

Lyssnar regeringar på Lagrådet?

En kvantitativ studie av svenska regeringars respons på
allvarlig kritik riktad från Lagrådet



Abstract

The Council on Legislation (Lagrådet) is a key institution in the Swedish democratic process whose role is to examine proposed legislation. This thesis seeks to combine legal and political literature in order to explain under what conditions governments chose to adhere to, or not adhere to, their critique.

The study was conducted as a quantitative analysis of significantly criticized bills proposed by four Swedish governments from 2002 to 2018. Criticized bills were identified by a keyword identification program followed by an in depth reading and coding of the critique lifted. The proposals were subsequently categorized according to policy area. Thereafter an analysis was conducted on how differences in critique and policy area affected governments degree of adherence.

The study found 3 key results. 1) The number of heavily criticized bills has increased substantially in the past decade while the degree of adherence to this critique has decreased. 2) Criticism concerning a bill's capability to reach its objective is frequently disregarded. 3) Governments tend to adhere to criticism in policy areas such as economic regulation and incorporation of EU-law while the Council on Legislation's opinion is often overlooked in areas such as criminal law, migration, and civil rights.

The results are interpreted as a sign that judicial expertise in the policy process is limited by symbolic interests and that expert knowledge seldom can influence policy areas with high moral values. The cause of the increase in criticized legislation remained inconclusive.

Nyckelord: Lagrådet, judikalisering, juridisk expertkunskap, politiskt användande av expertkunskap

Antal ord: 9698

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställningar.....	1
1.2	Disposition	2
2	Lagrådet och tidigare studier	3
2.1	Lagrådets historia och uppgifter.....	3
2.1.1	Lagrådets granskningsområden.....	3
2.2	Tidigare forskning	4
2.2.1	Lagrådets kritik	4
2.2.2	Kritikgrunder	4
2.2.3	Följer regeringar kritiken?.....	5
3	Teori	7
3.1	Juridikens inflytande över politiken.....	7
3.2	Regeringars användande av expertkunskap	7
3.3	Teoretiskt ramverk: Expertkunskap för att förstå juridiskt inflytande.....	9
4	Metod och material	10
4.1	Forskningsdesign.....	10
4.2	Inkluderade lagrådsyttranden	10
4.2.1	Identifiering av allvarlig kritik	11
4.3	Kodningen av de kritiserade lagförslagen	12
4.3.1	Uppdelning i kritikgrunder.....	12
4.3.2	Kategorisering av policyområden	15
4.3.3	Regeringens svar	17
4.3.4	Avgränsade lagförslag.....	17
4.4	Metodologiska reflektioner	18
5	Resultat och analys	20
5.1	Lagrådets kritik och regeringars följsamhet.....	20
5.1.1	De skilda kritikgrunderna.....	22
5.1.2	Policyområden.....	25
5.2	Slutsatser	27
5.2.1	Vidare forskning.....	28
6	Referenser	29
	Bilaga 1	32
	Bilaga 2	39

Figurförteckning

Figur 1: Kritikgrunder.....	14
Figur 2: Policyområden	16
Figur 3: Remitterade och avstyrkta lagförslag.....	20
Figur 4: Regeringars följsamhet till Lagrådets kritik	21
Figur 5: Kritikgrunders påverkan	22
Figur 6: Skillnader mellan policyområden	25

1 Inledning

Sedan Lagrådets inrättande 1907 har de haft en central roll i den svenska demokratin och fungerat som en hybrid mellan en rådgivare till, och en kontrollmakt av, folkvalda politiker. Trots dess väsentliga roll i lagstiftningsprocessen har statsvetenskapen varit något ointresserad av institutionen och studien av denna har i bred grad överlåtits till jurister.

Denna uppsats tar sikte på att komplettera den juridiska litteraturen inom området med statsvetenskaplig teori. Därmed kommer uppsatsen tillfoga studier av politiskt användande av expertkunskap till det tvärvetenskapliga forskningsfältet judikalisering, som behandlar juridikens växande inflytande över politiken. Detta för att på så vis kunna förstå betydelse av Lagrådets kritik i den svenska lagstiftningsprocessen.

Studien kommer utföras som en kvantitativ undersökning av allvarligt kritiserade lagförslag framförda under de fyra senaste, fullständiga, regeringsperioderna. De kritiserade lagförslagen kodas efter kritikgrund och kategoriseras efter policyområde. Detta för att förklara under vilka omständigheter regeringar väljer att följa, respektive inte följa, Lagrådets synpunkter.

1.1 Syfte och frågeställningar

Uppsatsens syfte är att söka förklara under vilka omständigheter regeringar väljer att hörsamma Lagrådets kritik för att på ett mer generellt plan förstå inflytandet av juridisk expertis i policyprocessen. Följaktligen kommer denna uppsats betrakta Lagrådet som en expertorganisation som ger råd till svenska regeringar. En avgränsning har gjorts att enbart studera kritik av allvarlig natur. Detta för att flertalet tidigare studier har visat på att regeringar i bred grad följer mindre, lagtekniska, synpunkter (se t.ex. 2018/19:KU10, s. 46).

I syfte att undersöka Lagrådets inflytande över svensk lagstiftning och regeringars benägenhet att följa deras kritik kommer tre frågeställningar ställas.

- 1) *Hur ofta riktar Lagrådet allvarlig kritik mot regeringars lagförslag och i vilken mån följer regeringar kritiken?*
- 2) *Vilka grunder använder Lagrådet för dess allvarliga kritik och hur påverkar de olika kritikgrunderna regeringars följsamhet?*
- 3) *Hur påverkar skillnader i policyområdena regeringens benägenhet att hörsamma Lagrådet?*

1.2 Disposition

I nästkommande kapitel 2 kommer Lagrådet och tidigare forskning om denna presenteras. Därefter, i kapitel 3, introduceras studiens teoretiska anknytning, vilken tar grund i forskningsfälten judikalisering samt politiskt användande av expertkunskap. I kapitel 4 sker sedan en redogörelse för studiens metod och material. Avslutningsvis diskuteras resultaten och dess innebörd i kapitel 5.

2 Lagrådet och tidigare studier

I detta avsnitt kommer Lagrådet presenteras. I avsnitt 2.1 framläggs dess historia och verksamhet. Den tidigare forskningen om Lagrådets kritik och regeringars benägenhet att följa denna diskuteras sedan i avsnitt 2.2.

2.1 Lagrådets historia och uppgifter

Lagrådet är en grundlagsbefäst institution i den svenska demokratin vars uppgift är att granska lagförslag innan de presenteras inför riksdagen. Det har länge varit frivilligt att inhämta Lagrådets synpunkter. Sedan 2011 är detta dock obligatoriskt, med vissa smärre undantag. Däremot har politiker inga krav på att följa kritiken (2018/19:KU10, s. 25–27). Regeringar måste emellertid notera, och bemöta, Lagrådets synpunkter i propositionen, samt inkludera yttrandet som bilaga (Ds 1997:1, s. 98). Därmed går det inte att betrakta Lagrådet fullt ut som varken ett kontrollorgan eller en del av domstolsmakten, utan i många fall är det snarare ett rådgivande organ till regeringar. Detta exemplifieras av dess placering i det åttonde kapitlet i Regeringsformen (RF), där Lagrådet systematiskt placeras i lagstiftningsprocessen och inte bland domstols- eller kontrollmakten.

2.1.1 Lagrådets granskningsområden

Lagrådets granskningsområden regleras i 8 kap. 22 § andra stycket RF där det följer att granskningen 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,
5. Vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen,”

Vidare följer från 7 kap. 2 § RF att regeringar har vissa krav på beredning vid stiftandet av lagar. I paragrafen stipuleras att regeringar är tvungna att inhämta upplysningar och feedback från myndigheter, kommuner och övriga relevanta organisationer under lagstiftningsprocessen. Därmed granskar även Lagrådet ifall detta beredningskrav är uppfyllt (2018/19:KU10, s. 29–30). Dessa bestämmelser är dock varken restriktiva eller uttömmande och Lagrådet är i regel relativt fria att själva uttolka innebörden av dess granskning (Danelius 2004, s. 25).

2.2 Tidigare forskning

Nutida akademiska studier av Lagrådet är något av en bristvara, särskilt inom de statsvetenskapliga institutionerna. Däremot har Konstitutionsutskottet (KU) i den bredare undersökningen 2018/19:KU10 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning* utfört en omfattande studie av Lagrådets kritik under regeringsperioderna Reinfeldt II och Löfven I. Därutöver har Lagrådet flitigt diskuterats i tidskrifterna *Svensk Juristtidning* och *Förvaltningsrättslig Tidskrift* varav de mest relevanta texterna kommer lyftas här. Avslutningsvis har även *Svenskt Näringsliv* utfört en omfattande rapport av Lagrådets allvarliga kritik under perioden 2010–2018, på grund av dess tydliga politiska vinkling kommer denna dock enbart att kommenteras kortfattat.

2.2.1 Lagrådets kritik

Konstitutionsutskottet utförde under hösten 2018 en grundlig undersökning av Lagrådets yttranden, och regeringars svar på dessa. I betänkandet lades särskilt stor vikt vid att studera i vilken mån Lagrådet avstyrkt, eller på annat vis allvarligt kritiserat lagrådsremisser. Betänkandet bedömde att kritik av allvarlig karaktär gick att återfinna i 14 % av den remitterade lagstiftningen. Därutöver fann utskottet att andelen allvarligt kritiserade lagförslag ökat kraftigt under den studerade perioden (2018/19:KU10, s. 44–45).

Även *Svenskt Näringsliv* noterade att antalet allvarligt kritiserade lagförslag nästintill fördubblats under regeringsperioden 2014–2018 jämfört med 2010–2014 (Grén 2019, s. 7). Alltför stor vikt skall dock inte läggas vid resultaten, då dessa naturligtvis är präglade av politiska överväganden.

2.2.2 Kritikgrunder

Konstitutionsutskottet undersökte även vilka grunder Lagrådet framförde för sin kritik, och fann att 6 grunder var särskilt vanligt förekommande. 1) Juridiskt-tekniska synpunkter rörande lagförslagets hantverkskvalité. 2) Synpunkter rörande lagförslagets förhållande till övre norm och rättsordningen i övrigt. 3) Kritik angående lagstiftningens ändamålsenlighet. 4) Otillfredsställande rättssäkerhet. 5) Bristande beredning och remissförfarande. 6) Otillräckliga utredningar och analyser. Bland dessa var den juridiskt-tekniska kritiken mest förekommande följt av kritik riktad mot lagförslagets förhållande till övre norm och lagförslagets ändamålsenlighet (2018/19:KU10, s. 42–43).

Svenskt Näringsliv gör en liknande uppdelning över Lagrådets allvarliga kritik där de fann att de vanligaste kritikgrunderna var brister i tillämpningen och ändamålsenligheten av lagförslag. Konflikt gentemot övrig rättsordning och otillräcklig beredning var även de frekvent återkommande kritikgrunder (Grén, 2018, s. 8–10, 20–21).

2.2.3 Följer regeringar kritiken?

Därutöver undersökte Konstitutionsutskottet i vilken mån regeringar hörsammar Lagrådets kritik. De fann att i 74 % av alla fall har regeringen valt att följa Lagrådets synpunkter, i 20 % av fallen har regeringen delvist följt Lagrådets synpunkter och i 6 % av alla fall har regeringen inte följt Lagrådets synpunkter alls (2018/19:KU10, s. 45–46).

Därmed visar Konstitutionsutskottets granskning att Lagrådets ståndpunkter i hög grad hörsammas när samtlig kritik jämkas. Konstitutionsutskottet utvecklade dock sin undersökning genom att åtskilja den allvarliga kritiken. Bland denna var det betydligt vanligare för regeringarna att inte hörsamma Lagrådet. Av de 52 lagförslag som Konstitutionsutskottet ansåg var allvarligt kritiserade följde, eller i huvudsak följde, regeringar kritiken enbart i 31 % av fallen. I hela 48 % av de allvarligt kritiserade lagförslagen negligerades kritiken fullständigt. I de flesta fall där regeringar valt att bortse från Lagrådets synpunkter rådde kritiken rättssäkerhet eller lagförslaget ändamålsenlighet (2018/19:KU10, s. 46–47).

Utöver dessa kvantitativa studier avhandlas Lagrådet frekvent på *Svensk Juristtidning* och *Förvaltningsrättslig Tidskrift*.

Bertil Bengtsson, professor och före detta justitieråd, lyfter tre skäl till att regeringar inte följer Lagrådets kritik; juridiska, arbetstekniska och politiska. Det juridiska skälet beror på att departementets jurister helt enkelt inte är eniga med Lagrådet om dess slutsatser. Detta är särskilt vanligt bland mer nischad lagstiftning där departementen kan anse sig själva vara mer kunniga än Lagrådet (Bengtsson 2009, s. 231–232).

