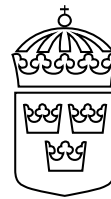


Regeringens proposition

2025/26:39



Ytterligare en avdelning i Lagrådet

Prop.
2025/26:39

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 30 oktober 2025

Lotta Edholm

Johan Forssell
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ändring i lagen (2003:333) om Lagrådet som innebär att Lagrådet får bestå av högst sex avdelningar i stället för högst fem. Genom ändringen skapas bättre förutsättningar för Lagrådet att genomföra sin granskningsuppgift vid de mycket stora arbetsanhopningar som riskerar att uppstå under första halvåret 2026.

Ändringen föreslås träda i kraft den 20 januari 2026 och upphöra att gälla vid utgången av juni 2026.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2003:333) om Lagrådet.....	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2003:333) om Lagrådet.....	5
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Lagrådets uppgifter och sammansättning.....	6
5	Sex avdelningar i Lagrådet	7
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	11
7	Konsekvenser.....	12
8	Författningskommentar	12
8.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:333) om Lagrådet.....	12
8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:333) om Lagrådet.....	12
Bilaga 1	Sammanfattning av utkastet till proposition Ytterligare en avdelning i Lagrådet.....	14
Bilaga 2	Lagförslagen i utkastet till proposition Ytterligare en avdelning i Lagrådet.....	15
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna beträffande utkastet av proposition Ytterligare en avdelning i Lagrådet.....	16
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 oktober 2025	17

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2025/26:39

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2003:333) om Lagrådet.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2003:333) om Lagrådet.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

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

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

3 §¹

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

Denna lag träder i kraft den 20 januari 2026.

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

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

Lydelse enligt förslaget i 2.1

Föreslagen lydelse

Lagrådet består av minst en och ^{3 §¹} Lagrådet består av minst en och
högst *sex* avdelningar. högst *fem* avdelningar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

¹ Senast lydelse 2025:000.

3 Ärendet och dess beredning

Inom Justitiedepartementet upprättades i september 2025 ett utkast till proposition med förslag till ändring i lagen (2003:333) om Lagrådet, förkortad lagrådslagen. Förslagen i utkastet gäller bestämmelsen om antalet avdelningar i Lagrådet.

En sammanfattning av utkastet finns i *bilaga 1*. Lagförslagen i utkastet finns i *bilaga 2*. Utkastet har remissbehandlats. En förteckning av remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2025/01815).

Lagrådet har fått tillfälle att yttra sig över utkastet.

4 Lagrådets uppgifter och sammansättning

Grundläggande bestämmelser om Lagrådet finns i 8 kap. 20–22 §§ regeringsformen, förkortad RF. Lagrådets uppgift är att granska och yttra sig över lagförslag inom vissa lagområden som närmare anges i regeringsformen. Sådana yttranden avges på begäran av regeringen, ett riksdagsutskott eller ett annat riksdagsorgan (8 kap. 21 § första stycket RF). Lagrådets granskning ska 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 utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har ansetts och vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen (8 kap. 22 § RF).

I Lagrådet ska domare eller, vid behov, tidigare domare i de båda högsta domstolarna ingå (8 kap. 20 § RF). Av förarbetena framgår att detta får anses innebära att Lagrådet i första hand ska bestå av aktiva ledamöter och att det på varje avdelning helst bör tjänstgöra åtminstone en aktiv ledamot från var och en av domstolarna (prop. 2001/02:72 s. 44 och 2002/03:45 s. 13). Undantag från denna huvudregel får bara göras om det finns behov av det (prop. 2013/14:13 s. 5).

Ett yttrande från Lagrådet ska inhämtas innan riksdagen beslutar om t.ex. ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, beslutar lagar som rör enskildas personliga ställning, beslutar lagar som rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna och innebär skyldigheter för enskilda och beslutar lagar som innebär åligganden för kommunerna (8 kap. 21 § andra stycket RF). Efter de ändringar i regeringsformen som trädde i kraft den 1 januari 2011 är lagrådsgranskning, inom Lagrådets granskningsområde, i princip obligatorisk (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19 och bet. 2010/11:KU4). Ett yttrande på det området behöver dock inte inhämtas om granskningen skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men uppkommer (8 kap. 21 § tredje stycket RF). De bestämmelser som närmare reglerar Lagrådets sammansättning och tjänstgöring finns i lagrådslagen.

