LAGRÅDSGRANSKNINGEN I REFORMERNAS TID*

*av Maria Nääv***

Jur. dr i allmän rättslära och postdoktor vid Juridiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

Artikeln undersöker hur lagstiftaren förhåller sig till Lagrådets yttranden i fri- och rättighetshänseende i samtliga propositioner som behandlats i Justitieutskottet mellan den 1 januari 2024 och den 20 januari 2026 där Lagrådet riktat sådan kritik. Genom kvalitativ textanalys av åtta propositioner och de tillhörande lagrådsyttrandena analyseras både Lagrådets argumentationsmönster och regeringens svar i ljuset av svensk konstitutionell kontext. Studien visar att regeringen regelmässigt beaktar Lagrådets lagtekniska och redaktionella synpunkter men endast i mycket begränsad utsträckning följer dess invändningar avseende fri- och rättigheter. Särskilt på integritetsområdet återkommer ett tydligt mönster: regeringen motiverar avsteg från Lagrådets kritik med hänvisning till det allvarliga samhällsläget, behovet av brottsbekämpning och reformernas påstådda nödvändighet. Artikeln visar också att Lagrådet i flera fall efterfrågar bättre underlag för proportionalitetsbedömningar och uttrycker svårigheter att överblicka den samlade effekten av den fragmenterade reformtakten. På denna grund utvecklas en taxonomisk modell över idealtypiska argument i samspelet mellan Lagrådet och lagstiftaren, vilken synliggör en förskjutning i den konstitutionella praktiken i det samtida Tidölandskapet.

1. En fallundersökning av lagstiftarens svar på Lagrådsyttranden då fri- och rättighetsaspekter i föreslagen lagstiftning påtalats av Lagrådet

Under den senaste åren har det svenska utredningsinstitutet rönt uppmärksamhet även utanför de kretsar som kanske vanligtvis intresserar sig för det. Detta beror i stor utsträckning på det intensiva lagstiftningsarbete som pågått under de senaste åren, inte minst i syfte att stävja den organiserade brottslig-

* Artikeln har *peer review*-granskats.

** Denna artikel är skriven som ett led i en större undersökning av konstitutionella och institutionella kontexter i vilka *human rights justifications* uppstår och hur dessa samverkar med risk för *democratic backsliding*. Denna artikel avser särskilt att undersöka laggranskningsmekanismernas eventuella sårbarheter i denna kontext. Fenomenet *human rights justifications* utgör både det teoretiska och det empiriska fokuset i det EU-finansierade Horisontprojektet *Human Rights Justifications* (projektnummer 101094346).

Förvaltningsrättslig tidskrift 2026, https://doi.org/10.53292/ba5659bf.500f353a

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

heten i Sverige. Uttalanden från Lagrådet, såsom dess bedömning i sitt yttrande över lagrådsremissen *Preventiva tvångsmedel för att förebygga och förhindra allvarliga brott*, där det konstaterades att ”*Förslagen urholkar det skydd och de rättigheter som ges i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s stadga*” eller dess kritik mot beredningen av förslaget om så kallade visitationszoner, har ställts mot lagstiftarens reformiver.[1] Detta sätter ljuset på relationen mellan Lagrådet och lagstiftaren, och inte minst på hur lagstiftaren förhåller sig till Lagrådets rådgivande laggranskning och vilken konstitutionell praxis som ska råda vad gäller relationen mellan dem.

I denna undersökning studeras hur lagstiftaren förhåller sig till Lagrådet i samtliga propositioner som behandlats i Justitieutskottet mellan 1 januari 2024 och 20 januari 2026 i vilka Lagrådet under sin normkontroll meddelat synpunkter i fri- och rättighetshänseende. Undersökningen inbegriper även en analys av Lagrådsyttrandena ljuset av hur dess skyldigheter att utföra granskning avseende lagförslags förenlighet med fri- och rättigheter granskning beskrivits i litteraturen.

2. Att studera lagstiftarens svar på Lagrådsyttranden genom textanalys och undersökningens material i ljuset av den konstitutionella kontexten

Den öppenhet och flexibilitet som präglar såväl Lagrådsyttrandenas karaktär som regeringens behandling av dem i propositionerna (som efter riksdagsbehandlingen förvärvar ställningen av lagstiftarens motiv till lagförslagen) innebär att den som studerar dem vetenskapligt behöver göra metodologiska överväganden, inte minst vad gäller materialurvalet till undersökningen.

Materialurvalet till denna undersökning har genomförts utifrån ett antal kriterier. Undersökning är genomförd genom användande av den databas som finns tillgänglig på riksdagens hemsida (www.riksdagen.se). I databasen har riksmötena 2024/25 och 2024/26 valts ut och sökningen begränsats till att endast omfatta justitieutskottets arbete. Sökningen omfattar samtliga propositioner som publicerats i utskottet fram till den till 20 januari 2026. Eftersom det är i propositionerna som regeringen svarar på Lagrådsremisserna har sökningen begränsats till att enbart omfatta propositioner. Denna sökning gav 28 träffar:

[1] Prop. 2023/24:117 s. 298 och prop. 2023/24:84 s. 78.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

- Prop. 2025/26:64 Genomförande av direktivet om skydd för personer som deltar i den offentliga debatten samt införande av en ny tredskodomssanktion,
- Prop. 2025/26:61 Utökade registerkontroller vid anställning i kommun,
- Prop. 2025/26:49 Ett utvidgat straffansvar för försök, förberedelse och stämpling till brott,
- Prop. 2025/26:48 En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling,
- Prop. 2025/26:34 Skärpta regler för villkorlig frigivning,
- Prop. 2025/26:1 Budgetpropositionen för 2026,
- Prop. 2024/25:202 Utökade möjligheter att verkställa fängelsestraff med elektronisk övervakning,
- Prop. 2024/25:195 Skärpta krav för offentliga biträden och höjda kompetenskrav för tolkar i migrationsärenden,
- Prop. 2024/25:190 Ökade möjligheter att dela uppgifter inom Polismyndigheten,
- Prop. 2024/25:189 Kriminalisering av oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldsingrepp,
- Prop. 2024/25:186 Polisens användning av skjutvapen,
- Prop. 2024/25:175 Hemliga och preventiva tvångsmedel när barn under 15 år begår brott,
- Prop. 2024/25:152 Rättens sammansättning vid överprövning av upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg,
- Prop. 2024/25:124 Skärpt syn på sexuella kränkningar, bedrägerier mot äldre och brott med kön som hatbrottsmotiv,
- Prop. 2024/25:141 Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier m.m.,
- Prop. 2024/25:123 Kontaktförbud – ett utökat skydd för utsatta personer,
- Prop. 2024/25:104 Internationell verkställighet i brottmål,
- Prop. 2024/25:93 Kamerabevakning i brottsbekämpning och annan offentlig verksamhet – utökade möjligheter och ett enklare förfarande,
- Prop. 2024/25:65 Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen,
- Prop. 2024/25:59 En modern straffrättslig preskriptionslagstiftning,
- Prop. 2024/25:51 Hemlig dataavläsning mot allvarliga brott,
- Prop. 2024/25:46 Nya uppgifter för centrum mot våldsbejakande extremism,
- Prop. 2024/25:37 Biometri i brottsbekämpningen,
- Prop. 2024/25:31 Kompletterande förslag med anledning av en ny förverkandelagstiftning,
- Prop. 2024/25:20 Anonyma vittnen,

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

- Prop. 2024/25:16 Stärkta möjligheter att upptäcka narkotikapåverkade förare i trafiken,
- Prop. 2024/25:1 Budgetpropositionen för 2025, och
- Prop. 2024/25:12 Ett starkt polissamarbete i Tornedalsregionen.

Denna undersökning tar sikte på att analysera lagstiftarens svar på lagrådsremisser som berör individuella fri- och rättigheter. Eftersom undersökningen syftar till att studera lagstiftarens svar på Lagrådets synpunkter i rättighetshänseende, i syfte att förstå Lagrådets ställning som institution i förhållande till lagstiftaren när rättighetsaspekter påtalas – och inte att studera vare sig Lagrådets eller lagstiftarens materiella hantering av rättighetsfrågorna, har enbart propositioner i vilka Lagrådet yttrat sig i dessa frågor inkluderats i urvalet. Av denna anledning har ytterligare ett urval gjorts i de aktuella propositionerna i syfte att filtrera fram dessa medel. Av denna första bearbetning av det totala materialet visade att Lagrådet uttalat sig i rättighetshänseende i åtta propositioner:

- Prop. 2025/26:61 Utökade registerkontroller vid anställning i kommun,
- Prop. 2025/26:34 Skärpta regler för villkorlig frigivning,
- Prop. 2024/25:190 Ökade möjligheter att dela uppgifter inom Polismyndigheten,
- Prop. 2024/25:175 Hemliga och preventiva tvångsmedel när barn under 15 år begår brott,
- Prop. 2024/25:123 Kontaktförbud – ett utökat skydd för utsatta personer,
- Prop. 2024/25:65 Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen,
- Prop. 2024/25:51 Hemlig dataavläsning mot allvarliga brott, och
- Prop. 2024/25:20 Anonyma vittnen.

Dessa åtta propositioner bearbetas i sin tur i två led; först sammanställs och analyseras Lagrådsyttrandet och sedan studeras hur Lagrådets synpunkter behandlas i propositionen. Med behandlas avses inom ramen för detta arbete att en textanalys genomförs för att undersöka i vilken utsträckning och hur Lagrådets synpunkter adresseras i propositionen. Detta görs särskilt genom att studera var i propositionen de behandlas, om regeringen efterkommer Lagrådets synpunkter och om inte, vilka argument som förs fram mot att göra det. Genom att ställa dessa frågor avseende texternas struktur och argumentationsmönster under bearbetningen av materialet extraheras mönster, kontinuiteter och diskontinuiteter i i såväl Lagrådsyttrandena som sådana som regeringens svar på Lagrådsyttrandena som ingår i undersökningen.

