att dess granskning var politiskt inriktad eller för att granskningen omfattade en tolkning av grundlagen eller ett förhållande till rättssäkerhet som inte hade efterfrågats.²⁸ Ett förslag kom att granskningen skulle innefatta hur lagförslaget förhöll sig till grundlagarna och till rättsordningen i övrigt, samt hur förslagets föreskrifter förhöll sig till varandra och till rättssäkerhetens krav. Därutöver skulle granskningen avse om förslaget var utformat så att det kunde antas tillgodose det angivna syftet i remissen och i övrigt söka belysa tillämplighetsproblem.²⁹ Regleringen var till viss del ett resultat av allmänna principer som hade funnits internt hos Lagrådet.³⁰ Förslaget röstades igenom, och 1979 hade det därmed givits särskilda bestämmelser i regeringsformen som avsåg inriktningen på granskningen. Bestämmelsen återfinns idag i 8 kap 22 § RF. Sedan dess tillkomst har inriktningen inte förändrats i sak. Eftersom

²⁶ Modéer FT s. 279.

²⁷ Mot KU 1920:47 s. 2.

²⁸ SOU 1978:34 s. 134.

²⁹ Prop 1978/79:195 s. 45.

³⁰ Bengtsson FT s. 189.

granskningen sker internt hos Lagrådet, saknas det vägledning för hur bestämmelsen ska tolkas.

När Sverige ratificerade Europakonventionen i början av 1950-talet, förband vi oss att inte meddela föreskrifter som strider mot konventionen och att konventionen har företräde framför nationell rätt. Det dröjde dock till mitten av 1990-talet innan konventionen inkorporerades i svensk rätt.³¹ I 2 kap 19 § RF anges ett förbud mot att stifta lagar som strider mot konventionen. År 1995 gick Sverige även med i EU, varpå vi förband oss att inte meddela föreskrifter som står i strid med bindande EU-rättsliga föreskrifter.³² Eftersom 8 kap 22 § RF inte uttryckligen anger att Lagrådet ska bedöma om lagförslaget är förenligt med Europakonventionen och EU-rätten, är en rimlig slutsats att detta inkluderas i 8 kap 22 § 1 p. RF *förhållandet till grundlagarna och rättsordningen i övrigt*. Det finns emellertid ingen klar definition av vad som menas med ”rättsordningen i övrigt”, men en rimlig tolkning är att det innefattar en granskning av Sveriges samtliga lagar och andra rättsregler.³³ I detta skulle det kunna inkluderas grundläggande rättsprinciper och bindande internationella rättsakter.

I samband med att en lagreglerad inriktning infördes uttalades det i propositionen att det inte är förenligt med Lagrådets ställning i det konstitutionella systemet att det redovisar andra synpunkter än sådana som är av juridisk-teknisk art. Ett syfte med att införa en lagreglerad regel var att motverka att Lagrådet uppfattades som ett politiskt organ. Försättningsvis anförde man att för att Lagrådet ska kunna uppfylla sin uppgift måste förtroendet för dess neutralitet i politiska frågor vara orubbad.³⁴ Med denna ingång avser nästa del av uppsatsen att belysa gränsproblematiken mellan juridiska och icke-juridiska synpunkter.

³¹ SOU 2007:85 s. 104.

³² Prop 1994/95:19 s. 485.

³³ Martinger (2013) s. 200; Jfr Nationalencyklopedin, rättsordning. <http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/rattsordning> (hämtad 2019-05-22).

³⁴ Prop 198/79:195 s. 48 f.

2.4 Gränsproblematik i granskningsverksamheten

Som tidigare konstaterats saknades det bestämmelser om granskningens inriktning fram till slutet av 1970-talet. Debatten fram till dess präglades av att statsmakten anförde att Lagrådet enbart ska uttala sig om den juridiska delen av lagförslagen. Konstitutionsutskottet uttalade att ”lagrådets granskning icke bör omfatta lagförslagets allmänna politiska grunder utan uteslutande ägnas deras juridiska sida. Lagrådsgranskningens betydelse ligger i att de remitterade lagförslagen få en ur juridisk synpunkt tillfredsställande utformning.”³⁵

