



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Julia Andersson

En rättssäker lagstiftningsprocess? En kritisk granskning av utredningsväsendets funktion

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: Karol Nowak

Termin: HT23

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	3
FÖRKORTNINGAR.....	4
1 INLEDNING	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och frågeställningar	6
1.3 Metod och material	6
1.4 Terminologi.....	7
1.5 Forskningsläge.....	7
1.6 Avgränsningar.....	8
1.7 Disposition.....	8
2 DEMOKRATISKA UTGÅNGSPUNKTER	9
2.1 Demokrati och rättssäkerhet.....	9
2.2 Den svenska lagstiftningsprocessen.....	10
3 UTREDNINGSVÄSENDET.....	11
3.1 Kommittéväsendet.....	11
3.2 Remissförfarandet	11
3.3 Lagrådsgranskning.....	13
4 TRE KRITISERADE LAGFÖRSLAG	16
4.1 Lagförslag – Preventiv avlyssning.....	16
4.1.1 Regeringens förslag.....	16
4.1.2 Utredningsväsendets synpunkter.....	16
4.1.3 Lag om ändring i preventivlagen	19
4.2 Lagförslag – Överskottsinformation	19
4.2.1 Regeringens förslag.....	19
4.2.2 Utredningsväsendets synpunkter.....	19
4.2.3 Lag om ändring i rättegångsbalken	21
4.3 Lagförslag – Kronvitnessystem	21
4.3.1 Regeringens förslag.....	22

4.3.2	Utredningsväsende	22
4.3.3	Lag om ändring i brottsbalken	24
5	ANALYS	25
6	SLUTSATS	28
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	29

Summary

Recently, the Swedish Government has prepared and implemented criminal policy reforms aimed at combating serious and organized crime. Several of the legislative proposals have been criticized by the investigative system, whose purpose is to ensure the quality of the judicial system and quality assurance of new legislative proposals.

The purpose of the essay is to give the reader a deeper understanding of the function of the investigative system and to investigate the extent to which the views of the investigative system are taken into account by the government in connection with new legislation. To achieve the purpose of the essay and answer its questions, a critically oriented legal dogmatic method has been applied.

The investigative system consists of the committee system, the referral procedure and the legislative review. The essay contains an account of the function of each and the democratic starting points. Furthermore, the paper contains an examination of three legislative proposals in the area of criminal procedure to examine the extent to which the Government takes into account the views of the investigative system in connection with new legislation.

The final analysis is devoted to examining the function of the investigative system from a critical perspective and analyzing its importance for the quality of legislation and legal certainty.

The conclusion of the essay is that the democratic starting point, that all power emanates from the people, is fundamental. The Government is not and should never be obliged to consider the views of the investigative body in connection with new legislation. For the current system to work, it is important that the Government, in connection with new legislation, gives the investigative bodies the right conditions, takes their views into account and that the function of the Legislative Council is respected in order to maintain a good quality of legislation that is fundamental to legal certainty and democracy. The legal

certainty of the current legislative process requires that the rules of the system are respected by the Government.

Sammanfattning

På senare tid har regeringen genomfört kriminalpolitiska reformer i syfte att bekämpa den grova och organiserade brottsligheten. Flera av lagförslagen har kritiserats av bland annat utredningsväsendet vars syfte är att säkerställa rättsväsendets kvalité och kvalitetssäkra nya lagförslag.

Syftet med uppsatsen är att ge läsaren en fördjupad förståelse för utredningsväsendets funktion och undersöka i vilken utsträckning utredningsväsendets synpunkter beaktas av regeringen i samband med ny lagstiftning. För att uppnå uppsatsens syfte och besvara dess frågeställningar har en kritiskt inriktad rättsdogmatisk metod tillämpats.

Utredningsväsendet består av kommittéväsendet, remissförfarande och lagrådsgranskning. Uppsatsen innehåller en redogörelse för deras funktion samt demokratiska utgångspunkter. Vidare innehåller uppsatsen en undersökning av tre lagförslag inom det straffprocessuella området för att granska i vilken utsträckning regeringen beaktar utredningsväsendets synpunkter i samband med ny lagstiftning.

Den avslutande analysen ägnas åt att granska utredningsväsendets syfte och funktion ur ett kritiskt perspektiv samt analysera dess betydelse för lagstiftningens kvalité och rättssäkerheten.

Uppsatsens slutsats är att den demokratiska utgångspunkten, all makt utgår från folket, är fundamental. Regeringen är inte och ska aldrig vara tvungen att beakta utredningsväsendets synpunkter i samband med ny lagstiftning. För att dagens system ska fungera är det viktigt att regeringen i samband med ny lagstiftning ger utredningsväsendet rätt förutsättningar, beaktar deras synpunkter och att Lagrådets funktion respekteras för att upprätthålla en god kvalité i lagstiftning som är grundläggande för rättssäkerheten och demokratin. För att den nuvarande lagstiftningsprocessen ska vara rättssäker krävs att systemets spelregler respekteras av regeringen.

Förkortningar

Preventivlagen	Lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott
SIN	Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden
RF	Regeringsformen
RB	Rättegångsbalken
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
Brå	Brottsförebyggande rådet
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU:s rättighetsstadga	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

1 Inledning

1.1 Bakgrund

På senare tid har regeringen utarbetat och genomfört kriminalpolitiska reformer i syfte att bekämpa den grova och organiserade brottsligheten samt öka antalet brott som utreds och leder till lagföring. Flera reformer syftar till att ge de brottsbekämpande myndigheterna effektivare verktyg för att bekämpa allvarlig brottslighet.¹ Samtidigt som regeringen genomför kriminalpolitiska reformer publiceras artiklar där regeringen kritiseras bland annat för att inte beakta utredningsväsendet i tillräcklig omfattning. I en artikel, med rubriken: *'Lagrådets kritik ignoreras allt oftare – forskaren: "Möjliggör för regering som inte vill demokratin väl"'*, påpekas att i nästan hälften av alla fall där Lagrådet på senare tid har riktat allvarlig kritik mot lagförslag har regeringen valt att inte beakta kritiken.² I en annan artikel skriven av Nils Funcke, expert på rättsliga frågor kring tryck- och yttrandefrihet, konstateras att regeringen i stället för kommitté, med två undantag, har tillsatt ensamutredare och bokstavsutredare med krav på snabbare leveranser. En ordning som tidigare regering använde och som Kristerssons regering för vidare.³

Lagstiftningen har, enligt många iakttagelser, på senare år kommit att bli mer politiserad, främst genom ökad politisk styrning tidigare i processen, smalare direktiv, som i vissa fall kan benämnas som beställningsarbeten, riktat urval av remissinstanser samt genom en ökad användning av departementspromemorior.⁴ Utredningsväsendet består av kommittéväsendet, remissförfarandet och fortsatt beredning i Lagrådet⁵, som har till uppgift att säkerställa rättsväsendets kvalité och kvalitetssäkra nya lagförslag.⁶ I en tid då omfattande reformer genomförs kan det tänkas vara viktigare nu än någonsin att undersöka

¹ Regeringen, 'Om regeringens prioritering: Kriminalitet'.

