
Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Den 30 november 2000 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Bodström, att tillsätta en särskild utredare för att se över de administrativa reglerna om Lagrådets verksamhet och lämna förslag till de författningsändringar som behövs. Med stöd av bemyndigandet utsågs f.d. hovrättspresidenten Bo Broomé att fr.o.m. den 1 januari 2001 vara särskild utredare. Numera kanslirådet Ann-Christin Fryklund Lövgren förordnades som sakkunnig i utredningen fr.om. samma datum.

Sekreterare åt utredningen har fr.o.m. den 8 januari 2001 varit hovrättsassessorn Per Olsson.

Utredningen, som antog namnet 2000 års lagrådsutredning, överlämnade i april 2001 delbetänkandet Lagrådets sammansättning. Förslag till ändring i regeringsformen (SOU 2001:37).

Härmed överlämnar utredningen sitt slutbetänkande Lagrådets arbetsvillkor (SOU 2001:88). Ann-Christin Fryklund Lövgren har anslutit sig till utredarens ställningstaganden.

Uppdraget är härmed slutfört.

Malmö den 8 november 2001

Bo Broomé

/Per Olsson

Innehållsförteckning

<i>Sammanfattning</i>	9
<i>Författningsförslag</i>	15
1 <i>Inledning</i>	21
2 <i>Historisk återblick på Lagrådet</i>	23
3 <i>Lagrådets uppgifter och ställning</i>	25
4 <i>Närmare översikt över gällande rätt</i>	27
5 <i>Lagrådets arbetsbörda</i>	31
6 <i>Utgångspunkter för övervägandena</i>	35
7 <i>Jämnare tillströmning av lagrådsremisser</i>	39
7.1 <i>Lagrådets arbete och stoppdagar för propositioner</i>	39
7.2 <i>Nuvarande planering av det löpande lagrådsarbetet</i>	40
7.3 <i>Överväganden och förslag</i>	43
8 <i>Lagrådets sammansättning</i>	47
8.1 <i>Inledning</i>	47
8.2 <i>Gällande rätt</i>	48
8.3 <i>Antal ledamöter per avdelning</i>	49
8.3.1 <i>Delbetänkandet</i>	49
8.3.2 <i>Historisk återblick</i>	49
8.3.3 <i>Överväganden och förslag</i>	51
8.4 <i>Ledamöternas bakgrund</i>	52
8.4.1 <i>Delbetänkandet</i>	52
8.4.2 <i>Remissutfall</i>	55
8.4.3 <i>Rekrytering av andra jurister än domare till Lagrådet</i>	57
8.4.4 <i>Överväganden och förslag</i>	58

8.5	Antalet avdelningar och sammanlagda antalet ledamöter i Lagrådet	60
8.5.1	Direktiven	60
8.5.2	Historisk återblick	60
8.5.3	Praktisk tillämpning	63
8.5.4	Överväganden och förslag	64
9	<i>Lagrådsperiodens längd och tjänstgöringsperioden</i>	67
9.1	Gällande rätt m.m.	67
9.2	Historisk återblick	68
9.3	Överväganden och förslag	69
10	<i>Lagrådsperiodens förläggning</i>	75
10.1	Gällande rätt	75
10.2	Historisk återblick	75
10.3	Överväganden och förslag	77
11	<i>Lagrådsledamöternas ledighet och möjligheterna till granskning året om</i>	79
11.1	Gällande rätt	79
11.2	Historisk återblick	79
11.3	Praktisk tillämpning	81
11.4	Ledigheten för Högsta domstolens och Regeringsrättens ledamöter	82
11.5	Överväganden och förslag	84
12	<i>Möjligheter för justitieråd och regeringsråd att tjänstgöra i domstol under pågående lagrådsperiod</i>	87
12.1	Gällande rätt	87
12.2	Historisk återblick	88
12.3	Överväganden och förslag	90
13	<i>Utnämningssrätten och beslutanderätten i övrigt</i>	95
13.1	Gällande rätt	95
13.2	Överväganden och förslag	96
13.2.1	Några utgångspunkter	96
13.2.2	Förordnande av ledamöter m.fl.	99
13.2.3	Avdelningsrelaterade frågor	106
13.2.4	Övriga frågor	111
13.2.5	Avslutande synpunkter	113

14	<i>Personal- och ekonomiadministrativa frågor</i>	115
14.1	Gällande ordning	115
14.2	Överväganden och förslag.....	116
15	<i>Konsekvenser av utredningens förslag</i>	121
16	<i>Författningskommentar</i>	125
	<i>Litteratur om Lagrådet</i>	147
	<i>Bilagor</i>	
Bilaga 1	Direktiven (2000:88)	151
Bilaga 2	Frekvensundersökning.....	163
Bilaga 3	Lag (1979:368) om Lagrådet.....	165

Sammanfattning

Lagrådets funktion i det svenska lagstiftningsarbetet definieras i 8 kap. 18 § regeringsformen. Enligt detta lagrum skall det finnas ett lagråd för att avge yttrande över lagförslag på begäran av regeringen eller ett riksdagsutskott. I paragrafen anges när yttranden skall inhämtas och i vilka avseenden de remitterade förslagen skall granskas. De närmare bestämmelserna om Lagrådet ges i en särskild lag, lagen (1979:368) om Lagrådet.

Grundlagsbestämmelsen om Lagrådet föreskriver att domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten skall ingå i Lagrådet. Genom bestämmelser i lagrådslagen har även andra lagfarna personer beretts möjlighet att delta i laggranskningsarbetet. I praktiken har lagrådsavdelningarna, som regelmässigt består av tre ledamöter, under senare år ofta utgjorts av ett justitieråd och ett regeringsråd samt en pensionerad domare från någon av de högsta domstolarna. Vid några tillfällen har även andra lagfarna personer förordnats av regeringen till lagråds-tjänstgöring jämte två domare. Lagrådsavdelningar bestående av enbart aktiva justitieråd och regeringsråd förekommer numera relativt sällan.

Enligt utredningsdirektiven har flera förändringar inträffat sedan lagrådslagens tillkomst år 1979 som rubbat förutsättningarna för Lagrådets arbete. Det främsta enskilda momentet torde vara att domförhållsreglerna ändrats i Högsta domstolen och Regeringsrätten, vilket har möjliggjort nerdragningar av antalet ledamöter i dessa domstolar. Eftersom justitieråd och regeringsråd enligt regeringsformen skall ingå i Lagrådet, står alltså färre personer till Lagrådets förfogande. Samtidigt har en tendens märkts till en ökning av Lagrådets arbetsbörda.

2000 års lagrådsutredning har bl.a. haft i uppdrag att undersöka om mer än en ledamot som inte är justitieråd eller regeringsråd skall kunna tjänstgöra samtidigt på en avdelning. För att kunna besvara denna fråga är det även nödvändigt att ta ställning till vilka som över huvud taget skall kunna vara ledamöter i Lagrådet. Den förändrade dimensioneringen av de högsta domstolarna och de ändrade reglerna om domförhet har enligt direktiven även väckt frågor, om antalet avdelningar och ledamöter i Lagrådet bör ändras samt om justitieråden och regeringsråden skall ges utökade möjligheter att arbeta i sina domstolar under pågående lagrådsperiod.

Möjligheterna för en ledamot att tjänstgöra i Lagrådet under flera perioder i följd och hanteringen av situationer då någon ledamot får förhinder saknar en enhetlig reglering för de olika ledamotskategorier som ingår i Lagrådet. Direktiven har gett utredningen i uppdrag att inventera reformbehovet i dessa delar.

I utredningsuppdraget har dessutom ingått att se över sådana administrativa regler om Lagrådets verksamhet som styr de tidsmässiga förutsättningarna för arbetets bedrivande, däribland lagradsperiodens längd och förläggning samt ledamöternas ledighet. En särskild fråga har varit om det finns ett behov av att skapa uttryckliga förutsättningar för att få till stånd granskning av lagrådsärenden året om. Slutligen har den övergripande administrationen av Lagrådet uppmärksamats och en smidigare ordning efterlysts.

Utredningen har haft som utgångspunkt att Lagrådet även i fortsättningen skall ha sin förankring i Högsta domstolen och Regeringsrätten. Med föresatsen att på bästa sätt hushålla med de högsta domstolarnas personella resurser föreslog vi emellertid i ett delbetänkande (SOU 2001:37) en ändring i regeringsformen med innebörd att det i Lagrådet (underförstått på varje lagrådsavdelning) skall ingå domare *eller, vid behov, förutvarande domare* i Högsta domstolen och Regeringsrätten. I praktiken innebär förslaget att de pensionerade domstolsledamöterna likställs med sina aktiva kolleger i fråga om representation av domstolen i Lagrådet. Vi betonade dock att målsättningen alltjämt bör vara att Lagrådet skall bestå av aktiva justitieråd och regeringsråd. Kompletteringar av förslaget ansågs kunna tas upp i lagform, däribland en spärr som innebär att åtminstone en av ledamöterna på varje avdelning skall vara aktivt justitieråd eller regeringsråd samt en åldersgräns för ledamöterna. – I delbetänkandet drogs även upp vissa riktlinjer för det fortsatta reformarbetet. Bl.a. förordades att de pensionerade justitieråden och regeringsråden borde utses av den domstol de tillhört. Vidare gav vi uttryck för en positiv inställning till att personer utan anknytning till någon av de högsta domstolarna också i fortsättningen tjänstgör i Lagrådet.

Delbetänkandet har remissbehandlats och har rönt i huvudsak positivt gensvar. Vi har därför i slutbetänkandet vidareutvecklat de synpunkter som där framfördes.

Vi kan konstatera att en viktig faktor när det gäller behovet av att upprätta lagrådsavdelningar har varit att Lagrådets arbetsbörda fördelar sig ojämnt över året. Framför allt märks en tydlig stegring av arbetsbördan i anslutning till de s.k. stoppdagar som bestäms för inlämnande av propositioner till riksdagen. De tre stoppdagar som för närvarande finns infaller i januari, mars och slutet av maj. Det är framför allt i anslutning till stoppdagen i mars som arbetsbördan kan föranleda att fler

lagrådsavdelningar måste inrättas. Omvänt kan arbetsbördan under andra tider av året vara så låg att det blir svårt att sysselsätta de avdelningar som för tillfället är i tjänst.

För att åstadkomma en jämnare fördelning av arbetsuppgifterna över året föreslår vi att stoppdagar inrättas för avlämnande av remisser till Lagrådet. Dessa skall placeras i anslutning till de stoppdagar som gäller för propositioner till riksdagen, vanligen sex-åtta veckor dessförinnan. Det departement som lämnar sin lagrådsremiss före den angivna lagrådsstoppdagen skall kunna påräkna att Lagrådets behandling av ärendet är färdig i sådan tid att proposition kan lämnas till riksdagen inom utsatt tid. – För att ytterligare betona vikten av en förutseende planering har vi framhållit att de s.k. lagrådslistorna, som redovisar datum för planerade lagrådsremisser under en viss tid, vid i vart fall två tillfällen per år bör innehålla uppgifter från varje departement om lagstiftningsprojekt under de närmaste tolv månaderna.

De ändringar som föreslås i lagrådslagen är av sådan omfattning att vi föreslår att en ny lag skall ersätta 1979 års lag.

Beträffande Lagrådets sammansättning föreslår vi att antalet möjliga lagrådsavdelningar bör minskas från fyra till tre. Ändringen skall ses i belysning av att en förväntad jämnare spridning av lagrådsremisserna över året minskar behovet av arbetsinsatser som är starkt tidsmässigt koncentrerade. Antalet justitieråd och regeringsråd som samtidigt får tas i anspråk för lagrådstjänstgöring minskas från nio till sex. Avdelningarna skall kunna komponeras på fler sätt än tidigare, med förbehållen att båda domstolarna skall vara representerade av aktiv eller förutvarande ledamot och att minst en aktiv ledamot skall ingå i avdelningen. Högst en ledamot utan anknytning till de högsta domstolarna skall kunna tjänstgöra på varje avdelning.

Bestämmelser bör finnas kvar om hinder för domstolarna att till Lagrådet utse en avdelningsordförande i domstolen respektive en ledamot som har fyllt 60 år och som inte samtycker till tjänstgöring. Vår komplettering i denna del innebär att ingen som har fyllt 70 år, således inte heller någon helt utomstående ledamot, får utses till ledamot i Lagrådet.

Beslut om avdelningsantalet och tjänstgöringsperioderna skall, liksom tidigare, fattas av regeringen, som dock skall kunna överlåta åt chefen för Justitiedepartementet att bestämma om avdelningarna inom ramen för ett övergripande beslut. Regeringen eller – efter bemyndigande – chefen för Justitiedepartementet bestämmer efter samråd med Högsta domstolen och Regeringsrätten hur många ledamöter vardera domstolen skall bidra med till Lagrådet och om någon avdelning skall bestå av fyra ledamöter. Domstolarna, som även ges rätten att utse de

pensionerade domstolsledamöterna, skall dock själva bestämma om de vill förordna aktiva eller förutvarande ledamöter.

Ledamöter utan anknytning till de högsta domstolarna skall utses av regeringen. Utredningen lägger i denna del fram flera alternativ. Vi förordar en modell enligt vilken regeringen väljer sådana ledamöter från en lista som upptar lämpliga kandidater. Listan bör upprättas av den förslagsnämnd som avses i kommittéförslaget till lag om utnämning av högre domare (se SOU 2000:99). Ett alternativ är att Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet, i en förstärkt sammansättning, anförtros uppgiften. Det är även fullt tänkbart med ordningen att regeringen utser de utomstående ledamöterna på samma sätt som nu sker, dock med uttrycklig föreskrift om att samråd först äger rum med de högsta domstolarna.

Sedan ledamöterna utsetts bör dessa anförtros uppgiften att själva bestämma avdelningarnas sammansättning. De ledamöter som omfattas av ett sådant beslut skall delta i beslutsfattandet, även om de inte har hunnit tillträda som ledamöter. Ledamöterna kan senare gruppera om avdelningarnas sammansättning, om det är önskvärt med tanke exempelvis på hinder för en ledamot att tjänstgöra, jourtjänstgöring under semester eller ett speciellt ärendes beskaffenhet.

Vi anser att lagradsperioden alltjämt bör finnas kvar som ett riktmarke för lagradsarbetet men förordar att den förkortas till ett år, med inledning efter trettondedagshelgens slut. Endast för aktiva justitieråd och regeringsråd bör det finnas kvar en viss koppling mellan lagradsperioden och tjänstgöringstiden. Det får följaktligen krävas särskilda skäl för att en sådan ledamot skall utses för kortare tid från inledningen av lagradsperioden. Till viss skillnad från vad som är fallet med nuvarande lagstiftning skall även justitieråden och regeringsråden kunna tjänstgöra under flera på varandra följande perioder, förutsatt att de samtycker till att erhålla ett nytt förordnande; det får ankomma på domstolarna att beakta behovet av att domarna återgår till dömande verksamhet. I lagen bör även finnas en bestämmelse om att ett förordnande skall kunna hävas i förtid med ledamotens samtycke. Tjänstgöringen skall också kunna avbrytas om en avdelning dras in eller om det annars finns särskilda skäl.

Ersättare skall, liksom tidigare, utses vid behov. Bestämmelsen bör omfatta samtliga ledamotskategorier. Vidare skall en sakkunnig kunna anlitas för att delta i behandlingen av ett visst ärende. Rätten att förordna en sådan person bör flyttas från regeringen till den lagradsavdelning som berörs.

Domstolsledamöterna i Lagrådet skall även fortsättningsvis vara skyldiga att delta i behandlingen av mål eller ärenden som de tidigare tagit befattning med vid handläggning för slutligt avgörande. Däremot

kan Lagrådets arbetsbörda vara sådan att ledamoten inte kan tvingas avbryta tjänstgöringen i Lagrådet för att delta i domstolens plenum. Liksom tidigare skall lagrådsledamöterna kunna tillfälligt frigöras från lagrådstjänstgöringen för tjänstgöring i domstol om regeringen (eller justitieministern) låter meddela att något ärende inte är att förvänta under viss tid. Bestämmelsen om att även lagrådsledamöterna själva kan ta initiativ till att domstolsledamöterna återgår till domstol bör finnas kvar. Vi förutsätter att i vart fall den senare möjligheten kan komma att utnyttjas något oftare om förslagen rörande planeringen av lagrådsarbetet faller väl ut.

Ledigheten för lagrådsledamöterna bör motsvara den ledighet som gäller för justitieråden och regeringsråden i domstolarna. Ledigheten skall även i fortsättningen bestämmas av ledamöterna själva, som dock enligt uttrycklig föreskrift i lagen skall beakta att brådskande ärende inte fördröjs.

Vi föreslår slutligen att Lagrådet i lagrådslagen knyts till Högsta domstolen eller Regeringsrätten som en administrativ värdmyndighet. Regeringen utser värdmyndigheten. Vi föreslår i detta sammanhang att en revisionssekreterare och en regeringsrättssekreterare avdelas att hjälpa Lagrådet med rättsutredningar, främst sökning av rättskällor.

Den nya lagrådslagen skall enligt vårt förslag träda i kraft den 7 januari 2003, vilket överensstämmer med ikraftträdandet för den föreslagna ändringen av 8 kap. 18 § regeringsformen på vilken lagförslaget bygger.

Författningsförslag

Förslag till Lag om Lagrådet

Härigenom föreskrivs följande.

Grundlagsbestämmelser

1 § Grundläggande bestämmelser om Lagrådet finns i 8 kap. 18 § regeringsformen.

Lagrådets sammansättning

2 § Lagrådet består av minst en och högst tre avdelningar.

3 § I Lagrådet kan det tjänstgöra justitieråd och regeringsråd, förutvarande justitieråd och regeringsråd samt andra lagfarna personer. Fler än sammanlagt sex justitieråd och regeringsråd får inte samtidigt tas i anspråk för tjänstgöring i Lagrådet.

4 § Ordföranden på en avdelning i Högsta domstolen eller Regeringsrätten får inte utses till ledamot i Lagrådet.

Ingen som har fyllt sjuttio år får utses till ledamot i Lagrådet. Inte heller får ett justitieråd eller ett regeringsråd som har fyllt sextio år förordnas att tjänstgöra i Lagrådet utan eget samtycke.

5 § En avdelning skall bestå av tre ledamöter. Om det finns särskilda skäl får en avdelning bestå av fyra ledamöter vid behandlingen av ett visst ärende.

6 § I varje avdelning skall det ingå både justitieråd och regeringsråd eller förutvarande sådana domare. Minst en ledamot på avdelningen skall vara justitieråd eller regeringsråd.

Mer än en annan lagfaren person än de som anges i första stycket får inte tjänstgöra på en avdelning.

Beslut om sammansättningen

7 § Regeringen bestämmer med hänsyn till arbetsbördan hur många avdelningar av Lagrådet som skall tjänstgöra och under vilka perioder avdelningarna skall tjänstgöra.

Regeringen får överlåta beslutanderätten åt chefen för Justitiedepartementet inom ramen för ett övergripande beslut enligt första stycket.

8 § Högsta domstolen utser justitieråd och Regeringsrätten regeringsråd att vara ledamöter i Lagrådet. Vid behov utses förutvarande justitieråd eller regeringsråd.

Regeringen bestämmer med beaktande av 3, 5 och 6 §§ och efter samråd med Högsta domstolen och Regeringsrätten hur många ledamöter som vardera domstolen skall utse i Lagrådet. Regeringen bestämmer också, om en avdelning skall bestå av fyra ledamöter vid behandlingen av ett visst ärende.

Regeringen får bemyndiga chefen för Justitiedepartementet att fatta beslut som avses i andra stycket.

9 § (Alt. 1) Andra ledamöter i Lagrådet utses av regeringen bland personer som har förts upp på en lista av /den förslagsnämnd som avses i lagen (0000:00) om utnämning av högre domare/.

(Alt. 2) Andra ledamöter i Lagrådet utses av regeringen efter samråd med Högsta domstolen och Regeringsrätten.

(Alt. 1 och 2) Regeringen får bemyndiga chefen för Justitiedepartementet att förordna en ledamot som avses i denna § och som tidigare har tjänstgjort i Lagrådet.

10 § När det skall finnas mer än en avdelning bestämmer Lagrådets ledamöter själva avdelningarnas sammansättning med beaktande av 6 §. Beslutet fattas av de ledamöter som berörs av beslutet.

11 § Alla justitieråd och regeringsråd bör delta i beslut som enligt denna lag fattas av Högsta domstolen eller Regeringsrätten, om de inte

är befriade från skyldighet att tjänstgöra eller har annat giltigt skäl att inte delta i beslutet.

Lagrådsperiod och tjänstgöringstider

12 § Lagrådets verksamhet delas in i perioder om ett år räknade från trettondedagshelgens slut (lagrådsperioder).

13 § En ledamot av Lagrådet utses att tjänstgöra för viss tid eller för behandlingen av ett visst ärende.

Förordnande för viss tid skall avse en lagrådsperiod eller en del av en lagrådsperiod. Det krävs särskilda skäl för att ett justitieråd eller ett regeringsråd från början av en lagrådsperiod skall förordnas för kortare tid än lagrådsperioden.

14 § En ledamot som har tjänstgjort i Lagrådet under en lagrådsperiod får efter samtycke förordnas att tjänstgöra under följande lagrådsperiod. Högsta domstolen och Regeringsrätten skall dock beakta intresset av att justitieråd och regeringsråd återgår till dömande verksamhet.

15 § Ett förordnande att tjänstgöra som ledamot i Lagrådet kan hävas med ledamotens samtycke. Tjänstgöringen kan avbrytas även därför att en avdelning dras in eller det annars finns särskilda skäl.

16 § Vid behov utses enligt de grunder som anges i 8 och 9 §§ ersättare för en ledamot i Lagrådet.

17 § Om behandlingen av ett ärende inte har slutförts när lagrådsperioden går ut, skall de ledamöter som har börjat granska ärendet tjänstgöra på avdelningen till dess ärendet har behandlats slutligt i stället för dem som har utsetts för den nya perioden.

Om en ledamot i annat fall skall avsluta sin tjänstgöring på en avdelning i Lagrådet, kan avdelningen bestämma att ledamoten skall fortsätta till dess ett påbörjat ärende som ledamoten har varit med om att granska har behandlats slutligt.

Behandlingen av ärenden

18 § Lagrådets avdelningar är alla lika behöriga att behandla ärendena.

Ärendena fördelas mellan avdelningarna på det sätt som Lagrådets ledamöter bestämmer.

19 § Ordförande på en lagrådsavdelning är det justitieråd eller regeringsråd som först har utnämnts till ett sådant ämbete.

När Lagrådets ledamöter sammanträder samfällt, skall det äldsta justitierådet eller regeringsrådet föra ordet.

20 § Regeringskansliet skall ställa en tjänsteman till Lagrådets förfogande för att föredra ett ärende som har beretts i kansliet och för att på annat lämpligt sätt biträda Lagrådet vid behandlingen av ärendet. När Lagrådet behandlar ett lagförslag som har väckts i riksdagen, skall det utskott som har begärt Lagrådets yttrande ställa föredragande till förfogande.

21 § En lagrådsavdelning kan förordna en person med särskilda fackkunskaper att som sakkunnig biträda avdelningen vid behandlingen av ett visst ärende.

22 § Om skiljaktiga meningar förekommer vid behandlingen av ett ärende, skall omröstning ske i den mån det behövs.

Vid omröstning gäller den mening som omfattas av flest ledamöter eller, om flera meningar har fått lika många röster, den mening som biträds av det äldsta justitierådet eller regeringsrådet bland dem som har röstat för någon av dessa meningar.

23 § Vid tillämpning av 19 och 22 §§ skall med justitieråd och regeringsråd jämföras förutvarande justitieråd och regeringsråd.

Ledamöternas tjänstgöring i Högsta domstolen och Regeringsrätten

24 § Justitieråd och regeringsråd som tjänstgör i Lagrådet skall delta i behandlingen i Högsta domstolen eller Regeringsrätten av mål eller ärenden som de har tagit befattning med vid handläggning för slutligt avgörande. Detsamma gäller behandlingen av mål eller ärenden som skall avgöras av Högsta domstolen eller Regeringsrätten i dess helhet, om det inte möter starka hinder med hänsyn till arbetsbördan i Lagrådet.

25 § Regeringen kan meddela Lagrådet att det inte har att vänta något ärende under viss tid. Regeringen får bemyndiga chefen för Justitiedepartementet att lämna ett sådant meddelande. Justitieråd och rege-

ringsråd som är ledamöter i Lagrådet skall under den angivna tiden tjänstgöra i den domstol som de tillhör, om inte annat orsakas av ett brådskande ärende i Lagrådet.

Även i annat fall får justitieråd och regeringsråd i Lagrådet tjänstgöra i sin domstol, om det kan ske utan olägenhet för Lagrådets verksamhet. Beslut om detta fattas av Lagrådets ledamöter.

Övriga bestämmelser

26 § Lagrådets ledamöter beslutar om ledighet för ledamöterna enligt de grunder som gäller för justitieråden och regeringsråden i domstolarna. Det skall beaktas att brådskande lagstiftningsärenden inte fördröjs.

En ledamot som inte har förordnats för en hel lagradsperiod får vara ledig enligt vad Lagrådets ledamöter bestämmer.

27 § Högsta domstolen eller Regeringsrätten skall vara administrativ värdmyndighet för Lagrådet. Regeringen bestämmer vilken av domstolarna som skall vara värdmyndighet.

1. Denna lag träder i kraft den 7 januari 2003, då lagen (1979:368) om Lagrådet skall upphöra att gälla.

2. Den lagradsperiod som inleddes vid början av Högsta domstolens höstsession år 2001 upphör den 6 januari 2003.

3. Bestämmelserna i 2–11 §§ i den nya lagen tillämpas redan före ikraftträdandet när det gäller beslut som avses i de paragraferna och som gäller den lagradsperiod som inleds vid ikraftträdandet.

1 Inledning

De grundläggande bestämmelserna om Lagrådet ges i 8 kap. 18 § regeringsformen. De organisatoriska ramarna för verksamheten framgår av lagen (1979:368) om Lagrådet. Enligt direktiven för utredningen (dir. 2000:88) har flera olika typer av förändringar inträtt som direkt eller indirekt har påverkat förutsättningarna för Lagrådets arbete, såväl med hänsyn till rättsutvecklingen som till förändringarna i samhället i övrigt. Bland annat har reglerna om Högsta domstolens och Regeringsrättens sammansättning och domförhållningarna för dessa domstolar genomgått betydande förändringar. I direktiven påpekas även att en viss ökning av Lagrådets arbetsbörda kan skönjas, både i fråga om antalet remitterade ärenden och möjligen även i fråga om den tid som avdelningar av Lagrådet har tjänstgjort. Därutöver uppmärksammas att det ökande internationella samarbetet, som för Sveriges del främst manifesteras i medlemskapet i Europeiska unionen, har medfört att regeringen måst inhämta Lagrådets ställningstagande i nya tekniskt komplicerade frågor.

Mot bakgrund av de ovan givna faktorerna har regeringen gett utredningen i uppdrag att genomföra en översyn av ”de administrativa reglerna om Lagrådets verksamhet”. Enligt direktiven ingår i utredningsuppdraget att undersöka

- om lagradsperioden bör förkortas från två till ett år,
- hur lagradsperioden bäst skall förläggas,
- hur ledigheten för ledamöter av Lagrådet skall regleras,
- om det finns behov av att skapa uttryckliga förutsättningar för att få ärenden granskade av Lagrådet året om,
- om den förändrade dimensioneringen av de högsta domstolarna och de ändrade reglerna om domförhållning där skall avspeglas i ändrade regler om antalet avdelningar och ledamöter i Lagrådet,
- vilka som skall kunna vara ledamöter i Lagrådet och hur många perioder i följd ledamöterna skall kunna arbeta där,
- om mer än en ledamot som inte är justitie- eller regeringsråd skall kunna tjänstgöra samtidigt på samma avdelning,
- om justitie- och regeringsråd skall ges utökade möjligheter att arbeta i sina domstolar under pågående lagradsperiod,

- vad som skall gälla vid förhinder för ledamöter i Lagrådet,
- om administrationen av Lagrådet och dess verksamhet kan skötas effektivare.

Direktiven föreskriver att utredaren i samtliga de angivna fallen skall ta ställning till vilket behov av förändringar som finns. Vidare skall förslag lämnas till de eventuella författningsändringar som krävs. I uppdraget ingår även att se över lagen (1979:368) språkligt och redaktionellt.

Direktiven bifogas betänkandet som bilaga 1.

Enligt direktiven skall utredningsuppdraget redovisas senast den 31 december 2001. För att reglerna om grundlagsändring skulle kunna iakttas, och med beaktande av att val till riksdagen skall hållas år 2002, bröt utredningen ut en fråga om ändring av 8 kap. 18 § första stycket regeringsformen till behandling i ett delbetänkande (Lagrådets sammansättning. Förslag till ändring i regeringsformen, SOU 2001:37). Delbetänkandet överlämnades den 30 april 2001. Ändringsförslaget har remissbehandlats.

Under utredningsförfarandet, som inleddes i januari 2001, har samråd skett med ordförandena i Högsta domstolen och Regeringsrätten. Sammanträffanden och informationsutbyte har ägt rum med Lagrådets ledamöter före lagradsperiodens utgång under hösten. Utredningen har även deltagit i ett sammanträde med rättschefer och expeditionschefer i Regeringskansliet för diskussion om avlämnandetidpunkter för lagradsremisser. Uppgifter om inkomna ärenden och tjänstgöringsförordnanden har inhämtats vid besök på Lagrådets kansli.

2 Historisk återblick på Lagrådet

Ursprunget till lagrådsgranskningen står att finna i den rådgivning åt Konungen som riksrådet före år 1789 utövade i bl.a. lagfrågor.

År 1789 inrättades Högsta domstolen, som i viss utsträckning fick yttra sig i lagstiftningsärenden. 1809 års regeringsform föreskrev att det gamla riksrådets motsvarigheter i den nya regeringsformen, statsrådet och Högsta domstolen, skulle överta uppgiften att avge yttrande till Konungen. I Högsta domstolens uppgifter ingick att yttra sig över förslag till allmän civil- och kriminallag samt kyrkolag. Vid regeringsformens införande fick Högsta domstolen en mer fristående ställning än förut gentemot monarken, och dess ledamöter ålades därutöver en juridisk och politisk ansvarighet i förhållande till riksdagen. Utlåtandena i lagfrågorna var emellertid endast rådgivande.

Under 1800-talets senare del överhopades Högsta domstolen med laggranskningssuppgifter, samtidigt som måltillströmningen ökade. De dömande uppgifterna blev lidande av detta förhållande. Vid 1900-talets början väcktes tanken att tillskapa dels en regeringsrätt, dels en lagrevision, vilka skulle avlasta Högsta domstolen från arbetsbördorna. År 1909 överflyttades följaktligen laggranskningssuppgifterna från Högsta domstolen till Lagrådet, vilket skulle fungera som ett kollegium bestående av ledamöter från Högsta domstolen och den nyinrättade Regeringsrätten. Organet skulle ha laggranskningen som sin enda uppgift. Med den valda lösningen skulle den nyttiga växelverkan mellan lagstiftning och rättskipning, som tidigare uppstått genom Högsta domstolens befattning med lagförslag, bevaras i någon mån också i framtiden, samtidigt som Högsta domstolen skulle slippa bli störd i sin dömande verksamhet. En förväntad enhetlighet i utlåtandena, som i sin tur skulle borga för dessas auktoritet, samt tidsvinster var andra skäl som anfördes för det nya organets berättigande (prop. 1908:37 s. 40 ff). De grundläggande bestämmelserna rörande Lagrådet intogs i 21 § i 1809 års regeringsform, medan de närmare reglerna för det nya organet fördes in i 1909 års lagrådslag.

1909 års lagrådslag ersattes av ny lagstiftning på området år 1965. Nu gällande lagrådslag tillkom år 1979 (1979:368).

Huvudprinciperna rörande Lagrådets sammansättning har i stora drag förblivit desamma sedan Lagrådet inrättades 1909. Även i 1974 års regeringsform upprätthölls sålunda tanken att det i Lagrådet skall

ingå ledamöter från de båda högsta domstolarna. Lagändringar under 1900-talet har emellertid inneburit att även andra lagfarna personer numera kan delta i laggranskningsarbetet i stället för en ledamot av de högsta domstolarna och att arbetet kan bedrivas på avdelningar. Vid lagrådsreformen 1979 infördes en föreskrift i regeringsformen om att Lagrådets yttrande bör inhämtas över lagförslag på vissa angivna områden; om regeringen underlåter att höra Lagrådet över ett lagförslag inom granskningsområdet skall skälen redovisas för riksdagen. Samtidigt preciserades inriktningen av Lagrådets granskning av lagförslag.

3 Lagrådets uppgifter och ställning

Lagrådets uppgifter regleras i 8 kap. 18 § regeringsformen. Av denna framgår att Lagrådet skall avge yttrande över lagförslag. Yttrande inhämtas av regeringen eller av riksdagsutskott. I 3 kap. 1 § riksdagsordningen, som innehåller bestämmelser om regeringens propositioner, förutsätts att Lagrådets yttrande är skriftligt.

Lagrådet kan följaktligen liknas vid en kvalificerad remissinstans, som emellertid är särpräglad på så sätt att den utgör ett permanent och fristående organ, vars funktion resp. organisation regleras i grundlag och lag. Självständigheten manifesteras genom att närmare bestämmelser om Lagrådets sammansättning och tjänstgöring meddelas i lag och följaktligen inte i regeringsföreskrifter (se 8 kap. 18 § sista stycket regeringsformen). Verksamheten har delvis karaktär av en preventiv normkontroll eller laggranskning. Denna skall skiljas från den s.k. lagprövningen, som sker i efterhand exempelvis i författningsdomstolar eller andra domstolar. I Sverige existerar laggranskningen parallellt med en lagprövningsrätt för domstolar och andra offentliga organ (se 11 kap. 14 § regeringsformen).

Anknytningen till landets högsta domstolar är stark och har historiska förklaringar. Trots att ledamöterna i nästan samtliga fall hämtas från kretsen av aktiva eller förutvarande ledamöter i Högsta domstolen och Regeringsrätten, har Lagrådet ingen dömande eller beslutande funktion. Lagrådet har inte heller någon möjlighet att hindra att ett lagförslag genomdrivs, även om detta har avstyrkts i något avseende i samband med laggranskningen. Därtill kommer att Lagrådet inte har någon inverkan på vilka lagförslag som remitteras för granskning. Regeringsformen föreskriver endast att yttrande *bör* inhämtas innan riksdagen beslutar grundlag eller lag inom vissa angivna lagstiftningsområden; att Lagrådet trots detta inte hörts över förslaget utgör emellertid aldrig hinder mot lagens tillämpning. I praktiken iakttas regeringsformens rekommendationer ganska strikt.

De utlåtanden som riksrådets justitierevision och därefter Högsta domstolen lämnade kunde innehålla synpunkter på lagförslagets innehåll såväl som på deras form. I samband med parlamentarismens genombrott fästes uppmärksamheten på att eventuella politiska ställningstaganden från Lagrådets sida riskerade att inkräkta på de folkvaldas inflytande på landets styrelse. Varken i 1809 års regeringsform

eller i 1909 års lagrådsdag fanns nämligen några bestämmelser om laggranskningens syfte och karaktär. I ett utlåtande år 1949 uttalade konstitutionsutskottet emellertid att enighet numera rådde om att lagrådsgranskningen inte borde omfatta lagförslagets allmänna politiska grunder utan uteslutande ägnas deras juridiska sida. Lagrådsgranskningens betydelse ansågs ligga i att de remitterade förslagen fick en från juridisk synpunkt tillfredsställande utformning (KU 1949:8). Uttalanden i samma riktning följde även vid senare tillfällen under 1900-talet.

Bestämmelser om granskningsinriktningen fördes emellertid in i lag först i samband med grundlagsrevisionen 1979. Rättighetskyddsutredningen konstaterade i förarbetena att det numera torde råda full enighet om att Lagrådets granskning borde omfatta endast lagförslagets juridiska sida och att prövningen av förslagets allmänna politiska grunder ankommer uteslutande på riksdagen och regeringen (SOU 1978:34 s. 133). Departementschefen uttalade i prop. 1978/79:195 (s. 48) att han anslöt sig till Rättighetskyddsutredningens överväganden i fråga om granskningens inriktning. Han underströk vikten av att Lagrådet iakttar den största återhållsamhet när det gäller sakfrågor av politisk natur, eftersom det inte var förenligt med Lagrådets ställning i vårt konstitutionella system att det redovisar andra synpunkter än sådana som är av juridisk-teknisk art. Inriktningen av Lagrådets granskning kom att regleras i 8 kap. 18 § tredje stycket regeringsformen (prop. 1978/79:195, KU 39, rskr. 459, KU 1979/80:1, rskr. 2, SFS 1979:933).

I samband med lagrådsreformen 1979 framhölls att det rådde allmän enighet om att Lagrådets verksamhet är värdefull såsom ett led i arbetet på att få fram fullgoda lagförslag och att granskningen i Lagrådet är en garanti för att rättssäkerhetsintresset samt kravet på enhetlighet, konsekvens och klarhet i rättssystemet iakttas (SOU 1978:34 s. 132). Departementschefen betonade att Lagrådets medverkan i lagstiftningsarbetet tillsammans med lagprövningsrätten var av betydelse för att rättighetskyddet skulle få rättsligt verkande garantier som är oberoende av de politiska organen (prop. 1978/79:195 s. 31).

Riksdagen har i mars 2001 gett regeringen i uppdrag att utreda frågor om lagprövningsrätten enligt regeringsformen, bl.a. hur en förstärkt lagprövning bör kunna utövas, vilket kan innefatta överväganden kring Lagrådets ställning och frågan om behovet av en speciell författningsdomstol (2000/01:KU11, rskr. 2000/01:149).

4 Närmare översikt över gällande rätt

Som tidigare berörts finns de grundläggande reglerna om Lagrådet i 8 kap. 18 § regeringsformen. Bestämmelsen föreskriver att det skall finnas ett lagråd för att avge yttrande över lagförslag. Enligt gällande lydelse skall domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten ingå i Lagrådet. Utredningens förslag i delbetänkandet innebär att förutvarande domare i dessa domstolar vid behov kan ersätta aktivt justitieråd eller regeringsråd. Regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, riksdagsutskott inhämtar yttrande från Lagrådet.

I 8 kap. 18 § andra stycket regeringsformen anges i vilka situationer Lagrådets yttrande bör inhämtas. Enligt huvudregeln bör Lagrådet höras över förslag som gäller tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen, sådan lagstiftning som för närvarande är intagen i sekretesslagen (1980:100) eller personuppgiftslagen (1998:200), fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning, lagstiftning om begränsningar av konflikträtten på arbetsmarknaden, lagstiftning om expropriation m.m., upphovsrättslig lagstiftning, lag som i fri- och rättighetshänseende särbehandlar utländska medborgare, kommunalskattelag, civilrättslig lagstiftning, betungande offentligrättslig lagstiftning eller föreskrifter om rättskipning och förvaltning som enligt 11 kap. regeringsformen skall beslutas i lag. Lagrådets hörande är emellertid omgärdat av vissa begränsningar. Exempelvis behöver yttrande bara inhämtas om lagen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt. Om Lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller om avsevärt men skulle uppkomma genom att lagstiftningsfrågan fördröjs, kan Lagrådets hörande också undvaras. Regeringen måste emellertid redovisa skälen till att Lagrådet inte fått tillfälle att yttra sig i lagfrågor som faller in under ämnena i granskningskatalogen. Lagrådets hörande är inte en förutsättning för att lagen skall få tillämpas.

Lagrådets granskning skall avse hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt, hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra, hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav, om förslaget är så utformat att lagen kan antas tillgodose angivna syften och vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen (8 kap. 18 § tredje stycket regeringsformen).

Av 8 kap. 18 § fjärde stycket regeringsformen framgår som förut sagts att närmare bestämmelser om Lagrådets sammansättning och

tjänstgöring meddelas i lag, närmare bestämt lagen (1979:368) om Lagrådet.

Enligt 1979 års lagrådsdag (se bilaga 3) består Lagrådet av högst fyra avdelningar. Regeringen bestämmer med hänsyn till arbetsbördan om Lagrådet skall bestå av mer än en avdelning (1 §). Justitieråd och regeringsråd, samtidigt högst nio, tjänstgör i Lagrådet (2 § första stycket). Vid behov kan annan lagfaren person förordnas att tjänstgöra som ledamot (2 § andra stycket). Avdelning består av tre ledamöter eller, om särskilda skäl föreligger vid behandlingen av visst ärende och regeringen bestämmer det, fyra ledamöter (3 § första stycket). Både justitieråd och regeringsråd skall ingå i avdelning jämte högst en annan lagfaren person (3 § andra stycket). Det ankommer på regeringen att bestämma hur många ledamöter från de båda högsta domstolarna som skall tjänstgöra i Lagrådet och hur dessa skall fördelas på avdelningar (4 §), men domstolarna råder själva över vilka av deras resp. ledamöter som skall utses samt vilka avdelningar de skall tillhöra (5 § första stycket). Regeringen bestämmer vilka andra jurister som skall vara ledamöter av Lagrådet och hur de skall placeras (5 § andra stycket). Därutöver kan regeringen, på avdelnings begäran, förordna en sakkunnig person med särskilda fackkunskaper vid behandlingen av visst ärende (10 § andra stycket).

Enligt huvudregeln utses ledamöter för en tid av två år, räknat från början av Högsta domstolens höstsession under år med udda slutsiffra (lagrådsperiod). Regeringens beslut om avdelnings tjänstgöring eller sammansättning kan emellertid medföra avvikelser härifrån, liksom situationer då något av justitieråden eller regeringsråden i Lagrådet avgår från sitt ämbete eller får förfall (6 § jämförd med 13 §). Har ett justitieråd eller regeringsråd tjänstgjort under minst ett år under en lagrådsperiod, får vederbörande inte utan särskilda skäl på nytt tjänstgöra under den närmast följande lagrådsperioden (7 § första stycket). Om behandlingen av ett ärende inte avslutats vid lagrådsperiods utgång, skall de avgående ledamöterna dock fortsätta sin tjänstgöring till dess ärendet blivit slutligt handlagt (12 §). Ordförande på avdelning i någon av de högsta domstolarna får inte utses till lagrådsledamot. Inte heller får justitieråd eller regeringsråd, som uppnått 60 års ålder, utan eget samtycke utses att tjänstgöra i Lagrådet (7 § första och andra styckena).

Avdelningarna är lika behöriga att behandla ärenden som ankommer på Lagrådet. Ärendena fördelas mellan avdelningarna på det sätt ledamöterna bestämmer (8 §). Det justitieråd eller regeringsråd som först utnämns till sådant ämbete blir ordförande på avdelning; den äldste ordföranden på avdelning för ordet när Lagrådets ledamöter sammanträder samfällt. I detta sammanhang jämställs förutvarande justitieråd och regeringsråd med aktiva sådana (9 §).

Regeringskansliet bidrar med tjänstemän för föredragning av ärenden och på annat lämpligt sätt om ärendena har beretts inom kansliet. Riksdagsutskottet tillhandahåller föredragande för lagförslag som har väckts inom riksdagen (10 § första stycket).

Justitieråd eller regeringsråd, som avgår från sitt domarämbete eller får förfall under den tid de tjänstgör i Lagrådet, ersätts vid behov genom att den domstol som utsett ledamoten förordnar annat justitieråd eller regeringsråd i den avgående eller frånvarande ledamotens ställe (13 § första stycket). Avdelningen kan sedan bestämma att ersättaren skall få fortsätta att tjänstgöra till dess ett påbörjat ärende avslutats, trots att förfallet för den ersatte ledamoten upphört (13 § andra stycket).

De justitieråd och regeringsråd som tjänstgör i Lagrådet skall delta i behandlingen i resp. domstol av mål eller ärende som de förut tagit befattning med vid handläggning för slutligt avgörande. Samma åliggande har dessa ledamöter i behandlingen av mål eller ärenden som skall avgöras av Högsta domstolen eller Regeringsrätten i dess helhet (14 §). Även i de fall då regeringen låter meddela Lagrådet att något ärende inte kan förväntas under viss tid skall justitieråden och regeringsråden tjänstgöra i resp. domstol såvida inte annat föranses av brådskande ärende (16 § första stycket). Dessa ledamöter kan också tjänstgöra i den domstol som de tillhör om Lagrådets ledamöter finner att detta kan ske utan olägenhet för verksamheten (16 § andra stycket). Alla justitieråd eller regeringsråd som inte är befriade från tjänstgöringsskyldighet bör delta i handläggningen av ärende som enligt lagrådslagen ankommer på Högsta domstolen eller Regeringsrätten, om inte laga hinder möter (17 §).