I lagrådslagen anges, sedan en ändring som trädde i kraft den 1 januari 2014, att Lagrådet ska bestå av minst en och högst fem avdelningar (3 §). Regeringen beslutar med hänsyn till arbetsbördan hur många avdelningar Lagrådet ska bestå av och under vilka tidsperioder avdelningarna ska tjänstgöra (7 § första stycket). Efter samråd med de högsta domstolarna beslutar regeringen hur många ledamöter som var och en av domstolarna ska utse i Lagrådet (8 § första stycket). Efter regeringens bemyndigande får beslut i dessa frågor fattas av chefen för Justitiedepartementet (7 § andra stycket och 8 § andra stycket). I Lagrådet kan det tjänstgöra justitieråd, justitieråd som har avgått med ålderspension samt andra lagfarna personer (2 §). Med ”andra lagfarna personer” avses till exempel domare i andra domstolar än de högsta domstolarna och tidigare justitieombudsmän (prop. 2002/03:45 s. 13). Fler än sammanlagt sex justitieråd får inte samtidigt tas i anspråk för tjänstgöring i Lagrådet (2 §). Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen utser justitieråd från respektive domstol att vara ledamöter i Lagrådet samt utser – vid behov – pensionerade justitieråd att vara ledamöter i Lagrådet (8 §). Regeringen utser, efter samråd med nämnda domstolar, andra ledamöter som ska tjänstgöra i Lagrådet (9 §).

5 Sex avdelningar i Lagrådet

Regeringens förslag

Det högsta antalet avdelningar i Lagrådet ändras från fem till sex. Ändringen ska gälla under första halvåret 2026. Därefter ska Lagrådet på nytt högst bestå av fem avdelningar.

Regeringens bedömning

Antalet justitieråd som samtidigt får tas i anspråk för tjänstgöring i Lagrådet bör inte ändras.

Förslaget och bedömningen i utkastet

Förslaget och bedömningen i utkastet överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna

Högsta domstolen för fram att inrättandet av totalt sex avdelningar i Lagrådet riskerar att medföra negativa konsekvenser för domstolen, och att det därför är mycket viktigt att Regeringskansliets planering sker på ett sådant sätt att det bara undantagsvis behövs en sjätte avdelning. *Högsta förvaltningsdomstolen* för fram liknande synpunkter. Båda domstolarna lyfter vidare fram att de tidigare har haft svårigheter att bemanna extraavdelningarna i Lagrådet med pensionerade justitieråd, och att det kan förutsättas att regeringen, om den inrättar sex avdelningar i Lagrådet enligt förslaget, också utnyttjar möjligheten att, efter samråd med de

högsta domstolarna, utse andra lagfarna personer att tjänstgöra i Lagrådet. Ingen av de högsta domstolarna motsätter sig förslaget.

Högsta domstolen för vidare fram att det för att Lagrådets granskning ska ha legitimitet är viktigt att rådets organisation och arbetsförutsättningar återspeglar den självständighet i förhållande till framför allt regeringen som måste föreligga. Domstolen anser att denna principiella frågeställning är av sådan vikt att den i lämpligt sammanhang bör bli föremål för samlade överväganden. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* tillstyrker förslaget att det bör finnas en möjlighet för regeringen att besluta att antalet avdelningar i Lagrådet ska vara sex, och instämmer i bedömningen i utkastet att det är angeläget att den möjligheten inte utnyttjas under längre tid än vad som är absolut nödvändigt. Fakultetsnämnden avstyrker samtidigt förslaget om att låta regleringen gälla under en begränsad tid eftersom nämnden anser att det framstår som en onödig omgång att regeringen ska behöva vända sig till riksdagen om behovet av sex avdelningar uppstår även efter utgången av juni 2026.

Övriga remissinstanser har inga invändningar mot förslaget eller bedömningen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Lagrådets arbetsbörda

Lagrådet inrättades 1909 och bestod då av en avdelning. När arbetsbördan ökade beslutade riksdagen 1965 att Lagrådet skulle kunna bedriva arbete på två avdelningar, en ordinarie och en extra. Den ökande arbetsbördan var också skälet till att det högsta antalet avdelningar därefter ändrades till tre 1968 och till fyra 1979. Liknande skäl framfördes också när det högsta antalet avdelningar ändrades till fem 2014 (prop. 2013/14:13 s. 6–8). Efter 2014 har det inte gjorts några förändringar när det gäller antalet avdelningar i Lagrådet.

