

Abstrakt normprövning

- **En komparativrättslig studie av det svenska Lagrådet och den azerbajdzjanska författningsdomstolens rättstillämpning av den abstrakta normprövningen**

Av: Leyla Agharzayeva och Dilnaza Bakhtiyarova

Handledare: Richard Sannerholm
Södertörns högskola | Institutionen för samhällsvetenskap
Kandidatuppsats 15 HP
Offentlig rätt | HT23
(Programmet för IMER)
Examinator: Eva Fromholz



Abstract

Title: "Abstract norm review – A comparative legal study of the Swedish Council on Legislation and the Azerbaijani Constitutional Court's application of the abstract norm control"

Authors: Leyla Agharzayeva and Dilnaza Bakhtiyarova

This public law study aims to analyze abstract norm review in Sweden and Azerbaijan, conducted by specific entities – the Swedish Council on Legislation (Lagrådet) and the Constitutional Court of Azerbaijan, respectively. The primary focus is to examine and compare the approaches of Lagrådet and the Azerbaijani Constitutional Court in abstract norm control.

In this essay, a comparison is made between abstract norm review in Sweden and Azerbaijan, revealing similarities in purpose but significant differences in the powers and the binding nature of decisions. Historically, Sweden has undergone a longer constitutional development, while Azerbaijan has undergone changes following its independence from the Soviet Union, which is noticeable through various historical and political contexts shaping their norm review processes.

In practice, Lagrådet in Sweden plays an advisory role during the legislative process. Although its advice carries significant weight, the final decision to follow or deviate from these recommendations lies with the government. Meanwhile, the Constitutional Court in Azerbaijan possesses direct legally binding authority over its decisions, which affect all organs and individuals in the country.

The difference in independence and legitimacy between these institutions is reflected in their impact on legislation. Despite its active role, Lagrådet is subordinate to the government's decisions. Meanwhile, the Constitutional Court in Azerbaijan has a more independent and tangible influence on legislation.

Keywords: Public law, judicial review/preview, abstract judicial preview, regeringsformen, Council on Legislation, Azerbaijani Constitutional Court.

Sammanfattning

Denna offentlighetsrättsliga studie syftar till att analysera den abstrakta normprövningen i Sverige och Azerbajdzjan, som utförs av specifika institutioner – i Sverige av Lagrådet och i Azerbajdzjan av författningsdomstolen. Huvudfokuset ligger på att undersöka och jämföra hur det svenska Lagrådet och den azerbajdzjanska författningsdomstolen skiljer sig i sitt tillvägagångssätt vid den abstrakta normprövningen.

I denna uppsats genomförs en jämförelse mellan abstrakt normprövning i Sverige och Azerbajdzjan, som visar att det finns likheter i syfte men betydande skillnader i institutionernas befogenheter och beslutets bindande karaktär. Historiskt sett har Sverige en längre konstitutionell utveckling, medan Azerbajdzjan har genomgått förändringar efter självständigheten från Sovjetunionen vilket märks genom olika historiska och politiska kontexter som präglar deras normprövningsprocesser.

I praktiken intar Lagrådet i Sverige en rådgivande funktion under lagstiftningsprocessen. Även om dess råd väger tungt, är det slutligen regeringen som fattar beslutet om att följa eller avvika från dessa rekommendationer. Beslutet av författningsdomstolen i Azerbajdzjan är direkt juridiskt bindande, vilket påverkar alla organ och individer i landet.

Skillnaden mellan oberoende och legitimitet mellan dessa institutioner avspeglar sig i deras påverkan på lagstiftningen. Lagrådet är, trots sin aktiva roll, underordnad regeringens beslut. Medan författningsdomstolen i Azerbajdzjan har en mer självständig och påtaglig inverkan på lagstiftningen.

Nyckelord: Offentlig rätt, normprövning, abstrakt normprövning, regeringsformen, Lagrådet, Azerbajdzjans författningsdomstol.

Förord

Kapitel 2, 3, 4, och 5 är författade av Dilnaza Bakhtiyarova som behandlar det svenska Lagrådet och Leyla Agharzayeva som behandlar den azerbajdzjanska författningsdomstolen. Abstract, sammanfattning, kapitel 1 och 6 skrevs gemensamt.

Vi vill uttrycka stor tacksamhet till Richard Sannerholm, lektor i juridik, för hans ovärderliga stöd och vägledning under arbetet med vår uppsats. Hans expertkunskaper och engagerade handledning har varit avgörande för vår arbetsframgång. Tack Sannerholm, för din tålmodighet och ovärderliga bidrag till vårt akademiska arbete.