Syftet med metod- och materialansatsen är att kunna säkerställa en systematisk genomgång av hur lagstiftaren svarar på Lagrådsyttranden innehål-

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

lande synpunkter i fri- och rättighetshänseende. Materialet i denna undersökning är begränsat. Begränsningen i antalet undersökta lagförarbeten innebär att det inte är möjligt att dra alltför generella och långtgående slutsatser utifrån materialet. Materialurvalet har istället andra styrkor, i framför allt två hänseenden; ett systematiskt och ett som rör djupet i textanalysen. Vad gäller den första aspekten innebär den systematiska genomgången av lagförarbetena under en på förhand avgränsad period att studiens validitet och reliabilitet säkerställs.

Den andra, viktigare aspekten, djupet i textanalysen, rör materialurvalets relation till den valda metoden. Det finns större, kvantitativt orienterade (vilka inte studerar de enskilda lagstiftningsärendena som sådana) studier vad gäller Lagrådsyttranden och regeringens bemötande av dem. I *SNS Demokratiråd 2026: Huset på Helgeandsholmen*, görs en omfattande systematisk genomgång av samtliga propositioner som remitterats till Lagrådet under perioden 2006–2024. Genomgången är utförd en automatiserad textanalytisk metod för att jämföra lagtexten i det till Lagrådet remitterade förslaget med lagtexten i den färdiga propositionen. Den automatiserad metoden, vilken bygger på samma principer som används i program som genomför plagiatkontroll ger ett textlikhetsmått mellan 0 och 1. Författarna konstaterar att den valda metoden enbart ger ett mått på graden av förändring i lagtexten, och inte kan visa i vilken mån den förändring som eventuellt görs svarar på Lagrådets eventuella kritik. Metoden kan inte heller särskilja mellan granskningsområdena och det är inte möjligt att utläsa huruvida en förändring är av substantiell politisk betydelse eller mer språklig/redaktionell.[2] Konstitutionsutskottet genomförde under hösten 2018 och hösten 2025 granskningar av Lagrådets synpunkter och förslag samt regeringens hantering av dessa i propositioner överlämnade till riksdagen under riksmötena 2012/13, 2013/14, 2016/17, 2017/18, 2019/20, 2020/21, 2023/24 och 2024/25.[3] Som konstaterats ovan präglas inte bara det svenska lagberedningsinstitutet av flexibilitet avseende deras utformning. Även Lagrådsyttrandena kan vara av skild karaktär. Denna oregelbundenhet ställer metodologiska krav på en forskare som ägnar sig åt kvalitativ textanalys av Lagrådsyttranden och regeringens bemötande av dem propositionsvis.[4] Denna undersökning syftar inte till att kvantitativt visa

[2] Jan Teorell, Sandra Håkansson, Daniel Naurin, Johanna Rickne och Patrik Öhberg, *Demokratirådets rapport 2026. Huset på Helgeandsholmen: Om riksdagen och demokratin*, Libri Plureos GmbH, ISBN 978-91-89754-79-9, s. 107 ff.

[3] 2018/19:KU10, och 2025/26:KU10.

[4] Se om svårigheterna att bedöma lagrådsyttranden på grund av den icke-uniforma språkdräkten, Jan Teorell, Sandra Håkansson, Daniel Naurin, Johanna Rickne och Patrik Öhberg, *Demokratirådets rapport 2026. Huset på Helgeandsholmen: Om riksdagen och demokratin*, Libri Plureos GmbH, ISBN 978-91-89754-79-9, s. 116.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

hur regeringen hanterar kritik från Lagrådet, utan att bidra till den befintliga forskningen genom att på djupet undersöka *argumentationsstrukturen* i Lagrådsyttrandena och propositionerna då kritik riktats mot lagförslag i frioch rättighetshänseende. I artikelns slutsatser presenteras också (på basis av den djupare textanalysen), genom en taxonomisk modell, där argument som använts av regeringen såväl som Lagrådet i det undersökta materialet extraheras och sätts i konstitutionell kontext.

3. Disposition

Artikeln har fyra avsnitt. I det första, *Konstitutionell kontext*, görs en konstitutionell översikt i ljuset av forskningsproblemet som också sätts i relation till litteraturen på området. I det andra avsnittet, *Att studera lagstiftarens svar på Lagrådsyttranden genom textanalys och undersökningens material i ljuset av den konstitutionella kontexten*, presenteras undersökningens metodologiska överväganden, materialurval. Inom ramen för detta sätts också undersökningen i relation till andra rapporter som berör lagstiftarens svar på Lagrådsyttranden. I det tredje avsnittet, *Hur svarar lagstiftaren på Lagrådsyttrandena*, som är strukturerat utifrån olika rättigheter presenteras och analyseras Lagrådsyttrandena såväl som lagstiftarens svar på dessa. I det fjärde och avslutande avsnittet, *Lagrådet i Tidölandskapet*, presenteras undersökningens slutsatser. I denna analys presenteras också en taxonomisk analys, i form av idealtypologiska argument, av Lagrådets kritik och lagstiftarens svar, vilken också sätts i relation till aktuell forskning samt i aktuell parlamentarisk kontext.

4. Konstitutionell kontext

I internationell jämförelse sticker Sverige ut med sitt särpräglade system för laggranskning, där tonvikten ligger på lagberedningsfasen. Detta kommer till uttryck i en historiskt förvärvad och lagfäst beredningsprincip.[5] Genom olika institutioner i den svenska offentlig-konstitutionella systemet – det statliga utredningsväsendet, remissinstitutet och Lagrådet – ska lagstiftning *ex ante*

[5] Bl.a. i 7 kap. 2 § regeringsformen (1974:152). Se också Petersson, Olof, *Rational Politics: Commissions of Inquiry and the Referral System in Sweden*, i J. Pierre (red.), The Oxford Handbook of Swedish Politics, Oxford University Press, 2015, s. 650 (”The Swedish system stands out because of its strong emphasis on the preparatory stages. Considerable time and effort is spent on investigations and discussions before a policy proposal becomes a government bill”).

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

granskas i syfte att säkerställa att den håller hög kvalitet, är rättssäker och effektiv. Inte minst ska normkontroll äga rum.[6]

Krav på lagberedning är grundlagsfäst genom 7 kap. 2 § regeringsformen (1974:152), något som enligt Henrik Wenander ska ses som det yttersta uttrycket för en historiskt förvärvad generell beredningsprincip, vilken dessutom kommer till uttryck på flera ställen i svensk rätt.[7] I praktiken är utredningsväsendet dock flexibelt, såväl vad gäller utformandet av utredningsuppdragen och genomförandet av utredningsarbetet.[8] Denna flexibilitet gäller dock inte Lagrådet som intar en särställning i lagberedningsfasen genom sitt författningsreglerade uppdrag.

Den svenska kommittéformen för beredning av lagstiftning är urgammal. Den går att spåra ända tillbaka till företalet till Upplandslagen i slutet av 1200-talet (i vilket det framgår att en nämnd om tolv man berett lagen).[9] Om kommittéformen med sina snart åttahundra år på nacken är urgammal är dock lagrådsgranskningens funktion i det anrika svenska lagberedningsinstitutet åtminstone gammal. Den går att spåra tillbaka till 1700-talet. Enligt 1722 års regeringsform skulle det kungliga rådgivningsorganet Riksrådet lämna synpunkter inför kungens ställningstagande till lagförslag. Riksrådet upplöstes emellertid 1789.[10] Samma år inrättades Högsta domstolen, vilken i viss utsträckning kunde yttra sig i lagstiftningsfrågor.[11] Genom 1809 års regeringsform lagstadgades lagrådsgranskningen på nytt, vilken fortsatt skulle företas av Högsta domstolen, med ett rådgivande mandat. I början av 1900-talet stod det klart att Högsta domstolens verksamhet blivit hårt belastad av laggranskningsuppdraget.[12] En utredning tillsattes därför vilken föreslog att ett särskilt kollegium vilket skulle överta laggranskningen från Högsta domstolen.[13] Kollegiet Lagrådet inrättades 1909. Lagrevisionen inom ramen för Lagrådets verksamhet skulle syfta till att granska lagförslagens kon-

6 Wenander, Henrik, Universiteten och de juridiska fakulteterna som remissinstanser, SvJT 2020, s. 39 f.

7 Wenander, Henrik, Universiteten och de juridiska fakulteterna som remissinstanser, SvJT 2020, s. 40 f.

8 Graner, Magnus G. och Örnsved, Patrik, Universalredskap i regeringens verktygslåda, SvJT 2011, s. 786 ff. och Hirschfeldt, Johan, Kommissioner och andra undersökande utredningar. En utflykt i gränsmarkerna mellan politik och juridik", i Marcusson, Lena (red.) Festskrift till Fredrik Sterzel, Iustus förlag, 1999.

9 Heckscher, Sten och Hirschfeldt, Johan, Offentligt utredningsarbete – en brevväxling mellan Sten Heckscher och Johan Hirschfeldt, https://johanhirschfeldt.files.wordpress.com/2018/12/15_HeckscherHirschfeldt.pdf, (Hämtad 2026-03-12).

