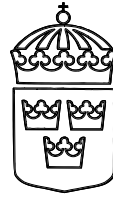


# Regeringens proposition 2013/14:13



Fler avdelningar i Lagrådet

Prop.  
2013/14:13

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 26 september 2013

*Jan Björklund*

*Beatrice Ask*  
(Justitiedepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ändring i lagen (2003:333) om Lagrådet som innebär att Lagrådet får bestå av högst fem avdelningar i stället för högst fyra. Genom ändringen skapas bättre möjligheter för Lagrådet att genomföra sin granskningsuppgift vid mycket stora arbetsanhopningar.

Ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2014.

# Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2003:333) om Lagrådet .....	4
3	Ärendet och dess beredning .....	5
4	Lagrådets uppgifter och sammansättning .....	5
5	Fem avdelningar i Lagrådet .....	6
6	Ikraftträdande .....	9
7	Ekonomiska konsekvenser .....	10
8	Författningskommentar .....	10
Bilaga 1	Sammanfattning av utkastet till proposition Fler avdelningar i Lagrådet .....	11
Bilaga 2	Lagförslaget i utkastet till proposition Fler avdelningar i Lagrådet .....	12
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna .....	13
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 september 2013 .....		14

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2003:333) om Lagrådet.

## 2 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:333) om Lagrådet

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (2003:333) om Lagrådet ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Lagrådet består av minst en och  
högst *fyra* avdelningar.

3 §  
Lagrådet består av minst en och  
högst *fem* avdelningar.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

### 3 Ärendet och dess beredning

Inom Justitiedepartementet upprättades i maj 2013 ett utkast till proposition med förslag till ändring i lagen (2003:333) om Lagrådet, förkortad lagrådslagen. Förslaget i utkastet rör bestämmelsen om antalet avdelningar i Lagrådet.

En sammanfattning av utkastet till proposition finns i *bilaga 1*. Lagförslaget i utkastet finns i *bilaga 2*. Förslaget har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En remissammanställning finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2013/3581/L6). Lagrådet har getts tillfälle att lämna synpunkter på förslaget.

### 4 Lagrådets uppgifter och sammansättning

Lagrådet har till uppgift att granska och yttra sig över lagförslag inom vissa lagområden som närmare anges i regeringsformen, förkortad RF. Sådana yttranden avges på begäran av regeringen eller ett riksdagsutskott. Lagrådets granskning är ett viktigt inslag i lagstiftningsarbetet för att säkerställa grundläggande krav på rättssäkerhet, enhetlighet, konsekvens och klarhet i rättssystemet.

Grundläggande bestämmelser om Lagrådet finns i 8 kap. 20–22 §§ RF. I Lagrådet ska enligt regeringsformen domare eller, vid behov, tidigare domare i de båda högsta domstolarna ingå. Av förarbetena framgår att detta får anses innebära att Lagrådet i första hand ska bestå av aktiva ledamöter och att det på varje avdelning helst bör tjänstgöra åtminstone en aktiv ledamot från var och en av domstolarna (prop. 2001/02:72 s. 44 och 2002/03:45 s. 13). Undantag från denna huvudregel får göras bara om det finns behov av det. Ett yttrande från Lagrådet ska inhämtas innan riksdagen beslutar om ändringar i t.ex. tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen eller beslutar lagar som rör enskildas personliga ställning eller som rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna och innebär skyldigheter för enskilda (8 kap. 21 § andra stycket RF). Efter de ändringar i regeringsformen som trädde i kraft den 1 januari 2011 är lagrådsgranskning, inom Lagrådets granskningsområde, numera i princip obligatorisk (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19 och bet. 2010/11:KU4). Ett yttrande på det området behöver dock inte inhämtas om granskningen skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men uppkommer (tredje stycket samma paragraf). I samband med dessa ändringar utvidgades också granskningsområdet så att det numera även omfattar lagar som innebär åligganden för kommunerna. De bestämmelser som närmare reglerar Lagrådets sammansättning och tjänstgöring finns i lagrådslagen.

I lagrådslagen anges att Lagrådet ska bestå av minst en och högst fyra avdelningar (3 §). Regeringen beslutar hur många avdelningar som ska finnas vid varje tillfälle och hur dessa ska vara sammansatta. Efter regeringens bemyndigande får beslut i dessa frågor fattas av chefen för Justitiedepartementet (7 och 8 §§). I Lagrådet kan det tjänstgöra justitieråd i Högsta domstolen, justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen, nyligen avgångna ledamöter av dessa domstolar liksom andra lagfarna personer, t.ex. advokater eller tidigare justitieombudsmän (prop. 2002/03:45 s. 13). Fler än sammanlagt sex justitieråd får inte samtidigt tas i anspråk för tjänstgöring i Lagrådet (2 §). Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen utser de justitieråd från respektive domstol som ska tjänstgöra i Lagrådet samt beslutar – vid behov – om att pensionerade justitieråd ska tjänstgöra (8 §). Regeringen utser, efter samråd med nämnda domstolar, andra ledamöter som ska tjänstgöra i Lagrådet (9 §).