Stockholm, den 29 maj 2024

Förkortningar

AR	Azerbajdzjan Republik
Bet.	Betänkande
HovR	Hovrätten
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
KU	Konstitutionsutskottet
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen
RH	Rättsfall från Hovrätten
SOU	Statens offentliga utredningar
TR	Tingsrätten

Innehållsförteckning

<i>Abstract</i>	2
<i>Sammanfattning</i>	3
<i>Förkortningar</i>	5
1 Inledning	7
1.1 <i>Ämne och problemformulering</i>	9
1.2 <i>Syfte</i>	10
1.3 <i>Frågeställningar</i>	10
1.4 <i>Metod och material</i>	10
1.5 <i>Disposition</i>	12
2 Normprövning	12
2.1 <i>Centrala begrepp</i>	13
2.2 <i>Närmare om materiell och formell normprövning</i>	14
3 Lagrådets utveckling i Sverige och författningsdomstolens utveckling i Azerbajdzjan	16
3.1 <i>Lagrådets historiska utveckling i Sverige</i>	17
3.2 <i>Den konstitutionella historien och den rättsliga ramen för normprövningen i Azerbajdzjan</i>	21
4 Institutionernas oberoende och legitimitet	23
4.1 <i>Normprövning i Sverige</i>	23
4.1.1 <i>Lagrådets sammansättning</i>	26
4.1.2 <i>Beslut om sammansättningen</i>	27
4.1.3 <i>Yrkesmässiga kvalifikationer</i>	27
4.1.4 <i>Vilka kan initiera?</i>	28
4.1.5 <i>Lagrådets befogenheter</i>	29
4.2 <i>Normprövning i Azerbajdzjan</i>	30
4.2.1 <i>Författningsdomstolens sammansättning</i>	31
4.2.2 <i>Beslut om sammansättningen</i>	31
4.2.3 <i>Yrkesmässiga kvalifikationer</i>	32
4.2.4 <i>Vilka kan initiera?</i>	32
4.2.5 <i>Författningsdomstolens befogenheter</i>	33
5 Betydelsen av institutionernas granskning i svensk och azerbajdzjansk rätt	33
5.1 <i>Förfarande inför det svenska Lagrådet</i>	34
5.1.1 <i>Lagrådets yttrande beträffande lagstiftningsförslag om maskeringsförbud</i>	34
5.1.2 <i>Lagrådets yttrande beträffande lagstiftningsförslag om avskaffad statlig fastighetsskatt</i>	35
5.2 <i>Lagrådets påverkan på rättspraxis</i>	36
5.2.1 <i>NJA 2018 s. 743</i>	37
5.2.2 <i>RH 2012:10</i>	38
5.3 <i>Förfarande inför den azerbajdzjanska författningsdomstolen</i>	39
6 Slutsatser och avslutande diskussion	40
6.1 <i>Jämförelse av abstrakt normprövning: Svenska Lagrådet och Azerbajdzjanska Författningsdomstolen</i>	41
6.2 <i>Oberoende och Legitimitet i Abstrakt Normprövning: En jämförelse mellan det svenska Lagrådet och den azerbajdzjanska författningsdomstolen</i>	43
6.3 <i>Abstrakt Normprövning: En analys av dess roll i Sverige och Azerbajdzjan</i>	45
Käll- och litteraturförteckning	47

1 Inledning

Normprövningen utgör en naturlig del av ett rättssystem och kan betraktas som en logisk förlängning av legalitetsprincipen enligt 1 kap. 1 § RF, vilket innebär att den utgör en granskning av lagars och andra föreskrifters överensstämmelse med konstitutionella bestämmelser samt normer av högre rang.¹ Målet med normprövningen sträcker sig bortom enbart laglig överensstämmelse och syftar till att främja rättssäkerheten och förebygga potentiellt maktmissbruk från statsmakten. Därutöver tjänar normprövningen som ett medel för att upprätthålla systematiken och enhetligheten bland alla föreskrifter inom rättssystemet.²

Normprövningen kan delas in i olika former, där den materiella normprövningen fokuserar på att bedöma om en norm strider mot en högre norm i normhierarkin, medan den formella normprövningen fokuserar på att bedöma om en norm har tillkommit på korrekt sätt enligt de formella grunderna för dess skapande.³ I detta sammanhang fungerar grundlagarna som riktmärke för innehållet i lägre rättsnormer, inklusive lagar och förordningar, samt myndighetsföreskrifter. Normprövningens mekanism har också som ytterligare syfte att säkerställa att dessa lägre normer är i full överensstämmelse med den högre normen, vilket illustreras av konfliktlösningsprincipen om överordnad lag, ”*lex superior derogat legi inferiori*”, vilket innebär att normer på en högre nivå har företräde framför normer på lägre nivå.⁴

Domstolarna och förvaltningsmyndigheterna utför efterhandsprövning, vilket regleras i 11 kap. 14 § RF för domstolar och 12 kap. 10 § RF för förvaltningsmyndigheterna. Syftet med domstolarnas efterhandsprövning är att tolka lagar för att säkerställa att de är i linje med överordnade författningar. När detta inte är fallet uppstår en situation där olika normer kolliderar. För att hantera sådana konflikter används normprövning som ett verktyg inom juridik. Medan syftet med förvaltningsmyndigheternas efterhandsprövning är att, om de finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlagen eller annan överordnad författning, inte tillämpa föreskriften. Detsamma gäller även om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst.⁵

¹ Regeringsformen 1 kap. 1 §; Mattias Derlén, Johan Lindholm & Markus Naarttjärvi, *Konstitutionell rätt*, 2 uppl. (Stockholm: Norstedts Juridik, 2020), s. 554.