² Skoglund, 'Lagrådets kritik ignoreras allt oftare – forskaren: "Möjliggör för regering som inte vill demokratin väl'.

³ Funcke, 'Nu införs de nya lagarna som begränsar yttrandefriheten'.

⁴ Ramberg (2009) s. 294.

⁵ Heckscher (2011) s. 844.

⁶ Karlson (2009) s. 271.

i vilken omfattning utredningsväsendets synpunkter beaktas av regeringen i lagstiftningsprocessen.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att ge läsaren en fördjupad förståelse för utredningsväsendets funktion och undersöka i vilken utsträckning utredningsväsendets synpunkter beaktas av regeringen i samband med tre lagförslag. Uppsatsen syftar även till att analysera och kritiskt granska utredningsväsendets funktion och dess betydelse för rättssäkerheten.

Syftet besvaras genom följande frågeställningar:

Vad är syftet med utredningsväsendet och vad har utredningsväsendet för betydelse för lagstiftningens kvalitet?

Hur påverkas lagstiftningens kvalitet och i förlängningen rättssäkerheten om regeringen inte beaktar utredningsväsendets synpunkter i samband med ny lagstiftning?

1.3 Metod och material

Uppsatsen är baserad på en kritiskt inriktad rättsdogmatisk metod då den lämpar sig bäst vid besvarandet av syftet och frågeställningarna. Uppsatsen ska med hjälp av den rättsdogmatiska metoden påvisa rättsläget och sedan kritiskt granska vad som framkommit.⁷ Utgångspunkten för den rättsdogmatiska metoden är rättskällevärdet vilket innebär att svaren sökes i lagstiftning, rättspraxis, förarbeten och rättsdogmatisk litteratur. Metodens syfte beskrivs vanligen vara att rekonstruera en rättsregel eller finna lösningen på ett rättsligt problem.⁸ Ett annat sätt att beskriva rättsdogmatiken är att sätta den juridiska argumentationen i metodens centrum.⁹ Den avslutande rättsdogmatiska analysen ägnas åt att analysera argument för och emot lösningen på ett visst pro-

⁷ Kleineman (2018) s. 35 f.

⁸ Ibid (2018) s. 21.

⁹ Ibid (2018) s. 27 ff.

blem, antingen genom en de lege lata-argumentation, som innebär argumentation för och emot rättsläget, eller de lege ferenda-argumentation, som innebär argumentation för och emot lösningen på ett olöst problem.¹⁰

Uppsatsens material består i huvudsak av rättskällor som lagstiftning, förarbeten och doktrin. Demokratiska utgångspunkter och gällande rätt avseende utredningsväsendets funktion har definierats med hjälp av lagstiftning och doktrin. I uppsatsen granskas även lagförslag för att undersöka i vilken utsträckning utredningsväsendets synpunkter beaktas av regeringen i samband med ny lagstiftning. Den avslutande analysen har utifrån redogjort material och uppsatsens syfte och frågeställningar kritiskt granskat vad som framkommit. För en djupgående analys har även aspekter som demokrati, rättssäkerhet och utredningsväsendets betydelse för lagstiftningens kvalitet beaktats.

Uppsatsens material har främst utgjorts av primärkällor som är utgivna av staten vilket ökar källornas trovärdighet. Tillämplig doktrin har utvalts noga, däribland juridisk litteratur, artiklar från SvJT och lagkommentarer. Uppsatsen består till viss del av artiklar från SvJT som innehåller analyserande moment eller som är skrivna för ett antal år sedan. De har inte utgjort uppsatsens primära material och samtliga faktorer har beaktats vid framställningen av uppsatsen. Vissa artiklar har valts för att de tillför intressanta perspektiv till den avslutande analysen.

1.4 Terminologi

För att undvika missförstånd konstateras att ordet ”utredningsväsendet” i denna framställning konsekvent är använd i vidsträckt bemärkelse för att beskriva kommittéväsendet, remissbehandling och lagrådsgranskning.

1.5 Forskningsläge

Senare tids forskning som har relevans för uppsatsen är skriven i artikelform, följaktligen baserar jag min uppsats till viss del på artiklar. De artiklar som

¹⁰ Kleineman (2018) s. 36.

har relevans för uppsatsens syfte och besvarandet av dess frågeställningar hänvisas till löpande i texten och i slutet på källförteckningen.

1.6 Avgränsningar

Denna uppsats är avgränsad eftersom förekomsten av tid och utrymme är begränsat. Uppsatsen inleds med en kort redogörelse kring demokratiska utgångspunkter och en övergripande beskrivning av utredningsväsendets funktion. Uppsatsen behandlar inte hur utredningsväsendets funktion har utvecklats och förändrats över tid och innehåller inte heller något komparativt element. De senaste åren har regeringen presenterat flera kritiserade lagförslag för att bekämpa den grova och organiserade brottsligheten. I uppsatsen granskas tre av dessa lagförslag inom det straffprocessuella området. Samtliga utvalda lagförslag innehåller synpunkter från utredningsväsendet som avviker från regeringens förslag och är därmed i huvudsak representativa för frågeställningarnas besvarande. De fall där utredningsväsendets synpunkter stämmer överens med regeringens utreds och analyseras inte i uppsatsen då det saknar betydelse för uppsatsens syfte.

1.7 Disposition

Uppsatsen består av sex delar. Den första delen är inledningen vars syfte är att introducera läsaren till ämnet och uppsatsen. I den andra delen presenteras demokratiska utgångspunkter som har relevans för den avslutande analysen. Den tredje delen redogör för utredningsväsendets funktion och betydelse för lagstiftningsprocessen. Fortsatt följer i den fjärde delen en undersökning av tre lagförslag med särskilt fokus på utredningsväsendets synpunkter och i vilken utsträckning dessa beaktas av regeringen i samband med ny lagstiftning. Den femte delen innehåller en analys som kritiskt granskar utredningsväsendets funktion och besvarar uppsatsens frågeställningar. Den sjätte och avslutande delen innehåller slutsatser.