Det andra vanliga skälet till att regeringar inte följer Lagrådets kritik är det arbetstekniska, där departementen anser att de saknar tid och resurser att utföra de förändringar som efterfrågats av Lagrådet. Ofta sker detta på grund av en vilja att uppfylla någon politiskt motiverad tidtabell (Bengtsson 2009, s. 232–233).

Den tredje förklaringen till varför Lagrådets åsikter ej hörsammas är politiska anledningar, vilket helt enkelt är att hörsammandet av Lagrådets åsikter står i motsättning till regeringens politiska mål. Särskilt betydelsefullt blir detta när Lagrådet avstyrker en hel lag, eller väsentliga delar av denna, då detta lämnar få andra utvägar för en regering som vill följa Lagrådet än att dra tillbaka lagförslaget helt (Bengtsson 2009, s. 235–236).

Olle Abrahamsson, tidigare rättschef vid Justitiedepartementet för ett liknande resonemang över vilka anledningar regeringar kan ha för att åsidosätta kritik från Lagrådet. Där lyfter han att Lagrådet i allt större utsträckning identifierar betydande brister i lagrådsremisser, samt att dessa enbart åtföljs i hälften av fallen. Detta begränsade hörsammande av Lagrådets kritik förklaras med två breda tendenser i lagstiftningen; ökad symbolisk lagstiftning och en förhastad beredning av lagförslag (Abrahamsson 2003, s. 7, 11).

Abrahamsson lyfter, med en grund i egna erfarenheter, ett starkt politiskt tryck på att stifta lagar vars praktiska betydelse är att betrakta som minimal. När Lagrådet riktar kritik mot lagstiftning vars betydelse i första hand är symbolisk är även viljan att tillgodose kritiken begränsad, då intresset av god juridisk kvalitet i bästa fall är sekundär (Abrahamsson 2003, s. 10–11). Denna symboliska form av lagstiftning

lyfts även av Bengtsson, i en diskussion om att regeringar ofta bemöter juridisk kritik med värderingsmässiga hänsyn, då mottagarna för argumentationen i många fall är juridiskt okunniga riksdagsledamöter och journalister (Bengtsson 2009, s. 217).

Den förhastade beredningen av lagförslag menar Abrahamsson har kommit som ett resultat av ett allt snabbare lagstiftningstempo. I sin tur menar han att det lett till att det partistrategiska intresset av att tillgodose tillfälliga samhällsopinioner allt oftare kolliderar med intresset av god lagstiftningskvalité. När dessa intressen kolliderar menar han att politik i regel alltid ges företräde framför kvalité. Därmed menar Abrahamsson att regeringar väljer att inte åtfölja Lagrådets kritik i den mån detta skulle vara alltför krävande i tid och resurser, och följaktligen hamna i konflikt med partistrategiska överväganden (Abrahamsson 2003, s. 7–8).

Avslutningsvis lyfter Abrahamsson den något överraskande slutsatsen att inte ens när Lagrådets kritik gäller ett lagförslags grundlagsenlighet är det säkert att den åtföljs. Abrahamsson lyfter två exempel där Lagrådet funnit ett lagförslag oförenligt med de svenska grundlagarna men där regeringen ändå gått vidare med lagförslaget; förslaget om att ge regeringar möjlighet att förelägga kommuner att införa bostadsförmedlingar samt registreringen av landets samtliga hundar och hundägare (Abrahamsson 2003, s. 11–12). Bengtsson menar att den låga följsamheten till kritik rörande ett lagförslags förhållande till grundlag beror på den svaga lagprövningsrätten i Sverige. Detta innebär att det finns marginal för politiker att stifta lagar med tveksam grundlagsenlighet. Regeringar är emellertid, åtminstone i retoriken, väldigt måna om att deras lagstiftning är otvetydigt grundlagsenlig vilket tydligt återspeglas i hur de svarar på denna kritik i propositionerna (Bengtsson 2009, s. 237).

En avslutande viktig faktor som bör belysas är skillnader mellan olika departement och lagstiftningsområden. Tidigare lagrådsledamot Rune Lavin lyfter att det finns en betydande skillnad mellan olika departement i deras följsamhet till Lagrådets kritik, där han menar att Justitiedepartementet och Finansdepartementet i regel är klart mer benägna att följa kritiken. Dock noterar han att Finansdepartementets följsamhet inte sträcker sig till finans- och bostadsområdet där även de ofta bortser från Lagrådets synpunkter. Rörande övriga departement menar Lavin att målet med lagstiftningen förefaller att vara att framkalla effektiva politiska lösningar utan betydande hänsyn till hur förslaget förhåller sig till juridiska kvalitéer som rättssäkerhet, grundlagsenlighet eller hantverkskvalité (Lavin 2003, s. 4–5).

3 Teori

I detta kapitel introduceras i avsnitt 3.1 begreppet judikalisering och i avsnitt 3.2 den statsvetenskapliga teoribildningen rörande politiskt användande av expertkunskap. I avsnitt 3.3 presenteras studiens teoretiska ramverk.

3.1 Juridikens inflytande över politiken

Det ökande juridiska inflytandet över politiken har under 2000-talet växt till ett allt mer omdebatterat ämne inom såväl statsvetenskapen som juridiken och har kommit att kallas judikalisering. Begreppet hänvisar, i vid mening, till företeelsen att politisk makt förskjuts mot jurister (Johansson 2011, s. 40). Oftast används dock begreppet i relation till det specifika fenomenet ökad domstolsmakt där domstolar i allt högre grad fattar politiska beslut. Detta har inneburit att det har skett ett betydande maktskifte från nationella parlament till domstolsväsendet vilket Hirschl menar är en av de mest betydelsefulla utvecklingarna i modern tid (Hirschl 2008, s. 119–123).

Sverige är något sena att ansluta sig till denna globala trend, vilket bland annat tydligt går att se i en svag rättslig förhandsgranskning, där Lagrådet saknar sanktionerande befogenheter, samtidigt som domstolsväsendets lagprövningsrätt är mycket begränsad (Peczenik 1999, s. 8–10). Efter 1974 års regeringsform har detta dock förändrats i och med ett mentalt skifte bland politiker och jurister i samklang med ett institutionellt stärkande av domstolsväsendets makt (Matsson 2014, s. 588–590; Nergelius 1999, s. 56).

Fenomenet har därmed främst granskats ur ett domstolsperspektiv och litteraturen angående judikalisering har således betraktat Lagrådet som en förlängning av domstolsmakten (se t.ex. Holmström 1994, s. 160, Nergelius 1999, s. 70). Detta menar jag utgör en tydlig begränsning i förståelsen för Lagrådets inflytande, en begränsning denna uppsats söker överkomma med hjälp av teori om politikernas användande av expertkunskap.

3.2 Regeringars användande av expertkunskap

I syfte att förstå Lagrådets inflytande över lagstiftningsprocessen och i vilken mån dess synpunkter beaktas av regeringar kommer vägledning tas av den teoretiska litteraturen om partiernas beslutsfattande. Följaktligen antas regeringar agera efter liknande mål och kalkyler som politiska partier.

Uppsatsen kommer ta stöd i den rationalistiskt inspirerade litteraturen som utgår ifrån att politiska beslut tas för att maximera måluppfyllelse. I policyprocessen är det dock inte alltid självklart att det huvudsakliga målet är att förbättra utfall utan beslut kan även fattas för att nå en uppsjö andra politiska mål. För partier antas oftast dessa mål vara saker som policyförverkligande, röstmaximering, intern partisammanhållning och maximerande av parlamentarisk makt (se t.ex. Müller & Strøm 2010, s. 5–8; Pfeffer 1981, s. 142; Sjöblom 1968, s. 74). Således finns det i policyprocessen en ständigt återkommande avvägning mellan partistrategiska och instrumentella intressen (Oh & Rich 1996, s. 6).

För att förstå hur denna avvägning går till går det att finna stor inspiration i det bredare forskningsfältet politiskt användande av expertkunskap. Det första som bör nämnas är den breda samsynen om att den rent policy-instrumentella användningen av expertis är kraftigt begränsad av andra intressen (se t.ex. Boswell 2009, s. 234; Pfeffer 1981, s. 143; Wollman 2016, s. 448–449). Därmed antas expertkunskap inte enbart användas för att instrumentellt förbättra utfall, utan även för att hjälpa politiker nå andra strategiska mål. Ibland, men inte alltid, kan dessa intressen sammanfalla, särskilt i de fall där politiker tror sig i hög grad bli bedömda av väljarkåren efter utfallet av deras policy (Boswell 2009, s. 235–236). Förvaltningsforskaren Robert F. Rich beskriver det som att politiker och myndigheter använder expertkunskap instrumentellt i den mån det inte kränker organisatoriska intressen (Rich 1975, s. 243).

Utöver det finns det en rad begränsande faktorer för användandet av expertkunskap. En särskilt intressant faktor som lyfts av Wollman är att inflytandet av expertkunskap ofta är begränsat i politiskt viktiga frågor. Anledningen till detta är att ju viktigare frågan är, desto större risk är det att strategiska och ideologiska intressen väger tyngre än instrumentell expertkunskap (Wollman 2016, s. 449). Därmed tycks Carol H. Weiss ha starkt stöd för sin politiska modell av expertkunskap, där expertisen är klart underordnad politiska intressen (Weiss 1979, s. 429). Boswell uttrycker det som att politiker använder expertis instrumentellt i de fall de tror sig kunna härleda legitimitet från lagstiftningens praktiska konsekvenser, när de tror att de kan nå de önskvärda resultaten och när de tror att allmänheten kommer se förändringarna som ett resultat av deras policy. Annars menar Boswell att politiker prioriterar andra intressen (Boswell 2009, s. 234).

Dessa studier kan dock inte ge något entydigt svar på hur avvägningen mellan partistrategiska intressen och instrumentell output sker. Istället lyfts hur denna avvägning skiljer sig beroende på egenskaperna av olika lagstiftningsfrågor och policyområden (se t.ex. Boswell 2009, s. 235–240; Oh & Rich 1996, s. 29).

Vidare har nyinstitutionellt inspirerade forskare studerat hur användandet av expertkunskap skiljer sig åt beroende av hur väljarkåren bedömer olika policyområden. Med en grund i *visibility*, det vill säga hur observerbar ett policyområdes påverkan på samhället är, och *attribution*, vilket beskriver i vilken mån förändringar i verkligheten tillskrivs politiskt handlande, förklarar Boswell hur expertkunskap kan få stort inflytande i vissa policyområden, men nästintill inget alls i andra (Boswell 2009, s. 238).

Radaelli tar en liknande ansats då han söker förklara varför inflytandet av expertorganisationer i EU skiljer sig mellan unionens olika policyområden. Detta

gör han utefter ett teoretiskt ramverk som likt Boswells bygger på att ju mindre påtagliga effekter lagstiftning får på ett område desto mindre inverkan får expertis och forskning. Detta kompletterar han sedan med graden av ovisshet i policyproblemet, där han menar att ju mer osäkert ett policyproblem är desto större inflytande får teknisk expertis (Radaelli 1999, s. 762–764).

Denna genomgång av forskningsfältet kan sammanfattas som att politikernas användande av expertkunskap är betydligt mer mångfacetterat än att enbart användas för att förbättra policy. Istället görs det i policyskapande avvägningar mellan strategiska intressen och utfall. Dessa avvägningar beror i sin tur på karaktären av det specifika fallet, vilket i bred grad styrs av vilket policyområde ärendet tillhör och typen av expertis.

3.3 Teoretiskt ramverk: Expertkunskap för att förstå juridiskt inflytande

För att översätta den teoretiska diskussionen ovan till det aktuella fallet tas den rationalistiska ansatsen att regeringars följsamhet till Lagrådets synpunkter bygger på rationella avvägningar mellan för- och nackdelar. Föga förvånande antas regeringar således följa, eller inte följa, kritiken beroende på vad som bäst kan tillgodose regeringarnas mål, vad dessa än må vara. Därmed antas Lagrådets, och juridikens i stort, inflytande över politiken styras av avväganden mellan å ena sidan politiska hänsyn å andra sidan juridiska intressen och expertkunskap.

I uppsatsen antas dessa överväganden skilja sig mellan olika policyområden beroende på hur synbara och påtagliga effekterna av lagstiftningen är, hur medborgare utvärderar regeringens politik samt i vilken mån området präglas av moraliska och symboliska värden.