Lagrådets ledamöter bestämmer tidpunkten för ledamots ledighet. Denna uppgår till tre månader per år. Ledamot som inlett sin tjänstgöring under pågående lagrådsperiod samt ledamot som endast deltagit i behandlingen av visst ärende erhåller ledighet enligt vad Lagrådets ledamöter bestämmer, dock högst tre månader (15 §).

5 Lagrådets arbetsbörda

Utredningen har genomfört en undersökning av Lagrådets arbetsbörda under åren 1990–2001 i form av studier av bl.a. dagböcker och ärendeförteckningar. Resultaten av denna undersökning framgår av bilaga 2 till betänkandet. I det följande görs vissa nedslag i det insamlade materialet.

Under perioden 1990–2000 inkom sammanlagt 1 000 remissärenden, dvs. i snitt 91 årligen (medianvärde 95). Variationerna kan emellertid vara stora. År 1990 inregistrerades exempelvis endast 62 remisser medan 107 stycken inkom 1998. Någon bestämd tendens i ärendeutvecklingen de senaste åren kan inte utläsas.

Den totala mängden ärenden per år ger inte heller underlag för direkta slutsatser kring vilken arbetsinsats som krävs från år till år. En studie av antalet tjänstgörande avdelningar visar sålunda att regeringen måst inkalla såväl ett tredje som ett fjärde lagråd bl.a. för vissa perioder under de tre år av 1990-talet då ärendemängden varit som minst (1990, 1991 och 1996). Förklaringen härtill är att vissa ärenden, exempelvis granskningen av en ny balk eller annan omfattande lagstiftning, kan ta mycket lång tid i anspråk. En annan förklaring är att regeringen beslutar att skicka ett större antal remisser för granskning med korta intervaller.

Å andra sidan förekommer under vissa perioder i det närmaste stiltje i Lagrådets verksamhet. Om regeringen kan förutspå att sådana tillfällen kommer att uppstå, finns en möjlighet att dra in avdelningar eller att tillfälligt återbörda de aktiva domarna till deras resp. domstolar. Vid sådana tillfällen kan också ges möjlighet till inläsning och förberedelser inför kommande remissföredragningar för lagrådsledamöterna.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Lagrådets arbetsbörda är ojämnt fördelad över året och att verksamheten är känslig för ansamlingar av remissärenden, liksom för ärenden av större omfattning.

Utredningen har genomfört en undersökning av hur de ärenden som föreläggs Lagrådet har fördelat sig över året. Lagrådets arbetsbörda kan generellt sägas vara som störst i anslutning till de s.k. stoppdagarna. Med stoppdag avses den dag en proposition senast skall vara avlämnad till riksdagen för att vara färdigbehandlad vid en viss tidpunkt. Fram t.o.m. 1995 inföll en stoppdag den 31 mars (stoppdagen avsåg enligt

dåvarande lydelse av 3 kap. 3 § riksdagsordningen annan proposition än anslagsproposition), vilket innebar att propositioner skulle avlämnas senast detta datum om regeringen ansåg att de borde behandlas under pågående riksmöte. Detta kan skönjas i statistiken över inkomna ärenden på så sätt att februari och, framför allt, mars var den tid på året då flest remisser inkom till Lagrådet. Från och med år 1996 bestämmer riksdagen på förslag av talmannen vilken dag som skall bli stoppdag för de propositioner som skall behandlas under pågående riksmöte (3 kap. 3 § riksdagsordningen). Detta har fått till följd att stoppdagen har tidigarelagts. Under åren 1996–2001 har stoppdagen sålunda infallit mellan den 10 och den 22 mars. En viss förskjutning har till följd därav även skett när det gäller datumen för de remisser som skickas till Lagrådet. Sedan 1996 har februari varit den månad då flest remisser inkommit. Som ett exempel på hur ärendefördelningen i praktiken kan se ut kan nämnas att Lagrådet under år 2001 endast fick en remiss under årets fem första veckor och därefter hela 26 under perioden 5 februari–16 mars. – Utredningen återkommer i avsnittet 7.1 ("Lagrådets arbete och stoppdagar för propositioner") till de övriga stoppdagar som förekommer i lagstiftningsarbetet.

Även andra generella slutsatser kan dras angående ärendefördelningen de senaste åren. Flest remisser inkommer nästan undantagslöst under årets första sex månader. I januari inregistreras emellertid endast ett fåtal remisser. Under perioden juni–augusti, då Lagrådets ledamöter utnyttjar större delen av sin lagreglerade ledighet, inkommer bara enstaka ärenden för granskning varje månad.

Utredningen har även undersökt antalet avdelningar som varit i tjänst under den berörda elvaårsperioden. Undersökningen visar att Lagrådet har bestått av fyra avdelningar under sammanlagt åtta sammanhängande perioder (totalt 177 dagar) under 1990-talet. Sex av dessa sammanhängande förordnanden (inklusive förlängningar) hänför sig till första hälften av 1990-talet. Efter 1994 har Lagrådet bestått av fyra avdelningar under två perioder, den senaste i februari 1997, varvid tjänstgöringen vid båda tillfällena omfattade tolv dagar. De nämnda undersökningsresultaten utvisar att Lagrådet vid långt fler tillfällen består av tre avdelningar, i allmänhet i anslutning till arbetstoppar under våren och hösten. Under de angivna åren tjänstgjorde Lagrådets tredje avdelning under sammanlagt 21 sammanhängande perioder (inklusive eventuella förlängningar av förordnandena) eller sammanlagt 1 052 dagar. Av dessa dagar hänför sig mer än hälften till en sammanhängande period i inledningen av 1990-talet. Det senaste tillfället då tre avdelningar tjänstgjorde inträffade i februari 2000. Övrig tid har Lagrådet tjänstgjort på två avdelningar med undantag av fyra perioder åren 1994–1996 (sammanlagt ca sex månader), då Lagrådet endast bestod av

en avdelning. Även under innevarande år (2001) har Lagrådet under några höstveckor bestått av en avdelning.

6 Utgångspunkter för övervägandena

De senaste årtiondena har ledamotsantalet i de högsta domstolarna minskats avsevärt. Främsta orsaken härtill är ändringar i domförhetsreglerna, som möjliggjort att allt fler mål kan avgöras av endast en domare, framför allt dispensmålen. En annan viktig faktor har varit att enhetligheten och kvaliteten i rättskipningen ansetts kunna främjas med ett mindre antal ledamöter i Högsta domstolen resp. Regeringsrätten. Måltillströmningen till de högsta domstolarna har under samma period varit fortsatt hög. Detta har lett till att domstolarna blivit sårbara för personalbortfall. Även Högsta domstolens och Regeringsrättens tillskott av ledamöter till laggranskningen sätter spår i domstolarnas verksamhet, eftersom proportionerna mellan ledamöter i dömande verksamhet och i Lagrådet har ändrats. Utrymmet för att använda sig av domstolarnas ledamöter för laggranskande uppgifter är således mindre än tidigare. Eftersom det inte kan uteslutas att ledamotsantalet i de högsta domstolarna kommer att minskas ytterligare, måste de högsta domstolarnas förhållande till Lagrådet underkastas en närmare granskning. Vidare finns anledning att undersöka möjligheterna att få till stånd smidigare regler för hantering av lagrådsarbetet. På dessa teman kan utredningens direktiv sägas vila. – Det skall även här anmärkas att riksdagen i mars 2001 gett regeringen i uppdrag att bl.a. utreda hur en förstärkt lagprövning bör kunna utövas, i vilket t.ex. innefattas överväganden kring Lagrådets ställning och frågan om det behövs en särskild författningsdomstol eller om prövning bör ske inom det vanliga domstolväsendet (2000/01:KU 11, protokoll 75 [debatt och beslut 2001-03-07], rskr. 2000/01:149).

Det torde råda allmän uppslutning kring uppfattningen att Lagrådet nu under nästan ett sekel har bidragit till att lagstiftningen i landet hållit en hög standard och att detta i sin tur varit beroende av att huvudsakligen representanter från de högsta domstolarna kunnat användas för detta syfte. Om detta skall vara fallet även i framtiden, måste vissa sidor av arbetsorganisationen omprövas, särskilt i ljuset av att färre aktiva ledamöter från de högsta domstolarna numera står till förfogande för att utföra laggranskningsuppgifterna. En av utredningens utgångspunkter är att Lagrådets ställning i lagstiftningsarbetet skall upprätthållas, vilket endast kan ske om kapaciteten och standarden i detta organ värnas. Emellertid skall en sådan strävan inte i större utsträckning

än för närvarande tillåtas inverka på den dömande verksamheten i de högsta domstolarna. En närliggande lösning på problemet med domstolarnas sårbarhet vore givetvis att ytterligare justitieråd resp. regeringsråd utses för att på så sätt tillskapa en ökad beredskap inför perioder av hög lagstiftningsaktivitet, då Lagrådets arbetsbörda är som störst. Vi vill i utredningen hålla öppet för att detta skall visa sig vara nödvändigt. Proportionerna mellan de ledamöter som är sysselsatta med dömande verksamhet och dem som för tillfället tjänstgör i Lagrådet bör enligt vår mening dock behållas på i stort sett nuvarande nivå.

En annan utgångspunkt, som mycket väl kan ses fristående från problemet med omsorgen om hushållningen med Högsta domstolens och Regeringsrättens resurser, är att planeringen av lagrådsarbetet i största möjliga utsträckning bör rationaliseras. Vad som står att vinna med att organisationen trimmas är framför allt att arbetsbördan kan förväntas bli jämnare fördelad över året. Att detta i sin tur kan leda till att personella resurser sparas är en viktig bieffekt.

I det arbete som utredningen har förelagts öppnas vägen för olika möjligheter att tillförsäkra Lagrådet resurser och administrativa lättnader. En röd tråd i ambitionerna måste emellertid vara att Lagrådets självständighet skall upprätthållas, vilket för övrigt framstår som en förutsättning för att Lagrådets auktoritet inte skall devalveras. Enligt utredningens uppfattning kan det finnas skäl att ytterligare understryka betydelsen av Lagrådets självständiga position i lagstiftningsarbetet. Självständigheten kan markeras om beslutanderätten i frågor som berör Lagrådets egen administration i viss del flyttas över till Lagrådet. Även de högsta domstolarna, som enligt utredningen också fortsättningsvis skall svara för en majoritet av lagrådsledamöterna, bör ges ett starkare inflytande över de administrativa aspekterna av laggranskningen.

De i direktiven framförda alternativen till förändringar av Lagrådets verksamhet beträffande avdelningarnas antal och sammansättning vill utredningen beakta som komplement till den i delbetänkandet föreslagna ändringen i regeringsformen. Alla de angivna förslagen kan sägas ha till syfte att effektivisera laggranskningen, om möjligt med lättnader för de högsta domstolarna som följd i fråga om krav på tillhandahållande av ledamöter. Utredningen vill emellertid framhålla att de föreslagna rationaliseringarna inte bör drivas så långt att Lagrådet riskerar att förlora sin karaktär av domstolsbaserat organ, i vilket majoriteten av ledamöterna hämtas från kretsen kring de högsta domstolarna. Det skall inte heller finnas anledning att ifrågasätta att ledamöterna besitter den kompetens och erfarenhet som krävs för uppgifter av detta slag. Lagrådets auktoritet får inte försvagas. Utredningen strävar sammanfattningsvis efter en balans mellan, å ena sidan, de krav på organisationen som blir följderna av det minskade antalet ledamöter i de högsta dom-

stolarna och, å andra sidan, önskemålen om att vidmakthålla Lagrådets traditionsenliga ställning som garant för lagstiftningsprodukternas juridiska kvalitet.

7 Jämnare tillströmning av lagrådsremisser

7.1 Lagrådets arbete och stoppdagar för propositioner

Utredningens målsättning är att förutsättningarna för laggranskningen skall behållas och helst förbättras. Som ett led i utredningens arbete bör därför de rutiner som styr planeringen av Lagrådets arbete ses över.

Lagrådets arbetsbörda är ojämnt fördelad över året. Vid vissa tillfällen kan det vara svårt att sysselsätta de avdelningar som för tillfället är i tjänst. Särskilt i anslutning till riksdagens stoppdagar – framför allt den som enligt 3 kap. 3 § riksdagsordningen fastställs av riksdagen på förslag av talmannen och som alltid infaller i mars – kan emellertid antalet remisser som kräver omedelbar behandling stiga till en sådan nivå att det blir nödvändigt för regeringen att sätta upp ytterligare lagrådsavdelningar (1 § andra stycket lagrådslagen). Även om fler avdelningar inte måste tas i anspråk riskeras laggranskningens kvalitet av att flera ärenden skall behandlas under kort tid. Det lär för övrigt även förekomma att arbetsanhopningen är så stor i förhållande till den tillgängliga tiden att Lagrådets yttrande över huvud taget inte inhämtas av regeringen därför att Lagrådets hörande skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma (jfr 8 kap. 18 § andra stycket regeringsformen); politiska överenskommelser kan träffas i absolut sista stund. Yttrande begärs då vanligen av något riksdagsutskott sedan proposition avlämnats till riksdagen.

Det grundläggande problemet torde ligga i det faktum att de flesta frågor som inte direkt berör statens budget behandlas i kammaren från januari till sommaruppehållet. Därmed uppstår en ansamling av propositioner under det första halvåret. Ett stående önskemål från riksdagens sida är emellertid att propositionerna sprids ut i så stor utsträckning som möjligt (jfr Riksdagskommitténs bet. 2000/01:Riksdagsstyrelsen 1, främst avsnitten 4.2.5 och 4.6). Utöver den tidigare nämnda stoppdagen i mars, som sedan år 1996 har infallit mellan den 10 och den 22 mars varje år, har som ett led i denna strävan införts ytterligare stoppdagar

för avlämnande av propositioner. Sålunda bestämmer riksdagen och Statsrådsberedningen i samråd en viss dag för avlämnande av propositioner som bör behandlas av riksdagen i mitten av april eller tidigare. De senaste åren har denna stoppdag legat kring den 24–25 januari. Det finns dessutom en stoppdag i anslutning till sista sammanträdesdagen i kammaren före sommaruppehållet, vanligen 15–16 dagar dessförinnan (dvs. i slutet av maj). Även denna stoppdag, som har bäring på motioner som avlämnas med anledning av proposition (jfr 3 kap. 11 § och 4 kap. 1 § andra stycket riksdagsordningen), beslutas efter samråd mellan riksdagen och Statsrådsberedningen. Följden av propositionsspridningen har även blivit att Lagrådets arbetsbörda påverkats i viss utsträckning. Fortfarande förefaller emellertid remisserna bli skickade till Lagrådet med så snäva marginaler i anslutning till riksdagens stoppdagar att arbetsanhopningen når kritiska nivåer. En förklaring härtill är att departementen har svårt att i förväg förutse när vissa lagstiftningsärenden når det skede då regeringen kan fatta beslut om att ärendet skall skickas på remiss. Lagrådsremisserna måste då forceras fram för att lagförslagen sedermera skall kunna behandlas av riksdagen. En annan är att det politiska läget kan innebära att en samförståndslösning av förslagens innehåll måste nås mellan flera partier innan regeringen kan remittera ärendet. Detta leder till kompromisser och fördröjningar av förslag som annars kunnat överlämnas för laggranskning i god tid före stoppdagen. Slutligen kan tiden som står till förfogande, sett från varje departements synpunkt, förefalla tillräcklig, men därvid beaktas inte tillräckligt att andra departements förslag tidsmässigt sammanfaller.

På samma sätt som riksdagen uppmanar till en jämnare spridning av avlämnade propositioner över året finns det anledning att inskräpa betydelsen av att lagrådsremisser lämnas i så god tid att Lagrådets arbetskapacitet utnyttjas på bästa sätt. Det vore önskvärt med sådan framförhållning att Lagrådet kan behandla de inkommande remisserna utan att regeringen behöver bestämma att ett tredje eller ett fjärde lagråd skall kallas in. Frågan är emellertid hur detta skall åstadkommas.

7.2 Nuvarande planering av det löpande lagrådsarbetet

Regeringskansliets befattning med ärenden angående Lagrådet

Ärenden angående Lagrådet sorterar i regeringen under Justitiedepartementet, se 7 kap 1 § regeringsformen samt 12 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet och punkt 2.3 i bilagan till denna. I Justitiedepartementet ansvarar granskningsenheten

för beredning av ärenden som gäller Lagrådet och för kontakterna med Lagrådet i frågor som rör lagrådsremisser, något som framgår av bilagan till arbetsordningen för Justitiedepartementet, Regeringskansliets föreskrifter 2001:14.

Enligt bestämmelserna i lagrådslagen är det regeringen som fattar de administrativa och organisatoriska beslut som behövs för Lagrådets verksamhet, t.ex. hur många avdelningar av Lagrådet som behöver vara i tjänst vid varje givet tillfälle och hur avdelningarna skall vara sammansatta. Regeringskansliet samlar genom nämnda granskningsenhet för detta ändamål i egenskap av beredningsorgan åt regeringen in uppgifter om planerade och pågående lagstiftningsprojekt. Uppgifterna sammanställs och ligger sedan till grund för regeringens beslut om Lagrådets tjänstgöring och sammansättning. Arbetet förutsätter kontinuerlig tillgång till uppdaterad information om pågående och planerade lagstiftningsärenden i Regeringskansliet.

Lagrådslistan

Rätts- och expeditionscheferna i Regeringskansliet lämnar regelbundet uppgifter om planerade lagrådsremisser till granskningsenheten på Justitiedepartementet. En lista med en sammanställning av de uppgifter som lämnats distribueras inom Regeringskansliet och sänds också till Lagrådet. Listan innehåller följande uppgifter: vilka remisser till Lagrådet som planeras, när de skall lämnas till Lagrådet, hur många dagar som beräknas gå åt till föredragningen där, vem som skall föredra remissen i Lagrådet, vilken utredning lagförslaget bygger på, när propositionen skall lämnas till riksdagen och när den planerade lagstiftningen skall träda i kraft. I samband med att listan distribueras anges alltid ett datum när nya förändringar senast skall vara rapporterade till granskningsenheten.

Under perioden fram till dess nästa lista färdigställs skall alla ändringar i de uppgifter som finns på listan snarast rapporteras till granskningsenheten. Det vanligaste är telefonkontakter eller e-postmeddelanden mellan lagstiftningsenheterna på de olika departementen och granskningsenheten. Granskningsenheten sammanställer sedan och vidarebefordrar uppgifterna till Lagrådets kansli. Under arbetsintensiva perioder förekommer daglig telefonkontakt mellan granskningsenheten och Lagrådets kansli. På kansliet tas de nya uppgifterna emot av en tjänsteman som vidarebefordrar dem till ledamöterna. Nya lagrådslistor distribueras vanligen var annan eller var tredje vecka. Lagrådslistorna ligger sedan till grund för planeringen av Lagrådets verksamhet, både i Regeringskansliet och hos Lagrådet.

Var tredje vecka träffas rättscheferna och expeditjonscheferna i Regeringskansliet vid en lunch. En återkommande punkt på agendan vid luncherna är situationen i Lagrådet. Vid dessa tillfällen påminns chefstjänstemännen regelmässigt om hur viktigt det är att alla förändringar i förhållande till lagrådslistan rapporteras till granskningsenheten för att tillgången till lagrådsgranskning skall kunna anpassas efter behovet. Ofta visar det sig nämligen att uppgifterna om den förväntade arbetsbördan för Lagrådet inte stämmer med utfallet i praktiken, vilket beror på förseningar av olika orsaker.

Övriga kontakter mellan Regeringskansliet och Lagrådet

Företrädare för Regeringskansliet träffar samfälliga Lagrådet, dvs. samtliga ledamöter, höst och vår för att planera laggranskningsverksamheten och för att diskutera övriga frågor av gemensamt intresse. Sammanträffandena har de senaste åren skett i september och i början av januari eller februari. Chefstjänstemän från Justitiedepartementet och Statsrådsberedningen deltar regelmässigt från Regeringskansliets sida. Även Finansdepartementet och någon företrädare för civilrättsenheterna på Justitiedepartementet brukar erbjudas att närvara, eftersom dessa departement vanligen svarar för en stor del av det totala antalet remisser. Tjänstemän från granskningsenheten på Justitiedepartementet deltar också regelmässigt vid sammanträffandena.

Vid sammanträffandena brukar man från Regeringskansliets sida kort kommentera den kommande arbetsperioden och ge möjlighet för ledamöterna i Lagrådet att ställa frågor om de olika remisserna. Ambitionerna för sammanträffandena är att man gemensamt skall kunna göra upp en arbetsplan för perioden.

Turordningen i Lagrådet

Lagrådet tar itu med lagstiftningsärendena i den ordning som de har lämnats in till kansliet. När många remisser ligger och väntar eller när ett brådskande ärende remitterats finns det dock möjlighet till avsteg från den principen. På initiativ från Statsrådsberedningen kan Lagrådet behandla ett ärende med förtur. Det skall då vara fråga om speciella omständigheter.

7.3 Överväganden och förslag

Stoppdagar bör inrättas för avlämnande av remisser till Lagrådet. Lagrådets stoppdagar placeras i anslutning till de stoppdagar som gäller för avlämnande av propositioner till riksdagen, vanligen sex–åtta veckor dessförinnan. Om en lagrådsremiss inges till Lagrådet före stoppdagen, skall ansvarigt departement normalt kunna påräkna att Lagrådets behandling av ärendet är färdig i sådan tid att proposition hinner avlämnas till riksdagen inom den tid som riksdagens arbetschema utpekar. Datumen för Lagrådets stoppdagar tillkännages sedan riksdagens stoppdagar bestämts.

Lagrådslistan skall vid i vart fall två tillfällen per år innehålla uppgifter från resp. departement om planerade lagstiftningsprojekt under de närmaste tolv månaderna.

Ett omfattande arbete utförs varje år i Regeringskansliet för att åstadkomma en kartläggning och jämnare spridning av de planerade remisserna till Lagrådet. Av olika skäl blir resultatet trots detta att arbetsbördan regelmässigt koncentreras till vissa tidpunkter av året, då arbetet dessutom brådskar. För att komma till rätta med de mest extrema arbetstopparna måste enligt utredningens mening tidsmässiga lättnader och marginaler införas i laggranskningsarbetet.

Utredningen föreslår att stoppdagar för avlämnande av remisser till Lagrådet införs. Därmed skulle arbetsbördan för Lagrådet bli mer jämnt fördelad, samtidigt som utrymmet för att få remisserna behandlade i god tid före riksdagens stoppdagar borde öka. Lagrådets stoppdagar bör naturligen läggas i anslutning till de stoppdagar som tillämpas för avlämnande av propositioner till riksdagen. Om lagrådsremisser inges till Lagrådet före stoppdagen skall ansvarigt departement normalt kunna påräkna att Lagrådets behandling av ärendet är färdig i sådan tid att proposition hinner avlämnas till riksdagen inom föreskriven frist.

I den av Statsrådsberedningen utarbetade Propositionshandboken (Ds 1997:1) ges en tidsplan för ett arbete avseende en proposition om 30–50 sidor som löper utan tidspress. De riktmärken som ges i denna torde kunna tjäna till ledning även för att beräkna stoppdagar för remisser till Lagrådet. Enligt tidsplanen kan lagrådsbehandlingen av ett sådant ärende antas kräva 15–45 dagar. Däri innefattas – förutom föredragning i Lagrådet och utarbetande av lagrådsyttrandet – sådana moment som inskrift av Lagrådets protokoll, ställningstagande till Lagrådets synpunkter, kopiering, delning, ställningstagande till delningssynpunkter, föredragning i utskottsgrupperna, kontrolläsning och information till arbetstagarorganisationer. Den efterföljande processen, i vilken

ingår regeringens beslutsfattande i ärendet samt trycktid och distribution, kan uppskattas till 5–10 dagar. Med beaktande av att Lagrådets arbetsbörda är som störst just i anslutning till riksdagens stoppdagar – särskilt den som infaller i mars – bör Lagrådets stoppdag som utgångspunkt infalla 40–55 dagar eller sex–åtta veckor före den stoppdag som gäller för propositionsavlämnandet.

Med tillämpning av premisserna för utredningens förslag skulle resultatet bli följande. Stoppdagen i mars har, som ovan nämnts, de senaste åren infallit mellan den 10 och den 22 mars. Stoppdagen för avlämnande av remisser till Lagrådet torde därmed ofta kunna bestämmas till någon dag *under senare hälften av januari eller vid månadsskiftet januari–februari*. Hänsyn bör även kunna tas till mängden och omfattningen av de lagrådsremisser som planeras. Resultatet torde bli att långt fler ärenden inges för granskning i januari månad i stället för som nu i februari. Lagrådet ges på så sätt tillfälle till längre framförhållning och större utrymme att utnyttja arbetskapaciteten på de tjänstgörande avdelningarna. En följd av en ökad framförhållning för lagrådsbehandlingen kan även bli att propositionerna till riksdagen får en bättre tidsmässig spridning fram till den aktuella stoppdagen i mars.

På motsvarande sätt kan beräkningar göras beträffande de stoppdagar för avlämnande av propositioner som infaller i januari resp. maj. I detta sammanhang bör emellertid beaktas att antalet remisser erfarenhetsmässigt inte är så stort i anslutning till dessa stoppdagar. Å andra sidan måste hänsyn tas till att juledighet infaller vid månadsskiftet december–januari. En lagrådsstoppdag för januari borde således lämpligen kunna infalla *vid månadsskiftet november–december*. Till riksdagens stoppdag kring månadsskiftet maj–juni, som syftar till att motioner som ges in med anledning av en proposition skall kunna väckas och utskottsremitteras före sommaruppehållet, bör knytas en lagrådsstoppdag *i slutet av april*.

Det skall anmärkas att Lagrådets stoppdagar inte kan uppfattas som någon absolut garanti för att Lagrådet verkligen hinner behandla en lagrådsremiss i sådan tid att denna sedermera blir föremål för en proposition inom den av riksdagen angivna tiden. Omfattningen av remissen i fråga kan exempelvis kräva längre framförhållning än som utpekats av stoppdagarna. Givetvis kan det också förekomma att Lagrådet hinner behandla även remisser som inkommit efter lagrådsstoppdagen på så kort tid att en efterföljande proposition faktiskt kan avlämnas före riksdagens stoppdag. Lagrådets stoppdagar bör således ses som riktmärken, om än strikta sådana, för såväl Regeringskansliets som Lagrådets arbetsplanering och därmed också för Lagrådets organisering. Givetvis skall även fortsättningsvis kunna bestämmas att Lagrådet skall bestå av ytterligare avdelningar med hänsyn till arbetsbördan.

Konsekvensen av att en remiss har lämnats till Lagrådet *efter* den berörda stoppdagen måste bli att remissen i fråga kommer att behandlas först sedan de remisser som getts in före stoppdagen – och som således omfattas av ”granskningsgarantin” – har blivit granskade. Lagrådet skall dock kunna göra avsteg från denna turordning om Regeringskansliet genom Statsrådsberedningen framför sådana önskemål. För att systemet med lagrådsstoppdagar skall få önskvärd effekt, bör detta emellertid endast förekomma undantagsvis och om starka skäl föreligger. Därigenom premieras också de departement som hållit givna tidsramar, vilket för övrigt är av vikt för prioriteringen redan enligt de nu gällande rutinerna.

Förslaget torde inte, annat än möjligen under första tillämpningsåret, innebära några nämnvärda inskränkningar i den tid som står till förfogande för avgivande av lagrådsremisser. Risken för att ett departement, som försummat lagrådsstoppdagen, skall frestas att överlämna en proposition till riksdagen utan att först inhämta Lagrådets yttrande är knappast särskilt påtaglig i längden. Riksdagen lär nämligen i sådant fall uttrycka missnöje över tillämpningen av 8 kap. 18 § andra stycket regeringsformen, som föreskriver att Lagrådets yttrande inte behöver inhämtas om lagstiftningsfrågans behandling därigenom fördröjs med avsevärda men som följd. Om något enstaka yttrande kommer att inhämtas av riksdagsutskott i stället för av regeringen, är emellertid, om man ser till Lagrådets arbetsbelastning, ingen skada skedd, eftersom någon stoppdag därvid inte behöver beaktas.

Inte heller de propositioner, som grundar sig på sent träffade överenskommelser mellan samarbetande partier, torde falla ur ramen för det tänkta systemet med lagrådsstoppdagar. De politiska överläggningarna måste i fortsättningen uppenbarligen drivas med beaktande av lagrådsstoppdagen, som ju skall placeras med så god marginal till riksdagens frister att lagrådsarbetet kan utföras under rimliga förhållanden. Med gällande rutiner synes sådana samförståndslösningar ha nåtts med beaktande av marginalerna till *riksdagens* stoppdag, vilket torde ha gett upphov till att Lagrådets hantering påskyndats i sådan utsträckning att granskningen skett under tidspress. Även om något exempel på oönskat resultat av brådskande granskningsuppdrag inte kan ges, innebär själva risken för kvalitativ inverkan att sådana situationer bör undvikas.

Den principiella placeringen av stoppdagarna för Lagrådet och innebörden av dessa bör framgå av allmänna riktlinjer, meddelade av Statsrådsberedningen. Fixeringen av stoppdagarna för varje år måste ske i så god tid som möjligt efter det att riksdagens stoppdagar officiellt eller inofficiellt blivit fastlagda. Samråd måste därvid ske med Lagrådet. Stoppdagarnas inträde torde inte behöva regleras i författning. En upp-

följning av utfallet bör komma till stånd, vilket kan resultera i en justering av de kommande stoppdagarnas placering.

Ytterligare åtgärder kan emellertid behöva vidtas för att inskräpa betydelsen av departementens framförhållning i laggranskningsärenden. För att ge en övergripande bild av det kommande granskningsarbetet föreslår utredningen att lagrådslistan vid i vart fall två tillfällen per år tillförs uppgifter som bygger på en preliminär uppskattning av arbetsbördan för en längre period än vad som är fallet i dag. Lämpligen bör uppgifterna i dessa listor avse de kommande tolv månaderna. Listorna kan därmed tjäna som ledning för placeringen av lagrådsstoppdagarna och Lagrådets semesterplanering. Det är departementen som bör tillse att dessa uppgifter finns tillgängliga vid de möten som hålls mellan företrädare för Regeringskansliet och samfällda Lagrådet efter julleddigheten (dvs. när en ny lagrådsperiod enligt utredningens förslag just har inletts, se avsnitt 10) resp. sommarledigheten. Riktlinjer för tillförseln av uppgifter till de utökade lagrådslistorna bör meddelas av Statsrådsberedningen.

8 Lagrådets sammansättning

8.1 Inledning

Utredningen presenterade i delbetänkandet ett förslag om att Lagrådet vid behov skulle kunna bestå av fler f.d. domare i de högsta domstolarna. Detta manifesterades i ett förslag till ändring i 8 kap. 18 § första stycket regeringsformen. Syftet med en sådan ändring är att rekryteringsunderlaget skall breddas, m.a.o. att fler ledamöter skall kunna hämtas utanför kretsen av aktiva ledamöter i de båda högsta domstolarna.

Utredningen förutsatte emellertid vissa följdändringar till förslaget, som lämpligen borde inflyta i lagrådslagen. Exempelvis framstår det som angeläget att – som komplement till förslaget om grundlagsändring – i lagform markera en annan av utgångspunkterna för utredningens arbete, nämligen den fortsatta kopplingen till de aktiva ledamöterna i de högsta domstolarna. Skälen för att lagrådsledamöterna även fortsättningsvis i stor utsträckning bör hämtas från Högsta domstolen och Regeringsrätten har redovisats i utredningens delbetänkande, som också utförligt behandlar anledningarna till att förutvarande domare skall kunna anlitas för lagrådstjänstgöring i större utsträckning än för närvarande (s. 33 ff).

Räckvidden av den föreslagna ändringen i regeringsformen måste begränsas på lämpligt sätt. Utredningen förordade därför en formell spärr, att införas i lagrådslagen, med innebörd att minst en av ledamöterna på avdelning skall vara aktiv ledamot från någon av de högsta domstolarna (s. 36). Samtidigt måste bestämmelsen om avdelnings sammansättning, som nu anges i 3 § andra stycket lagrådslagen, ändras för att bana väg för tillämpningen av det föreslagna tillägget i 8 kap. 18 § regeringsformen. Den förstnämnda bestämmelsen tillåter i gällande lydelse endast att högst *en* lagfare person, som inte är aktivt justitieråd eller regeringsråd, tjänstgör på avdelning.

En annan aspekt på problematiken berör antalet ledamöter som skall ingå i avdelning. I direktiven sägs att utredningen skall överväga om det finns anledning att frångå nuvarande huvudregel om tre ledamöter,

generellt eller i vissa fall, och om möjligheten att förordna en fjärde ledamot bör finnas kvar. Utredningen kommenterade redan i delbetänkandet (s. 23) möjligheterna att frånga den ordning med tre ledamöter som tillämpas för närvarande, varvid i vart fall alternativet med färre än tre ledamöter bedömdes som mindre lämpligt av olika skäl. Det är emellertid i det följande som frågan, liksom övriga spörsmål som berör enskildheter kring Lagrådets sammansättning, skall belysas närmare.

8.2 Gällande rätt

Enligt 8 kap. 18 § första stycket regeringsformen ingår domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten i Lagrådet. Närmare bestämmelser om Lagrådets sammansättning ges i lagrådslagen. Av 2 § första stycket framgår att justitieråd och regeringsråd tjänstgör i Lagrådet. Vid behov kan även annan lagfaren person enligt 2 § andra stycket tjänstgöra i Lagrådet. Avdelning består av tre ledamöter, men om särskilda skäl föreligger får regeringen bestämma att en avdelning skall bestå av fyra ledamöter vid behandlingen av ett visst ärende (3 § första stycket). Såväl justitieråd som regeringsråd skall ingå i en lagrådsavdelning. Därutöver får högst en annan lagfaren person tjänstgöra på avdelning.

I Högsta domstolen och Regeringsrätten får endast den tjänstgöra såsom ledamot som är eller har varit ordinarie domare i domstolen (11 kap. 1 § första stycket regeringsformen).

Högsta domstolens ledamotsantal regleras i 3 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken. Där föreskrivs att domstolen skall bestå av sexton justitieråd eller det högre antal som behövs. När ett justitieråd på grund av sjukdom eller därmed jämförlig omständighet inte kan tjänstgöra i domstolen, får emellertid justitieråd som avgått med ålderspension förordnas att tillfälligt tjänstgöra som ersättare (3 kap. 4 § sjätte stycket rättegångsbalken). För närvarande har Högsta domstolen sexton ledamöter.

Enligt 3 § första stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar består Regeringsrätten av fjorton regeringsråd eller det högre antal som behövs. Minst två tredjedelar av antalet regeringsråd skall vara lagfarna. Motsvarande bestämmelse som gäller för Högsta domstolen om ersättare för frånvarande justitieråd finns beträffande regeringsråden i 3 § tredje stycket. Regeringsrätten består för närvarande av arton regeringsråd.

8.3 Antal ledamöter per avdelning

8.3.1 Delbetänkandet

I direktiven ges utredningen i uppdrag att ta ställning till hur många ledamöter som skall arbeta i ett "lagråd", varmed får förstås "lagrådsavdelning". Därvid preciseras ramarna för behandlingen av frågan till att avse huruvida regeln om minst tre ledamöter per avdelning bör överges, generellt eller i vissa fall, och huruvida möjligheten att förordna en fjärde ledamot bör finnas kvar.

Utredningen konstaterade i delbetänkandet (s. 22 f) att en lösning på Lagrådets personella problem onekligen skulle kunna vara att minska det normala antalet ledamöter till två, åtminstone för vissa ärenden. Lagrådets auktoritet skulle emellertid därigenom bli lidande. Med tre ledamöter, som visat sig vara en lämplig diskussionsgrupp, har det varit möjligt att besätta en majoritet av platserna på en avdelning med ledamöter som är mest hemmastadda på det lagstiftningsområde som saken berör. Samtidigt har synpunkter från en tredje ledamot, med annan bakgrund än majoriteten, kunnat bidra till att allsidigt belysa lagstiftningsprodukterna. Utredningen framhöll redan i delbetänkandet att den lutade åt att avstyrka alternativet med mindre än tre ledamöter på avdelning.

Såvitt gällde alternativet med en fjärde ledamot ansåg utredningen att frågan borde tas upp till diskussion men att den – mot bakgrund av att sammansättningar med fyra ledamöter sällan förekom – på det hela taget saknade praktisk betydelse.

8.3.2 Historisk återblick

När Lagrådet inrättades 1909 föreslogs i propositionen rörande Lagrådets inrättande (21 § 1809 års regeringsform) att Lagrådet skulle bestå av två ledamöter av Högsta domstolen och en av Regeringsrättens lagfarna ledamöter (prop. 1908:37 s. 2 och 40 ff). Vidare föreslogs att tre extra ordinarie ledamöter skulle kunna förordnas om det prövades nödvändigt. Dessa skulle ha samma kompetens som krävdes för att kunna utnämnas till justitieråd. Konstitutionsutskottet avstyrkte emellertid förslaget beträffande utnämning av tre extra ordinarie ledamöter och framhöll i stället att Lagrådet borde bestå av fyra ordinarie ledamöter, varav tre justitieråd och ett regeringsråd. Motiveringen till att sammansättningen skulle vara denna var enligt KU att auktoriteten hos ett lagråd därigenom skulle stärkas (KU 1908:10 s. 173 ff och 180). Dessutom ansåg KU att ytterligare ledamot, som var känd för insikt, er-

farenhet och redlighet, skulle kunna förordnas till ledamot för att Lagrådet skulle få tillgång till den speciella sakkunskap som kunde krävas för att bedöma ett visst lagförslag. Kraven på den extra ledamoten var identiska med de allmänna kvalifikationerna för dem som skulle bekläda rikets högsta ämbeten. Riksdagen gick på KU:s linje och antog slutligt förslaget 1909 (rskr. 1909:19). Grundläggande regler om sammansättningen togs upp i 21 § 1809 års regeringsform.

Vid 1965 års lagrådsreform, genom vilken Lagrådet gavs möjlighet att arbeta på avdelningar, beslutades att Lagrådet eller lagrådsavdelning skulle bestå av tre justitieråd och en av Regeringsrättens lagfarna ledamöter, dock med den avvikelser att Kungl. Maj:t skulle ha möjlighet att i stället för ett av justitieråden förordna annan lagfaren, skicklig och oväldig person att tjänstgöra som ledamot. Vidare skulle möjligheten att för visst ärende anlita en extra ledamot behållas. Förslaget, som medförde en ändring i 21 § regeringsformen, antogs av riksdagen (prop. 1964:140, KU 1964:19 s. 38 ff och 1965:19, rskr. 1965:162).

1977 års lagrådsutredning tog åter upp frågan om antalet ledamöter och avdelningar i Lagrådet (Ds Ju 1977:10, intagen som bil. 1 i SOU 1978:34). Utredningen konstaterade att det enda alternativet till den rådande modellen med fyra ledamöter var en sammansättning med tre ledamöter. Därvid vägdes de båda konstellationernas för- och nackdelar mot varandra. I vågskålen för alternativet med fyra ledamöter fanns främst att fördelarna med den kollegiala arbetsformen visat sig komma väl till sin rätt med just detta antal ledamöter. Granskningens allsidighet, liksom möjligen yttrandenans betydelse, skulle dessutom reduceras om ledamöternas antal minskades till tre. Vidare uttrycktes vissa farhågor för att arbetsbördan skulle öka för var och en av ledamöterna om de endast var tre, särskilt som arbetet med att upprätta utkasten till yttrandena med denna lösning skulle fördelas på ett färre antal personer än tidigare. Å andra sidan fann Lagrådsutredningen att det eventuella merarbetet för envar av ledamöterna inte skulle behöva få någon större återverkan på det löpande arbetet. Lagrådsutredningen pekade därvid särskilt på att prövningstillståndsfrågor handlades med endast tre ledamöter i såväl Högsta domstolen som Regeringsrätten. Sammanfattningsvis ansåg Lagrådsutredningen att fördelarna med avdelningar bestående av endast tre ledamöter övervägde nackdelarna, i vart fall om det behövdes för att totalt sett öka Lagrådets granskningskapacitet (SOU 1978:34 s. 267 f).

Rättighetsskyddsutredningen såg stora fördelar med 1977 års lagrådsutrednings förslag i fråga om ledamotsantalet, inte minst utifrån aspekten att det medgav att tre lagrådsavdelningar organiserades utan att någon utomstående behövde anlitas. Om en fjärde ledamot undantagsvis behövdes, borde enligt utredningen ett pensionerat justitie- eller

regeringsråd eller annan utomstående jurist anlitas (SOU 1978:34 s. 147).

Förslaget om sammansättningen fördes fram i propositionen 1978/79:195 och godtogs av riksdagen (KU 39, rskr. 359). Enligt specialmotiveringen till 3 §, enligt vilken antalet ledamöter per avdelning föreslogs vara normalt tre med möjlighet att förordna ytterligare en ledamot vid behandling av visst ärende, antogs att avdelningen skulle väcka frågan om förstärkande av avdelningen. Det förutsattes att samråd ägde rum med avdelningen och de högsta domstolarna innan regeringen beslutade om sådan förstärkning. Förutsättningen för att fyra ledamöter skulle få delta var att särskilda skäl förelåg.

8.3.3 Överväganden och förslag

Lagrådsavdelning skall även fortsättningsvis bestå av tre ledamöter. Om särskilda skäl föreligger, skall en fjärde ledamot kunna utses för behandlingen av ett visst ärende.

Även om utredningens strävan är att minska påfrestningarna på de högsta domstolarna i fråga om personella resurser, finns det anledning att iaktta försiktighet när det gäller ingrepp i bestämmelserna om ledamotsantalet. Tre ledamöter på avdelning enligt den gällande huvudregeln har visat sig utgöra ett lämpligt antal för diskussioner. Med detta antal erhålls också garantier för att ärendet får en allsidig belysning. En majoritet av ledamöterna har nämligen regelmässigt hört till en krets som haft förtrogenhet med det lagstiftningsområde som berörs, samtidigt som synpunkter från en ledamot med annan bakgrund ofta kunnat ge värdefulla kompletterande insikter. Om endast två ledamöter sattes att utföra samma uppgifter, torde vissa kvalitativa följder inträda. Därtill kommer att avfattningen av själva yttrandet skulle behöva fördelas på två i stället för tre ledamöter, vilket i sig skulle innebära en betydande ökning av arbetsbördan. Det kan inte uteslutas att en sådan ordning i längden skulle leda till att Lagrådets yttranden av praktiska skäl blir tämligen knapphändiga. Ur rent arbetsmässig synvinkel är därför tre ledamöter att föredra. En minskning av antalet ledamöter till två per avdelning skulle också tveklöst få mindre önskvärda återverkningar på Lagrådets auktoritet. Särskilt tydligt framstår detta dilemma om ev. meningsskiljaktigheter skulle uppstå mellan de två ledamöterna. En differentiering av ledamotsantalet mellan två och tre ledamöter beroende på ärendenas art eller svårighetsgrad ter sig inte som någon realistisk ordning. För övrigt kan erinras om att föga betydelsefulla eller från lag-

rådssynpunkt ointressanta lagförslag enligt 8 kap. 18 § andra stycket regeringsformen knappast bör hänskjutas till Lagrådet.

Ett slopande av möjligheten att förordna en fjärde ledamot (3 § första stycket lagrådslagen) framstår i sig inte som någon särskilt kontroversiell fråga. Bestämmelsen har de senaste åren utnyttjats ytterst sparsamt. Såvitt framgår av Lagrådets tjänstgöringslistor skedde detta senast år 1990, då två av Lagrådets avdelningar under knappt två månaders tid bestod av fyra ledamöter i samband med att Lagrådet hade förelagts att yttra sig över förslag om skattelagstiftning. Trots att ett antal större ärenden därefter handlagts av Lagrådet, bl.a. förslag till miljöbalk 1997 och förslag till inkomstskattelag 1999, har endast tre ledamöter tjänstgjort på varje avdelning. Därmed är också sagt att några personalbesparande vinster inte kan åstadkommas genom en ändring i denna del. Utredningen anser dessutom att det inte kan uteslutas att det för vissa fall är av värde att förordna ytterligare en ledamot som förstärkning till en befintlig avdelning. Möjligheten att utse en fjärde ledamot får anses som ett komplement till vad som föreskrivs om anlitan av sakkunnig för visst ärende (10 § andra stycket lagrådslagen), om än med den skillnaden att en sakkunnig endast biträder Lagrådet utan att ges det inflytande som tillkommer en ledamot.