2 Demokratiska utgångspunkter

2.1 Demokrati och rättssäkerhet

1 kap. 1 § regeringsformen (RF) är en portalparagraf som genomsyrar hela grundlagen och stadgar vissa grundläggande principer om bland annat demokrati och parlamentarism. Den inledande satsen fastslår den demokratiska utgångspunkten, folksuveränitetensprincipen som innebär att all makt i Sverige utgår från folket. Principen om parlamentarism innebär att makten ligger hos folkrepresentationens majoritet.¹¹

Demokratins övergripande idé är folkstyre. Regeringens sammansättning i en demokratisk stat måste direkt eller indirekt bestämmas av periodiskt återkommande fria val. Den generella teorin om demokrati måste kompletteras av vissa kännetecken, däribland politiska majoritetsbeslut, medborgarnas omfattande deltagande i politiken, vissa grundläggande fri- och rättigheter samt alla de omständigheter som befrämjar rättssäkerhet och rättsstatsidealets förverkligande. En stat kan således vara mer eller mindre demokratisk beroende på i vilken utsträckning de olika demokrativärdena förverkligas. Ett viktigt kännetecken för demokrati är sålunda att olika offentliga beslut följer av majoritetens uppfattning. Majoritetsbeslut är nödvändigt, men inte tillräckligt, för demokratins uppfyllnad. Den viktigaste begränsningen av majoritetsstyre är hänsynen till grundläggande fri- och rättigheter.¹² Demokrati får inte identifieras med flertalsstyre och kollektiva beslutsprocesser.¹³

Rättssäkerhet är en viktig del av en demokrati, det finns inte någon entydig definition av begreppet men allmänt brukar det betyda att ett land har en lagstiftning och ett system i övrigt som innebär att den enskilda medborgaren har ett skydd för godtyckliga ingrepp från staten, till exempel att inte åtalas eller dömas utan tillräcklig bevisning, att inte dömas utan att det finns stöd i lag och att alla medborgare bedöms på ett likartat sätt.¹⁴ En rättsstat kännetecknas

¹¹ Holmberg m.fl. (kommentar till 1:1 RF).

¹² Peczenik s. 14 ff.

¹³ SOU 1990:44 s. 15.

¹⁴ Åklagarmyndigheten, 'Rättssäkerhet'.

av att det föreligger hög grad av formell rättssäkerhet, vilket bland annat innebär att den offentliga makten utövas inom en rättslig ram och uppvisar en hög grad av förutsebarhet.¹⁵

2.2 Den svenska lagstiftningsprocessen

Regeringen styr Sverige och är drivande i arbetet med att förändra våra lagar och därmed kan regeringen påverka samhällsutvecklingen i stort men behöver riksdagens stöd för att kunna genomföra sin politik.¹⁶ Enligt 1 kap. 4 § RF är det riksdagen som stiftar lagar, vilket sker genom antagandet av ett förslag som vanligen framförs av regeringen och benämns proposition. Förslag kan även framföras av en eller flera riksdagsledamöter och benämns då motion eller partimotion.¹⁷

Regeringens initiativ till ny lagstiftning inleds i regel med att det berörda departementet skriver direktiv till en utredning och resulterar i ett betänkande med lagförslag. Utredningens betänkande överlämnas till departementschefen, behandlas i departementet och sänds sedan på remiss till olika organ i samhället, däribland domstolar, juridiska fakulteter och vissa berörda intresseorganisationer. Remissinstanserna utarbetar remissvar och betänkandet blir åter föremål för behandling i departementet med beaktande av de synpunkter som framkommit vid remissbehandlingen. Efter att betänkandet remissbehandlats beslutar regeringen om lagförslaget ska lämnas till Lagrådet för lagrådsremiss. Lagrådet granskar och yttrar sig över förslaget. När Lagrådets yttrande inkommit till departementet färdigställer man en proposition som överlämnas från regeringen till riksdagen, där det utskott som har ansvar för frågorna i propositionen behandlar förslaget och utarbetar ett betänkande med förslag till ställningstagande. Propositionen, betänkandet och eventuella följdmotioner behandlas i riksdagen, vars beslut meddelas regeringen i riksdagsskrivelse. Om en lag blir antagen av riksdagen utfärdas den därefter av regeringen, vanligen genom ett kungörande i Svensk författningssamling.¹⁸

¹⁵ Peczenik s. 11.

¹⁶ Regeringen, 'Så arbetar regeringen'.

¹⁷ Bernitz s. 131.

¹⁸ Bernitz s. 131 f.

3 Utredningsväsendet

3.1 Kommittéväsendet

Det moderna kommittéväsendet härstammar från år 1809¹⁹ och utgör ett karaktäristiskt och betydelsefullt inslag i svensk politisk beslutsprocess. Kommittéväsendet är en väletablerad del av regeringens beredningsarbete²⁰ och bakom i princip varje omfattande proposition ligger ett kommittébetänkande. En kommitté är en tillfällig myndighet som regeringen tillsätter, vanligtvis för att utföra ett tidsbestämt utredningsuppdrag. I direktiven till kommittén sätter regeringen ramarna för kommitténs arbete och inom dessa ramar har kommittén frihet att bestämma inriktningen av sitt arbete. I ekonomiskt och administrativt hänseende är en kommitté en del av Regeringskansliet.²¹

Ett utredningsuppdrag kan lämnas till en utredningskommitté eller till en särskild utredare, som ofta har experter eller sakkunniga till sitt förfogande. De arbetar självständigt och ansvarar för sin egen verksamhet, men håller i regel löpande kontakt med departementet som de är knutna till. Utredningens uppgift är att framställa och analysera fakta samt presentera författningsförslag. Utredningen tar fram underlag för politiska ställningstaganden som sedan publiceras i ett betänkande, där utredningens resultat och eventuella lagförslag presenteras. Betänkandet publiceras slutligen i serien Statens offentliga utredningar (SOU). Om ärendet är brådskande eller för en mer lagteknisk fråga av mindre omfattande slag kan utredningsarbete även ske utan tillsättande av någon kommitté. Resultatet av dessa utredningar publiceras i Departementsserien.²²

3.2 Remissförfarandet

Remissförfarandet utgör ett led i beredningen av regeringsärenden och är, precis som kommittéväsendet, ett karaktäristiskt och betydelsefullt inslag i

¹⁹ Lambertz (2011) s. 848.

²⁰ Zetterberg (2011) s. 753.

²¹ Holmberg m.fl. (kommentar till 7:2 RF).

²² Bernitz s. 134 f.

svensk politisk beslutsprocess.²³ Genom remissförfarandet blir lagförslag allsidigt belysta och konsekvenserna av dem blir klarlagda. Det ökar kvalitén på regeringens och riksdagens arbete, till förmån för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet.²⁴

Av 7 kap. 2 § RF följer ett beredningskrav som stadgar att regeringen, vid beredningen av regeringsärenden, ska inhämta erforderliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter och, i den omfattning det behövs, även kommuner. Sammanslutningar och enskilda ska i den omfattningen som det kan behövas ges möjlighet att yttra sig.