I lagrådslagens förarbeten konstaterades att den ojämförligt viktigaste orsaken till att det behövs ytterligare avdelningar tycks vara att remisserna anhopas vid vissa perioder under året (prop. 2002/03:45 s. 15). I förarbetena till de ändringar i lagrådslagen som beslutades 2011 framhölls att det höga tempot i lagstiftningsarbetet vid flera tillfällen under det senaste decenniet lett till stora påfrestningar för Lagrådet (prop. 2010/11:98 s. 12 och 13). I förarbetena till ändringarna som trädde i kraft 2014 framhölls att den utveckling som hade skett när det gäller behovet av omfattande lagrådsgranskning under vissa kortare perioder av året, i synnerhet under riksmötet före ett riksdagsval, motiverade att det infördes en möjlighet för Lagrådet att arbeta på ytterligare en avdelning (prop. 2013/14:13 s. 8). Dessa faktorer är lika relevanta för Lagrådets arbete i dag som i samband med tidigare lagstiftningsärenden.

Av 7 § lagrådslagen följer att det är regeringen som bestämmer hur många avdelningar Lagrådet ska bestå av och under vilka tidsperioder avdelningarna ska tjänstgöra. Det avgörs med utgångspunkt i den förväntade arbetsbördan. Statsrådsberedningen i Regeringskansliet samlar för detta ändamål löpande in uppgifter om pågående och planerat arbete med lagrådsremisser inom Regeringskansliet. Lagrådet arbetar normalt under året på två avdelningar. Vid arbetsanhopningar brukar Lagrådet

dock ofta arbeta på tre avdelningar. Under vissa perioder har arbetet också varit fördelat på fyra respektive fem avdelningar. Prop. 2025/26:39

Särskilt om arbetsanhopningar i samband med stoppdagarna

Bestämmelser om när propositioner ska lämnas till riksdagen finns i 9 kap. riksdagsordningen, förkortad RO. Av 9 kap. 3 § första stycket RO följer att riksdagen beslutar när propositioner som enligt regeringen bör behandlas under det pågående riksmötet senast ska lämnas till riksdagen. Denna dag brukar normalt infalla omkring den 25 mars. Regeringen kan normalt inte räkna med att en proposition tas upp till behandling under det pågående riksmötet om den lämnas vid en senare tidpunkt. Det krävs i princip att det finns synnerliga skäl för att den ovan nämnda dagen inte ska gälla som sista dag för att lämna en proposition och få den behandlad före sommaruppehållet (9 kap. 3 § andra stycket RO).

I anslutning till stoppdagarna brukar chefen för Justitiedepartementet, efter bemyndigande, regelmässigt besluta att Lagrådet ska arbeta på fler avdelningar än två. Det görs för att Lagrådet ska hinna granska de planerade lagrådsremisserna i sådan tid att det ska vara möjligt för regeringen att lämna propositioner till riksdagen för en behandling under det pågående riksmötet. Särskilt under valår kan arbetsanhopningen i Lagrådet bli extra betydande. De senaste tre valåren har Lagrådet under en eller flera perioder kring stoppdagen bestått av det maximala antalet avdelningar. Det har förekommit att Lagrådets arbetsanhopning inför stoppdagen ett valår har varit så omfattande att det fanns en risk för att Lagrådet inte skulle kunna granska alla remisser i sådan tid att regeringen skulle hinna lämna proposition till riksdagen senast på stoppdagen, och detta trots att Lagrådet under den perioden bestod av det då maximala antalet avdelningar. Bakgrunden till situationen var att antalet remisser var ovanligt stort och att några av dessa också var mycket omfattande. Denna erfarenhet var ett av skälen till att antalet avdelningar i Lagrådet, genom ändringarna som trädde i kraft 2014, ökades till fem.