10 Schultz, Fredrik. Om lagrådet som rättssäkerhetsgaranti, 1984, s. 5.

11 Om Lagrådet – Lagrådet.

12 Prop. 1908:37, s. 40 ff.

13 Prop. 1908:37, s. 40.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

sekvens i förhållande till övrig lagstiftning (i syfte att säkerställa enhetlighet) och praktiska tillämplighet.[14] Organet Lagrådet skulle vara sammansatt med ledamöter från Högsta domstolen och den nyinstiftade regeringsrätten och Lagrådsgranskningen var obligatorisk över vissa typer av lagförslag. Det faktum att kollegiets sammansättning uteslutande kom från de dömande verksamheterna skulle, utöver den kunskap som ledamöterna ansågs besitta om rättsordningen och i tillämplighetsfrågorna, garantera att granskningen var oberoende, med erforderligt avstånd till regeringen.[15]

Lagrådets laggranskning har varit föremål för vissa förändringar sedan dess inrättande, även om dess sammansättning i stora drag förblivit densamma. Lagrådsregleringen infördes i regeringsformen genom 1974-års grundlagsreform. Inom ramen för 1974-års grundlagsreform infördes också möjligheten för riksdagsutskotten att inhämta Lagrådsyttranden.[16] När regeringsformen reformerades 1979 preciserades inriktningen i lagrådsgranskningen och en fakultativ regel om att yttranden borde inhämtas över lagförslag på vissa områden infördes. Det så kallade viktighetskriteriet infördes också, vilket innebar att Lagrådsyttranden enbart behövde inhämtas då lagförslag var viktiga utifrån enskild eller allmän synpunkt.[17] Lagrådslagen tillkom år 2003 (2003:333). Vid grundlagsreformen 2010 stärktes lagrådsgranskningen genom att den gjordes obligatorisk och det så kallade viktighetskriteriet togs bort.[18] Lagrådets verksamhet delades upp i tre olika paragrafer, 8 kap. 20–22 §§ regeringsformen (1974:152). Trots dessa förstärkningar av lagstiftningens ex ante-granskning förblev lagrådsgranskningen, som varit fallet alltsedan organets instiftande, endast rådgivande.

En karaktäristika som följer av den svenska lagberedningstraditionens flexibilitet är dess öppenhet. Även om detta utmärker utredningarbetet i större utsträckning än Lagrådets verksamhet (som är reglerad till skillnad från stora delar av utredningarbetet och remissförfarandet), finns där en öppenhet. Denna öppenhet består i Lagrådets roll är att yttra sig enligt 8 kap. 20–22 §§regeringsformen (1974:152). Formerna för Lagrådsyttrandena är vare sig reglerade i bestämmelserna om Lagrådet i regeringsformen eller i lagen (2003:333) om Lagrådet (vilken framför allt reglerar Lagrådets organisation). Lagrådet kan yttra sig ”blankt” (dvs. utan erinran), avstyrka Lagrådsremissen helt eller i delar samt föra mer öppna diskussioner kring innehållet

[14] Prop. 1908:37, s. 40.
[15] KU utl. 1908:10, s. 40 ff.
[16] Nergelius, Joakim, *Konstitutionellt rättighetsskydd. Svensk rätt i ett komparativt perspektiv*, 1996, s. 624.
[17] Prop. 1978/79:195, s. 44 f., 48 f.
[18] Prop. 2009/10:80, s. 142 ff.; Bet. 2010/11: KU4; Rskr. 2010/11:21.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

i Lagrådsremissen genom att invända mot lagförslag eller delar av dem eller efterlysa ytterligare överväganden utan att nödvändigtvis avstyrka eller lämna förslaget utan erinran.

Statsrådsberedningens skrift Propositionshandboken (Ds 1997:1) innehåller bl.a. riktlinjer för den formella utformningen av lagrådsremissen. Av denna följer att lagrådsremissen i princip ska ha samma innehåll som en proposition.[19] När Lagrådsyttrandet sedan avlämnas i form av ett protokoll ska departementet ta ställning till Lagrådets synpunkter i samband med att propositionen utarbetas. Detta ska särskilt ske genom att en särskild underrubrik, *Lagrådet*, införs. Under denna ska det redogöras för hur Lagrådets eventuella synpunkter har hanterats och påverkat propositionens innehåll, och i vilka avsnitt i propositionen detta redogörs för. Redogörelsen kan placeras såväl under avsnitten *Skälen för regeringens förslag* som under *Författningskommentar*. Enligt handboken är det önskvärt att regeringen, om så är fallet, konstaterar att Lagrådets synpunkter följts i allt väsentligt. Det måste dock framgå i propositionen vilka synpunkter som har accepterats och finnas en tydlig redogörelse i form av en argumentation i de delar där Lagrådets synpunkter inte följts.[20] I Regeringskansliets promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet, SB PM 2012:1 [rev 2018 II] framgår också att i fall då Lagrådet avstyrkt ett lagförslag i dess helhet eller allvarligt ifrågasatt det, ska det beredas tillsammans med Statsrådsberedningens granskningskansli.[21]

Frågan om hur Lagrådsyttranden faktiskt hanteras i Regeringskansliet är endast i begränsad utsträckning behandlad i litteraturen. I en uppsats från 2009 har Bertil Bengtsson beskrivit vissa drag i Regeringskansliets praxis vid hantering av Lagrådsyttrandena.[22] Bengtsson beskriver i arbetet den öppna och flexibla karaktär som kännetecknar den metod att kommentera Lagrådets kritik som är praxis. Kritiken behandlas, enligt Bengtsson, i regel på olika ställen i de allmänna motiveringarna eller i författningskommentarerna, till skillnad från den historiska ordningen i vilken ett föredragande statsråd genom ett särskilt anförande tog ställning till Lagrådets synpunkter. Den rådande

---

19 Ds 1997:1 s. 93 ff. Se också Bengtsson, Bertil, Om Departementspromemorior, SvJT 2010, Häfte 2, för en initierad diskussion om Departementspromemoriornas rättsliga och faktiska funktion, värde och ställning som konstitutionell praxis i lagstiftningsarbetet.

20 Ds 1997:1 s. 97 f.

21 Samrådsformer i Regeringskansliet, SB PM 2012:1 [rev 2018 II], s. 6 f.

22 Bengtsson, Bertil, Departementen och Lagrådet, SvJT 2009, s. 216. Bengtsson pekar på några exempel som i någon mån behandlat denna fråga, se Algotsson, Lagrådet, rättsstaten och demokratin under 1900-talet (1993), Lavin, Lagrådet och den offentliga rätten 1999–2001 (2001), Bengtsson i Förvaltningsrättslig tidskrift 1984 s. 188 ff., Vängby i Festskrift till Ulf Nordenson (1999) s. 449 ff., Danelius i SvJT 2004, s. 25 ff., Wahlgren, Lagstiftning (2008) s. 145 ff. samt inlägg vid symposierna Om lagrådsgranskning (1987) och Politik och juridik (1999).

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

ordningen, och särskilt då att Lagrådets synpunkter behandlas i författningskommentaren, ger enligt Bengtsson upphov till minskad transparens eftersom det numer är svårare att utläsa vilka meningsskiljaktigheter som finns och hur regeringen hanterar dessa motsättningar mellan Lagrådet och departementet.[23] Om Lagrådet har invändningar ska detta, enligt Bengtsson, alltid mer eller mindre utförligt behandlas i propositionen. Om regeringen rättar sig efter Lagrådets synpunkter, vilket Bengtsson år 2009 då uppsatsen skrivs är av uppfattningen i regel sker, behöver regeringens ställningstagande dock inte kommenteras mer än i förbigående. Om en ändring i förslaget föranledd av Lagrådets synpunkter dock anses vara politiskt kontroversiell, eller om ändringen är mer genomgripande, kan det fordras en mer utförlig motivering, även om regeringen s.a.s. rättar sig efter Lagrådets synpunkter.[24]

Undersökningen i denna text är avgränsad i förhållande till Lagrådets granskningsområde och behandlar enbart fall då Lagrådet lyft synpunkter i fri- och rättighetshänseende avseende ett remitterat förslag. Denna del av Lagrådets granskningsområde verkar särskilja sig från Lagrådets övriga granskningsområden. Vad gäller Lagrådsyttrandena i situationer som avses beskriver Torgny Håstad i en reflektion över sina erfarenheter som ledamot i Lagrådet, att Lagrådet i regel inte behöver ta bestämd ställning för eller emot ett lagförslag, utan ofta kan nöja sig med att avlämna vad han beskriver som en nyanserad formulering. Enligt Håstad räcker dock inte detta om ett remitterat förslag eventuellt står i konflikt med en grundlag, mot ett EG-direktiv eller mot en internationell konvention. Om ett remitterat lagförslag berör de delarna av Lagrådets granskningsområde menar Håstad att kravet på ett bestämt ställningstagande starkare.[25]

Enligt Bengtsson är det särskilt besvärande för regeringen om Lagrådet gör invändningar avseende ett förslags förenlighet med grundlag, EU-rätt eller internationella konventioner. I dessa fall räcker det inte för regeringen att lämna allmänna motiveringar, utan det krävs juridisk argumentation för det fall att regeringen vill gå vidare med lagförslaget trots invändningarna.[26]

---

23 Bengtsson, Bertil, Departementen och Lagrådet, SvJT 2009, s. 219.
24 Bengtsson, Bertil, Departementen och Lagrådet, SvJT 2009, s. 224.
25 Håstad, Torgny, Hur granskar Lagrådet?, SvJT 2009, s. 212.
26 Bengtsson, Bertil, Departementen och Lagrådet, SvJT 2009, s. 236 f.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

5. Hur svarar lagstiftaren på Lagrådsyttrandena

5.1 Lagstiftarens svar på synpunkter avseende integritetskyddsaspekter

I fem av de åtta analyserade propositionerna adresserar Lagrådet integritetsaspekter i den föreslagna lagstiftningen. I *prop. 2024/25:65 Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*, föreslår regeringen en ny lag som ger ett antal statliga myndigheter, kommuner, regioner och skolor en skyldighet att på begäran och *ex officio* lämna uppgifter till Polismyndigheten och övriga brottsbekämpande myndigheter jämte ett antal ändringar i ett stort antal lagar; bl.a. offentlighets- och sekretesslagen vilka innebär utökade möjligheter för brottsbekämpningen att också tillgodogöra sig uppgifter också från socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Enligt regeringen föreslås reformerna mot bakgrund av det allvarliga läge som råder i Sverige avseende organiserad brottslighet.[27] Lagrådet beskriver lagförslaget som en principiell nyhet i svensk förvaltningstradition, att det utgör en betydande omställning av myndigheternas uppdrag och att lagstiftningsområdet är komplext, vilket gör konsekvenserna av förslagen svåra att överblicka.[28] Lagrådet framhåller i den allmänna motiveringen att det mot bakgrund av det omfattande lagstiftningsarbetet som pågår på integritetsområdet finns ett stort behov av en samlad översyn av hur dessa ändringar förhåller sig till den personliga integriteten.[29]