Betänkanden remitteras regelmässigt till myndigheter som berörs av lagstiftningen och till sådana organisationer som kan anses ha intresse av dem. Vissa domstolar är traditionellt med bland remissinstanserna och juridiska fakulteter utgör viktiga remissinstanser i lagstiftningsärenden. Det är viktigt att göra en distinktion mellan remissvar från intresseorganisationer och liknande som söker tillvarata egna intressen och remissvar från oberoende expertorgan såsom domstolar och juridiska fakulteter. Remissvaren ska inkomma till departementet inom viss angiven tid och synpunkter bemöts i regel i den efterföljande lagrådsremissen och i propositionen.²⁵

I en artikel beskrivs remissinstansernas viktigaste funktion vara att tillföra expertkunskap, möjliggöra demokratiskt inflytande och ge tillfälle till intressesynpunkter. Artikeln belyser problemet med att de tillfrågade remissinstanserna får begränsad tid att inkomma med yttrande vilket leder till att de inte alltid hinner göra ett tillräckligt omsorgsfullt arbete.²⁶ En annan artikel framhöll samma problem, att det förekommer orimligt korta remisstider allt oftare. Författaren underströk att remissbehandlingen ska uppfylla beredningskravet i 7 kap. 2 § RF, inte bara formellt utan också reellt, om än inte alltid inom de tre föreskrivna månaderna.²⁷

²³ Holmberg m.fl. (kommentar till 7:2 RF).

²⁴ Bet. 2008/09:KU10 s. 63.

²⁵ Bernitz s. 138 f.

²⁶ Lambertz (2011) s. 848.

²⁷ Heckscher (2011) s. 844.

3.3 Lagrådsgranskning

Enligt 1809 års RF granskades vissa lagförslag av Högsta domstolen (HD) innan de lades fram till riksdagen. Skyldigheten att höra HD fick efter hand en allt vidare omfattning vilket ledde till att granskningsuppgiften överfördes till Lagrådet år 1909. Skyldigheten att höra Lagrådet upphävdes år 1971, men Lagrådet bestod som remissorgan åt regeringen. Lagrådet är sammansatt av justitieråd från de båda högsta domstolarna, HD och Högsta förvaltningsdomstolen (HFD), i enlighet med 8 kap. 20 § RF.²⁸

Lagrådet har en särställning när det gäller säkerställandet av rättsväsendets kvalitet. Även utredningsväsendet och remissförfarandet syftar till att kvalitetssäkra nya lagförslag, men Lagrådet har en unik roll när det gäller förhandsgranskning av lagars grundlagsenlighet. Denna funktion inskränks emellertid av att lagrådsprövningen är frivillig, regeringen är obunden av de rekommendationer som Lagrådet föreslår och obligatorisk lagrådsprövning gäller bara vissa lagar.²⁹

Syftet med lagrådsgranskningen är dessutom att kontrollera att det nya lagförslaget inte kolliderar med någon annan lag och hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav enligt 8 kap. 22 § RF. Lagrådsgranskning är som huvudregel inte obligatorisk men krävs gällande beslut om vissa lagar, bland annat tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. I praktiken remitteras emellertid i princip alla propositioner till Lagrådet. Enligt 8 kap. 22 § RF är Lagrådets uppgift att granska lagförslaget ur ett juridiskt och inte ett politiskt perspektiv, om än gränsen inte alltid är helt lätt att upprätthålla.³⁰ 8 kap. 22 § RF anger vad Lagrådet ska granska och infördes för att undvika att Lagrådet dras in i politisk strid.³¹

Lagrådet har vid åtskilliga tillfällen riktat kritik mot att granskade lagförslag inte har beretts genom någon form av remissförfarande. Lagrådet har under-

²⁸ Holmberg m.fl. (kommentar till 8:20 RF).

²⁹ Karlson (2009) s. 271.

³⁰ Bernitz s. 139 ff.

³¹ Holmberg m.fl. (kommentar till 8:22 RF).

strukit att en lagrådsgranskning inte kan ersätta detta förfarande och framhållit att frånvaron av remissbehandling försämrar förutsättningarna för Lagrådets egen granskning. Lagrådet har vid flera tillfällen under 2000-talet avstyrkt lagförslag med hänvisning till att beredningen inte uppfyllt kraven enligt 7 kap. 2 § RF. Lagrådet har även avstyrkt lagförslag med hänvisning till bland annat för kort remisstid, att valet av remissinstanser varit påtagligt snävt och att en grundlig konsekvensanalys av förslaget saknats.³²

Tidvis utövar riksdagen kontroll av lagrådsgranskningen genom att Konstitutionsutskottet (KU) granskar regeringens remittering av lagförslag.³³ I höstbetänkandet 2018 gjorde KU en ingående granskning av regeringens remisser till Lagrådet under fyra riksmöten på 2010-talet. KU kunde konstatera att Lagrådet hade lämnat kritiska synpunkter på remissförfarandet i några propositioner vid varje riksmöte som undersökts. Lagrådet anmärkte på för korta remisstider, avsaknaden av sedvanligt remissförfarande eller att för få remissinstanser fått tillfälle att yttra sig. KU framhöll vidare att remissbehandlingen utgör ett väsentligt inslag i arbetet med att upprätthålla en god kvalitet i lagstiftningen. Att underlåta remissbehandling medför risk för att lagförslag inte uppnår tillräcklig kvalitet och att den fortsatta beredningsprocessen försvåras. Avslutningsvis ansåg KU att det är viktigt att myndigheters sakkunskap inhämtas och att remisstider är så väl tilltagna att remissinstanserna ges en reell möjlighet att överväga förslagen.³⁴

Erik Nymansson, före detta justitieråd och lagrådsman i två år, skrev i en artikel att han tyckte sig se tendenser till att regeringen tog fram förslag som låstes fast i ett för tidigt skede. I tre olika remisser avseende förslag om bygglovsprocessen, inkorporeringen av barnkonventionen i svensk lag och skatt på avfallsförbränning, framstod det som att remissinstanserna och Lagrådet hade haft svårt att på något avgörande sätt påverka lagförslagen under beredningen. En grundläggande förutsättning för att remissinstanserna och Lagrådet ska kunna fylla sina funktioner är att regeringen är beredd att beakta deras

³² Holmberg m.fl. (kommentar till 7:2 RF).

³³ Holmberg m.fl. (kommentar till 8:22 RF).

³⁴ Holmberg m.fl. (kommentar till 7:2 RF).

synpunkter, annars riskerar det att påverka remissinstansernas ambitionsnivå vilket i förlängningen skulle kunna leda till att kvalitén på lagstiftningen försämras. Remissyttranden har stor betydelse för Lagrådets arbete och utgör ett av deras viktigaste arbetsverktyg. Lagrådet är beroende av att remissinstanserna belyser de problem som kan finnas och om de drar ner på ambitionsnivån får Lagrådet svårare att fylla sin funktion. Nymansson drog slutsatsen att remissinstansernas och Lagrådets synpunkter inte beaktats i önskvärd utsträckningen och att detta skulle gå ut över kvalitén på lagstiftningen och dess möjligheter att på ett effektivt sätt komma till rätta med samhällsproblem.³⁵

I en annan artikel från 2009 ansåg Anne Ramberg, generalsekreteraren för Sveriges advokatsamfund 2000–2019, att Lagrådets roll och legitimitet i lagstiftningsförfarandet under senare år hade förändrats. Det förekom allt oftare att lagstiftarna bortsåg från såväl remissinstansernas som Lagrådets synpunkter, särskilt då de inte sammanföll med den politiska viljan. Hon menade att det förelåg en betydande risk för att lagstiftningsarbetet och det materiella innehållet i lagstiftningen skulle bli av sämre kvalitet vilket i sin tur kunde antas försvåra rättstillämpningen.³⁶

³⁵ Nymansson (2020) s. 34 ff.