² Karin Åhman, *Normprövning : Domstols kontroll av svensk lags förenlighet med regeringsformen och europarätten 2000–2010*, 1 uppl. (Stockholm: Norstedts Juridik, 2011), s. 19.

³ Derlén, Lindholm & Naarttjärvi 2020, s. 600–602; Ulf Bernitz m.fl. *Finna rätt*, 12 uppl. (Stockholm: Norstedts Juridik, 2020) s. 55; Åhman 2011, s. 23; Ulf Bernitz m.fl. 2023, s. 117.

⁴ Derlén, Lindholm & Naarttjärvi 2020, s. 554; Åhman 2011, s. 23; Bernitz m.fl. 2023, s. 117.

⁵ Derlén, Lindholm & Naarttjärvi 2020, s. 553-555; RF 11 kap. 14; RF 12 kap. 10 §.

Lagrådet är den institution i Sverige som granskar lagförslag och ger sina yttranden om dess kompatibilitet med grundlagen och övriga rättsregler. Det är väsentligt att förstå att Lagrådet inte ägnar sig åt efterhandsprövning, eftersom dess granskning sker innan normen träder i kraft. Lagrådet utför således det som kallas förhandsprövning. Lagrådet utför därmed en så kallad preventiv normprövning, vilket syftar till att förutse och förhindra eventuella normkonflikter, nämligen när en eller flera normer står i konflikt till varandra, innan lagen träder i kraft. Självklart kan Lagrådet inte förutse alla möjliga normkonflikter, exempelvis på grund av förändrad praxis i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europeiska domstolen) eller Europeiska unionens domstol (EU-domstolen). Utöver det innefattar Lagrådets granskning även hur ett lagförslag förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen, hur föreskrifter i förslaget förhåller sig till varandra, om de uppfyller rättssäkerhetskrav och om förslaget är utformat för att uppnå sina syften.⁶

Lagrådets yttrande är inte juridiskt bindande, men dess granskning spelar en betydande roll genom Lagrådets särskilda kompetens och konstitutionella ställning. Lagrådet har idag två centrala uppgifter. Den första är lagteknisk granskning, här i texten benämns den som *formell* normprövning, som fokuserar på att bedöma om ett lagförslag är konsekvent och välutformat. Denna aspekt av granskningen är i stort sett okontroversiell, då det rimligtvis inte bör finnas invändningar mot att ett lagförslag är språkligt korrekt och fri från logiska fel. Således betraktas lagteknisk granskning som kvalitetshöjande.⁷ Den andra huvuduppgiften är en *materiell* normprövning och som även benämns som materiell normprövning i texten. Den är mer kontroversiell då den även innefattar en bedömning av huruvida lagförslaget överensstämmer med högre rättsnormer, såsom grundlagarna och rättsordningen i övrigt, samt om förslaget är lämpligt i förhållande till att uppnå syftet.⁸

Azerbajdzjans författningsdomstol är det högsta organet i landet och har som huvuduppgift att tolka konstitutionen samt säkerställa att övriga rättsregler överensstämmer med den. Detta inkluderar även skyddet för mänskliga fri- och rättigheter. De konstitutionella ändringarna år 1998 som skedde genom lagen om författningsdomstolen, "*Konstitusiyə Məhkəməsi haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu*", markerade en viktig milstolpe i Azerbajdzjans rättssystem och etablerade författningsdomstolen som en oberoende och opartisk institution.⁹

⁶ Thomas Bull & Fredrik Sterzel, *Regeringsformen: En kommentar*, 5 uppl. (Lund: Studentlitteratur, 2023), s. 217–218.

⁷ Ola Zetterquist, "Lagrådet i går, i dag och i morgon – Häringsesymposiet 2008", Svenska Juristtidning (2009), s. 141.

⁸ Zetterquist 2009, s. 142.

⁹ Lag № 561-IIQ, art 40.3

Azerbajdzjans författningsdomstol har spelat en central roll i att upprätthålla rättsstatsprincipen genom att säkerställa att lagar underkastas konstitutionen. Författningsdomstolen har befogenhet att förklara lagar eller normativa rättsakter som grundlagsstridiga och upphäva dessas rättsverkan.¹⁰ Artikel 148 i konstitutionen reglerar vilka normativa akter som lagstiftningssystemet består av. Trots att domstolen inte har befogenheter av politisk betydelse i den traditionella meningen spelar författningsdomstolen, i enlighet med artikel 40.3 i Azerbajdzjans lag om författningsdomstol, en viktig roll i politiska processer, som till exempel vid verifiering och godkännande av resultatet av val av ledamot för Milli Majlis och förlängning av mandatperioden för Azerbajdzjans president.¹¹

1.1 Ämne och problemformulering

Studien belyser ett outforskat område, hur konstitutionella krav och rättssäkerhet upprätthålls av lagstiftare i olika rättssystem. Valet av komparationsland grundar sig delvis på vår språkkunskap i ryska och azerbajdzjanska och det faktum att båda länderna har institutioner som huvudsakligen har liknande funktioner.¹² Anledningen till att vi valde azerbajdzjanska författningsdomstolen som jämförelseinstitution eftersom den, likt svenska Lagrådet, har befogenheter att utföra förhandsprövning av lagar. Uppsatsen använder begreppet ”normprövning” istället för ”lagprövning” för att tydliggöra den bredare ansatsen till rättsanalysen. I kapitel 2.1 kommer vi att närmare gå igenom begreppet normprövning och dess olika former.