Därutöver förmodas olika kritikgrunder väga olika tungt, och föranleda olika responser från regeringen. Detta på grund av att kritik gentemot ett lagförslags grundlagsenlighet torde väga tyngre än kritik gentemot ett lagförslags ändamålsenlighet. Vidare antas följsamheten till olika kritikgrunder variera beroende på hur tid- och resurskrävande det är att tillgodose kritiken, samt ifall regeringen framför lagen för dess praktiska eller symboliska innebörd.

4 Metod och material

I detta avsnitt kommer uppsatsens metod och materialinsamling diskuteras. Inledningsvis sker i avsnitt 4.1 en kort redogörelse för studiens forskningsdesign. Därefter, i avsnitt 4.2 kommer metoden för insamling av kritiserade lagförslag presenteras. Efter detta följer i avsnitt 4.3 en redovisning för den kodning, kategorisering och bedömning av lagförslag och lagrådsyttranden som har gjorts i uppsatsen. I avsnitt 4.4 kommer det avslutningsvis föras en metodologisk diskussion av studiens utgångspunkter, överväganden och ställningstaganden.

4.1 Forskningsdesign

Studien är upplagd som en kvantitativ undersökning av regeringars hörsamhet till allvarlig kritik riktad från Lagrådet och hur detta varierar beroende på policyområde och kritikgrund.

Studien är därmed vid första anblick en deskriptiv undersökning. Dock, genom tydliga kategoriseringar och generella ambitioner ses de deskriptiva slutsatserna snarare som medel för förklarande slutsatser än ett mål i sig självt (se t.ex. Teorell & Svensson 2019, s. 23). Eftersom det saknas analytiska ramverk som kan förklara juridiskt inflytande över lagstiftningsprocessen är de teoretiska ambitionerna teoriutvecklande. Dessa resultat är emellertid att betrakta som tentativa i bästa fall då ytterligare underlag krävs för skapandet av en fullständig analysram. Följaktligen är studien teoriutvecklande i ambitionen, om än något mer teorikonsumerande i praktiken (se t.ex. Esaiasson 2012, 41–42).

4.2 Inkluderade lagrådsyttranden

Fyra regeringar är representerade i uppsatsen, Persson (1996–2006), Reinfeldt I (2006–2010), Reinfeldt II (2010–2014) och Löfven I (2014–2018). Urvalet av regeringar är gjort för att skapa ett så representativt urval som möjligt för att på så vis stärka de empiriska generaliseringsmöjligheterna (se t.ex. Esaiasson 2012, s. 156–158). Därmed har två borgerliga och två socialdemokratiska regeringar inkluderats. Vidare är urvalet utformat för att maximera antalet regeringschefer, där den nuvarande Löfven II exkluderats till förmån för regeringen Persson. Av praktiska skäl har det inte varit möjligt att inkludera ytterligare en borgerlig regeringschef, Bildt 1991–1994. Detta på grund av ett intresse att hålla

undersökningen så nutida som möjligt med anledning av förändringar i såväl regeringars som Lagrådets agerande.

För att kunna undersöka både skillnader mellan, och inom, regeringsperioder har jag valt att inkludera lagförslag från varje regeringsperiods andra, och fjärde, riksmöte. Ett undantag behövdes dock göras för fallet Persson då regeringen aldrig avgick och ombildades mellan valen, således är hela regeringstiden en sammanhängande regeringsperiod. För att göra regeringen jämförbar med de andra fallen har regeringen behandlats som om den avgick och ombildades i samband med riksdagsvalet 2002. Därmed ses riksmöte 03/04 som regeringens andra riksmöte och 05/06 som dess fjärde.

I syfte att identifiera kritiserade lagförslag har samtliga lagrådsyttranden utförda under den undersökta perioden samlats in. Avgränsningen av vilka förslag som tillhör vilket riksmöte har gjorts efter under vilket riksmöte lagrådsremissen skickats till Lagrådet.

4.2.1 Identifiering av allvarlig kritik

Därefter har Lagrådets yttranden undersökts i syfte att identifiera de allvarligt kritiserade förslagen, där det gängse uttrycket för Lagrådets allvarligaste kritik är att de *avstyrker* förslaget. Detta är något som tydligt tar sig uttryck i Lagrådets yttranden (se t.ex. Lagrådets yttrande 2008-06-17, s. 17–18 & 2017-09-08, s. 4). Vikten av den specifika frasen avstyrka framhålls även av tidigare lagrådsledamot Rune Lavin som i *Förvaltningsrättslig Tidskrift* skriver: ”Om man inte i klartext skriver ’avstyrker’ är det lätt att yttrandets innebörd inte når fram på rätt sätt.” (Lavin 2003, s. 62–63). Till detta lades även *inte tillstyrka* till som ett liktydigt uttryck, då det i Lagrådets yttranden tydligt framgår att Lagrådet använder begreppen synonymt (se t.ex. Lagrådets yttrande 2003-12-04, s. 7–8, 10 & 2018-03-21, s. 3). Denna bild av avstyrkandet som det huvudsakliga uttrycket för allvarlig kritik, och den synonyma betydelsen av att inte tillstyrka, delas även av Konstitutionsutskottet i deras undersökning (2018/19:KU10, s. 23, 44).

För att identifiera de allvarligast kritiserade lagförslagen har det därmed gjorts en mekanisk genomgång efter nyckelordet ’styrk’ i samtliga lagrådsyttranden. Valet av bokstavskombinationen ’styrk’ är gjord för att det samlar in samtliga variationer och ändelser av att avstyrka eller inte tillstyrka. Ifall nyckelorden uppträder i kontexten av att Lagrådet avstyrker ett lagförslag har detta kodifierats som allvarlig kritik.

Som ett sista steg gjordes ytterligare en undersökning för att samla in de undantagsfall där Lagrådet riktat allvarlig kritik utan att använda uttrycken avstyrka eller inte tillstyrka. Därmed, via textanalysprogram, gjordes en undersökning efter ytterligare fraser som ofta uppträder i samband med allvarlig kritik. I skapandet av nyckelorden nedan har inspiration tagits av den studie Grén utfört på uppdrag av *Svenskt Näringsliv* (Grén 2019, s. 22). Dock har vissa modifieringar gjorts, däribland omformuleringar av fraser för att inkludera fler böjningar och ändelser, inkluderingen av nyckelordet *rättssäkerhet* och exkluderingen av vissa nyckelord som enligt denna uppsats inte är att betrakta som allvarlig kritik.

Den samling nyckelord som använts är *grund för* (som i t.ex. inte till grund för lagstiftning), *accept* (som i t.ex. oacceptabel/inte acceptabel, kan inte acceptera), *tillräcklig* (som i t.ex. otillräcklig, inte tillräcklig), *bristfällig*, *fullständig* (som i t.ex. ofullständig, inte fullständig), *brist* (som i t.ex. bristande, brister), *proportionerlig* (som i t.ex. oproportionerlig, inte proportionerlig), *problematis*k och *rättssäkerhet*.

Därefter gjordes det ytterligare en genomläsning av det material där nyckelorden ovan förekommit. För att kritiken ska anses liktydig med avstyrkandet har enbart lagförslag där Lagrådet uttryckligen uppmanar regeringen att dra tillbaka lagstiftningen inkluderats. Följaktligen har fall där Lagrådet använt uttryck som att de *starkt ifrågasätter*, eller *starkt kritiserar*, ett lagförslag inte inkluderats om inte detta åtföljs av ett avstyrkande.

Under denna andra genomgång uppmärksammades att det enbart i ett fåtal fall användes andra uttryck än avstyrkandet när Lagrådet menar att regeringen inte bör gå vidare med ett lagförslag. I de fall detta skett har Lagrådet använt formuleringar i stil med ”Lagrådsremissen kan därför inte ligga till grund för lagstiftning” (Lagrådets yttrande 2016-04-12, s. 4) eller ”...de remitterade förslagen är inte ägnade att läggas till grund för lagstiftning” (Lagrådets yttrande 2018-03-02, s. 9).

4.3 Kodningen av de kritiserade lagförslagen

4.3.1 Uppdelning i kritikgrunder

Med en grund i de kategoriseringar av kritik som framlagts i avsnitt 2.2.2, i kombination med Lagrådets granskningsområden som de beskrivs i 8 kap 22 § 2 st. RF, kommer detta avsnitt presentera den indelning i 7 kritikgrunder som gjorts i arbetet.

De första två kritikkategorierna är *konflikt grundlag* och *konflikt EU-rätt*, vilka bygger på den första punkten i 8 kap. 22 § 2 st. RF som behandlar kritik mot högre norm.

Den tredje punkten är kritik gentemot de fri- och rättigheter som stipuleras i Europakonventionen. Vid första anblick kan denna kritikgrund antas överlappa med *konflikt grundlag* på grund av likheten med fri- och rättighetsbestämmelserna i 2 kap. RF. Dock har Lagrådet i samtliga undersökta fall varit tydliga ifall de kritiserar ett lagförslag med hänvisning till Europakonventionen eller det andra kapitlet i Regeringsformen.

Den fjärde kritikgrunden är *bristande ändamålsenlighet*, vilken korresponderar direkt med punkt 4 i 8 kap. 22 § 2 st. RF. Till denna kategori har det även jämkats kritik mot ett lagförslags tillämpbarhet, vilken korresponderar till den femte punkten i samma paragraf och stycke. Detta på grund av att kritikgrunderna är svåra att skilja på samt att dessa antas föranleda liknande responser från regeringen.

Den femte kritikgrunden är *bristande rättssäkerhet*, vilket även den korresponderar direkt till en punkt i 8 kap. 22 § 2 st. RF, punkt 3. På grund av att legalitets-, proportionalitets- och förutsebarhetsprincipen är beståndsdelar i den bredare rättssäkerhetsprincipen inkluderas även dessa här (Jareborg 2001, s. 57, 70). Vidare inkluderas även kritik med hänvisning till principen om dubbel straffbarhet, vilken är en allmänrättslig princip om att för ett brott ska vara straffbart i ett annat land än det begicks måste det vara straffbart i bägge länder. Detta på grund av den nära koppling till rättssäkerhetsprincipen (Linderfalk 2020, s. 40–41).

Den sjätte kritikgrunden som ingår i studien är *bristande beredning*. Kritikgrunden förekommer inte direkt i någon av punkterna i 8 kap. 22 § RF, utan är istället kopplad till beredningskraven i 7 kap. 22 § RF. Under denna kategori har utöver kritik mot remissförfarandet även kritik mot bristande analys och undersökning i allmänhet inkluderats. Beslutet att jämka dessa typer av kritik är taget av två skäl. För det första är brister i remissförfarandet och brister i beredningen likartade kritikgrunder, och kan därmed antas föranleda likartade responser från regeringen. För det andra har beslutet tagits för att stärka studiens reliabilitet då det inte alltid är enkelt att skilja kritikgrunderna åt i bedömningen.

Den sjunde kritikgrunden är *bristande lagstiftningskvalité* som är ämnad att fånga kritik mot det juridiska hantverket i ett lagförslag. Här inkluderas otydligt formulerad lagtext, felaktig juridisk placering av lagtext och inkonsekvens gentemot sidoordnad lag.

I flera av fallen där Lagrådet avstyrker ett lagförslag förekommer flera kritikgrunder. I de fallen sker ingen bedömning över vilken kritikgrund som väger tyngst, utan istället kommer samtliga kritikgrunder noteras. Dock är enbart kritik som direkt är kopplat till ett avstyrkande inkluderat.

Vidare undersöks enbart den manifesta kritiken, det vill säga den kritik som tydligt och ordagrant framgår i yttrandet. Detta innebär emellertid inga problem för denna undersökning. Som tidigare lagrådsledamot Rune Lavin framför i *Förvaltningsrättslig Tidskrift* har Lagrådet ett intresse av att uttrycka sig i tydligare och mer tillspetsade ordalag än vad som är brukligt i andra rättsliga sammanhang. Detta för att kritiken, dess innebörd och dess allvar tydligt ska framkomma för regering och riksdag (Lavin 2003, s. 61–63). Detta gör även att kritiken blir lättåtkomlig för såväl journalister som akademiker.

I Figur 1 på nästföljande sida återfinns en redogörelse för kritikgrunderna, dess indikatorer och exempel.