## 5 Fem avdelningar i Lagrådet

**Regeringens förslag:** Högsta antalet avdelningar i Lagrådet ändras från fyra till fem.

**Regeringens bedömning:** Antalet justitieråd som samtidigt får tas i anspråk för tjänstgöring i Lagrådet bör inte ändras.

**Förslaget och bedömningen i utkastet till proposition** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Högsta domstolen* och *Högsta förvaltningsdomstolen* framhåller att det är utomordentligt angeläget att Regeringskansliets planering är sådan att extra lagrådsavdelningar endast i undantagsfall behöver tas i anspråk. Mot bakgrund av att en femte avdelning endast undantagsvis kan förväntas behövas motsätter sig domstolarna dock inte förslaget. Övriga remissinstanser har inga invändningar mot förslaget eller bedömningen. *Sveriges advokatsamfund* anför dock att, för det fall behovet av fem avdelningar i Lagrådet kan förväntas komma i fråga mer regelbundet, såväl dimensioneringen av de högsta domstolarna som avdelningarnas sammansättning i Lagrådet bör ses över.

### Skälen för regeringens förslag och bedömning

#### *Lagrådets arbetsbörda*

När Lagrådet inrättades 1909 bestod det av en avdelning. Arbetsbördan ökade, vilket ledde till att riksdagen 1965 beslutade att Lagrådet skulle kunna bedriva arbete på två avdelningar, en ordinarie och en extra. Ökande arbetsbörda var också skälet till att det maximala antalet avdelningar därefter ändrades till tre 1968 och till fyra 1979. Sedan 1979 har det inte gjorts några förändringar när det gäller antalet avdelningar i Lagrådet.

Redan vid tillsättandet av 2000 års lagrådsutredning konstaterade regeringen att Lagrådets arbetsbörda hade fortsatt att öka sedan 1979.

Den generella ökningen av antalet granskningsärenden och omfattningen av dessa har betydelse för hur många avdelningar som behövs för verksamheten i Lagrådet. Av betydelse för behovet är också det förhållandet att arbetsbördan varierar över tiden. I lagrådslagens förarbeten konstaterades att den ojämförligt viktigaste orsaken till att det behövs ytterligare avdelningar tycks vara att remisserna anhopas vid vissa perioder under året (prop. 2002/03:45 s. 15). I förarbetena till de ändringar i lagrådslagen som beslutades 2011 framhölls att det höga tempot i lagstiftningsarbetet vid flera tillfällen under det senaste decenniet lett till stora påfrestningar för Lagrådet (prop. 2010/11:98 s. 12 f.). Dessa faktorer är lika relevanta för Lagrådets arbete i dag som i samband med tidigare lagstiftningsärenden. Det höga lagstiftningstempot i EU, med behov av ofta förhållandevis snabbt genomförande i nationella författningar, har även det bidragit till att tidvis ytterligare försvåra för regeringen att planera lagstiftningsarbetet så att arbetsanhopningar i Lagrådet undviks.

Av 7 § lagrådslagen följer att det är regeringen som bestämmer hur många avdelningar Lagrådet ska bestå av och under vilka tidsperioder avdelningarna ska tjänstgöra. Det avgörs med utgångspunkt från den förväntade arbetsbördan. Statsrådsberedningen i Regeringskansliet samlar för detta ändamål löpande in uppgifter om pågående och planerat arbete med lagrådsremisser inom Regeringskansliet. Lagrådet arbetar normalt under året på två avdelningar. Vid arbetsanhopningar brukar Lagrådet dock ofta arbeta på tre avdelningar. Under några kortare perioder har arbetet också varit fördelat på fyra avdelningar.

#### *Arbetsanhopningar i samband med stoppdagarna*

Bestämmelser om när propositioner ska lämnas till riksdagen finns i 3 kap. riksdagsordningen, förkortad RO. Av 3 kap. 3 § RO följer att riksdagen för varje år fastställer vilken dag propositioner som enligt regeringen bör behandlas under det pågående riksmötet senast ska lämnas till riksdagen, den s.k. stoppdagen. Denna dag brukar normalt infalla omkring den 25 mars. Regeringen kan normalt inte räkna med att en proposition tas upp till behandling under det pågående riksmötet om den lämnas vid en senare tidpunkt. Det krävs i princip att det finns synnerliga skäl för att den ovan nämnda dagen inte ska gälla som sista dag för att lämna en proposition och få den behandlad före sommaruppehållet (3 kap. 4 § RO).