Lagrådets yttranden syftar främst till att övertyga regeringen och emellanåt riksdagen om att den förordade lösningen från Lagrådet bör väljas eller är den enda möjliga.³⁶ Att Lagrådet har en så betydelsefull del i lagstiftningsprocessen har till viss del framstått som problematiskt bland annat för att ett offentligt organ utan parlamentarisk förankring får komma till tals.³⁷ När bestämmelsen om granskningens inriktning etablerades fanns det olika åsikter för hur långtgående granskningen skulle vara. Som tidigare redovisats angav propositionen till 1979 års ändring att Lagrådet inte bör redovisa andra synpunkter än sådana som är av juridisk-teknisk art.³⁸ Samtidigt framhöll förarbetena att vid bedömande om huruvida ett lagförslag är förenligt med annan lagstiftning kan Lagrådet komma in på kontroversiella sakfrågor, vilket gör att man kommer in på det materiella innehållet av förslaget.³⁹ Emellertid menade man att Lagrådet bör iaktta återhållsamhet när de uttalar sig om förslaget materiella innehåll.⁴⁰ Det kan tolkas som att lagstiftaren var tudelad inför hur långtgående granskningen skulle vara.

³⁵ Mot KU 1949:8 s. 6; Jfr SOU 1963:17 s. 358.

³⁶ Jfr Lavin FT s. 62 f.

³⁷ SOU 2008:125 s.360.

³⁸ Prop 1978/79:195 s. 48 f.

³⁹ SOU 1978:34 s.133.

⁴⁰ SOU 1978:34 s. 262 f.

Enligt förarbetena har det historiskt sett förekommit att Lagrådet givit uttryck för bedömningar som inte har varit av utpräglad politisk karaktär.⁴¹ Stickprov visade att Lagrådet under mitten av 1950- och 1960-talet hade gjort uttalanden som inte hade någon klar koppling till juridiken. Bland annat hade det anförts samhällsekonomiska skäl och rättviseskäl, samt att bestämmelsen stred mot den allmänna rättsuppfattningen som grund för att kritisera ett lagförslag.⁴² Samhällsekonomiska skäl har även förekommit som kritik de senaste 5–10 åren. När regeringen år 2010 remitterade ett lagförslag om ersättning vid expropriation uttalade Lagrådet ett närmast samhällsekonomiskt motargument, ”Lagrådet vill här anmärka att denna förstärkta äganderätt självklart kommer att leda till ökade kostnader för det allmänna vilket kan inge betänkligheter.”⁴³ Ett liknande argument angavs när ett lagförslag om att stänga Öresundsbron under en månad remitterades till Lagrådet i samband med 2015 års migrationsströmmar. Lagrådet yttrade, ”Det får dessutom antas innebära mycket stora administrativa kostnader.”⁴⁴

I doktrin har det emellertid framhållits att det faktum att lagrådsgranskningen ska vara juridisk utesluter inte att den i det enskilda fallet måste tillåtas vara politiskt kontroversiell. Det har påpekats att Lagrådet måste kunna göra rättspolitiska värderingar som klart ansluter sig till gällande rätt, även om det sker utanför den lagreglerade bestämmelsen.⁴⁵ Andra delar av doktrin har dock inte hållit med om detta resonemang, utan menat att Lagrådet inte bör avstyrka ett lagförslag om de skäl som anges inte har en klar koppling till 8 kap 22 § RF.⁴⁶ Sammanfattningsvis har lagstiftaren varit tudelad till frågan hur långtgående granskningen får vara. Även i doktrin har frågan vållat diskussioner, med olika åsikter och argument.

⁴¹ Abrahamsson SvJT 2009 s.309.

⁴² Prop 1970:24 s. 12 f.

⁴³ Lagrådets yttrande 2010-03-04 s. 3.

⁴⁴ Lagrådets yttrande 2015-12-07 s. 9.

⁴⁵ Victor SvJT 2009 s. 292; Algotsson SvJT 2009 s. 165.

⁴⁶ Jfr Abrahamssons SvJT 2009 s. 310.

3 Den empiriska undersökningen

I detta kapitel redovisas den empiriska undersökningen. Hur undersökningen har genomförts har redovisats under metodavsnittet (avsnitt 1.4). Kapitlet inleds med en översiktlig bild över hur Lagrådets kritik har sett ut under åren. Vidare ges en presentation av allvarlig kritik, som hänför sig till 8 kap 22 § 1 och 3 p. RF. Därefter redovisas andelen avstyrkta lagförslag. Efter genomgången av den empiriska undersökningen följer ett avsnitt som innefattar en analys av resultatet.