<i>Kategori</i>	<i>Indikatorer</i>	<i>Exempel</i>
<i>Konflikt grundlag</i>	Direkt hänvisning till svensk grundlag.	”Enligt Lagrådets mening måste det starkt ifrågasättas ifall utformningen av kvalifikationsregeln i andra stycket uppfyller kravet i 2 kap. 20 § Regeringsformen” (prop. 2017/18:176, s. 41).
<i>Konflikt EU-rätt</i>	Hänvisning till EU-lag, direktiv, eller domslut i EU-domstolen.	”Det som föreslås [...] saknar stöd i direktivet och EU:s dataskyddsförordning.” (prop. 2017/18:232, s. 135–136).
<i>Konflikt Europakonventionen</i>	Hänvisning till grundlagsskyddade rättigheter i Europakonventionen.	”De argument som anförs [...] att transporttillägg inte ska anses utgöra ett straff enligt Europakonventionen är enligt Lagrådets mening inte övertygande.” (prop. 2017/18:16, s. 65).
<i>Bristande ändamålsenlighet</i>	Tydligt påstående att lagförslaget inte kan tillgodose de syften regeringen angett i lagrådsremissen alternativt att tillämpningen av förslaget medför betydande problem.	”Sammanfattningsvis finner Lagrådet att förslaget inte kan förväntas tillgodose ett av de angivna syftena” (prop. 2017/18:288, s. 48).
<i>Bristande rättssäkerhet</i>	Direkt hänvisning till rättssäkerhet, förutsebarhet, legalitet, proportionalitet, dubbelstraffbarhet eller på annat tydligt sätt uppmärksammat rättssäkerhetsproblem.	”Enligt Lagrådets mening uppfyller förslagen inte de krav på förutsebarhet som ska ställas.” (prop. 2017/18:177, s. 132).
<i>Bristande beredning</i>	Antingen kritik mot brister i remissförfarandet eller kritik mot analys, efterforskning eller undersökning.	”Förslagen kan inte läggas till grund för lagstiftning utan ytterligare beredning” (prop. 2013/14:127, s. 151).
<i>Bristande lagstiftningskvalité.</i>	Dåligt eller otydligt formulerad lagtext, felplacerad lagtext eller inkonsekvens mot sidoordnad lag.	”Sammantaget anser Lagrådet att sådana invändningar av systematiskt slag kan riktas mot förslagets uppbyggnad och dess innehåll att Lagrådet [...] avstyrker att det nu framlagda förslaget läggs till grund för lagstiftning.” (prop. 2013/14:41, s. 67).

Figur 1: Kritikgrunder

4.3.2 Kategorisering av policyområden

Därefter har samtliga lagförslag kategoriserats efter policyområde. I indelningen har Boswell utgjort en inspirationskälla (Boswell 2009, s. 238) i kombination med den enkla principen att inkludera de områden som uppenbarat sig. De policyområden som ingår i studien är: 1) Brott och straff. 2) Välfärd, utbildning och folkhälsa. 3) Ekonomiska regelverk. 4) Miljöfrågor. 5) Migration. 6) Införlivande av EU-rätt. 7) Rättighetsskydd.

Samtliga lagförslag kategoriserades enligt ett, och enbart ett, policyområde vilket i majoriteten av fallen var ett tämligen oproblematiskt förfarande. I vissa undantagsfall, till exempel proposition 2017/18:169 *Stärkt rättssäkerhet vid genomförande av särskilda befogenheter på särskilda ungdomshem och LVM-hem*, hamnade dock lagstiftningen mellan två policyområden, i detta fall välfärdspolitik och brott och straff. I dessa fall togs vägledning av vilket departement som berett ärendet. I detta fall tillhörde frågan Socialdepartementet, och inte Justitiedepartementet, och därmed kategoriserades frågan som välfärdspolitik.

Vidare är kategorin införlivande av EU-rätt något av en unik kategori. Detta eftersom den inte går att betrakta fullt ut som ett eget policyområde, och därutöver behandlar lagstiftningen ofta även övriga områden. Trots detta har valet gjorts att inkludera denna som en egen kategori, då jag menar att området fungerar unikt i förhållande till övriga policyområden. Detta för att regeringen i huvudsak är ansvariga inför EU-kommissionen i dess implementering av direktiven, och inte den svenska väljarkåren. Det innebär även att de lagförslag som både berör införlivande av EU-rätt och något annat policyområde enbart kategoriseras som införlivande av EU-rätt då det specifika området antas ha en sekundär betydelse.

Därutöver fanns det tre lagförslag som inte enkelt kunde indelas i någon befintlig kategori, proposition 2007/08:38 *Sekretess för uppgifter på de s.k. tsunamibanden*, proposition 2011/12:121 *Leveransplikt för elektroniskt innehåll* och proposition 2003/04:160 *Fortsatt arbete för en säker vägtrafik*. För att inte urvattna kategorierna med lagförslag med tveksam tillhörighet skapades en övrigt-kategori som inkluderade dessa.

Det fanns även vissa kategorier där enbart ett fåtal lagförslag kunde inkluderas. I vissa fall såsom utbildningsfrågor, folkhälsa samt välfärdspolitik sammanfogades de för att öka antalet fall per kategori. Samma sak gjordes med områdena miljöfrågor och djurlagstiftning där den senare adderades till den förstnämnda. Detta skedde dock enbart om det gick att göra ett antagande om att policyområdena fungerar på liknande sätt. Eftersom detta antagande inte gick att göra gällande policyområdena migration och införlivande av EU-rätt tilläts de existera som egna kategorier trots det begränsade antalet fall.

På liknande sätt som för kritikgrunderna redovisas policyområden, dess indikator och exempel på nästföljande sida.

<i>Policyområde</i>	<i>Indikatorer</i>	<i>Exempel</i>
<i>Brott och straff</i>	Straffregler Polis Underrättelseverksamhet	Prop. 2017/18:116. En amnesti för explosiva varor Prop. 2009/10:105. Barn under 15 år som misstänks för brott
<i>Välfärd, utbildning och folkhälsa</i>	Bidrag Socialtjänst Utbildningsfrågor Apotek, medicin och sjukhus Tobaks- och alkohollagstiftning	Prop. 2015/16:71. Bidrag för glasögon till barn och unga Prop. 2013/14:112. Villkor för fristående skolor m.m.
<i>Ekonomiska regelverk</i>	Skatteregler Finansiella regelverk Redovisningsregler Skattelikhande avgifter	Prop. 2017/18:245. Nya skatteregler för företagssektorn Prop. 2007/08:16. Ändrade regler för CFC-beskattnin
<i>Miljöfrågor</i>	Utsläpp Hållbarhetsfrågor Djur och natur	Prop. 2005/06:16. Skyldighet att tillhandhålla förnybara drivmedel Prop. 2005/06:197. Skärpta djurskydds krav för minkuppfödning
<i>Migration</i>	Migrationspolitik Asylregler Gränskontroll	Prop. 2017/18:252. Ny möjlighet till uppehållstillstånd Prop. 2017/18:176. Utökade möjligheter till arbetsplatsinspektioner
<i>Införlivande av EU-rätt</i>	Inkorporering av direktiv och övriga EU-lagar.	Prop. 2011/12:25. Genomförande av det tredje körkortsdirektivet Prop. 2003/04:24. Skatteadministrativt samarbete inom EU
<i>Rättighetsskydd</i>	Diskrimineringskydd Integritetsfrågor Fri- och rättigheter Barn- och tvångsäktenskap	Prop. 2017/18:59. Ett utvidgat straffrättsligt skydd för transpersoner Prop. 2017/18:186. Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter

Figur 2: Policyområden

4.3.3 Regeringens svar

I uppsatsen görs även en bedömning ifall Lagrådets synpunkter tas i beaktning eller inte. Följaktligen delas samtliga lagförslag in i kategorierna: 1) Kritiken följs. 2) Kritiken följs delvis. 3) Kritiken följs inte. I bedömningen av regeringars följsamhet undersöks enbart efterföljandet av de avstyrkta delarna av lagförslaget, därmed behandlas ej regeringens hörsammande till den mindre allvarliga kritiken.

Regeringar anses ha följt kritiken om de: 1) Drar tillbaka lagförslaget, eller de kritiserade delarna helt. 2) Omarbetar, och förändrar, de kritiserade delarna i grunden. 3) Återremitterar förslaget till en ny, formell, beredningsprocess. Kategorin *kritiken följs delvis* är skapad för att fånga de händelser att 1) Lagrådet avstyrker flera paragrafer av ett lagförslag och regeringen följer kritiken i enstaka fall. 2) När regeringen bemöter vissa men inte alla kritikgrunder. I de fall regeringen inte alls följer den kritik som lett till att Lagrådet avstyrkt lagförslaget kategoriseras det som att regeringen inte följt Lagrådet.

Bedömningen görs i första hand efter innehållet i propositionen där såväl lagrådsremissens lagförslag som Lagrådets yttrande måste redovisas som bilaga. Vidare är regeringar tvungna att i propositionen framföra sin respons till kritiken. Detta görs inledningsvis under avsnittet *Ärendet och dess beredning*. Där förs en kortfattad redogörelse för Lagrådets synpunkter där regeringen framhäver ifall lagförslaget har blivit avstyrkt eller allvarligt kritiserat, samt i vilken mån regeringen har följt synpunkterna. I de senare substantiella avsnitten sker sedan en mer detaljerad redogörelse över regeringens beslut att följa, eller inte följa, Lagrådets synpunkter samt motiven bakom detta (Ds 1997:1, s. 97–98).

I flera fall saknas det en proposition kopplad till lagrådsremissen. Detta innebär inte per automatik att lagförslaget dragits tillbaka utan istället kan förslaget blivit inkorporerad i en annan lag. I fallet *Skattefrihet för ideell secondhandförsäljning* hade lagförslaget inkorporerats i budgetpropositionen och i fallet *Jämkning av avgift för färdiglagad mat och andra sociala tjänster inom äldre- och handikappomsorgen* hade förslaget omarbetats till en regeringsskrivelse.

I de fall där det saknas en proposition görs därmed en internetsökning i syfte att identifiera ifall lagförslaget har dragits tillbaka eller ifall lagen blivit inkorporerad i en annan. I ett enstaka fall fanns det ingen proposition, eller någon annan lättidentifierad information om vad som hänt med förslaget. Då gjordes en jämförelse mellan lagrådsremissens förslag till lagtext, Lagrådets förslag och lagens formulering i lagboken.

I samtliga fall där regeringens svar inte har gått att direkt utläsa ur propositionen har källan för den alternativa bedömningen redovisats som en fotnot i kolumnen *Följs kritiken?*

4.3.4 Avgränsade lagförslag

Som en sista avgränsning innan materialet kunde ligga till grund för analys avskildes avstyrkanden med låg, eller obefintlig, relevans för lagförslaget i sin helhet. Behovet grundar sig i det faktum att Lagrådet i majoriteten av fallen inte

avstyrker hela lagförslag, utan specifika delar eller paragrafer. Därmed finns det stor intern skillnad mellan avstyrkta lagförslag i hur betydelsefull kritiken är. Detta leder i sin tur till att det inte går att direkt jämföra lagförslag där Lagrådet avstyrkt hela förslag, och där Lagrådet avstyrker en nästintill obetydlig formulering av en enskild paragraf av ett lagförslag. Detta eftersom det föranleder vitt skilda responser från regeringen. För att exemplifiera problematiken föreslogs i proposition 2015/16:195 ett fullkomligt reviderat regelverk kring offentliga upphandlingar, med hundratals nya, eller ändrade, paragrafer. Lagrådet fann vid en genomgång att formuleringen av en enskild paragraf var så pass undermålig att denna avstyrktes (prop. 2015/16:195, s. 1076). Trots detta avstyrkande är det omöjligt att påstå att lagförslaget blev allvarligt kritiserat då paragrafen på sin höjd hade en marginell betydelse för lagförslaget i sin helhet.

Att enbart en specifik paragraf av ett lagförslag avstyrkts är emellertid inte en garanti för att kritiken är att betrakta som låg. Till exempel i proposition 2009/10:105 *Barn under 15 år som misstänks för brott* avstyrker Lagrådet enbart en enskild del av en enskild paragraf av lagförslaget, denna paragraf skulle dock ge Polismyndigheten befogenhet att tvångsvisa drogtester av barn under 15 år (2009/10:105, s. 94–95). Trots att enbart en liten del av lagförslaget avstyrktes måste ändå lagförslaget i detta fall betraktas som allvarligt kritiserat då det i lagrådsremissen framgår tydligt att detta var en central hörnsten i lagförslagets helhet (Lagrådsremiss 2010-02-11, s. 53–61).

Därmed krävde processen att avlägsna den mindre allvarliga kritiken en kvalitativ bedömning av det avstyrkta delarnas betydelse för lagförslaget i sin helhet. Bedömningen har gjorts efter kriteriet: *Kan den avstyrkta delen av lagförslaget tas bort, eller i grunden förändras, utan att förändra lagförslagets helhet, motiv eller mål?* I de fall där svaret på frågan har varit jakande har det således exkluderats från den primära undersökningen.

I syfte att stärka transparensen i min bedömning, och intersubjektiviteten i undersökningen, är de avlägsnade lagförslagen redovisade i Bilaga 2. För den intresserade läsaren går det att notera att det bland dessa, något mindre kritiserade lagförslag, uppvisas en tydlig övervikt av kritik gentemot det juridiska hantverket samt en högre följsamhet till Lagrådet än i övriga fall.