Lagrådet kritiserar den föreslagna lagens (lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna) § 5. Bestämmelsen innebär en uppgiftsskyldighet för ett antal i paragrafen angivna myndigheter.[30] Uppgiftsskyldigheten omfattar i princip alla sorters uppgifter, så länge de behövs i den brottsbekämpande verksamheten. Den gäller inte heller bara när en brottsbekämpande myndighet begär en sådan uppgift, utan innefattar också en skyldighet för myndigheten att ex officio lämna uppgifter till brottsbekämpningen. Om en uppgift omfattas av sekretess ska myndigheten göra en intresseavvägning, där det måste stå klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset att sekretessen lämnas ut.[31]

---

27 Prop. 2024/25:65, s. 1.
28 Prop. 2024/25:65, s. 341.
29 Prop. 2024/25:65, s. 340.
30 De myndigheter som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten enligt Lagrådsremissens lagförslag är Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Finansinspektionen, Fondtorgsnämnden, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Kemikalieinspektionen, Konkurrensverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, Luftfartsverket, Läkemedelsverket, länsstyrelserna, Migrationsverket, Naturvårdsverket, Pensionsmyndigheten, Revisorsinspektionen, Skatteverket, Statens jordbruksverk, Statens skolinspektion, Statens skolverk, Tillväxtverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, Utbetalningsmyndigheten och utlandsmyndigheterna, se Prop. 2024/25:65, s. 292.
31 Prop. 2024/25:65, s. 291 f.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

Lagrådet godtar den delen av lagrådsremissens förslag som innebär att myndigheten på begäran ska vara skyldig att lämna ut en uppgift som behövs i den brottsbekämpande verksamheten. Vad gäller skyldigheten för myndigheter att ex officio lämna ut sådana uppgifter avstyrker däremot Lagrådet lagrådsremissens förslag. Detta eftersom Lagrådet anser att förslaget, givet ett antal faktorer såsom den omfattning uppgiftslämnandet är avsett att få, det faktum att tröskeln för utlämnande är låg (det räcker att en uppgift kan kopplas till ett ”konstaterat behov” eller ett behov som ”typiskt sett kan förväntas finnas”) och att det är myndigheten själv som ska göra bedömningen, riskerar att få konsekvensen att uppgifter lämnas ut i onödig omfattning. Mot denna bakgrund menar Lagrådet att förslagen riskerar att leda till integritetsintrång och att intrånget, särskilt med hänsyn till hur intresseavvägningen är konstruerad, inte heller får anses vara proportionerligt enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (1974:152).[32]

Regeringen bemöter Lagrådets invändning om att skyldigheten att lämna uppgifter ex officio är rättighetsstridig vid flera tillfällen. Redan i en allmän del av propositionen, där regeringen adresserar behovet av ökad uppgiftsutlämning mellan offentliga organ i brottsbekämpningen sätter regeringen förslaget i relation till dess positiva förpliktelser.[33] Under rubriken *Ett ökat uppgiftslämnande på myndigheternas eget initiativ är av central betydelse* argumenterar regeringen kring Lagrådets avstyrkande. Regeringen vidhåller att förslaget ska genomföras och att det är proportionerligt. Till grund för sin uppfattning anför regeringen att förslaget är nödvändigt för att möta brottsutvecklingen och det allvarliga läge som landet befinner sig i.[34] Regeringen anser att regeln är tillräckligt avgränsad, och att rekvisitet ”behövs”, vilket Lagrådet också problematiserat i ljuset av författningskommentaren, tillsammans med övriga avgränsningar i bestämmelsen uppfyller kraven på tydlighet, förutsägbarhet samt motverkar onödiga integritetsintrång. Detta innebär att regeringen anser att skyldigheten att lämna uppgifter ex officio inte går längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och är därför tillåten enligt (2 kap. 6, 20 och 21 §§ RF). Regeringen bedömer också att uppgiftsskyldigheten är proportionell mot det legitima mål som eftersträvas på det sätt som krävs enligt EU:s dataskyddsförordning.[35]

I ett annat förslag, *Prop. 2025/26:61 Utökade registerkontroller vid anställning i kommun*, föreslås att kommuner ska få ökade möjligheter att ta del av information från belastningsregistret (och i vissa fall även misstankeregistret)

[32] Prop. 2024/25:65, s. 343 ff.
[33] Prop. 2024/25:65, s. 67.
[34] Prop. 2024/25:65, s. 87.
[35] Prop. 2024/25:65, s. 89 f.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

före de anställer eller anlitar någon. Syftet med förslaget är att motverka att anställda i kommuner utsätter barn, äldre och personer med funktionsnedsättning för brott eller rekryterar barn till brottslig verksamhet. Förslaget syftar även till att motverka att kriminella nätverk och aktörer infiltrerar kommunal verksamhet.[36] Lagrådet konstaterar i Lagrådsyttrandet att man i utredningen gör en intresseavvägning där intresset av att införa utökade registerkontroller främst mot intresset av att blivande anställda inte ska behöva utsättas för det integritetsintrång som en registerkontroll innebär.[37] I intresseavvägningen är dock en faktor enligt Lagrådet inte tillräckligt redovisad. Det rör det förhållandet, vilket också framhålls i remissen, att anknytning till arbetsmarknaden är en faktor som minskar risken för återfall i brottslighet. Frågan om hur de utökade registerkontrollerna försvårar för tidigare dömda att få arbete på den reguljära arbetsmarknaden borde ha beaktats vid avvägningen av förslagets ändamålsenlighet eftersom en central fråga i denna bedömning är hur effektiva kontrollerna är för att uppnå det angivna syftet. Lagrådet konstaterar att det inte presenterats någon närmare utredning och inte heller några tydliga överväganden kring detta. Lagrådet påpekar att det till exempel i en BRÅ-rapport ges intrycket att personer som används av kriminella aktörer för att infiltrera och utnyttja kommunal verksamhet typiskt sett inte tidigare är dömda för brott. Dessa brister är dock inte så allvarliga enligt Lagrådet att det ser skäl att avstyrka förslaget.[38]

Regeringen bemöter Lagrådets synpunkter kortfattat, utan att presentera någon ytterligare utredning eller ingående diskussion kring intresseavvägningen. Man konstaterar att förslaget har ett brottsförebyggande syfte. Man betonar att tidigare brottslighet inte automatiskt ska leda till att en sökande diskvalificeras från en anställning och att en individuell bedömning ska göras i varje fall där registerkontroll är ett av flera verktyg för en arbetsgivare att kontrollera lämplighet. Det är visserligen så, enligt regeringen, att det kan uppstå situationer där en slutkandidat nekas anställning på grund av tidigare eller misstänkt brottslighet, trots att brottsligheten inte gör personen olämplig. Detta får dock anses vara acceptabelt givet syftet med regleringen. Registerkontroll är inget nytt i svensk rätt och det finns, enligt regeringen, inte skäl att tro att det aktuella förslaget inte kommer bidra till brottsförebyggandet.[39]

I *Prop.2024/25:51 Hemlig dataavläsning mot allvarliga brott* föreslås att den möjlighet som myndigheter haft att använda tvångsmedlet hemlig dataavläsning vid misstankar om allvarlig brottslighet sedan 2020 görs perma-

[36] Prop. 2025/26:61, s. 15 ff.
[37] Prop. 2025/26:61, s. 15 ff.
[38] Prop. 2025/26:61, s. 102 f.
[39] Prop. 2025/26:61, s. 62 f.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

nent. Möjligheten att använda hemlig tvångsavlyssning ska också utvidgas i syfte att användas i fler fall för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett brott.[40] Lagrådet avstyrker inte att möjligheten görs permanent, men uttrycker stor tveksamhet till förslaget. Lagrådet konstaterar att ett mycket stort antal ändringar har skett i bestämmelserna om hemliga tvångsmedel under de senaste åren. Under dessa år har Lagrådet tagit ställning till varje enskilt sådan lagstiftningsärende och regelmässigt ansett att det aktuella integritetsintrånget kan accepteras vid en bedömning av deras förenlighet med 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen (1974:152) och artikel 8 i Europakonventionen i varje enskilt ärende. Det samlade regelverket har nu blivit mycket komplicerat enligt Lagrådet. Det är svårt att bedöma vilka samlade integritetsintrång en enskild kan drabbas av. Det är därför enligt Lagrådet synnerligen angeläget att den förhållandevis omfattande övervakning som ändringarna tillsammans utgör analyseras mot bakgrund av vad de innebär för ett demokratiskt samhälle i ljuset av 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen (1974:152) och artikel 8 i Europakonventionen i en samlad översyn. Vid en sådan översyn bör det också kunna övervägas om villkoren för användandet av hemliga tvångsmedel i något eller några avseenden behöver jämkas. Mot bakgrund av den risk som Lagrådet ser avseende den samlade regleringen på områdets förenlighet med såväl regeringsformen (1974:152) och Europakonventionen bör permanentering inte genomföras, utan regeringen bör avvakta med ett sådant förslag till dess att en samlad översyn är genomförd. Det finns emellertid ett behov att kunna använda hemlig dataavläsning i brottsbekämpningen, varför en tidsbegränsad förlängning är acceptabel. En tidsbegränsad förlängning skulle inte heller innebära några nackdelar för brottsbekämpningen enligt Lagrådet.[41]

Regeringen menar att det i varje lagstiftningsprojekt på tvångsmedelsområdet har gjorts en noggrann bedömning av hur förslagen påverkar de grundläggande fri- och rättigheterna, inklusive en bedömning av förslagens proportionalitet. Förslagen har i varje fall bedömts vara proportionerliga och förenliga med regeringsformen (1974:152), Europakonventionen och EU-stadgan. Regeringen har vidare tagit lagändringarna som genomförts de senaste åren på tvångsmedelsområdet i beaktande vid den föreslagna permanenteringen. Integritetsintrången som följer av förslaget är förenade med kontrollmekanismer och andra rättssäkerhetsgarantier. I detta avseende har utredningen, enligt regeringen, lämnat flera förslag med syfte att säkerställa att förslaget står i överensstämmelse med regeringsformen, Europakonventionen och