Normhierarkin i Sverige är en strukturerad ordning som fastställer hierarkin för olika normer och den omfattar grundlagar, lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter i given ordning.¹³ Liksom i Sverige finns det i Azerbajdzjan en bestämd hierarkisk ordning för författningar. På toppen av hierarkin står landets konstitution. Alla andra författningar måste vara i överensstämmelse med konstitutionen. Författningsdomstolens roll att tolka konstitutionen bidrar till rättslig klarhet, vilket är viktigt för politiska aktörer och rättstillämpare, till skillnad från Sverige där Lagrådet huvudsakligen kommunicerar med lagstiftaren (dvs. politiska aktörer).¹⁴

¹⁰ Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası (Azerbajdzjans konstitution), 1995, <https://president.az/az/pages/view/azerbaijan/constitution>, [hämtad 2024-01-04], art. 130.

¹¹ Lag № 561-IIQ, art 40.3

¹² Jonsson Cornell 2020, s.35–36.

¹³ Bernitz m.fl. 2020, s. 94–95

¹⁴ Azərbaycan Dövlər İqtisad Universiteti, *Конституция АР и основы права*, u.å., s. 34-35 <https://unec.edu.az/application/uploads/2015/07/Konstitutsiya-AR-i-Osnovy-prava.pdf>, [hämtad 2024-01-02].

För att skriva denna uppsats har vi använt litteratur från tidigare kurser i vårt IMER-program. Dessa böcker, tillsammans med propositioner, fungerar som vägledning för att identifiera relevanta lagrum och rättsfall. De juridiska artiklarna var mer utmanande att få tag på. För att hitta dessa sökte vi på nyckelord som "Lagrådet", "regeringsformen", "abstrakt normprövning" på Svensk Juristtidnings hemsida. Genom att använda dessa källor kunde vi säkerställa en omfattande och relevant grund för vårt arbete gällande den svenska delen. Inhämtning av material rörande azerbajdzjanska delen genomfördes genom författningsdomstolens officiella hemsidans databas med uttalanden och viktiga dokument. För att komplettera denna primärkällan med ytterligare information granskades även tidningsartiklar som behandlade författningsdomstolen, i syfte att få en bredare bild av ämnet samt identifiera olika perspektiv och tolkningar. Vidare användes Söderscholar, en akademisk resursplattform, för att hitta relevanta artiklar. Genom denna databas kunde vi få tillgång till vetenskapliga publikationer och analyser som fördjupade vår förståelse för ämnet och gav en akademiskt grundad syn på författningsdomstolens roll och funktion.

1.2 Syfte

Syftet med uppsatsen är att jämföra formen och funktionen till den abstrakta normprövningen och hur den tar sig uttryck i regleringen beträffande av Lagrådet i Sverige och författningsdomstolen i Azerbajdzjan. Dessutom är syftet med denna studie att undersöka hur institutionernas oberoende och legitimitet påverkar den abstrakta normprövningen i dessa två institutioner. Vidare analyseras hur den abstrakta normprövningen fungerar vid rättstillämpningen och vilken roll den spelar inom rättsväsendet i de båda länderna. Analysen inkluderar även en jämförelse av den materiella och formella normprövningen.

Som nämnts ovan är syftet med den komparativrättsliga undersökningen att identifiera bästa praxis och eventuella brister i varje system, vilket i sin tur kan inspirera till reformer och förbättringar. Något resonemang om hur lagar i respektive land bör utformas kommer dock inte att föras. Avsikten är att studien ska kunna ge insikter i hur olika rättssystem och institutioner fungerar, vilket kan vara värdefullt för att förstå olika rättstraditioner och rättssäkerhetsprinciper. Med tanke på att en sådan studie inte har gjorts tidigare hoppas vi att studien kan bidra till att identifiera bästa praxis och eventuella brister i varje system, vilket i sin tur kan inspirera till lagstiftningreformer och andra förbättringar.

1.3 Frågeställningar

1. Vilka likheter och skillnader kan identifieras beträffande regleringen av den abstrakta normprövningen i det svenska Lagrådet och den azerbajdzjanska författningsdomstolen?
2. Hur påverkas regleringen av den abstrakta normprövningen i det svenska Lagrådet och den azerbajdzjanska författningsdomstolen av deras oberoende och legitimitet?
3. Hur fungerar regleringen av den abstrakta normprövningen vid rättstillämpningen i Sverige och Azerbajdzjan, och vilken roll spelar institutionerna i respektive lands rättsväsende?