4.4 Metodologiska reflektioner

Det första som bör nämnas i en metodologisk självreflektion är den subjektivitet som kan ha påverkat uppsatsens bedömningar och kategoriseringar. Denna subjektivitet anser jag var särskilt framstående i avlägsnandet av kritik med låg betydelse. För att överkomma detta problem har dock bedömningen tydligt motiverats. Därutöver har samtliga exkluderade lagförslag redovisats i Bilaga 2. Därmed menar jag att trots att uppsatsen inte kunnat visa på en fullvärdigt objektiv bedömning på denna punkt, har detta överkommits med en stark intersubjektivitet.

Ett liknande problem uppenbarar sig i bedömningen av i vilken mån regeringar har följt Lagrådets synpunkter och vilken kritik som ska anses vara liktydig med

avstyrkandet. Där menar jag däremot att bedömningen var betydligt enklare på grund av tydliga redogörelser i lagrådsyttranden och propositioner. Trots detta fanns det självklart gråzoner även i dessa fall. I den mån en felaktig bedömning kan ha bidragit med några systematiska fel är dessa emellertid konstanta över hela undersökningen, vilket leder till att risken att detta bidragit till någon betydlig snedvridning av resultaten är små.

Därutöver bör det framläggas att samtliga lagrådsyttranden inte lästes igenom, utan nyckelord användes för att identifiera kritiserade lagförslag. Detta har konsekvensen att uppsatsen inte kan påstås framställa en heltäckande bild av lagförslag som blivit allvarligt kritiserade. I den mån det finns fler lagförslag som borde ha inkluderats är sannolikheten dock stor att dessa är mycket få. Vidare finns ingen anledning att tro att detta kan ha lett till uppsatsen uppvisar några systematiska fel i regeringens följsamhet gentemot kritiken.

En ytterligare potentiell felkälla som bör belysas är att undersökningen har kodat samtliga omarbetningar av lagförslag som att regeringar har följt Lagrådets kritik. Det är emellertid inte självklart att dessa omarbetningar nödvändigtvis bättre tillgodoser Lagrådets synpunkter. Tidigare justitieråd Bengtsson framhäver att regeringar ibland utnyttjar att reviderade lagförslag i regel inte återremitteras till Lagrådet. Detta genom att omarbeta lagförslag för att symboliskt, snarare än faktiskt, tillgodose Lagrådets synpunkter (Bengtsson 2009, s. 242). Trots detta tyder även en symbolisk följsamhet på att regeringen tog kritiken på allvar vilket innebär att felkällan enbart har en begränsad effekt på uppsatsens slutsatser.

En avslutande faktor som bör nämnas är att flera lagförslag har kodats enligt flera kritikgrunder, vilket vid första anblick kan antas vara problematiskt med en grund i den metodologiska principen om ömsesidig exklusivitet. Detta har dock ingen betydande negativ effekt på studiens resultat då kategorierna inte kommer användas för några statistiska tester som skulle kunna snedvridas (jmf. Weber 1990, s. 23). Utöver det har kategoriseringen i praktiken utformats efter principen om ömsesidig exklusivitet där kodning är att betrakta som *Förekommer X?* snarare än en kategorisering (jmf. Esaiasson 2012, s. 205).

5 Resultat och analys

I detta avslutande kapitel kommer studiens resultat presenteras och analyseras. Inledningsvis, i avsnitt 5.1, diskuteras regeringarnas följsamhet till Lagrådets allvarliga kritik samt den inverkan skilda kritikgrunder och policyområden har på denna följsamhet. Denna diskussion resulterar därefter i de slutsatser som presenteras i avsnitt 5.2.

Studiens resultat är redovisade i Bilaga 1 med 4 kolumner, *Lagförslag*, *Kritikgrund*, *Policyområde* och *Följs kritiken?* Under kolumnen *Lagförslag* redovisas i regel propositionen i sin helhet. Detta eftersom Lagrådets yttrande redovisas som en bilaga till denna. I de fall ett yttrande inte går att koppla till någon proposition är istället både lagrådsremissen och lagrådsyttrandet inkluderat.

5.1 Lagrådets kritik och regeringars följsamhet

Även om uppsatsens syfte ej har varit att undersöka skillnader mellan regeringar skulle det vara ett misstag att inte uppmärksamma de resultat som uppenbarat sig. Nedan följer en tabell över antal lagrådsremitterade och avstyrkta lagförslag per år och regering som därefter kommer kommenteras.

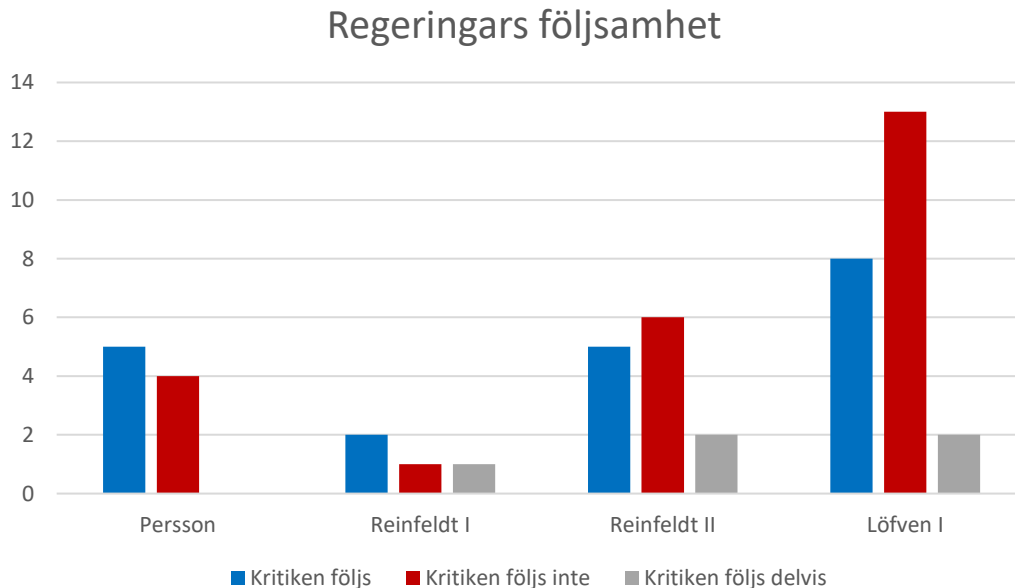
	<i>Lagrådsremitterade förslag</i>	<i>Varav avstyrkta</i>	
<i>Persson</i>			
<i>Riksmöte 03/04</i>	96	5	(5,2%)
<i>Riksmöte 05/06</i>	130	4	(3,1%)
<i>Total</i>	226	9	(3,9%)
<i>Reinfeldt I</i>			
<i>Riksmöte 07/08</i>	101	3	(2,9%)
<i>Riksmöte 09/10</i>	129	1	(0,7%)
<i>Total</i>	230	4	(1,7%)
<i>Reinfeldt II</i>			
<i>Riksmöte 11/12</i>	93	3	(3,2%)
<i>Riksmöte 13/14</i>	158	10	(6,3%)
<i>Total</i>	251	13	(5,2%)
<i>Löfven I</i>			
<i>Riksmöte 15/16</i>	140	7	(5,0%)
<i>Riksmöte 17/18</i>	192	16	(8,3%)
<i>Total</i>	332	23	(6,9%)

Figur 3: Remitterade och avstyrkta lagförslag

I Figur 3 går det att utläsa en markant ökning av antalet avstyrkta lagförslag vilket är något som även noterats av Konstitutionsutskottet. De undersökte emellertid enbart perioden 2010–2018, och drog därmed slutsatsen att utvecklingen påbörjades under regeringsperioden Löfven I (2018/19:KU10, s. 44–45). Från resultaten ovan går det däremot att utläsa att trenden inleddes redan under Reinfeldts andra mandatperiod. Det är dock värt att notera att det även skett en ökning i totala antalet föreslagna lagar under såväl Reinfeldt II som Löfven I, vilket delvis, men inte fullständigt, kan förklara den ökade kritiken.

Det är inte heller självklart att den ökade kritiken är att betrakta som ett resultat av en förändring i regeringars beteende. År 2011 skedde det ett konstitutionellt stärkande av Lagrådets ställning, då det infördes ett obligatorium att inhämta Lagrådets synpunkter (2018/19:KU10, s. 26). Samtidigt har Sverige med tiden blivit mer judikaliserat, där jurister får allt större frihet i uttolkande av lagar (Mattson 2014, s. 587). Därmed skulle en generell ökning av avstyrkta lagförslag även kunna förklaras med en förändring i Lagrådets beteende. Att bedöma i vilken mån utvecklingen beror på regeringar eller Lagrådet ligger dock utanför uppsatsens område, och jag lämnar således frågan obesvarad.

Ytterligare en intressant observation är att det för Löfven I och Reinfeldt II går att utläsa en markant skillnad mellan den andra och fjärde regeringsperioden i antal avstyrkta lagförslag, vilket inte går att observera i samma utsträckning bland övriga regeringar. Vad denna skillnad beror på är dock svårt att erinra om baserat på underlaget i denna uppsats.



Figur 4: Regeringars följsamhet till Lagrådets kritik

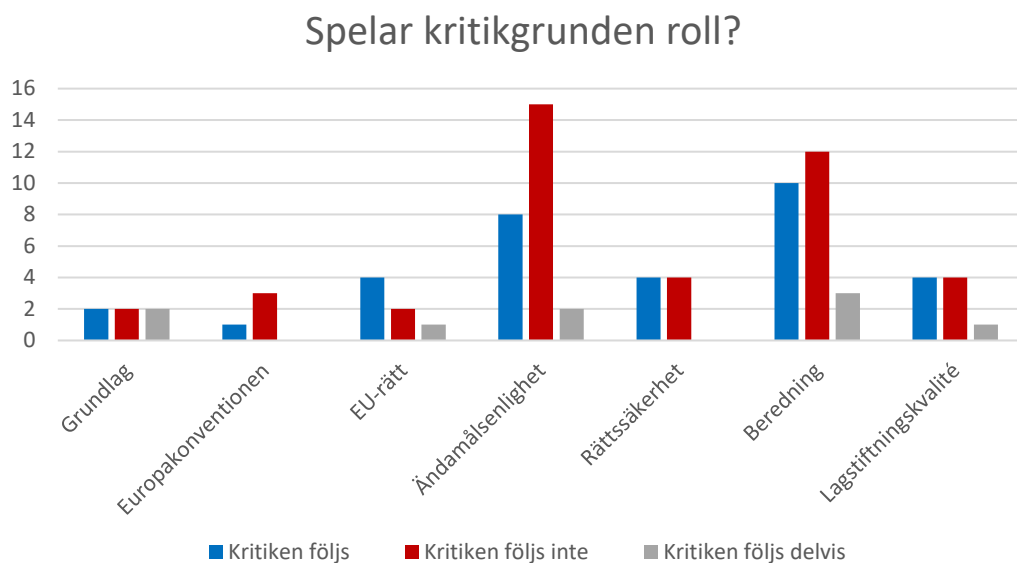
Därutöver bör regeringarnas hörsamhet gentemot Lagrådet lyftas. Av de totalt 49 förslag som blivit allvarligt kritiserade under perioden följdes kritiken i 20 fall, delvis i 5 fall och ej i 24 fall. Vidare, som Figur 4 visar, finns det en tendens att ju oftare en regering blir kritiserad av Lagrådet desto mindre är sannolikheten att de följer Lagrådets kritik. Detta tyder på att det finns skillnader mellan regeringar i hur högt de värdesätter Lagrådets synpunkter. Dessutom innebär den minskade följ-

samheten av Lagrådets kritik att det inte direkt går att se den ökade frekvensen avstyrkta lagförslag som ett uttryck för judikalisering. Trots denna minskade följsamhet har dock det totala antal lagförslag som dragits tillbaka på Lagrådets inrådan ökat, vilket tyder på en viss ökning av Lagrådets inflytande över politiken.

Det är även värt att notera den effekt den stora övervikt kritiserade lagförslag under Löfven I kan ha fått på undersökningen, då denna regerings beteende får en övervägande effekt på resultatet. Detta är särskilt betydelsefullt för policyområdet *rättighetskydd* där tre av fyra fall inträffade under regeringen Löfven I. Därmed är den empiriska generaliserbarheten för detta policyområde mycket svagt.

5.1.1 De skilda kritikgrunderna

Som det går att utläsa ur figuren nedan är två kritikgrunder särskilt vanligt förekommande när Lagrådet avstyrker lagförslag, ändamålsenlighet och beredning. Därutöver är ändamålsenligheten den kritikgrund regeringar förefaller vara minst benägna att följa.