[40] Prop. 2024/25:51, s. 1.
[41] Prop. 2024/25:51, s. 129 f.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga). Inte minst utgör säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn över användningen av hemliga tvångsmedel en viktig del av skyddsmekanismerna i integritetsavseende. Slutsatsvis konstaterar regeringen att brottsbekämpningens behov av att kunna utföra hemlig dataavläsning väger tungt. Även om man beaktar förslaget i ljuset av de förändringar i möjligheten till hemliga tvångsmedel som skett de senaste åren anser regeringen att det står klart att behovet och nyttan av hemlig dataavläsning överväger risken för integritetsintrång. Vad gäller Lagrådets invändning avseende tidsaspekten menar regeringen att behovet av hemlig dataavläsning inte kommer minska inom överskådlig tid. Regeringen anser att Lagrådet visserligen har rätt i att det finns ett behov av en samlad översyn av regleringen av hemliga tvångsmedel och utfäster att den avser återkomma i frågan. Det saknas dock skäl att vänta ut en sådan översyn och förslagen ska därför genomföras.[42]

I Lagrådsyttrandet till *Prop. 2024/25:175 Hemliga och preventiva tvångsmedel när barn under 15 år begår brott* finns samma skrivning avseende frågan om vad den sammantagna regleringen av hemliga tvångsmedel innebär för ett demokratiskt samhälle. I lagrådsremissen föreslås att hemliga tvångsmedel ska få användas för att utreda vissa allvarliga brott där den skäligen misstänkte är under 15 år och att preventiva tvångsmedel ska få användas mot barn under 15 år för att förebygga, förhindra och upptäcka viss särskilt allvarlig brottslighet. Regeringen har, vid tiden för Lagrådsremissen, tillsatt en utredning med uppgift att göra en rättslig och systematisk översyn av reglerna om hemliga tvångsmedel. Lagrådet konstaterar att frågan om vad den sammantagna regleringen innebär för ett demokratiskt samhälle blir än mer angelägna att överväga inom ramen för översynen eller i det fortsatta lagstiftningsarbetet.[43]

Lagrådet betonar också proportionalitetsaspekter i två avseenden. Den första rör Lagrådets egen abstrakta proportionalitetsbedömning *ex ante*. Det aktuella lagförslaget syftar till att ge brottsbekämpande myndigheter en möjlighet att använda sig av hemliga och preventiva tvångsmedel mot barn under 15 år, dvs. barn som inte är straffmyndiga. I utredningen fann man vid sin proportionalitetsbedömning att Säkerhetspolisen har ett behov av att kunna använda tvångsmedel enligt preventivlagen och, i tillämpliga delar, lagen om hemlig dataavläsning mot barn under 15 år i sitt underrättelsearbete. I lagrådsremissen föreslås dock att Polismyndigheten, Tullverket och Säkerhetspolisen ska kunna använda sig av de hemliga tvångsmedlen vid underrättelseverksamhet avseende särskilt allvarliga brott. Utöver en skiss till en lagtext som

[42] Prop. 2024/25:51, s. 29 ff.
[43] Prop. 2024/25:175, s. 185 f.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

skulle ge Polismyndigheten befogenhet att använda preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning när det gäller tillstånd för tvångsmedel mot någon som inte har fyllt 15 år, har ingen specifik utredning eller särskilt underlag presenterats i lagrådsremissen avseende de nytillkomna myndigheternas (Polismyndigheten och Tullverket) behov och effektivitet av en användning av de föreslagna tvångsmedlen. I stället drog utredningen slutsatsen, på basis av det underlag man hade, att brottslighet bland barn och unga i själva verket minskar (dock begår fler barn allvarliga brott, men det antalet är litet, enligt utredningen). Utredningen konstaterar att Polismyndighetens lägesbild för februari 2024 ger för handen att endast 240 barn var gängkriminella (bland landets totalt ca 14 000 personer).[44]

Utöver att detta ställer frågor om denna del av förslagets förenlighet med beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen (1974:152) är detta tveksamt i proportionalitetshänseende, anser Lagrådet. Detta eftersom det är tveksamt om Polismyndighetens och Tullverkets behov av att kunna nyttja hemliga tvångsmedel såsom föreslås. Det är också så att de krav som föreslås för användning av de aktuella tvångsmedlen utgör en mycket låg tröskel i förhållande till de integritetsintrång som åtgärderna kan innebära.[45]

Dessutom är Lagrådet av uppfattningen att flera andra utredningar, regeringsuppdrag, lagstiftningsarbeten angående barn och ungas brottslighet och den generella översyn som vid tiden pågår avseende straffskalorna för brott och vissa aspekter av påföljdssystemet, kan få stor betydelse och stora konsekvenser för det aktuella förslagen. Detta gäller inte minst förslaget om sänkt straffbarhetsålder som behandlas i SOU 2025:11 och där det sedermera kommit att föreslås att straffbarhetsåldern sänks till 13 år. Sammantaget innebär det intensiva reformarbetet som råder på straffrättens område att Lagrådet anser sig ha svårt att bilda sig en faktabaserad och välgrundad uppfattning om konsekvenserna av förslaget. Detta innebär att proportionalitetsbedömningen som Lagrådet har att göra försvåras. Att inte kunna göra en faktabaserad och gedigen proportionalitetsbedömning av ett lagförslag som rör barn och tvångsmedel anser Lagrådet vara otillfredsställande.[46]

Den andra proportionalitetsaspekten rör den konkreta proportionalitetsbedömning som ska göras av den som avgör om förutsättningarna för att använda hemliga tvångsmedel mot unga och barn är uppfyllda. Den komplexitet som råder på hemliga tvångsmedelsområdet innebär att det ställs höga krav på den som har att göra proportionalitetsbedömningen i det enskilda fallet. Lagrådet förväntar sig därför att den pågående översynen av regleringen

[44] Prop. 2024/25:17, s. 184 ff.
[45] Prop. 2024/25:175, s. 185.
[46] Prop. 2024/25:175, s. 185 f.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

adresserar denna fråga och gör en bedömning av huruvida proportionalitetsbedömningarna i regel brukar kunna uppfyllas.[47] Mot bakgrund av den problematik som redovisats ovan anser Lagrådet att de ändringar som föreslås bör avvakta tills att den tillsatta utredningen presenterats. Inte minst eftersom de föreslagna lagändringarna rör barn och att de saknar nedre åldersgräns (yngre barn får anses vara särskilt känsliga för integritetsintrång).[48]

Regeringen anser att förslagen om hemliga tvångsmedel visserligen innebär en ökad risk för intrång i barn under 15-års personliga integritet men gör bedömningen att den samlade påverkan på den personliga integriteten är proportionerlig och godtagbar. Regeringen bemöter Lagrådets uppfattning om att de aktuella förslaget bör avvakta tills frågan om vad den sammantagna regleringen av hemliga tvångsmedel innebär för ett demokratiskt samhälle är utredd samt att en mer genomgripande konsekvensanalys av kommande lagstiftning som avser barns brottslighet presenterats. Regeringen uttrycker att den har förståelse för synpunkterna men att åtgärderna inte kan anstå. Samhällsläget är så pass allvarligt att flera åtgärder måste vidtas samtidigt. Det är dessutom så, anför regeringen, att det i varje lagstiftningsärende görs en analys av förslagens konsekvenser för den personliga integriteten och deras proportionalitet. Effekterna av lagstiftningen kommer att följas upp. I proportionalitetshänseende är det också viktigt att ha med sig att det inte bara är lagstiftaren som är av intresse, poängterar regeringen. Det är av stor vikt att lagstiftningen inte bara är ändamålsenligt utformad, utan också att den tillämpas på ett ansvarsfullt sätt. Här har brottsbekämpningen, domstolarna och tillsynsmyndigheterna ett ansvar, anser regeringen.[49]

Vad gäller Lagrådets tveksamhet kring huruvida Tullverket och Polismyndighetens behov av att kunna använda sig av hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år är tillräckligt belagda i lagrådsremissen lutar sig regeringen på Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Tullverket. De tre brottsbekämpande myndigheterna har uttalat att de (i olika mån) uppfattar ett behov av de föreslagna åtgärderna. Detta, tillsammans med ett brottsofferperspektiv som regeringen anlägger, gör att regeringen bedömer att det finns ett påtagligt och konkret behov av de föreslagna åtgärderna.[50]

Regeringen håller inte med Lagrådet om att de krav som ställs för användning av hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år utgör en mycket låg tröskel i förhållande till de integritetsintrång som åtgärderna kan medföra. Regeringen bemöter inte fullt ut Lagrådets synpunkter. Istället konstaterar

47 Prop. 2024/25:175, s. 185.
48 Prop. 2024/25:175, s. 184 och 186.
49 Prop. 2024/25:175, s. 114.
50 Prop. 2024/25:175, s. 75 f.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

den att kvalifikationskraven i förslaget är strikta, att de är väl avvägda och systematiskt koherenta med övrig reglering på tvångsmedelsområdet.[51]