³⁶ Ramberg (2009) s. 294.

4 Tre kritiserade lagförslag

4.1 Lagförslag – Preventiv avlyssning

4.1.1 Regeringens förslag

Regeringen föreslog att tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel i preventivt syfte skulle utökas för att förhindra allvarlig brottslighet som förekommer inom ramen för kriminella nätverk.³⁷

4.1.2 Utredningsväsendets synpunkter

Utredningens bedömning och förslag stämde i huvudsak överens med regeringens, däremot ansåg utredningen inte att det skulle finnas en underrättseskyldighet till Säkerhets- och integritetskyddsnämnden (SIN). Utredningen föreslog i stället införandet av ett förtydligande om postkontroll och delvis annan redaktionell och språklig utformning av vissa bestämmelser.³⁸

Remissutfallen till regeringens förslag var varierande. Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten instämde i regeringens bedömning och förslagen med tanke på behovet och nyttan av att använda preventiva tvångsmedel i större utsträckning för att kunna förhindra allvarlig brottslighet.³⁹

Flera remissinstanser avstyrkte däremot förslagen helt eller delvis, däribland SIN, Riksdagens ombudsmän (JO), Svea hovrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Stockholms tingsrätt, Sveriges advokatsamfund, Civil Right Defenders och Stockholms universitet (Juridiska fakulteten). Huvudinvändningarna handlade om att behovet av de föreslagna åtgärderna inte var tillräckligt utredda och att det var tveksamt vilka effektivitetsvinster lagförslaget skulle medföra. Svea hovrätt och Stockholms tingsrätt, menade att behovet kunde tillgodoses genom befintlig reglering i rättegångsbalken och att utredningen inte presenterat tillräckligt med underlag för att påvisa behovet av att utöka möjligheterna till preventiva tvångsmedel. Svea hovrätt ifrågasatte dessutom

³⁷ Prop 2022/23:126 s. 66.

³⁸ Ibid s. 66.

³⁹ Ibid s. 66 f.

om förslagen överhuvudtaget skulle innebära några effektivitetsvinster. Bland annat mot denna bakgrund ansåg flera remissinstanser, däribland JO, Svea hovrätt, SIN, Stockholms tingsrätt och Sveriges advokatsamfund, att det inte var proportionerligt att utvidga tillämpningsområdet för lagen om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen). Remissinstanserna ansåg också att riskerna för intrång i den personliga integriteten var för stora för att kunna motiveras av den förväntade nyttan med förslagen. Några remissinstanser, däribland Justitiekanslern (JK) och Civil Rights Defenders, betonade konsekvensen att tredje man i stor utsträckning riskerar att bli föremål för övervakning och andra ansåg att förslagets förenlighet med EKMR och EU:s rättighetsstadga behövde analyseras ytterligare.⁴⁰

Remissinstansernas invändningar handlade också om att det utvidgade tillämpningsområdet inte var tillräckligt avgränsat, till exempel att vissa brott borde strykas ur brottskatalogen. Vissa ansåg att den föreslagna avgränsningen ”organisation eller grupp” var för oprecis och ledde till ett alltför brett tillämpningsområde för regleringen. Sveriges advokatsamfund påpekade att även om avsikten är att endast nätverkskriminella ska omfattas av tillämpningsområdet föreligger det risk för att reglerna kommer att tillämpas även på andra personer.⁴¹ SIN avstyrkte, av lagtekniska skäl, att en utvidgad reglering av preventiva tvångsmedel skulle införas i preventivlagen och föreslog i stället en helt ny lag för denna reglering. Dessutom ansåg SIN att ytterligare rätts-säkerhetsgarantier och högre kvalifikationskrav borde övervägas samt att åklagare inte skulle ges möjlighet att meddela intermistiska beslut inom det utvidgade tillämpningsområdet.⁴²

Regeringen ansåg emellertid att förslagen om utvidgning av preventiva tvångsmedel utgjorde en godtagbar avvägning mellan intresset av en effektiv brottsbekämpning och enskildas fri- och rättigheter. Regeringen bedömde att det inte skulle vara möjligt att uppnå motsvarande resultat genom andra

⁴⁰ Prop 2022/23:126 s. 67-83.

⁴¹ Ibid s. 74 ff.

⁴² Ibid s. 67 ff.

mindre ingripande åtgärder och att den föreslagna utvidgningen av preventivlagen utgjorde en proportionerlig åtgärd, förenlig med RF, europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) och europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga).⁴³ Till skillnad från flera remissinstanser ansåg regeringen att utökat tillämpningsområde kunde förväntas vara en effektiv åtgärd och att det fanns ett behov av att i tidigt skede få tillgång till information för att förhindra allvarlig brottslighet.⁴⁴

Regeringen bedömde att utredningens utformning av brottskatalogen var väl avvägd och att den därför skulle bestå samt att formuleringen ”organisation eller grupp” var ändamålsenlig och proportionerlig i förhållande till det utvidgade tillämpningsområdet.⁴⁵ Dessutom ansåg regeringen att utökningen av möjligheterna till preventiv tvångsmedelsanvändning skulle ske genom utvidgad brottskatalog i preventivlagen och att åklagaren skulle få meddela intermistiska beslut inom det utvidgade tillämpningsområdet. Avslutningsvis ansåg regeringen att rättssäkerhetsgarantierna var tillräckliga för att leva upp till kraven på skydd för enskildas grundläggande fri- och rättigheter.⁴⁶

Lagrådet ansåg att kvalifikationskravet ”kan befaras” borde förstärkas och lämpligen ändras till ”särskilt kan befaras” eller något motsvarande uttryck. Lagrådet framhöll att uttrycket ”organisation eller grupp” medvetet hade formulerats vitt och obestämt och att det därför är viktigt att övriga avgränsningskriterier på ett rimligt sätt kompenserade för den oklarheten.⁴⁷ Därutöver ansåg Lagrådet att det fanns skäl att införa en underrättelseskyldighet för rätten till SIN efter beslut enligt den utvidgade regleringen.⁴⁸

Regeringen ansåg emellertid att nuvarande kvalifikationskrav och ändamål var väl avvägda och ändamålsenliga även för det utvidgade tillämpningsområdet. Regeringen delade inte Lagrådets mening och ansåg därmed inte att det

⁴³ Prop 2022/23:126 s. 83 f.

⁴⁴ Ibid s. 70.

⁴⁵ Ibid s. 74 ff.

⁴⁶ Ibid s. 72 ff.

⁴⁷ Ibid s. 79.