Utredningen förordar således att antalet ledamöter på lagrådsavdelning skall vara tre, vilket alltså inte innebär någon förändring jämfört med gällande regler. Om särskilda skäl föreligger, skall även i fortsättningen en fjärde ledamot kunna utses för behandlingen av visst ärende.

I det senare återkommer utredningen till vem som skall ges beslutanderätten rörande förordnande av den fjärde ledamoten. Initiativet till en sådan förstärkning lär emellertid i praktiken tas av den avdelning som berörs.

8.4 Ledamöternas bakgrund

8.4.1 Delbetänkandet

Vid Lagrådets tillkomst år 1909 föreskrevs i 1809 års regeringsform att justitieråd och regeringsråd skulle utgöra obligatoriska ledamöter i laggranskningen. Om det behövdes kunde ytterligare en ledamot, som saknade anknytning till de högsta domstolarna, förordnas vid sidan om de ordinarie ledamöterna. Inte förrän år 1965 kunde emellertid en "annan, lagfaren, skicklig och oväldig person" tjänstgöra *i stället för* något av justitieråden. De högsta domstolarnas ledamöter har följaktligen utgjort ett dominerande inslag i laggranskningen under lång tid.

För en närmare historisk redogörelse beträffande lagrådsledamöternas bakgrund hänvisas till delbetänkandet (s. 23 ff).

I samband med den senaste ändringen av ledamotsantalet för Högsta domstolen och Regeringsrätten pekade regeringen på att antalet ledamöter i dessa domstolar har betydelse också för Lagrådets granskning av regeringens lagförslag med hänsyn till att främst justitieråd och regeringsråd tjänstgör i detta. Regeringen, som betonade att man på bästa sätt måste hushålla med Högsta domstolens och Regeringsrättens resurser, anförde att fler domare från de högsta domstolarna inte fick tas i anspråk för arbete i Lagrådet än vad som oundgängligen krävdes med hänsyn till lagstiftningsarbetet. Å andra sidan måste det enligt regeringen finnas så många ledamöter i de båda domstolarna att man klarar både den dömande och den laggranskande verksamheten (prop. 1995/96:116 s. 13 f).

Utredningen har genomfört en undersökning av i vilken mån andra än aktiva domare i de högsta domstolarna tjänstgjort i Lagrådet under perioden 1990–oktober 2001. Denna visar att Lagrådets första avdelning endast i begränsad utsträckning har satts samman med andra ledamöter än (aktiva) justitieråd och regeringsråd. En sådan ”annan lagfarens person” som enligt 2 § andra stycket vid behov kan förordnas som ledamot av Lagrådet tjänstgjorde på denna avdelning under den lagrådsperiod som inleddes vid Högsta domstolens höstsession 1995. Under den lagrådsperiod som inleddes den 30 augusti 1999 bestod inte någon av de tjänstgörande avdelningarna enbart av aktiva justitieråd och regeringsråd, således inte heller Lagrådets första avdelning. På Lagrådets andra, tredje och fjärde avdelningar har utomstående jurister, framför allt pensionerade justitieråd och regeringsråd, deltagit i samtliga konstellationer under den berörda tiden bortsett från några veckor vid inledningen av den lagrådsperiod som påbörjades hösten 2001. (För en redovisning av i vilken utsträckning utomstående ledamöter, däribland förutvarande justitieråd och regeringsråd, anlåtats för lagråds-tjänstgöring – se delbetänkandet s. 30 f).

I delbetänkandet konstaterade utredningen (s. 23) att det personella underlaget för rekrytering av lagrådsledamöter borde breddas för att förutsättningarna för laggranskningen skulle behållas och helst förbättras. Detta aktualiserade en ändring av behörighetsreglerna. En sådan åtgärd skulle kunna ta sikte på en vidgad användning dels av f.d. justitieråd och f.d. regeringsråd, dels av andra jurister, helt utan anknytning till de högsta domstolarna.

För det fortsatta reformarbetet slog emellertid utredningen fast att kopplingen mellan laggranskningen och de högsta domstolarna inte borde brytas (s. 33 f). De skäl som redovisats av 1977 års lagrådsutredning för denna ordning ansågs fortfarande vara bärande (se SOU

1978:34 bilaga 1 och delbetänkandet s. 26 ff). Lagrådet bör således även i fortsättningen huvudsakligen utgöras av ledamöter som representerar Högsta domstolen och Regeringsrätten; om Lagrådet tjänstgör på flera avdelningar, skall samma princip gälla för var och en av de tjänstgörande avdelningarna. Endast en av de normalt tre ledamöterna på avdelning skall få hämtas utanför kategorin av nuvarande eller förutvarande justitieråd och regeringsråd.

Utredningen framhöll att förutvarande ledamöter bör kunna likställas med aktiva justitieråd och regeringsråd när det gäller lagråds-tjänstgöring, framför allt p.g.a. deras allmänna kvalifikationer. Samtidigt betonade utredningen att utgångspunkten alltjämt bör vara att Lagrådet i huvudsak skall bestå av *aktiva* ledamöter i Högsta domstolen och Regeringsrätten. Undantag från huvudregeln om de aktiva domarnas deltagande i laggranskningen skall kunna göras bl.a. när påfrestningarna på Högsta domstolen eller Regeringsrätten riskerar att bli alltför kännbara; i sådana fall bör den berörda domstolen kunna representeras enbart av f.d. domare. I en avdelning måste emellertid alltid ingå en aktiv domare från någon av domstolarna. Utredningen föreslog också en formell åldersspärr för de förutvarande ledamöterna, i princip 70 år (s. 34 ff).

I delbetänkandet föreslog utredningen att första meningen i 8 kap. 18 § regeringsformen skall få den lydelsen att det för att avge yttrande över lagförslag skall finnas ett lagråd, vari ingår domare eller, vid behov, förutvarande domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten. Den föreslagna lydelsen är alltjämt att förstå som en minimiregel för lagrådssammansättningen (eller närmare bestämt för varje granskande enhet i Lagrådet). Utredningen konstaterade att den närmare regleringen av Lagrådets sammansättning liksom hittills bör föras in i lag, däribland det föreslagna kravet på minst en aktiv ledamot från de högsta domstolarna på varje lagrådsavdelning samt åldersbegränsningen för de pensionerade ledamöterna (s. 39 f).

I direktiven anges att i utredningens uppdrag ingår att ta ställning till om reglerna för vilka som skall kunna tjänstgöra i Lagrådet bör ändras i syfte att göra det *lättare* att utse ledamöter som inte är eller har varit domare i de högsta domstolarna.

Utredningens förslag i delbetänkandet innebär inte något reellt vidgat utrymme för anlitan av andra utomstående jurister. Samtidigt ville utredningen inte heller ställa krav på att någon sådan utomstående ledamot *skall* finnas representerad i Lagrådet. Enligt utredningens mening finns det skäl att utnyttja möjligheten att anlita en utomstående jurist främst när den potentielle ledamoten har särskilda sakkunskaper på det område som är föremål för laggranskning eller när det råder brist på tillgång till intresserade pensionerade ledamöter från de högsta dom-

stolarna. Därvid framhölls att det med gällande regler för avdelningarnas sammansättning skett en viss prioritering av pensionerade justitieråd och regeringsråd framför anlitande av helt utomstående jurister; med utredningens förslag till ändring i regeringsformen skulle möjligheten finnas att låta såväl en pensionerad ledamot från någon av de högsta domstolarna som en jurist utan sådan bakgrund tjänstgöra på samma avdelning.

En orsak som angavs till att fler utomstående ledamöter borde engageras för lagrådsarbetet var att det i framtiden skulle kunna uppstå en brist på intresserade pensionärer. Utredningen framhöll att urvalet av förutvarande domstolsledamöter kommer att minska i framtiden, dels beroende på den formella åldersspärren, dels med hänsyn till att inskränkningarna av ledamotsantalet i Högsta domstolen och Regeringsrätten också innebär att antalet ledamöter som avgår med ålderspension minskar. I delbetänkandet (s. 37) gjordes en försiktig uppskattning av att det vid varje given tidpunkt kommer att finnas endast en handfull ledamöter från vardera domstolen som befinner sig i åldersintervallet 67–70 år och som därmed fortfarande kan bli aktuella för lagrådstjänstgöring. Inställningen hos dessa till laggranskningsuppgifterna kan av naturliga skäl variera.

8.4.2 Remissutfall

Högsta domstolens ledamöter, Justitiekanslern, Justitieombudsmannen och Kamrarrätten i Göteborg har förklarat att de inte har något att erinra mot delbetänkandets förslag. *Regeringsrättens ledamöter* har tillstyrkt den föreslagna grundlagsändringen. *Domstolsverket*, som har förklarat att delbetänkandet har granskats främst utifrån domstolsväsendets synvinkel, har anfört att verket inte har något att erinra mot förslagen.

Uppsala universitet, statsvetenskapliga institutionen, har framhållit att den föreslagna grundlagsändringen inte synes föranleda några principiella invändningar men har tillagt att minskningen av Lagrådets anknytning till de två högsta domstolarna inte bör gå längre än vad utredningen föreslår. Institutionen betonar vikten av att varje lagrådsavdelning alltid rymmer minst en aktiv ledamot från någon av de högsta domstolarna och att Lagrådets självständighet markeras av att dessa domstolar själva utser inte bara de aktiva justitieråd och regeringsråd utan även de pensionerade ledamöter som skall tjänstgöra i Lagrådet.

Stockholms universitet, juridiska fakulteten, har uppgett att den inser nödvändigheten av att bredda rekryteringsbasen och att det givna förslaget i delbetänkandet i så måtto framstår som den bästa lösningen.

Fakulteten framhåller dock att det finns risker med avseende på auktoriteten om domare eller tjänstemän på lägre nivå förordnas som lagrådsledamöter. Vidare stöder fakulteten förslaget att det bör ankomma på domstolarna själva att utse f.d. ledamöter till medlemmar i Lagrådet i syfte att markera Lagrådets självständighet.

Hovrätten för Nedre Norrland har ifrågasatt om det är lämpligt att ytterligare vidga möjligheterna att anlita pensionerade domare i Lagrådet. Hovrätten framhåller att de båda högsta domstolarna redan i nuläget förefaller vara i tämligen hög grad beroende av pensionerade domare för att verksamheten i såväl domstolarna som i Lagrådet skall fungera tillfredsställande. I denna situation anser hovrätten att det ligger närmast till hands att något utöka antalet ledamöter i Högsta domstolen och Regeringsrätten med hänsyn till åliggandena att tjänstgöra i Lagrådet.

Malmö tingsrätt håller med om att de pensionerade ledamöternas allmänna kvalifikationer är att jämställa med de aktiva justitierådens och regeringsrådets. Vidare delar tingsrätten uppfattningen att antalet domare i de högsta instanserna inte bör bli för stort och att lagråds-tjänstgöringen inte får tillåtas störa den dömande verksamheten. Tingsrätten framhåller dock att det är av vikt att den förankring som Lagrådet i dag har i landets högsta domstolar bibehålls, varför det nuvarande kravet, att det i varje lagrådsavdelning skall tjänstgöra en aktiv domare från respektive domstol, bör upprätthållas. Problemet bör enligt tingsrätten kunna lösas på ett annat sätt än utredningen har föreslagit, möjligen genom en inskränkning i rätten att överklaga domar eller beslut till de högsta domstolarna. – Tingsrätten ifrågasätter om inte det föreslagna kravet på minst en aktiv ledamot per lagrådsavdelning bör framgå redan av 8 kap. 18 § regeringsformen.

Sveriges advokatsamfund betonar Lagrådets viktiga roll i den svenska konstitutionen och betydelsen av att det också framstår som auktoritativt. Fastän förutvarande justitieråd och regeringsråd givetvis inte förlorar sin sakliga kompetens på pensionsdagen, anser Advokatsamfundet att det ter sig som en urholkning av Lagrådets formella auktoritet om det i ökad utsträckning sammansätts av andra domare än aktiva domare i de två högsta instanserna. Advokatsamfundet avstyrker därför den föreslagna ändringen i regeringsformen.

Sveriges Domareförbund, som i sak inte har något att erinra mot de framlagda förslagen, har synpunkter på utformningen av grundlagstexten samt framhåller att det redan av grundlagsbestämmelsen bör framgå att minst en av ledamöterna i Lagrådet måste vara aktiv domare i någon av de högsta domstolarna.

8.4.3 Rekrytering av andra jurister än domare till Lagrådet

Utredningen har genom förfrågningar hos de juridiska fakulteterna vid Uppsala, Lunds och Stockholms universitet samt hos Sveriges advokatsamfund försökt bilda sig en uppfattning om rättvetenskapsmäns respektive advokaters intresse av att tjänstgöra som ledamöter i Lagrådet och deras möjligheter till detta.

Från *de juridiska fakulteternas* sida har uttalats ett betydande intresse för att professorer (och f.d. professorer) i juridiska ämnen får tjänstgöra i Lagrådet. Intresset kan vara större för granskning av ett lagförslag inom rättsvetenskapsmannens ämnesområde än för en mer generell tjänstgöring. En fakultet framhåller dock att tjänstgöringen bör omfatta ett år för att arbetsinsatsen – med tanke på inkörsperioden – skall bli optimal. En annan fakultet framhåller att en ettårig period är i längsta laget. En varseltid om tre–sex månader får man räkna med, längre ju längre tjänstgöringen skall räcka. Några nämnvärda administrativa problem lär i övrigt inte uppkomma; det är inte ovanligt att professorer beviljas tjänstledighet. En komplikation kan vara att en tilltänkt ledamot inom fakulteten har medverkat i remissbehandlingen av ett förslag som ligger till grund för en lagrådsremiss och därmed har blivit jävig att granska denna.

När det gäller *Advokatsamfundet* kan erinras om dess principiella hållning till Lagrådets sammansättning enligt remissyttrandet över utredningens delbetänkande (se ovan avsnitt 8.4.2). Från Advokatsamfundets sida har emellertid i och för sig uttalats ett positivt intresse för att advokater deltar i lagrådsgranskningen, i den mån den är öppen för andra än aktiva justitieråd och regeringsråd. De praktiska hindren är emellertid betydande. Kortvariga insatser kan väl tänkas, medan längre förordnanden är mycket svåra att ta emot, i vart fall för advokater på mindre och medelstora byråer. Bl.a. kravet på kostnadstäckning i rörelsen bereder problem. Med detta sammanhänger behovet av varsel i god tid för annat än punktvisa insatser. Advokater på stora byråer har något lättare att lösgöra sig för lagrådsarbete.

8.4.4 Överväganden och förslag

Lagrådet bör alltså i huvudsak bestå av aktiva ledamöter i Högsta domstolen och Regeringsrätten. Dessa kan emellertid vid behov ersättas av f.d. ledamöter i de högsta domstolarna. I en avdelning skall alltid ingå en aktiv eller, vid behov, en f.d. domare från vardera domstolen. En av ledamöterna måste vara aktiv domare. Högst en annan jurist än domare med anknytning till de högsta domstolarna får tjänstgöra på en avdelning. Åldersgränsen för lagrådsledamöternas tjänstgöring bör i princip vara 70 år.

Utredningens delbetänkande med bl.a. förslag till ändring av 8 kap. 18 § regeringsformen har remissbehandlats med övervägande positivt resultat. Utredningen upprepar därför sina förslag i delbetänkandet rörande lagrådsledamöternas bakgrund och utgår därvid från grundlagsförslaget. Detta innebär som framgått att det i Lagrådet skall ingå domare *eller, vid behov, förutvarande domare* i Högsta domstolen och Regeringsrätten. Som framhållits i delbetänkandet bör kompletteringar till regeringsformens minimiregel om ledamöternas bakgrund ges i en särskild lagrådslag.

Som tidigare nämnts betyder detta att Lagrådet även i fortsättningen huvudsakligen skall utgöras av ledamöter som representerar Högsta domstolen och Regeringsrätten, i första hand aktiva domare. Samma princip skall gälla för varje tjänstgörande avdelning. Följaktligen bör det av lagtexten framgå att i avdelning skall ingå såväl justitieråd som regeringsråd eller, vid behov, förutvarande sådana domare. Minst en ledamot på varje avdelning skall emellertid vara aktiv domare i Högsta domstolen eller Regeringsrätten. Denna minimibestämmelse tydliggör den fortsatt starka kopplingen mellan de högsta domstolarnas aktiva ledamöters åligganden och laggranskningen. Det kan förmodas att varje avdelning i praktiken även fortsättningsvis kommer att bestå av minst en aktiv ledamot från *vardera* domstolen, såvida inte arbetsbördan i Högsta domstolen eller Regeringsrätten är sådan att den lägger hinder i vägen. Om Lagrådet bara tjänstgör på en avdelning, bör det vara möjligt för de högsta domstolarna att tillgodose önskemålet om att i första hand aktiva justitieråd och regeringsråd skall delta i laggranskningen.

Liksom med gällande lagstiftning får endast *en* ledamot hämtas utanför kategorin av nuvarande eller förutvarande justitieråd eller regeringsråd; detta bör gälla också när – undantagsvis – fyra ledamöter ingår i en avdelning. Kravet på att en sådan ledamot skall vara lagfaren bör behållas (jfr 2 § lagrådslagen). De kategorier av utomstående jurister som utredningen förordade i delbetänkandet för lagrådstjänst-

göring var främst domare i första och andra instans, f.d. JK, f.d. JO, f.d. riksåklagare, advokater och rättsvetenskapsmän.

En åldersspärr bör, som nämnts ovan, införas för att åstadkomma ett tidsmässigt samband med pensionsavgången från aktiv tjänst för de pensionerade domstolsledamöterna. Ingen sådan ledamot, som har fyllt 70 år, skall kunna utses till ledamot i Lagrådet. Parentetiskt kan nämnas att denna åldersgräns är densamma som anges i reglerna i de högsta domstolarnas arbetsordningar beträffande förordnande av pensionerad ledamot såsom tillfällig ersättare; endast om särskilda skäl föreligger, får den som är äldre än 70 år förordnas som ersättare. Åldersspärren bör givetvis även omfatta de andra kategorier av lagfarna jurister som tjänstgör i Lagrådet.

Det faktum att färre pensionerade ledamöter från de högsta domstolarna fortsättningsvis finns att tillgå kommer på sikt att innebära att det periodvis kan visa sig svårt att engagera sådana ledamöter. Å andra sidan kan det förmodas att fler i framtiden väljer att tjänstgöra endast en kortare period, när dylika möjligheter ges (se avsnitt 9 om lagrådsperiodens längd). Det skall dock anmärkas att ledamöter redan med gällande bestämmelser kan utses för viss kortare tid eller för behandlingen av visst ärende (jfr 6 § och 13 § första stycket lagrådslagen).

En sparsammare tillgång till pensionerade domare kan vara en anledning – fastän inte den enda – att rikta uppmärksamheten på möjligheten att anlita jurister som saknar bakgrund i de högsta domstolarna som lagrådsledamöter. Möjligheterna till korttidsförordnanden bör i fortsättningen tillämpas i större utsträckning för att locka sådana jurister till lagrådstjänstgöring. Som bestyrks av uttalandena från vetenskaps- och advokathåll har dessa, om de är i aktiv tjänst, svårt att lämna sina ordinarie arbetsuppgifter i statlig eller privat verksamhet för någon längre tid. Om möjligheten att förordna de utomstående juristerna för viss kortare tid eller för visst ärende tillämpas något oftare, kan det antas att rekryteringen av dessa i vart fall skulle underlättas.

En förklaring till att jurister utan rötter i de högsta domstolarna så sällan kommer i åtanke för lagrådsarbetet kan vara att det vid beslutstillfällena saknas en inventering över lämpliga kandidater som också ser det som en praktisk möjlighet att åta sig uppdraget. Utredningen föreslår i 13 kap. att en särskild förslagsnämnd får i uppgift att söka tänkbara utomstående jurister för lagrådstjänstgöring och att lansera ett antal kandidater. Även om denna lösning inte anammas bör framförhållningen i kandidatinventeringen förbättras. Också på detta sätt kan rekryteringen av jurister utanför de högsta domstolarna underlättas.

8.5 Antalet avdelningar och sammanlagda antalet ledamöter i Lagrådet

8.5.1 Direktiven

I utredningens direktiv nämns uppslag angående Lagrådets organisation som utredningen endast i korthet berört i sitt delbetänkande. Samtliga utgår från grundtanken att det är av största vikt att hushålla med Högsta domstolens och Regeringsrättens resurser så att inte fler domare från dessa domstolar tas i anspråk än vad som oundgängligen krävs med hänsyn till lagstiftningsarbetet.

En sådan möjlighet erbjuder sig i fråga om bestämmelsen i lagrådslagen (2 § första stycket) rörande det totala antalet justitieråd och regeringsråd som samtidigt får tas i anspråk för laggranskningsarbetet. Sammanlagt nio sådana ledamöter får samtidigt tjänstgöra i Lagrådet. Utredningen skall enligt direktiven undersöka om det efter den förändrade dimensioneringen av de högsta instanserna är möjligt eller lämpligt att så många som nio justitieråd och regeringsråd tjänstgör i Lagrådet. Ett alternativ som förs fram är att antalet minskas från nio till sex.

Frageställningen hör enligt direktiven bl.a. samman med hur många avdelningar som Lagrådet maximalt skall kunna arbeta i. Enligt 1 § lagrådslagen består Lagrådet av högst fyra avdelningar; regeringen bestämmer enligt andra stycket med hänsyn till arbetsbördan i Lagrådet om det skall bestå av mer än en avdelning. Departementschefen anförde i specialmotiveringen (prop. 1978/79:195 s. 68 ff) att bestämmelsen i nämnda stycke skulle anses innefatta en befogenhet för regeringen såväl att besluta om att inrätta avdelning som att dra in avdelning, i första hand avdelning med högst nummer. Det förutsattes vidare att samråd äger rum med Högsta domstolen och Regeringsrätten innan regeringen beslutar att avdelning skall inrättas eller dras in.

8.5.2 Historisk återblick

Vid 60-talets början hade lagstiftningsverksamheten blivit så omfattande att det uppstått behov av att utöka Lagrådets arbetskapacitet. I en promemoria, upprättad inom Justitiedepartementet i augusti 1963, förordades att Lagrådet borde förstärkas för att laggranskningsarbetet skulle underlättas och påskyndas. I prop. 1964:140, som byggde vidare på synpunkterna i departementspromemorian, föreslogs att Lagrådet skulle kunna arbeta på avdelningar. Förslaget, som medförde en änd-

ring i 21 § regeringsformen, antogs av riksdagen (KU 1964:19 s. 38 ff och 1965:19, rskr. 1965:162, SFS 1965:115).

1965 års lagrådsdag, som antogs i anslutning till ändringen i regeringsformen, innebar att Lagrådet skulle kunna bedriva arbete på två avdelningar, en ordinarie och en extra. Den sistnämnda avdelningen skulle träda i tjänst endast när Konungen förordnade därom. Detta tänktes bli fallet när arbetsbördan i Lagrådet kunde antas bli särskilt betungande (prop. 1965:27, 1LU 16, rskr. 1965:157, SFS 1965:186).

Lagrådet förstärktes ytterligare 1968, då riksdagen beslutade att Lagrådet skulle kunna arbeta på tre avdelningar, varav en ordinarie. Lösningen sågs som ett provisorium och motiverades av den ökade lagstiftningstakten (prop. 1968:15 s. 10, 13 och 14, 1LU 1968:14 s. 10, rskr. 78, SFS 1968:57).

1977 års lagrådsutredning tog åter upp frågan om antalet ledamöter och avdelningar i Lagrådet (Ds Ju 1977:10, intagen som bil. 1 i SOU 1978:34) och anförde följande:

Det är tydligt att det i och för sig inte är lämpligt med många avdelningar i lagrådet. Redan tre avdelningar kan möjligen framstå som en väl stor organisation. Möjlighet att låta lagrådet arbeta på tre avdelningar finns emellertid redan för närvarande och bör kunna godtas även i fortsättningen. Utredningen vill inte heller avvisa en möjlighet till fyra avdelningar. Så många avdelningar bör dock inte finnas annat än rent tillfälligt när arbetsbördan oundgängligen kräver det. Mot bakgrund härav kan i fråga om antalet ledamöter på avdelning framhållas att, om avdelning skall bestå av fyra ledamöter, man erhåller högst tre avdelningar och detta endast under förutsättning att nio ledamöter av de båda högsta domstolarna och tre andra jurister tas i anspråk. Vid en sammansättning med tre ledamöter kan man däremot – med sammanlagt nio ledamöter från högsta domstolen och regeringsrätten – alltid räkna med tre avdelningar och, om tre av lagrådsledamöterna rekryteras utanför kretsen av aktiva justitieråd och regeringsråd, även fyra avdelningar.

Lagrådsutredningen förordade att högst nio justitieråd och regeringsråd skulle få tas i anspråk för tjänstgöring i Lagrådet (s. 268).

Rättighetskyddsutredningen betonade att det fanns starka skäl att organisera Lagrådet så att antalet avdelningar och därmed Lagrådets kvantitativa kapacitet kunde anpassas efter variationer i tillströmningen av granskningsuppgifter. I huvudsak anslöt sig Rättighetskyddsutredningen till Lagrådsutredningens förslag beträffande de organisatoriska frågorna och om arbetsformerna (SOU 1978:34 s. 147).

I propositionen 1978/79:195 (KU 39, rskr. 359) förklarade departementschefen att han godtog Rättighetsskyddsutredningens förslag avseende Lagrådets sammansättning (s. 49). Antalet avdelningar, samtliga likställda med varandra, skulle därmed vanligen uppgå till tre med möjlighet att tidvis låta fyra avdelningar tjänstgöra. I förslaget utgick man från att det alltid skulle finnas åtminstone en avdelning i Lagrådet. Flera än sammanlagt nio justitieråd och regeringsråd skulle inte samtidigt få tas i anspråk för tjänstgöring i Lagrådet.

I samband med den senaste ändringen av ledamotsantalet för Högsta domstolen och Regeringsrätten pekade regeringen på att antalet ledamöter i dessa domstolar har betydelse också för Lagrådets granskning av regeringens lagförslag med hänsyn till att främst justitieråd och regeringsråd tjänstgör i detta. Regeringen, som betonade att man på bästa sätt måste hushålla med Högsta domstolens och Regeringsrättens resurser, anförde att fler domare från de högsta domstolarna inte fick tas i anspråk för arbete i Lagrådet än vad som oundgängligen krävdes med hänsyn till lagstiftningsarbetet. Å andra sidan måste det enligt regeringen finnas så många ledamöter i de båda domstolarna att man klarar både den dömande och den laggranskande verksamheten (prop. 1995/96:116 s. 13 f).

Tendensen har de senaste åren varit att antalet ledamöter i de högsta domstolarna sjunkit, främst mot bakgrund av ändringar i domförhetsreglerna. Det är därvid särskilt möjligheten till enmansprövning i dispensfrågor som har inneburit att ett färre antal ledamöter erfordrats.

En närmare redogörelse för dimensioneringen av de högsta domstolarna har lämnats i delbetänkandet (s. 14 ff). Det kan emellertid upprepas att en skrivelse från Högsta domstolen i fråga om antalet ledamöter i domstolen behandlades i prop. 1995/96:116 (s. 10 ff). Högsta domstolen föreslog i skrivelsen att minimiantalet ledamöter skulle minskas till 16 och betonade samtidigt att det inte borde finnas rättsliga hinder för en anpassning av ledamotsantalet till vad som vid varje tidpunkt behövs. Förslaget föranledde att lydelsen av 3 kap. 4 § rättegångsbalken ändrades (bet. 1995/96:JuU16, rskr. 1995/96:173, SFS 1996:157). Domförhetsreglerna ändrades samtidigt på så sätt att en avdelning av Högsta domstolen blev domför med endast en ledamot vid prövning av fler typer av frågor än vad som tidigare varit fallet. Enligt propositionen (s. 12) var det från flera synpunkter önskvärt att undvika att mål och ärenden handlades i en mera kvalificerad sammansättning än saken krävde.

Enligt uppgifter från 2001 års verksamhetsplan för Högsta domstolen avgår fyra justitieråd med ålderspension 2000–2002. Till följd av besparingskrav gjorde Högsta domstolen en framställning hos regeringen om att de två först avgångna inte skulle ersättas, vilket skulle

innebära en minskning av antalet ledamöter från 18 till 16. För tillfället är antalet justitieråd således 16. Som en jämförelse kan nämnas att domstolen så sent som 1993 hade 24 ledamöter.

I samband med att den senaste ändringen av Högsta domstolens sammansättning ägde rum skrev även Regeringsrätten till regeringen med en begäran om att minimiantalet ledamöter skulle minskas, nämligen från 16 till 14 (prop. 1995/96:116 s. 12 f, bet. 1995/96:JuU16, rskr. 1995/96:173, SFS 1996:156). Regeringsrätten förklarade att den hade gjort bedömningen att arbetsbelastningen under hösten 1996 skulle vara sådan att 14 regeringsråd kunde hantera den. I propositionen framhöll regeringen att det, på samma sätt som för Högsta domstolen, var viktigt att det inte fanns några rättsliga hinder mot att anpassa ledamotsantalet till vad som behövdes vid varje tidpunkt. Regeringens förslag blev därmed att Regeringsrätten skulle bestå av 14 ledamöter eller det högre antal som behövs (3 § lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar). En ytterligare uppstramning av domförhållningsreglerna, med innebörd att ensamdomarbehörigheten borde utvidgas, initierades i lagstiftningsärendet men genomfördes först år 1998 (SFS 1998:373).

Regeringsrätten har för närvarande 18 regeringsråd.

8.5.3 Praktisk tillämpning

I praktiken är situationer då nio ledamöter behöver hämtas från de högsta domstolarna sällsynt förekommande. Under 1990-talet har det emellertid inträffat i samband med att Lagrådet tjänstgjort på fyra avdelningar; en av dessa har då bestått av tre aktiva domare från Högsta domstolen och Regeringsrätten medan de tre återstående var och en bestått av ett justitieråd, ett regeringsråd och en annan jurist, företrädesvis en förutvarande ledamot i någon av dessa domstolar. Under en kortare period år 1990 deltog nio aktiva domstolsledamöter när Lagrådet bestod av tre avdelningar.

Som framgått av avsnitt 5 visar utredningens beräkningar att Lagrådet har tjänstgjort på fyra avdelningar under sammanlagt åtta sammanhängande perioder under åren 1990–2000 (totalt 177 dagar). Av dessa sammanhängande förordnanden (dvs. inklusive eventuella förlängningar) hänför sig sex till första hälften av 1990-talet. Sedan 1994 har Lagrådet bestått av fyra avdelningar vid två tillfällen, senast i februari 1997. Vid dessa båda tillfällen har tjänstgöringen omfattat vardera tolv dagar. Detta kan jämföras med de tillfällen då Lagrådet har arbetat på tre avdelningar, vilket under de undersökta elva åren inträffat under 21 sammanhängande perioder, sammanlagt 1 052 dagar. Mer än hälften

av dessa dagar hänför sig till en period i början av 1990-talet. Senast Lagrådet bestod av tre avdelningar var i februari 2000. I övrigt har Lagrådet regelmässigt tjänstgjort på två avdelningar, dock med undantag av fyra perioder åren 1994–1996 (sammanlagt sex månader), då Lagrådet endast bestod av en avdelning. Även under hösten år 2001 har Lagrådet under viss tid bestått av en avdelning. (För en närmare redogörelse hänvisas till betänkandets bilaga 2.)

8.5.4 Överväganden och förslag

Lagrådet skall bestå av högst tre avdelningar. Flera än sammanlagt sex justitieråd och regeringsråd får inte samtidigt tas i anspråk för tjänstgöring i Lagrådet.

När det gäller antalet avdelningar som Lagrådet kan bestå av visar utredningens genomgång att Lagrådet under förhållandevis långa perioder har bestått av såväl tre som fyra avdelningar. Resultaten visar även att behovet av tre eller fyra avdelningar inte kan utläsas enbart utifrån den totala mängden ärenden under ett visst år som kräver Lagrådets hörande. En faktor av stor vikt är de remitterade ärendenas omfattning och komplexitet. I någon mån kan nog dessutom de för tillfället tjänstgörande avdelningarnas arbetsmetodik och avverkningstakt sägas ha betydelse för om regeringen måste besluta att Lagrådet skall bestå av fler avdelningar.

Vad som dock synes vara den ojämförligt viktigaste orsaken till behovet av att upprätta ytterligare avdelningar är ärendenas anhopning till vissa tidpunkter av året. Utredningens åskådliggörande av mekanismerna bakom detta förhållande, liksom ambitionerna att åstadkomma en jämnare fördelning av ärendena över året, har redovisats i avsnitt 7.

Ett genomförande av utredningens förslag till breddning av rekryteringsunderlaget kan tyckas onödiggöra begränsningar i fråga om Lagrådets dimensionering. Utredningen förordar emellertid att huvudregeln alltså bör vara att aktiva domare i de båda högsta domstolarna skall ingå i Lagrådet (avsnitt 8.4.4). När Lagrådet skall bestå av flera avdelningar motiveras en spärr av totala antalet justitieråd och regeringsråd därför alltså av hänsynstaganden till Högsta domstolens och Regeringsrättens behov av ledamöter för den dömande verksamheten i dessa domstolar. Omvänt är en begränsning av antalet avdelningar befogad med tanke på ett behov att inte tänja alltför starkt på huvudregeln om de aktiva justitierådens och regeringsrådets deltagande i laggranskningen.

Vad först gäller frågan om antalet avdelningar kan inte bortses från att vanskligheterna att komma till rätta med ärendenas ojämna tillströmning innebär att en minskning av avdelningsantalet kan leda till svåröverskådliga problem. Det kan i och för sig med fog antas att en bättre planering av lagrådsarbetet i form av en jämnare remisstillströmning kan stabilisera avdelningsantalet till två, vilket framstår som en fråga från alla synpunkter tolerabel nivå; om endast två avdelningar tjänstgör, blir kraven på de högsta domstolarna att bidra med merparten av ledamöterna rimliga. Det kan dock inte uteslutas att arbetsbördan blir så hög att tre avdelningar stundom behövs.

Något behov av en fjärde avdelning borde däremot ytterst sällan uppkomma, och önskemål om en sådan avdelning är nog närmast att se som uttryck för en otillräckligt förutseende planering av lagstiftningsarbetet. Att sätta upp fyra avdelningar skulle – förutsatt att de högsta domstolarnas ledamotstillgångar inte skall utarmas – kräva medverkan av så många pensionerade domare eller helt utomstående jurister att lagrådsgranskningens anknytning till de aktiva domarna i Högsta domstolen och Regeringsrätten urholkas på ett oacceptabelt sätt. Det kan för övrigt betvivlas att tillräckligt många frivilliga krafter kan engageras till Lagrådet inom rimlig tid. Möjligheten att inrätta en fjärde lagrådsavdelning bör av anförda skäl slopas.

Vårt förslag till ändring av sammansättningsreglerna ger – tillsammans med begränsningen av antalet möjliga avdelningar – utrymme att också justera antalet justitieråd och regeringsråd som maximalt kan tas i anspråk för tjänstgöring i Lagrådet vid ett och samma tillfälle, för närvarande nio personer. Vi har således föreslagit att fler pensionerade ledamöter av de högsta domstolarna vid behov skall få tjänstgöra i Lagrådet, vilket i praktiken innebär att sådana domare också kan vara de enda representanterna för sin förutvarande domstol på avdelning. Om detta är fallet, skall en aktiv domare från den andra domstolen tjänstgöra på avdelningen. I praktiken kan med utredningens förslag följaktligen två av tre ledamöter hämtas utanför kategorin av aktiva ledamöter i de högsta domstolarna.

Till skillnad från vad som är möjligt med gällande regler banar en sådan nyordning vägen för avdelningar som exempelvis består av ett f.d. justitieråd och två regeringsråd. Vad som framstår som mer intressant i detta sammanhang är dock att förslaget även medger att en avdelning sätts samman i vilken endast *en* aktiv ledamot ingår. Som exempel kan nämnas att en avdelning skulle kunna bestå av ett f.d. justitieråd, ett regeringsråd och ett f.d. regeringsråd, av två f.d. justitieråd och ett regeringsråd eller av ett f.d. justitieråd, ett regeringsråd och en utomstående jurist.

Utredningen förutsätter emellertid att denna typ av sammansättningar snarast skall betraktas som undantag. För det fall Lagrådet består av två eller tre avdelningar bör, som tidigare framhållits, i möjligaste mån ingå i vart fall en aktiv ledamot från *vardera* domstolen på varje avdelning. Avsteg från denna ambition skall dock kunna göras exempelvis när påfrestningarna på de högsta domstolarna är markanta, särskilt i kombination med att arbetsbelastningen i Lagrådet är så stor att tre avdelningar måste sättas upp; att inslaget av aktiva justitieråd och regeringsråd "tunnas ut" måste i dylika lägen accepteras, oavsett hur många sådana ledamöter som teoretiskt skulle kunna anlitas.

Även om tre lagrådsavdelningar tjänstgör under sådana perioder, skulle målsättningen om aktiva domares medverkan anses väl uppfylld redan om sex aktiva justitieråd och regeringsråd (tre från varje domstol) togs i anspråk för tjänstgöring. Dessa skulle förslagsvis fördelas parvis på var och en av avdelningarna, vilka samtliga således skulle kunna bestå av såväl ett aktivt justitieråd som ett aktivt regeringsråd. Återstående platser skulle fyllas av pensionerade domare i de högsta domstolarna resp. andra jurister; några stora svårigheter att rekrytera sådana ledamöter för att etablera tre avdelningar torde inte föreligga.

Slutsatsen av utredningens resonemang blir därför att antalet justitieråd och regeringsråd som får tas i anspråk för tjänstgöring i Lagrådet bör kunna minskas till sex, utan att huvudregeln om de högsta domstolarnas representation i Lagrådet för den skull allvarligt åsidosätts.

9 Lagrådsperiodens längd och tjänstgöringsperioden

9.1 Gällande rätt m.m.

Lagrådsperiodens längd är för närvarande två år och räknas från början av Högsta domstolens höstsession under år med udda slutsiffra. Annan tjänstgöringsperiod kan emellertid följa av regeringens beslut om avdelnings tjänstgöring eller sammansättning (6 § lagrådslagen). Likaså finns en bestämmelse om att avgående ledamöter skall fortsätta sin tjänstgöring till dess ett påbörjat ärende blivit slutligt handlagt (12 §). Bestämmelsen omfattar även andra ledamöter än justitieråd och regeringsråd. Dessutom finns särskilda bestämmelser rörande vad som gäller i händelse av att justitieråd eller regeringsråd, som är ledamöter i Lagrådet, avgår från sitt domarämbete eller får förfall. I sådana situationer utser vid behov den domstol som har förordnat ledamoten annat justitieråd eller regeringsråd att tjänstgöra i Lagrådet i dennes ställe (13 §). Av naturliga skäl blir tjänstgöringsförordnandet för en sådan ledamot kortare än lagrådsperioden.

Tjänstgöringsperioden för de aktiva ledamöterna i de högsta domstolarna begränsas av 7 § lagrådslagen, enligt vilken justitieråd eller regeringsråd, som har tjänstgjort i Lagrådet minst ett år under en lagrådsperiod, efter periodens utgång inte utan särskilda skäl får utses att på nytt tjänstgöra i Lagrådet förrän nästa lagrådsperiod har utgått.

Enligt 1 § första stycket lagrådslagen bestämmer regeringen med hänsyn till arbetsbördan i Lagrådet om detta skall bestå av mer än en avdelning. En undersökning av antalet avdelningar under tiden 1990–2001 visar att detta har varierat stort. Ofta har regeringen beslutat att inrätta avdelningar för viss kortare tid, exempelvis i anslutning till att något större lagförslag varit föremål för laggranskning på någon av de i tjänst varande lagrådsavdelningarna. En naturlig följd härav har varit att flera ledamöters förordnanden varit kortare än den period om två år som föreskrivs i 6 § lagrådslagen. Det har även förekommit att justitieråd och regeringsråd, som tjänstgjort mindre än ett år under en lagrådsperiod, har utsetts på nytt att tjänstgöra i Lagrådet under följande lag-

rådsperiod. I teorin har tjänstgöringen för dessa ledamöter kunnat närma sig tre år.

Stundom har ersättare från de båda högsta domstolarna utsetts för tillfällig tjänstgöring vid sjukdom hos de justitieråd respektive regeringsråd som varit ledamöter i Lagrådet. Tjänstgöringsperioderna för ersättarna har i många fall sträckt sig över endast någon eller några dagar.

Variationer i tjänstgöringstiden har följaktligen föranlett att tjänstgöringsperioden i många fall varit kortare eller längre än lagrådsperioden.

9.2 Historisk återblick

Enligt 1909 års lagrådsdag (2 §) var tjänstgöringsperioden i Lagrådet i princip två år, vilket enligt departementschefen inte hade föranlett någon anmärkning under det förberedande lagstiftningsarbetet (prop. 1909:11 s. 52).

Den lagfästa perioden om två år behölls i 1965 års lagrådsdag (2 §) och kom i denna att benämnas lagrådsperiod.

I Lagrådsutredningens betänkande fördes ett ingående resonemang kring lagrådsperiodens längd (SOU 1978:34 s. 270 f):

De justitieråd och regeringsråd som skall vara ledamöter av lagrådet utses enligt nuvarande ordning för en period om två år. Med hänsyn till laggranskningens särskilda beskaffenhet bör tjänstgöringstiden i lagrådet inte vara alltför kort. Tiden bör vara avpassad så, att domarna i de båda högsta instanserna inte alltför ofta skall behöva avbryta sin dömande verksamhet. Det synes därför knappast lämpligt att minska tiden, t. ex. till ett år. Å andra sidan torde det inte vara lämpligt att nämnvärt vidga tjänstgöringstiden. Ledamöterna i högsta domstolen och regeringsrätten bör inte vara skyldiga att under någon längre tid ägna sig åt annan verksamhet än den dömande. Även med hänsyn till att granskningsuppgiften skall kunna fördelas jämnt mellan ledamöterna inom vardera domstolen är det angeläget att tjänstgöringstiden inte är alltför lång. Utredningen anser att den nuvarande tjänstgöringstiden om två år är väl avvägd och förordar att den behålls.

I propositionen 1978/79:195 (s. 70) uttalades följande i specialmotiveringen till 6 § beträffande lagrådsperiodens längd:

Tjänstgöringstiden i lagrådet för justitieråd och regeringsråd bör i likhet med vad som gäller i dag i princip omfatta två år. Det synes lämpligt att annan lagfaren person, som skall vara ledamot av lagrådet, utses för samma tid. Lagrådets verksamhet bör liksom f.n. vara indelad i fasta perioder om två år. Härav följer emellertid att ledamöter av lagrådet inte alltid kan utses för en period av två år. Om en avdelning har inrättats under pågående lagrådsperiod, bör ledamöterna utses endast för tiden till periodens utgång. Ett annat fall är att avdelning vid behandlingen av visst ärende skall bestå av fyra ledamöter. Den ledamot som endast skall delta i behandlingen av ett visst ärende skall utses bara för detta ärende. I enlighet med det nu sagda föreskrivs i 6 § att ledamöter av lagrådet utses för lagrådsperiod, om inte annat föranleds av regeringens beslut om avdelnings tjänstgöring eller sammansättning, samt att lagrådsperiod omfattar två år räknat från början av högsta domstolens höstsession under år med udda slutsiffra. Vidare görs en erinran om att annan tjänstgöringstid i visst fall föreskrivs i 13 §.

Det är tydligt att förordnande att tjänstgöra som ledamot av lagrådet ibland måste kunna hävas. Några uttryckliga bestämmelser om hävande av förordnande har inte ansetts behövliga.

Propositionsförslaget antogs av riksdagen (KU 39, rskr. 359).

