



UPPSALA
UNIVERSITET



LAGSTIFTNINGSPROCESSEN

Olof Wilske

Universitetslektor i konstitutionell rätt

VT 2023



UPPSALA
UNIVERSITET

Initiativet

Vallöfte
Massmedia
Riksdagen
JO
Allmänheten
Departementen



Direktiv

- När regeringen vill tillsätta en kommitté eller en särskild utredare för att utreda ett lagstiftningsärende, så beslutar regeringen om direktiv. Kallas även utredningsdirektiv eller kommittédirektiv
- 7 kap 3 § regeringsformen: *Regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträde.*
- <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/>





Kommitté eller särskild utredare?

- Kommittéförordningen (1998:1474)
- 1 § Denna förordning tillämpas på kommittéer som tillkallats på grund av ett regeringsbeslut och som har ett utredningsuppdrag. Vad som sägs i förordningen om kommittéer och om ordförande i kommittéer gäller också särskilda utredare, om något annat inte framgår av sammanhanget.
- 24 § Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, ett statsråd utser och entledigar ordförande och andra ledamöter och beslutar om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittéer.





Vilka arbetar med en utredning?

- Särskild utredare
- Ordförande
- Ledamöter
- Sakkunniga (deltar i kommitténs arbete)
- Experter ("externa")
- Sekreterare



Utredning pågår!

- Kommittéförordningen innehåller regler
- Kommittéhandboken innehåller information och riktlinjer m.m.
- <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/1999/10/ds-20001/>





Utredningens resultat

- Betänkanden ska tryckas och ges ut i serien Statens offentliga utredningar (SOU)
- Vissa utredningar görs inom regeringskansliet i stället. De publiceras i departements-serien (DS), som promemoria eller i annan form (t.ex. utkast till lagrådsremiss)
- www.sou.gov.se
- Regeringen bestämmer om ärendet ska drivas vidare!





Remissförfarande

- Om regeringen vill driva ärendet vidare, är nästa steg en remissomgång.

- 7 kap 2 § regeringsformen

”Vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.”

Gröna boken, Ds 2014:1

Remissmöte/”hearing” kan hållas som alternativ eller komplettering till skriftliga remissvar





Efter remissomgången

När remissvaren kommit in bestämmer regeringen om ärendet ska drivas vidare eller inte.

Ibland görs kompletterande utredningar inom regeringskansliet mot bakgrund av det som kommit fram under remissomgången

Inom regeringskansliet fortsätter beredningsarbetet, antingen inom ett departement eller flera (s.k. gemensamberedning)





Lagrådsremiss

- 8 kap 20-22 §§ regeringsformen. Obligatoriskt vid:
 - Grundlagsfrågor
 - Fri- och rättigheter
 - Allmänna handlingar
 - GDPR-frågor
 - Civilrätt
 - Betungande offentlig rätt
- Lagrådsremissen har samma struktur som en proposition





Lagrådets yttrande (8 kap 22 § regeringsformen)

- Lagrådet ska yttra sig om
 1. Hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt,
 2. Hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra,
 3. Hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav,
 4. Om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts, och
 5. Vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

www.lagradet.se

När Lagrådet lämnat sitt yttrande bestämmer regeringen om och hur ärendet ska drivas vidare.



Rätten att väcka förslag i riksdagen

”Regeringen och varje riksdagsledamot får, i enlighet med bestämmelser i riksdagsordningen, väcka förslag i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning, om inte annat anges i denna regeringsform.” (4 kap 4 § RF)





Proposition

- Riksdagsordningen 9 kap 2 §:

”Regeringen lämnar förslag till riksdagen genom propositioner.

En proposition ska innehålla regeringens protokoll i ärendet, en redovisning av ärendets beredning och skälen för regeringens förslag. Propositioner med lagförslag ska i förekommande fall innehålla Lagrådets yttrande.”



Innehåll i en proposition

- Sammanfattning
- Förslag till lagtext
- Ärendet och dess beredning
- Huvudtexten (skälen)
- Författningskommentar
- Bilagor





Propositionen lämnas till riksdagen

- Riksdagsordningen 9 kap 2 § tilläggbestämmelse 9.2.1

”En proposition ska ges in till riksdagsförvaltningen. Den anmäls vid ett sammanträde med kammaren efter det att den har gjorts tillgänglig för ledamöterna.”

När propositionerna ska lämnas, se RO 9:3

(kammaren = riksdagen som helhet)



Följdmotioner

- 15 dagars motionstid efter propositioner
- ”En motion med anledning av en proposition, skrivelse, framställning eller redogörelse (följdmotion) får väckas inom ramen för ärendet senast den femtonde dagen efter den dag då ärendet anmälades i kammaren.” (RO 9:12)
- Motionstiden kan förkortas och förlängas, RO 9:13





Beredningstväng i riksdagen

4 kap 5 § regeringsformen

”Ett ärende som har väckts av regeringen eller en riksdagsledamot bereds av ett utskott innan det avgörs, om inte annat anges i denna regeringsform.”