Den empiriska undersökningen har inte granskat kritik av lagteknisk karaktär. Sådan kritik kan innefatta att förslaget är utformat så att syftet med regleringen inte kan anses ha uppfyllts, att ordningen på bestämmelserna är ologiska i förhållande till varandra, samt att det kan uppkomma tillämplighetsproblem. Lagteknisk kritik är emellertid inte helt ointressant. Omfattande tillämplighetsproblem kan vålla problem i rättstillämpningen, vilket kan göra att syftet med regleringen går förlorad.⁴⁷

3.1 Lagförslag med eller utan erinran

Tabell 1	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Antal remitterade lagförslag (st.)	116	89	96	126	142	107	140	159	160
Andel förslag utan erinran	26%	35%	28%	31%	31%	36%	37%	45%	32%
Andel förslag med erinran	74%	65%	72%	69%	69%	64%	63%	55%	68%

Undersökningen visar att endast en minoritet av de lagförslag som har granskats har lämnats utan erinran. Majoriteten av de remitterade lagförslagen

⁴⁷ Jfr exempelvis NJA 2016 s. 3 punkt 23–24 med Lagrådets yttrande 2014-02-06 s. 1, där Högsta domstolen delvis använde Lagrådets yttrande om förväntade tillämplighetsproblem som argument för ändra en livstidsdom för mord till fängelse i 16 år. Syftet med den då nya lagen var emellertid att livstids fängelse skulle bli normalstraffet vid mord.

får någon sorts kritik. Resultatet ovan inkluderar emellertid all typ av kritik. Det sträcker sig således från kritik av språklig karaktär till att förslaget strider mot folkrättsliga principer. Som konstaterats i tidigare avsnitt var lagrådsgranskningen fram till 2011 i formell mening inte obligatorisk. I förhållande till detta är det intressant dels att det inte remitterades avsevärt mycket färre förslag 2010 då granskningen var frivillig, dels att en större andel av de förslag som då remitterades fick kritik än de förslag som remitterades när granskningen var obligatorisk. Tabell 1 visar även att en svag minskning av andelen förslag som fått någon form av kritik har skett 2011–2017, trots att antalet förslag ökat. I själva verket ligger antalet remitterade förslag under 2015–2018 25 % högre än under den föregående regeringen 2011–2014. Trots detta har andelen förslag med någon form av erinran inte ökat utan snarare sjunkit något, från 69 % 2011–2014 till 63 % 2015–2018. Man hade kanske kunnat förvänta sig att en ökning av antalet remitterade lagförslag skulle ha skett på bekostnad av kvalitén och därmed resulterat i en högre andel som fått kritik.

Det går även att identifiera en tydlig ökning av antalet remitterade lagförslag under en regerings mandatperiod. Det gäller både 2011–2014 och 2015–2018. Efter valåret faller sedan antalet remitterade lagförslag.

3.2 Andel allvarlig kritik utifrån 8 kap 22 §

RF

Tabell 2	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Antal lagförslag (st.)	116	89	96	126	142	107	140	159	160
Andel grundlag & rättsordningen i övrigt	9%	8%	9%	9%	13%	14%	7%	12%	9%
Andel rättssäkerhet	5%	3%	4%	3%	6%	4%	3%	4%	5%
Andel EKMR	0%	0%	3%	0,7%	3%	4%	0,7%	1%	1%
Andel EU-rätten	5%	4%	1%	0,7%	0,7%	0,9%	0,7%	2%	1%

Kritik mot ett förslags förhållande till grundlagen och rättsordningen i övrigt är den kritik som uppvisar den tydligaste ökningen i absoluta tal under perioden. 2010–2012 riktades kritik mot förhållandet till grundlagen och rättsordningen i övrigt mot 7–9 lagförslag per år vilket utgjorde strax under hälften av den allvarliga kritiken. 2013–2018 är motsvarande siffror 10–19 lagförslag vilket utgör 60% av den allvarliga kritiken. I procent blir dock ökningen mindre på grund av det ökande antalet remitterade lagförslag.

De svenska grundlagarna innehåller bland annat fundamentala bestämmelser om enskildas fri- och rättigheter och om förhållandet mellan medborgarna och statsmakten. Enligt 11 kap 14 § RF får en domstol underlåta att tillämpa en lag om den kan anses stå i strid med grundlagarna eller annan överordnad lagstiftning. Det får därmed stå klart att lagstiftaren är angelägen om att stifta en lag som skulle hålla vid en eventuell lagprövning. Lagrådets synpunkter kan därmed ge vägledning för om en lag skulle hålla vid en sådan prövning.