9.3 Överväganden och förslag

Lagrådsperioden bör förkortas till ett år. Möjligheter skall finnas till förlängning av tjänstgöringsförordnanden under ytterligare lagrådsperiod, förutsatt att ledamoten lämnat sitt medgivande. Någon formell spärr för tjänstgöringstidens längd bör inte finnas. Tjänstgöringen skall även kunna avse kortare tid än en lagrådsperiod; justitieråd och regeringsråd skall dock från början av en lagrådsperiod kunna utses för kortare tid än lagrådsperioden endast om det finns särskilda skäl. De ledamöter som deltagit i behandlingen av ett visst ärende som inte avslutats före tjänstgöringsperiodens utgång skall fortsätta tjänstgöringen till dess ärendet blivit slutligt handlagt.

I direktiven har väckts frågan om lagrådsperioden bör förkortas till ett år. Frågan bör enligt utredningen behandlas samtidigt med en annan av direktivens uppgifter, nämligen att ta ställning till hur många lagrådsperioder i följd som ledamöterna i Lagrådet maximalt skall kunna arbeta där.

Inledningsvis bör skillnaden mellan lagradsperiod och tjänstgöringsperiod observeras. Lagradsperioden är nämligen inte alltid liktydig med en viss ledamots tjänstgöringsperiod, vilket för närvarande framgår av 6 § lagrådslagen. Den faktiska tjänstgöringsperioden kan således vara såväl längre som kortare än en lagradsperiod.

Tjänstgöring i Lagrådet är uppenbarligen en syssla av särskild dignitet, som kräver en viss stadga i personalsammansättningen. Utredningen är av uppfattningen att denna ordning lämpligen bör upprätthållas genom att en särskild period även i fortsättningen avsätts för lagradsarbetet och att denna inträder med regelbundenhet. Därigenom förbättras möjligheterna till framförhållning och planering för de högsta domstolarna, som även framgent skall svara för merparten av ledamöterna i Lagrådet. Om ledamöterna enligt huvudregeln avslutar sin tjänstgöring i Lagrådet vid *en* tidpunkt, underlättas utväxlingen av ledamöter. Lagradsperioden har fortfarande en funktion som riktmärke för tjänstgöringstiden i lagradsarbetets organisation. Om inget annat bestäms vid förordnandet av en ledamot, skall han eller hon således utses för en sådan period.

Det finns emellertid, som tidigare berörts, utrymme för avvikelser från kopplingen mellan lagradsperioden och tjänstgöringsperioden. Ledamöter kan redan med gällande bestämmelser komma att tjänstgöra i Lagrådet under kortare tid än vad lagradsperioden anger. Stegringar i Lagrådets arbetsbörda kan föranleda att avdelningar måste utses för viss, men begränsad tid. En förlängning av förordnandet kan åstadkommas om ett justitieråd eller ett regeringsråd tjänstgjort mindre än ett år under den senast avslutade lagradsperioden och, om det finns särskilda skäl, även om tjänstgöringsperioden varat längre. För utomstående ledamöter, dvs. pensionerade justitieråd och regeringsråd samt andra jurister, kan förordnandet i teorin förlängas flera gånger och därmed sträcka sig över flera på varandra följande lagradsperioder. Å andra sidan är det inte ovanligt att förordnanden för sådana ledamöter ges för kortare tid än en lagradsperiod. När det gäller behandlingen av ärenden som ännu inte avslutats vid lagradsperiodens utgång är det dessutom uppenbart att något strikt iakttagande av givna gränser för förordnandet inte kan iakttas.

Beaktansvärda skäl kan åberopas både för och emot en förkortning av gällande lagradsperiod, och under de sonderingar som utredningen har gjort i de högsta domstolarna har skilda uppfattningar yppats. Skälen för resp. mot en minskning av lagradsperioden ter sig emellertid mindre betydelsefulla om *större* möjligheter till avvikelser från denna period ges för tjänstgöringstiden. Enligt utredningens mening kan domstolarna utan betänkligheter anförtros uppgiften att i stor utsträckning bestämma längden av justitierådets och regeringsrådets förordnanden;

inget hindrar att Högsta domstolen och Regeringsrätten därvid sinsemellan tillämpar skilda riktlinjer. Eftersom utredningens inställning är att en lagrådsperiod dock bör finnas kvar som ett riktmärke för tjänstgöringstiden, framstår det som lämpligt att bestämma denna till ett år. Möjligheter bör därefter ges till ett nytt förordnande sedan lagrådsperioden löpt ut. – Även för förutvarande ledamöter av de högsta domstolarna bör tjänstgöringstiden givetvis kunna avvika från lagrådsperioden. Som tidigare nämnts är sådana avvikelser möjliga redan med gällande bestämmelser. Utredningen föreslår att sådana ledamöter skall förordnas av domstolarna och att rätten att bestämma tjänstgöringstiden flyttas från regeringen (se kap. 13). Andra lagfarna personer skall enligt utredningens förslag dock alltså utses av regeringen, som då också skall ha beslutanderätten i frågor om förordnandets längd.

Den ordinära tjänstgöringsperioden anpassas med utredningens förslag på ett sådant sätt att den tillgodoser fördelarna med växelverkan mellan laggranskande och dömande verksamhet. Visserligen innebär detta att justitieråden och regeringsråden, i den mån förlängningsmöjligheten inte utnyttjas, vid fler tillfällen än vad som sker för närvarande måste avbryta sin dömande verksamhet för tjänstgöring i Lagrådet. Samtidigt blir uppehållen i dömandet inte nödvändigtvis så långa som tidigare. I ett längre perspektiv torde tätare ledamotsbyten i Lagrådet inte vålla alltför stora problem för domstolarna, särskilt då avdelningsbyten för domstolarnas ledamöter under alla omständigheter förekommer under året. När det gäller ledamöter som återvänder från lagrådstjänstgöring lär dessutom ledamotsskiftet endast behöva ske med de personer som skall påbörja tjänstgöring i Lagrådet, vilket följaktligen inte ställer krav på byten av andra ledamöter än dessa.

I nuvarande lagrådslag ges en föreskrift om att justitieråd eller regeringsråd, som uppnått 60 års ålder, inte utan eget samtycke får utses att tjänstgöra i Lagrådet (7 § andra stycket). Bestämmelsen, som tillkom på önskemål av Högsta domstolens ledamöter, har funnits alltsedan 1909 års lagrådslag infördes (jfr prop. 1908:37 s. 44 och prop. 1909:11 s. 53). Vi har övervägt om denna regel är behövlig men har inte funnit tillräckliga skäl att frångå nuvarande ordning. Man kan dessutom hoppas att fler ledamöter i Högsta domstolen och Regeringsrätten som uppnått 60 års ålder kan tänka sig att fullgöra ytterligare någon sejour i Lagrådet, om det i första hand bara blir fråga om en ettårig placering. Även förutvarande ledamöter, vilka i framtiden kommer att utgöra en krympande skara, torde därigenom lättare förmås att återinträda i tjänst. Möjligheterna att engagera helt utomstående jurister, exempelvis advokater och rättsvetenskapsmän, ökar säkerligen om lagrådsperioden förkortas.

Möjligheten till avvikelser från lagrådsperioden i tjänstgöringstid bör även innebära att domstolarna själva kan bestämma att en aktiv ledamot i domstolen får ett *kortare* förordnande än vad som utpekats av lagrådsperioden. Detta ger möjligheter till utväxlingar av ledamöter trots att någon lagrådsavdelning inte dragits in. Sådana förordnanden kan betingas av ledamotens egna önskemål eller domstolens behov av denne. Med tanke på strävan efter kontinuitet i lagrådsarbetet bör det emellertid krävas särskilda skäl för att en aktiv domstolsledamot från början skall förordnas för kortare tid än en lagrådsperiod. Det främsta skälet till att ett justitieråd eller regeringsråd utses för kortare tid än lagrådsperioden skall givetvis alltså vara att ledamoten behövs för att göra det möjligt att tillfälligt upprätta en avdelning.

Särskilda skäl bör inte krävas för att annan ledamot än ett aktivt justitieråd eller regeringsråd skall få utses för kortare tid än vad som följer av den ettåriga lagrådsperioden. Orsaken härtill är givetvis att någon tjänstgöringsplikt inte föreligger för dessa juristkategorier. Vidare kan det av olika anledningar vara svårt för en pensionerad domstolsledamot eller en annan jurist att binda sig för längre tid.

Utredningen anser i och för sig att fördelar finns med en *längre* tjänstgöringsperiod än den ettåriga lagrådsperioden, inte minst den att ledamöternas behandling av ärendena kan förväntas löpa smidigare efter det att de har blivit väl förtrogna med lagrådsarbetet. De enskilda ledamöterna kan också ha personliga önskemål om en längre, sammanhängande tjänstgöringsperiod. Även om en aktiv domare tjänstgjort under en hel lagrådsperiod, dvs. ett år, skall Högsta domstolen eller Regeringsrätten därför, som framgått, kunna åstadkomma en förlängning av förordnandet över nästa lagrådsperiod. Detta måste emellertid förutsätta att ledamoten i fråga ger sitt medgivande till en sådan förlängning. En förlängning kan även tänkas främja kontinuiteten i lagrådsarbetet, eftersom någon eller några av ledamöterna därmed lär sitta kvar i Lagrådet när lagrådsperioden är till ända.

Till undvikande av att Lagrådet tenderar att bli en av samma medlemmar bestående institution har utredningen övervägt om en begränsning borde införas för upprepad tjänstgöring av det slag som gäller för närvarande. Exempelvis skulle ledamot, som har tjänstgjort minst två år under tre på varandra följande lagrådsperioder, efter den sista lagrådsperiodens utgång inte utan särskilda skäl få utses att på nytt tjänstgöra i Lagrådet förrän nästa lagrådsperiod har utgått (jfr 7 § första stycket lagrådslagen). En sådan bestämmelse borde i så fall avse samtliga de jurister som tjänstgör i Lagrådet, således inte enbart aktiva justitieråd och regeringsråd. Vi har emellertid stannat för att man bör avskaffa de formella spärrarna för upprepad tjänstgöring i Lagrådet, särskilt med beaktande av att en förkortning av lagrådsperioden föreslås. I stället

bör det ankomma på Högsta domstolen och Regeringsrätten att beakta behovet av att deras resp. ledamöter inte under någon alltför lång tid ägnar sig åt lagrådsarbete. Det önskvärda av växling bör också komma till uttryck i lagtext.

I likhet med vad som föreslås gälla beträffande de aktiva domstolsledamöterna bör de förutvarande justitieråden och regeringsråden utses för högst en period i taget. Det bör inte heller för dessa finnas någon formell spärr mot förlängning av förordnandet under ytterligare lagrådsperioder. Den av utredningen förordade "70-årsregeln" kommer emellertid att innebära en naturlig slutpunkt för längre sammanhängande förordnanden. När förlängning av förordnandet aktualiseras, ankommer det dessutom på Högsta domstolen och Regeringsrätten att beakta olägenheter av att en ledamot tjänstgör i Lagrådet under mycket lång tid. Motsvarande överväganden bör göras av regeringen vid förordnande av de ledamöter som fortfarande skall utses genom regeringsbeslut.

Givetvis skall de ledamöter som deltagit i behandlingen av visst ärende som inte avslutats före lagrådsperiodens utgång fortsätta tjänstgöringen till dess ärendet blivit slutligt handlagt (jfr 12 § lagrådslagen). Motsvarande bestämmelse skall också gälla för ledamot vars förordnande avslutas under pågående lagrådsperiod i förhållande till den ledamot som kommer i stället för den avgående ledamoten.

Utredningens förslag beträffande lagrådsperiodens längd och därmed sammanhängande frågor kan sammanfattas enligt följande. Lagrådsperioden förkortas till ett år. Möjlighet till förlängning av förordnandet bör finnas för dem som tjänstgjort under en lagrådsperiod; några formella spärrar bör inte gälla för den fortsatta tjänstgöringen. Förordnandet kan endast förlängas om ledamoten lämnar sitt medgivande till detta. Lagrådsledamot skall också kunna utses för kortare tid än en lagrådsperiod, bl.a. för behandlingen av visst ärende. För ledamöter som är aktiva domare i någon av de högsta domstolarna skall förordnande fr.o.m. lagrådsperiodens början som är kortare än lagrådsperioden tillåtas endast om särskilda skäl föreligger. De ledamöter som deltagit i behandlingen av visst ärende som inte avslutats före tjänstgöringsperiodens utgång skall fortsätta tjänstgöringen till dess ärendet blivit slutligt handlagt.

10 Lagrådsperiodens förläggning

10.1 Gällande rätt

Lagrådsperioden inleds enligt 6 § lagrådslagen vid början av Högsta domstolens höstsession under år med udda slutsiffra.

Högsta domstolens sessioner regleras i domstolens arbetsordning. Vårsessionen omfattar i praktiken tiden fr.o.m. den 7 januari t.o.m. veckan efter påsk, sommarsessionen tiden därefter till sista veckohelgen i augusti eller första veckohelgen i september och höstsessionen tiden därefter t.o.m. trettondedagen. Indelningen av domstolens ledamöter på de båda avdelningarna växlar vid början av varje session. Vartannat år sker alltså bytet av lagrådsledamöter omkring månads-skiftet augusti–september. Tidpunkten sammanfaller i princip med den avslutande ledigheten för det avgående Lagrådets ledamöter.

Regeringsrättens arbetsår är uppdelat i en vårsession och en höstsession. Däremellan förekommer en inskränkt sommartjänstgöring. År 2001 inleddes vårsessionen den 8 januari och avslutades den 21 juni, dvs. kring midsommar. Därefter inleddes sommartjänstgöringen. I praktiken brukar höstsessionen påbörjas i början av september. Viss parallellitet föreligger således mellan startdatumerna för dessa perioder och Högsta domstolens vår- resp. höstsessioner. Avdelningsbyten sker i princip en gång per år, nämligen mellan vår- och höstsession. Under sommaren sätts dock avdelningarna samman av de ledamöter som står till förfogande. I juli förekommer under någon vecka endast jourtjänstgöring.

10.2 Historisk återblick

I 1909 års lagrådslag räknades tjänstgöringsperioden för Lagrådets ledamöter från den 1 januari. Genom en lagändring 1920 (SFS 1920:267) bestämdes emellertid att perioden i stället skulle räknas från den 1 oktober. Orsaken till ändringen angavs i prop. 1920:203 vara att man ville

undvika att lagförslag, som under ett kalenderår granskats av Lagrådet och vid den året därefter följande lagtima riksdagen blivit föremål för ändringar, skulle prövas av Lagrådet i ny sammansättning. Hänsyn togs också bl.a. till att tiden kring årsskiftet präglades av det ”ofta särskilt brådskande propositionsarbetet”.

Tjänstgöringsperioden ändrades på nytt 1924 (SFS 1924:86). I förarbetena till lagändringen (NJA II 1924 s. 782 ff) framhölls att Lagrådets arbete med större lagförslag hade kommit att koncentreras till höstmånaderna. Detta ledde i sin tur till att det avgående Lagrådet kunde få svårigheter med att avsluta redan påbörjade ärenden under de få veckor som återstod av tjänstgöringen efter sommarsemestern. Departementschefen betonade vikten av att ett tillträdande lagråd gavs en längre sammanhängande tid till behandling av ett större ärende. För att på bästa sätt ta till vara Lagrådets strängt anlitade arbetstid var det därför önskvärt att ombytet kunde äga rum något tidigare än den 1 oktober. I enlighet med departementschefens förslag beslutade riksdagen att tjänstgöringsperioden skulle inledas den 1 september.

Processreformen i slutet av 40-talet medförde betydande förändringar för förfarandet i Högsta domstolen. Av särskild betydelse i sammanhanget var att överklagade avgöranden skulle bli föremål för tillståndsprövning, vid vilken Högsta domstolen nu blev domför med endast tre ledamöter mot tidigare fem (SFS 1946:879). Procedurförändringarna ställde krav på en mer permanent sammansättning av domstolens avdelningar. Bestämmelserna om avdelningarnas fasta sammansättning försvårade sådana byten mellan ledamöterna i Högsta domstolen som tidigare möjliggjort övergångsvisa lösningar i fråga om tjänstgöringsperiodens inledande och Högsta domstolens semesterperiod. Mot bakgrund härav uppstod enligt departementschefen ett behov av jämkningar av bestämmelserna i lagrådslagen om tidpunkten för tjänstgöringsperiod i Lagrådet (NJA II 1948 s. 592 ff). Tjänstgöringsperioden borde i framtiden därför börja när semesterperioden i Högsta domstolen slutade, dvs. vid höstsessionens inledande (i praktiken den 39:e kalenderveckan), vilket innebar att perioden flyttades fram två-tre veckor jämfört med vad som tidigare gällt. Den föreslagna lagändringen trädde i kraft den 1 juli 1948 (SFS 1948:228).

I 1965 års lagrådslag behölls anknytningen till Högsta domstolens höstsession för tjänstgöringsperiodens inledande. Genom 1979 års lagrådslag preciserades denna tidpunkt på så sätt att lagrådsperioden skall inledas från början av Högsta domstolens höstsession under år med *udda* slutsiffra.

10.3 Överväganden och förslag

Lagrådsperioden inleds veckan efter trettondedagshelgens slut.

I direktiven har utredaren getts uppdraget att undersöka hur lagrådsperioden bör förläggas, dvs. om det finns anledning att låta perioden löpa på annat sätt än från Högsta domstolens höstsession. Med beaktande av att budgetåret numera löper kalenderårsvis (se 3 kap. 2 § riksdagsordningen) ställs frågan om det skulle vara fördelaktigt att låta även lagrådsperioden följa detta schema, alternativt om det vore lämpligt att låta vårsessionen utgöra startpunkten.

Andra lösningar står givetvis också till buds. En möjlighet skulle kunna vara att låta Högsta domstolens sommarsessions inledande utgöra den tidpunkt vid vilken en ny lagrådsperiod inleds.

Utgångspunkten för det fortsatta resonemanget är att en lagrådsperiod skall vara kvar och att denna skall omfatta ett år (se föregående kapitel).

Förläggningen av lagrådsperioden måste ske med hänsynstagande till flera olika faktorer, däribland stoppdagarna för riksdagens arbete, de föreslagna stoppdagarna för lagrådsgranskningen samt de högsta domstolarnas arbetsperioder och regelmässiga byten i avdelningssammansättningarna. Vidare måste beaktas att inläsning av kommande remisser ofta sker mot slutet av ledamöternas ledighet.

En fördel med den nuvarande startpunkten för lagrådsperioden är att avdelningsbyten sker i de båda högsta domstolarna ungefärligen vid denna tidpunkt varje år. Enligt utredningens mening är det nuvarande systemet dock inte invändningsfritt. Lagrådsledamöterna kommer av naturliga skäl att för framtiden som hittills ta ut större delen av sin ledighet under högsommaren. Vare sig detta leder till att avdelning avslutar sin tjänstgöringsperiod med ledighet eller återinträder i tjänst ett litet antal veckor kan detta leda till svårigheter. Det kan bli besvärligt att få till stånd föredragning av brådskande ärenden. Och det är tveksamt om en kort tjänstgöringsperiod inför en stundande utväxling är meningsfull och kan utnyttjas rationellt. Inte heller av någon annan anledning framstår början av Högsta domstolens höstsession som någon given starttidpunkt för lagrådsperioden.

Det kan anmärkas att den av talmanskonferensen tillsatta Riksdagskommittén nyligen pekade på att regeringen i några fall inte har hunnit inhämta yttrande från Lagrådet över inkomstpåverkande lagförslag i budgetpropositionen, som enligt huvudregeln i 3.2.1 riksdagsordningen skall avlämnas senast den 20 september, varför lagrådsgranskningen i stället har måst genomföras under utskottsberedningen. Riksdags-

kommittén ansåg det önskvärt att Regeringskansliet undersöker de möjligheter som kan finnas att motverka en sådan utveckling (bet. 2000/01:RS1 avsnitt 4.2.4). Riksdagsstyrelsen föreslog att riksdagen skulle tillkännage för regeringen som sin mening vad kommittén anfört (Riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1 yrkande 6), vilket tillstyrktes av konstitutionsutskottet (bet. 2000/01:KU23 moment 4). Kammaren biföll utskottets hemställan (rskr. 2000/01:273–276).

Utredningen förordar att en tidpunkt i anslutning till årsskiftet väljs som starttidpunkt för lagrådsperioden, varvid lagrådsperioden fortsättningsvis löper kalenderårsvis. Den nära anslutningen till budgetåret ter sig naturlig och har ett värde genom att underlätta de högsta domstolarnas bedömning och planering av tillgängliga personalresurser. Det ligger nära till hands att förlägga inledningen till veckan efter trettondedagshelgen. Visserligen ligger en sådan börjedag tidsmässigt nära den stoppdag för riksdagen som de senaste åren infallit den 24–25 januari och som markerar den dag då propositioner som bör behandlas av riksdagen i mitten av april eller tidigare måste lämnas. Utredningen har emellertid föreslagit att en stoppdag för lämnande av lagrådsremisser till Lagrådet förläggs till månadsskiftet november–december (se kapitel 7). Därmed torde det lagråd som tjänstgjort under föregående lagrådsperiod ha behandlat den absoluta merparten av de remisser som kräver granskning inför riksdagens stoppdag i januari. Det skall också anmärkas att förväntade anhopningar av remisser inför denna riksdagsstoppdag i viss mån kan pareras genom att lagrådsstoppdagen tidigareläggs. Under de år då denna stoppdag utgjort ett riktmärke för riksdagsarbetet har dock ärendetillströmningen till Lagrådet inför stoppdagen inte tillnärmelsevis varit lika markant som inför riksdagens stoppdag i mars. Vidare föreslår utredningen ingen ändring av bestämmelsen om att de lagrådsledamöter som vid lagrådsperiodens utgång påbörjat visst ärende skall tjänstgöra på avdelningen i stället för dem som utsetts för den nya perioden till dess ärendet blivit slutligt handlagt (jfr 12 § lagrådslagen).

Följaktligen beaktas såväl riksdagens som Lagrådets arbetsrytm om lagrådsperioden i praktiken inleds i anslutning till trettondedagshelgens slut. Tidpunkten får också anses väl förenlig med Högsta domstolens arbetsschema, då byte av ledamöter på avdelningarna äger rum vid julferiernas slut. Ledamotsbyten äger däremot inte rum i Regeringsrätten vid samma tidpunkt. Eftersom dessa brukar ske vid övergången mellan vår- och höstsession, får emellertid de ledamöter som vid trettondedagshelgen lämnar Regeringsrätten för lagrådstjänstgöring resp. återkommer efter fullgjord sejour i Lagrådet en längre sammanhängande tid på dömande avdelning efter resp. före avdelningsbyte inom domstolen.

11 Lagrådsledamöternas ledighet och möjligheterna till granskning året om

11.1 Gällande rätt

I 15 § första stycket lagrådslagen föreskrivs att ledamot av Lagrådet är berättigad till tre månaders ledighet om året på tid som Lagrådets ledamöter bestämmer. Ledamöter som har inlett sin tjänstgöring under pågående lagrådsperiod skall enligt 15 § andra stycket erhålla ledighet enligt vad Lagrådets ledamöter bestämmer, dock högst tre månader om året. Motsvarande bestämmelser gäller för ledamot, som är förordnad att delta i behandlingen av visst ärende (15 § tredje stycket).

Någon bestämmelse för den situation då en lagrådsavdelning dras in finns inte. Enligt specialmotiveringen till 15 § (prop. 1978/79:195 s. 74) kan man utgå från att ett justitieråd eller regeringsråd som i sådant fall återgår till sin domstol blir kompenserad för ledighet som han inte kunnat utnyttja under tjänstgöringen i Lagrådet. Så skedde enligt specialmotiveringen vid tidpunkten för lagens tillkomst.

11.2 Historisk återblick

Redan i 1909 års lagrådslag (6 § tredje stycket) föreskrevs att ledamot av Lagrådet skulle vara årligen berättigad till tre månaders ledighet under tid, som Lagrådet bestämde. I prop. 1909:11 (s. 53) motiverades tremånadersledigheten med "arbetets ansträngande beskaffenhet", vilket inte mötte någon gensaga i riksdagens behandling av lagförslaget. Några särskilda föreskrifter i fråga om ordnandet av Lagrådets arbete i övrigt ansågs inte behövliga. Departementschefen anförde (s. 53):

Det lär vara uppenbart, att lagrådet äger bestämma om tiderna för sessioner och hemarbete med mera dylikt, men ock att, när flera lag-

förslag samtidigt föreligga till granskning, lagrådet bör tillmötesgå regeringens önsknings i afseende å turen för ärendenas behandling. Jag förutsätter alltså, att ett mera omfattande och långvarigt granskningsarbete kan blifva tillfälligtvis skjutit åt sidan med hänsyn till angelägenheten af ett annat ärendes skyndsamma handläggning.

I 1965 års lagrådslag bibehölls tremånadersledigheten i sak men med förbehållet att ledigheten avsåg ledamöter på ordinarie avdelning (9 § i 1965 års lagrådslag). Den ordinarie avdelningen eller, om även den extra avdelningen var i tjänst, de tjänstgörande avdelningarna skulle samfällt bestämma om tidpunkten för ledighetens förläggning. I samma ordning skulle beslut fattas om ledigheten för de ledamöter som tjänstgjorde på den extra avdelningen. Eftersom den extra avdelningen endast var avsedd att tjänstgöra tidvis, kunde det enligt förarbetena bli svårt att generellt bestämma hur lång ledighet dess ledamöter skulle komma i åtnjutande av (prop. 1965:27 s. 19). Ledigheten för dessa ledamöter fick emellertid inte överstiga tre månader om året.

1979 års lagrådslag föreskriver uttryckligen att Lagrådets avdelningar är helt likställda (8 §). Enligt förarbetena (prop. 1978/79:195 s. 74) bör därför bestämmelserna om ledighet i princip vara gemensamma för alla ledamöter i Lagrådet. Utan att längden på lagrådsledigheten kommenterades närmare, bestämdes denna till tre månader. Det skulle, i likhet med vad som varit fallet tidigare, ankomma på Lagrådets ledamöter att själva ta ställning till vid vilken tidpunkt ledigheten skulle kunna tas ut. Sådana ledamöter som påbörjat sin tjänstgöring under pågående lagrådsperiod eller endast varit förordnade för visst ärende skulle erhålla ledighet i enlighet med vad ledamöterna bestämde.

I propositionen 1995/96:116, i vilken regeringen föreslog minskningar av antalet ledamöter i Högsta domstolen och Regeringsrätten, fördes ett resonemang kring behovet av att ändra reglerna om ledighet för Lagrådets ledamöter. Regeringen anförde följande (s. 14):

Riksdagen har på senare år tidigarelagt de dagar då propositioner senast måste ha avlämnats för att bli behandlade under hösten eller våren. Hösten 1995 var detta datum den 12 oktober och våren 1996 blir det den 13 mars. Det är ofrånkomligt att det inför dessa datum uppstår arbetstoppar i Lagrådet och det kan då för regeringen bli nödvändigt att inkalla extra lagrådsavdelningar för att lagrådsgranskningen skall kunna klaras av i tid.

För att en proposition skall kunna avlämnas till riksdagen inom dessa tider måste lagrådsgranskningen i princip vara slutförd två veckor tidigare. Det innebär i sin tur att Lagrådet efter sommar-

uppehållet måste ha inlett sitt arbete i god tid dessförinnan för att granskningen skall kunna klaras av i tid.

Lagrådets ledamöter är enligt 15 § lagrådslagen berättigade till tre månaders ledighet om året på tid som de själva bestämmer. Denna ledighet har vanligen tagits ut under perioden 15 juni–15 september. Det har i regeringskansliet ifrågasatts om detta är förenligt med den nya ordning för avlämnandet av propositioner som riksdagen beslutat. Om ledigheten även fortsättningsvis skall vara så lång måste den uppenbarligen tas ut på annan tid än som hittills varit brukligt. I annat fall hinner Lagrådet inte – utan att extra avdelningar inkallas – genomföra sitt granskningsarbete i sådan tid att regeringen kan överlämna propositionerna inom de frister riksdagen bestämt.

Vid kontakter med företrädare för Statsrådsberedningen och Justitiedepartementet har Lagrådets ledamöter förklarat sig vara beredda att fördela ledigheten över året på sådant sätt att man kan inleda lagrådsgranskningen den 1 september eller, om arbetsmängden så kräver, redan i mitten av augusti. Mot denna bakgrund finner regeringen att det för närvarande inte finns någon anledning att ändra reglerna om ledighet för Lagrådets ledamöter.

Det skall anmärkas att den omnämnda stoppdagen i oktober inte längre är aktuell för riksdagens arbete. Bestämmelser om avlämnande av budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen finns i 3.2.1 riksdagsordningen (se avsnitt 7.1).

Riksdagen behandlade nyligen en motion, i vilken föreslogs att reglerna för Lagrådets arbete skulle ändras så att viktiga reformer inte riskerar att försenas. I motionen framhölls att den nuvarande ordningen borde ändras så att Lagrådet vid behov kan lämna yttranden under hela året. Konstitutionsutskottet hade ingen annan uppfattning än motionären i fråga om att lagstiftningsprocessen inte fick göras beroende av bestämmelserna om Lagrådets medlemmars ledighet. Däremot menade konstitutionsutskottet att det var Lagrådets sak att – med beaktande av detta – organisera sitt arbete; något behov att ändra i bestämmelserna om ledighet för lagrådsledamöterna fanns inte (mot. 1998/99:K229, bet. 1999/2000:KU2 s. 19 f). Riksdagen godkände sedermera KU:s betänkande.

11.3 Praktisk tillämpning

Lagrådets ledamöter förlägger vanligen större delen av sin ledighet till sommarmånaderna. Ledigheten har de senaste åren ofta inletts kring

mitten av juni månad och fortgått till senare hälften av augusti, i något fall till början av september, enligt vad som kan utläsas av Lagrådets dagböcker. Det förefaller vanligt att lagrådsavdelningarna inte går på sommarsemester samtidigt och att de inte heller avslutar denna vid samma tidpunkt. Om lagrådsperioden är på väg att gå till ända, avslutar oftast ledamöterna sin tjänstgöring med sommarledigheten, varefter de nytillträdande lagrådsavdelningarna återupptar granskningsverksamheten i anslutning till inledandet av Högsta domstolens höstsession.

Såvitt kan utläsas av Lagrådets dagböcker har denna ordning, i vart fall de senare år som undersökningen omfattar, inneburit att ingen av lagrådsavdelningarna varit i tjänst under en sammanhängande period om ca åtta sommarveckor. Det skall emellertid påpekas att studier och inläsning inför kommande remisser ofta sker mot slutet av ledighetsperioderna. Det kan förekomma att ledamöterna t.o.m. får material hemskickat för inläsning under pågående ledighet.

Antalet remisser som inkommit under själva sommarledigheten brukar begränsa sig till några enstaka. Dessa synes då föredras och expedieras först efter ledighetens avslutande. Det kan också förekomma att remisser som kommit in i juni, dvs. strax före avdelningarnas gemensamma ledighet, inte expedieras förrän i samband med att någon avdelning återkommer efter ledigheten eller en ny lagrådsperiod inleds.

Vid utredningens kontakter med Lagrådet har framhållits att lagrådsledamöterna ser det som en självklarhet att remisser skall kunna granskas året om. Uppgifter från Regeringskansliet pekar i samma riktning. En ”inofficiell beredskap” förefaller m.a.o. råda för lagrådsledamöterna under tid då de tar ut ledighet, vilket tyder på att i vart fall någon lagrådsavdelning alltid skulle kunna mobiliseras för granskningsuppgifter av brådskande natur. Från Lagrådets sida har samtidigt betonats att behovet av föredragningar under semesterperiod i stor utsträckning kan elimineras genom framförhållning i planeringen av positionsarbetet.

11.4 Ledigheten för Högsta domstolens och Regeringsrättens ledamöter

Justitierådens semester regleras i Allmänt löne- och förmånsavtal (ALFA), vilket i praktiken innebär att de har 35 dagars semester per år.

Av 29 § förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen framgår att Högsta domstolen beslutar om ledighet för justitieråden. Enligt domstolens arbetsordning skall, i överensstämmelse med 2 § den upphävda lagen (1946:879) om Högsta domstolens samman-

sättning och tjänstgöring, arbetet på varje avdelning fortgå minst 40 veckor om året, och någon avdelning skall alltid kunna samlas.

Verksamheten bedrivs, som tidigare omnämnts, i tre sessioner. I samband med sessionsbytena vid jul, påsk och sommar förekommer extra uppehåll. Under jul- och påskuppehållen, som vardera omfattar 14 kalenderdagar, samt under sommarferierna tjänstgör en för varje sådan period särskilt sammansatt jouravdelning med tre ledamöter samt med två ytterligare ledamöter indelade för tjänstgöring om behov uppkommer av en fullsuttet avdelning. Vid jul- och påskuppehållen behandlas endast särskilt brådskande mål, men den jouravdelning som tjänstgör under sommarferierna handlägger även icke brådskande mål på samma sätt som under annan tid av året.

Ledamot som har ferier är enligt arbetsordningen skyldig att tjänstgöra, yngre före äldre, vid förekomst av brådskande mål om domfört antal inte kan erhållas på grund av sjukdom eller jäv. Sådan tjänstgöringsskyldighet sträcker sig över längre tid än en vecka endast om målens beskaffenhet kräver det. Ledamot som har tjänstgjort under ferier bör enligt arbetsordningen få kompensation för fullgjord tjänstgöring genom befrielse från tjänstgöring eller annan lättnad i arbetet.

För Regeringsrätten gäller att domstolen beslutar om ledighet för regeringsråden (28 § förordningen [1996:378] med instruktion för Regeringsrätten). I arbetsordningen föreskrivs att arbetet på avdelning skall fortgå minst 40 veckor om året. Även för regeringsråden regleras semestern numera i ALFA. Dessförinnan hade ledamöterna "ledighet" som tidsmässigt kunde uppskattas till 12 veckor. Enligt Regeringsrättens kansli råder rättsferier om sammanlagt ca fyra veckor vid jul och påsk, varvid vissa ledamöter emellertid omfattas av jourberedskap.

11.5 Överväganden och förslag

Lagrådsledamöternas ledighet skall i tiden motsvara den som justitieråden och regeringsråden kan göra anspråk på i resp. domstol. Denna innefattar för närvarande semester jämte sådan ledighet som möjliggörs av kravet på att avdelningsarbetet i domstolen skall fortgå minst 40 veckor om året. Om brådskande eller omfattande ärende föreligger, kan lagrådsledamöterna nödgas göra avkall på sådan ledighet som inte är semester. Ledamot som har förordnats för kortare tid än en lagrådsperiod eller förordnats för behandlingen av visst ärende erhåller ledighet enligt vad Lagrådets ledamöter bestämmer.

I utredningens direktiv sägs att det ingår i utredningens uppdrag att undersöka om bestämmelserna rörande Lagrådets ledighet bör regleras på ett annat sätt än som sker för närvarande, däribland om det finns behov av att skapa uttalade förutsättningar för att få ärenden granskade av Lagrådet året om. En jämförelse skall göras med förhållandena för domarna i de högsta domstolarna, varefter utredningen skall ta ställning till om bestämmelser om ett visst antal arbetsveckor kan vara ett alternativ till nuvarande ordning.

Frågan om Lagrådets engagerande under tid då ledamöterna utnyttjar sin ledighet förefaller, såvitt utredningen kunnat utröna, inte ha ställts på sin spets. En av förklaringarna till detta är att Regeringskansliets verksamhet, precis som Lagrådets, präglas av semesterledighet under sommarmånaderna och att därför endast ett fåtal lagrådsremisser färdigställs vid denna tidpunkt på året. En annan förklaring är att riksdagen inte är samlad under sommaren. Vad som är orsak och verkan i detta sammanhang är emellertid inte alldeles enkelt att utröna. Det kan inte helt uteslutas att antalet lagrådsremisser under perioden juni–augusti är lågt just eftersom det från Regeringskansliets sida kan uppfattas som mindre angeläget att upprätta lagrådsremisser under tid då lagrådsledighet råder.

Utredningens utgångspunkt är att granskningsuppgifterna skall kunna utföras under alla perioder av året. Av särskilt intresse är sannolikt föredragningar under sommaren inför propositioner som anses böra behandlas inom riksdagen omedelbart när denna samlas till riksmöte efter sommarferierna (jfr vad som angetts i avsnitt 10.3 om att regeringen i några fall inte hunnit inhämta yttrande från Lagrådet över inkomstpåverkande lagförslag i budgetpropositionen, 2000/01:RS1 avsnitt 4.4.2). Om behovet av en granskningsberedskap torde enighet råda i Lagrådet, Regeringskansliet och riksdagen. Det finns dessutom fog för påståendet att behovet kan tillgodoses redan med nuvarande bestäm-

melser (se därutöver avsnitt 13.2.3 om förslaget att ge ledamöterna befogenhet att sätta samman avdelningarna).

Samtidigt är det ofrånkomligt att lagrådsledamöternas ledighet huvudsakligen måste få förläggas till sommarmånaderna. Följden härav måste bli ett uppehåll i granskningsarbetet. Vid denna tid på året har det – under de senare år som utredningen kartlagt – endast varit aktuellt med två tjänstgörande lagrådsavdelningar. Det lär under alla förhållanden ytterst sällan förekomma att fler avdelningar än så är i tjänst under sommarmånaderna.

Ett riktmärke för ledigheten bör vara att samma ordning skall gälla för lagrådsledamöterna som för justitieråden och regeringsråden under domstolstjänstgöringen. Detta faller sig naturligt mot bakgrund av att majoriteten av lagrådsledamöterna hämtas från Högsta domstolen och Regeringsrätten. Innebörden blir i praktiken att arbetet för en lagrådsledamot skall fortgå minst 40 veckor om året, förutsatt att vederbörande skall tjänstgöra under en hel lagrådsperiod. För lagrådsledamöterna leder detta till att de erhåller semester och därutöver sådan ledighet som möjliggörs med hänsyn till kravet på att arbetet skall fortgå viss tid. Att lagrådsledamöterna på så sätt kommer i åtnjutande av ledighet utöver semester måste anses befogat. I likhet med vad som gäller för domarna i de högsta domstolarna måste de beredas tillfälle bl.a. till fördjupade studier på aktuella rättsområden. Det skall dessutom påpekas att den tid som lagrådsledamöterna teoretiskt kan ta i anspråk för annan ledighet än semester inte skall ses som ett obligatoriskt inslag; om arbetsbördan kräver det, reduceras ledigheten. På detta sätt inskränks för övrigt redan den nu rådande lagrådsledigheten, eftersom ledamöterna ofta läser in sig på kommande lagstiftningsärenden under sin ledighet.

Utredningen utgår från att större delen av semestern även fortsättningsvis kommer att förläggas till sommarmånaderna. Det framstår också som troligt att Lagrådet kommer att planera sin verksamhet på sådant sätt att – med beaktande av kravet på att avdelningsarbetet skall fortgå under ett visst antal veckor på årsbasis – viss extra ledighet kan tas ut under denna tid. Detta framstår som desto mer naturligt i belysning av att få lagrådsremisser kommer in under sommarmånaderna. Det är emellertid inte givet att all ledighet skall tas ut under sommarmånaderna. Ledamöterna måste räkna med att ärenden av brådskande natur kan komma att föreläggas dem. Förbehållet rörande ledigheten bör komma till öppet uttryck i lagrådslagen.

Till undvikande av sådana situationer då ledamöterna tvingas avbryta tidigare planerad ledighet måste det ankomma på Regeringskansliet att tillhandahålla ett skriftligt underlag (s.k. lagrådslistor) med sådan framförhållning att Lagrådets ledamöter i god tid kan planera sin

semester (se avsnitt 7.3 om Lagrådets planering). Eventuellt skulle ledigheten kunna samplaneras genom kontakter mellan Lagrådet och Regeringskansliet. En god framförhållning bör ses som ett led i ambitionerna att åstadkomma en jämnare spridning över året av remisserna, och därmed av Lagrådets arbetsbörda.

Förslaget kan sammanfattas enligt följande. I lagrådslagen bör föreskrivas att Lagrådets ledamöter beslutar om ledighet för ledamöterna enligt de grunder som tillämpas för ledamöterna i Högsta domstolen och Regeringsrätten i denna deras egenskap. Därvid skall tillses att brådskande lagstiftningsärenden inte fördröjs.

I sak innebär utredningens förslag knappast någon avvikelse från gällande ordning. Den sammanlagda ledigheten kommer i det väsentliga att svara mot den ledighet som ledamöterna nu har förmån av, särskilt om man beaktar att viss del av denna ledighet brukar användas till inläsning och förstudier inför kommande remisser. Det skall också tilläggas att Lagrådet redan med gällande regler faktiskt har haft beredskap för behandling av brådskande ärenden under sommaren, även om detta veterligen inte har ställts på sin spets.

Det ovan behandlade förslaget har utgått från förhållandena för de aktiva justitieråd och regeringsråd som tjänstgör under en hel lagradsperiod. Det saknas anledning att låta andra regler gälla för pensionerade sådana domare eller för helt utomstående ledamöter som förordnats för en lagradsperiod. För en ledamot som påbörjat tjänstgöring under pågående lagradsperiod eller annars tjänstgjort under endast en del av denna, exempelvis en ledamot som har förordnats att delta i behandlingen av visst ärende, skall semestern eller ledigheten kunna bestämmas av Lagrådets ledamöter, vilket överensstämmer med gällande rätt. Om sådan ledamot p.g.a. lagrådsavdelnings arbetsbörda inte kan komma i åtnjutande av ledighet innan avdelningen upplöses, får det beträffande justitieråden och regeringsråden förutsättas att kompensation ges i den domstol som berörs (jfr prop. 1978/79:195 s. 74).

12 Möjligheter för justitieråd och regeringsråd att tjänstgöra i domstol under pågående lagradsperiod

12.1 Gällande rätt

Av 16 § första stycket lagradslagen framgår att regeringen kan meddela Lagrådet att något ärende inte kan förväntas under viss tid. I sådant fall skall justitieråd och regeringsråd, som är i tjänst i Lagrådet, under nämnda tid tjänstgöra i den domstol som de tillhör, såvida inte annat föranleds av brådskande ärende. Enligt förarbetena har bestämmelsen bäring på de tillfällen då Lagrådet tjänstgör på endast en avdelning (prop. 1978/79:195 s. 75). Bestämmelsen om återgång till domstolstjänstgöring kompletteras av 16 § andra stycket lagradslagen, som föreskriver att justitieråd och regeringsråd även i annat fall kan tjänstgöra i sina resp. domstolar, om Lagrådets ledamöter finner att det kan ske utan olägenhet för Lagrådets verksamhet.

Reglerna rörande tillfällig tjänstgöring i den domstol som lagradsledamöten tillhör är avsedda att frigöra dessa ledamöter vid de tidpunkter då Lagrådets arbetsbörda är låg. Samtidigt kan de högsta domstolarna tillförsäkras extra arbetskraft. Reglerna bör naturligen ses som ett komplement till regeln i 1 § lagradslagen, som ger regeringen rätt att råda över antalet avdelningar som vid varje tidpunkt skall tjänstgöra. Sistnämnda paragraf innebär dock en möjlighet att även dra in avdelningar, till skillnad från 16 § första stycket lagradslagen, som endast medför att avdelning tillfälligt upplöses i avvaktan på nya arbetsuppgifter.

Domförhetsreglerna för de högsta domstolarna anger ramarna för vilka arbetsuppgifter som justitieråd och regeringsråd i Lagrådet kan utföra vid återgång till den domstol de tillhör under pågående lagradsperiod.

En avdelning i Högsta domstolen är domför med fem ledamöter. I några typer av mål är avdelningen domför med tre ledamöter, förutsatt att prövningen är av enkel beskaffenhet. Frågor om prövningstillstånd

får emellertid avgöras av ett (högst tre) justitieråd. Avdelning är därutöver domför med en ledamot vid prövning av frågor om avskrivning av mål efter återkallelse eller efter det att ett överklagande har förfallit, frågor om avvisning av ett överklagande hos Högsta domstolen, frågor om förening av mål enligt 14 kap. 7 a § rättegångsbalken, överklagande av hovrätts avvisningsbeslut som avses i 54 kap. 17 § rättegångsbalken eller frågor som avses i 55 kap. 8 § andra stycket första och andra meningarna rättegångsbalken samt i vissa fall vid prövning av resningsansökan (3 kap. 6 § rättegångsbalken).