Figur 5: Kritikgrunders påverkan

Att regeringar i så hög utsträckning tenderar att bortse från kritiken att deras lagförslag inte kan antas uppnå dess målsättningar framstår vid första anblick som en något överraskande slutsats. Det finns dock en uppsjö litteratur om politiskt beslutsfattande som driver tesen att politiska beslut inte primärt, eller åtminstone inte bara, drivs efter en vilja att skapa praktisk förändring (se t.ex. Müller & Strøm 2010, s. 5–8; Sjöblom 1968, s. 74). Detta återspeglas även i forskningsområdet politiskt användande av expertkunskap, där flera forskare menar att det instrumentella användandet av expertkunskap är sekundärt till andra intressen (se t.ex. Boswell 2009, s. 234; Pfeffer 1981, s. 143; Rich 1975, s. 243; Wollman 2016, s. 448–449).

Därmed finns det en förklaring till att regeringar inte verkar alltför brydda om det praktiska utfallet av lagstiftning i att policy oftast kan drivas av symboliska motiv (Abrahamsson 2003, s. 10–11) och att regeringar bortser från Lagrådets kritik i den mån den står i motsättning mot strategiska mål (Bengtsson 2009, s. 235). Av detta kan härledas antagandet att en möjlig förklaring till att regeringar bortser från kritik rörande ändamålsenlighet är att de har politiskt-strategiska skäl att stifta lagen, som inte direkt är kopplade till förslagets praktiska betydelse.

En intressant not här, gällande bristande ändamålsenlighet, och den symboliska förklaringen till detta, går att hitta i regeringens motivering till att de inte följde Lagrådets synpunkter rörande proposition 2017/18:177 *En ny sexualbrottslagstiftning byggd på frivillighet*. Lagförslaget blev mycket allvarligt kritiserat på grund av dess bristande ändamålsenlighet, där Lagrådet menade att lagförslagets konsekvenser för domstolsutövandet i bästa fall är oklara och i värsta fall negativa. Detta eftersom lagen riskerar att flytta fokus från den tilltalade till målsägandes beteende (prop. 2017:18/177, s. 130–131). Regeringen svarade på denna kritik genom att uttryckligen nämna lagförslagets symboliska värde, där de motiverade förslaget med att det är ämnat att sprida ett normativt budskap som i sin tur kan förändra allmänhetens synsätt och agerande (prop. 2017:18/177, s. 22). Detta kan ses som ett tecken på att symbolisk lagstiftning inte per automatik är att betrakta som överksam, även om det oftast kan antas vara fallet. Huruvida lagförslaget faktiskt har lett till någon positiv förändring och ifall regeringen huvudsakligen motiverades av altruistiska eller partistrategiska skäl ligger emellertid utanför ramen för denna uppsats.

Även gällande den andra stora kritikgrunden, bristande beredning, är följsamheten relativt låg. Detta trots att denna kritikgrund i många fall kan hörsammas utan någon substantiell förändring av lagförslaget. Åtgärden av denna punkt kräver dock oftast betydliga investeringar i tid och arbete, vilket är något som diskuteras av såväl Abrahamsson som Bengtsson. Den förstnämnda lyfter hur tillfredställande av tillfälliga samhällsopinioner oftast ges företräde framför god lagstiftningskvalité och den sistnämnda lyfter hur regeringar frekvent bortser från Lagrådets kritik ifall åtföljandet av den är alltför resurskrävande (Abrahamsson 2003, s. 8; Bengtsson 2009, s. 232–233).

På denna not bör även kritikgrunden bristande lagstiftningskvalité lyftas, där förefaller regeringar vara något mer benägna att följa Lagrådets synpunkter. Denna kritikgrund är emellertid intressant då Lagrådets åsikter ofta kan hörsammas utan varken betydande tidsmässiga ansträngningar eller någon substantiell förändring av lagen. Trots detta följer regeringar enbart Lagrådet i hälften av fallen. Den troligaste förklaringen till detta ligger i att regeringen helt enkelt inte håller med Lagrådet om dess synpunkter. Det är sannolikt inte självklart för regeringar hur de ska agera när jurister i Regeringskansliet säger en sak och jurister i Lagrådet något annat. Uppsatsens resultat tyder dock på att regeringar värdesätter den interna expertisen i Regeringskansliet mycket högt, då denna i flera fall ges företräde framför Lagrådet.

Tidigare justitieråd Bengtsson menar att denna juridiska anledning att inte följa Lagrådets kritik är särskilt vanligt förekommande bland nischade lagförslag, där departementen kan anse sig ha bättre kunskap än Lagrådet (Bengtsson 2009, s. 231–

232). Det är dock svårt att finna stöd för denna tes i studiens resultat då stora delar av de fall där regeringar bortsett från Lagrådets kvalitetskritik rör tämligen ordinära lagförslag som asylregler och vapenlagstiftning. Här ska emellertid noteras att kritik gentemot lagstiftningskvalité ofta dyker upp tillsammans med andra kritikgrunder. I de fall där kritikgrunden låg som enda grund till ett avstyrkande verkar följsamheten vara marginellt högre.

En ytterligare betraktelse som bör nämnas är att regeringar till synes inte är mer benägna att följa Lagrådets synpunkter när det gäller ett lagförslags grundlagsenlighet. På grund av det begränsade antalet fall är det dock svårt att nå säkra slutsatser i området. På grund av de demokratiska implikationerna är dessa likväl värda att belysa. I proposition 2017/18:176 *Utökade möjligheter till arbetsplatsinspektioner* föreslås att Polismyndigheten ska få utökade befogenheter att utföra inspektioner av arbetsplatser i syfte att kontrollera att personalen har rätt att arbeta i landet (prop. 2017/18:176, s. 1). Förslaget innebar att Polismyndigheten fick rätten att själva bedöma vilka verksamhetssektorer de får utföra inspektioner på. Lagrådet ifrågasatte starkt ifall detta kunde anses vara förenligt med 2 kap. 20 § RF, vars andra punkt medför att skyddet mot husrannsakan enbart får begränsas via lag (prop. 2017/18:176, s. 40–41). Regeringen svarade på kritiken med att grundvillkoren för vilka arbetsplatser som Polismyndigheten får bemyndiga sig själva att utföra inspektioner på meddelas i lag, och således är kravet i 2 kap. 20 § RF tillfredsställt (prop. 2017/18:176, s. 13).

Det andra fallet som uppmärksammats i denna undersökning är propositionen 2017/18:210 *Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan*, som innebar skapandet av ett nationellt system för avgiftsreduktion för medborgare när kommunala byggnadsnämnder överstiger tidsfristen i beslut om lov, förhandsbesked eller startbesked (prop. 2017/18:210, s. 9–11). Lagrådet avströk lagförslaget med hänvisning till 14 kap. 3 § RF. Paragrafen föreskriver att inskränkningar av den kommunala självstyrelsen måste stå i proportion till de skäl som föranlett dom. Detta var ett krav Lagrådet menade inte kunde anses uppfyllt då det både saknades ett tydligt behov för lagstiftningen och någon grundlig analys kring lagförslags proportionalitet gentemot ändamålet. Vidare ifrågasatte Lagrådet i vilken mån förslaget faktiskt kunde komma till rätta med problemet (prop. 2017/18:210, s. 41–43). Regeringen gick trots detta vidare med lagförslaget då de menade att Lagrådet både underskattat behovet av lagstiftningen och förslagets potential att komma till rätta med problemet. Därmed menade de att förslaget var förenligt med bestämmelserna i 14 kap. 3 § RF (prop. 2017/18:210, s. 12, 23–24).

En trolig förklaring till att regeringar är bekväma med att bortse från kritik rörande ett lagförslags grundlagsenlighet är att den svaga lagprövningsrätten i Sverige gör det osannolikt att en domstol faktiskt skulle åsidosätta en lag (Peczenik 1999, s. 8). Vidare har Lagrådet inte direkt påstått att ett lagförslag är grundlagsvidrigt, istället använder de formuleringar som *starkt ifrågasätter* som motiv för dess avstyrkande. Därmed går det att anta att regeringens egna jurister redan har undersökt frågan och nått slutsatsen att lagförslaget är förenligt med svensk grundlag.

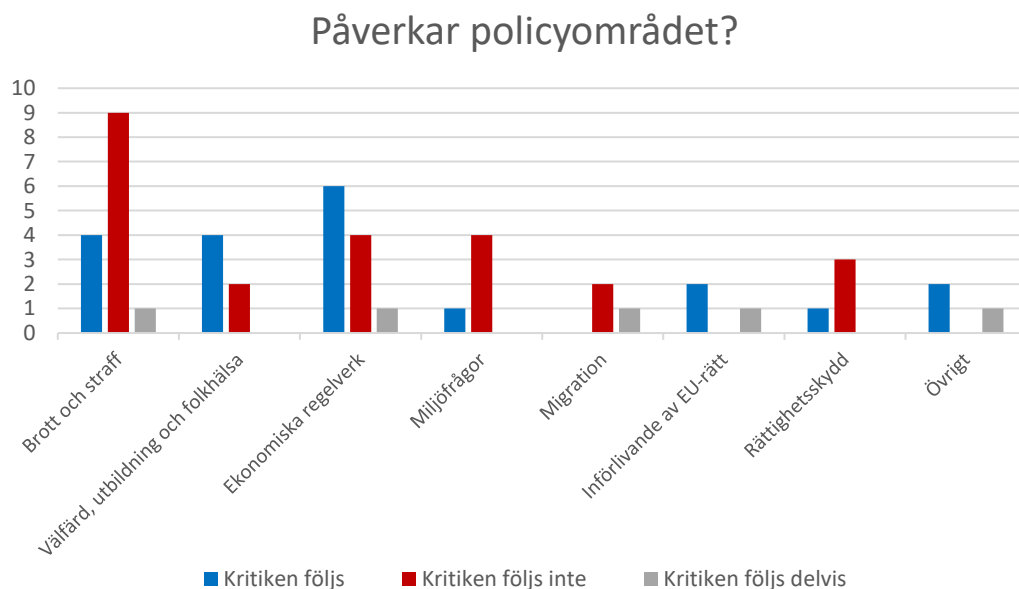
Därutöver visar resultaten på en hög grad av följsamhet rörande kritik mot ett lagförslags förenlighet med EU-rätt, och en mycket låg grad av följsamhet till kritik

rörande ett lagförslags förhållande till Europakonventionen. Detta kan troligtvis förklaras av att EU-kommissionen, ifall de anser att Sverige bryter mot EU-lag, kan lyfta ett överträdelseförfarande mot landet i EU-domstolen vilket av naturliga skäl är något regeringar vill undvika. Att regeringar är mindre benägna att följa kritik med hänvisning till Europakonventionen kan förklaras med att sannolikheten att hållas ansvarig för övertramp är något lägre och sanktionsmöjligheterna är färre.

Gällande den sista kritikgrunden, bristande rättssäkerhet, går det att utläsa en tendens att flera kritiserade fall rörde starkt moraliskt betonade områden såsom skydd mot barn- och tvångsåktenskap, pedofili samt samtyckeslagstiftning. Vidare tyder resultaten på att följsamheten är lägre i dessa fall än i de mindre moraliskt betonade områdena, dock är inte antalet fall tillräckligt stort för detta ska anses vara någon säker slutsats. Det ger likväl en fingervisning om att lagstiftningens substans och policyområde påverkar regeringens följsamhet vilket kommer vidareutvecklas i följande avsnitt.

5.1.2 Policyområden

Figur 6 nedan visar att även vilket policyområde lagstiftningen tillhör förefaller påverka följsamheten till Lagrådets kritik. I den undersökta perioden har två policyområden blivit särskilt ofta kritiserade, ekonomiska regelverk samt brott och straff, där Lagrådets kritik vanligen beaktas i den förstnämnda kategorin medan en motsatt tendens går att uppvisa i den sistnämnda.



Figur 6: Skillnader mellan policyområden

Den stora följsamheten till Lagrådets kritik under policyområdet ekonomiska regelverk tyder på att expertkunskap värderas högt i detta område, vilket knappast kan anses vara förvånande. Detta på grund av att lagstiftning både får en tydlig och märkbar effekt för individer samt att det i bred omfattning saknas såväl medialt intresse som starkt moraliskt värde för väljarna. Detta resonemang gäller givetvis

inte de mer omfattande förändringarna av den svenska ekonomin som föreslås i budgetpropositionen, dessa behandlas dock sällan av Lagrådet och är därmed inte med i undersökningen.

Det omvända gäller brott och straff som är ett policyområde med stort symboliskt värde med få påtagliga effekter för majoriteten av väljarkåren. Dessutom har kriminallagstiftning ett stort politiskt värde och tar en betydande plats i såväl media som i partiets marknadsföring.