Som framgår av undersökningen var 2015 det år som kritik med hänvisning till lagförslagets förenlighet till grundlagarna och rättsordningen i övrigt var som störst. Detta väcker såklart frågan, varför 2015 sticker ut. En tes skulle kunna vara att ökningen har en koppling till migrationsströmmarna, vilket skulle ha bidragit till brådskande lagstiftning, som sedan har fått omfattande kritik. Enligt Statistiska centralbyrån sökte 160 000 personer asyl under 2015, vilket var den högst uppmätta siffran någonsin.⁴⁸ Det visar sig emellertid i undersökningen att enbart två av de 107 remitterade lagförslagen hade någon koppling till mottagandet av nyanlända till Sverige.⁴⁹ Av dessa två fick enbart ett kritik. I det andra förslaget kom man fram till att förslaget visserligen stred mot regeringsformen, men att inskränkningen fick anses som befogad och därmed har jag klassificerat det som ingen erinran.⁵⁰

⁴⁸ Statistiska centralbyrån, ”Asylsökande i Sverige.” <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/asylsokande-i-sverige/> (hämtad 2019-05-20).

⁴⁹ Se Lagrådets yttrande 2015-11-04; Lagrådets yttrande 2015-12-07.

⁵⁰ Lagrådets yttrande 2015-11-04 s. 2

Även kritik avseende lagförslagets förhållande till rättssäkerhet uppvisar en ökning, men inte alls så kraftig som kritik mot grundlag. Kritik mot rättssäkerhet har uppvisat en kraftig ökning alla de tre senaste valåren för att sedan falla tillbaka. Det är svårt att finna en entydig definition på vad *rättssäkerhet* innebär. Eftersom 8 kap 22 § RF tillämpas internt hos Lagrådet saknas det som konstaterats innan vägledning kring vad som avses med rättssäkerhet i bestämmelsen. Lagstiftaren har inte heller givit någon precisering. En möjlig definition är att rättssäkerhet innebär att rättssystemet garanterar skydd för medborgarna mot godtyckliga ingrepp från samhället, samt att rättsregler tillämpas på ett förutsebart och effektivt sätt.⁵¹ I denna undersökning har beräkningen utgått ifrån när Lagrådet uttryckligen har angivit att en bestämmelse strider mot rättssäkerheten. Det innebär att om det har givits kritik avseende att bestämmelsen kan leda till bristande förutsebarhet eller inte vara effektiv, har detta inte räknats som kritik avseende rättssäkerhet i undersökningen utan som principer som ingår i den svenska rättsordningen.

EU-rätt och EKMR uppvisar låga tal och en till synes slumpmässig variation mellan åren. Det handlar totalt sett bara om något enstaka lagförslag per år. EU-rätt låg dock av någon anledning högt både 2010 och 2011. Eftersom Europakonventionen och EU-rätten är en så betydelsefull del av svensk rätt, är det såklart allvarligt om lagstiftaren utformar ett lagförslag som står i strid med de internationella åtaganden som Sverige har förbundit sig till. Det är emellertid positivt att kritik avseende EU-rätten har minskat sedan 2010–2011.

Den sjunkande trenden för andelen lagförslag som fått någon kritik, som konstaterades ovan, har tyvärr inte sin motsvarighet för de fyra grupperna av allvarlig kritik. Här går ingen tydlig trend att urskilja.

⁵¹ Nationalencyklopedin, rättssäkerhet. <http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/rättssäkerhet> (hämtad 2019-05-21).

3.3 Andel avstyrkta lagförslag

Tabell 3	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Antal remitterade lagförslag (st.)	116	89	96	126	142	107	140	159	160
Andel lagförslag som <i>ej</i> blivit avstyrkta	98%	99%	96%	95%	95%	96%	97%	93%	94%
Andel avstyrkta lagförslag	2%	1%	4%	5%	5%	4%	3%	7%	6%

I likhet med Konstitutionsutskottets betänkande och Svenskt Näringslivs rapport noteras en ökning av andelen avstyrkta lagförslag under 2017. Däremot har det fallit tillbaka 2018 men ligger fortfarande kvar på en historiskt hög nivå. Även under 2013–2014 var det ökade andel lagförslag som avstyrktes, för att sedan 2015 falla tillbaka igen. För båda de senaste regeringarna har andelen avstyrkta lagförslag ökat gradvis under mandatperioden.

4 Analys och slutsats

4.1 Analys

I detta avslutande kapitel görs en analys av den utredning av rättsläget som har gjorts och resultatet för den empiriska undersökningen som har presenterats. Syftet med kapitlet är att besvara de inledande frågeställningarna och försöka presentera förklaringar till resultaten. Därefter presenteras en slutsats av analysen.