1.4 Metod och material

I denna studie tillämpar vi olika metoder för att genomföra analysen av den svenska och den azerbajdzjanska rättsordningen samt för att undersöka de studerade normprövningsinstituten i Sverige och Azerbajdzjan. Uppsatsen använder till att börja med rättsdogmatisk metod för att tolka och fastställa gällande rätt, särskilt med fokus på att förstå gränserna och funktionerna för de båda instituten.¹⁵ Vidare används ett rättshistoriskt perspektiv för att beskriva den historiska utvecklingen av institutionernas rättstillämpning av abstrakt normprövning och analysera den konstitutionella ställning de intar, för att belysa dessas ställning i samhället idag.¹⁶

Slutligen används den komparativrättsliga metoden för att jämföra det svenska och det azerbajdzjanska institutet med syfte att utröna deras likheter och skillnader. Metoden används också för att hantera eventuella metodologiska problem under studien,¹⁷ särskilt svårigheter att hitta pålitliga azerbajdzjanska rättskällor. För att undvika liknande svårigheter har vi först och främst använt oss av primärkällor som lagtexter och prejudikat.¹⁸ Vi är medvetna om möjliga översättningsproblem, särskilt när vi studerar det azerbajdzjanska rättssystemet på ryska.¹⁹ En central aspekt vid användning av denna metod, för en meningsfull jämförelse, är att det måste finnas åtminstone en gemensam nämnare, *tertium*

¹⁵ Claes Sandgren, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare- ämne, material, metod och argumentation*, 3 uppl. (Stockholm: Norstedts Juridik, 2015), s. 51–52; Anna Jonsson Cornell, *Komparativ konstitutionell rätt*, 3 uppl. (Uppsala: Iustus förlag, 2020), s. 34.

¹⁶ Sandgren 2015, s. 60–61.

¹⁷ Michael Bogdan, *Komparativ rättskunskap*, 2 uppl. (Stockholm: Norstedts Juridik, 2003), s. 18–19.

¹⁸ Bogdan 2003, s. 41–42.

¹⁹ Bogdan 2003, s. 48–49.

comparationis. I detta fall utgör den gemensamma nämnaren den abstrakta normprövningen som utförs av två olika institutioner i de aktuella länderna.²⁰

Vid beskrivningen och analysen av svensk rätt kommer vi baseras vår undersökning på kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform (RF) 8 kap. 20–22 §§, som specificerar Lagrådets befogenheter, sammansättning och verksamhet. Dessutom kommer vi att ta hänsyn till lag (2003:333) om Lagrådet, som kompletterar regeringsformen genom att detaljerat beskriva Lagrådets organisation, befogenheter och arbetsprocess. Vidare har vi använt oss av förarbeten, rättspraxis och rättsvetenskaplig doktrin för att beskriva gällande rätt.

Vid beskrivningen och analysen av azerbajdzjansk rätt har vi huvudsakligen att grunda vår undersökning på relevanta kapitel i den azerbajdzjanska konstitutionen, såsom *VII* om den dömande makten och *XI* om ändringar i konstitutionen. Vi har också använt oss av den azerbajdzjanska lagen om författningsdomstolen, lag № 561-IIQ, för att förstå författningsdomstolens sammansättning och befogenheter.

1.5 Disposition

Efter detta inledande kapitel följer i uppsatsens *andra* kapitel en presentation av de centrala begrepp som används i studien. I detta kapitel ges även en fördjupad beskrivning av innebörden av materiell och formell omprövning samt dess syfte och betydelse för att ge läsaren en övergripande förståelse av dessa för uppsatsen centrala begrepp.

I uppsatsens *tredje* kapitel beskrivs utvecklingen av det svenska Lagrådet och den azerbajdzjanska författningsdomstolen inom ramen för ett komparativrättsligt perspektiv. Syftet med detta kapitel är att belysa och skildra de historiska olikheterna mellan de två ländernas konstitutionella utveckling. Genom att betrakta utvecklingen över tid eftersträvas i kapitlet en ökad förståelse för hur dessa institutioner har formats och vilken roll de har spelat i utformningen av de konstitutionella ramarna i Sverige och Azerbajdzjan.

I det *fjärde* kapitlet presenteras och analyserar den abstrakta normprövningen i Sverige och Azerbajdzjan. Huvudfokuset ligger på att undersöka hur den abstrakta normprövningen vid rättstillämpning av det svenska Lagrådet och den azerbajdzjanska författningsdomstolen. Syftet med

²⁰ Ibid., s. 56–57.

detta kapitel är att belysa skillnader och likheter vid rättstillämpningen av abstrakt normprövning hos dessa två institutioner.

I det femte kapitlet genomförs en närmare analys av rättspraxis från både Sverige och Azerbajdzjan för att undersöka effekterna och skildra rättstillämpningen vid den abstrakta normprövningen. Målet med detta kapitel är att belysa och förstå hur lagradsprövningen i Sverige och författningsdomstolens prövning i Azerbajdzjan påverkar och formar rätten.

I det *sjätte* och sista kapitlet presenteras slutsatser genom en diskussion av de ställda frågeställningarna. Kapitlet syftar till att sammanfatta och reflektera över likheter och skillnader.