En sjätte avdelning i Lagrådet under första halvåret 2026

Lagrådets granskning är ett viktigt inslag i lagstiftningsarbetet för att säkerställa grundläggande krav på rättssäkerhet, enhetlighet, konsekvens och klarhet i rättssystemet. Det är av stor vikt att Lagrådet ges goda förutsättningar att genomföra denna granskning.

Det kan också konstateras att regeringen har en hög reformtakt, vilket bland annat är en följd av den allvarliga samhällsutvecklingen med grov och organiserad brottslighet. Detta leder till att regeringen under första halvåret 2026 avser att fatta beslut om ett mycket stort antal lagrådsremisser, varav flera är mycket omfattande. Mot denna bakgrund bedöms det finnas en risk att Lagrådet inte har förutsättningar att fullgöra sin granskning av samtliga remisser. Denna risk bedöms finnas även om det beslutas att Lagrådet ska bestå av det maximala antalet fem avdelningar under längre tidsperioder under första halvåret 2026, jämfört med tidigare vårar.

Om denna risk realiserar skulle det innebära ett hinder i lagstiftningsprocessen som inte är önskvärt. För att undvika att det uppstår en sådan

situation bör det finnas en möjlighet för regeringen att besluta att antalet avdelningar i Lagrådet ska vara sex.

Förslaget föranleds framför allt av det mycket omfattande behovet av lagrådsgranskning som förutses under det första halvåret 2026. Det är angeläget att en sådan beredskap som förslaget innebär finns på plats. Samtidigt är det viktigt att beakta att fler justitieråd behöver tas i anspråk för tjänstgöring i Lagrådet ju fler avdelningar Lagrådet består av. Eftersom detta kan ha en negativ påverkan på domstolarnas arbete, vilket såväl *Högsta domstolen* som *Högsta förvaltningsdomstolen* också lyfter fram i sina remissvar, är det angeläget att möjligheten att besluta att Lagrådet ska bestå av sex avdelningar inte utnyttjas under längre tid än vad som är absolut nödvändigt.

Den ovanligt stora arbetsanhopningen som kan förutses är koncentrerad till det första halvåret 2026. Som *Fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* är inne på, kan det naturligtvis inte helt uteslutas att en liknande situation inte uppstår igen, t.ex. under nästkommande valår. Med beaktande av den påverkan förslaget kan få på de högsta domstolarnas arbete anser regeringen dock att den risken inte är tillräckligt framträdande för att låta den föreslagna möjligheten gälla tills vidare. Mot denna bakgrund bör den föreslagna ändringen vara begränsad i tid. Efter utgången av juni 2026 bör därför Lagrådet på nytt kunna bestå av högst fem avdelningar.

Ingen ändring av det högsta antalet justitieråd i Lagrådet bör göras

Av 2 och 5 §§ lagrådslagen följer att fler än sammanlagt sex justitieråd inte samtidigt får tas i anspråk för tjänstgöring i Lagrådet och att minst en ledamot på varje avdelning ska vara aktivt justitieråd. Regeringen bedömer att dessa bestämmelser inte bör påverkas av förslaget att ändra det högsta antalet avdelningar i Lagrådet från fem till sex.

Som har angetts ovan är inte avsikten att Lagrådet ska bestå av sex avdelningar under längre tid än vad som är absolut nödvändigt, och då endast när mycket stora arbetsanhopningar riskerar att uppstå under det första halvåret 2026.

Om arbetsbelastningen i de högsta domstolarna eller i Lagrådet kräver det, kan avdelningarna i Lagrådet vara sammansatta så att bara en aktiv ledamot tjänstgör på dessa. Även om en sjätte avdelning tillfälligt inrättas i Lagrådet, skapar den nuvarande regleringen om maximalt antal justitieråd i Lagrådet (högst sex) förutsättningar för att sätta samman avdelningarna så att minst en aktiv ledamot från någon av de högsta domstolarna tjänstgör på varje avdelning.

I samband med att antalet avdelningar utökades till fem konstaterades det att erfarenheterna, mot bakgrund av hur Lagrådets avdelningar har varit sammansatta under senare år, talar för att en sådan sammansättning inte inverkar negativt på kvaliteten i granskningen. Detta konstaterande gör sig fortfarande gällande.