För att kunna besvara den *första* frågeställningen, görs först en analys av *vad* som har ökat, för att sedan ge förklaringar till *varför* det har ökat. Inledningsvis konstaterades att Konstitutionsutskottets betänkande och Svenskt Näringslivs rapport har påvisat en ökning av andelen respektive antalet remitterade lagförslag som fått allvarlig kritik eller avstyrkts av Lagrådet de senaste två åren. Svenskt Näringsliv valde till och med att dra slutsatsen att ökningen är en konsekvens av att lagstiftningskvalitén generellt sett har försämrats.

Min undersökning visar att orsaken till att allt fler lagförslag kritiserats av Lagrådet under 2010-talet är att antalet remitterade lagförslag ökat. Andelen lagförslag som fått någon slags kritik har däremot i själva verket minskat. Detta gäller även om man jämför regeringen Reinfeldt 2011–2014 med regeringen Löfven 2015–2018.

Även när analysen begränsas till förslag som fått allvarlig kritik är ökningen 2010–2018 ett resultat av att allt fler lagförslag remitterats till Lagrådet. Ingen ökning av andelen kan noteras över tid. Däremot visar andelen avstyrkta förslag en uppåtgående trend.

Hur förhåller det sig då med ökningen 2017–2018? Till att börja med kan det konstateras att ökningen av antalet ärenden där Lagrådet riktat allvarlig kritik

mot lagförslaget eller avstyrkt i första hand är ett resultat av att antalet remitterade lagförslag ökat. Att antalet lagförslag som remitterats ökat just 2017–2018 tycks falla in i ett mera generellt mönster där antalet ökar under en mandatperiod för att därefter falla tillbaka i början av nästa mandatperiod. Det finns dock en tendens till att även andelen avstyrkta lagförslag ökar mot slutet av en mandatperiod.

Sammanfattningsvis är det således svårt att finna belägg för att kvalitén på lagförslagen sjunkit rent generellt under regeringen Löfven, särskilt med tanke på att andelen förslag där Lagrådet lämnat någon form av kritik minskat. Faktum är att 2017 till och med sticker ut som det år där antalet lagförslag utan erinran var som högst. En viss ökning av andelen lagförslag som avstyrkts av Lagrådet kan dock noteras även om det sker från låga nivåer.

Vad kan det bero på att antalet lagförslag ökade under regeringen Löfven jämfört med regeringen Reinfeldt? Och varför fanns det i båda fallen ett mönster där i första hand antalet lagförslag ökade under mandatperioden men där även andelen avstyrkta lagförslag var högre under den andra halvan av mandatperioden?

En tänkbar förklaring till att regeringen Löfven remitterat fler lagförslag än regeringen Reinfeldt skulle kunna vara att den borgliga regeringen hade suttit vid makten i två mandatperioder fram till 2014, och när de förlorade valet 2014 byttes det inriktning på politiken, varpå lagstiftningsaktiviteten ökade. Detta skulle därmed kunna innebära att lagstiftningsaktiviteten *inte* är beroende av färgen på regeringen utan av regeringsskifte. Det skulle dessutom kunna vara så att om en regering har suttit mer än en mandatperiod, har man fått igenom det viktigaste av sin politik varpå lagstiftningsaktiviteten sjunker mera generellt. Dessa två hypoteser skulle man kunna testa om man studerar hela 2000-talet. Emellertid var inte inhämtandet av Lagrådets yttrande helt obligatoriskt före 2011, vilket skulle kunna påverka resultatet. Att antalet remitterade lagförslag ökade under mandatperioderna oavsett regeringsfärg skulle kunna bero på att i slutet av mandatperioderna börjar det

närma sig val, vilket skulle kunna förklara att man remitterar allt fler lagförslag. Vallöften ska hinna uppfyllas innan valet och risken finns dessutom att regeringen får avgå efter valet. En kompletterande förklaring skulle kunna vara att stora reformer eller komplicerade lagförslag som har utretts under början av mandatperioden börjar bli klara på slutet, varpå man remitterar dessa till Lagrådet.

Den ökning som märks mot slutet av mandatperioden av andelen lagförslag som avstyrks eller får kritik avseende rättssäkerheten skulle kunna bero på liknande orsaker som den generella ökningen av antalet förslag. Rimligen är risken större att komplexa lagförslag innehåller svaga punkter. Även brådskan att hinna rösta igenom ett lagförslag före ett kommande val riskerar att medföra att lagförslag som inte hunnit utredas och genomarbetas tillräckligt remitteras till Lagrådet. För att kunna testa dessa hypoteser hade det dock behövts än längre studie. Dessa förklaringar skulle emellertid kunna motsägas av att andelen remitterade lagförslag där Lagrådet hade allvarlig kritik var högst 2015. Som konstaterades i undersökningen beror ökningen förmodligen inte på migrationsströmmarna till Sverige, eftersom det enbart var ett lagförslag med koppling till migrationsströmmarna som dels hade avstyrkts, dels hade fått kritik i förhållande till grundlagen.