På motsvarande sätt är Regeringsrätten domför i olika konstellationer. På avdelning i denna domstol dömer normalt fem regeringsråd, men avdelningen är domför med fyra regeringsråd, om tre av dessa är ense om slutet. Tre ledamöter är tillfyllest vid prövning av vissa frågor av enkel beskaffenhet. Slutligen kan ett antal mål avgöras av endast en ledamot, närmare bestämt i vissa fall då en resningsansökan avslås eller avvisas, vid prövning av talan mot beslut där ett överklagande har avvisats såsom för sent inkommet och vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse. Även frågor om prövningstillstånd får avgöras av ett (eller högst tre) regeringsråd. Detsamma gäller vid behandling av andra frågor i mål där prövningstillstånd krävs för prövning av överklagande, om frågorna behandlas före eller i samband med frågan om prövningstillstånd (4 a § lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar).

12.2 Historisk återblick

Den ursprungliga lydelsen av 1909 års lagrådsdrag gav inga möjligheter för lagrådsledamöterna att återgå till sina respektive domstolar under tjänstgöringsperioden. En komplettering av lagrådsdragen 1932 (6 § fjärde stycket, prop. 1932:192, rskr. 146, SFS 1932:135) ledde emellertid till att Kungl. Maj:t kunde ge Lagrådet till känna att det under viss tid inte kunde förväntas något ärende till behandling. Ledamöterna skulle då, såvida de inte åtnjöt ledighet, tjänstgöra i sina domstolar, justitieråden i Högsta domstolen och regeringsråden i Regeringsrätten. Utan hinder av denna bestämmelse skulle Lagrådet handlägga brådskande ärenden, som förelåg eller överlämnades till behandling. Tillägget till lagen föranleddes enligt departementschefen av att Högsta domstolens arbetsbalans behövde nedbringas och att inga större lagstiftningsfrågor var att förvänta den närmaste framtiden.

Genom 1965 års lagrådsdrag infördes möjligheten att låta Lagrådet arbeta på avdelningar, en ordinarie och en extra. För Lagrådets extra avdelning kom enligt 10 § första stycket lagrådsdragen att gälla att ledamöterna skulle tjänstgöra i den domstol de tillhörde när förordnande

inte förelåg om att avdelningen skulle vara i tjänst. För den ordinarie avdelningen behölls i huvudsak de bestämmelser som gällt i 1909 års lagrådsdag. Departementschefen framhöll emellertid att det av regeln borde framgå att återgång till domstolen skedde för den tid som angetts i Kungl. Maj:ts meddelande (prop. 1965:27 s. 20, L1U 16, rskr. 157). Bestämmelsen upptogs i 10 § andra stycket lagrådsdagen.

Det förslag som lämnades av 1977 års lagrådsutredning innebar i princip att regelverket för tillfälliga perioder av stiltje i laggranskningen skulle behållas. Regeringen borde enligt förslagets 17 § ges möjlighet att meddela Lagrådet att något ärende inte var att förvänta under viss tid, varvid justitieråd och regeringsråd, som tjänstgjorde i Lagrådet, tillfälligt skulle tjänstgöra i domstol, såvida inte annat förordades av brådskande ärende (SOU 1978:34 s. 243 och 318 f). I förslaget utgick utredningen från att lagrådsledamöters förordnanden bara skulle gälla för tid då avdelning som de tillhörde var i tjänst, varför någon motsvarighet till 10 § första stycket i 1965 års lagrådsdag inte ansågs erforderlig. Rättighetsskyddsutredningen anslöt sig till Lagrådsutredningens förslag.

Departementschefen bekräftade i specialmotiveringen till den föreslagna 16 § lagrådsdagen (prop. 1978/79:195 s. 74, KU 39, rskr. 359) att lagrådsledamöters förordnanden bara skulle gälla för tid då avdelning som de tillhör är i tjänst, varför någon motsvarighet till 10 § första stycket i dåvarande lagrådsdagen inte krävdes. Vidare påpekades i förslaget att regeringen borde dra in avdelning tills vidare om det kunde förutses att avdelning, utöver en som alltid måste finnas, skulle komma att sakna ärenden för längre tid. Detta möjliggjordes genom förslagets 1 §. Vidare anförde departementschefen följande (s. 75):

Bestämmelsen i 16 § första stycket tar sikte på det fallet att endast en lagrådsavdelning finns. När regeringen överväger, om den skall lämna ett sådant meddelande som avses där, bör hänsyn tas även till eventuella remisser från riksdagsutskott. Det bör också beaktas att avdelningen kan förbereda behandlingen av senare ärenden, t. ex. genom att läsa betänkanden och sammanställningar av remissvar. En annan omständighet av betydelse är att ledamöternas arbetskapa- citet inte kan utnyttjas effektivt i högsta domstolen eller regerings- rätten, om deras tjänstgöring där blir endast kortvarig.

Departementschefen uppehöll sig därefter vid ett remissyttrande över Rättighetsskyddsutredningens betänkande, i vilket Högsta domstolen (prop. 1978/79:195 bil. 2 s. 104 f) anförde att det med hänsyn till arbets- belastningen i de högsta domstolarna var önskvärt att ledamot som in- går i lagrådsavdelning vid avbrott i avdelningens arbete kunde tas i an-

språk för tjänstgöring i domstolen. Högsta domstolen pekade på att den möjligheten enligt utredningens förslag var begränsad till det fall att regeringen hade meddelat Lagrådet att det under viss tid inte hade något ärende att förvänta. Möjligheten borde, enligt Högsta domstolen, stå öppen även i andra fall, där Lagrådet fann sådan tjänstgöring möjlig och lämplig, varför förslaget borde ändras i enlighet härmed. Departementschefen delade de synpunkter som förts fram i Högsta domstolens yttrande och lade därför till en föreskrift i departementsförslaget som möjliggjorde en sådan tillfällig tjänstgöring i Högsta domstolen och Regeringsrätten. En förutsättning för tillfällig tjänstgöring i domstol var att den enligt Lagrådets ledamöter kunde ske utan olägenhet för Lagrådets verksamhet. Departementschefen tillade att nämnda bestämmelse skulle vara tillämplig oavsett om Lagrådet bestod av en eller flera avdelningar. Bestämmelsen infördes i 16 § andra stycket lagråds-lagen.

12.3 Överväganden och förslag

Möjligheten för justitieråd och regeringsråd i Lagrådet att tjänstgöra i domstol bör behållas på nuvarande premisser. Ökad framförhållning i planeringsarbetet genom bl.a. införande av lagrådsstoppdagar förutsätts förbättra möjligheterna till tillfällig tjänstgöring i domstol.

Underlaget som ligger till grund för regeringens beslut att låta justitieråden och regeringsråden återbördas till sina resp. domstolar tas fram av Regeringskansliet. Detta underlag får också betydelse för regeringens ställningstaganden i fråga om antalet avdelningar som Lagrådet skall bestå av. Som tidigare har berörts är lagrådsremisserna så fördelade över året att vissa perioder kan sägas präglas av relativt lugn. Mot bakgrund av att propositionsarbetet i Regeringskansliet kan drabbas av förskjutningar är det emellertid svårt att i förväg förutse när dessa perioder skall inträda. Om arbetsbördan hastigt minskar, kan lagrådsledamöterna ofta beredas ett välkommet tillfälle att ägna sig åt förberedelser inför kommande större remisser. Vid längre tidrymder av stiltje kan dock arbetsuppgifterna sina. I efterhand kan ibland konstateras att den totala arbetsbördan under en viss tid hade kunnat ombesörjas av färre avdelningar än som faktiskt funnits tillgängliga.

Med hänsyn till arbets- och beredningsrutinerna i Regeringskansliet kan det dock ta lång tid att utverka regeringsbeslut som berör Lagrådet. Det är inte ovanligt att det tar ca tio dagar att få ett sådant till stånd sedan frågan väckts om att dra in avdelning p.g.a. att arbetsuppgifterna

tryter. Motsvarande omgång kan förväntas innan regeringen kan lämna ett sådant meddelande om ärendetillströmningen som avses i 16 § första stycket lagrådslagen.

Svårigheterna att över huvud taget förutse perioder av låg arbetsbelastning får återverkningar på Lagrådets egen lagliga möjlighet att tillfälligt avstå från ledamöter. Enligt uppgift från Lagrådet förekommer det ytterst sällan att samfälliga beslut fattas med innebörd att justitieråden och regeringsråden kan tjänstgöra i den domstol som de tillhör (16 § andra stycket lagrådslagen). Orsaken härtill har angetts vara problem att överblicka plötsliga stegringar i remisskörden. Däremot har det träffats "underhandsöverenskommelser" mellan en ordförande på avdelning och något av justitieråden eller regeringsråden om tillfällig tjänstgöring i domstol.

Vid de tidpunkter då domare trots allt frigörs från lagrådstjänstgöringen kan domstolarnas planering utgöra hinder för ett allsidigt utnyttjande av förstärkningskrafterna. Orsaken till detta står att finna i domförhållningarna. De mål där flera ledamöter engageras kräver lång framförhållning i fråga om planering. Problemen för lagrådsledamöterna att överblicka när de kan stå till domstolens förfogande resp. hur länge de då kan fullgöra domargöromål medför svårigheter att placera dem i sitsar av detta slag. Enligt information från Högsta domstolens ordförande har i praktiken en lagrådsledamot kunnat tjänstgöra på "femmanavdelning" endast om han eller hon kunnat avvaras från Lagrådet under flera veckors tid. Vinsten av sådan tjänstgöring är för övrigt begränsad, eftersom den oftast motsvaras av att en annan ledamot, indelad enligt ett detaljerat och långsiktigt schema, friställs. Följden av allt detta är att lagrådsledamöter, som tillfälligt tjänstgör i domstol, i stället för det mesta får avgöra mål eller ärenden i vilka avdelningen är domför med en ledamot, främst frågor som avser prövningstillstånd. Det faktum att lagrådsledamöterna, även vid korta inhopp, kan arbeta med mål som kan avgöras genom enmansprövning får dock positiva återverkningar på domstolarnas målbalanser.

För att lagrådsledamöterna skall kunna bistå sina domstolar framstår det enligt direktiven som önskvärt att lagrådslagens bestämmelser är tydliga, men samtidigt flexibla, så att de ger utrymme för att justitieråd och regeringsråd bereds tillfälle att återgå till domstolstjänstgöring för kortare eller längre perioder. Enligt direktiven skall utredningen ge förslag till författningstext som bättre återspeglar kopplingen till de faktiska behoven i domstolarna, dock med beaktande av Lagrådets förmåga att fullgöra sin uppgift.

Ett sätt att angripa problemet vore att sträva efter att uppnå längre ärendefria perioder för Lagrådets verksamhet. I sådana situationer skulle beslut rörande avdelningarnas antal kunna fattas med så goda

marginaler att det skulle vara väl värt för domstolarna att t.o.m. avdela ledamöterna till mål som skall avgöras av fullsutton rätt. Å andra sidan står en sådan strävan i strid med utredningens övergripande målsättning beträffande ärendetillströmningen. Längre ärendefria perioder än vad som förekommer för närvarande skulle nämligen innebära att vissa andra perioder kom att präglas av synnerligen hög arbetsbörda. Detta medför i sin tur risk för att fler avdelningar måste sättas upp.

Vad som i stället synes krävas är medel för att med kort varsel kunna utnyttja även hastigt uppkomna perioder av stiltje i laggranskningsarbetet så att lagrådsledamöterna snarast möjligt kan avdelas till andra uppgifter. Redan med gällande bestämmelser föreligger två vägar att åstadkomma en återgång till domstolarna, dels genom regeringens försorg, dels genom att Lagrådetets ledamöter fattar beslut om detta.

Den förstnämnda möjligheten, som gäller fall då Lagrådet arbetar endast på en avdelning, kommer av förklarliga skäl sällan till användning, eftersom den förutsätts bli tillämplad när aktiviteten på lagstiftningsområdet i princip helt ligger nere. Vi har inte funnit något exempel på att Lagrådet, när endast en avdelning varit i tjänst, fått ett sådant meddelande från regeringen. Icke desto mindre kan det inte uteslutas att sådana situationer skulle kunna uppstå. Möjligheten bör därför finnas kvar. För att på bästa sätt utnyttja tillfällena av stiltje i lagrådsarbetet vore det emellertid önskvärt om meddelandebefogenheten kunde flyttas till en annan nivå än den nuvarande. – Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 13.

Däremot har det efter lagens tillkomst funnits praktiska möjligheter att tillämpa bestämmelsen i 16 § andra stycket lagrådslagen, som medger att Lagrådetets ledamöter sinsemellan kommer överens om att tjänstgöring i domstol kan ske utan olägenhet för verksamheten. Förutsättningarna för att snabbt få ett sådant beslut till stånd är av förklarliga skäl goda när väl beslutsunderlaget är för handen. Även lagrådsledamöternas egen möjlighet att besluta om tillfällig tjänstgöring i domstol bör därför behållas. En variant skulle kunna vara att låta varje lagrådsavdelning på egen hand avgöra om de i avdelningen ingående justitieråden och regeringsråden får tjänstgöra i sina resp. domstolar. Fördelen med ett sådant förfarande är givetvis att det på avdelningsnivån finns goda förutsättningar att bedöma den förväntade arbetsbördan för den närmaste tiden. Å andra sidan rimmar en sådan lösning inte väl med utredningens intentioner om en ökad flexibilitet i avdelningssammansättningen, som förutsätter att samtliga lagrådsledamöter deltar i planeringen inför eventuella ändringar, föranledda exempelvis av en ledamots förfall eller ärendenas art (utredningens ställningstaganden i dessa delar belyses närmare i avsnitt 13). Således bör beslutsbefogenheten

innehas av samfällda Lagrådet. Den bör normalt kunna utövas i enkla former.

I likhet med vad som redan nu gäller blir givetvis någon återgång inte aktuell såvida inte tjänstgöringen i domstol kan ske utan olägenhet för Lagrådets verksamhet. Bedömningen av den inverkan domstolstjänstgöringen kan ha är i sin tur beroende av tillgången till ett tillförlitligt planeringsunderlag; utan ett sådant underlag kan inte i något sammanhang åtgärder vidtas med Lagrådets avdelnings- eller ledamotsantal.

Den viktigaste förutsättningen för att domare skall kunna frigöras från den laggranskande verksamheten är följaktligen att framförhållningen i planeringsarbetet upprätthålls. Utredningen har genom förslaget om införande av stoppdagar för lagrådsarbetet pekat på möjligheterna att åstadkomma förbättringar i detta avseende. Även förslaget om att lagrådslistorna vid två tillfällen per år skall innehålla uppgifter med längre tidsperspektiv är ett steg i denna riktning. Visserligen syftar utredningens betoning av framförhållning i laggranskningsarbetet till att granskningsuppgifterna skall fördela sig jämnare över året, varvid följderna givetvis kan bli att färre tillfällen till temporär domstolstjänstgöring över huvud taget yppar sig. Det lär emellertid vara oundvikligt att sådana perioder emellanåt trots allt uppstår. Den ökade betydelsen av planeringsarbetet, som är tänkt att följas upp genom kontinuerliga kontakter mellan Regeringskansliet och Lagrådet, medför i sin förlängning att det blir lättare att dels förutse *när* perioder av stiltje kan uppstå, dels göra själva bedömningen om justitieråd och regeringsråd kan ges möjlighet att återgå till domstolen utan olägenhet för verksamheten.

Någon ändring beträffande reglerna för sådan tjänstgöring torde med hänsyn till det sagda inte behövas. Det förtjänar dock att inskräpas att möjligheten för Lagrådets ledamöter att självständigt fatta beslut om ledamöternas domstolstjänstgöring bör användas så snart förutsättningarna härför är uppfyllda. Även om det är lagrådsledamöterna som fattar beslutet, måste det förutsättas att företrädare för Regeringskansliet uppmärksammar Lagrådet på att sådana perioder av mindre arbetsbörda är att förvänta.

13 Utnämningssrätten och beslutanderätten i övrigt

13.1 Gällande rätt

Beslutsbefogenheterna är i lagrådslagen uppdelade på flera händer.

Regeringen bestämmer, om Lagrådet med hänsyn till arbetsbördan skall bestå av mer än en avdelning (1 § andra stycket lagrådslagen), om en lagrådsavdelning skall bestå av fyra ledamöter (3 § första stycket), hur många justitieråd och regeringsråd, som skall tjänstgöra i Lagrådet, och hur sådana ledamöter skall fördelas på avdelningar (4 §). Regeringen förordnar sådana ledamöter som inte är aktiva justitieråd eller regeringsråd samt bestämmer vilken avdelning de skall tillhöra (5 § andra stycket). Slutligen förordnar regeringen också sakkunnig på avdelnings begäran (10 § andra stycket). Det ankommer därutöver på regeringen att lämna Lagrådet meddelande om att det inte har något ärende att förvänta under viss tid, varvid justitieråd och regeringsråd skall tjänstgöra i den domstol som de tillhör (16 § första stycket).

Högsta domstolen utser de justitieråd och *Regeringsrätten* de regeringsråd som skall vara ledamöter av Lagrådet och bestämmer vilken avdelning de skall tillhöra (5 § första stycket). Domstolarna utser även vid behov justitieråd resp. regeringsråd i stället för ledamöter från domstolen som avgår från domarämbetet eller som får förfall under sin tjänstgöring i Lagrådet (13 § första stycket).

Lagrådets ledamöter bestämmer hur ärendena skall fördelas mellan avdelningarna (8 § andra stycket). Ledamöterna bestämmer också tidpunkten för sin tremånadersledighet (15 § första stycket) samt ledigheten för sådana ledamöter som har inlett sin tjänstgöring under pågående lagrådsperiod eller endast förordnats för behandlingen av ett visst ärende (15 § andra och tredje styckena). Slutligen ankommer det på Lagrådets ledamöter att ta ställning till om justitieråd och regeringsråd som är ledamöter i Lagrådet kan tjänstgöra i den domstol som de tillhör utan att Lagrådets verksamhet drabbas av olägenheter (16 § andra stycket).

En *lagrådsavdelning* kan bestämma att den som tjänstgjort på avdelningen under förfall för annan skall fortsätta att tjänstgöra i den frånvarandes ställe efter förfallets upphörande, till dess ärende i vars handläggning han har deltagit har blivit slutligt handlagt (13 § andra stycket).

13.2 Överväganden och förslag

13.2.1 Några utgångspunkter

Lagrådet är ingen ordinär myndighet med fast inrättade tjänster. Tvärtom präglas verksamheten av en konstant genomströmning av jurister, vilka anförtrotts uppdraget att för en kortare eller längre period utföra laggranskningsuppgifter. Den absoluta merparten av ledamöterna har emellertid anknytningen till landets högsta domstolar gemensam, antingen genom att de är eller genom att de har varit justitieråd eller regeringsråd. Den faktiska anknytningen mellan Lagrådet, dess ledamöter samt Högsta domstolen och Regeringsrätten är historiskt betingad och garanterar att laggranskningen tillförsäkras kompetens och auktoritet. Samtidigt ger den praktiska fördelar i administrativt hänseende. Exempelvis framstår det som en stor fördel att domstolarna kan ta sina respektive ledamöters tjänster i anspråk när det råder stiltje i laggranskningsarbetet; någon formell ledighet behöver då inte begäras av den ledamot som tillfälligt återgår till dömande verksamhet. Vidare kan domstolarna förhållandevis enkelt ersätta en ledamot från den egna domstolen som exempelvis drabbas av förfall under sin tid som lagrådsledamot. Lösningar av denna karaktär framstår både som smidiga och väsentligt mindre kostnadskrävande än sådana som skulle bli nödvändiga för det fall Lagrådet bestod av jurister med fasta tjänster.

Genomflödet av personella krafter, men även svårigheterna att rätta Lagrådets dimensionering efter den förväntade arbetsbördan, ställer som tidigare nämnts höga krav på ett snabbt agerande i beslutsförfarandet. I utredningsdirektiven anges att utredaren skall undersöka om och hur man kan anpassa beslutsordningen när det gäller den administrativa regleringen av Lagrådets verksamhet till den periodvis oregelbundna takten i lagstiftningsarbetet. Som angetts i föregående avsnitt är beslutsbefogenheten i nuläget fördelad mellan regeringen, Högsta domstolen, Regeringsrätten, Lagrådets ledamöter och varje lagrådsavdelning. Enligt utredningens uppfattning bör man se över beslutsbefogenheterna och undersöka om de av hanteringsmässiga eller andra skäl bör omfördelas.

I kapitel 6 framhöll utredningen att en utgångspunkt för arbetet måste vara att lagrådsarbetet i största möjliga utsträckning bör rationaliseras. Med rationaliseringar skall i detta sammanhang förstås att beslutskompetensen flyttas till en nivå som ligger så nära den faktiska verksamheten som möjligt. Därmed berörs även de beslutsbefogenheter som med gällande regler utövas av regeringen. Utredningen ifrågasätter nämligen om inte delegation skulle kunna ske till ett enskilt statsråd, i förevarande fall chefen för Justitiedepartementet, på sådana områden där kollektiv beslutanderätt inte synes erforderlig.

Enligt 7 kap. 3 § regeringsformen avgörs regeringsärenden av regeringen vid regeringsammansammanträde. Undantagna härifrån är de regeringsärenden som gäller verkställighet inom försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut. Sådana s.k. kommandomål kan, i den omfattning som anges i lag, under statsministerns överinseende avgöras av chefen för det departement till vilket ärendena hör.

I motiven till bestämmelsen (prop. 1973:90 s. 184 f, KU 26, rskr. 265, KU 1974:8, rskr. 19) framhöll departementschefen att den grundläggande principen måste vara att alla frågor som anses kräva ett ställningstagande från någon i regeringskretsen skall behandlas som regeringsärenden. Vidare anförde han att vad som var ett regeringsärende i första hand fick bestämmas formellt men att det var uppenbart att regeln om kollektiv beslutsform inte fick kringgås på så sätt att ärenden förklarades vara departementschefsärenden. I ett fåtal speciella fall, fortsatte departementschefen, borde det dock liksom dittills vara möjligt att i särskild författning förlägga den formella beslutanderätten hos en departementschef. Tre fall som därvid omnämndes var beslut som hörde till beredningen av regeringsärenden, beslut som gällde administrationen inom ett departement samt de beslutsfunktioner som enligt tryckfrihetsförordningen handlades av chefen för Justitiedepartementet.

Konstitutionsutskottet (KU) redovisade i ett betänkande år 1977 en kartläggning av omfattningen av den beslutanderätt som enligt författningsbestämmelser och särskilda regeringsbeslut tillkom i första hand departementschefer men också övriga statsråd (KU 1976/77:44 s. 12 ff, B 29 ff). KU fann i och för sig inte anledning till erinran mot de regeringsbeslut varigenom statsråd bemyndigades att avgöra visst ärende eller viss grupp av ärenden, men anförde följande:

Mot bakgrund av principen om kollektivt beslutsfattande inom regeringen vill utskottet framhålla att denna princip inte bör urholkas genom alltför vidsträckta bemyndiganden till enskilt statsråd. Liksom hittills bör därför enskilt statsråd utom i vissa undantagsfall endast ges beslutanderätt i frågor som har samband med departementsadministrationen och beredningsarbetet i vid mening.

Enligt utredningens uppfattning har vissa av de beslut rörande Lagrådet som nu ankommer på regeringen en rent administrativ prägel, trots att de inte berör inomdepartementala frågor. Till denna kategori måste närmast räknas beslut som rör upprepade förordnanden samt sådana beslut som hör samman med planeringen av lagrådsarbetet. Något hinder mot att medge undantag från principen om regeringens kollektiva beslutanderätt bör inte föreligga i frågor av sådan karaktär. Mot denna bakgrund framstår det som befogat att överväga om sådana undantag också är lämpliga.

En annan av utredningens utgångspunkter, som också är av betydelse för fördelningen av beslutsbefogenheterna, är att Lagrådets självständiga position i lagstiftningsarbetet förtjänar att framhävas. Den mest närliggande konsekvensen av sådana strävanden är givetvis att beslutanderätten i frågor som berör Lagrådets egen administration i viss utsträckning flyttas till Lagrådet. Ett annat alternativ som måste prövas är om de högsta domstolarnas inflytande kan eller bör förbättras genom ökade beslutsbefogenheter. Sådana ställningstaganden blir nödvändiga med anledning av utredningens förslag i delbetänkandet, som i princip innebär att pensionerade justitieråd och regeringsråd jämställs med aktiva sådana. Förslaget avsåg att i vissa fall tillåta avdelningssammansättningar med endast en aktiv domstolsledamot. Eftersom f.d. justitieråd och f.d. regeringsråd med gällande bestämmelser utses av regeringen till Lagrådet, skulle två av tre ledamöter på en avdelning, dvs. en majoritet, kunna vara utnämnda av regeringen; utan andra förändringar skulle man därmed riskera att få synen på Lagrådet som en representation för Högsta domstolen och Regeringsrätten naggad i kanten.

Redan i delbetänkandet (s. 38) framhöll utredningen att Lagrådets självständighet skulle kunna markeras om uppgiften att utse f.d. ledamöter i de högsta domstolarna till medlemmar av Lagrådet flyttades till domstolarna själva. Utredningen nämnde även vissa andra frågor som borde tas upp i slutbetänkandet, då de hade den karaktären att de lämpligen kunde regleras i lag (s. 40). En sådan gällde beslutsbefogenheten såvitt avser ledamöternas placering på viss avdelning. Vidare anförde utredningen att frågan om vem som borde utse de helt utomstående ledamöterna, dvs. de som saknar förankring i någon av de högsta domstolarna, skulle behandlas i detta skede av utredningsarbetet.

Det kan generellt sägas att beslutsbefogenheterna rörande Lagrådet i princip varit låsta till den instans som tillerkänts dem när de infördes. Även andra beslutsbefogenheter än de ovan nämnda behöver därför ses över. Utredningens ståndpunkt är att dessa delfrågor bör behandlas i ett sammanhang.

13.2.2 Förordnande av ledamöter m.fl.

Högsta domstolen och Regeringsrätten utser de justitieråd och regeringsråd som skall tjänstgöra i Lagrådet. Pensionerad ledamot av någon av dessa domstolar förordnas av den domstol som ledamoten har tillhört. Fördelningen mellan aktiva och förutvarande domare i Lagrådet skall göras av domstolarna. Ledamot som saknar förankring i någon av de högsta domstolarna skall alltjämt förordnas av regeringen, som dock skall kunna bemyndiga chefen för Justitiedepartementet att utse sådana personer som tidigare har tjänstgjort som ledamöter i Lagrådet. Regeringens urval skall ske utifrån en särskilt framtagen lista med lämpliga kandidater, vilka förklarat sig villiga att tjänstgöra i Lagrådet. Uppgiften att upprätta en sådan lista bör ankomma på den särskilda förslagsnämnd för högre domarbefattningar som föreslagits av Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare (SOU 2000:99), alternativt på Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet i förstärkt form. En ytterligare möjlighet är att behålla nuvarande ordning, men med uttrycklig föreskrift om samråd med de högsta domstolarna. – Ersättare för en ledamot i Lagrådet utses enligt samma grunder som gäller för förordnande av ordinarie ledamöter. – Personer med särskilda fackkunskaper, som avses delta som sakkunniga vid behandlingen av visst ärende, skall förordnas av den lagrådsavdelning som berörs.

Med nuvarande bestämmelser kan det sägas råda en balans i utnämningssrätten beträffande lagrådsledamöterna som följer av bestämmelserna om en avdelnings sammansättning. Eftersom minst två av de normalt tre platserna på avdelning skall innehas av (aktiva) justitieråd och regeringsråd, finns garantier för att majoriteten av avdelningsledamöterna vid varje given tidpunkt tjänstgör i Lagrådet i egenskap av representanter för de båda högsta domstolarna. Dock förekom i förarbetena till 1979 års lagrådslag vissa tveksamheter kring hur andra lagfarna personer borde utses. Lagrådsutredningen anförde i denna fråga följande (SOU 1978:34 s. 272 f):

Angelägenheten av att lagrådet har en fristående ställning i förhållande till regeringen utgör skäl för att uppgiften bör ankomma på annan instans än regeringen. Mot att uppgiften skall åvila de båda högsta domstolarna, som i så fall skulle besluta i samråd, kan anföras såväl principiella som praktiska skäl. Att anförtro uppgiften åt lagrådet som sådant är knappast möjligt med den organisation som lagrådet förutsätts få. Inte heller är det lämpligt att den avdelning på

vilken den utomstående juristen skall tjänstgöra beslutar i frågan, bl.a. med hänsyn till att avdelningen inte kan förutsättas vara fulltalig. Enligt utredningens mening saknas anledning befara några olägenheter, om befogenheten får ankomma på regeringen. Utredningen föreslår därför att det liksom f.n. skall åvila regeringen att förordna annan lagfaren person än justitieråd eller regeringsråd att tjänstgöra som ledamot i lagrådet. [...] Innan regeringen förordnar någon utomstående att tjänstgöra i lagrådet bör samråd ske med högsta domstolen och regeringsrätten.

Varken i Rättighetskyddsutredningens betänkande eller i den efterföljande propositionen återkom Lagrådsutredningens tveksamheter kring förordnandefrågorna.

Vårt förslag till grundlagsändring riskerar, som ovan nämnts, att i vissa fall rubba den ovan nämnda balansen, vilket inte ur någon aspekt ter sig önskvärt. Samtidigt är det befogat att ställa frågan om det alltjämt är rimligt att betrakta en förutvarande ledamot i någon av de högsta domstolarna som en sådan "annan lagfaren person" som i vart fall hittills setts som en utomstående ledamot av Lagrådet. De kvaliteter som de pensionerade domstolsledamöterna besitter är, som utredningen konstaterade redan i delbetänkandet (s. 34 f), givetvis att jämföras med de aktiva justitierådens och regeringsrådets. Enligt 11 kap. 1 § första stycket regeringsformen får de också tjänstgöra som ledamöter i sina tidigare domstolar (jfr 3 kap. 4 § rättegångsbalken och 3 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar). Med hänsyn härtill framstår en ändring i utnämningssrätten som befogat. Några avvikande synpunkter härifrån har inte heller lämnats under remissbehandlingen av delbetänkandet (jfr avsnitt 8.4.2). Således bör domstolarna själva ges rätten att utnämna, utöver de aktiva ledamöterna från resp. domstol, även förutvarande domare till lagrådsledamöter. Kopplad härtill bör finnas befogenheten att bestämma om en ledamot med förankring i domstolen skall vara en aktiv eller en förutvarande domare (se också avsnitt 13.2.3). Beslut i utnämningsfrågor bör fattas av domstolens plenum.

Vad som åstadkoms därmed är inte bara att merparten av ledamöterna på varje avdelning alltjämt i formell mening är representanter för någon av de högsta domstolarna. Om samtliga domstolsrepresentanter i Lagrådet rekryteras av domstolarna själva, torde ledamotsbyten kunna hanteras smidigare än vad som nu är fallet. För det första undviker man en onödig procedur med "nominering" av en tänkbar kandidat, som regeringen sedan måste fastställa i ett beslut. För det andra torde domstolarna ha god kännedom om vilka ledamöter som över huvud taget kan bli aktuella, bl.a. med tanke på att sådana ledamöter också kan komma i fråga för tjänstgöring i domstolen. När förordnandet för en

domstolsrepresentant i Lagrådet upphör, kan domstolen sedan välja mellan att ersätta denne med en aktiv eller med en pensionerad ledamot; det får dock förutsättas att samråd sker mellan domstolarna vid utnämning av nya ledamöter så att bestämmelserna om de aktiva domarnas deltagande i laggranskningsarbetet inte åsidosätts.

Såvitt gäller utnämningssrätten beträffande ledamöter som helt saknar anknytning till de båda högsta domstolarna öppnar sig flera möjligheter. Ett alternativ som står till buds är att överlämna även denna uppgift till Högsta domstolen och Regeringsrätten, företrädesvis domstolarnas båda ordförande. Trots att en sådan åtgärd vore ägnad att ytterligare stärka Lagrådets fristående ställning i förhållande till regeringen, ter det sig märkligt att ålägga domstolarna ett så främmande åliggande som rekryteringsverksamhet. Det framstår inte heller som önskvärt att ett nytt, gemensamt beslutsorgan – vid sidan om resp. domstol – av representanter från Högsta domstolen och Regeringsrätten tillskapas (jfr SOU 1978:34 s. 272 f). Principiella invändningar kan dessutom komma att möta en ordning som gränsar till självförnyelse och som kan ge intryck av att Lagrådet inte är en helt självständig myndighet i relation till de högsta domstolarna.

Ett alternativ som erbjuder sig kan härledas ur betänkandet ”Domarutnämningar och domstolsledning. Frågor om utnämning av högre domare och domstolschefens roll” (SOU 2000:99, betänkande av Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare). I detta föreslås att en särskild förslagsnämnd för högre domarbefattningar bereder utnämningssärenden avseende högre domare. Två av de sju ledamöterna skall enligt utredningsförslaget nomineras av Högsta domstolen resp. Regeringsrätten. Kommittén förordar att befattningarna offentligt tillkännages och att det införs ett system där intresseanmälningar kan göras till förslagsnämnden. En sådan intresseanmälan kan enligt förslaget också göras efter uppmaning från någon av ledamöterna i nämnden eller dess sekretariat. I första hand avses anmälningar om intresse för en viss befattning. Kommittén ansåg att öppenhet i förfarandet var av vikt och att undantag från kravet på intresseanmälan således inte ens borde göras för vissa kategorier såsom professorer, advokater och andra privat verksamma jurister. Nämndens uppgift skulle sedan bli att lämna ett offentligt förslag till regeringen på lämpliga kandidater till högre domarbefattningar, om möjligt tre sådana efter inbördes gradering och med motivering. Regeringen skulle där efter ges möjlighet att fritt välja bland de personer som förts upp på förslag. Regeringen skulle emellertid också kunna föra fram en kandidat som inte hade föreslagits av nämnden. För detta fall föreslog kommittén särskilda regler som innefattar återremiss till nämnden och som sista utväg hänskjutande till justitieutskottet. I kommitténs förslag be-

aktas speciellt det särskilda förfarande som i dag förekommer inför utnämningarna av ledamöter i Högsta domstolen och Regeringsrätten. Detta innebär att regeringen före utnämningen presenterar den tilltänkte kandidatens namn inför domstolens plenum, vilket i betänkandet betecknas som samråd grundat på konstitutionell praxis. Kommittén föreslår att denna ordning skall bestå och formaliseras. Betänkandet bereds för närvarande i Justitiedepartementet efter remissbehandling.

Vi anser att inrättandet av en sådan förslagsnämnd skulle kunna få betydelse även för rekryteringen av helt utomstående jurister till Lagrådet. Förslagsvis skulle en särskild lista för lagrådstjänstgöring kunna upprättas av nämnden. I uppdraget för nämnden skulle ingå att på listan föra upp ett antal kvalificerade jurister som förklarat sig villiga att tjänstgöra i Lagrådet. Listan bör vara offentlig och redovisa de tillfrågade kandidaterna utan någon rangordning. Något "offentligt tillkännagivande" bör inte föregå upptagandet av namn på listan, men inget hindrar givetvis att intresseanmälan görs till nämnden. Högsta domstolens resp. Regeringsrättens inflytande över proceduren säkras genom att representanter från dessa domstolar enligt kommittéförslaget skall ingå i förslagsnämnden. När lagrådstjänstgöring aktualiseras bör det ankomma på regeringen att välja någon av de personer som upptagits på listan.

Förutsatt att listan tar upp mer än ett fåtal namn bör det inte möta något hinder att begränsa regeringens valmöjlighet till de på listan uppförda namnen. Regeringens val av ledamot kommer säkerligen att bestämmas främst av sådana faktorer som olika kandidaters aktuella tillgänglighet för lagrådstjänstgöring, tidigare erfarenhet av sådan tjänstgöring och sakkunskap på områden som kan förutses bli berörda under granskningsarbetet.

Den föreslagna ordningen lär förkorta tiden för rekrytering till Lagrådet av utomstående ledamöter, när ett mera akut behov av förstärkning uppstår. Det kan med fog antas att listan över de personer som finns upptagna som kandidater till lagrådstjänstgöring inte kommer att genomgå några stora förändringar från tid till annan och att således samma jurist i teorin skulle kunna stå med på listan under flera år, även efter det att vederbörande vid något tillfälle har blivit utsedd av regeringen att tjänstgöra i Lagrådet. Tidigare anlitade jurister, som alltjämt finns upptagna på kandidatlistan, bör till ytterligare förenkling av tillsättningsproceduren kunna utses på ett annat sätt än genom ett formligt regeringsbeslut. Utredningen anser att utomstående jurister som på nytt blir aktuella för lagrådstjänstgöring skall kunna förordnas av chefen för Justitiedepartementet genom delegation från regeringen. Delegationsmöjligheten bör framgå av lagtext.

Utredningen förordar följaktligen ett alternativ i vilket en särskild förslagsnämnd för högre domarbefattningar utgör en viktig beståndsdel i rekryteringsproceduren. För det fall kommittéförslaget om beredning av utnämningsfrågor i en särskild nämnd inte vinner gehör i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör även andra utvägar prövas. Eftersom utredningen förespråkar den nämnda varianten med en särskild lista som underlag för rekryteringen av utomstående, måste möjligheten övervägas att låta något annat organ ansvara för upprättandet av en sådan. Ett närliggande och fullt tänkbart alternativ är att anförtro Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet (TFN) denna uppgift på villkor som motsvarar dem som föreslagits beträffande den särskilda förslagsnämnden. Detta förutsätter dock att TFN vid framtagande av underlaget ges en särskild sammansättning, speciellt lämpad för bedömning av den typ av meriter som är av betydelse för lagstiftningsfrågor. Det måste också läggas vikt vid att de ingående ledamöterna har en mycket god personkänedom inom de juridiska verksamhetsområden från vilka kandidater kan hämtas, exempelvis den akademiska sfären och advokatbranschen.

Även i alternativet med TFN som listansvarigt organ bör det vara regeringen som fattar beslutet om vilken av kandidaterna som skall utses. På samma villkor som angetts ovan bör regeringen kunna delegera beslutanderätten att förordna en sådan ledamot som tidigare tjänstgjort i Lagrådet till chefen för Justitiedepartementet.

Ytterligare ett alternativ kan övervägas i fråga om rätten att förordna utomstående ledamöter. Detta bygger på att regeringen – i likhet med vad som gäller för närvarande – utser ledamöterna utan bundenhet till någon kandidatlista från särskild nämnd eller dylikt. Det kan hävdas att medverkan av en nämnd vid nomineringen innebär en omgång i beslutsprocessen som inte står i proportion till den praktiska betydelse som ett anlitanande av utomstående jurister kan väntas få. Utredningen anser att regeringens utnämningssrätt bör förenas med en skyldighet till samråd med Högsta domstolen och Regeringsrätten och att detta åliggande skall framgå av lagrådslagen. Då det endast är fråga om ”samråd”, som följaktligen inte är förenat med någon vetorätt för domstolarna, lär kontakterna kunna ombesörjas i oreglerade former mellan företrädare för regeringen och, i första hand, ordförandena i de båda domstolarna. Delegation till justitieministern skall vara möjlig avseende förordnande av ledamöter som tidigare tjänstgjort i Lagrådet, varvid samrådet med domstolarna av naturliga skäl skall ombesörjas genom dennes försorg.

Även för det fall utnämningssrätt förblir sluten, efter vad som nyss sades, bör, för att beslutsgången skall påskyndas, en lista över lämpliga och villiga kandidater finnas tillgänglig. Den upprättas lämp-

ligen inom Justitiedepartementet. Inget lär hindra att samrådet med de högsta domstolarna sker redan på detta stadium. Det kan också övervägas att offentliggöra kandidatlistan.

I detta sammanhang bör även frågan om förordnande av ersättare för lagrådsledamot tas upp. De gällande bestämmelserna om förhinder för lagrådsledamot tar endast sikte på situationer då justitieråd eller regeringsråd får förfall. Andra ledamöter, dvs. förutvarande ledamöter i de högsta domstolarna och helt utomstående jurister, omfattas således inte av regleringen. Några uttryckliga bestämmelser för den situationen ansågs inte behövliga vid tillkomsten av 1979 års lagrådslag (prop. 1978/79:195 s. 73). I direktiven konstateras att det har uppkommit ett behov av att med kort varsel och för en kortare tid kunna förordna ersättare också för en ledamot som inte är justitieråd eller regeringsråd. Utredningen skall i denna del inventera reformbehovet och föreslå en eventuell reglering av frågorna.

Utredningens förslag i fråga om befogenheten att förordna de pensionerade domstolsledamöterna får den naturliga konsekvensen att domstolarna också anförtros ansvaret att ersätta ett f.d. justitieråd eller ett f.d. regeringsråd som får förfall under sin tjänstgöring i Lagrådet. Det får således ankomma på den berörda domstolen att avgöra om en pensionerad domstolsledamot i Lagrådet som får förfall skall ersättas av en aktiv domare eller en förutvarande och vice versa. Beredskapen för att fylla luckor i Lagrådets organisation kan redan därigenom sägas ha förbättrats. – I avsnitt 13.2.3 redovisas fler förslag som syftar till att förbättra beredskapen inför situationer då någon ledamot drabbas av förhinder.

Ledamot som saknar anknytning till Högsta domstolen eller Regeringsrätten kan emellertid inte ersättas på motsvarande sätt. Liksom tidigare bör det bli fråga om att ersätta en ledamot endast när ett verkligt behov uppstår. Det förtjänar att påpekas att det ankommer på Lagrådet resp. lagrådsavdelningen att bestämma på vilka tider arbetet skall utföras. Tillfälligt förfall för någon ledamot bör därför knappast vålla några större bekymmer. Vid längre förfall för en sådan ledamot torde dock krävas att regeringen utser en ny ledamot i dennes ställe för att laggranskningsarbetet inte skall bli fördröjt. Som ovan nämnts föreslår utredningen i första hand att en särskild nämnd ges uppgiften att lansera kvalificerade kandidater för lagrådstjänstgöring utanför kretsen av aktiva och f.d. ledamöter i de högsta domstolarna. De som bedöms lämpliga och förs upp som kandidater bör naturligtvis också kunna tjänstgöra i stället för en utomstående ledamot i Lagrådet som får förfall. Om en person tjänstgjort i Lagrådet tidigare, bör chefen för Justitiedepartementet kunna förordna vederbörande efter delegation från regeringen.

Utredningen har slutligen också att ta ställning till frågan om möjligheten att anlita sakkunnig. Trots att en sådan person med särskilda fackkunskaper sällan anlitas, anser utredningen att en sakkunnig väl kan tänkas fylla en viktig funktion vid behandlingen av ett visst ärende. I samband med tillkomsten av 1979 års lagrådsdag, då den sakkunniges roll i laggranskningsarbetet ändrades från ledamot till biträde, anförde departementschefen att det av praktiska skäl vore lämpligt att regeringen förordnar den sakkunnige på en lagrådsavdelnings begäran (prop. 1978/79:195 s. 72, KU 39, rskr. 359). Departementschefen valde därmed att ansluta sig till Lagrådsutredningens förslag, vilket i sin tur tog hänsyn till bl.a. att kostnadsfrågan borde regleras i samband med att förordnandet meddelades (SOU 1978:34 s. 273 och 316). Detta kan jämföras med vad Rättighetsskyddsutredningen anförde i frågan. Den kunde inte finna något skäl till att förordnande skulle behöva meddelas av regeringen, varför det huvudsakliga motivet till att reglera frågan i lag föll bort. Rättighetsskyddsutredningen ansåg att ingenting annat behövde sägas i ämnet än att Lagrådet på allmän bekostnad ägde anlita de sakkunniga och biträden i övrigt som de ansåg sig behöva (SOU 1978:34 s. 147 och 221).

En av utredningens utgångspunkter i arbetet är som tidigare nämnts att beslutsbefogenheter som rör sammansättningen av Lagrådet i möjligaste mån bör flyttas till Lagrådet. Då det ytterst är Lagrådet som skall göra bedömningen av om biträde av en sakkunnig behövs, är det naturligt att låta Lagrådet genom den berörda lagrådsavdelningen förordna en sådan person. Därmed undviks också den omgång som annars uppstår, om förordnandefrågan måste drivas fram som ett regeringsärende. Utredningen förordar således att rätten att förordna sakkunnig flyttas från regeringen till lagrådsavdelningen.