10 kap 2 § riksdagsordningen

”Propositioner, skrivelser, framställningar, redogörelser, motioner och EU-dokument som avses i 9 kap. 20 § ska hänvisas av kammaren till ett utskott för beredning. Detsamma gäller ansökningar som avses i 5 kap. 7 § om medgivande av åtal eller frihetsberövande, som har anmälts i kammaren.

Innan ett ärende hänvisas till ett utskott ska det bordläggas vid ett sammanträde med kammaren, om kammaren inte beslutar om omedelbar hänvisning.

(bordläggning = ärendet får vänta)





Utskottsbehandling

- "Utskotten ska avge betänkanden till kammaren över de propositioner [...] och motioner som har hänvisats till dem eller överlämnats från ett annat utskott." (RO 10:3)
- Utskottet kan inhämta yttrande från Lagrådet (RO 10:5 och RF 8:21)
- Utskottet kan inhämta upplysningar och yttranden från statliga myndigheter, RO 10:8, och be ett annat utskott att yttra sig, RO 10:7
- Minoritet i ett utskott kan tvinga fram remiss i vissa fall, RO 10:9
- Utskottets betänkande beslutas med majoritetsbeslut. Ledamöter kan reservera sig. (RO 10:11)





Utskottsbetänkandet skickas till kammaren

11 kap 2 § riksdagsordningen

Ett betänkande eller utlåtande från ett utskott ska vara tillgängligt för ledamöterna senast två vardagar före den dag då ärendet ska behandlas.

Betänkandet eller utlåtandet ska anmälas i kammaren och bordläggas vid ett sammanträde innan ärendet avgörs.

Riksdagen får på förslag av utskottet eller talmannen besluta att ärendet får avgöras trots att ärendet har varit tillgängligt kortare tid än vad som anges i första stycket





Behandling i kammaren

11 kap 5 § riksdagsordningen

Ett ärende, i vilket ett utskott har avgett ett betänkande eller ett utlåtande, ska återförvisas av kammaren till utskottet för ytterligare beredning, om minst en tredjedel av de röstande ansluter sig till ett yrkande om det. Återförvisning enligt denna paragraf får inte ske mer än en gång i samma ärende.

Kammaren får hänvisa ärendet till ett annat utskott för ytterligare beredning. [...]

Detaljerade regler om debatt och beslut i kammaren finns i 11 kap RO



Beslut i kammaren

4 kap 7 § regeringsformen

”Vid omröstning i kammaren gäller som riksdagens beslut den mening som mer än hälften av de röstande enas om, om inte något annat anges i denna regeringsform eller, när det gäller frågor som hör till förfarandet i riksdagen, i huvudbestämmelse i riksdagsordningen. Bestämmelser om förfarandet vid lika röstetal meddelas i riksdagsordningen.”





Tillkännagivande

11 kap 21 § riksdagsordningen

”Om ett riksdagsbeslut kräver verkställighet, ska det organ som har att verkställa beslutet underrättas genom en skrivelse. Riksdagens beslut med anledning av en proposition eller en framställning ska alltid genom en skrivelse meddelas regeringen respektive det riksdagsorgan som har lämnat framställningen.”





Utfärdande och kungörande

8 kap 19 § regeringsformen

”En beslutad lag ska utfärdas av regeringen så snart som möjligt. En lag med sådana föreskrifter om riksdagen eller dess myndigheter som inte ska tas in i grundlag eller riksdagsordningen kan dock utfärdas av riksdagen.

Lagar ska kungöras så snart som möjligt. Detsamma gäller förordningar, om inte annat anges i lag.”

Utfärda = promulgation, dvs regeringen beslutar om att en författning ska publiceras. Undertecknas av statsministern och ansvarigt statsråd (minister).

Kungöra = publicera i Svensk författningssamling (SFS)





Initiativ i riksdagen

Varje riksdagsledamot har rätt att väcka förslag, vilket framgår av 4 kap 4 § RF.

Sådana förslag kallas motioner (9 kap 10-11 §§ RO)

Varje utskott kan väcka förslag i riksdagen i ett ämne som hör till dess beredningsområde (utskottsinitiativ), 9 kap 16 RO

Beredning av ovanstående regleras i 10 kap 4 § RO.





Speciella regler om fri- och rättigheter

Vissa lagar och andra föreskrifter får inte beslutas alls.