En intressant iakttagelse avslutningsvis är att antalet remitterade lagförslag inte ökade rejält när Lagrådets granskning blev till stora delar obligatorisk 2011. Det är tänkbart att lagstiftaren i de allra flesta fall är angelägen om att få Lagrådets synpunkter på viktiga lagförslag. Beslutet att begära ett yttrande kan således tänkas vara oberoende av om en bestämmelse i regeringsformen är obligatoriskt eller ej.

Den *andra* frågeställningen syftade till att undersöka vad som talar för och emot att Lagrådet ska få ett större inflytande i lagstiftningsprocessen. Eftersom lagstiftaren har varit till viss del tudelad i hur långtgående granskningen får vara, finns det som tidigare konstaterats inget givet svar idag på vad som är tillåtet. Bestämmelsen tillämpas internt hos Lagrådet och det

är enbart Lagrådet som vet hur granskningen sker i praktiken. Således finns det ingen ”praxis” på hur bestämmelsen tillämpas. Det är emellertid mycket möjligt att det fortfarande finns en utarbetad intern ”praxis” inom Lagrådet och som skulle finnas oberoende av om det fanns en bestämmelse i regeringsformen eller ej. Detta gör att Lagrådet själv har satt och kan sätta gränserna för hur långtgående granskningen får vara. Det viktigt att ha i minnet, dock, att det saknas sanktioner kopplade till 8 kap 22 § RF. Detta gör att inget hindrar Lagrådet från att då och då i granskningen gå utöver bestämmelsen. Det är inte heller så att Lagrådet historiskt sett har uttalat sig okontrollerat. Om så hade varit fallet kan man anta att lagstiftaren skulle ha satt stopp för detta med en ny reglering. Att i alltför hög grad gå utanför regleringen skulle sannolikt undergräva Lagrådets neutralitet och auktoritet och vara till skada för tilliten hos såväl lagstiftaren som allmänheten.

För att kunna svara på frågan om vad som talar för respektive emot att ge Lagrådet större inflytande i lagstiftningsprocessen ser jag det som nödvändigt att låta analysen ta avstamp i de två perspektiven på vad som är Lagrådets funktion, det vill säga om detta är en del av normkontrollsystemet eller en del av lagstiftningsprocessen. Beroende på vilket perspektiv man anlägger, kan det därför finnas olika skäl som talar för och emot att Lagrådet ska få mer inflytande.

Om man ansluter sig till den senaste synen i förarbetena, där Lagrådet är en del av ett normkontrollsystem, är det främsta syftet att kontrollera att lagstiftaren inte stiftar lagar i strid med fundamentala lagar och principer inom svensk rätt. Det får därför anses vara oförenligt med kontrollverksamheten att gå utöver den juridiska granskningen, och in på resonemang som inte har en tydlig koppling 8 kap 22 § RF. Detta är ett problem som historiskt sett har belysts, och som det uppenbarligen finns spår kvar av. Som framgått av bakgrunden var lagstiftarens syfte att Lagrådet inte skulle uppfattas som ett politiskt organ. Om Lagrådet får yttra sig hur som helst, finns det en risk att dess objektivitet skadas. I fall Lagrådet inte uppfattas som ett juridiskt organ, kan det snarare ge upphov till bilden av

Lagrådet som en ”politisk domstol” som ger en kvalitetsstämpel på politiken. Eftersom Lagrådet själv varken är underkastat någon kontroll eller sanktioner, är det än mer viktigt att det själv lever upp till neutraliteten och de ramar som grundlagen anger.

I fall Lagrådet gavs större möjligheter att göra en mer långtgående granskning av lagförslag än idag skulle det medföra behov av inhämtande av expertutlåtanden om exempelvis ett lagförslags ekonomiska konsekvenser eller miljökonsekvenser (förutsatt att dessa konsekvenser inte redan utretts i tidigare lagstiftningsarbeten). Emellertid innebär det att Lagrådet utvecklas till att bli ett helt annat organ än vad som var lagstiftarens avsikt vid bestämmelsens tillkomst. I den proposition som la grunden för 8 kap 22 § RF angavs dels att Lagrådet inte bör redovisa andra synpunkter än sådana som är av juridisk-teknisk art, dels att om det trots allt görs bör Lagrådet vara återhållsam med det. Det kan därför inte anses vara förenligt utifrån en ändamålstolkning av förarbetena att Lagrådet skulle utvecklas till att bli ett kontrollorgan utöver det juridiska. Lagstiftningen fungerar förhållandevis bra idag då en väldigt liten andel avstyrks. Det kan därför inte anses finnas ett stort behov av att reformera Lagrådets verksamhet.