Skillnaden i värdering av expertkunskap kan förklaras av hur regeringar tror att väljarkåren kommer bedöma dess lagstiftning. I opolitiserade områden med få ideologiska hänsyn värderas policy företrädesvis efter praktiskt utfall och i moraliskt präglade områden värderas istället signalpolitiska och symboliska värden. Av naturliga skäl är värdet av expertkunskap mycket begränsat i det sistnämnda (Radaelli 1999, s. 762–764; Wollman 2016, s. 449). Att ekonomiska regelverk är ett område som värderas utifrån utfall och inte symbolik är en föga förvånande insikt, likaså att brott och straff är ett område som präglas av högt symboliskt, och ett något mindre instrumentellt, värde.

Detta är särskilt intressant då samtliga lagförslag som frambringats under kategorin brott och straff naturligtvis har beretts av Justitiedepartementet, vilket är det departement som tidigare lagrådsledamot Lavin 2003 framhävde var det departement som oftast följer Lagrådets kritik (Lavin 2003, s. 4–5). Detta tyder i sin tur på att en viss förändring kan ha skett över tid.

Därutöver finns det ett antal policyområden som i mindre grad har blivit kritiserade av Lagrådet, på grund av det låga antalet fall i dessa kategorier är det dock omöjligt att dra alltför långtgående slutsatser. Det är emellertid värt att notera att gällande välfärd, utbildning och folkhälsa samt införlivande av EU-rätt har regeringen varit mycket följsam rörande Lagrådets synpunkter, samt att de i mycket lägre grad följt kritiken gällande miljöfrågor, migration och rättighetskydd.

Den stora följsamheten till kritik angående införlivande av EU-rätt kan även det förklaras med dess begränsade moraliska betydelse för väljarkåren. På samma sätt kan den begränsade följsamheten till kritik i policyområdena miljöfrågor, migration och rättighetskydd förklaras i termer om politisering på grund av områdenas starka symboliska och moraliska värde. Detta resonemang är inte uteslutande kopplat till ett lagförslags praktiska konsekvenser, utan starkt moraliskt betonade lagförslag kan även leda till att andra juridiska värden åsidosätts, såsom beredning, rättssäkerhet, grundlagsenlighet och lagstiftningskvalité.

Den stora hörsamheten kring välfärd, utbildning och folkhälsa är något mer svårförklarat, men har en potentiell förklaring i dess tydligt synbara effekter för medborgare. Möjligtvis har detta fått konsekvensen att regeringar är benägna att strikt hörsamma expertkunskap för att minimera risken att hållas ansvariga för potentiella negativa effekter. Detta är något både Boswell och Radaelli lyfter som en viktig faktor för att förklara hur politiker använder expertkunskap (Boswell 2009, s. 237; Radaelli 1999, s. 763).

5.2 Slutsatser

Dessa resultat kan användas, visserligen tentativt, för att skapa några intressanta teoretiska slutsatser som för att beprövas tål att undersökas vidare. För det första tyder den ökade frekvensen av styrkta lagförslag på att Lagrådet tar en allt större plats i den svenska lagstiftningsprocessen. Dock, eftersom åtföljandet även minskat, är det inte självklart att detta är att betrakta som ett tecken på en ökad judikalisering av Sverige.

Vid särskiljandet av kritikgrunder är det tydligaste resultatet att regeringar i hög grad bortser från kritik gentemot ändamålsenligheten av dess lagförslag. Detta tyder på att inflytandet av juridisk expertis i lagstiftningsprocessen frekvent begränsas av symboliska intressen. Att regeringar i en knapp majoritet av fallen de blivit kritiserade för brister i beredningen inte följer kritiken tyder även på att juridisk expertis inte hörsammas ifall detta är alltför tid- och resurskrävande. Detta kan antas vara särskilt betydelsefullt i de fall där lagstiftningen är ämnad att tillfredsställa tillfälliga samhällsopinioner. Vidare har studien visat på en något överraskande låg hörsamhet gentemot lagförslags hantverkskvalité. Detta tyder på att regeringar i många fall prioriterar intern expertis över utomstående, även i de fall den utomstående expertisen är att betrakta som hierarkiskt överlägsen och dess kritik mycket allvarlig. Med en grund i övriga kategorier är det svårt att nämna bestämda slutsatser, men resultaten går att tolka i ljuset av att regeringar följer kritiken ifall de bedömer att det finns en signifikant sannolikhet att de kan straffas ifall de inte gör det. Detta kan förklara den höga följsamheten till kritik angående lagförslags förhållande till EU-rätt. I de fall sannolikheten att hållas ansvarig är låg, eller sanktionsmöjligheterna är färre, till exempel kritik rörande grundlagsenlighet, rättssäkerhetsprinciper eller Europakonventionen, uppvisas inte samma följsamhet.

Därutöver visar resultaten på att regeringar är klart mer benägna att följa Lagrådets kritik i områden såsom ekonomiska regelverk och införlivande av EU-rätt än policyområden med större symboliskt värde som brott och straff, migration, miljö och rättighetsskydd. Det tyder på att det är betydligt svårare för juridisk expertkunskap att få genomslag i moraliskt laddade områden medan genomslaget är högt i tekniska områden utan betydande moralisk prägel. Därutöver går det att tolka den stora följsamheten inom policyområdet välfärd, utbildning och folkhälsa som att ju mer påtagliga effekter ett policyområde får desto större är sannolikheten att juridisk expertis får genomslag.

Detta innebär till syvende och sist att Lagrådet, och juridisk expertis i allmänhet, inte verkar fungera essentiellt annorlunda än övrig expertkunskap trots sin unika karaktär och övergripande omfattning.

5.2.1 Vidare forskning

Med en grund i slutsatserna ovan går det att konstruera ett antal nya undersökningsområden som kräver såväl juridiska som statsvetenskapliga utgångspunkter. Först och främst vill jag uppmuntra till vidare studier över det bredare inflytandet av jurister i lagstiftningsprocessen. Därutöver menar jag att för den svenska demokratin är det centralt att undersöka i vilken mån den ökade frekvensen avstyrkta förslag beror på en förändring i regeringars eller Lagrådets agerande. För att skapa en fullständig bild över Lagrådets inverkan på svensk lagstiftning vill jag avslutningsvis förorda motivanalyser över vad som vägleder regeringars respons på Lagrådets kritik.

6 Referenser

Offentligt tryck

Propositioner

- Prop. 2009/10:105. *Barn under 15 år som misstänks för brott.*
- Prop. 2013/14:41. *Ändringar i djurskyddslagen.*
- Prop. 2013/14:127. *Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov.*
- Prop. 2015/16:173. *Fjärrundervisning och entreprenad – nya möjligheter för undervisning och studiehandedning på modersmål.*
- Prop. 2017/18:16. *Mervärdesskatt vid omsättning som avser fartyg samt deklarationstidpunkt i vissa fall.*
- Prop. 2017/18:159. *Tillstånd att ta emot offentlig finansiering inom socialtjänsten, assistansersättningen och skollagsreglerad verksamhet.*
- Prop. 2017/18:169. *Stärkt rättssäkerhet vid genomförande av särskilda befogenheter på särskilda ungdomshem och LVM-hem.*
- Prop. 2017/18:176. *Utökade möjligheter till arbetsplatsinspektioner.*
- Prop. 2017/18:177. *En ny sexualbrottslagstiftning byggd på frivillighet.*
- Prop. 2017/18:210. *Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan.*
- Prop. 2017/18:232. *Brottsdatalog.*
- Prop. 2017/18:288. *Förbud mot erkännande av utländska barnäktenskap.*

Lagrådets yttranden

- Lagrådets yttrande 2003-12-04. *Åtgärder mot barnäktenskap och äktenskapstvång.*
- Lagrådets yttrande 2008-06-17. *Socialförsäkringsbalk.*
- Lagrådets yttrande 2016-04-12. *Stärkta sanktionsmöjligheter för konsumentombudsmannen.*
- Lagrådets yttrande 2017-09-08. *Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de grova brotten.*
- Lagrådets yttrande 2018-03-02. *Tillstånd att ta emot offentlig finansiering inom socialtjänsten, assistansersättningen och skollagsreglerad verksamhet.*
- Lagrådets yttrande 2018-03-21. *Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor.*

Övrigt offentligt tryck

- Bet. 2018/19:KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*. Konstitutionsutskottets betänkande.
- Ds 1997:1. *Propositionshandboken*. Statsrådsberedningen.
- Lagrådsremiss 2010-02-11. *Barn under 15 år som misstänks för brott*. Regeringens lagrådsremiss.

Litteratur

- Abrahamsson, Olle, 2003. "Lagstiftningspolitiken i den nationella lagberedningen", *Svensk Juristtidning*, häfte nr 1, s. 1–18.
- Bengtsson, Bertil, 2009. "Departementen och Lagrådet", *Svensk Juristtidning*, häfte nr 2, s. 216–255.
- Boswell, Christina, 2009. *The Political Uses of Expert Knowledge. Immigration Policy and Social Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Danelius, Hans, 2004. "En lagrådsledamots tankar om lagstiftning", *Svensk Juristtidning*, häfte nr 1, s. 25–33.
- Esaiasson, Peter, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson, Ann Towns & Lena Wängnerud, 2017. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 5:e uppl. Stockholm: Norstedts juridik.
- Grén, Göran, 2019. "Företagande på rättsosäker grund – Analys av Lagrådets kritik mot regeringens lagförslag 2010–2018", *Svenskt Näringsliv*. [Elektronisk] https://www.svensknaringsliv.se/bilder_och_dokument/3x62gd_rapport-om-foretagande-pa-rattosakergrundpdf_1132024.html/Rapport+om+fretagande+p+rttsosker+grund.pdf. Hämtad: 2021-04-03.
- Hirschl, Ran, 2008. "The Judicialization of Politics" i Caldeira, Gregory A., R. Daniel Kelemen & Keith E. Whittington (red.), *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford: Oxford University Press. s. 119–141.
- Holmström, Barry, 1994. "The Judicialization of Politics in Sweden", *International Political Science Review*, vol. 15, nr 2, s. 153–164.
- Jareborg, Nils, 2001. *Allmän Kriminalrätt*. Uppsala: Iustus förlag.
- Johansson, Susanna, 2011. "Juridifiering som institutionell förändring. Om mötet mellan straffrätt och socialrätt vid interorganisatorisk samverkan", *Retfaerd: Nordisk Juridisk Tidskrift*, vol. 34, nr 4, s. 38–59.
- Lavin, Rune, 2003. "Lagrådets ställning och betydelse", *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, häfte nr 1, s. 59–64.
- Linderfalk, Ulf, 2020. "Folkrättens källor" i Linderfalk Ulf (red.), *Folkrätten i ett nötskal*. Lund: Studentlitteratur, s. 31–44.
- Matsson, Dag, 2014. "Domarnas makt – domarrollen i ett nytt rättsligt landskap", *Svensk Juristtidning*, häfte nr 8, s. 587–594.
- Müller Wolfgang C. & Kaare Strøm, 2010. *Policy, Office, or Votes – How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Nergelius, Joakim, 1999. "Maktdelningen och politikens judikalisering", *Löser juridiken demokratins problem?*, Demokratiutredningens skrift, nr 23, (SOU 1999:58) s. 55–84.
- Oh, Cheol H. & Robert F. Rich, 1996. "Explaining Use of Information in Public Policymaking", *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, vol. 9, nr 1, s. 3–35.
- Peczenik, Aleksander, 1999. "Lagstiftningen, domstolarna, rättsmedvetandet och rättsvetenskapen", *Löser juridiken demokratins problem?*, Demokratiutredningens skrift, nr 23, (SOU 1999:58) s. 57–54.
- Pfeffer, Jeffrey, 1981. *Power in Organizations*. Marshfield, MA: Pitman Publishing.
- Radaelli, Claudio M., 1999. "The Public Policy of the European Union: Whither Politics of Expertise?", *Journal of European Public Policy*, vol. 6, nr 5, s. 757–774.
- Rich, Robert F., 1975. "Selective utilization of Social Science Related Information by Federal Policy-makers", *Inquiry*, vol. 12, nr 3, s. 239–245.
- Sjöblom, Gunnar, 1968. *Party Strategies in a multiparty system*. Lund: Studentlitteratur.
- Stone, Diane, 2001. *Getting Research into Policy*. [Elektronisk] https://www.researchgate.net/publication/253320201_Getting_Research_Into_Policy. Hämtad: 2021-04-28.
- Teorell, Jan & Torsten Svensson, 2007. *Att fråga och att svara: Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber.
- Weber, Robert, 1990. *Basic Content Analysis*. 2:a uppl. Newbury Park, CA: Sage Publishing.
- Weiss, Carol H, 1979. "The Many Meanings of Research Utilization", *Public Administration review*, vol. 39, nr 5, s. 426–431.
- Wollman, Hellmut, 2016. "Utilization of Evaluation Results in Policy-Making and Administration: A Challenge to Political Science Research", *Croatian and Comparative Public Administration*, vol. 16, nr 3, s. 433–458.
- Zetterquist, Ola, 2009. "Lagrådet i går, i dag och i morgon – Häringesymposiet 2008", *Svensk Juristtidning*, häfte nr 2, s. 137–149.