2 Normprövning

Kapitlet inleds med en kort förklaring av begreppet normprövning, dess innebörd och syfte. Genom att belysa detta rättsinstitut strävar vi efter att öka förståelsen för normprövningens tillämplighet i de två specifika länderna. Därefter presenteras den *formella* och *materiella* normprövningen för att klargöra funktionen, kapitlet avslutas med en översikt kring normprövningen i Sverige och Azerbajdzjan.

2.1 Centrala begrepp

Tolkning av lagar har som mål att säkerställa deras överensstämmelse med överordnade författningar. Om så inte är fallet uppstår en normkonflikt. För att lösa liknande konflikter används normprövning som ett juridiskt verktyg. Normprövningen kan delas in i olika former, där den *materiella normprövningen* fokuserar på att bedöma om en norm strider mot en högre norm i normhierarkin. Medan den *formella normprövningen* fokuserar på att bedöma om en norm har tillkommit på korrekt sätt enligt de formella grunderna som fastställs för dess skapande.²¹ Den formella och materiella normprövningen behandlas närmare i nästa kapitel.

Normprövning inkluderar både efterhandsprövning, där domstolar och förvaltningsmyndigheter bedömer normen efter att den har trätt i kraft, vilket även kallas *konkret normprövning*, och förhandsprövning där normprövningen utförs innan rättsakter trätt i kraft, vilket även kallas *abstrakt normprövning*. Det finns olika institutioner som kan utföra normprövning. Dessa delas in i tre huvudkategorier: domstolar, domstolsliknande organ och politiska organ. Domstolarna utför

²¹ Derlén, Lindholm & Naarttijärvi 2020, s. 553–555.

förhandsprövning, medan domstolsliknande organ och politiska organ har möjlighet att utföra förhandsprövning.²² Vid konkret normprövning bedömer domstolarna frågan i en specifikt rättslig situation där en enskild tvist eller konflikt redan har uppstått. Utfallet av prövningen är direkt kopplad till vilka regler som anses vara tillämpliga på den specifika situationen. Konkret normprövning sker när domstolarna bedömer normer efter att den har trätt i kraft, det vill säga efter att de politiska organen har uttalat sig, medan den abstrakta normprövningen genomförs utan att någon enskild är berörd och innan normen har antagits.²³

Normprövningen kan också delas in i *centraliserad* och *decentraliserad normprövning*. I den centraliserade normprövningsmodellen ingår oftast en författningsdomstol som har befogenhet att utföra både konkret och abstrakt normprövning, som exemplet med den azerbajdzjanska författningsdomstolen. I stället innebär den decentraliserade normprövningsmodellen att inte bara domstolar utan även andra myndigheter har möjlighet att utföra normprövning. I en decentraliserad modell sker normprövningen oftast inom ramen för ett specifikt fall, vilket innebär att endast konkret normprövning är möjlig, till skillnad från situationen i Sverige där även abstrakt normprövning kan äga rum.²⁴

2.2 Närmare om materiell och formell normprövning

Materiell normprövning innebär att innehållet i en bestämmelse måste uppfylla de krav som rättssäkerheten föreskriver. För att en bestämmelse ska vara giltig på materiell grund får den inte strida mot en bestämmelse i grundlagen eller annan överordnad författning eller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts, och föreskriften bör då inte tillämpas.²⁵ Materiell normprövning kan involvera situationer där en vanlig lag står i strid med en grundlagsbestämmelse. I sådana fall tillämpas principen om överordnad lag. Materiell normprövning kan också handla om att senare föreskrift går före tidigare, ”*lex posterior derogat legi priori*”, vilket innebär att en prövning mellan två föreskrifter av samma värde, där de senare föreskrifterna har företräde framför de förra.²⁶

²² Bull & Sterzel 2023, s. 272.

²³ RF 8 kap. 20–21 §§; Derlén, Lindholm & Naarttijärvi 2020, s. 599; Bull & Sterzel 2023, s. 272.

²⁴ Derlén, Lindholm & Naarttijärvi 2020, s. 560–562; Bull & Sterzel 2023, s. 272.

²⁵ Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform 11 kap. 14 § 1 mening och 12 kap. 10 §.

²⁶ Derlén, Lindholm & Naarttijärvi 2020, s. 600–602; Ulf Bernitz m.fl. *Finna rätt*, 12 uppl. (Stockholm: Norstedts Juridik, 2020) s. 55; Åhman 2011, s. 23; Ulf m.fl. 2023, s. 117.