Om man emellertid uppfattar Lagrådet som en del av lagstiftningsprocessen, kan det finnas fler skäl att ge Lagrådet större utrymme än vad bestämmelsen ger idag. Visserligen var den ursprungliga tanken när Lagrådet etablerades att det enbart hade som uppgift att ge juridiska synpunkter på lagförslag. Vid Lagrådets tillkomst angavs således inte att det skulle utöva en normkontroll utan syftet skulle vara att skapa en enhetlig lagstiftning, bland annat på grund av det ökande antalet lagförslag.

Att enhetlighet inte kan ges inom ramen för 8 kap 22 § RF bör inte hindra Lagrådet från att redovisa andra synpunkter än sådana av juridisk-teknisk art. Självklart skulle det inte finnas något tvång att ge sig in på områden som inte är renodlat juridiska, men en möjlighet bör finnas utan att omfattande kritik riktas mot Lagrådet. När granskningsverksamheten blev reglerad i

regeringsformen uttryckte även lagstiftaren en viss förståelse för att det inte alltid är möjligt att dra en strikt gräns mellan juridiska och icke-juridiska synpunkter.

I fall Lagrådet är en del av lagstiftningsproceduren innebär det att syftet är att man ska få en fungerande lagstiftning utifrån inte bara ett juridiskt perspektiv. Det är därför relevant att om Lagrådet inser att lagstiftningen kan vålla problem på andra områden än juridiken, ska det finnas möjligheter att påpeka detta eller ta in expertutlåtande för att avgöra detta. Det är emellertid självklart att invändningarna måste ha relevans i förhållande till den lag som har remitterats. Allmänt tyckande hade snarare undergrävt Lagrådets neutralitet och auktoritet. Dessutom har svenska samhället förändrats mycket sedan bestämmelsens tillkomst 1979.

Det kan förväntas utmaningar på områden som exempelvis hur man ska få ett mer hållbart och jämställt samhälle. Att förarbetena visserligen anger att Lagrådet som utgångspunkt ska vara strikt juridiskt hindrar inte att 8 kap 22 § RF kan utvecklas liksom annan lagstiftning gör i takt med samhällsförändringar. Eftersom det dessutom är frivilligt för lagstiftaren att ta Lagrådets synpunkter i beaktande, innebär det inte att Lagrådet formar den svenska lagstiftningen utan parlamentarisk förankring. Det är fortfarande riksdagen som ytterst väljer om lagen så som den har utformats ska accepteras bli en del av den svenska rättsordningen. Frågan blir då snarare hur mycket makt lagstiftaren anser att Lagrådet innehar, och huruvida synpunkterna får gehör, vilket närmast är en fråga om hur mycket den sittande regeringen anser att Lagrådets synpunkter är värda.

4.2 Slutsats

Det första syftet i denna uppsats var att analysera lagrådskritik under perioden 2010–2018, och undersöka varför kritiken har ökat. Frågeställningen var *vilka möjliga förklaringar går att finna till den ökning som har skett?*

Undersökningen visar att det är svårt att finna belägg för att kvalitén på lagförslagen sjunkit rent generellt under 2015–2018 jämfört med tidigare regering. Ökningen av antalet lagförslag där Lagrådet riktar allvarlig kritik är i själva verket i första hand en konsekvens av att antalet remitterade lagförslag ökat. Denna ökning skulle kunna vara ett resultat av att en ny regering med en annan politisk färg vill ändra politikens inriktning och därmed måste vara aktivare än föregående regering på lagstiftningsområdet. Den ökning av kritik som skett under 2017–2018 förefaller i första hand vara kopplad till ett motsvarande fenomen under föregående regering, nämligen att lagstiftningsaktiviteten ökar allt eftersom valet närmar sig. I mindre utsträckning sker då även en ökning av andelen lagförslag där Lagrådet avstyrker eller riktar kritik mot hänsyn till rättssäkerheten. Det kan därför förmodas att antalet lagförslag som Lagrådet riktar allvarlig kritik mot kommer att sjunka tillbaka igen 2019.