Bilaga 1

Löfven I (2014–2018)

Lagförslag	Kritikgrund	Policy- område	Följs kritiken?
Riksmöte 17/18			
Lagrådets yttrande: Åtgärder för ett bättre dricksvatten	Ändamåls- enlighet Beredning	Miljöfrågor	Ja ¹
Lagrådsremiss: Åtgärder för ett bättre dricksvatten			
Prop. 2017/18:16. Mervärdesskatt vid omsättning som avser fartyg samt deklarationstidpunkt i vissa fall	Beredning Europa- konventionen	Ekonomiska regelverk	Ja
Prop. 2017/18:26. Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de grova brotten	Beredning	Brott och straff	Nej
Prop. 2017/18:59. Ett utvidgat straffrättsligt skydd för transpersoner	Ändamåls- enlighet	Rättighetsskydd	Ja
Prop. 2017/18:156. Ny lag om tobak och liknande produkter	Ändamåls- enlighet	Välfärd, utbildning och folkhälsa	Nej

¹ Regeringens beslut att dra tillbaka lagförslaget går att utläsa i *Svar på fråga 2017/18:1181* av Sven-Erik Bucht (S). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/skriftlig-fraga/forslag-for-ett-battre-dricksvatten_H5111181.

Prop. 2017/18:159. Tillstånd att ta emot offentlig finansiering inom socialtjänsten, assistansersättningen och skollagsreglerad verksamhet	Beredning Ändamåls- enlighet Grundlag	Välfärd, utbildning och folkhälsa	Ja
Prop. 2017/18:176. Utökade möjligheter till arbetsplatsinspektioner	Grundlag Ändamåls- enlighet	Migration	Nej
Prop. 2017/18:177. En ny sexualbrottslagstiftning byggd på frivillighet	Ändamåls- enlighet Rättssäkerhet	Brott och straff	Nej
Prop. 2017/18:186. Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter	Ändamåls- enlighet	Rättighetsskydd	Nej
Prop. 2017/18:210. Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan	Grundlag Beredning Ändamåls- enlighet	Ekonomiska regelverk	Nej
Prop. 2017/18:232. Brottsdatalag	EU-rätt Ändamåls- enlighet	Brott och straff	Delvis
Prop. 2017/18:252. Ny möjlighet till uppehållstillstånd	Beredning Ändamåls- enlighet Lagstiftnings- kvalité	Migration	Nej
Prop. 2017/18:269. Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning	Lagstiftnings- kvalité	Brott och straff	Ja
Prop. 2017/18:281. Några frågor om tillämpningen av offentlighetsprincipen	Beredning EU-rätt	Övrigt	Ja
Prop. 2017/18:288. Förbud mot erkännande av utländska barnäktenskap	EU-rätt Ändamåls- enlighet Europa- konventionen	Rättighetsskydd	Nej

Prop. 2018/19:157. Straffrättsliga åtgärder mot utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling²	Rättssäkerhet	Brott och straff	Ja
Riksmöte 15/16			
Prop. 2015/16:67. Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet	Beredning	Migration	Delvis
Prop. 2015/16:126. Återställande av bestämmelse i lagen om signalspaning	Beredning	Brott och straff	Nej
Prop. 2015/16:129. Intermistiska beslut vid överprövning av upphandlingar	Beredning	Ekonomiska regelverk	Nej
Prop. 2015/16:162. Revisorer och revision	Ändamåls- enlighet	Ekonomiska regelverk	Nej
Prop. 2015/16:173. Fjärrundervisning och entreprenad – nya möjligheter för undervisning och studiehandling på modersmål	Beredning	Välfärd, utbildning och folkhälsa	Nej
Prop. 2015/16:199. Vildsvin och viltskador	Ändamåls- enlighet Beredning	Miljöfrågor	Nej
Lagrådets yttrande: Skattefrihet för ideell secondhandförsäljning Lagrådsremiss: Skattefrihet för ideell secondhandförsäljning	Ändamåls- enlighet Lagstiftnings- kvalité	Ekonomiska regelverk	Ja ³

² Lagrådsremissen skickades under riksmöte 17/18 men proposition framlades till riksdagen först under riksmöte 18/19.

³ Framför till riksdag i budgetproposition [Prop. 2015/16:1](#).

Reinfeldt II (2010–2014)

Lagförslag	Kritikgrund	Policy-område	Följs kritiken?
Riksmöte 13/14			
Prop. 2013/14:41. Ändringar i djurskyddslagen	Ändamåls- enlighet Lagstiftnings- kvalité	Miljöfrågor	Nej
Prop. 2013/14:56. Kontrollköp – ålderskontroll vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel	Rättssäkerhet	Välfärd, utbildning och folkhälsa	Ja
Prop. 2013/14:111. Säkerhet vid clearing hos central motpart	Ändamåls- enlighet Beredning Lagstiftnings- kvalité	Ekonomiska regelverk	Delvis
Prop. 2013/14:112. Villkor för fristående skolor m.m.	Ändamåls- enlighet Beredning	Välfärd, utbildning och folkhälsa	Ja
Prop. 2013/14:127. Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov	Beredning Lagstiftnings- kvalité	Ekonomiska regelverk	Nej
Lagrådets yttrande: Nya bestämmelser om gatukostnader Lagrådsremiss: Nya bestämmelser om gatukostnader	Ändamåls- enlighet Beredning	Ekonomiska regelverk	Ja ⁴

⁴ Framkommer på Regeringskansliets hemsida <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/lagradsremiss/2013/11/nya-bestammelser-om-gatukostnader/> samt i de angränsande propositionerna prop. 2013/14:59, prop. 2013/14:126 och prop. 2014/15:59 att den gatukostnadsreglering som föreslogs i *Nya bestämmelser om gatukostnader* inte resulterade i några lagförslag.

Prop. 2013/14:170. Åtgärder för att hantera stora brottmål och inställda förhandlingar	Beredning	Brott och straff	Nej
Prop. 2013/14:208. Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap samt tillträde till Europarådets konvention om våld mot kvinnor	Ändamåls- enlighet Rättssäkerhet	Rättighetsskydd	Nej
Prop. 2013/14:212. Sveriges tillträde till överenskommelser inom FN om bekämpande av terrorism	Beredning	Brott och straff	Nej
Prop. 2013/14:254. Register över tillträdesförbud vid idrottsarrangemang	Rättssäkerhet	Brott och straff	Ja
Riksmöte 11/12			
Prop. 2012/13:7. Sekretess vid samarbete mellan europeiska energitillsynsmyndigheter	Beredning Grundlag	Införlivande av EU-rätt	Delvis
Prop. 2011/12:109. Vissa åtgärder mot illegala vapen	Ändamåls- enlighet Lagstiftnings- kvalité	Brott och straff	Nej
Prop. 2011/12:121. Leveransplikt för elektroniskt innehåll	Beredning	Övrigt	Ja

Reinfeldt I (2006–2010)

Lagförslag	Kritikgrund	Policy- område	Följs kritiken?
Riksmöte 09/10			
Prop. 2009/10:105. Barn under 15 år som misstänks för brott	Rättssäkerhet	Brott och straff	Nej
Riksmöte 07/08			
Prop. 2007/08:16. Ändrade regler för CFC-besättning	EU-rätt Lagstiftnings- kvalité	Ekonomiska regelverk	Ja
Prop. 2007/08:38. Sekretess för uppgifter på de s.k. tsunamibanderna	Grundlag	Övrigt	Delvis
Prop. 2007/08:166. Nytt avgiftssystem för finansiering av Inspektionen för strategiska produkter	Grundlag	Ekonomiska regelverk	Ja

Persson (1996–2006)

Lagförslag	Kritikgrund	Policy- område	Följs kritiken?
Riksmöte 05/06			
Prop. 2005/06:16. Skyldighet att tillhandhålla förnybara drivmedel	Beredning EU-rätt	Miljöfrågor	Nej
Prop. 2005/06:178. Hemlig rumsavlyssning	Ändamåls- enlighet Rättssäkerhet Europa- konventionen	Brott och straff	Nej
Prop. 2005/06:190. Skatt på flygresor	Beredning EU-rätt	Ekonomiska regelverk	Ja
Prop. 2005/06:197. Skärpta djurskyddskrav för minkuppfödning	Beredning	Miljöfrågor	Nej

Riksmöte 03/04			
Prop. 2003/04:24. Skatteadministrativt samarbete inom EU	Beredning	Införlivande av EU-rätt	Ja
Prop. 2003/04:48. Åtgärder mot barnäktenskap och tvångsäktenskap	Ändamåls- enlighet	Brott och straff	Nej
Prop. 2003/04:106. Lag om sjöfartsskydd	Beredning EU-rätt	Brott och straff	Ja
Lagrådets yttrande: Jämkning av vissa avgifter inom äldre- och handikappomsorgen Lagrådsremiss: Jämkning av avgift för färdilagad mat och andra sociala tjänster inom äldre och handikappomsorgen ⁵	Ändamåls- enlighet Lagstiftnings- kvalité	Välfärd, utbildning och folkhälsa	Ja ⁶
Prop. 2003/04:160. Fortsatt arbete för en säker vägtrafik	Rättssäkerhet	Övrigt	Ja

⁵ Remiss ej direkt tillgänglig på officiell hemsida.

⁶ Lagförslaget omvandlas till [Skr. 2003/04:17](#).

Bilaga 2

Avlägsnade lagförslag

Lagförslag	Kritikgrund	Policy- område	Följs kritiken?
Riksmöte 17/18			
Prop. 2017/18:105. Ny dataskyddslag	EU-rätt	Rättighetskydd	Ja
Prop. 2017/18:116. En amnesti för explosiva varor	Ändamåls- enlighet	Brott och straff	Ja
Prop. 2017/18:169. Stärkt rättssäkerhet vid genomförande av särskilda befogenheter på särskilda ungdomshem och LVM-hem	Lagstiftnings- kvalité	Välfärd, utbildning och folkhälsa	Delvis
Prop. 2017/18:245. Nya skatteregler för företagssektorn	Ändamåls- enlighet	Ekonomiska regelverk	Ja
Riksmöte 15/16			
Prop. 2015/16:71. Bidrag för glasögon till barn och unga	Lagstiftnings- kvalité	Välfärd, utbildning och folkhälsa	Delvis
Prop. 2015/16:195. Nytt regelverk för upphandling	Lagstiftnings- kvalité	Ekonomiska regelverk	Delvis
Riksmöte 13/14			
-			
Riksmöte 11/12			
Prop. 2011/12:25. Genomförande av det tredje körkortsdirektivet	Beredning	Införlivande av EU-rätt	Ja

Lagrådets yttrande: Ökad privatuthyrning av bostäder	Lagstiftningskvalité	Ekonomiska regelverk	Ja ⁷
Lagrådsremiss: Ökad privatuthyrning av bostäder			
Prop. 2011/12:162. En ny lag om beredskapslagring	Lagstiftningskvalité Beredning	Införlivande av EU-rätt	Ja
Prop. 2013/14:184. Ändringar i fiskelagen	Lagstiftningskvalité	Miljöfrågor	Nej
Riksmöte 09/10			
Prop. 2009/10:31. Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet	Lagstiftningskvalité Europa-konventionen	Införlivande av EU-rätt	Nej
Riksmöte 07/08			
Prop. 2007/08:25. Förlängd redovisningsperiod för mervärdesskatt	Lagstiftningskvalité	Ekonomiska regelverk	Ja
Riksmöte 05/06			
-			
Riksmöte 03/04			
Prop. 2003/04:161. Alkohopolitiska frågor⁸	Lagstiftningskvalité	Välfärd, utbildning och folkhälsa	Ja
Prop. 2004/05:30. Finansiella säkerheter⁹	Lagstiftningskvalité	Ekonomiska regelverk	Delvis

⁷ Jämförelse med lagtext i [Lag \(2012:978\) om uthyrning av egen bostad](#) och lagrådsremissen [Ökad privatuthyrning av bostäder](#).

⁸ [Lagrådets yttrande 2003-05-13](#) är bortklippt i den digitala propositionen.

⁹ Lagrådsremissen skickades under riksmöte 03/04 men propositionen framfördes först under riksmöte 04/05.