Lagrådets yttrande vid förhandsprövning på det nationella perspektivet spelar en betydande roll i lagstiftningsprocessen och kan ha konsekvenser för hur lagen kommer att tillämpas i domstolar. Inom ramen för den materiella normprövningen är det en del av Lagrådets uppgifter att bedöma lagförslagets överensstämmelse med grundlagarna och den nationella rättsordningen samt dess lämplighet för att uppnå lagförslaget syfte. Dessutom måste Lagrådet ta hänsyn till EU-rätten och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) i sin bedömning. Därmed innefattar Lagrådets ansvar en internationell dimension, vilket reflekterar den komplexitet som kan uppstå vid materiell normprövning.²⁷

Formell normprövning innebär att man granskar processen genom vilken en föreskrift antas, vilket inkluderar riksdagen som meddelar föreskrifter i form av lagar och regeringen genom förordningar, samt myndigheter och kommuner genom myndighetsföreskrifter. Dessutom kan myndighetsföreskrifterna även utfärdas av andra myndigheter och kommuner efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen.²⁸ Denna typ av normprövning fokuserar på överensstämmelsen med hur en föreskrift skapas och fastställs. Det innebär en granskning av om föreskrifterna antas i enlighet med de regler som styr dess tillkomst, samt om dessa överensstämmer med ”stadgad ordning”. Stadgad ordning hänvisar till de formella och reglerade processer som är föreskrivna genom lag eller konstitution för tillkomsten av föreskrifter och lagar. Begreppet innebär att särskilda regler och förfaranden måste efterlevas under lagstiftningsprocessen. Om dessa åsidosätts på ett väsentligt sätt, kan det leda till att föreskriften i fråga inte får tillämpas.²⁹

För att ett lagförslag i Sverige ska antas krävs det att både de formella och materiella förutsättningarna beaktas. Det innebär att lagförslaget måste genomgå en korrekt formell antagningsprocess och samtidigt uppfylla de materiella kraven för att vara i överensstämmelse med gällande rättsliga principer. Det betonas här att det inte enbart är av betydelse huruvida lagförslaget formellt antas, utan också att dess innehåll lever upp till de materiella krav som föreligger. Ett konkret exempel är att en författning inte bör utformas som en föreskrift från en förvaltningsmyndighet när det egentligen krävs att den antas som lag av riksdagen.³⁰

²⁷ RF 2 kap. 19 §; Zetterquist 2009, s. 142; ; Åhman 2011, s. 23.

²⁸ Derlén, Lindholm & Naarttijärvi 2020, s. 603; RF 8 kap. 1 §.

²⁹ Ibid., s. 603; RF 11 kap. 14 § 1 st. andra mening.

³⁰ Warnling Warnling-Nerep, Annika Lagerqvist Veloz Roca, Hedvig Bernitz & Lena Sandström. *Statsrättens grunder*, 5 uppl. (Stockholm: Wolters Kluwer, 2015), s. 219–220.

Republiken Azerbajdzjan (AR) har en centraliserad modellstruktur där makten att pröva normer tilldelas en oberoende instans separat från allmänna domstolar. Azerbajdzjansk författningsdomstol kan genomföra normprövningen genom ett direkt överklagande från enskilda eller genom remiss från andra statliga institutioner. Författningsdomstolen ägnar sig åt normprövningen i efterhand och genomför både formell och materiell normprövning för att bedöma innehållet i lagar och åtgärder i förhållande till de konstitutionella normerna, principerna och rättigheterna som är fastställda i Azerbajdzjans konstitution. Detta ger individer och organisationer möjlighet att utmana grundlagsenligheten av lagar och förordningar som kan begränsa deras rättigheter.³¹

Vid genomförandet av normprövning ska författningsdomstolen bedriva sin verksamhet i enlighet med samtliga processuella regler och normer, uteslutande genom domstolsförfarandet.³² Författningsdomstolens verksamhet grundar sig på besvärsförfarandet samt förfrågningar från särskilda statliga organ om tolkning av en rättsakt och dess överensstämmelse med konstitutionen.³³ Författningsdomstolen genomför en formell normprövning genom att granska enskildas klagomål om beslut från *Ali Məhkəmə* i Azerbajdzjan. Dessa beslut baseras på normativa rättsakter som eventuellt strider mot konstitutionen eller överordnade lagar.³⁴

Vid författningsdomstolens materiella normprövning gör domstolen en granskning av rättsakter för att fastställa dessas överensstämmelse med grundlagen. Författningsdomstolen genomför formell normprövning genom att granska om lagar eller rättsliga akter strider mot formella aspekter i författningen, såsom procedurregler eller formella krav för antagande av lagar. Författningsdomstolens verksamhet utgör en väsentlig komponent i Azerbajdzjans stadsstruktur. Genom de beslut som fattas av författningsdomstolen fastställs grunden för författningsdomstolens normativa inflytande i landet. Dessa beslut utgör därmed en betydelsefull faktor för att säkerställa konstitutionens överensstämmelse och upprätthålla rättsstatsprincipen.³⁵

³¹ Abdullayev, Farkhad, Abdullayev, Farkhad, “Конституционному суду Азербайджанской республики - 13 лет. Основные цели Конституционного суда - обеспечение верховенства конституции, защита основных прав и свобод граждан”, 2011, <https://www.constcourt.gov.az/ru/details/266>, [hämtad 2023-11-24].

³² Boris Safarovitch Ebzeev, ”Конституция. Правовое государство. Конституционный суд.”, red. Eriashvili Nodari, Moskva: Yuniti, 1997.

³³ Lag № 561-IIQ, art. 32.1–2; 34.1

³⁴ Ibid., art. 34.