Vad gäller svaret på frågan om vad som talar för respektive emot att Lagrådet ska ges större inflytande i lagstiftningsprocessen, visar analysen att detta i grunden är en fråga som hänger samman med hur man uppfattar Lagrådets funktion. Om man anser att Lagrådet ska utöva normkontroll, talar det emot att Lagrådet ska få större inflytande, särskilt eftersom detta inte var lagstiftarens intention. Det skulle även kunna skada förtroendet för Lagrådet. Om man emellertid anser att Lagrådets uppgift är att hjälpa lagstiftaren att få en enhetlig lagstiftning, talar det mer för att Lagrådet ska få större inflytande över granskningen än idag. Det är fortfarande regeringen som väljer om de vill ta med Lagrådets synpunkter in i den fortsatta lagstiftningsprocessen. Makten över lagstiftningen ligger dock i slutändan hos den svenska riksdagen.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Författningar

Regeringsformen (1974:152)

Utredningsbetänkande

SOU 1963:16 Sveriges statsskick del 1, lagförslag.

SOU 1963:17 Sveriges statsskick del 2, motiv.

SOU 1972:15 framlagda förslagen till ny regeringsform och ny riksdagsordning.

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

SOU 2007:85 Olika former av normkontroll.

SOU 2008:125 En reformerad grundlag.

Propositioner

Prop 1970:24 Med förslag till ändring av regeringsformen.

Prop 1975/76:112 om kungörande av lagar och andra författningar.

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

Prop 1994/95:19 Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag.

Utskottsbetänkande

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

Övrigt riksdagstryck

Mot KU 1920:47.

Mot KU 1949:8.

Lagrådets yttranden

Lagrådets yttrande 2010-03-04 Ersättning vid expropriation.

Lagrådets yttrande 2015-11-04 Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända.

Lagrådets yttrande 2015-12-07 Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

Lagrådets yttrande 2018-01-23 En ny sexualbrottslagstiftning byggd på frivillighet.

Lagrådets yttrande 2018-02-08 En ny möjlighet till uppehållstillstånd.

Lagrådets yttrande 2019-03-20 Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation.

Litteratur

Abrahamsson, Olle (2009) 'En prognos om Lagrådets framtid', SvJT s. 303–312.

Algotsson, Karl-Göran (2009) 'Lagrådets politiska betydelse', SvJT s.165–176.

Bengtsson, Bertil (1984) 'Om lagrådsgranskningens gränser', Förvaltningsrättslig tidskrift, Häfte nr 4–6, s. 188–211.

Bengtsson, Bertil (2009) 'Departementen och Lagrådet', SvJT s. 216–255.

Hydén, Håkan, "Rättssociologi: om att undersöka relationen mellan rätt och samhälle", i: Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (red.), Juridisk metodlära, Andra upplagan, Studentlitteratur, Lund, (2018), s. 209-240.

Kleineman, Jan, "Rättsdogmatisk metod", i: Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, Andra upplagan, Studentlitteratur, Lund, (2018), s. 21–46.

Lavin, Rune (2003) 'Lagrådets ställning och betydelse', Förvaltningsrättslig tidskrift, häfte nr 1, s. 59–64.

Martinger, Sven (2013). *Norstedts juridiska ordbok: juridik från A till Ö*. 7. [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik.

Modéer, Å Kjell (2009) 'Laggranskningen och Lagrådet', Förvaltningsrättslig tidskrift, Häfte nr 3 s. 273–290.

Sandgren, Claes (1995/96) 'Om empiri och rättsvetenskap del II' Juridisk tidskrift, häfte nr 3 s. 1035–1059.

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

Elektroniska källor

Lagrådets yttranden, <https://www.lagradet.se/yttranden/> (hämtad mellan 2019-04-19 och 2019-04-21).

Nationalencyklopedin, rättsordning.
<http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/rattsordning> (hämtad 2019-05-22).

Nationalencyklopedin, rättssäkerhet.
<http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/rattssakerhet> (hämtad 2019-05-21).

Statistiska centralbyrån, "Asylsökande i Sverige." <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/asylsokande-i-sverige/> (hämtad 2019-05-20).

Svenskt Näringsliv, "Företagande på rättsosäkergrund",
https://www.svensktnaringsliv.se/migration_catalog/Rapporter_och_opinion_smaterial/Rapporter/rapport-om-foretagande-pa-rattsosaker-grund_729319.html/BINARY/Rapport_om_Foretagande_på_rättsosaker_grund.pdf (hämtad 2019-05-14).

Sveriges Radio, "Fler lagförslag får allvarlig kritik av Lagrådet."
<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=7119805> (hämtad 2019-05-23).

Rättsfallsförteckning

NJA 2016 s. 3