⁴⁸ Ibid s. 80.

fanns något skäl att förstärka kvalifikationskravet.⁴⁹ Regeringen instämde dock med Lagrådets förslag och införde en underrättelseskyldighet till SIN om beslut enligt den utvidgade regleringen.⁵⁰

4.1.3 Lag om ändring i preventivlagen

Regeringens proposition röstades igenom i riksdagen och den första oktober 2023 trädde lagändringen⁵¹ i kraft. Numera får preventiva tvångsmedel användas i fler fall enligt 1 a § preventivlagen.

4.2 Lagförslag – Överskottsinformation

4.2.1 Regeringens förslag

Regeringen föreslog att åklagare, utan några begränsningar, skulle kunna besluta om att uppgifter som har framkommit vid användningen av hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken får användas för ett annat ändamål än det som har legat till grund för åtgärden.⁵²

4.2.2 Utredningsväsendets synpunkter

Utredningens förslag överensstämde i huvudsak med regeringens. Till skillnad från regeringen ansåg utredningen att det fanns behov av att införa ett uttryckligt krav på en proportionalitetsbedömning i anslutning till regleringen om användning av överskottsinformation. Regeringen och utredningen var överens om att reglerna för hemlig dataavläsning skulle bestå.⁵³

Regeringen bedömde att proportionalitetsprincipen redan gäller som allmän princip vid all tvångsmedelsanvändning och under hela verkställigheten. Regeringen ansåg dessutom att principen redan är lagfäst för samtliga tvångsmedel som överskottsinformation kan uppkomma vid.⁵⁴

⁴⁹ Prop 2022/23:126 s. 79 f.

⁵⁰ Ibid s. 81.

⁵¹ SFS 2023:537.

⁵² Prop 2022/23:126 s. 171 f.

⁵³ Ibid s. 172.

⁵⁴ Ibid s. 177.

Flera remissinstanser, däribland JK, Ekobrottsmyndigheten, Helsingborgs tingsrätt, SIN och Svea hovrätt, instämde i att det fanns ett behov av att ändra reglerna om hur uppgifter som framkommit vid hemliga tvångsmedel får användas och ställde sig därför positiva till eller invände inte mot förslaget. Helsingborgs tingsrätt och SIN ansåg dock att det borde övervägas om överskottsinformation endast ska få användas för andra brottsbekämpande ändamål. Även Brottsförebyggande rådet (Brå), Stockholms universitet och Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten) anförde att det var för oprecist att tillåta användningen för andra ändamål och att användningen behöver avgränsas ytterligare.⁵⁵

Huvudinvändningen mot en utvidgning av användningsområdet för överskottsinformation var att det skulle kunna innebära ett ökat intrång i enskildas integritet. Remissinstanser, däribland Civil Right Defenders och JO, invände mot utredningens bedömning av förslagets inverkan på den personliga integriteten. Integritetskyddsmyndigheten gjorde gällande att integritetsriskerna inte hade analyserats tillräckligt av utredningen.⁵⁶

Även flera remissinstanser som avstyrkte förslaget, däribland JO, Integritetskyddsmyndigheten, Sveriges advokatsamfund, Civil Rights Defenders och Umeå tingsrätt gjorde gällande att förslaget att kunna använda information för andra ändamål inte var tillräckligt tydligt. Några remissinstanser, däribland JO och Sveriges advokatsamfund, menade att de föreslagna ändringarna skulle kunna leda till en ökad användning av hemliga tvångsmedel och medföra en ökad risk för att hemliga tvångsmedel används för andra ändamål än vad som var tänkt. Slutligen invände några remissinstanser, däribland Civil Rights Defenders och JO, mot utredningens förslag att åklagaren skulle få fatta beslut om användning av överskottsinformation och förordade i stället ett domstolsbeslut.⁵⁷

Regeringen bedömde emellertid att övervägande skäl talade för att utredningens förslag borde genomföras och att de positiva konsekvenserna övervägde

⁵⁵ Prop 2022/23:126 s. 172.

⁵⁶ Ibid s. 175 f.

⁵⁷ Ibid s. 176 ff.

de negativa. Eftersom informationen utgjorde sådan som de brottsbekämpande myndigheterna redan hade tillgång till, bedömde regeringen att använda den informationen för att bekämpa eller utreda brott endast marginellt skulle öka det intrång som själva inhämtningen inneburit. Regeringen lyfte att ett utvidgat tillämpningsområde inte bara är av vikt för statens intresse att bekämpa och utreda brott utan även i brottsoffrets intresse av den upprättelse som lagföring och rätt till skadestånd innebär. Eftersom lagstiftaren redan tidigare hade ansett att överskottsinformation skulle kunna användas för andra ändamål än brottsbekämpning, hade regeringen ingen avsikt att införa en begränsning till enbart brottsbekämpande ändamål. Slutligen bedömde regeringen att det omfattade systemet av rättssäkerhetsgarantier skulle minska risken för både missbruk och en rättsstridig tillämpning.⁵⁸

Utredningen föreslog att det ska regleras att det är åklagare som beslutar om användningen av överskottsinformation. Några remissinstanser och Lagrådet invände mot detta och förordade att det skulle krävas ett domstolsbeslut om sådan användning, förutom i brådskande fall.⁵⁹

Regeringen bedömde däremot att det bör vara åklagaren som beslutar om användningen av överskottsinformation.⁶⁰

4.2.3 Lag om ändring i rättegångsbalken

Regeringens proposition röstades igenom i riksdagen och den första oktober 2023 trädde lagändringen⁶¹ i kraft. Numera tillåts åklagare besluta om att uppgifter som framkommit vid användning av tvångsmedel får användas för ett annat ändamål än det som har legat till grund för åtgärden i enlighet med 27 kap. 23 a § RB.

4.3 Lagförslag – Kronvitnesssystem

⁵⁸ Prop. 2022/23:126 s. 176 f.

⁵⁹ Ibid s. 178 f.

⁶⁰ Ibid s. 178 f.

⁶¹ SFS 2023:534.

4.3.1 Regeringens förslag

För att öka incitament till att medverka i brottsutredningar föreslog regeringen att det skulle införas en möjlighet till straffflintring vid medverkan i utredningen av någon annans brott, ett så kallat kronvitnesssystem.⁶²

4.3.2 Utredningsväsende

Utredningen ansåg att övervägande skäl talade för att det borde införas en ordning som ger möjlighet att vid straffmätningen beakta att den tilltalade medverkat i utredningen om allvarlig brottslighet som någon annan begått.⁶³

Utredningens förslag överensstämde med regeringens.⁶⁴

Flera av remissinstanserna tillstyrkte eller hade inget att invända mot förslaget, främst eftersom ett kronvitnesssystem kunde bidra till effektivare brottsbekämpning.⁶⁵

JK var tveksam till förslaget framför allt av skälet att det inte blir förutsebart för den misstänkte i vilken utsträckning utredningsmedverkan i slutändan kommer att leda till straffflintring. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet och Sveriges advokatsamfund avstyrkte förslaget främst mot bakgrund av att det kan ifrågasättas om förslaget kommer att uppnå avsedd effekt samt att förslaget är förenat med potentiella risker, till exempel att oriktiga uppgifter lämnas i större utsträckning, att den som lämnar uppgifter utsätts för repressalier och att likabehandlingsprincipen och brottsofferperspektivet åsidosätts. Flera andra remissinstanser, bland annat Göta hovrätt, JO, Kammarrätten i Stockholm, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten uppmärksammade liknande problem. Andra remissinstanser lyfte behovet av resurser för systemets effektivitet och för att motverka vissa risker. Juridiska fakultetsnämnden vid

⁶² Prop 2021/22:186 s. 51.