Även i Lagrådsyttrandet till *Prop. 2024/25:190 Ökade möjligheter att dela uppgifter inom Polismyndigheten* är Lagrådet av uppfattningen att reformtakten är för hög. Förslaget syftar till att ge Polismyndigheten ökade möjligheter att dela uppgifter inom myndigheten. Detta ska ske genom bland annat att den så kallade fåtalsregeln ska utvidgas till att gälla en särskilt avgränsad krets av personer utan att uppgifterna anses allmänt tillgängliga och att fler uppgifter ska få göras gemensamt tillgängliga i Polismyndighetens underrättelseverksamhet.[52] Lagrådet konstaterar att förslaget innebär att ett utökat antal personer får del av uppgifter och att detta innebär en risk för ökat integritetsintrång. Därför ska det i förslaget ske en avvägning mellan behovet av åtgärderna och integritetsskyddsintressena. Detta, menar Lagrådet, har i Lagrådsremissen endast behandlats mycket sparsamt. Eftersom proportionalitetsbedömningen är otillfredsställande hade det varit att föredra att regeringen avvaktade med de föreslagna lagändringarna till dess att regeringen genomfört en aviserad översyn av polisens dataskyddsreglering.[53] Lagrådet ger också ett antal ändringsförslag i författningskommentaren för det fall att regeringen inte anser det möjligt att avvakta den aviserade översynen av dataskyddsregleringen i syfte att stärka rättssäkerheten i förslaget. Det uttalar att det förutsätter att dessa ändringsförslag får genomslag i det slutliga lagförslaget, för det fall att inte regeringen följder dess uppmaning att avvakta med att genomföra förslaget.[54]

Regeringen uttrycker förståelse för Lagrådets uppfattning om att förslaget bör avvakta till dess att den av regeringen aviserade översynen av polisens dataskyddsreglering genomförts. Förslaget kan dock inte anstå, menar regeringen, eftersom Polismyndigheten, som står i frontlinjen i kampen mot den organiserad brottsligheten, har ett omedelbart behov av att kunna hantera information på ett effektivt sätt.[55] Regeringen utvecklar inte proportionalitetsaspekterna ytterligare men efterkommer Lagrådet i fråga om att kretsen som ska ha tillgång till uppgifterna behöver vara bestämd i förväg och dokumenterad.[56]

---

51 Prop. 2024/25:175, s. 88 f.
52 Prop. 2024/25:190, s. 1.
53 Prop. 2024/25:190, s. 43.
54 Prop. 2024/25:190, s. 43 f.
55 Prop. 2024/25:190, s. 17.
56 Prop. 2024/25:190, s. 14.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

5.2 Lagstiftarens svar på synpunkter avseende rätten till en rättvis rättegång

En av de lagberedningar som denna undersökning omfattar rör rätten till en rättvis rättegång enligt i 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen (1074:152) och artikel 6 i Europakonventionen. I *Prop. 2024/25:20 Anonyma vittnen* föreslås att det införs en möjlighet att höra vittnen anonymt under förundersökning och i brottmål i domstol.[57] Lagrådsyttrandet över lagrådsremissen är omfattande. Lagrådet företar en djuplodande analys av förslagens konsekvenser och förenlighet med rätten till en rättvis rättegång såsom den kommer till uttryck i såväl regeringsformen som i Europakonventionen. Det uppehåller sig särskilt kring regeringsformens bestämmelse om rätten till en rättvis rättegång och konstaterar att det är en absolut rättighet. Förslaget i lagrådsremissen skapar visserligen en obalans mellan parterna, anser Lagrådet. Det innehåller dock ett antal bestämmelser till skydd för den tilltalade. Förslaget sätter därför inte som sådant rätten till en rättvis rättegång ur spel. Huruvida förslagen är förenligt med rätten till en rättvis rättegång kommer i stället bero på hur domstolarna tillämpar ordningen med anonyma vittnen. Förutsatt att domstolarna tillmäter ett anonymt vittnesmål ett mycket lågt bevisvärde samt beaktar osäkerheten kring vittnesmålet som sådant, är förslaget acceptabelt. Detta hindrar dock inte att Lagrådet ändå reser starka betänkligheter kring förslaget ut principiell synpunkt. Det finns risk, anser Lagrådet, att en domstol tillmäter det anonyma vittnesmålet ett högre bevisvärde och att en sådan bevisvärdering inte kommer att gå att rätta till i efterhand på grund av ett anonymt vittnesmåls statiska karaktär. Om detta sker kan regleringen komma i konflikt med rätten till en rättvis rättegång.[58]

Lagrådet bedömer därefter behovet och ändamålsenligheten av införandet av anonyma vittnen och konstaterar att utredningen (Utredningen om anonyma vittnen (se SOU 2023:67)), har haft som uppdrag att ta fram ett förslag som inför anonyma vittnen, inte att överväga om en sådan reglering bör införas. Frågan om införande av anonyma vittnen har dock utretts historiskt. I den aktuella utredningen verkar man ha beaktat resultaten från de tidigare utredningarna och infört begränsande kriterier i syfte att regleringen ska stå i överenstämmelse med Europakonventionen och regeringsformen. Dessa begränsande kriterier får emellertid resultatet att reglerings nytta i förhållande till det angivna syftet minskar avsevärt. Ordningen med anonyma vittnen kommer, på grund av rättssäkerhetsgarantierna, enligt Lagrådet kunna tillämpas i förhållandevis få fall. Det finns dessutom redan mekanismer som kan tillgodose behovet av anonymitet i rättegångar, såsom ordningen med

[57] Prop. 2024/25:20, s. 1.
[58] Prop. 2024/25:20, s. 106 ff.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

kvalificerade skyddsidentiteter. Vidare finns det vad gäller vissa sorts vittnen ingen poäng med anonymitet eftersom vittnets identitet kommer framgå av omständigheterna. Lagrådet bedömer det också som osannolikt att möjligheten till anonymitet kommer att lyckas bryta den tystandskultur som råder inom de kriminella grupperingarna. Eftersom nyttan med förslaget, beaktat de rättssäkerhetsgarantier som finns i lagrådsremissens lagförslag som den förväntade tillämningen av det, är mycket begränsad avstyrker Lagrådet införandet av anonyma vittnen. Detta görs särskilt i ljuset av de starka betänkligheter som förslaget reser ur rättssäkerhetssynpunkt. För det fall att regeringen ändå väljer att lägga fram förslaget i riksdagen anser Lagrådet att förslagets utformning behöver justeras i flera avseenden.[59]

Regeringen efterkommer till stor del Lagrådets synpunkter vad gäller utformningen av lagtexten.[60] Regeringen konstaterar dock att den inte delar Lagrådets bedömning avseende förslagets bristande effektivitet i kombination med principiell betänklighet mot en reglering av detta slag. Lagrådets olika invändningar vad gäller förslagets förväntade nytta, såsom vad gäller det faktum att anonyma vittnen knappt används i andra nordiska länder som har en sådan ordning och att det i svensk rätt redan finns bestämmelser om s.k. kvalificerade skyddsidentiteter som möjliggör för bland annat poliser att vittna i domstol under en fingerad identitet, betas av en efter en i propositionen. Regeringen anför slutligen till svar på Lagrådets invändningar avseende förslagets förväntade nytta, att den föreslagna ordningen med anonyma vittnen visst bedöms kunna medföra positiva effekter för möjligheten att bryta tystnadskulturen, bekämpa den grova organiserade brottsligheten, utreda brott och lagföra de personer som har begått dessa brott. Detta innebär dessutom att förslaget i förlängningen kan värna tryggheten i samhället och öka enskildas tilltro till rättsväsendet, enligt regeringen.[61]

5.3 Lagstiftarens svar på synpunkter avseende rätt till frihet och säkerhet enligt artikel 5 i Europakonventionen och rörelsefriheten

I *Prop. 2025/26:34 Skärpta regler för villkorlig frigivning* föreslås skärpningar i innehåll i fängelsestraff som ett led i en omläggning av kriminalpolitiken vilken syftar till att sätta fokus på brottsoffer och samhällsskydd.[62] Lagrådet konstaterar i sitt yttrande att denna utgångspunkt visat sig vara omstridd under remitteringen av förslaget, men konstaterar att dess granskning behöver

[59] Prop. 2024/25:20, s. 108 ff.
[60] Prop. 2024/25:20, s. 16 och 71 ff.
[61] Prop. 2024/25:20, s. 18 f.
[62] Prop. 2025/26:34, s. 1.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

hålla sig inom ramen för de av regeringen angivna syftena enligt 8 kap. 22 § 4 regeringsformen.[63] Lagrådet har en synpunkt i fri- och rättighetshänseende avseende förslaget. Den rör förslagets förenlighet med artikel 5 i Europakonventionen, vilken enligt Lagrådet aktualiseras då beslut om att senarelägga villkorlig frigivning på grund av återfallsrisk, ska fattas enligt förslaget. Enligt förslaget ska den ordning som gäller idag för beslut om att skjuta upp villkorlig frigivning enligt 26 kap. 6 a § brottsbalken gälla också för sådana beslut. Ett sådant beslut fattas enligt den nuvarande ordningen av Kriminalvården och överklagas till förvaltningsdomstol. Det finns dock en väsentlig skillnad mellan senareläggning av villkorlig frigivning i förslaget på grund av återfallsrisk i brott och den möjlighet som Kriminalvården idag har att skjuta upp villkorlig frigivning. Den består i att den nuvarande ordningen avser situationer där den dömde misskött sig under straffverkställigheten och den föreslagna ordningen rör en bedömning av frågan om det finns en konkret och beaktansvärd risk att den dömde begår nya brott av allvarligt slag. I de förra fallen är de omständigheterna som ska ligga till grund för ett sådant beslut sådana som Kriminalvården kan iaktta under verkställigheten och uppskjutning under kortare tid än en månad är det normala. Den senare sortens beslut rör framåtsyftande bedömningar om återfallsrisk i brott vilka i Sverige har lämnats till domstolar att bedöma. Dessutom är beslut om senareläggning av den villkorliga frigivningen på grund av återfallsrisk en mer ingripande åtgärd för den enskilde, anser Lagrådet. Artikel 5 i Europakonventionen ställer vissa minimikrav på rättssäkerhet vid frihetsberövanden. Lagrådet prövar förslaget mot artikeln och konstaterar att överklagandemöjligheten får anses uppfylla Europakonventionens krav på domstolsprövning. Artikel 5.4 i Europakonventionen ställer dock krav på snabb domstolsprövning. Den ordning för överklagan och föregående omprövning som anges i Lagrådsremissen innebär att den frihetsberövade kan vara utan domstolsprövning under så lång tid att Sverige inte uppfyller kraven på snabb domstolsprövning enligt artikel 5.4 i Europakonventionen. Lagrådet betonar att denna fråga inte behandlats i Lagrådsremissen och menar att rättssäkerhetsaspekten när det gäller prövningsordningen behöver tillgodoses bättre under det fortsatta lagstiftningsarbetet. Om så inte sker framstår inte den föreslagna prövningsordningen som förenlig med Europakonventionen.[64]