Utredningens förslag kan sammanfattas enligt följande. Högsta domstolen och Regeringsrätten skall även i fortsättningen utse de justitieråd och regeringsråd som skall tjänstgöra i Lagrådet. Även pensionerade justitieråd och regeringsråd bör förordnas av domstolarna, som dessutom gör valet mellan kategorierna aktiva och förutvarande domare. Övriga lagfarna personer skall alltjämt förordnas av regeringen, som dock skall kunna bemyndiga chefen för Justitiedepartementet att utse sådana personer som tidigare tjänstgjort som ledamöter i Lagrådet. Regeringens urval skall ske utifrån en särskilt framtagen lista med lämpliga kandidater, som förklarat sig villiga att tjänstgöra i Lagrådet. Uppdraget att kontakta tänkbara kandidater samt upprätta den berörda listan bör anförtros den särskilda förslagsnämnd för högre domarbefattningar som föreslagits i SOU 2000:99. För det fall en sådan förslagsnämnd inte upprättas, kan Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet i förstärkt form anlitas för denna uppgift. Ett annat alternativ är att låta re-

geringens beslutsbefogenhet kvarstå i nuvarande former, dock med en delegationsmöjlighet och med uttrycklig skyldighet att samråda med Högsta domstolen och Regeringsrätten. – Vid behov skall ersättare kunna utses för en ledamot i Lagrådet, vilket bör ske enligt samma grunder som gäller för förordnande av ordinarie ledamöter. – Rätten att förordna personer med särskilda fackkunskaper som avses delta som sakkunniga vid behandlingen av visst ärende bör flyttas från regeringen till den lagrådsavdelning som berörs.

13.2.3 Avdelningsrelaterade frågor

Regeringen skall ha beslutanderätten rörande avdelningsantalet men skall kunna delegera denna till chefen för Justitiedepartementet inom ramen för ett övergripande beslut. Vidare skall regeringen vid behov bestämma att en fjärde ledamot skall tjänstgöra på någon av avdelningarna. Regeringen skall också bestämma hur många representanter för Högsta domstolen resp. Regeringsrätten som vid varje tidpunkt skall ingå i Lagrådet, sedan samråd ägt rum med dessa domstolar. Även härvidlag skall beslutanderätten kunna delegeras till chefen för Justitiedepartementet. – Lagrådets ledamöter skall konstituera sig själva på avdelningar sedan de vederbörligen utsetts och skall därefter vid behov kunna ändra sammansättningen. I beslut om avdelningssammansättningen skall de ledamöter som omfattas av beslutet delta.

Utredningen har i avsnitt 8.5.4 konstaterat att Lagrådet skall kunna bestå av tre avdelningar. Därvid har förutsatts att två avdelningar skall utgöra den normala dimensioneringen av Lagrådet, detta mot bakgrund av de förslag som lämnats i syfte att åstadkomma en jämnare spridning av remisserna över året.

Förhoppningsvis leder förslagen om skärpt framförhållning i planeringsarbetet, främst det som innebär att lagrådsstoppdagar införs, till att behovet av att fatta beslut med kort varsel rörande avdelningsantalet minskar något. Bedömningar av huruvida den förväntade arbetsbördan kommer att stiga markant kan göras i relativt god tid innan situationen uppstår. På motsvarande sätt skall det också bli lättare att överblicka om någon avdelning kan dras in på grund av att lagstiftningsaktiviteten under en viss period förväntas vara låg.

Sammantaget torde Lagrådets sats i planeringsarbetet förbättras, inte minst såvitt avser möjligheterna att bedöma den förväntade arbetsbördan, om utredningens förslag i dessa delar genomförs. Det kan där-

med finnas skäl att överväga om inte Lagrådet också borde ges befogenhet att besluta om *antalet avdelningar* som vid varje tidpunkt skall finnas. En fördel med att placera beslutanderätten hos Lagrådet vore att hastiga ändringar i arbetsbördan snabbt skulle kunna mötas genom justeringar av avdelningsantalet, således utan att frågan först behövde beredas i Regeringskansliet inför ett kommande ställningstagande av regeringen.

Utredningen väljer dock att avstå från att lämna förslag med innebörd att Lagrådet ges rätt att bestämma frågor om avdelningarnas antal samt därmed sammanhängande frågor, såsom tiden för avdelningens tjänstgöring och indragning av avdelning vid arbetsbrist. Orsaken står att finna i det faktum att regeringen alltjämt måste ha det övergripande ansvaret för ramarna kring lagrådsgranskningen. Regeringen har överblicken över lagstiftningsärendena på ett tidigare stadium än Lagrådet och är i slutändan det organ som måste avgöra om och när ett ärende kan föras fram. Vidare måste regeringen ta det ekonomiska ansvaret för Lagrådet men även för att de högsta domstolarnas dömande verksamhet kan bedrivas på ett tillfredsställande sätt. Utredningen anser därför att det fortfarande bör ankomma på regeringen att bestämma antalet avdelningar som från tid till annan skall fungera i Lagrådet.

För att ge utrymme för större flexibilitet bör emellertid frågor om avdelningarnas antal kunna handläggas i annan ordning än vad som sker för närvarande. Huvudprincipen är visserligen, som nämnts i avsnitt 13.2.1, att kollektiv beslutanderätt gäller i frågor som anses kräva ett ställningstagande från någon i regeringskretsen. Mot bakgrund av att ett beslut beträffande avdelningsantalet får anses ha en administrativ prägel (även om det inte berör inomdepartementala frågor) framstår dock ett undantag som motiverat (jfr prop. 1973:90 s. 184 f). Utredningen föreslår därför att regeringen får rätt att överlåta till chefen för Justitiedepartementet att, inom ramen för ett övergripande regeringsbeslut, bestämma om antalet lagrådsavdelningar. Därigenom kommer beslut i sådana frågor att kunna fattas med kortare varsel än vad som är fallet med gällande regler. Möjligheten att lämna bemyndigande till chefen för Justitiedepartementet bör framgå av lagrådslagen.

Utredningen förutsätter att samråd äger rum med Högsta domstolen och Regeringsrätten innan beslut fattas om att en avdelning skall inrättas eller dras in, oavsett om det är regeringen eller chefen för Justitiedepartementet som avgör ärendet (jfr prop. 1978/79:195 s. 68). Det är självklart att även Lagrådet ger synpunkter på behovet av att ändra avdelningsantalet.

Av samma anledning som angetts ovan bör det även åligga regeringen att bestämma att en avdelning skall förstärkas med *en fjärde ledamot* vid behandlingen av ett visst ärende. Regeringen skall ha möj-

lighet att delegera även denna beslutanderätt till chefen för Justitiedepartementet. Lagrådet eller den berörda avdelningen skall kunna initiera ett sådant beslut. Utredningen förutsätter, i likhet med vad som betonades i förarbetena till nuvarande bestämmelse, att samråd äger rum med avdelningen samt med Högsta domstolen och Regeringsrätten innan regeringen beslutar att ett visst ärende skall handläggas med fyra ledamöter (prop. 1978/79:195 s. 68 f).

Fördelningen av beslutanderätten i fråga om avdelningsantalet har ett starkt samband med frågan om vem som skall ha rätten att bestämma *vilka kategorier av ledamöter* som skall tjänstgöra i Lagrådet. För närvarande är det regeringen som bestämmer hur många justitieråd och regeringsråd samt andra lagfarna personer som skall förordnas som ledamöter. Regeringen har därvid att beakta hur många ledamöter som totalt krävs på avdelningarna, att endast ett visst antal domstolsledamöter får tas i anspråk samt att reglerna om avdelningarnas sammansättning följs.

På detta område skulle det ligga nära till hands att låta Högsta domstolen och Regeringsrätten, i stället för regeringen, avgöra hur många justitieråd och regeringsråd eller förutvarande sådana ledamöter som skall ingå i Lagrådet. Domstolarnas representation skall också i framtiden vara så stor att det undantagslöst finns fler representanter från dessa i Lagrådet än det finns helt utomstående ledamöter. Ytterst är det också arbets- och personalsituationen i Högsta domstolen och Regeringsrätten – tillsammans med möjligheterna för domstolarna att engagera pensionerade ledamöter för lagrådstjänstgöring – som avgör hur många andra lagfarna personer som skall förordnas. Det kan emellertid tänkas att de båda domstolarna inte alltid skulle bli överens om hur många ledamöter som vardera domstolen skall svara för. I föregående avsnitt anförde utredningen även att det kunde finnas betänkligheter mot att inrätta ett gemensamt beslutsorgan för domstolarna. Regeringen bör därför även i fortsättningen ha beslutanderätten i frågor som rör hur många ledamöter från vardera domstolen som skall tjänstgöra i Lagrådet. Regeringen skall kunna delegera beslutanderätten till chefen för Justitiedepartementet, då denne även skall kunna utöva beslutsfunktionen beträffande antalet avdelningar.

Vi anser dock att regeringen i sitt beslut inte bör göra skillnad mellan aktiva och förutvarande justitieråd och regeringsråd. Enligt vad som föreslagits i föregående avsnitt bör det ankomma på Högsta domstolen och Regeringsrätten att göra personvalet även i fråga om förutvarande domare som skall tjänstgöra i Lagrådet. I detta förslag ligger en önskan att förenkla förfarandet genom att låta domstolarna själva avgöra om en aktiv ledamot skall ersättas av en pensionerad eller omvänt, utan att regeringen först behöver ge sitt godkännande. Således bör

det, som redan förut har konstaterats, bli en uppgift för Högsta domstolen och Regeringsrätten att var för sig bestämma hur många representanter från resp. domstol som skall vara aktiva ledamöter, sedan regeringen beslutat hur många ledamöter från vardera domstolen som skall tjänstgöra i Lagrådet. Utredningen förutsätter att domstolarna efter samråd sinsemellan ser till att minimibehovet av aktiva domare i Lagrådet tillgodoses.

Innan regeringen slår fast hur många domarrepresentanter som Högsta domstolen resp. Regeringsrätten skall svara för måste samråd ske med dessa domstolar. Det kan därvid tänkas uppstå situationer då någon av domstolarna inte förmår bidra med så många aktiva och förutvarande ledamöter som svarar mot antalet avdelningar som Lagrådet vid en viss tidpunkt skall bestå av. Resterande platser måste då fyllas av ledamöter utan anknytning till någon av de högsta domstolarna, exempelvis en professor eller en advokat. – Givetvis behöver detta inte vara enda skälet till att en helt utomstående jurist bereds plats i Lagrådet; som utredningen i delbetänkandet (s. 37) och i avsnitt 8.4.4 har påpekat kan en ledamot utanför domstolskretsen tänkas fylla en viktig funktion i Lagrådet, särskilt om vederbörande har särskilda fackkunskaper på det område som är föremål för laggranskning. Även aspekter av detta slag bör kunna diskuteras i samband med att regeringen samråder med domstolarna om vilken bakgrund ledamöterna i Lagrådet skall ha.

Utredningen har emellertid synpunkter på den nuvarande ordningen rörande den närmare *fördelningen av ledamöter på avdelningar*. I praktiken har man att räkna med att det kommer att finnas åtminstone två avdelningar i Lagrådet. Med gällande bestämmelser avgör regeringen vilka kategorier av jurister som skall ingå i varje avdelning och bestämmer dessutom avdelningstillhörigheten för pensionerade domstolsledamöter och andra lagfarna personer. För domstolarna återstår sedan att fritt placera aktiva justitieråd och regeringsråd på de vakanta platser som anvisats av regeringen. Avdelningstillhörigheten för varje ledamot låses därigenom för hela tjänstgöringsperioden.

Regeringens inverkan på avdelningssammansättningarna är som synes stor. Av principiella skäl skulle en överflyttning av befogenheten att sätta samman avdelningarna vara önskvärd, även om risken för misstankar om eventuell ovidkommande styrning till stor del kan avfärdas redan genom konstaterandet att lagrådsledamöterna själva får fördela ärendena mellan avdelningarna.

Ett annat skäl för att undvika den omgång som blir följden av den nuvarande beslutsordningen har att göra med ersättningsproblematiken. Behovet av att ersätta en ledamot med förfall kan sägas vara starkt förknippat med de låsta positioner som ledamöterna erhåller på en avdel-

ning genom att deras avdelningstillhörighet bestäms av å ena sidan Högsta domstolen och Regeringsrätten och å andra sidan regeringen. Större flexibilitet i frågor som rör avdelningssammansättningen skulle med stor sannolikhet minska behovet av att förordna ersättare för en ledamot som får tillfälligt förfall.

Utredningen anser att mycket skulle vinnas om Lagrådets ledamöter tilläts konstituera sig själva på avdelningar sedan de har blivit utsedda. Detta innebär att beslutsbefogenheten i fråga om ledamöternas placering bör flyttas från regeringen resp. Högsta domstolen och Regeringsrätten till Lagrådet. Vid behov skall ledamöterna kunna besluta att ändra sammansättningen inom de ramar som dras upp av reglerna om avdelnings sammansättning och regeringens och domstolarnas beslut om ledamöter. I beslut som rör avdelningssammansättningen bör de ledamöter delta som omfattas av beslutet, även om deras tjänstgöring inte har inletts.

Därmed skulle åtskilliga situationer då någon ledamot får förfall kunna pareras med enkla medel. Det har tidigare framhållits att Lagrådet vid förhållandevis få tillfällen består av endast en avdelning; två (eller i vissa fall tre) avdelningar får anses vara den normala sammansättningen. Vid förfall för någon av ledamöterna på en avdelning skulle Lagrådet kunna besluta att en ledamot på en annan avdelning skall överta den frånvarandes plats under den tid hinder pågår. Detta förutsätter givetvis att den ersättande ledamoten kan undvaras på den avdelning som han ursprungligen tillhört. Sådana tillfällen kan emellertid uppstå i samband med att avdelningen avvaktar att en ny remiss skall inkomma. Även i andra fall är det tänkbart att en ledamot på en viss avdelning kan bistå en annan avdelning som tillfälligt inte är fulltalig, förutsatt att föredragningarna på de olika avdelningarna inte kolliderar. Behovet att ersätta en frånvarande ledamot med en ny lagrådsledamot skulle därmed minska. Vidare innebär ett sådant system att tidsvinster kan göras; om en tillfällig ersättare kan hämtas från en befintlig lagrådsavdelning, behöver inte regeringen eller domstolarna belastas med uppgiften att finna en ny ledamot. Särskilt i de fall då alternativet är att utse en förutvarande domstolsledamot eller en helt utomstående jurist framstår denna lösning som önskvärd från effektivitetssynpunkt.

Även ur andra perspektiv ger en ökad möjlighet för ledamöterna att bestämma sin avdelningstillhörighet tilltalande resultat. Så länge reglerna om avdelningarnas sammansättning (dvs. de som berör ledamöternas bakgrund) iakttas, skulle omgrupperingar av ledamöterna kunna ske med anledning av ett ärendes beskaffenhet. Sålunda kan somliga av ledamöterna ha särskilda insikter eller erfarenheter inom det område som en viss remiss avser. Andra kanske avstår från att delta i ett visst ärende då de uppfattar sig som jäviga, exempelvis när de varit

engagerade i ett tidigare skede av lagstiftningsärendet. Om ledamöternas avdelningstillhörighet inte är låst lär det även bli lättare att få till stånd behandling av ärenden under sommarmånaderna (se avsnitt 11.5).

Lagrådsledamöternas föreslagna möjlighet att konstituera sig själva på avdelningar utgör givetvis inte någon garanti för att alla situationer då en ledamot får förfall kan klaras. Detta kan bero på att samtliga tjänstgörande avdelningar har en sådan arbetsbörda att någon ledamot inte kan undvaras eller att den frånvarande ledamoten inte förväntas kunna återinträda på länge. För dessa lägen är det oundvikligt att Högsta domstolen, Regeringsrätten eller regeringen utser en ersättare (se avsnitt 13.2.2).

Utredningsförslagen i detta avsnitt kan summeras på följande sätt. Regeringen skall alltjämt ha beslutanderätten rörande avdelningsantalet. Delegation av beslutanderätten skall kunna ske till chefen för Justitiedepartementet, beträffande antalet avdelningar inom ramen för ett övergripande beslut. Befogenheten att bestämma att en avdelning skall förstärkas med en fjärde ledamot skall bli kvar hos regeringen. Regeringen skall vidare bestämma antalet representanter för resp. domstol och antalet andra jurister som vid varje tidpunkt skall ingå i Lagrådet, efter samråd med domstolarna. Däremot skall regeringen inte i sitt beslut göra skillnad mellan aktiva och förutvarande domstolsledamöter. Även i dessa frågor skall beslutanderätten kunna delegeras till chefen för Justitiedepartementet. – Lagrådets ledamöter skall få konstituera sig själva på avdelningar sedan de vederbörligen utsetts och skall därefter kunna ändra sammansättningen. De ledamöter som omfattas av beslutet skall delta när avdelningssammansättningen bestäms, även om deras tjänstgöring inte inletts.

13.2.4 Övriga frågor

Chefen för Justitiedepartementet skall, efter bemyndigande från regeringen, kunna lämna sådant meddelande till Lagrådet som frigör justitieråden och regeringsråden för dömande verksamhet. – En lagrådsavdelning skall också i fortsättningen kunna besluta att den som tjänstgjort på avdelning under förfall för annan skall fortsätta att tjänstgöra i dennes ställe till dess ett påbörjat ärende blivit slutligt handlagt. – Lagrådets ledamöter skall alltjämt fördela de ärenden över vilka yttrande begärts.

I avsnitt 11 anfördes att Lagrådets ledamöter alltjämt skulle ha rätt att bestämma om ledigheten för ledamöterna, både för dem som tjänstgör en hel lagrådsperiod och för dem som tjänstgör under kortare tid.

Beträffande möjligheten att tillfälligt återgå till domstol (avsnitt 12) påpekades att Lagrådets ledamöter också i fortsättningen skulle kunna komma fram till att domstolsledamöterna får tjänstgöra i domstol under pågående lagrådsförordnande, förutsatt att detta kan ske utan olägenhet för Lagrådets verksamhet.

Den i praktiken mindre ofta förekommande situationen att Lagrådet tjänstgör på endast *en* avdelning ger med gällande bestämmelser regeringen tillfälle att meddela Lagrådet att något ärende inte är att förvänta under viss tid. De justitieråd och regeringsråd som tjänstgör i Lagrådet skall under den angivna tiden återgå till den dömande verksamheten, såvida inte annat föranleds av brådskande ärende. Vi har framhållit att denna möjlighet bör finnas kvar. Som anförts i det föregående bör det dock i flera avseenden finnas möjligheter att avlasta regeringen från beslutsbefogenheter som knappast är av sådan karaktär att de kräver samtliga regeringsledamöters deltagande. Den förhållandevis okontroversiella planeringsåtgärd som föregår ett sådant meddelande till Lagrådet kan utan vidare granskas av chefen för Justitiedepartementet. Regeringen bör således kunna delegera möjligheten till denne att informera Lagrådet om att något ärende inte förväntas under viss tid.

Enligt 13 § i gällande bestämmelser kan en avdelning bestämma att den som har tjänstgjort på avdelningen under förfall för annan skall fortsätta att tjänstgöra i dennes ställe efter förfallets upphörande, till dess ärende i vars handläggning ledamoten har deltagit har blivit slutligt avgjort. Befogenheten fördelades på detta sätt i samband med att Lagrådet genom 1965 års lagrådslag utökades med en extra avdelning (tidigare hade det ankommit på Lagrådet att fatta beslut om fortsatt tjänstgöring).

Det har i föregående avsnitt föreslagits att lagrådsledamöterna skall kunna konstitueras sig själva på avdelningar. Detta ställer krav på att samtliga medlemmar som berörs av avdelningssammansättningen deltar i beslutsfattandet. Avdelningsbeslut om fortsatt tjänstgöring på viss avdelning kan emellertid inte anses vara ett sådant beslut som det bör ankomma på Lagrådet i dess helhet att fatta. Den fortsatta tjänstgöringen är snarlik den som förekommer då behandlingen av ett visst ärende inte har avslutats vid en lagrådsperiods utgång; de ledamöter som har deltagit i behandlingen skall då av naturliga skäl tjänstgöra på avdelningen i stället för dem som har utsetts för den nya perioden (12 § lagrådslagen). Beslut om att ärendebehandlingen skall fortsätta med den avdelningssammansättning som påbörjat ärendet skall därför liksom tidigare kunna anförtros den lagrådsavdelning som berörs.

Slutligen skall även fördelningen av ärendena beröras. De gällande bestämmelserna innebär att ärendena skall fördelas mellan avdelningarna på det sätt Lagrådets ledamöter bestämmer (8 § andra stycket lagrådslagen). Även denna regel härrör från införandet av möjligheten för Lagrådet att arbeta på avdelningar. I belysning av övriga förslag i slutbetänkandet är beslutsbefogenheten för lagrådsledamöterna alltjämt välgrundad; samtidigt som misstankar om styrning av ärendena undviks, öppnar sig en möjlighet att komponera avdelningar med ledamöter som kan anses särskilt väl lämpade att behandla ett visst lagstiftningsärende.

13.2.5 Avslutande synpunkter

Regeringskansliet bör samråda med Lagrådet, Högsta domstolen och Regeringsrätten i så god tid och i sådan mån att tjänstgöringsförhållandena i dessa organ kan anpassas till en viss planerad åtgärd.

Förslagen beträffande beslutsbefogenheterna innebär vissa förändringar för lagrådsinstitutionen jämfört med vad som tidigare gällt. I många avseenden kvarstår dock rätten att besluta om Lagrådets organisation eller dess bemanning hos de instanser som tidigare haft särskilda roller. Utredningens målsättning är att fördela beslutsbefogenheterna så ändamålsenligt som möjligt, varvid en ledstjärna är att förbättra förutsättningarna för att utan dröjsmål hantera sådana frågor som kräver ett snabbt avgörande, utan att för den skull rubba Lagrådets särskilda karaktär, auktoritet och position i lagstiftningsarbetet.

Utredningen har strävat efter att värna Lagrådets och de högsta domstolarnas inflytande på både utnämningsfrågor och organisatoriska dispositioner. En annan faktor är den förkortade beslutsgången som uppstår när regeringen ges möjlighet att delegera vissa beslut till chefen för Justitiedepartementet, framför allt sådana som framstår som närmast rutinartade. Vidare betonar vi vikten av att beredskap hålls för olika situationer som kan påverka laggranskningsarbetet, exempelvis genom att förslagslistor över kvalificerade utomstående kandidater tas fram i rekryteringssyfte.

Sammantaget torde den nya fördelningen av beslutsbefogenheterna ge flexibilitet och snabbhet i frågor som rör utnämningar av ledamöter, upprättande av nya avdelningar, avdelningssammansättningar etc. En förutsättning för att detta skall falla väl ut är emellertid, som tidigare nämnts, att planeringsarbetet ges prioritet. Detta ställer höga krav på hanteringen av lagrådsanknutna ärenden i Regeringskansliet. I plane-

ringsarbetet ingår även som en viktig komponent skyldigheten att samråda med de övriga aktörer som berörs av laggranskningen, nämligen Lagrådet, Högsta domstolen och Regeringsrätten. I vissa fall kan således så många som fyra instanser vara berörda av en tänkt åtgärd. Inte sällan krävs då i praktiken en helhetslösning, men med hänsyn till kontrahenterna behöver inte betvivlas att en sådan kan åstadkommas. Samråd och sedermera beslutsfattande måste företas i så god tid före det planerade genomförandet att tjänstgöringsförhållandena i framför allt domstolarna hinner anpassas därefter.

14 Personal- och ekonomiadministrativa frågor

14.1 Gällande ordning

Enligt nuvarande ordning är Högsta domstolen "värdmyndighet" för Lagrådet. Högsta domstolen svarar därmed för det administrativa stödet till Lagrådet, däribland sekreterare, vaktmästare och lokaler. Lagrådet saknar emellertid kanslichef och har inte heller tillgång till särskild personal för sådana administrativa sysslor som utarbetande av rättsutredningar och materialsökning; dessa uppgifter utförs i stället av lagradsledamöterna.

Lagrådet erhåller biträde med föredragning och på annat lämpligt sätt när ärende som har beretts i Regeringskansliet behandlas. När Lagrådet behandlar lagförslag som har väckts inom riksdagen svarar det utskott som har begärt Lagrådets yttrande för att föredragande ställs till förfogande (10 § första stycket lagrådslagen). För interna syften görs noteringar om grundlagsfrågor som har berörts i de yttranden som lämnats. Noteringarna systematiseras av lagradsledamöterna själva i syfte att upprätthålla konsekvensen i yttrandena. Sammanställningarna över avgivna yttranden i grundlagsfrågor finns även tillgängliga för Regeringskansliet.

Som tidigare nämnts förordnar regeringen förutvarande justitieråd och regeringsråd samt andra utomstående jurister att vara ledamöter av Lagrådet. Det är också regeringen som beslutar om ersättning och andra anställningsförmåner för sådana ledamöter. Ledamöterna erhåller ersättningen av värdmyndigheten, dvs. Högsta domstolen, utbetald av Domstolsverket.

Högsta domstolen tilldelas budgetanslag som inkluderar kostnader för Lagrådet. Domstolen redovisar årligen till Domstolsverket de faktiska kostnader som kan hänföras till Lagrådets verksamhet, varefter kompensation erhålles för eventuella utgifter utöver de budgeterade. På motsvarande sätt minskar Domstolsverket anslaget till Högsta domstolen för Lagrådets verksamhet om den faktiska kostnaden understigit den beräknade.

I skrivande stund förbereds en omflyttning av Lagrådet, som i fortsättningen skall få tillgång till lokaler i gamla riksdagshuset på Riddarholmen, närmare bestämt i ett våningsplan under Regeringsrättens kansli.

14.2 Överväganden och förslag

Lagrådets administrativa anknytning till värdmyndigheten bör framgå av lag. Regeringen skall anvisa Högsta domstolen eller Regeringsrätten att vara värdmyndighet för Lagrådet. – En revisionssekreterare och en regeringsrättssekreterare skall bistå Lagrådet med rättsutredningar, främst sökning av rättskällor. – Ersättningen till förutvarande domare som tjänstgör i Lagrådet skall bestämmas av den domstol som ledamoten har tillhört men skall, liksom tidigare, belasta värdmyndighetens budget. Lagrådsledamöter som saknar anknytning till de högsta domstolarna skall alljämt få sin ersättning bestämd av regeringen. – Värdmyndigheten skall bestämma och svara för ersättningen till sådana sakkunniga personer som förordnats av en lagrådsavdelning.

Med nuvarande bestämmelser skall regeringen fatta de flesta organisatoriska och administrativa beslut som rör Lagrådets verksamhet. Utredningen har emellertid framhållit att det skulle vara önskvärt att beslutsfunktioner flyttas från regeringen till, framför allt, domstolarna själva men i viss mån även till Lagrådet. Exempelvis föreslår utredningen att pensionerade ledamöter av Högsta domstolen eller Regeringsrätten skall förordnas av den domstol som ledamoten tillhört.

Vissa förtydliganden bör även göras i fråga om ansvaret för personal- och ekonomiadministrationen i angelägenheter som rör Lagrådet. Syftet härmed är att närmare slå fast att det för Lagrådets del finns en värdmyndighet i servicehänseende. Ansvaret bör enligt utredningens mening anförtros Högsta domstolen eller Regeringsrätten efter vad regeringen bestämmer. En föreskrift om detta bör införas i lagrådslagen. Det får förutsättas att den berörda domstolen genom anslag ersätts för den kostnad som det administrativa ansvaret medför. Enligt utredningens mening kan fördelningen av ansvaret komma till uttryck i instruktioner eller regleringsbrev.

Såvitt gäller löneansvaret för de ledamöter som utses av Högsta domstolen eller Regeringsrätten ter det sig som en naturlig följd av förslagen rörande utnämningens rätten att den domstol som utser ledamoten också bestämmer ersättningen till denne. Utredningen föreslår således

att den berörda domstolen ombesörjer lönesättningen även för de *förutvarande* ledamöter som skall representera denna i Lagrådet. Ersättningen bör emellertid belasta värdmyndighetens budget.

Ersättningen till ledamöter utan anknytning till de högsta domstolarna bör även fortsättningsvis bestämmas av regeringen.

Vi har i avsnitt 13.2.2 föreslagit att berörd lagrådsavdelning skall överta rätten att förordna sakkunnig att delta i behandlingen av visst ärende. Det är i så fall naturligt att regeringen även kopplas bort från sådana frågor som har att göra med den sakkunniges ersättning. Lämpligen bör denna uppgift ankomma på värdmyndigheten, som då också primärt måste svara för medel för detta ändamål.

Lagrådet biträds, som ovan nämnts, av tjänstemän i Regeringskansliet resp. från riksdagsutskott vid föredragning av ärenden. Det kan emellertid inte alltid förutsättas att dessa tillhandahåller allt det rättsligt relevanta material som enligt ledamöterna erfordras. Någon annan juridiskt kvalificerad assistans finns inte att tillgå, vilket lägger en stor börda på lagrådsledamöterna själva.

I samband med att förslag lämnades om att Lagrådet skulle kunna arbeta på avdelningar väcktes under remissbehandlingen frågor om hur man på olika sätt skulle kunna underlätta arbetet i Lagrådet. Ledamöter av Regeringsrätten och Förvaltningsdomstolskommittén underströk i sina yttranden (prop. 1964:140 s. 80 och 85) att Lagrådet saknade annat arbetsbiträde än föredraganden, vilket innebar att ledamöterna själva fick utföra konceptskrivning, erforderliga kompletterande undersökningar, tidsödande kollationering o.d. Det ifrågasattes om man inte skulle kunna underlätta Lagrådets arbete genom att ställa en kvalificerad sekreterare till förfogande för biträdesuppgifter av olika slag, varvid ledamöterna skulle få möjlighet att koncentrera sig på det väsentliga bedömningsarbetet. Lagrådets allmänna kapacitet skulle därigenom i viss mån stärkas. Flera av Högsta domstolens ledamöter betonade i samma anda att det för att underlätta arbetet i Lagrådet och så långt möjligt undvika Lagrådets dubbling skulle vara till nytta om Lagrådet fick tillgång till en sekreterare, kompetent att bistå med visst skriv- och kontrollarbete, förande av rotlar, korrekturläsning m.m. – Departementschefen konstaterade att frågan om att tillföra Lagrådet en sekreterare borde övervägas i lämpligt sammanhang.

Även i ett lagstiftningsärende 1968, då det föreslogs att Lagrådet skulle kunna utgöras av ytterligare en extra avdelning, togs frågan om anlitande av sekreterare upp. Chefen för Justitiedepartementet nämnde upplysningsvis att lagrådsledamöternas granskningsverksamhet borde underlättas genom att de gavs biträde med bl.a. utredningsarbete av revisionssekreterare som särskilt skulle avdelas för ändamålet (prop. 1968:15 s. 11). – Departementschefens uttalande, som inte manifester-

rades i något författningsförslag, ledde veterligen inte till något resultat.

Frågan om att förstärka lagrådsorganisationen med juridisk personal har således varit aktuell i tidigare lagstiftningsärenden i vilka man också kunnat konstatera att det var angeläget att åstadkomma förbättringar av den rådande situationen. Det kan antas att behovet av sådan assistans kommer att öka om utredningens förslag realiserar.

Som tidigare antytts kan en generellt kortare tjänstgöringstid få vissa konsekvenser för kontinuiteten i lagrådsgranskningen. Ett ökat genomflöde av ledamöter kan leda till att återknytningen till tidigare uttalanden i olika lagrådsyttranden försvåras samt att uppdateringen av de interna förteckningarna över vägledande lagrådsyttranden eftersätts. Vidare kan det inte bortses från att vissa praktiska problem av "inkörningskaraktär" kan uppstå för korttidsförordnade ledamöter som saknar tidigare erfarenhet av lagstiftnings- eller laggranskningsarbete. Även för dem som är bättre förtrogna med lagrådsarbetet ger en förkortning av den tidigare vedertagna tjänstgöringstiden liknande konsekvenser. Därtill kommer att den juridiska materia som lagrådsledamöterna förutsätts behärska är väsentligt större än vid exempelvis den nuvarande lagrådslagens tillkomst, inte minst efter Sveriges inträde i Europeiska unionen och anslutning till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Utredningen föreslår med hänsyn till det sagda att Lagrådet tilldelas juridiskt utbildad personal för att biträda med rättsutredningar, främst sökning av rättskällor (tidigare förarbeten, andra lagstiftningsärenden av relevans, EG-rättsligt material samt avgöranden av Europadomstolen). I uppgiften för denna personal skall även ingå att aktualisera de förteckningar över aktuella lagrådsyttranden som nu förs av lagrådsledamöterna själva och att biträda med kollationeringsarbete o.d. De personer som kan komma i fråga bör ha samma kompetens som de lagfarna sekreterare som biträder de högsta domstolarnas ledamöter.

För att de båda högsta domstolarnas verksamhetsområden skall representeras på bästa sätt torde både en revisionssekreterare och en regeringsrättssekreterare behöva avdelas för dessa syften. Tjänsten som "lagrådssekreterare" skall kunna utföras som en deltidssyssla under en viss period, förslagsvis ½–1 år, och bör vara lärorik och meriterande. För att Högsta domstolen och Regeringsrätten skall kunna avdela sådan personal till Lagrådet torde särskilda anslag behöva utgå till dessa domstolar. Ändringar i förordningarna om instruktioner för domstolarna kan nödvändiggöras av den tillkommande arbetsuppgiften för revisions- resp. regeringsrättssekreterarna.

Något förslag om inrättande av en särskild tjänst som kanslichef i Lagrådet läggs inte. Vi noterar att värdefulla uppgifter och mycket uppskattade insatser sedan länge har utförts av den sekreterare som bistår Lagrådet.

15 Konsekvenser av utredningens förslag

Redan i delbetänkandet (s. 41) berördes vissa ekonomiska konsekvenser av det lämnade förslaget om ökade möjligheter att anlita pensionerade ledamöter i de högsta domstolarna. Som då påpekades kan de ändrade sammansättningsreglerna även indirekt få betydelse för anlitaandet av helt utomstående jurister. Trots att utgångspunkten skall vara att Lagrådet även fortsättningsvis huvudsakligen skall bestå av aktiva justitieråd och regeringsråd, kan det förekomma perioder då fler ledamöter som inte är aktiva domare i dessa domstolar tjänstgör i Lagrådet än vad som varit möjligt med gällande bestämmelser.

Vi har föreslagit att de pensionerade ledamöterna, liksom tidigare, skall erhålla ersättningen av den domstol som är Lagrådets värdmyndighet. Den domstolens anslag måste därmed höjas i den utsträckning som krävs för att fler pensionerade ledamöter skall kunna engageras, vilket innebär en kostnadsökning för staten. Givetvis innebär även ett större inslag av andra ledamotskategorier i Lagrådet, såsom professorer och advokater, merkostnader jämfört med nuvarande ordning, framför allt om personerna i fråga inte arbetar i statlig tjänst. Av betydelse för i vilken utsträckning andra jurister än justitieråd och regeringsråd tas i anspråk kan i vissa fall då Lagrådet tjänstgör på flera avdelningar vara att vi också föreslår att högst sex aktiva domare i de högsta domstolarna samtidigt skall få tjänstgöra.

Mot sådana kostnadsökningar skall vägas vad övriga utredningsförslag kan tänkas åstadkomma. Stor vikt har lagts vid betydelsen av framförhållning i frågor som rör laggranskningsarbetet. Om följden blir den eftersträlvade, nämligen att arbetet fördelar sig jämnare över året, torde perioderna av arbetsanhopning, och därmed behovet av att sätta upp fler än två lagrådsavdelningar, minska. Likaså kan det förväntas att det uppstår färre perioder av stiltje då lagrådsledamöterna på någon avdelning i princip endast avvaktar nya remisser. Om möjligheterna att överblicka sådana perioder underlättas, lär också förutsättningarna förbättras för bedömningar av om justitieråden och regeringsråden kan tjänstgöra i sina resp. domstolar under viss tid; därmed torde extra personella resurser kunna frigöras för Högsta domstolen och Regeringsrätten.

Som anfördes i delbetänkandet är det synnerligen svårt att göra någon bedömning av i vilken utsträckning utredningsförslagen kommer att leda till att fler ledamöter utanför kretsen av aktiva justitie- och regeringsråd anlitas. Faktorer som exempelvis de högsta domstolarnas arbetsbörda samt tillgängligheten av pensionerade domare och utomstående ledamöter lär här vara av betydelse. Alternativet till att fler pensionerade domare och utomstående ledamöter tar plats i Lagrådet torde dock kunna bli att fler ledamöter måste utses för Högsta domstolens och Regeringsrättens verksamhet, de facto enbart i syfte att tillgodose Lagrådets behov av granskningskapacitet. Inte heller kan följderna av den förväntade effektiviseringen närmare beskrivas, eftersom eventuella resursbesparingar är beroende av bl.a. lagstiftningsaktiviteten.

I likhet med vad som anförts i delbetänkandet anser vi därför att förslagen i dessa delar bör kunna betraktas som ett s.k. nollalternativ.

Utredningen har föreslagit att rätten att förordna sakkunnig för behandlingen av visst ärende skall flyttas från regeringen till den lagrådsavdelning som berörs samt att ersättningsfrågor avseende en sådan person skall administreras av den domstol som är värdmyndighet för Lagrådet. Detta lär inte leda till någon kosnadsökning för staten.

Såvitt gäller rekryteringen av utomstående ledamöter har vi i våra förslag lutat oss mot den organisation som föreslås i betänkandet "Domarutnämningar och domstolsledning" (SOU 2000:99), nämligen att ett nytt organ för beredning av utnämningsärenden inrättas. I betänkandet anförts (del A s. 341 f) att en samordning förutsätts ske med nuvarande TFN:s kansli och att antalet ärenden, ca 10–12 per år, inte lär bli större än att kansligöromålen kan hanteras inom befintlig organisation i TFN. Dock påpekar utredningen att det tillkommer en kostnad för en ordinarie domare med deltidsuppdrag i sekretariatet. – Vi gör bedömningen att upprättande av förslag på utomstående ledamöter som kan bli aktuella för lagrådstjänstgöring är en sådan syssla som bör kunna rymmas inom de resurser som redan har beräknats för den föreslagna nämnden.

Om den ovan nämnda särskilda förslagsnämnden inte inrättas, har vi angett att Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet kan anförtros uppgiften att föreslå lämpliga kandidater för lagrådstjänstgöring. TFN skulle då behöva få en något annorlunda sammansättning. Merkostnaderna för att anförtro TFN den nya uppgiften torde bli obetydliga, om ens några.

Vi har vidare föreslagit att Lagrådet skall biträdas av en revisionssekreterare och en regeringsrättssekreterare. En rimlig utgångspunkt är att arbetet skall kunna utföras som en deltidssyssla och att sammanlagt en dryg årsarbetskraft skall ställas till Lagrådets förfogande. Kostnaden

för två sådana sekreterare kan utifrån dessa premisser uppskattas till 650 tkr per år inklusive lönekostnadspålägg per den 1 januari 2001. Mot kostnaden måste ställas den lättnad detta måste innebära för Lagrådets ledamöter.

Förslagen i betänkandet bedöms inte i övrigt ha några konsekvenser i de avseenden som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474).

16 Författningskommentar

De föreslagna ändringarna beträffande Lagrådets sammansättning och tjänstgöring m.m. är av sådan omfattning att det framstår som lämpligt att föreslå en ny lag om Lagrådet. Lagen skall ersätta den nuvarande lagen (1979:368) om Lagrådet.

Gällande lag om Lagrådet kan tyckas styra verksamheten mycket detaljerat. Den utförliga regleringen kan delvis förklaras av kravet i 8 kap. 18 § fjärde stycket regeringsformen på lagform; för övrigt kommer det i praktiken inte i fråga att regeringen skulle utnyttja möjligheten att meddela föreskrifter för Lagrådet genom verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 13 § första stycket 1 regeringsformen. Även bortsett från det sagda är det, med tanke på Lagrådets konstitutionella ställning, en styrka att dess verksamhet är fast reglerad. Detta gäller särskilt såvitt angår relationen mellan å ena sidan regeringen och å den andra Lagrådet och de högsta domstolarna. Där denna aspekt kommer i bakgrunden bör det emellertid vara möjligt att ge ett större spelrum åt egna ställningstaganden från domstolarna och Lagrådet. Så har skett i utredningens förslag, i enlighet med vad som redan har framgått av den allmänna motiveringen. Exempel på detta är domstolarnas ganska stora frihet att förlänga förordnandet för ledamöter i Lagrådet och lagrådsledamöternas befogenhet att besluta om placeringen på de olika avdelningarna.

Merparten av de bestämmelser som avses ingå i den nya lagen har utförligt behandlats i den allmänna motiveringen. I några fall föreslår utredningen att bestämmelserna i princip skall överföras till den nya lagen, då någon ändring i sak inte eftersträvas.

1 § Grundläggande bestämmelser om Lagrådet finns i 8 kap. 18 § regeringsformen.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande lagrådslag.

I 8 kap. 18 § regeringsformen ges de grundläggande reglerna om Lagrådet. Enligt första stycket skall det finnas ett lagråd för att avge yttrande över lagförslag. I Lagrådet ingår domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten eller, enligt tidigare lämnat förslag till ändring i regeringsformen, förutvarande sådana domare. Yttrandena begärs av regeringen eller av ett riksdagsutskott på vissa i andra stycket närmare

angivna områden. I tredje stycket regleras lagrådsgranskningens inriktning. Av fjärde stycket framgår att närmare bestämmelser om Lagrådets sammansättning och tjänstgöring meddelas i lag.

I likhet med vad som gällt tidigare bör bestämmelserna samlas i en särskild lag om Lagrådet, varvid hänvisning i denna lämpligen sker till de bestämmelser som ges i regeringsformen.

2 § Lagrådet består av minst en och högst tre avdelningar.

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak 1 § nuvarande lag.

Lagrådet skall enligt vad som angetts i den allmänna motiveringen kunna bestå av tre avdelningar, som skall vara likställda (jfr även 18 § första stycket). Av praktiska skäl bör avdelningarna även fortsättningsvis bära beteckningar, exempelvis första avdelningen, andra avdelningen etc., trots att utredningsförslaget utgår från att avdelningssammansättningarna kan komma att variera i större utsträckning än vad som tidigare varit fallet (jfr 10 §).

En utgångspunkt för det fortsatta lagrådsarbetet torde bli att två avdelningar kommer att utgöra den normala dimensioneringen av Lagrådet. Som framgår av den allmänna motiveringen torde möjligheten att tillsätta en tredje lagrådsavdelning mer sällan behöva utnyttjas, eftersom det förutsätts att den ökade betoningen av planeringen av lagrådsarbetet kommer att leda till en jämnare spridning av lagrådsremisserna över året. Vad som främst talar för att detta resultat uppnås är givetvis att särskilda lagrådsstoppdagar införs.

Det kan emellertid inte uteslutas att det någon gång kan bli aktuellt att tillsätta ett tredje lagråd, framför allt i perioder av hög lagstiftningsaktivitet. Av betydelse för sådana överväganden är omfattningen av de lagförslag över vilka yttrande begärs. Således kan det förekomma att en lagrådsavdelning under flera veckor eller månader är sysselsatt med behandlingen av endast en viss remiss. Eftersom det alltjämt är Högsta domstolen och Regeringsrätten som skall bidra med ledamöter, får det förutsättas att regeringen i god tid informerar dessa domstolar om behovet av ytterligare ledamöter.

3 § I Lagrådet kan det tjänstgöra justitieråd och regeringsråd, förutvarande justitieråd och regeringsråd samt andra lagfarna personer. Fler än sammanlagt sex justitieråd och regeringsråd får inte samtidigt tas i anspråk för tjänstgöring i Lagrådet.

Enligt 2 § första stycket nuvarande lagrådslag tjänstgör justitieråd och regeringsråd i Lagrådet, dock högst nio sådana domare. I andra stycket föreskrivs att även annan lagfaren person vid behov kan förordnas att tjänstgöra som lagrådsledamot. I praktiken har huvudsakligen förutvarande justitieråd och regeringsråd förordnats att tjänstgöra i egenskap av sådana lagfarna personer i Lagrådet.

I utredningsförslaget till ändring av 8 kap. 18 § första stycket regeringsformen anges särskilt att det i Lagrådet vid behov skall kunna ingå även förutvarande domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten. En konsekvens av grundlagsändringen måste bli att de pensionerade domstolsledamöterna uttryckligen omnämns i lagrådslagen som en särskild kategori av potentiella lagrådsledamöter vid sidan om aktiva domstolsledamöter och personer som helt saknar anknytning till de högsta domstolarna.