I anslutning till stoppdagarna brukar regeringen regelmässigt besluta att Lagrådet ska arbeta på tre avdelningar. Det görs för att Lagrådet ska hinna granska de planerade lagrådsremisserna i sådan tid att det ska vara möjligt för regeringen att lämna propositioner till riksdagen för en behandling under det pågående riksmötet. Inför stoppdagen i mars 2010 var Lagrådets arbetsanhopning så omfattande att det fanns en risk för att Lagrådet inte skulle kunna granska alla remisser i sådan tid att regeringen skulle hinna lämna proposition till riksdagen senast på stoppdagen, och detta trots att regeringen hade beslutat att Lagrådet under den perioden skulle bestå av fyra avdelningar. Bakgrunden till situationen var att antalet remisser var ovanligt stort. Under perioden 1 januari–31 mars 2010 kom 50 remisser in till Lagrådet. Åtminstone två av dem var dess-

utom mycket omfattande. På grund av den ansträngda situationen satte regeringen upp prioriteringslistor över beslutade remisser, i syfte att säkerställa att de viktigaste remisserna skulle hinna granskas i tid. Det visade sig vid detta tillfälle att det hårt ansträngda Lagrådet ändå hann med att granska samtliga remisser som regeringen lämnade. Detta kunde dock endast ske genom en omfattande arbetsinsats från Lagrådets sida.

#### *En femte avdelning i Lagrådet*

Regeringen anser att den utveckling som har skett när det gäller behovet av omfattande lagrådsgranskning under vissa kortare perioder av året, i synnerhet under riksmötet före ett riksdagsval, motiverar att det införs en möjlighet för Lagrådet att arbeta på ytterligare en avdelning. De ändringar i regeringsformen som trädde i kraft 2011 innebär att lagrådsgranskningen är i det närmaste obligatorisk och att granskningsområdet är vidare än tidigare. Det finns en beaktansvärd risk för att en situation liknande den 2010 kan uppstå igen. En femte avdelning kan i framtiden bli nödvändig vid mycket omfattande och komplicerade lagstiftningsärenden, särskilt om granskningen av sådana sammanfaller med avlämnandet av ett stort antal remisser av mer genomsnittlig omfattning och komplexitet. Regeringen bör därför ges möjlighet att besluta att Lagrådet ska bestå av högst fem avdelningar.

#### *Ingen ändring av högsta antalet justitieråd i Lagrådet*

Av 2 och 5 §§ lagrådslagen följer att fler än sammanlagt sex justitieråd inte samtidigt får tas i anspråk för tjänstgöring i Lagrådet och att minst en ledamot på varje avdelning ska vara aktivt justitieråd. Regeringen anser att dessa bestämmelser inte bör påverkas av förslaget att ändra högsta antalet avdelningar i Lagrådet från fyra till fem. Det kan noteras att under hösten 2012 bestod Lagrådet av två avdelningar i vilka tre aktiva ledamöter och tre pensionerade ledamöter arbetade. Inför stoppdagen i mars 2013 beslutade regeringen om en tredje avdelning, vilket ledde till tjänstgöring för ytterligare tre pensionerade ledamöter. Detta kan jämföras med lagrådsperioden augusti 2011–september 2012 då Lagrådet, med undantag för perioden närmast före stoppdagen, bestod av två avdelningar i vilka fyra aktiva ledamöter och två pensionerade ledamöter arbetade. Under perioden 6 februari–12 mars 2012 beslutade regeringen om en tredje avdelning vilket medförde tjänstgöring för ytterligare en aktiv ledamot och två pensionerade. Sammantaget tjänstgjorde således inte fler än fem aktiva justitieråd samtidigt i Lagrådet under någon av de två senaste lagrådsperioderna. Som ytterligare jämförelse kan noteras att under perioden 1 februari–30 april 2010, då lagrådet bestod av fyra avdelningar, tjänstgjorde totalt fyra aktiva ledamöter, sju pensionerade och en av regeringen utsedd annan ledamot.