2 kap 22 § regeringsformen: begränsning av fri- och rättigheter

Utskottsytttrandet anmäls i kammaren.

10 ledamöter kan begära att det särskilda förfarandet ska tillämpas. Då ska förslaget vila i tolv månader.

Om 5/6 av ledamöterna röstar för förslaget ska det inte vila Om det avslås direkt ska det inte heller vila.

KU beslutar om förfarandet är tillämpligt. Om nej måste Lagrådet först ha fått yttra sig, riksdagsordningen 10 kap 5 §





Speciella regler om grundlagsändring

8 kap 14-16 §§ regeringsformen

Grundlag stiftas genom två likalydande beslut.

Genom det första beslutet antas grundlagsförslaget som vilande. Det andra beslutet får inte fattas förrän det har hållits nytt val till riksdagen och den nya riksdagen har samlats.

Förslaget måste anmälas i kammaren minst 9 månader före valet. 5/6 av KU kan medge kortare tid.

Bereds som vanligt i utskott.

35 ledamöter kan yrka på folkomröstning. Om 1/3 av ledamöterna röstar för blir det en sådan. Folkomröstningen ska hållas samtidigt som riksdagsvalet.

Om mer än hälften av de som deltar i riksdagsvalet röstar nej faller förslaget.

Annars tas förslaget upp till slutlig behandling i kammaren efter valet.





Exempel på ett snabbt lagstiftningsärende

Lag (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

”Det remitterade lagförslaget har tagits fram i största hast. I detta lagstiftningsärende har endast ett fåtal myndigheter och organisationer erhållit möjlighet att avge ett muntligt remissyttrande och då fått en extremt kort tid på sig.” (Lagrådet)

- Regeringen beslutade 4 december 2015 att inhämta Lagrådets yttrande.
- Lagrådet yttrade sig den 7 december.
- Propositionen avgavs den 9 december.
- Riksdagen förkortade den 9 december motionstiden.
- Motionstiden löpte ut den 10 december.
- Inkomna motioner hänvisades till Justitieutskottet den 11 december.
- Justitieutskottets betänkande undertecknades den 15 december.
- Den 16 december anmäldes och bordlades Justitieutskottets betänkande.

.





Snabbt lagstiftningsärende, forts.

- Den 17 december diskuterades ärendet i kammaren.
- Samma dag, den 17 december, beslutade riksdagen i ärendet. Utskottets lagförslag antogs.
- Samma dag den 17 december avgav talmannen riksdagsskrivelse 2015/16:122 vari beslutet meddelades.
- Den 18 december utfärdades lagen.
- Lagen trädde i kraft den 21 december.
- Den 4 januari 2016 trädde sedan den förordning, SFS 2015:1074, som antogs med stöd av lagen i kraft. Förordningen anges ha utfärdats redan den 18 december 2015.

I detta ärende tog lagstiftningsprocessen cirka 20 dagar och hela processen inklusive den regeringsförordning som utfärdades med stöd av lagen cirka en månad.





Långsammare lagstiftningsärende

- Regeringen beslutade den 19 juni 2014 om kommittédirektiv med titeln Ett utbyggt och förstärkt regelverk om insyn i partiers och valkandidaters finansiering.
- En kommitté tillsattes.
- Kommittén avgav sitt betänkande i oktober 2016
- Betänkandet sändes på remiss den 8 november 2016.
- Remisstiden gick ut den 10 februari 2017.
- Den 28 september sände regeringen förslaget till Lagrådet för yttrande.
- Lagrådet yttrade sig den 20 oktober 2017.
- Den 23 november 2017 beslutade regeringen om propositionen Ökad insyn i partiers finansiering – ett utbyggt regelverk.
- Den 28 november gavs propositionen in till riksdagen





Långsammare lagstiftningsärende, forts

- Den 29 november hänvisades propositionen till konstitutionsutskottet.
- Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU19 ”Ökad insyn i partiers finansiering”, anmäldes i kammaren den 6 februari 2018.
- Riksdagen fattade beslut den 7 februari 2018.
- Lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier utfärdades den 15 februari 2018.
- Lagen utkom från trycket i SFS den 27 februari och började gälla den 1 april 2018.

Tiden från det att kommittédirektiven antogs av regeringen till dess lagen trädde i kraft var 19 juni 2014–1 april 2018, det vill säga nästan fyra år. Ärendet var kontroversiellt vilket säkerligen bidrog till att förlänga tidsåtgången.





Mycket långdraget lagstiftningsärende

Ett riktigt långdraget ärende är det om den nu gällande förvaltningslagen (2017:900).

Direktiven till den särskilda utredaren beslutades av regeringen den 17 april 2008 och lagen trädde i kraft först den 1 juli 2018. Det ärendet tog således drygt tio år.