Som tidigare påpekats i den allmänna motiveringen, men även i delbetänkandet (s. 36 f), skall också andra personer än de nu nämnda kunna tjänstgöra i Lagrådet. Fortfarande skall det gälla ett krav på att dessa är lagfarna. De som främst kan komma i fråga är domare i första och andra instans, f.d. JK, f.d. JO, f.d. riksåklagare, advokater och rättsvetenskapsmän. Eftersom principen om de högsta domstolarnas representation i Lagrådet fortfarande skall råda vid utnämningen av lagrådsledamöter, bör det krävas att en annan lagfaren persons deltagande är särskilt motiverat, exempelvis då vederbörande har speciella sakkunskaper på det område som ett ärende avser eller då det visar sig svårt att engagera pensionerade justitieråd och regeringsråd.

Utredningsförslaget innebär att högst sex aktiva domare i de högsta instanserna samtidigt får engageras för lagrådsgranskning, vilket innebär en reducering jämfört med gällande regler. Målsättningen bör trots det vara att Lagrådet vid varje given tidpunkt består av så många aktiva ledamöter som möjligt. Någon bestämd fördelning mellan antalet justitieråd och antalet regeringsråd bör inte föreskrivas; i stället får exempelvis arten av de ärenden som skall underkastas granskning utgöra underlag för sådana bedömningar.

4 § Ordföranden på en avdelning i Högsta domstolen eller Regeringsrätten får inte utses till ledamot i Lagrådet.

Ingen som har fyllt sjuttio år får utses till ledamot i Lagrådet. Inte heller får ett justitieråd eller ett regeringsråd som har fyllt sextio år förordnas att tjänstgöra i Lagrådet utan eget samtycke.

Första stycket och andra stycket andra meningen överensstämmer i sak med 7 § första stycket andra meningen och andra stycket i nuvarande lag. Beträffande den närmare tolkningen hänvisas till prop. 1978/79:195 s. 71.

I andra stycket första meningen föreslås att den som har fyllt 70 år inte får utses till ledamot i Lagrådet. Åldersgränsen tar givetvis sikte på det datum då tjänstgöringen skall inledas. En ledamot som uppnår 70 års ålder under en redan påbörjad tjänstgöringsperiod kan därmed fortsätta sin tjänstgöring till dess förordnandet upphör, exempelvis vid lagradsperiodens slut (se även de undantagsregler som ges i 17 § för slutbehandlingen av påbörjade ärenden). Något *nytt* förordnande kan emellertid inte ges för ledamoten sedan denne fyllt 70 år.

5 § En avdelning skall bestå av tre ledamöter. Om det finns särskilda skäl får en avdelning bestå av fyra ledamöter vid behandlingen av ett visst ärende.

Paragrafen överensstämmer i princip med 3 § första stycket nuvarande lag. Föreskriften om regeringens befogenhet att besluta om antalet ledamöter har dock utmönstrats och ges nu i stället i en separat paragraf (se 8 §).

Särskilda skäl för att låta en avdelning bestå av fyra ledamöter kan vara att ett visst ärende är så omfattande eller komplicerat att det framstår som lämpligt att låta ytterligare en ledamot delta i granskningen.

6 § I varje avdelning skall det ingå både justitieråd och regeringsråd eller förutvarande sådana domare. Minst en ledamot på avdelningen skall vara justitieråd eller regeringsråd.

Mer än en annan lagfaren person än de som anges i första stycket får inte tjänstgöra på en avdelning.

Bestämmelser om avdelningssammansättningen finns i 3 § andra stycket gällande lag.

I likhet med vad som tidigare gällt skall båda de högsta domstolarna vara representerade på varje tjänstgörande lagradsavdelning. Förslaget till ändring av 8 kap. 18 § första stycket innebär emellertid att aktiva

och förutvarande ledamöter i dessa domstolar i praktiken likställs i fråga om lagrådstjänstgöringen. Minst en ledamot på varje avdelning skall dock enligt förevarande paragraf vara aktiv domare. En av de högsta domstolarna kan följaktligen formellt representeras på avdelningen av en eller två pensionerade ledamöter, om det behövs (avsnitt 8.4.3. jämfört med avsnitt 8.4.1).

Utöver de aktiva och förutvarande domstolsledamöterna skall, som ovan nämnts, personer utan bakgrund i Högsta domstolen eller Regeringsrätten kunna tjänstgöra i Lagrådet, dock högst en på varje avdelning. En sådan person skall kunna ingå i samma avdelning som ett förutvarande justitieråd eller regeringsråd, vilket inte är möjligt med gällande bestämmelser. I delbetänkandet (s. 36) anfördes att dessa förändringar sammantaget banar vägen för avdelningssammansättningar med exempelvis ett justitieråd, ett f.d. regeringsråd och en utomstående jurist; med ett f.d. justitieråd och två regeringsråd; med ett justitieråd, ett f.d. justitieråd och ett f.d. regeringsråd.

De nämnda exemplen bör emellertid betraktas som undantagsfall, som föranleds av Lagrådets arbetsbörda eller svårigheterna för Högsta domstolen och Regeringsrätten att förse Lagrådet med ledamöter. Avdelningssammansättningar med representation av aktiva ledamöter från *vardera* domstolen är alltjämt av principiella skäl att föredra.

7 § Regeringen bestämmer med hänsyn till arbetsbördan hur många avdelningar av Lagrådet som skall tjänstgöra och under vilka perioder avdelningarna skall tjänstgöra.

Regeringen får överlåta beslutanderätten åt chefen för Justitiedepartementet inom ramen för ett övergripande beslut enligt första stycket.

Regeringens befogenhet att bestämma antalet avdelningar framgår av 1 § andra stycket i den nuvarande lagen.

Bestämmelsen i första stycket innefattar, liksom tidigare, en befogenhet att dra in avdelning. Samråd bör äga rum med Högsta domstolen, Regeringsrätten och Lagrådet innan regeringen beslutar att en avdelning skall inrättas eller dras in.

Av andra stycket framgår att regeringen kan överlåta rätten att råda över avdelningsantalet åt chefen för Justitiedepartementet inom ramen för ett övergripande beslut, vilket närmare har motiverats i avsnitten 13.2.1 och 13.2.3. I praktiken torde rambeslutet ofta innebära att regeringen för en överblickbar period, dock längst en lagrådsperiod, beslutar att Lagrådet skall bestå av exempelvis högst tre avdelningar och att

chefen för Justitiedepartementet ges rätt att närmare bestämma om avdelningarnas antal utifrån dessa premisser.

8 § Högsta domstolen utser justitieråd och Regeringsrätten regeringsråd att vara ledamöter i Lagrådet. Vid behov utses förutvarande justitieråd eller regeringsråd.

Regeringen bestämmer med beaktande av 3, 5 och 6 §§ och efter samråd med Högsta domstolen och Regeringsrätten hur många ledamöter som vardera domstolen skall utse i Lagrådet. Regeringen bestämmer också, om en avdelning skall bestå av fyra ledamöter vid behandlingen av ett visst ärende.

Regeringen får bemyndiga chefen för Justitiedepartementet att fatta beslut som avses i andra stycket

Högsta domstolen och Regeringsrätten bör i likhet med vad som gäller i dag (5 § nuvarande lag) utse de aktiva domstolsledamöter som skall tjänstgöra i Lagrådet. Av första stycket andra meningen framgår att dessa domstolar även skall förordna förutvarande domare i respektive domstol till lagrådstjänstgöring. Utgångspunkten är emellertid att pensionerade domare skall utses endast "vid behov" (jfr förslaget till ändring i 8 kap. 18 § regeringsformen). Således bör domstolarna sträva efter att låta i vart fall *ett* justitieråd och *ett* regeringsråd stå till förfogande för varje upprättad lagrådsavdelning också när Lagrådet skall bestå av två eller tre avdelningar. Som tidigare nämnts bör möjligheterna att låta endast aktiva ledamöter delta i lagrådsgranskningen vara bättre när bara en avdelning är i tjänst. Om det antal ledamöter som domstolen enligt regeringens beslut skall bidra med (se andra stycket) överstiger det antal som för tillfället kan undvaras för laggranskande uppgifter, bör emellertid domstolen kunna välja att anlita pensionerade ledamöter.

Enligt andra stycket skall regeringen bestämma hur många ledamöter vardera domstolen skall utse för lagrådstjänstgöring, varvid regeringen måste beakta antalet aktiva ledamöter som får tjänstgöra i Lagrådet, avdelningarnas ledamotsantal och sammansättningsreglerna (jfr 4 § nuvarande lag). I beslutet skall regeringen inte göra någon skillnad mellan aktiva och förutvarande ledamöter, eftersom detta blir en uppgift för domstolarna att ta ställning till. Regeringen måste först samråda med Högsta domstolen och Regeringsrätten. Inför sådana beslut som berör fördelningen av antalet ledamöter från vardera domstolen måste exempelvis regeringen under hand höra sig för med domstolarna om hur många ledamöter, inberäknat antalet pensionerade ledamöter, som kan ställas till Lagrådets förfogande. Domstolarna kan själva styra över hur de vill underbygga och bestämma sina ståndpunkter i frågor som

rör antalet domstolsrepresentanter i Lagrådet. Inget hindrar därmed att dylika frågor behandlas i plenum, t.ex. i anslutning till ett preliminärt beslut enligt första stycket (se 11 §). Eftersom någon beslutsfunktion inte överläts på domstolarna enligt andra stycket, torde det dock vara tillräckligt att kontakterna mellan regeringen och domstolarna sköts genom domstolarnas respektive ordförande. Domstolarna kan sammellan komma att tillämpa olika principer för samrådsfunktionerna.

Av andra stycket andra meningen framgår att regeringen också skall bestämma om en avdelning skall bestå av fyra ledamöter vid behandlingen av ett visst ärende, något som påverkar antalet ledamöter som de högsta domstolarna skall förordna, såvida inte regeringen väljer att utse en helt utomstående jurist. Regeringen bestämmer emellertid inte sammansättningen på den avdelning som skall bestå av fyra ledamöter (jfr 10 §). Det får förutsättas att samråd äger rum i första hand med Lagrådets ledamöter men också med Högsta domstolen och Regeringsrätten om det blir aktuellt att låta ett visst ärende handläggas av en avdelning med fyra ledamöter. Initiativet till ledamotsförstärkningen skall även kunna tas av Lagrådet (jfr prop. 1978/79:195 s. 68 f).

I tredje stycket anges slutligen att regeringen skall kunna bemyndiga chefen för Justitiedepartementet att fatta beslut i frågor av ovan berört slag. Det kan förmodas att denne samtidigt förfogar över avdelningarnas antal (jfr 7 § andra stycket), varigenom tidsmässiga vinster kan göras.

9 § (Alt. 1) Andra ledamöter i Lagrådet utses av regeringen bland personer som har förts upp på en lista av /den förslagsnämnd som avses i lagen (0000:00) om utnämning av högre domare/.

(Alt. 2) Andra ledamöter i Lagrådet utses av regeringen efter samråd med Högsta domstolen och Regeringsrätten.

(Alt. 1 och 2) Regeringen får bemyndiga chefen för Justitiedepartementet att förordna en ledamot som avses i denna § och som tidigare har tjänstgjort i Lagrådet.

De helt utomstående ledamöternas utnämning är med gällande regler en angelägenhet som helt vilar på regeringen (5 § andra stycket nuvarande lag).

I den allmänna motiveringen (avsnitt 13.2.2) har anförts att flera alternativ står till buds när det gäller att utse andra lagfarna personer för lagrådstjänstgöring. En gemensam faktor är att regeringen förordnar ledamöterna.

Utredningen har som ett förstahandsalternativ förordnat att en särskild förslagsnämnd anförtros uppdraget att föra upp ett antal kvalifice-

rade jurister som förklarat sig villiga att tjänstgöra i Lagrådet på en särskild lista, dock utan rangordning av kandidaterna. Ett lagförslag har redovisats i betänkandet "Domarutnämningar och domstolsledning. Frågor om utnämning av högre domare och domstolschefens roll" (SOU 2000:99), till vilket kan hänvisas för närmare redogörelser beträffande nämndens sammansättning och ärendenas beredning m.m. Det förslag till lag som lämnats i SOU 2000:99 måste justeras och kompletteras på vissa punkter för att även kunna omfatta uppgiften att bereda ärenden som rör förslag om lagrådsledamöter.

Som tidigare anförts i den allmänna motiveringen lär regeringens val styras av de olika kandidaternas aktuella tillgänglighet för lagråds-tjänstgöring, tidigare erfarenhet av denna uppgift och sakkunskap på de områden som kan komma att beröras under granskningsarbetet. Regeringens ledamotsval skall vara bundet till de namn som lämnas. Listan bör uppta ett tiotal namn. Det kan tilläggas att förteckningen endast torde genomgå små förändringar över tiden, betingade exempelvis av att kandidaterna förklarat att de inte längre kan stå till förfogande för tjänstgöring i Lagrådet eller att de uppnått 70 års ålder.

Om förslaget om den särskilda förslagsnämnden inte leder till lagstiftning, bör uppgiften att föreslå utomstående ledamöter i stället vila på Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet (TFN) på motsvarande villkor som anförts beträffande den särskilda förslagsnämnden för högre domarbefattningar. Kompletteringar till den befintliga förordningen (1988:318) med instruktion för Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet krävs därvid. I denna förordning ges inga närmare regler beträffande nämndens sammansättning. TFN bör emellertid ha en något annorlunda sammansättning än den som för närvarande avger förslag till regeringen i ärenden om anställning som domare eller hyresråd, exempelvis genom att den förstärks med ledamöter som har god förankring och insikt i den akademiska världen. Även ledamöter med insikt i den typ av meriter som är av betydelse för lagstiftningsfrågor bör ges plats i nämnden.

Oavsett vilket av de ovan angivna förslagen som leder till lagstiftning, förutsätts det att både Högsta domstolen och Regeringsrätten är representerade i den nämnd som anförtros uppgiften att lansera utomstående ledamöter för lagrådstjänstgöring.

Även ett alternativ utan någon bundenhet för regeringen till en särskild förslagslista tas upp i lagtextförslaget. Enligt denna variant skall regeringen före utnämningen samråda med Högsta domstolen och Regeringsrätten. Som anförts i den allmänna motiveringen skall samråds-skyldigheten kunna fullgöras i oreglerade former. Ingenting hindrar att frågor om utnämning av utomstående ledamöter tas upp i respektive domstols plenum (jfr kommentaren till 8 § andra stycket). Om en tidi-

gare anlitad person blir aktuell för lagsrådstjänstgöring, torde dock proceduren bli tämligen okomplicerad.

Enligt paragrafens andra stycke, som blir tillämpligt oavsett vilken lösning som väljs beträffande lanseringen av lämpliga kandidater, skall chefen för Justitiedepartementet efter bemyndigande från regeringen kunna förordna en utomstående ledamot som tidigare har tjänstgjort i Lagrådet. Givetvis skall ett sådant utnämmande föregås av överväganden kring ledamotens lämplighet för granskning av den typ av lagstiftningsfrågor som kan bli berörd. Om andra lämpliga ledamöter, utan erfarenhet av lagrådsarbete men med särskilda efterfrågade sakkunskaper, finns att tillgå och anses böra i första hand tillfrågas, kan regeringens deltagande i utnämningförfarandet inte undvaras.

10 § När det skall finnas mer än en avdelning bestämmer Lagrådets ledamöter själva avdelningarnas sammansättning med beaktande av 6 §. Beslutet fattas av de ledamöter som berörs av beslutet.

Enligt 5 § nuvarande lag placerar Högsta domstolen, Regeringsrätten och regeringen ledamöterna på avdelning.

Som angetts i den allmänna motiveringen (avsnitt 13.2.3) skall Lagrådets ledamöter fortsättningsvis kunna konstituera sig själva på avdelningar. Avdelningarna skall följaktligen också kunna skifta ledamöter sinsemellan utan att några ändringar i den totala personaluppsättningen förekommit. Inte i något fall skall ett förordnande vara förenat med placering på viss avdelning. (Däremot skall en ledamot alltjämt kunna förordnas att delta i behandlingen av visst ärende – se 13 §).

Vid ledamotsindelningen måste sammansättningsreglerna i 6 § iaktas. Av denna paragraf framgår att avdelningarna kan ha sinsemellan olika sammansättningar. I praktiken lär inte så många valmöjligheter ges beträffande avdelningssammansättningarna, särskilt inte när Lagrådet tjänstgör på endast två avdelningar; det ankommer naturligtvis på lagrådsledamöterna att så långt det är möjligt eftersträva att en aktiv ledamot från vardera domstolen ingår i varje tjänstgörande enhet.

Den ökade flexibiliteten kan få till följd att det blir enklare att sammankalla en lagrådsavdelning för behandling av brådskande ärenden under sommarmånaderna, då ledamöterna vanligen tar ut sin ledighet. Lagrådet står därutöver bättre rustat att hantera situationer då någon ledamot blir sjuk eller av annat skäl tillfälligt inte kan delta. Med gällande regler måste en ny, tillfällig ledamot utses om ett justitieråd eller ett regeringsråd får förfall, såvida inte ärendets handläggning kan anstå till

dess den frånvarande ledamoten återgått i tjänst. Utredningsförslaget banar vägen för att en ledamot från en annan, mindre arbetstyngd avdelning biträder den avdelning som för tillfället inte är fulltalig i den mån de båda avdelningarnas föredragningar inte kolliderar (se även 16 §). Utöver vad som här anförts kan ett ärendes särskilda beskaffenhet föranleda att en viss sammansättning anses särskilt lämplig.

Ändring i avdelningssammansättningen kan givetvis åstadkommas utan att det organ som utsett ledamoten först ger sitt godkännande. Dessutom kan den ledamot som tillfälligt inträder på avdelningen tillhöra en annan personalkategori än den frånvarande ledamoten så länge reglerna i 6 § inte lägger hinder i vägen för detta.

Beslut om ledamotsindelningen skall fattas av de ledamöter som beslutet avser. Följaktligen måste ledamöter som ännu inte tillträtt sitt förordnande delta i beslutsprocessen. Om alla berörda ledamöter inte lätt kan samlas, kan deltagande genom telefonkonferens vara en tänkbar lösning. Det måste förutsättas att ledamöterna kan komma överens om avdelningsplaceringarna. Som ovan nämnts lär dessutom ofta valmöjligheterna vara begränsade. Om enighet trots allt inte uppnås, får omröstning ske enligt de regler som gäller behandling av ärenden i vilka samtliga ledamöter har att besluta (se 22 §).

11 § Alla justitieråd och regeringsråd bör delta i beslut som enligt denna lag fattas av Högsta domstolen eller Regeringsrätten, om de inte är befriade från skyldighet att tjänstgöra eller har annat giltigt skäl att inte delta i beslutet.

Enligt 17 § nuvarande lag bör alla justitieråd eller regeringsråd som inte är befriade från tjänstgöringsskyldighet delta i handläggningen av ärende som enligt lagrådslagen ankommer på Högsta domstolen eller Regeringsrätten, om laga hinder inte möter.

I förslaget anges att de aktiva domstolsledamöterna bör delta i de beslut som det ankommer på Högsta domstolen och Regeringsrätten att fatta. Att det beträffande vissa av de föreslagna bestämmelserna förutsätts att samråd sker mellan regeringen och de högsta domstolarna innebär således inte ett krav på att samtliga ledamöter engageras i handläggningen (jfr vad som anförts vid 8 och 9 §§).

12 § Lagrådets verksamhet delas in i perioder om ett år räknade från trettondedagshelgens slut (lagrådsperioder).

Av den allmänna motiveringen (avsnitt 9.3) framgår att lagrådsperioden fortfarande fyller en funktion som ett riktmärke för Lagrådets

verksamhet och för tjänstgöringstiden, inte minst för att utväxlingen av ledamöter därmed underlättas. Enligt förslaget bör den emellertid förkortas till ett år, jämfört med nuvarande två år. Perioden skall inledas veckan efter trettondedagshelgens slut, vilket närmare utvecklats i avsnitt 10.3. Den uttryckliga kopplingen till Högsta domstolens arbets-sessioner släpps därmed (jfr 6 § gällande lag).

13 § En ledamot av Lagrådet utses att tjänstgöra för viss tid eller för behandlingen av ett visst ärende.

Förordnande för viss tid skall avse en lagradsperiod eller en del av en lagradsperiod. Det krävs särskilda skäl för att ett justitieråd eller ett regeringsråd från början av en lagradsperiod skall förordnas för kortare tid än lagradsperioden.

Första stycket uttrycker vad som har gällt redan med nuvarande lagstiftning, nämligen att en lagradsledamot kan tjänstgöra såväl under viss tid som i behandlingen av ett visst ärende (jfr 6 § nuvarande lag och prop. 1978/79:195 s. 70).

Enligt andra stycket skall ett tidsbegränsat förordnande kunna avse en hel lagradsperiod eller del av en lagradsperiod. För lagradsledamöter som saknar tjänstgöringsplikt, dvs. pensionerade domare och helt utomstående ledamöter, innebär detta att deras egna önskemål i stor utsträckning får betydelse för förordnandets längd, inte minst för att det kan vara svårt för en sådan person att binda sig för en längre tid.

Även justitieråd och regeringsråd kan ha särskilda önskemål om tjänstgöringstidens längd, varför också dessa kategorier skall kunna ges ett kortare förordnande än vad lagradsperioden antyder. Ett sådant korttidsförordnande kan även betingas av domstolens behov av aktiva ledamöter. Justitierådets och regeringsrådets förordnanden behöver följaktligen fortsättningsvis inte vara direkt knutna till regeringens beslut om avdelningsantalet. – Givetvis skall en ledamot även fortsättningsvis kunna erhålla ett förordnande som innebär att vederbörande ersätter en kollega under den tid som denne har förfall (se 16 §).

Lagradsperioden bör dock, som tidigare angetts, av praktiska skäl även framöver betraktas som ett riktmärke för tjänstgöringsperioden. Om inget annat bestäms när en ledamot förordnas, skall vederbörande utses för en sådan period. De aktiva domstolsledamöternas önskemål om tjänstgöringsperioden måste dessutom vägas mot behovet av kontinuitet i lagradsarbetet. Därför bör det krävas särskilda skäl för att ett justitieråd eller ett regeringsråd som påbörjar sin tjänstgöring vid en lagradsperiods inledning skall få ett kortare förordnande än ett år. Dit hör självfallet att tjänstgöringsperioden för en avdelning redan från

årets början har begränsats. Vad som annars utgör särskilda skäl får framgå av Högsta domstolens och Regeringsrättens framtida hantering av dylika frågor men lär i varje enskilt fall vara beroende av bl.a. den berörda domstolens arbetssituation och personalresurser.

14 § En ledamot som har tjänstgjort i Lagrådet under en lagradsperiod får efter samtycke förordnas att tjänstgöra under följande lagradsperiod. Högsta domstolen och Regeringsrätten skall dock beakta intresset av att justitieråd och regeringsråd återgår till dömande verksamhet.

I 7 § nuvarande lag begränsas möjligheterna att låta justitieråden och regeringsråden tjänstgöra i Lagrådet under flera på varandra följande lagradsperioder. Motsvarande begränsningar saknas beträffande andra ledamotskategorier.

Som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 9.3) föreslås att de formella spärrarna för tjänstgöringstidens längd helt avskaffas. En ledamot skall – sedan förordnandet löpt ut – omedelbart kunna förordnas för en ny lagradsperiod under förutsättning att ledamoten samtycker till detta.

I första hand är inhämtande av en ledamots samtycke givetvis av betydelse beträffande de ledamöter som har en skyldighet att tjänstgöra i Lagrådet, dvs. justitieråd och regeringsråd. Samtycke skall formellt ges även om ledamoten endast tjänstgjort under en del av en lagradsperiod innan han kan utses att tjänstgöra på nytt. Det får emellertid förutsättas att möjligheten att avböja förnyad tjänstgöring endast kommer att utnyttjas om ledamoten tjänstgjort under en hel eller i vart fall en väsentlig del av den närmast föregående lagradsperioden.

Det kan även tänkas att en ledamot uttrycker önskemål om att tjänstgöra även under kommande lagradsperioder. Ett förordnande skall emellertid aldrig kunna sträcka sig över längre tid än en lagradsperiod.

Konsekvensen av förslaget kan bli att en ledamot tjänstgör under flera lagradsperioder i följd. Högsta domstolen och Regeringsrätten har emellertid ett särskilt ansvar för att deras aktiva ledamöter inte under alltför lång tid ägnar sig åt annat än dömande verksamhet, varför det i paragrafen särskilt uttrycks att dessa domstolar skall göra de överväganden som situationen kräver.

Betydelsen av att alternera mellan dömande och laggranskande verksamhet gör sig inte gällande beträffande andra ledamöter än de aktiva justitieråden och regeringsråden. Hänsyn bör emellertid tas till de olägenheter som kan uppstå om en ledamot tjänstgör i Lagrådet under

mycket lång tid. I vart fall 70-årsgränsen kommer att utgöra en naturlig slutpunkt för längre sammanhängande förordnanden.

15 § Ett förordnande att tjänstgöra som ledamot i Lagrådet kan hävas med ledamotens samtycke. Tjänstgöringen kan avbrytas även därför att en avdelning dras in eller det annars finns särskilda skäl.

Paragrafen innebär att det organ som utsett en ledamot också skall kunna häva ledamotens förordnande, förutsatt att denne har samtyckt till det. Uttryckliga bestämmelser härom saknas i nuvarande lag (jfr dock prop. 1978/79:185 s. 70).

Huvudregeln måste vara att en ledamot som utsetts att tjänstgöra i Lagrådet under viss tid eller för visst ärende också skall fullgöra det uppdrag som lämnats honom – någon annan utgångspunkt kan inte vara förenlig med Lagrådets självständiga ställning i lagstiftningsarbetet. Därför bör ledamotens samtycke inhämtas innan dennes förordnande hävs.

Samtycke kan emellertid inte krävas i sådana situationer i vilka det finns objektiva grunder för att häva förordnandet, exempelvis då en avdelning dras in i förtid. Att några av ledamöterna då blir överflödiga måste föranleda att det antal ledamöter som motsvarar den indragna avdelningen nödgas avbryta tjänstgöringen, dock inte nödvändigtvis de ledamöter som tillsatts i samband med att den senast upprättade avdelningen trädde i tjänst. Av domstolarnas befogenhet att välja mellan att utse aktiva och förutvarande ledamöter följer även att dessa kan häva förordnandet antingen för en aktiv eller en förutvarande ledamot, om regeringens beslut innebär att domstolen skall bidra med färre ledamöter än tidigare (jfr 8 § andra stycket).

16 § Vid behov utses enligt de grunder som anges i 8 och 9 §§ ersättare för en ledamot i Lagrådet.

Paragrafen motsvarar 13 § första stycket nuvarande lag.

Frågan om ersättare har behandlats i avsnitt 13.2.3. Till skillnad mot nuvarande bestämmelser omfattar paragrafen samtliga ledamotskategorier, dvs. även förutvarande domare i de högsta domstolarna och helt utomstående jurister som tjänstgör i Lagrådet. Av naturliga skäl är det organ som utsett ledamoten också ansvarigt för att ersättare utses. Om det visar sig uppstå svårigheter att med kort varsel förordna en ny ledamot av samma slag som den som skall ersättas, kan regeringen (eller,

efter bemyndigande, chefen för Justitiedepartementet) behöva ändra sitt beslut om hur många ledamöter vardera domstolen skall bidra med (jfr 8 § andra stycket).

Ersättare kan behöva förordnas om en ledamot avslutar sin tjänstgöring i enlighet med vad som förutsatts i ett (korttids)förordnande men även om ett förordnande hävs i förtid. Vidare kan det bli nödvändigt att utse en ersättare om en ledamot drabbas av sjukdom eller har annat förfall. Om någon avgår från sin befattning som justitieråd eller regeringsråd, förfaller givetvis förordnandet. Domstolen kan då förordna ledamoten på nytt, såsom förutvarande justitieråd eller regeringsråd, varvid paragrafen inte blir tillämplig.

Ersättare skall, som ovan framhållits, endast utses om det finns ett behov. Det kan givetvis även vid förfall för en ledamot förekomma situationer då någon ny ledamot inte behöver utses, eftersom den "ordinarie" ledamoten förväntas återgå till tjänstgöringen inom kort. Förutsatt att behandlingen av ärendet kan vila, skall någon ny ledamot inte behöva engageras. Som nämnts i anslutning till 10 § kan dessutom i vissa fall en ledamot från någon annan avdelning tillfälligt tjänstgöra i den frånvarande ledamotens ställe. När en ledamot på en avdelning med fyra ledamöter får förfall, behöver ersättare inte utses om regeringen upphäver sitt beslut om att avdelningen skall bestå av fyra ledamöter.

I praktiskt hänseende kan nämnas att ett ärende ofta är av den karaktären att det kan delas upp i flera fristående avsnitt, exempelvis när ett granskningsärende omfattar flera lagförslag. Om ärendet kan delas upp på detta sätt, torde ledamöterna kunna svara för de avsnitt de deltagit i (jfr prop. 1978/79:195 s. 73).

17 § Om behandlingen av ett ärende inte har slutförts när lagradsperioden går ut, skall de ledamöter som har börjat granska ärendet tjänstgöra på avdelningen till dess ärendet har behandlats slutligt i stället för dem som har utsetts för den nya perioden.

Om en ledamot i annat fall skall avsluta sin tjänstgöring på en avdelning i Lagrådet, kan avdelningen bestämma att ledamoten skall fortsätta till dess ett påbörjat ärende som ledamoten har varit med om att granska har behandlats slutligt.

Första stycket motsvarar 12 § i den nuvarande lagen.

Andra stycket har sin motsvarighet i 13 § andra stycket av den gällande lagradslagen och omfattar bl.a. sådana fall i vilka en ledamot har tjänstgjort på avdelningen under förfall för annan. Till skillnad mot den gällande paragrafen inbegriper bestämmelsen i andra stycket också andra ledamöter än justitieråd och regeringsråd (jfr prop. 1978/79:195 s. 73). Stadgandet omfattar även den situation som uppstår då ett ärende inte har avslutats när en korttidsförordnad ledamots förordnande är till ända eller när ett förordnande hävs. I dessa situationer skall således avdelningen kunna bestämma att ledamoten skall fortsätta sin tjänstgöring till dess ärendet har blivit slutligt handlagt.

Mot bakgrund av att lagradsledamöterna enligt förslagets 10 § skall ges rätten att själva bestämma sin avdelningsplacering bör det tilläggas att de ledamöter som med stöd av denna paragraf fortsätter sin lagrads-tjänstgöring sedan deras förordnande löpt ut inte kan bli tillgängliga för eventuella omDispositioner av avdelningarna, föranledda exempelvis av någon annan ledamots tillfälliga frånvaro; ”förlängningen” av förordnandet avser bara det ärende som har påbörjats men inte har blivit slutligt handlagt före lagrads- eller tjänstgöringsperiodens utgång.

18 § Lagrådets avdelningar är alla lika behöriga att behandla ärendena.

Ärendena fördelas mellan avdelningarna på det sätt som Lagrådets ledamöter bestämmer.

Paragrafen överensstämmer med 8 § nuvarande lagradslag.

19 § Ordförande på en lagrådsavdelning är det justitieråd eller regeringsråd som först har utnämnts till ett sådant ämbete.

När Lagrådets ledamöter sammanträder samfällt, skall det äldsta justitierådet eller regeringsrådet föra ordet.

Paragrafen överensstämmer i sak med 9 § första stycket första meningen och 9 § andra stycket nuvarande lagrådslag. Andra stycket har avfattats med tanke på att Lagrådets ledamöter kan sammanträda innan de har konstituerat sig på avdelningar.

20 § Regeringskansliet skall ställa en tjänsteman till Lagrådets förfogande för att föredra ett ärende som har beretts i kansliet och för att på annat lämpligt sätt biträda Lagrådet vid behandlingen av ärendet. När Lagrådet behandlar ett lagförslag som har väckts i riksdagen, skall det utskott som har begärt Lagrådets yttrande ställa föredragande till förfogande.

Förevarande paragraf överensstämmer i sak med 10 § första stycket i den nu gällande lagen.

Det kan förekomma situationer då yttrande inte inhämtas av regeringen över ett visst lagförslag men förslaget sedermera tillställs Lagrådet genom ett riksdagsutskott. Eftersom ärendet har beretts i Regeringskansliet, skall det departement i vilket förslaget har utarbetats svara för att en föredragande biträder Lagrådet. Att ärendet i ett sådant fall har remitterats av annat organ än regeringen föranleder således inte något avsteg från huvudregeln (jfr prop. 1978/79:195 s. 72).

21 § En lagrådsavdelning kan förordna en person med särskilda fackkunskaper att som sakkunnig biträda avdelningen vid behandlingen av ett visst ärende.

Bestämmelsen motsvaras i den nuvarande lagrådslagen av 10 § andra stycket.

Som anförts i avsnitt 13.2.2 innebär förslaget endast den ändringen jämfört med gällande rätt att befogenheten att anlita en person med särskilda fackkunskaper flyttas från regeringen till den lagrådsavdelning som berörs. Ersättningen till den sakkunnige får bestämmas av värdmyndigheten.

22 § Om skiljaktiga meningar förekommer vid behandlingen av ett ärende, skall omröstning ske i den mån det behövs.

Vid omröstning gäller den mening som omfattas av flest ledamöter eller, om flera meningar har fått lika många röster, den mening som biträds av det äldsta justitierådet eller regeringsrådet bland dem som har röstat för någon av dessa meningar.

Paragrafen motsvarar 11 § i nuvarande lag. I förslaget anges dock att det skall vara *den äldste domstolsrepresentantens* röst som skall fälla avgörandet om flera meningar har företrätts av lika många ledamöter medan den gällande paragrafen endast hänvisar till att *den äldstes* röst skall vara utslagsgivande. Datumet för ledamotens utnämning till tjänsten som justitieråd eller regeringsråd skall vara vägledande, jfr 19 § första stycket.

Paragrafen är, liksom tidigare, tillämplig både vid en lagrådsavdelnings granskning av ett författningsförslag och vid de tillfällen då Lagrådets samtliga ledamöter skall fatta beslut (jfr prop. 1978/79:195 s. 72). Med utredningens förslag kommer omröstningsreglerna att gälla när avdelningarnas sammansättning bestäms av de ledamöter som omfattas av ett sådant beslut (10 §).

23 § Vid tillämpning av 19 och 22 §§ skall med justitieråd och regeringsråd jämföras förutvarande justitieråd och regeringsråd.

Enligt 9 § första stycket andra meningen nuvarande lagrådslag jämföras förutvarande justitieråd och regeringsråd med aktiva sådana domare när en avdelningsordförande skall utses. I den föreslagna paragrafen hänvisas uttryckligen till att principen även skall gälla vid omröstningsförfaranden.

24 § Justitieråd och regeringsråd som tjänstgör i Lagrådet skall delta i behandlingen i Högsta domstolen eller Regeringsrätten av mål eller ärenden som de har tagit befattning med vid handläggning för slutligt avgörande. Detsamma gäller behandlingen av mål eller ärenden som skall avgöras av Högsta domstolen eller Regeringsrätten i dess helhet, om det inte möter starka hinder med hänsyn till arbetsbördan i Lagrådet.

Bestämmelsen motsvarar i sak 14 § i den gällande lagrådslagen. Det obligatoriska deltagandet i mål som skall avgöras av domstolen i plenum har emellertid luckrats upp. Ändringen medför att en avvägning måste göras mellan närvaroplikten i domstol och behovet av att leda-

moten tjänstgör i Lagrådet. Om arbetsbördan i Lagrådet är särskilt påtaglig, bör ledamoten inte ha någon skyldighet att delta i den dömande verksamheten. Orsaken till detta är av naturliga skäl att bortfall av en ledamot från lagrådsavdelning kan innebära att övriga ledamöter på avdelningen i princip blir sysslolösa och att föredragningsdagar inte kan utnyttjas. Särskilt om plenimålet är av stor omfattning kan det i vissa fall vara svårt att förena de båda uppgifterna (jfr Rune Lavin, Lagrådet och den offentliga rätten 1999–2001, 2001, s. 19 f).

25 § Regeringen kan meddela Lagrådet att det inte har att vänta något ärende under viss tid. Regeringen får bemyndiga chefen för Justitiedepartementet att lämna ett sådant meddelande. Justitieråd och regeringsråd som är ledamöter i Lagrådet skall under den angivna tiden tjänstgöra i den domstol som de tillhör, om inte annat orsakas av ett brådskande ärende i Lagrådet.

Även i annat fall får justitieråd och regeringsråd i Lagrådet tjänstgöra i sin domstol, om det kan ske utan olägenhet för Lagrådets verksamhet. Beslut om detta fattas av Lagrådets ledamöter.

I 16 § nuvarande lag ges bestämmelser som motsvarar dem som angetts i förslaget.

Enligt ordalagen är första stycket tillämpligt både om en eller flera avdelningar är i tjänst, men i praktiken tar bestämmelsen, liksom den nu gällande, sikte på situationer då endast en lagrådsavdelning är i tjänst. Om Lagrådet tjänstgör på två eller tre avdelningar när ärendetillströmningen minskar, bör regeringen i första hand använda sig av möjligheten som ges i 7 § att tills vidare dra in avdelningar.

Som anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 13.2.4) skall regeringen kunna delegera till chefen för Justitiedepartementet att meddela Lagrådet att ärende inte förväntas under viss tid. Hänsyn skall tas till att de tjänstgörande lagrådsledamöterna kan behöva utnyttja perioder av stiltje i laggranskningsarbetet till att förbereda sig inför kommande föredragningar.

Andra stycket skall även fortsättningsvis kunna tillämpas oavsett om Lagrådet tjänstgör på en eller flera avdelningar och bör komma till bruk även om bristen på arbetsuppgifter endast är tillfällig. I likhet med vad som tidigare gällt bör detta bli en fråga för samfällda Lagrådet att ta ställning till. Vid beslutsfattandet måste beaktas att något av justitieråden eller regeringsråden på den för tillfället mindre arbetsbelastade avdelningen kan tänkas vara väl lämpad att delta i behandlingen av ett kommande ärende, varför det kan framstå som befogat att låta denne vara fortsatt tillgänglig för en särskild avdelningssammansättning.

För att personalresurserna skall utnyttjas på bästa sätt bör Regeringskansliet, som framhållits i avsnitt 12.3, fästa Lagrådets uppmärksamhet vid att ärendetillströmningen under någon tid kan minska till en sådan nivå att en bedömning enligt andra stycket blir aktuell. Även om någon sådan information inte ges, måste Lagrådet så snart det är befogat självständigt ta initiativ till att inhämta det underlag som krävs för att pröva om de aktiva domarna kan återbördas till den dömande verksamheten.

26 § Lagrådets ledamöter beslutar om ledighet för ledamöterna enligt de grunder som gäller för justitieråden och regeringsråden i domstolarna. Det skall beaktas att brådskande lagstiftningsärenden inte fördröjs.

En ledamot som inte har förordnats för en hel lagradsperiod får vara ledig enligt vad Lagrådets ledamöter bestämmer.

Ledigheten för lagradsledamöterna regleras för närvarande i 15 § lagradslagen. Enligt denna paragraf är ledamot av Lagrådet berättigad till tre månaders ledighet om året på tid som Lagrådets ledamöter bestämmer. En ledamot som påbörjat sin tjänstgöring under pågående lagradsperiod eller som förordnats att delta i behandlingen av visst ärende erhåller ledighet enligt vad Lagrådets ledamöter bestämmer, dock ej mer än tre månader.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 11.5) har slagits fast att ett riktmärke bör vara att samma ordning skall gälla för lagradsledamöterna som för justitieråden och regeringsråden när dessa tjänstgör i domstol. En redogörelse för hur dessa ledamöters ledighet för närvarande regleras och gestaltar sig har lämnats i avsnitt 11.4. I praktiken innebär detta att arbetet för en lagradsledamot som förordnats för en hel lagradsperiod skall fortgå minst 40 veckor på ett år. Lagradsledamöterna skall erhålla semester och därutöver sådan ledighet som möjliggörs sedan tjänstgöringskravet uppfyllts. Arbetsituationen styr följaktligen i viss mån längden av den totala ledigheten. Det kan förväntas att lagradsledamöterna även i fortsättningen kommer att förlägga större delen av ledigheten till sommarmånaderna, då för övrigt antalet lagradsremisser som kommer in för granskning erfarenhetsmässigt är lågt.

Utgångspunkten är dock att granskningsarbetet skall kunna utföras under alla tidpunkter av året, varför ett tillräckligt antal ledamöter alltid måste kunna sammankallas för att behandla brådskande lagstiftningsärenden. Som nämnts i anslutning till 10 § kan lagradsledamöterna själva bestämma vilka ledamöter som med kort varsel måste avbryta sin ledighet för att inställa sig för tjänstgöring. Bedömningen av om ett

laggranskningsärende kräver omedelbar behandling måste naturligtvis göras av Regeringskansliet, varför det får förutsättas att kontakterna mellan Lagrådet och Regeringskansliet upprätthålls även under perioder som traditionellt ägnas åt ledighet. Det ankommer i övrigt på Regeringskansliet att tillföra Lagrådet ett sådant planeringsunderlag att lagrådsledamöterna kan överblicka och fördela inkommande ärenden i god tid före stundande ledighet.

I likhet med vad som gällt tidigare skall en ledamot som tjänstgör under annan tid än en hel lagrådsperiod åtnjuta ledighet enligt vad Lagrådets ledamöter bestämmer. Arbetsbördan kan innebära att somliga inte kan erhålla ledighet under den tid de är förordnade att tjänstgöra i Lagrådet. De justitieråd och regeringsråd som drabbas härav lär emellertid kompenseras av den domstol de tillhör sedan de återgått till den dömande verksamheten (jfr prop. 1978/79:195 s. 74).

27 § Högsta domstolen eller Regeringsrätten skall vara administrativ värdmyndighet för Lagrådet. Regeringen bestämmer vilken av domstolarna som skall vara värdmyndighet.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande lagstiftning.

För närvarande är, såsom angetts i avsnitt 14.1, Högsta domstolen värdmyndighet för Lagrådet; någon ändring därvidlag åsyftas inte med bestämmelsen. I stället är syftet att i lag anknyta Lagrådet till värdmyndigheten, varvid det bör ankomma på regeringen att fördela ansvaret, förslagsvis i en instruktion eller i regleringsbrev. Någon annan fördelning av arbetsuppgifterna än vad som förekommer för närvarande nödvändiggörs inte av förslaget.

Angående stöd till Lagrådet i form av en revisionssekreterare och en regeringsrättssekreterare hänvisas till avsnitt 14.2 i den allmänna motiveringen.

1. Denna lag träder i kraft den 7 januari 2003, då lagen (1979:368) om Lagrådet skall upphöra att gälla.

2. Den lagrådsperiod som inleddes vid början av Högsta domstolens höstsession år 2001 upphör den 6 januari 2003.

3. Bestämmelserna i 2–11 §§ i den nya lagen tillämpas redan före ikraftträdandet när det gäller beslut som avses i de paragraferna och som gäller den lagrådsperiod som inleds vid ikraftträdandet.

Ikraftträdandet av den föreslagna ändringen av 8 kap. 18 § regeringsformen, på vilken lagförslaget bygger, har angetts till den 1 janu-

ari år 2003. Den nya lagrådslagen föreslås därför träda i kraft i anslutning till detta datum. Detta innebär att den lagrådsperiod som inleddes vid början av Högsta domstolens höstsession år 2001 förkortas jämfört med vad som förutsattes vid lagrådsperiodens inledande.

Om behandlingen av ett ärende inte har avslutats vid lagrådsperiodens utgång den 6 januari 2003, skall de ledamöter som har deltagit i behandlingen tjänstgöra på den lagrådsavdelning där de placerats till dess ärendet har blivit slutligt handlagt. Detta får anses gälla utan uttrycklig föreskrift.

Litteratur om Lagrådet

Utredningen redovisar nedan viss nyare litteratur som berör Lagrådet, dess uppgifter och ställning. Förteckningen gör inte anspråk på att vara fullständig. Därtill hänför sig litteraturen i många fall till frågor som inte har varit föremål för utredningens ställningstaganden. – Listan över betänkanden och riksdagstryck från senare år kan tjäna som vägledning för vidare studier av Lagrådet och dess verksamhet.

Böcker och artiklar

Algotsson, Karl-Göran, *Medborgarrätten och regeringsformen. Debatten om grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen under 1970-talet*, 1987, s. 256 ff.

Algotsson, Karl-Göran, *Lagrådet, rättsstaten och demokratin under 1900-talet*, 1993.

Algotsson, Karl-Göran, *Lagrådet, rättsstaten och demokratin i Politik och Juridik. Grundlagen inför 2000-talet*, 1999, s. 37–57.