Behov av fem avdelningar i Lagrådet kan förväntas finnas bara i sällsynta undantagsfall. Regeringen bedömer att verksamheten i sådana fall behöver vara fördelad på fem avdelningar endast under kortare tidsperioder, sannolikt några få veckor åt gången. Som framgår ovan är huvudregeln att det i varje avdelning ska tjänstgöra ett aktivt justitieråd från var och en av de högsta domstolarna. I undantagsfall, när arbetsbelastningen i de högsta domstolarna eller i Lagrådet kräver det, kan



emellertid avdelningarna vara sammansatta så att bara en aktiv ledamot tjänstgör på dessa. Även om en fjärde och en femte avdelning undantagsvis tillfälligt inrättas i Lagrådet, konstaterar regeringen att den nuvarande regleringen om maximalt antal justitieråd i Lagrådet (högst sex) skapar förutsättningar för att sätta samman avdelningarna så att minst en aktiv ledamot från någon av de högsta domstolarna tjänstgör på varje avdelning. Mot bakgrund av hur Lagrådets avdelningar har varit sammansatta under senare år talar erfarenheterna också för att en sådan sammansättning inte inverkar negativt på kvaliteten i granskningen. Även om behovet av tjänstgörande justitieråd i Lagrådet otvivelaktigt påverkar de högsta domstolarnas flexibilitet och möjlighet att tillgodose egna behov i administrationen av den dömande verksamheten, bedömer regeringen att förslaget om att höja det maximala antalet tillåtna avdelningar inte medför att det nu också finns behov av att överväga ändringar av dimensioneringen av de högsta domstolarna. Det finns inte heller anledning att överväga några ändringar av reglerna om Lagrådets sammansättning i övrigt. I sammanhanget bör det beaktas att regeringen, i samråd med Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen, kan förordna andra lagfarna personer att vara ledamöter av Lagrådet om det visar sig att det finns behov av det.

Regeringen gör sammantaget bedömningen att den gällande ordningen om hur många justitieråd som samtidigt får tas i anspråk för tjänstgöring i Lagrådet inte bör ändras.

Regeringen avser att i ett senare sammanhang återkomma i frågan om hur Lagrådets organisation kan förstärkas för att ytterligare förbättra förutsättningarna för dess granskning (prop. 2009/10:80 s. 144).

## 6 Ikraftträdande

<b>Regeringens förslag:</b> Lagändringen träder i kraft den 1 januari 2014.
---

**Förslaget i utkastet till proposition** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** har inga invändningar mot förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** Lagändringen bör träda i kraft så snart som möjligt. Eftersom den inte berör redan beslutade förordnanden av aktiva och pensionerade ledamöter behöver ikraftträdandet inte anpassas till inledandet av en ny lagrådsperiod. Av samma skäl finns det inte något behov av övergångsbestämmelser.

## 7 Ekonomiska konsekvenser

**Regeringens bedömning:** Förslaget förväntas inte medföra annat än möjligen marginella kostnadsökningar. Eventuella merkostnader kan finansieras inom ramen för befintliga anslag.

**Bedömningen i utkastet till proposition** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** har inga invändningar mot bedömningen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den föreslagna ändringen ger möjlighet att anlita ytterligare två pensionerade justitieråd eller andra lagfarna ledamöter. Som framgår av avsnitt 5 bedömer regeringen att beslut om att Lagrådet ska bestå av fem avdelningar kommer att behöva fattas endast undantagsvis. Regeringen bedömer därför att genomförande av den föreslagna ändringen inte kan förväntas medföra annat än möjligen marginella kostnadsökningar, vilka i förekommande fall kan finansieras inom ramen för befintliga anslag.

## 8 Författningskommentar

### Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:333) om Lagrådet

3 § Lagrådet består av minst en och högst *fem* avdelningar.

I paragrafen anges hur många avdelningar Lagrådet består av. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Ändringen innebär att högsta antalet avdelningar i Lagrådet ändras från fyra till fem.

# Sammanfattning av utkastet till proposition Fler avdelningar i Lagrådet

Prop. 2013/14:13  
Bilaga 1

I utkastet till proposition Fler avdelningar i Lagrådet föreslås att Lagrådet får bestå av högst fem avdelningar i stället för högst fyra.

## Lagförslaget i utkastet till proposition Fler avdelningar i Lagrådet

Förslag till lag om ändring i lagen (2003:333) om Lagrådet

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (2003:333) om Lagrådet ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Lagrådet består av minst en och  
högst *fyra* avdelningar.

<sup>3</sup> §  
Lagrådet består av minst en och  
högst *fem* avdelningar.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

## Förteckning över remissinstanserna

Prop. 2013/14:13  
Bilaga 3

Remissyttranden över utkastet till propositionen Fler avdelningar i Lagrådet har avgetts av Riksdagens ombudsmän, Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, Justitiekanslern, Domstolsverket, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet och Sveriges advokatsamfund.

## Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 september 2013

Närvarande: Statsråden Björklund, ordförande, Ask, Erlandsson, Borg, Ohlsson, Norman, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Hatt, Ek, Enström, Svantesson

Föredragande: statsrådet Ask

---

Regeringen beslutar proposition 2013/14:13 Fler avdelningar i Lagrådet