Regeringen efterkommer merparten av de förslag som Lagrådet ger i Lagrådsyttrandet. Lagrådets uppmaning att tillgodose rättssäkerhetsaspekterna vad gäller kraven på snabb domstolsprövning enligt artikel 5.4 i Europakon-

[63] Prop. 2025/26:34, s. 165.
[64] Prop. 2025/26:34, s. 168 ff.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

ventionen lämnar dock regeringen därhän. Bortsett från ett kort resonemang där regeringen hävdar att den föreslagna prövningsordningen visst är väl förenlig med de krav på rättssäkerhet och domstolsprövning som följer av bland annat Europakonventionen, utvecklar den inte frågan ytterligare.[65]

I *Prop. 2024/25:123 Kontaktförbud – ett utökat skydd för utsatta personer* föreslås ett antal ändringar i befintlig lagstiftning i syfte att kunna meddela fler kontaktförbud, stärka brottspreventionen och stärka skyddet för de utsatta (främst kvinnor och barn). En av de åtgärder som föreslås är att ett särskilt utvidgat kontaktförbud ska kunna meddelas som en förstahandsåtgärd.[66] Lagrådet konstaterar att det, i ett tidigare lagstiftningsärende i vilket det föreslogs en motsvarande ordning, avstyrkte förslaget mot bakgrund av att de betydande inskränkningar i rörelsefriheten som det innebar. Regeringen godtog i det ärendet Lagrådets bedömning. Nu gör dock Lagrådet en annan bedömning. Detta eftersom det aktuella lagförslaget ställer högre krav för att ett särskilt utvidgat kontaktförbud ska kunna meddelas som en förstahandsåtgärd. I det aktuella förslaget krävs att det finns en påtaglig risk för att den som förbudet avser kommer att begå brott som innebär ett allvarligt angrepp på den andra personens liv eller hälsa eller trygghet till person. I dessa situationer ska även krav på proportionalitet gälla. Därför framstår förslaget som godtagbart ur fri- och rättighetshänseende, anser Lagrådet, men tillägger att det förutsätter att möjligheten att meddela särskilt utvidgat kontaktförbud som förstahandsåtgärd kommer att tillämpas restriktivt.[67]

6. Lagrådet i Tidölandskapet

Vilka slutsatser kan dras från genomgången av Lagrådsyttrandena samt regeringens svar i propositionerna i vilka fri- och rättighetsaspekter aktualiserats och problematiserats? Inledningsvis kan det konstateras att den öppenhet som beskrevs ovan vad gäller olika sätt att adressera frågor på i Lagrådsyttrandena också nyttjas av Lagrådet. Ibland avstyrker det ett förslag som sådant som det gör i *Prop.2024/25:20 Anonyma vittnen*. Ibland i delar, som tex. i *Prop. 2024/25:65 Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*, där Lagrådet konstaterar att förslaget om krav på myndigheter att *ex officio* lämna ut uppgifter förväntas leda till integritetsintrång och att intrånget inte kan anses vara proportionerligt enligt 2 kap. 6 § regeringsformen. Ibland uttrycker det tveksamhet som det t.ex. gör i *Prop. 2024/25:51 Hemlig dataavläsning mot*

[65] Prop. 2025/26:34, s. 70 f.
[66] Prop. 2024/25:123, s. 1.
[67] Prop. 2024/25:123, s. 174 f.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

allvarliga brott. Andra gånger efterlyser det ytterligare överväganden avseende rättighets- och rättssäkerhetsaspekter, som i *Prop. 2025/26:34 Skärpta regler för villkorlig frigivning*.

I avsnittet ovan om den konstitutionella kontexten beskrevs att det i litteraturen har uttryckts att det finns starkare krav på Lagrådet att inta ett bestämt ställningstagande om ett remitterat förslag eventuellt är oförenligt med en grundlag eller en internationell konvention.[68] Detta återspeglas inte fullt ut i de propositioner som undersöks i denna studie, vilket kan ha flera orsaker. En möjlig orsak kan vara att lagprövningen är abstrakt för Lagrådet eftersom den sker ex ante. Lagrådet pekar till exempel på hur samspelet mellan lagtexten och tillämpningen av den kan vara central då det har att göra proportionalitetsbedömning.[69]

Ett annat skäl till att inte inta ett bestämt ställningstagande kan vara att Lagrådet i flera av de undersökta Lagrådsyttrandena inte anser sig ha erforderligt underlag för att göra en proportionalitetsbedömning. Så är fallet till exempel i *Prop. 2024/25:190 Ökade möjligheter att dela uppgifter inom Polismyndigheten*.[70] I *Prop. 2024/25:175 Hemliga och preventiva tvångsmedel när barn under 15 år begår brott* anser Lagrådet att regeringen inte visat att Polismyndighetens och Tullverkets behov av att kunna använda sig av hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år är tillräckligt belagda sett till den risk för integritetsintrång som förslagen innebär. I *Prop. 2025/26:61 Utökade registerkontroller vid anställning i kommun* och *Prop. 2024/25:20 Anonyma vittnen* ifrågasätter Lagrådet huruvida förslagen förväntas vara effektiva i förhållande till de angivna syftena.

Vad gäller integritetsfrågorna återkommer Lagrådet i flera av de undersökta propositionerna till en skrivning om att det har svårt att överblicka vad den nyligen införda samlade regleringen på tvångsmedelsområdet innebär för ett demokratiskt samhälle. Lagrådet konstaterar att det då det prövar varje enskilt lagförslag för sig i regel funnit varje enskilt integritetsintrång acceptabelt. Vad den förhållandevis omfattande övervakning som det samlade regelverket innebär för ett demokratiskt samhälle i ljuset av 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen (1974:152) och artikel 8 i Europakonventionen, anser Lagrådet att den inte kan överblicka på grund av den fragmenterade utrednings- och lagstiftningsbilden.[71] Regeringen har dock inlett en granskning av de frågor som Lagrådet ställer i detta avseende, Utredningen

68 Håstad, Torgny, Hur granskar Lagrådet?, SvJT 2009, s. 212.
69 Prop. 2024/25:175, s. 114.
70 Prop. 2024/25:190, s. 43.
71 Prop. 2024/25:65, s. 341.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

om hemliga och preventiva tvångsmedel (Ju 2025:04), vilken ska redovisa sitt arbete senast den 29 maj 2026.

Oaktat i vilken form som Lagrådet lämnat sina synpunkter behandlas Lagrådets synpunkter i samtliga av de propositioner som denna undersökning omfattar. I regel följer regeringen Lagrådets redaktionella ändringsförslag och andra mer lagtekniska förslag och synpunkter.[72] Lagstiftaren efterkommer dock sällan Lagrådets synpunkter och invändningar avseende fri- och rättighetsaspekter i de undersökta lagförarbetena. Som konstaterats ovan innebär de kvalitativa olikheterna i Lagrådsyttrandena, liksom i propositionerna, att det inte är helt enkelt att kvantitativt analysera hur lagstiftaren har svarat på rättighetsinvändningarna. Det går dock att dra några slutsatser och extrahera vissa mönster hur regeringen har besvarat dessa synpunkter.

I fall där Lagrådet uttrycker att det behövs mer underlag för att göra en ordentlig proportionalitetsbedömning, såsom i *Prop. 2024/25:190 Ökade möjligheter att dela uppgifter inom Polismyndigheten*, *Prop. 2024/25:175 Hemliga och preventiva tvångsmedel när barn under 15 år begår brott* och *Prop. 2025/26:61 Utökade registerkontroller vid anställning i kommun* hänvisar regeringen till att de brottsbekämpande myndigheterna har uttryckt behov av möjligheten att kunna nyttja de åtgärder som föreslås. I de fall där Lagrådet ansett att regeringen bör avvakta med införandet av förslag till dess att en samlad översyn gjorts, på grund av den risk för integritetsintrång som den övervakning som den sammantagna regleringen innebär i ljuset av till exempel 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen (1974:152) och artikel 8 i Europakonventionen, såsom i *Prop. 2024/25:190 Ökade möjligheter att dela uppgifter inom Polismyndigheten, Prop. 2024/25:175 Hemliga och preventiva tvångsmedel när barn under 15 år begår brott* och *Prop. 2024/25:51 Hemlig dataavläsning mot allvarliga brott*, har regeringen ändå valt att gå vidare med förslagen. Som skäl för detta hänvisar regeringen till det allvarliga läget avseende organiserad brottslighet som råder i landet och menar att åtgärderna därför inte kan vänta.

I två av de undersökta propositionerna har Lagrådet avstyrkt hela eller delar av ett lagförslag. I *Prop. 2024/25:65 Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen* avstyrker Lagrådet förslaget om krav på myndigheter att *ex officio* lämna ut uppgifter eftersom det förväntas leda till integritetsintrång och att intrånget inte heller får anses vara proportionerligt enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (1974:152). I *Prop. 2024/25:20 Anonyma vittnen* avstyrker Lagrådet förslaget mot bakgrund av att det, för det fall det uppfyller de krav på rättssäkerhet som ställs enligt rätten till en rättvis rättegång enligt Europakonventionen och regeringsformen samt tillämpas korrekt, inte förväntas vara

[72] Jfr Bull, Thomas och Sterzel, Fredrik, Regeringsformen, 3 uppl., 2015, s. 203.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

effektivt i förhållande till det angivna syftet. Lagstiftaren efterkommer inte Lagrådets avstyrkande i något av fallen. Regeringen bemöter båda avstyrkandena med att samhällsutvecklingen avseende organiserad brottslighet är så allvarlig att åtgärderna ändå bör införas.