⁶³ SOU 2021:35 s. 21 f.

⁶⁴ Prop 2021/22:186 s. 51.

⁶⁵ Ibid s. 51.

Stockholms universitet hade dessutom synpunkter om var bestämmelsen borde placeras.⁶⁶

Sveriges advokatsamfund menade att införandet av ett kronvitnesssystem kunde ifrågasättas ur ett likabehandlings- och brottsofferperspektiv. Sveriges advokatsamfund påpekade att ett system som medger att en misstänkt kan förhandla till sig ett lindrigare straff kan komma att uppfattas som stötande och undergräva allmänhetens förtroende för rättssystemet.⁶⁷ I tidigare sammanhang har det även framförts att ett system som medger strafflindring i utbyte mot uppgifter om andra personers brott kan leda till oönskade konsekvenser i de kriminella miljöerna. Sveriges advokatsamfund framhöll att det finns en risk för att ledande eller resursstarka brottslingar utnyttjar systemet på ett sätt som innebär att de som står lägre i hierarkin får ta konsekvenserna av brottsligheten.⁶⁸

Regeringen bedömde emellertid, med beaktande av de internationella erfarenheterna från bland annat Danmark och Norge, att övervägande skäl talade för att införa ett kronvitnesssystem.⁶⁹ Regeringen ansåg att det var möjligt att skapa ett effektivt system för strafflindring vid utredningsmedverkan och menade att det därför borde införas en ny strafflindringsgrund som innebär att den tilltalades medverkan i utredningen av någon annans brott kan beaktas av domstolen vid straffmätningen.⁷⁰

Lagrådet avrådde från att införa det föreslagna systemet med strafflindring vid medverkan i utredningen av någon annans brott, främst på grund av att ett sådant system är förenat med inte obetydliga risker ur rättssäkerhetssynpunkt. Utöver det ansåg Lagrådet att det framstod som osannolikt att införandet av ett sådant system skulle ha några mer påtagliga effekter för möjligheterna att vidta åtgärder mot allvarliga brott och att det därför var tveksamt om förde-

⁶⁶ Prop 2021/22:186 s. 51 f.

⁶⁷ Ibid s. 54.

⁶⁸ Ibid s. 54.

⁶⁹ Ibid s. 55.

⁷⁰ Ibid s. 57.

larna med ett införande övervägde nackdelarna. Slutligen påpekade emellertid Lagrådet att huruvida ett system med kronvittne ska införas eller inte i slutändan är en fråga som får avgöras politiskt.⁷¹

4.3.3 Lag om ändring i brottsbalken

Regeringens proposition röstades igenom i riksdagen och den första juli 2022 trädde lagändringen⁷² i kraft. Numera kan strafflindring även ges när den tilltalade medverkar till utredningen av någon annans brott enligt 29 kap. 5 a § brottsbalken.

⁷¹ Prop 2021/22:186 s. 53.

⁷² SFS 2022:792.

5 Analys

Den demokratiska utgångspunkten, all makt utgår ifrån folket, kommer till uttryck i 1 kap. 1 § RF. Folksuveränitetsprincipen är fundamental för demokratin och principen om parlamentarism innebär att makten ligger hos folkrepresentationens majoritet. 1 kap. 4 § RF stadgar att det är riksdagen som stiftar lagar. Detta är grundläggande, men knappast tillräckligt för en demokrati. En stat kan vara mer eller mindre demokratisk beroende på i vilken utsträckning demokrativärden förverkligas, däribland politiska majoritetsbeslut, vissa grundläggande fri- och rättigheter samt alla de omständigheter som befrämjar rättssäkerhet och rättsidealets förverkligande. Rättssäkerheten är en viktig del av en demokrati, alltså att ett land har en lagstiftning och ett system som ger den enskilda medborgaren ett skydd för godtyckliga ingrepp från staten.

Utredningsväsendets syfte är att säkerställa rättssäkerheten och kvalitet i ny lagstiftning. Kommittéväsendet tar fram underlag för politiska ställningstaganden, remissförfarandet tillför expertkunskap och intressesynpunkter samt möjliggör för demokratiskt inflytande och Lagrådet säkerställer rättsväsendets kvalitet genom bland annat förhandsgranskning av lagars grundlagsenlighet och hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav.

Regeringen styr kommittéväsendets arbete och det kan därmed ifrågasättas om inte regeringen, genom utformningen av direktiv och tillsättandet av utredning, kan få ett betänkande som pekar i den riktning regeringen vill. Mot bakgrund av direktiven som styr utredningen och korta utredningstider kan man fråga sig hur bra underlag utredningarna kan förväntas presteras. I förlängning kan man fråga sig om vi medborgare kan lita på att kommittéväsendet ges rätt förutsättningar för att leverera ett underlag som i sin tur gör att regeringen kan fatta beslut på goda grunder.

Lagrådet har en viktig funktion för upprätthållandet av rättssäkerhet och demokrati. Ett av Lagrådets viktigaste arbetsverktyg för att göra en bra lagrådsgranskning är remissinstansernas yttrande varför Lagrådet är beroende av ett gediget arbete från remissinstanserna. Genom remissförfarandet blir lagförslag allsidigt belysta och konsekvenserna av dem klarlagda. Det ökar kvalitén

på regeringens och riksdagens arbete, till förmån för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Det faktum att Lagrådet vid flera tillfällen har avstyrkt lagförslag med hänvisning till bland annat för korta remisstider, att valet av remissinstanser varit påtagligt snävt och att en grundlig konsekvensanalys av förslaget saknats tyder på att Lagrådet ser det som ett allvarligt problem när regeringen inte ger remissförfarandet tillräcklig betydelse.

En förutsättning för att systemet ska fungera på ett tillfredsställande sätt är att utredningsväsendets ges rätt förutsättningar och att deras synpunkter beaktas tillräcklig omfattning i samband med ny lagstiftning för att i förlängningen säkerställa en kvalitativ lagstiftning och följaktligen bevara rättssäkerheten. Det är dock viktigt att framhålla att regeringen inte är och aldrig ska vara tvungen att bedöma i enlighet med utredningsväsendets synpunkter. En sådan lösning skulle inte bara vara odemokratisk utan även omöjlig att genomföra i praktiken eftersom utredningsväsendets synpunkter är flera till antalet och ofta skiljaktiga. Det kan dock diskuteras hur syftet med utredningsväsendet påverkas om deras synpunkter inte beaktas av regeringen.