Algotsson, Karl-Göran, *Sveriges författning efter EU-anslutningen*, 2000, s. 236 ff.

Bengtsson, Bertil, *Om lagrådsgranskningens gränser i FT 1984* s. 188–212.

Bengtsson, Bertil, *Lagrådet och domstolarna i Politik och Juridik. Grundlagen inför 2000-talet*, 1999, s. 59–67.

Holmberg, Erik – Stjernquist, Nils, *Grundlagarna*, 1980, s. 302 ff.

Holmberg, Erik – Stjernquist, Nils, *Vår författning*, 12 uppl. 2000, s. 144 ff.

Lavin, Rune, *Lagrådet och den offentliga rätten 1999–2001*, 2001.

Nergelius, Joakim, *Konstitutionellt rättighetsskydd. Svensk rätt i ett komparativt perspektiv*, 1996, särskilt s. 34 ff, s. 619 ff och s. 714 ff.

Nergelius, Joakim, *Domstolarna, grundlagen och rättighetsskyddet – några reflektioner kring de senaste årens debatt och praxis i SvJT 1997* s. 426–457, särskilt s. 447 ff.

Nergelius, Joakim, *Problemet lagrådet – oberoende granskningsinstans eller regeringens förlängda arm?* i SvJT 1997 s. 562–572.

Nergelius, Joakim, *Fler frågetecken kring Lagrådets roll i SvJT 1998* s. 257–271.

Om lagrådsgranskning. Forskardag anordnad av Juridiska fakulteten i Lund (utgiven av Rune Lavin), 1987.

Kjell Å Modéer: *Granskning eller prövning? – Högsta domstolen som normbildare. Några rättshistoriska synpunkter*, s. 13–31.

Nils Stjernquist, *Lagrådet i det konstitutionella reformarbetet*, s. 32–54.

Gustaf Petrén, *Lagrådets verksamhet*, s. 55–61.

Bertil Bengtsson, *Lagrådets makt över lagstiftningen*, s. 62–69.

Debatt: Lagrådet – en rättssäkerhetens bastion eller en politisk tummelplats, eller vad? (inlägg av Stig Brink, Bertil Fiskesjö, Anders Knutsson, Håkan Strömberg, Erik Nyman, Agne Gustafsson, Bengt Wieslander, Bo Westerhult och Jöran Mueller), s. 71–109.

Petrén, Gustaf, *Lagrådsintryck* i SvJT 1980 s. 129–139.

Petrén, Gustaf – Ragnemalm, Hans, *Sveriges grundlag*, 1980, s. 204 ff.

Schultz, Fredrik, *Om lagrådet som rättssäkerhetsgaranti*, 1984.

Sterzel, Fredrik, *Lagrådet och engångsskatten* i *Om våra rättigheter III*. Antologi utgiven av Rättsfonden, 1987, s. 111–127.

Strömberg, Håkan, *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, 3 uppl. 1999, s. 201 ff.

Warnling-Nerep, Wiweka, "Lex Barsebäck": *Kan vi lita på lagstiftaren och på lagrådet?* i JT 1997–98 s. 286–297.

Vängby, Staffan, *Lagrådet, grundlagarna, Europakonventionen och EG-rätten* i *Festskrift till Ulf K. Nordenson*, 1999, s. 449–462.

Betänkanden och riksdagstryck

Prop. 1964:40, KU 1964:19 och 1965:19, rskr. 1965:162 (Lagrådet bereds tillfälle att vid behov arbeta på två avdelningar. Möjligheter införs att ersätta ett av justitieråden på avdelning med annan lagfaren, skicklig och oväldig person.)

Prop. 1965:27, 1LU 16, rskr. 157 (Ny lagrådslag.)

Prop. 1968:15, 1LU 14, rskr. 78 (Inrättande av en tredje avdelning möjliggörs.)

Prop. 1970:24, KU 20, prot. I:11 och II:11, KU 1971:6, rskr. 10 (Lagrådsgranskningen görs fakultativ.)

Ny regeringsform. Ny riksdagsordning. SOU 1972:15 och 1972:16.

Prop. 1973:90, KU 1973:26 och 1974:8, rskr. 1974:19 (Ny regeringsform och ny riksdagsordning. Riksdagsutskott tillåts inhämta yttrande från Lagrådet.)

Prop. 1974:35, KU 1974:21, rskr. 1974:160 (Följdlagstiftning till den nya regeringsformen.)

Lagrådets ställning och uppgifter. Ds Ju 1977:10. (Ingår även i SOU 1978:34.)

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

Prop. 1978/79:195, KU 39, rskr. 359, KU 1979/80:1, rskr. 2 (Föreskrift i regeringsformen om att lagrådsyttranden bör inhämtas över lagförslag på vissa angivna områden. Inriktningen av lagrådsgranskningen preciseras. Ny lagrådslag.)

Prop. 1995/96:116, 1995/96:JuU16, rskr. 1995/96:173 (Uttalanden om Lagrådets arbetsförhållanden.)

Kommittédirektiv



Översyn av de administrativa reglerna om
Lagrådets verksamhet

**Dir.
2000:88**

Beslut vid regeringssammanträde den 30 november 2000

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall se över de administrativa reglerna om Lagrådets verksamhet och lämna förslag till de författningsändringar som behövs. Utredaren skall undersöka

- om lagrådsperioden bör förkortas från två till ett år,
- hur lagrådsperioden bäst skall förläggas,
- hur ledigheten för ledamöter av Lagrådet skall regleras,
- om det finns behov av att skapa uttryckliga förutsättningar för att få ärendegranskade av Lagrådet året om,
- om den förändrade dimensioneringen av de högsta domstolarna och de ändrade reglerna om domförhet där skall avspeglade sig i ändrade regler om antal avdelningar och ledamöter i Lagrådet,
- vilka som skall kunna vara ledamöter i Lagrådet och hur många perioder i följd ledamöterna skall kunna arbeta där,
- om mer än en ledamot som inte är justitie- eller regeringsråd skall kunna tjänstgöra samtidigt på samma avdelning,
- om justitie- och regeringsråd skall ges utökade möjligheter att arbeta i sina domstolar under pågående lagrådsperiod,
- vad som skall gälla vid förhinder för ledamöter i Lagrådet,
- om administrationen av Lagrådet och dess verksamhet kan skötas effektivare.

I samtliga fall skall utredaren dels ta ställning till vilket behov av förändringar som finns, dels lämna förslag till de eventuella författningsändringar som krävs. Om utredaren väljer att föreslå förändringar i den befintliga lagen (1979:368) om Lagrådet, skall lagen också ses över språkligt och redaktionellt.

Inledning

Lagrådsgranskningen är en viktig del av lagstiftningsarbetet och tilldrar sig stort intresse både juridiskt och politiskt. Flera av de frågor som är förbundna med Lagrådets ställning som sådan, med området för lagrådsgranskningen och med ledamöternas konkreta arbetsförhållanden aktualiseras därför återkommande såväl i den juridiska som i den allmänpolitiska debatten.

Lagen (1979:368) om Lagrådet har i oförändrat skick gett de administrativa och organisatoriska ramarna för Lagrådets verksamhet under de senaste tjugo åren. Under denna tid har flera olika typer av förändringar inträtt som direkt eller indirekt påverkat förutsättningarna för Lagrådets arbete. Bland annat har omkringliggande regelverk förändrats. Reglerna om Högsta domstolens och Regeringsrättens sammansättning liksom reglerna om domförheten vid dessa domstolar har t.ex. genomgått betydande förändringar. Vidare kan en viss ökning av Lagrådets arbetsbörda urskiljas över den senaste tioårsperioden. Under 1990 remitterades 62 lagstiftningsärenden till Lagrådet. Under 1998 var motsvarande siffra 107, vilket delvis kan förklaras av att det året var valår, något som brukar medföra toppar i lagstiftningsarbetet. Också inför den svenska anslutningen till EU var antalet remisser till Lagrådet högt, 105 lagförslag remitterades under 1994. Ett annat mått på Lagrådets arbetsbörda är hur många veckor per år som avdelningar av Lagrådet har tjänstgjort. Någon sådan undersökning har inte genomförts, men det allmänna intrycket är ändå att Lagrådets arbetsbörda - även ur ett sådant perspektiv - har ökat. Det ökande internationella samarbetet - och medlemskapet i EU i synnerhet - har också medfört nya tekniskt komplicerade frågor där regeringen behöver inhämta Lagrådets ställningstaganden. Det har därför sammanfattningsvis, såväl med hänsyn till rättsutvecklingen som till förändringarna i samhället i övrigt, blivit dags för en översyn av de administrativa regler som styr Lagrådet och dess verksamhet.

Kort om några av de regler som styr Lagrådets verksamhet

Reglerna om Lagrådet och dess verksamhet finns dels i 8 kap. 18 § regeringsformen, dels i lagen (1979:368) om Lagrådet. I regeringsformen föreskrivs att det skall finnas ett lagråd för att avge yttrande över lagförslag och att domare från Högsta domstolen och Regeringsrätten skall ingå i Lagrådet. Yttrande från Lagrådet inhämtas av regeringen eller också av ett riksdagsutskott enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen. I regeringsformen anges vidare vilka lagförslag som bör granskas av Lagrådet och vad granskningen skall avse. Slutligen sägs

att närmare bestämmelser om Lagrådets tjänstgöring och sammansättning meddelas i lag.

Lagen (1979:368) om Lagrådet reglerar samtliga administrativa och organisatoriska frågor som rör Lagrådet och dess verksamhet. Lagen, som styr Lagrådets konkreta arbetsförhållanden, är förhållandevis detaljerad och ger inte utrymme för andra lösningar än de angivna. De grundläggande reglerna är följande. Om ingenting annat anges, gäller paragrafhänvisningarna lagen om Lagrådet.

Det är regeringen som med hänsyn till den väntade arbetsbördan bestämmer hur många avdelningar av Lagrådet som skall tjänstgöra under en lagradsperiod, (1 §). En lagradsperiod löper över två år med början från och med Högsta domstolens höstsession år med udda slutsiffra, (6 §). Det grundbeslut som fattas av regeringen kan sedan ändras och kompletteras på olika sätt under den löpande lagradsperioden, till exempel med beslut om extra avdelning inför arbetstoppar. I Lagrådet tjänstgör justitieråd och regeringsråd, vid behov kan även annan person tjänstgöra, (2 §). Det är regeringen som bestämmer hur många justitie- och regeringsråd som skall tjänstgöra och hur dessa skall fördelas på avdelningarna, (4 §). Domstolarna själva beslutar sedan vilka domare som skall tjänstgöra i Lagrådet. Andra ledamöter än justitieråd eller regeringsråd utses av regeringen som också bestämmer på vilken avdelning vederbörande skall arbeta, (5 §).

Reformbehov och uppdrag

Lagrådets konkreta arbetsförhållanden styrs av lagen (1979:368) om Lagrådet. Regleringen är detaljerad och lämnar inte något utrymme för alternativa lösningar. Nedan följer en genomgång av de centrala bestämmelser i lagen som utredaren skall se över. De hänvisningar till lagtext som görs avser lagen om Lagrådet, om inte något annat anges.

Lagradsperiodens längd

Huvudregeln är i dag att lagradsperioden är två år. Det innebär bl.a. att Lagrådet besätts och ledamöter utses för en period av två år. Perioden löper från Högsta domstolens höstsession under år med udda slutsiffra, (6 §). Innevarande lagradsperiod löper ut under 2001, då också nästa period inträder. Utredaren skall undersöka om mandatperioden bör förkortas till ett år. Skulle det vara lättare för Högsta domstolen och Regeringsrätten att avstå från sina domare ett år i taget? Skulle det vara lättare för en ledamot som inte är ordinarie domare att binda upp sig för ett år än för två? Skulle en kortare lagradsperiod kunna medföra fördelar också i andra avseenden, exempelvis beträffande de betänkligheter

som den som fyllt sextio år kan ha mot att åta sig ett tvåårigt ledamotskap, (jämför 7 § andra stycket)?

Lagrådsperiodens förläggning

När det gäller lagrådsperiodens förläggning skall utredaren undersöka om det finns anledning att låta perioden löpa på annat sätt än från Högsta domstolens första höstsession. Budgetåret löper numera kalenderårsvis. Skulle det vara fördelaktigt om också lagrådsperioden löpte kalenderårsvis? Kan alternativt vårsessionen vara lämplig att utgå ifrån? Utredaren skall i detta sammanhang kartlägga och beakta sambandet mellan riksdagens arbetsperioder och så kallade stoppdagar och Lagrådets arbete. Med stoppdag avses den dag en proposition senast skall vara lämnad till riksdagen för att vara färdigbehandlad vid en viss tidpunkt.

Ledighet och åretruntgranskning

En ledamot av Lagrådet har rätt till tre månaders ledighet om året på tid som Lagrådet bestämmer, (15 §). Detta har i praktiken inneburit ett längre sommaruppehåll, vanligtvis cirka två månader och alltså något längre än en vanlig semesterperiod. Dessa förhållanden har ifrågasatts, bl.a. i motioner till riksdagen. Det kan nämnas att konstitutionsutskottet (KU) senast i sitt av riksdagen godkända betänkande Frågor om styrelseskick och demokrati, (bet. 1999/2000:KU2), behandlat en motion av Jan Bergqvist (s), (mot. 1998/99:K229), med yrkande att reglerna för Lagrådets arbete ändras så att viktiga reformer inte riskerar att förseñas. KU säger i betänkandet att lagstiftningsprocessen inte får göras beroende av bestämmelserna om Lagrådets ledighet, men framhåller att Lagrådet med beaktande av detta bestämmer hur det skall organisera sitt arbete. Något behov av att ändra bestämmelserna om ledigheten finns därför inte enligt KU.

Även om riksdagen inte har riktat någon kritik mot bestämmelserna om ledigheten och även om man i viss mån kan hävda att det i praktiken redan finns en beredskap för åretruntgranskning, ingår det i utredarens uppdrag att undersöka om bestämmelserna om Lagrådets ledighet bör regleras på ett annat sätt än som sker för närvarande. Här skall utredaren bl.a. jämföra med förhållandena för domarna i de högsta domstolarna och ta ställning till om bestämmelserna om antalet arbetsveckor per år bör regleras på ett likartat sätt när det gäller ledamöterna i Lagrådet. Utredaren skall också ta ställning till i vilken mån det finns anledning att utreda frågan om det finns något behov av att skapa uttalade förutsättningar för att få ett ärende granskat av Lagrådet året om.

Avdelningarnas antal och sammansättning

Lagrådet skall bestå av minst en och högst fyra avdelningar och regeringen bestämmer med hänsyn till Lagrådets arbetsbörda om det skall bestå av mer än en avdelning, (1 §). Den bestämmelsen innefattar också rätt för regeringen att vid behov dra in en avdelning (prop. 1978/79:195 s. 74). I Lagrådet tjänstgör justitieråd och regeringsråd, 8 kap. 18 § regeringsformen och 2 § lagen (1979:368) om Lagrådet. Fler än sammanlagt nio justitie- och regeringsråd får inte samtidigt tas i anspråk för tjänstgöring i Lagrådet. Vid behov kan även annan lagfaren person förordnas att tjänstgöra. I praktiken har i första hand pensionerade justitie- och regeringsråd kommit i fråga för ett sådant förordnande.

Normalt arbetar Lagrådet på två avdelningar. På våren och hösten brukar en tredje avdelning kallas in under de mest arbetstyngda veckorna. Att en fjärde avdelning tillsätts är ovanligt. Eftersom flertalet av Lagrådets ledamöter hämtas från Högsta domstolen och Regeringsrätten reduceras de båda domstolarnas arbetskapacitet genom varje lagrådsavdelning som tillkallas. Regeln att fler än fyra avdelningar inte får inrättas syftar till att garantera den dömande verksamheten.

En lagrådsavdelning består av tre ledamöter. Om det finns särskilda skäl får regeringen bestämma att en avdelning skall bestå av fyra ledamöter vid behandling av ett visst ärende, (3 §). Att detta förekommer är mycket ovanligt. På en avdelning skall både justitie- och regeringsråd tjänstgöra, jämför 8 kap. 18 § regeringsformen. Nuvarande regler ger därför i normalfallet inte utrymme för att fler än en ledamot som inte är domare i Högsta domstolen eller Regeringsrätten tjänstgör samtidigt på en avdelning.

Ändrad dimensionering av Högsta domstolen och Regeringsrätten

Lagrådets verksamhet påverkas även av reglerna om Högsta domstolens och Regeringsrättens sammansättning och av domförhetsreglerna för dessa domstolar. Högsta domstolen består av sexton justitieråd eller det högre antal som behövs, i augusti 2000 arton justitieråd, 3 kap. 4 § rättegångsbalken. Regeringsrätten består av fjorton regeringsråd eller det högre antal som behövs, i augusti 2000 sjutton regeringsråd, 3 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. När Lagrådet inrättades 1909 och övertog Högsta domstolens laggranskningsuppgift ökades antalet justitieråd i Högsta domstolen till tjugofyra. Samma år inrättades Regeringsrätten, som övertog de förvaltningsärenden som tidigare avgjorts av Högsta domstolen. Vid tillkomsten av 1979 års lagrådsdag skulle Högsta domstolen utgöras av tjugotvå justitieråd eller det högre antal som av särskilda skäl behövdes. Minimiantalet regeringsråd i Regeringsrätten skulle vid samma tidpunkt vara arton. Minimiantalet

justitieråd och regeringsråd har därefter genom lagändringar minskats ytterligare 1994 (prop. 1993/94:190, bet. 1993/94:JuU30, rskr. 1993/94:377) och 1996 (prop. 1995/96:116, bet. 1995/96:JuU16, rskr. 1995/96:173). Den senaste ändringen 1996 genomfördes på initiativ från Högsta domstolen och Regeringsrätten. Då utformades nuvarande regler.

Det har varit möjligt att minska antalet domare i våra högsta domstolar även om måltillströmningen inte har minskat. Detta får tillskrivas bl.a. ändringen av domförhetsreglerna, kanske främst möjligheterna till enmansprövning i vissa ärenden. De gällande domförhetsreglerna hänför sig huvudsakligen till reformer från 1981 (prop. 1980/81:154, bet. 1981/82:JuU10, rskr. 1981/82:44), 1989 (prop. 1988/89:78, bet. 1988/89:JuU20, rskr. 1988/89:260) och senast 1996 (prop. 1995/96:116, bet. 1995/96:JuU16, rskr. 1995:173). De två första reformerna syftade huvudsakligen till att öka utrymmet för en avdelning att avgöra vissa frågor med en, två eller tre ledamöter. Detta gällde frågor som typiskt sett var av enklare beskaffenhet. Vid 1996 års ändringar, då minimiantalet justitieråd minskades från tjugo till sexton, utökades ytterligare det antal frågor där Högsta domstolen kan avgöra frågor med en ledamot.

Lagrådets dimensionering och sammansättning

Utredaren skall undersöka om den förändrade dimensioneringen av de högsta domstolarna och de ändrade reglerna om domförhet där på något sätt bör avspeglade sig i ändrade regler om Lagrådets antal avdelningar och sammansättning. Det är naturligtvis viktigt att - som framhölls vid 1996 års ändringar av antalet ledamöter i Högsta domstolen och Regeringsrätten - på bästa sätt hushålla med dessa domstolars resurser så att inte fler domare tas i anspråk för arbete i Lagrådet än vad som oundgängligen krävs med hänsyn till lagstiftningsarbetet (prop. 1995/96:116 s. 13). Utredaren skall i denna del ta ställning till följande frågor.

- Hur många justitieråd och regeringsråd skall totalt och samtidigt få tas i anspråk för tjänstgöring i Lagrådet? Bör man gå ned från maximiantalet nio till förslagsvis sex råd? Utredaren skall undersöka om det efter den förändrade dimensioneringen av de högsta instanserna är möjligt eller lämpligt att ta nio justitie- och regeringsråd i anspråk för samtidigt arbete i Lagrådet. Den här frågeställningen hänger samman med hur många avdelningar som Lagrådet maximalt skall kunna arbeta i och om det även i fortsättningen skall

vara en bred bas av aktiva domare i de högsta instanserna som tjänstgör i Lagrådet.

- Hur många ledamöter skall arbeta i ett lagråd? Även om nuvarande modell med tre ledamöter fungerar väl och tre personer utgör en bra diskussionsgrupp kan det finnas skäl att dröja vid den frågan. Finns det anledning att frångå nuvarande huvudregel om tre ledamöter, generellt eller i vissa fall, och bör möjligheterna att förordna en fjärde ledamot finnas kvar?
- Bör fler ledamöter som inte är justitieråd eller regeringsråd kunna tjänstgöra på samma avdelning? Bör exempelvis två av tre ledamöter kunna vara pensionerade justitie- eller regeringsråd? Här måste reglerna om Lagrådets sammansättning i 8 kap. 18 § regeringsformen beaktas. Om fler ledamöter som inte är ordinarie domare skall kunna arbeta på samma avdelning, hur bör i så fall dessa ledamöter utses?
- Vilka skall kunna tjänstgöra i Lagrådet? Utredaren skall ta ställning till om reglerna bör ändras i syfte att göra det lättare att utse ledamöter som inte är eller har varit domare i de högsta domstolarna, t.ex. framstående rättsvetenskapsmän. Stommen i Lagrådet utgörs av aktiva justitie- och regeringsråd. Anknytningen till de högsta dömande instanserna tillförsäkrar kvalitet och neutralitet. En värdefull tillgång utgör de pensionerade justitie- och regeringsråd som ställer upp för ledamotskap under längre eller kortare perioder. Även om det i praktiken är svårt för en rättsvetenskapsman att frigöra sig någon längre tid skulle det förmodligen vara av stort värde för det framtida lagstiftningsarbetet med deltagande från en rättsvetenskapsman när större remisser - t.ex. en ny balk - granskas av Lagrådet.
- Hur många lagrådsperioder i följd skall ledamöterna i Lagrådet maximalt kunna arbeta där? Ett justitieråd eller regeringsråd kan inte utan särskilda skäl arbeta under längre tid i följd i Lagrådet än en hel lagrådsperiod, (7 §). Det måste sedan gå ytterligare en lagrådsperiod innan vederbörande på nytt kan förordnas att tjänstgöra i Lagrådet. Någon motsvarande bestämmelse för de ledamöter som inte är justitieråd eller regeringsråd finns inte. Utredaren skall ta ställning till om några ändringar av bestämmelsen är motiverade på grund av andra föreslagna ändringar eller för att åstadkomma en likformig reglering när det gäller samtliga ledamöter i Lagrådet.

Ökade möjligheter för justitieråd och regeringsråd i Lagrådet att tjänstgöra i sina domstolar under en pågående lagradsperiod?

Bestämmelsen att regeringen med hänsyn till Lagrådets arbetsbörda bestämmer om det skall bestå av mer än en avdelning, (1 §), innebär också att regeringen har rätt att vid behov dra in en avdelning. Om det kan förutses att en avdelning, utöver den som alltid måste finnas, kommer att sakna arbete för en längre tid, bör regeringen dra in avdelningen tills vidare (prop. 1978/79:195 s. 74). Av 16 § första stycket framgår vidare att regeringen kan meddela Lagrådet att det inte har att vänta något ärende under en viss tid. I så fall skall de justitieråd och regeringsråd som då är i tjänst i Lagrådet tjänstgöra i sin domstol under den tiden, om inte annat föranleds av brådskande ärende. I motiven anges att första stycket i 16 § tar sikte på det fall att det bara finns en avdelning. Avsikten är alltså att göra tjänstgöring möjlig i de egna domstolarna även om det bara är en avdelning av Lagrådet i tjänst. I 16 § modifieras alltså i viss mån 1 § i lagen. I 16 § andra stycket anges att justitieråd och regeringsråd även i annat fall kan tjänstgöra i den domstol de tillhör om Lagrådets ledamöter finner att det kan ske utan olägenhet för Lagrådets verksamhet. Det är kollektivet av Lagrådets ledamöter som avgör om den förutsättningen är uppfylld. Bestämmelsen i andra stycket är tillämplig oavsett om Lagrådet består av en eller flera avdelningar. Andra stycket tillkom under remissbehandlingen och hade förordats av Högsta domstolen. Bestämmelsen är avsedd för det fallet att det mera tillfälligt inte finns arbete i Lagrådet för en avdelning och det med hänsyn till arbetsbelastningen i Högsta domstolen och Regeringsrätten är önskvärt att avdelningens ledamöter tjänstgör i domstolarna (prop. 1978/79:195 s. 75).

Stora ansträngningar görs för att åstadkomma ett tillförlitligt underlag för planeringen av Lagrådets granskningsarbete så att tillgången till laggranskning skall motsvara det behov som finns i Regeringskansliet vid varje givet tillfälle. Även om tillgången i stort sett motsvarar efterfrågan kan det i perioder av snabba växlingar i lagstiftningsarbetet uppkomma obalans. Det behövs därför både tydliga och flexibla regler som i olika situationer ger utrymme för Lagrådets ledamöter att för kortare eller längre tid tjänstgöra i sina domstolar. Här borde de reformerade domförhållningsreglerna i Högsta domstolen och Regeringsrätten - inte minst möjligheterna till enmansprövning i ett stort antal ärenden - gjort det möjligt att på tillfällig basis i domstolarna bättre utnyttja arbetskapaciteten hos justitieråd och regeringsråd som tjänstgör i Lagrådet. Utredaren skall i denna del ge förslag till författningstext som bättre återspeglar kopplingen till de faktiska behoven i domstolarna,

samtidigt som utgångspunkten naturligtvis måste vara Lagrådets för-
måga att fullgöra sin uppgift.

Förhinder

I 13 § lagen om Lagrådet finns en bestämmelse om vad som gäller vid förhinder för ett justitieråd eller ett regeringsråd som arbetar i Lagrådet. Bestämmelsen gäller enbart ledamöter som domstolarna utsett. Om ett justitieråd eller ett regeringsråd som är ledamot av Lagrådet avgår från sitt domarämbete eller får förhinder, utser vid behov den domstol som förordnat honom eller henne något annat råd att tjänstgöra i Lagrådet. En avdelning av Lagrådet kan också bestämma att den som tjänstgjort som ersättare skall fortsätta sin tjänstgöring till dess att ett ärende som han eller hon deltagit i är avslutat. För den som har utsetts av regeringen att vara ledamot av Lagrådet saknas reglering när det gäller förhinder. Några uttryckliga bestämmelser ansågs inte behövliga vid tillkomsten av 1979 års lag, (prop. 1978/79:195 s. 73).

Det är inte ovanligt att de domare i de högsta instanserna som arbetar i Lagrådet medverkar i olika typer av utredningar. De måste då kunna ta ledigt från sitt arbete i Lagrådet för att delta i sammanträden m.m. Naturligtvis förekommer även andra anledningar till frånvaro, t.ex. sjukdom. Ersättare för en ledamot som mera tillfälligt är frånvarande har sällan förordnats. Detta har visserligen sett över en längre period inte vållat några egentliga störningar i lagstiftningsarbetet men det skulle trots detta kanske vara av värde för Lagrådets verksamhet om en ersättare utan större besvär och med ganska kort varsel kunde gå in vid tillfälliga förhinder. En möjlig lösning kan vara att en ersättare utses samtidigt som de ordinarie ledamöterna. Utredaren skall i denna del inventera reformbehovet och föreslå en eventuell reglering av dessa frågor.

Det har också på senare tid blivit vanligare att en ledamot som regeringen förordnat arbetar i Lagrådet under en hel lagrådsperiod eller under en längre del av perioden. Det har därför uppkommit ett behov av att med kort varsel och för en kortare tid kunna förordna ersättare också för en ledamot som inte är justitie- eller regeringsråd. Utredaren skall också i denna del inventera reformbehovet och föreslå en eventuell reglering av frågorna.

Effektivare administration av Lagrådet?

Det är regeringen som fattar de flesta av de administrativa beslut som behövs för Lagrådets verksamhet. Regeringen bedömer med hänsyn till de uppgifter som sammanställs i Regeringskansliet arbetsläget inför varje lagrådsperiod och tar ställning till hur många avdelningar som

behöver vara i tjänst. Det är också regeringen som fattar beslut när Lagrådet skall arbeta med en extra avdelning eller om en avdelning skall dras in, liksom det är regeringen som förordnar de ledamöter som inte är ordinarie justitie- eller regeringsråd och bestämmer anställningsvillkoren för dessa.

Den administrativa ordningen att regeringen fattar dessa förvaltningsbeslut är funktionell och ändamålsenlig på många sätt. Eftersom det är regeringen som beslutar vilka lagförslag som skall granskas av Lagrådet har regeringen tillgång till det underlag som krävs. I perioder av hastiga växlingar i lagstiftningsarbetet kan ordningen emellertid också innebära nackdelar. Systemet kräver lång framförhållning när det gäller lagstiftningsarbete, något som i praktiken inte alltid är möjligt att åstadkomma. Beslutsfattandet inom regeringen är vidare kollektivt; regeringsärendena avgörs vid regeringsammansåttningsmöten efter beredningsarbete i Regeringskansliet. Beslutsprocessen inom Regeringskansliet har en inbyggd tröghet som i förening med de svårigheter som är förknippade med tidsplaneringen av lagstiftningsarbetet periodvis kan resultera i att tillgången på laggranskning inte motsvarar behovet. Detta får återverkningar både på lagstiftningsarbetet och på arbetssituationen i de högsta domstolarna. Utredaren skall därför undersöka om och hur man kan anpassa beslutsordningen när det gäller den administrativa regleringen av Lagrådets verksamhet till den periodvis oregelbundna takten i lagstiftningsarbetet. I den här delen av uppdraget skall utredaren föreslå ett eller flera möjliga alternativ, jämföra för- och nackdelar med nuvarande förhållanden och rangordna förslagen.

Övriga frågor

Om utredaren väljer att föreslå ändringar i den befintliga lagen (1979:368) om Lagrådet, skall också lagens övriga paragrafer ses över språkligt och redaktionellt även om några ändringar i sak inte föreslås.

Arbetsmetoder och redovisning av uppdraget

Utredaren skall informera ordförandena i Högsta domstolen och Regeringsrätten och ge dem tillfälle att föra fram synpunkter vid arbetets början och vid behov under utredningen. Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 2001.

(Justitiedepartementet)

Bilaga

Lagrådets ställning och uppgifter; en återblick

Lagrådets ställning

Lagrådsgranskningen har sina rötter i den rådgivning åt konungen som sköttes av riksrådet i lagstiftningsfrågor. I 1772 års regeringsform föreskrevs att konungen skulle inhämta riksrådets mening när han tog ställning till ett lagförslag. Systemet tycks alltså i första hand ha tillkommit för att begränsa utrymmet för konungens personliga maktutövning. År 1789 upplöstes riksrådet. Samtidigt inrättades Högsta domstolen som ersättning för justitierevisionen, som varit en särskild avdelning av riksrådet med uppgift att utöva konungens högsta rättsskipning. Någon motsvarighet till bestämmelsen i 1772 års regeringsform föreskrevs inte, men fram till 1809 fick ändå Högsta domstolen i viss utsträckning yttra sig i lagstiftningsärenden.

I 1809 års regeringsform fick den rådgivande verksamheten i lagstiftningsärenden fasta former igen. Högsta domstolen skulle yttra sig över förslag till civil- och kriminallag och kyrkolag och fick samtidigt en mer fristående ställning i förhållande till konungen. Laggranskningen sköttes fram till 1860 i plenum och svälde med tiden ut till en betydande del av domstolens arbetsuppgifter, samtidigt som antalet mål blev allt större. Vid början av 1900-talet hade laggranskningsarbetet blivit så omfattande att röster höjdes för att den högsta dömande instansen skulle befrias från den verksamheten. När Regeringsrätten inrättades 1909 flyttades laggranskningen till det samtidigt inrättade Lagrådet, som sattes samman av ledamöter från Högsta domstolen och Regeringsrätten. Med parlamentarismens införande följde en överflyttning av konungens maktbefogenheter till statsrådets ledamöter. Därmed hade också förutsättningarna för laggranskningen ändrats.

Lagrådets uppgifter

Mellan 1809 och 1971 var regeringen skyldig att inhämta Lagrådets yttrande bl.a. över förslag till allmän civillag, kriminallag och kyrkolag. Genom en grundlagsändring vid 1970-talets början avskaffades den obligatoriska granskningen. Lagrådsgranskningen gjordes fakultativ, regeringen kunde fritt bestämma när den ville inhämta Lagrådets yttrande. Lagrådets funktion har alltid varit rådgivande. Under de första årtiondena efter 1809 års regeringsform framträdde inom Högsta domstolen uppfattningen att laggranskningen var begränsad till de i egentlig

mening juridiska frågorna. Men särskilt under 1860- och 1870-talet finns också talrika exempel på yttranden med starkt politisk prägel.

Inriktningen av Lagrådets granskningsverksamhet var inte författningsreglerad. Vid skilda tillfällen gjordes uttalanden från statsmakterna om vilken inriktning granskningen borde ha. Inför grundlagsändringen 1970-71 konstaterade departementschefen i propositionen att synen på Lagrådets granskningsuppgift successivt hade förändrats och att laggranskningen nu kommit att uppfattas som ett remissförfarande för att få fram juridiskt fullgoda lagstiftningsprodukter. Han nämnde sådana föremål för granskningen som teknisk metod, om reglerna stod i överensstämmelse med varandra och med rättsordningen i övrigt samt eventuella tillämpningssvårigheter (prop. 1970:24 s. 35). Inga särskilda bestämmelser om laggranskningens inriktning föreslogs emellertid bli införda i grundlagen vid det tillfället.

Det skulle dröja till 1979 innan regler om granskningens inriktning fördes in i grundlagen, i 8 kap. 18 § tredje stycket regeringsformen. Granskningen skall alltså avse hur regeringens förslag förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt, hur förslagen förhåller sig till varandra och till rättssäkerhetens krav, om de är ändamålsenliga och vilka problem som kan tänkas uppstå vid tillämpningen. Det var på Rättsskyddsutredningens förslag som en uttrycklig grundlagsregel infördes om inriktningen av Lagrådets granskning (Förstärkt skydd för fri- och rättigheter, SOU 1978:34). I den allmänna motiveringen i propositionen underströk föredragande departementschef särskilt vikten av att Lagrådet skulle iaktta den största återhållsamhet när det gäller sakfrågor av politisk natur och menade att det inte vore förenligt med Lagrådets ställning i vårt konstitutionella system att det redovisade andra synpunkter än sådana som var av juridisk-teknisk art (prop. 1978/79:195 s. 48).

Som bestämmelsen slutligen utformades bör alltså regeringen i vissa närmare angivna lagstiftningsärenden inhämta Lagrådets yttrande. Om regeringen väljer att inte göra det i dessa ärenden så måste den tala om för riksdagen varför ett remissförfarande till Lagrådet bedömts kunna undvaras. Detta sker genom en redovisning av dessa skäl i propositionen till riksdagen. Det är dock riksdagen som i sista hand beslutar om Lagrådets yttrande skall inhämtas i ett lagstiftningsärende genom att riksdagsutskotten getts möjlighet att inhämta ett sådant yttrande, (jämför 4 kap. 10 § andra stycket riksdagsordningen). Denna möjlighet infördes vid 1974 års grundlagsändringar. Det är viktigt att påpeka att uppräkningsregleringen i 8 kap. 18 § regeringsformen inte är uttömmande. Det står regeringen fritt att också i andra ärenden begära Lagrådets yttrande.

Frekvensundersökning

Under utredningsarbetet har en undersökning av Lagrådets verksamhet åren 1990–2000 genomförts. Lagrådet har under denna period förelagts att yttra sig över 1 000 ärenden, dvs. i snitt 91 ärenden per år. Materialet till undersökningen har hämtats från Lagrådets dagböcker. Redovisningen tar sikte på de datum då det remitterade materialet har inregistrerats i Lagrådet.

Antalet inkomna ärenden 1990–2001

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Median
Jan.	7	11	4	7	3	4	3	8	7	3	4	1	4
Feb.	6	18	9	15	17	11	13	24	24	17	16	17	16,5
Mars	6	18	13	11	21	23	6	3	12	8	11	9	11
April	5	5	5	7	6	5	8	13	11	11	10	7	7
Maj	10	6	8	8	10	8	10	11	11	10	13	9	10
Juni	1	3	5	2	4	5	7	6	7	4	3	6	4,5
Juli	1	–	–	3	–	3	–	1	1	–	1	2	1
Aug.	1	2	1	1	–	–	11	4	–	1	3	1	1
Sept.	8	4	14	12	17	13	9	9	11	6	11	10	10,5
Okt.	6	6	28	16	10	22	4	4	9	8	9		9
Nov.	8	2	4	9	9	5	–	5	10	5	5		5
Dec.	3	8	4	6	5	4	3	9	4	16	5		5
Summa	62	83	95	97	102	103	74	97	107	89	91		95

Under den angivna perioden förekom tre riksdagsval (1991, 1994 och 1998). Den 1 januari 1995 blev Sverige medlem i Europeiska unionen (EU).

Under perioden 1 januari–15 oktober 2001 inkom 66 granskningsärenden till Lagrådet.

Lagrådet består normalt av två avdelningar. En undersökning har gjorts av hur många dagar som avdelningsantalet har avvikit härifrån under åren 1990–2000 (enligt regeringens beslut härom). Sammanställningen nedan tar inte särskild hänsyn helgdagar samt tid då lagrådsledighet har utnyttjats. Inte heller kan det av föreliggande material utläsas i vilken utsträckning justitieråden och regeringsråden i Lagrådet med stöd av 16 § nuvarande lag har tjänstgjort i den domstol de tillhör. – Det förtjänar att påpekas att när Lagrådets fjärde avdelning har

tjänstgjort, så har givetvis ett förordnande även funnits för tredje avdelningen.

Tjänstgörande avdelningar 1990–2000, annan tjänstgöring än två avdelningar

	Endast en avdelning i tjänst	En tredje avdelning i tjänst	En fjärde avdelning i tjänst
1990		365 dagar	30 dagar
1991		181 dagar	56 dagar
1992		61 dagar	22 dagar
1993		103 dagar	22 dagar
1994		101 dagar	23 dagar
1995	98 dagar	24 dagar	
1996	84 dagar	27 dagar	12 dagar
1997	3 dagar	68 dagar	12 dagar
1998		47 dagar	
1999		56 dagar	
2000		19 dagar	
Totalt	<i>185 dagar</i>	<i>1 052 dagar</i>	<i>177 dagar</i>

Lagrådet har under år 2001 huvudsakligen bestått av två avdelningar. Enligt regeringsbeslut skulle Lagrådet dock under perioderna 13–23 september och 8–31 oktober (sammanlagt 35 dagar) bestå av endast en avdelning innehållande ett justitieråd, ett regeringsråd och ett f.d. justitieråd.

Lag (1979:368) om Lagrådet

1 § Lagrådet består av högst fyra avdelningar.

Regeringen bestämmer med hänsyn till arbetsbördan i lagrådet om det skall bestå av mer än en avdelning.

2 § I lagrådet tjänstgör justitieråd och regeringsråd. Flera än sammanlagt nio justitieråd och regeringsråd får inte samtidigt tagas i anspråk för tjänstgöring i lagrådet.

Vid behov kan även annan lagfaren person förordnas att tjänstgöra som ledamot av lagrådet.

3 § Avdelning består av tre ledamöter. Om särskilda skäl föreligger, får regeringen bestämma att avdelning skall bestå av fyra ledamöter vid behandlingen av visst ärende.

I avdelning skall ingå såväl justitieråd som regeringsråd. Mer än en sådan ledamot som avses i 2 § andra stycket får inte tjänstgöra på avdelning.

4 § Regeringen bestämmer med beaktande av 2 och 3 §§ hur många justitieråd och regeringsråd, som skall tjänstgöra i lagrådet, och hur sådana ledamöter skall fördelas på avdelningar.

5 § Högsta domstolen utser de justitieråd och regeringsrätten de regeringsråd, som skall vara ledamöter av lagrådet, och bestämmer vilken avdelning de skall tillhöra.

Annan lagfaren person som skall vara ledamot av lagrådet förordnas av regeringen, som också bestämmer vilken avdelning sådan ledamot skall tillhöra.

6 § Om inte annat föranleds av regeringens beslut om avdelnings tjänstgöring eller sammansättning, utses ledamöter av lagrådet för en period av två år räknat från början av högsta domstolens höstsession under år med udda slutsiffra (lagrådsperiod). Om annan tjänstgörings-tid i visst fall föreskrivs i 13 §.

7 § Justitieråd eller regeringsråd, som har tjänstgjort i lagrådet minst ett år under en lagradsperiod, får efter periodens utgång inte utan särskilda skäl utses att på nytt tjänstgöra i lagrådet förrän nästa lagradsperiod har utgått. Ordförande på avdelning i högsta domstolen eller regeringsrätten får inte utses till ledamot av lagrådet.

Justitieråd eller regeringsråd, som har uppnått sextio års ålder, får inte utan eget samtycke utses att tjänstgöra i lagrådet.

8 § Lagrådets avdelningar är lika behöriga att behandla ärenden som ankommer på lagrådet.

Ärendena fördelas mellan avdelningarna på det sätt lagrådets ledamöter bestämmer.

9 § Ordförande på avdelning i lagrådet är det justitieråd eller regeringsråd som först har utnämnts till sådant ämbete. Med justitieråd och regeringsråd jämföras härvid förutvarande justitieråd och regeringsråd.

När lagrådets ledamöter sammanträder samfällt, förs ordet av den äldste ordföranden på avdelning.

10 § När lagrådet behandlar ärende som har beretts i regeringskansliet, skall tjänsteman i kansliet biträda med föredragning och på annat lämpligt sätt. Vid behandlingen av lagförslag som har väckts inom riksdagen skall det utskott som har begärt lagrådets yttrande ställa föredragande till förfogande.

Vid behandlingen av visst ärende kan som sakkunnig anlitas person med särskilda fackkunskaper. Sådan sakkunnig förordnas av regeringen på avdelnings begäran.

11 § Förekommer skiljaktiga meningar vid behandlingen av ärende, skall omröstning ske i den utsträckning som finnes påkallad.

Vid omröstning gäller den mening som omfattas av flest ledamöter eller, om flera meningar har fått lika många röster, den mening som biträds av den äldste bland dem som har röstat för någon av dessa meningar.

12 § Har behandlingen av ärende inte avslutats vid lagradsperiods utgång skall, till dess ärendet har blivit slutligt handlagt, de ledamöter som har deltagit i behandlingen tjänstgöra på avdelningen i stället för dem som har utsetts för den nya perioden.

13 § Avgår justitieråd eller regeringsråd, som är ledamot av lagrådet, från sitt domarämbete eller får han förfall, utser vid behov den domstol

som har förordnat honom annat justitieråd eller regeringsråd att tjänstgöra i hans ställe i lagrådet.

Avdelning kan bestämma att den som har tjänstgjort på avdelningen under förfall för annan skall fortsätta att tjänstgöra i dennes ställe efter förfallets upphörande, till dess ärende i vars handläggning han har deltagit har blivit slutligt handlagt.

14 § Justitieråd eller regeringsråd som tjänstgör i lagrådet skall delta i behandlingen i högsta domstolen eller regeringsrätten av mål eller ärende, med vilket han förut har tagit befattning vid handläggning för slutligt avgörande, samt i behandlingen av mål eller ärende, som skall avgöras av högsta domstolen eller regeringsrätten i dess helhet.

15 § Ledamot av lagrådet är berättigad till tre månaders ledighet om året på tid som lagrådets ledamöter bestämmer.

Ledamot vilkens tjänstgöring har inletts under pågående lagrådsperiod erhåller ledighet enligt vad lagrådets ledamöter bestämmer. Ledigheten får inte överstiga tre månader om året.

Andra stycket skall tillämpas också på ledamot, som är förordnad att delta i behandlingen av visst ärende.

16 § Har regeringen meddelat lagrådet att det inte har att vänta något ärende under viss tid, skall justitieråd och regeringsråd, som är i tjänst i lagrådet, under nämnda tid tjänstgöra i den domstol som de tillhör, såvida inte annat föranleds av brådskande ärende.

Även i annat fall kan justitieråd och regeringsråd, som är i tjänst i lagrådet, tjänstgöra i den domstol som de tillhör, om lagrådets ledamöter finner att det kan ske utan olägenhet för lagrådets verksamhet.

17 § Om laga hinder inte möter, bör alla justitieråd eller regeringsråd som inte är befriade från tjänstgöringsskyldighet delta i handläggningen av ärende som enligt denna lag ankommer på högsta domstolen eller regeringsrätten.