Lagrådsyttranden är rådgivande. Lagrådsgranskningens förhållandevis svaga ställning i den svenska konstitutionella arkitekturen kan ses som ett uttryck för den parlamentariska suveränitet som råder i Sverige. Detta kan också uttryckas som att Sverige inte har någon egentlig maktdelning, utan att det konstitutionella systemet i Sverige snarare är funktionsindelat.[73] Lagstiftaren har alltså ingen juridisk skyldighet att efterkomma Lagrådets synpunkter. I vilken mån lagstiftaren ändå ser sig vara bunden till Lagrådet är i stället en fråga om konstitutionell praxis. Denna relation mellan Regeringskansliet och Lagrådet är, som konstaterats ovan, tämligen obeforskad i litteraturen. Bertil Bengtsson har författat ett av få arbeten på ämnet. I *Departementen och Lagrådet* argumenterar Bengtsson att fall då Lagrådet gör invändningar avseende ett förslags förenlighet med grundlag, EU-rätt eller internationella konventioner är särskilt besvärande för regeringen. I dessa fall ska det enligt Bengtsson inte räcka med att regeringen bemöter synpunkterna med allmänna motiveringar om att regeringen vill gå vidare med lagförslaget utan det krävs i dessa fall att regeringen faktiskt argumenterar juridiskt.[74] Resultaten av den empiriska undersökningen i denna artikel har visat att detta endast i begränsad utsträckning har skett i det undersökta materialet. I de undersökta lagförarbetena lutar sig lagstiftaren i regel inte på en uttömmande juridisk argumentation. I stället hänvisar regeringen kortfattat till det allvarliga läget som råder avseende organiserad brottslighet och anför att detta gör att den risk för integritetsintrång som åtgärderna innebär därmed får anses vara proportionerliga.

---

[73] Olikt många andra europeiska demokratier har Sverige ingen renodlad maktdelning, utan konstitutionen är fokuserad på funktionsdelning. Se Reichel, Jane, European Legal Method from a Swedish Perspective: Rights, Compensation and the Role of the Courts, i Nielsen, Ruth, Ulla, Neergaardand, och Roseberry, Lynn (red.), Towards a European Legal Method: Synthesis or Fragmentation?, Diöf Publishing, 2011, s. 246. Denna utgångspunkt uttrycks också i regeringsformens första bestämmelse: ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket. […] Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Den offentliga makten ut övas under lagarna.” Av bestämmelsen framgår att det politiska systemet alltså utgör materialiseringen av folket, och därför måste den politiska viljan så som den uttrycks av de politiskt beslutade församlingarna i största möjliga mån efterlevas, också av de dömande och verkställande funktionerna. Se Strömberg, Håkan och Lundell, Bengt, *Allmän förvaltningsrätt*, 2014, s. 95. Se även Nergelius, Joakim, Constitutional Law in Sweden, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2011, s. 15.

[74] Bengtsson, Bertil, Departementen och Lagrådet, SvJT 2009, s. 236 f.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

Denna studie omfattar enbart lagberedningar som gjorts under den nuvarande regeringen. Ur det empiriska underlaget går det därför inte att göra jämförelser med hur lagstiftaren har svarat på motsvarande kritik från Lagrådet historiskt, och ifall lagstiftarens ovilja att efterkomma Lagrådets synpunkter innebär en förändring av konstitutionell praxis. Som konstaterats ovan finns det dock tre studier av intresse vad gäller denna fråga. Konstitutionsutskottets två granskningar (från 2028 och 2025) täcker tillsammans granskningar av Lagrådets synpunkter och förslag samt regeringens hantering av dessa i propositioner överlämnade till riksdagen under riksmötena 2012/13, 2013/14, 2016/17, 2017/18, 2019/20, 2020/21, 2023/24 och 2024/25 och i *SNS Demokratiråd 2026: Huset på Helgeandsholmen* finns en systematisk genomgång av samtliga propositioner som remitterats till Lagrådet under perioden 2006–2024. Det är vad gäller den förevarande studiens resultat inte möjligt att göra direkta historiska jämförelser med Konstitutionsutskottets granskningar och *SNS Demokratiråd 2026: Huset på Helgeandsholmen*. Detta eftersom de är kvantitativt orienterade, skiljer sig i metodanvändning och inte sållat ut fri- och rättighetsaspekterna ur lagrådsgranskningen på samma sätt som gjorts i den här studien. *SNS Demokratiråd 2026: Huset på Helgeandsholmen* är till exempel orienterad mot riksdagens behandling av Lagrådsyttrandena och inte mot regeringens skrivningar i propositionerna. Det som man dock kan konstatera (vilket kan tjäna som en kontext för denna textanalys resultat) är att såväl Konstitutionsutskottet som SNS identifierat en oroande trend. Andelen av lagförslag där Lagrådet riktar allvarlig kritisk eller avstyrker ökar, från i ungefär 4 % av fallen, till 8 % under Tidöregeringen.[75] SNS pekar på att de reformer som genomförts under Tidöregeringen inte heller på något sätt är betydelselösa, och tar ett antal av de reformer som undersöks i denna studie som exempel; införandet av hemliga och preventiva tvångsmedel, anonyma vittnen, stärkt skydd för polisanställda, bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden.

I denna undersöknings resultat framgår med all önskvärd tydlighet, förutom att lagstiftaren inom ramen för de nu undersökta lagberedningarna i regel inte efterkommit Lagrådets synpunkter i fri- och rättighetshänseende, att aktörerna själva ser en förändring i lagstiftningskulturen. Lagrådet och regeringen framhåller återkommande på olika sätt att en förändring i lagstiftningskulturen har skett i Sverige under de senaste åren på straff-, integritets- och polisrättens områden. Lagrådet gör detta genom att uttrycka oro för vad reformtakten och den fragmenterade utrednings- och lagstiftningsbilden ska

[75] Jan Teorell, Sandra Håkansson, Daniel Naurin, Johanna Rickne och Patrik Öhberg, *Demokratirådets rapport 2026. Huset på Helgeandsholmen: Om riksdagen och demokratin*, Libri Plureos GmbH, ISBN 978-91-89754-79-9, s. 115 f., och 2025/26:KU10, s. 78.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

innebära för förenligheten med såväl regeringsformen som Sveriges åtaganden under Europakonventionen.[76] Regeringen beskriver å sin sida detta som en kraftfull reform av straffrätten vilken är nödvändig för att möta samhällsutvecklingen.[77]

En reflektion som slutligen kan göras i ljuset av denna undersöknings resultat är att de förslag som lämnas i sex av de åtta propositioner där Lagrådet lämnat synpunkter avseende förslagens förenlighet med fri- och rättigheter, återfinns bland de reformer som ska genomföras i samarbetsprojektet kriminalitet i Tidöavtalet.[78] Vad gäller hemliga tvångsmedel finns en skrivning innebärande att utredningsdirektiv ska omfatta att överväga och lämna författningsförslag som innebär att tvångsmedel kan användas preventivt för att förhindra och upptäcka brottslig verksamhet i kriminella nätverk och att möjligheten att använda hemliga tvångsmedel i brottsbekämpningen ska genomföras.[79] Vad gäller anonyma vittnen finns en skrivning om att ett system med anonyma vittnen ska införas.[80] Vad gäller ökade möjligheter att dela uppgifter till brottsbekämpningen finns en skrivning som innebär att en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen ska införas, i ett första led innebärande att all relevant information ska delas med brottsbekämpande myndigheter för att bekämpa brott. Myndigheter måste kunna dela information med brottsbekämpande myndigheter när det behövs för att bekämpa brott, bidragsfusk, felaktig bokföring och arbetslivskriminalitet.[81] Vad gäller villkorlig frigivning finns en skrivning i Tidöavtalet som bl.a. innebär att villkorlig frigivning inte ska kunna ske tidigare än efter att 3/4 av straffet verkställts.[82] Vad gäller kontaktförbud finns en skrivning i Tidöavtalet som innebär att det geografiska området för kontaktförbud ska utökas kraftigt vid en särskilt allvarlig hotbild, och i vissa fall kunna omfatta hela kommuner eller motsvarande.[83]

En fråga som behöver beforskas ytterligare är vad den kontraktuella parlamentarism som konstituerats genom Tidöavtalet har för implikationer för svensk konstitutionell praxis, och för utredningsinstitutet som sådant. Här är en central fråga vilket utrymme Lagrådsgranskningen alls kan få när innehål-

---

76 Prop. 2024/25:51, s. 129 f., och Prop. 2024/25:175, s. 185 f.

77 Se till exempel Prop. 2024/25:65, s. 87.

78 Den 14 oktober 2022 presenterades Tidöavtalet – Överenskommelse för Sverige. Avtalet är ett samarbetsavtal som utgör grunden för regeringssamarbetet 2022–2026. Tidöavtalet stipulerar såväl ett politiskt reformprogram (vilket avtalsparterna förbinder sig att genomföra), som formerna för samarbetet mellan avtalsparterna Moderaterna, Kristdemokraterna, Folkpartiet och Sverigedemokraterna.

79 Tidöavtalet s. 19. (Tillgängligt: Tidoavtalet-Overenskommelse-for-Sverige.pdf.)

80 Tidöavtalet s. 20.

81 Tidöavtalet s. 20 f.

82 Tidöavtalet s. 24.

83 Tidöavtalet s. 26.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

let i reformer i detalj har avtalats på förhand mellan en minoritetsregering och ett parti utanför regeringen. Detta gäller inte minst då avtalsuppfyllelsen är av existentiell betydelse för regeringen. Resultaten i denna undersökning implicerar att Lagrådet i sådan kontraktuell parlamentarism som nu råder riskerar att fungera som ett till regeringen juridiskt/tekniskt understödjande organ, snarare än ett kraftfullt juridiskt granskningsorgan.

Förvaltningsrättslig tidskrift 2026, https://doi.org/10.53292/ba5659bf.500f353a

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04