Regeringens skyldighet att beakta utredningsväsendets synpunkter sträcker sig inte längre än att regeringen kan göra en helt annan bedömning. Det kan bli problematiskt eftersom ett väl fungerande system bland annat bygger på att regeringen tillsätter utredare med inte alltför snäva direktiv, att remissinstanserna ges tillräckligt med tid för att komma med remissvar och att regeringen frivilligt skickar lagförslaget på lagrådsremiss. Inte nog med det, så bygger det också på att regeringen är mottaglig för utredningsväsendets synpunkter och inte bestämt sig i ett för tidigt skede.

I uppsatsen har tre lagförslag granskats och det kan konstateras att regeringen valde att bortse från flera av remissinstansernas och Lagrådets synpunkter för att i stället gå vidare med sitt förslag. Lagförslag som går igenom trots att många är kritiska kan få långtgående konsekvenser för bland annat grundläggande fri- och rättigheter. Det är dessutom viktigt för demokratins efterlevnad att remissinstanser ges reella möjligheter att inkomma med remissvar och att regeringen inte bestämmer sig i för tidigt skede eftersom det i sin tur kan

påverka ambitionsnivån hos remissinstanserna. Om remissinstanserna och Lagrådets synpunkter inte beaktas i den utsträckning som vore önskvärd riskerar det att gå ut över kvalitén på lagstiftningen, vilket kan leda till tolknings- och tillämpningsproblem och i förlängningen påverka rättssäkerheten som är fundamental i en demokrati.

6 Slutsats

Utredningsväsendet är beroende av regeringens goda vilja. Om regeringen väljer att inte beakta utredningsväsendets synpunkter i någon större utsträckning finns det påtagliga risker för att lagstiftningens kvalitet kommer att försämrats och att rättssäkerheten hotas i ett långsiktigt perspektiv vilket i förlängningen kan urholka demokratin.

Regeringen ansvarar inte bara för enskilda beslut och reformer, utan också att långsiktigt värna om kvalitén i lagstiftningsprocessen. Det finns en uppenbar risk att politiker vill visa handlingskraft och därför väljer att genomföra lagändringar snabbt, men för rättssäkerheten är det viktigt att upprätthålla en balans mellan att genomföra politik och bevara syftet med hela utredningsväsendet.

Det räcker med en majoritet i riksdagen så kan regeringen få igenom i princip vilka lagar som helst. Varje enskild lagändring kan möjligen motiveras, men när blir helhetsbilden sådan att utredningsväsendet i praktiken satts ur spel? För att dagens system ska fungera på ett optimalt sätt är det en förutsättning att regeringen i samband med ny lagstiftning ger utredningsväsendet rätt förutsättningar, beaktar deras synpunkter och att Lagrådets funktion respekteras för att upprätthålla en god kvalitet i lagstiftning, vilket är en förutsättning för rättssäkerheten och i förlängningen för demokratin.

Sammantaget finner jag att kritiken som har framförts berör både systemets funktion och innehållet i de lagar som regeringen valt att driva igenom. Det går inte att bortse ifrån att vissa lagar har haft en större politisk betydelse, det framstår som att snabba processer och omfattande reformer har prioriterats framför utredningsväsendets synpunkter, lagstiftningens kvalitet och rättssäkerheten.

Avslutningsvis krävs att systemets spelregler respekteras av regeringen för att den nuvarande lagstiftningsprocessen ska vara rättssäker.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

Utredningsbetänkande

SOU 1990:44 Demokrati och makt i Sverige

SOU 2021:35 En förstärkt rättsprocess och en ökad lagföring

Propositioner

Prop. 2022/23:126 Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott

Prop 2021/22:186 En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring

Utskottsbetänkande

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

Övrigt

Regeringen, 'Så arbetar regeringen', <<https://www.regeringen.se/sa-styrsverige/sa-arbetar-regeringen-och-regeringskansliet/sa-arbetar-regeringen/>> (Besökt 2023-12-02)

Regeringen, 'Om regeringens prioritering: Kriminalitet' <<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-prioriteringar/kriminalitet/om-regeringens-prioritering-kriminalitet/>> (Besökt 2023-11-29)

Skoglund, Karolina, 'Lagrådets kritik ignoreras allt oftare – forskaren: "Möjliggör för regering som inte vill demokratin väl"', SVT, 2023-03-11. <<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/lagradets-kritik-ignoreras-allt-oftare-forskaren-mojliggor-for-regering-som-inte-vill-demokratin-val>>, (Besökt 2023-11-27)

Nils Funcke, "Nu införs de nya lagarna som begränsar yttrandefriheten", DN, 2024-01-02. <<https://www.dn.se/kultur/nils-funcke-nu-infors-de-nya-lagarna-som-begransar-yttrandefriheten/>>, (Besökt 2024-01-02)

Åklagarmyndigheten, 'Rättssäkerhet'. <<https://www.aklagare.se/ordlista/r/rattssakerhet/>> (Besökt 2023-12-22)

Litteratur

Kleineman, Jan (2018) 'Rättsdogmatisk metod', i: Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, 2 uppl., Studentlitteratur, Lund, 2018

Peczenik, Aleksander, *Juridikens teori och metod: en introduktion till allmän rättslära*, 1 uppl., Fritze, Stockholm, 1995

Bernitz, Ulf, *Finna rätt: juristens källmaterial och arbetsmetoder*, 16 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2023

Holmberg, Erik, Grundlagarna (2019-07-03 version 3A, JUNO) 7 kap. 2 § RF under

Holmberg, Erik, Grundlagarna (2019-07-03 version 3A, JUNO) 8 kap. 22 § RF

Holmberg, Erik, Grundlagarna (2019-07-03 version 3A, JUNO) 8 kap. 20 § RF

Holmberg, Erik, Grundlagarna (2019-07-03 version 3A, JUNO) 1 kap. 1 § RF

Nymansson, Erik, 'Remissfasen och Lagrådets roll', *Svensk Juristtidning*, 2020, s. 34-38.

Lambertz, Göran, 'Sammanfattning av symposiet och några egna synpunkter', *Svensk Juristtidning*, 2011, s. 848.

Heckscher, Sten, 'Reflektioner kring utredningsväsendet', *Svensk Juristtidning*, 2011, s. 844.

Ramberg, Anne, 'Lagrådet i morgon', *Svensk Juristtidning*, 2009, s. 294.

Karlson, Nils, 'Lagrådets roll – idag och imorgon. Ett rättsekonomiskt perspektiv på Grundlagsutredningens förslag.' *Svensk Juristtidning*, 2009, s. 271.

Zetterberg, Kent, 'Det statliga kommittéväsendet — en del av den svenska modellen', *Svensk Juristtidning*, 2011, s. 753.