Det finns inte anledning att överväga några ändringar av reglerna om Lagrådets sammansättning i övrigt. I sammanhanget kan det noteras att regeringen, som *Högsta domstolen* och *Högsta förvaltningsdomstolen* också pekar på, har möjlighet att, efter samråd med *Högsta domstolen* och

Högsta förvaltningsdomstolen, förordna andra lagfarna personer att vara ledamöter av Lagrådet. Prop. 2025/26:39

Sammantaget bedömer regeringen att den gällande ordningen om hur många justitieråd som samtidigt får tas i anspråk för tjänstgöring i Lagrådet inte behöver ändras.

Högsta domstolen för fram att de principiella frågorna om Lagrådets förhållande till regeringen bör bli föremål för samlade överväganden. Regeringen delar domstolens uppfattning att det är frågor av principiell vikt, men kan konstatera att de inte rymms inom ramen för det nu aktuella lagstiftningsärendet.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag

Lagförslaget som innebär att Lagrådet ska få bestå av högst sex avdelningar ska träda i kraft den 20 januari 2026.

Lagförslaget som innebär att Lagrådet igen ska bestå av högst fem avdelningar ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Förslaget i utkastet

Förslaget i utkastet överensstämmer delvis med regeringens förslag. I utkastet föreslås att lagförslaget som innebär att Lagrådet ska få bestå av högst sex avdelningar ska träda i kraft den 1 februari 2026.

Remissinstanserna

Ingen remissinstans yttrar sig särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag

Lagförslaget som innebär att Lagrådet ska få bestå av högst sex avdelningar bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket enligt regeringens bedömning är den 20 januari 2026.

I avsnitt 5 föreslås att den nämnda ändringen ska gälla till utgången av juni 2026. Lagförslaget som innebär att Lagrådet igen ska bestå av högst fem avdelningar bör därför träda i kraft den 1 juli 2026.

Det bedöms inte finnas behov av någon övergångsbestämmelse.

Regeringens bedömning

Förslagen förväntas inte medföra annat än möjligen marginella kostnadsökningar. Eventuella merkostnader kan finansieras inom ramen för befintliga ekonomiska anslag.

Bedömningen i utkastet

Bedömningen i utkastet överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna

Ingen remissinstans yttrar sig särskilt i denna del.

Skälen för regeringens bedömning

De föreslagna ändringarna innebär en möjlighet att under det första halvåret 2026 låta Lagrådet bestå av sex avdelningar. Som bedöms i avsnitt 5 bör möjligheten att besluta att Lagrådet ska bestå av sex avdelningar inte utnyttjas under längre tid än vad som är absolut nödvändigt. Ett genomförande av den föreslagna tillfälliga ändringen kan inte förväntas medföra annat än möjligen marginella kostnadsökningar, vilka i förekommande fall kan finansieras inom ramen för befintliga ekonomiska anslag.

8 Författningskommentar

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

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

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

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

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

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

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

Ändringen innebär att det högsta antalet avdelningar i Lagrådet ändras Prop. 2025/26:39
från sex till fem.

Sammanfattning av utkastet till proposition Ytterligare en avdelning i Lagrådet

I utkastet till proposition Ytterligare en avdelning i Lagrådet föreslås att Lagrådet ska få bestå av högst sex avdelningar i stället för högst fem under perioden första februari till sista juni 2026.

Lagförslagen i utkastet till proposition Ytterligare en avdelning i Lagrådet

Prop. 2025/26:39
Bilaga 2

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2026.

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

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

Lydelse enligt förslaget i 2.1

Föreslagen lydelse

3 §

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

Förteckning över remissinstanserna beträffande utkastet av proposition Ytterligare en avdelning i Lagrådet

Efter remiss av utkast till proposition Ytterligare en avdelning i Lagrådet har yttranden kommit in från Domstolsverket, Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Justitiekanslern och Sveriges advokatsamfund.

Riksdagens ombudsmän (JO) har avstått från att yttra sig.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 oktober 2025

Närvarande: statsrådet Edholm, ordförande, och statsråden Waltersson
Grönvall, Jonson, Forssell, Wykman, Liljestränd, Bohlin, Pourmokhtari,
Rosencrantz, Dousa, Larsson, Britz

Föredragande: statsrådet Forssell

Regeringen beslutar proposition Ytterligare en avdelning i Lagrådet