³⁵ Abdullayev, Farkhad, Azərbaycan Respublikasında Konstitusiyaya İcraatının Nəzəri və praktiki problemləri, Baku 2009, s.104–105.

3 Lagrådets utveckling i Sverige och författningsdomstolens utveckling i Azerbajdzjan

I detta kapitel fördjupas beskrivningen av den konstitutionella historien och utvecklingen av normprövning i både Sverige och Azerbajdzjan. Som beskrivits analyseras likheter och skillnader när det gäller denna i respektive konstitutioner. I detta kapitel ges en med ingående beskrivning av detta.

Lagrådet har funnits i 100 år och genomgått en betydande utveckling under sin existens. Som institution har Lagrådet emellanåt betraktats som en konservativ bromskloss, något som svårligen förenas med idéerna om en modern demokrati. Särskilt under 1970-talet var dess överlevnad föremål för osäkerhet och utmaningar. Trots dessa tidigare utmaningar har Lagrådet idag en helt annan ställning och anses vara en väl accepterad del av lagstiftningsprocessen. Att diskutera avskaffandet av Lagrådet är nu sällsynt i den allmänna debatten. Institutionens förändrade roll och den ökade acceptansen kan tillskrivas dess förmåga att anpassa sig och förbli relevant i rättssamhället.³⁶

3.1 Lagrådets historiska utveckling i Sverige

Sveriges konstitutionella utveckling har genomgått flera förändringar, men den betydande utvecklingen skedde genom grundlagsreformen år 1809. Genom denna reform infördes den moderna formen av normprövning, vilket markerade en avgörande fas i utformningen av det konstitutionella ramverket. Högsta domstolen (HD) fick befogenhet att, på begäran av domstolar eller ämbetsmän, utfärda en så kallad lagförklaring om lagens ”rätta mening”.³⁷ Med detta menas möjligheten att begära och få en formell förklaring från HD om hur en specifik lag eller föreskrift bör tolkas och tillämpas.³⁸ Det dröjde ytterligare 100 år tills laggranskningen separerades från HD:s befogenheter, och år 1909 skapades Lagrådet.³⁹ Etableringen av Lagrådet skedde genom politisk enighet, men redan under 1920-talet intog Socialdemokraterna en negativ hållning eftersom Lagrådet ansågs inskränka den politiska demokratin. Carl Lindhagen, en socialdemokratisk riksdagsledamot, beskrev Lagrådet som ”en spärrfästning mot de mänskliga behoven” och försökte upprepade gånger att avskaffa detta.⁴⁰ Mot slutet av 1960-talet gjordes också ett försök att marginalisera Lagrådet. År 1971 avskaffades den obligatoriska lagrådsremissen och

³⁶Zetterquist 2009, s. 137.

³⁷Ibid., s. 139.

³⁸Pontus Modigh, ”Bör möjlighet till lagförklaring finnas?”, Svenska Juristtidning (2009), s. 225.

³⁹SOU 1978:34 *Förstärkt sydd för fri- och rättigheter*, s. 42; SOU 2007:85 *Olika former av normkontroll*, s. 45.

⁴⁰Zetterquist 2009, s. 139–140.

möjligheten att höra Lagrådet gjordes fakultativ (frivillig). Bakgrunden till denna ändring var att ett krav på lagrådsremissen ansågs vara oförenligt med principerna för den parlamentariska demokratin.⁴¹

Samtidigt ägde en annan central historisk händelse rum efter andra världskriget. År 1954 tillsatte regeringen en författningsutredning med uppdraget att granska demokratins funktionsproblem och genomföra en modernisering av regeringsformen. År 1963 presenterades ett slutbetänkande om en ny reformerad grundlag, där partierna enades om att övergå från tvåkammarriksdag till enkammarriksdag samt ett nytt valsystem. Förslaget skickades vidare år 1966 och antogs året efter. Redan år 1967 enades partierna om ett kompromisspaket som innefattade en enkammarriksdag, ett nytt valsystem och principen om parlamentarism.⁴²

År 1972 lade slutbetänkandet grunden för dagens regeringsform. Politiska partier enades om den så kallade ”Torekovkompromissen”, där monarken skulle behållas men utan representativ makt och där regeringsformen inte skulle innehålla ett särskilt kapitel om mänskliga fri- och rättigheter, vilket ledde till en betydande kritik. Kritiken tvingade regeringen att inkludera ett rättighetskapitel. Förslaget genomfördes år 1974 och trädde i kraft den 1 januari 1975. Den nya regeringsformen präglades starkt av viktiga konstitutionella principer, såsom parlamentarism och folksuveränitet.⁴³

År 1978 presenterades en proposition för att stärka Lagrådets position.⁴⁴ Det innebar att lagförslag på väsentliga områden ”borde” läggas fram för Lagrådet, och regeringen skulle behöva motivera sitt beslut om att avstå från detta förfarande. Riksdagen antog lagen och Lagrådet fick i stort sett den konstitutionella formen som det har idag. Sedan dess har dess existens inte varit allvarligt ifrågasatt politiskt.⁴⁵ En annan viktig förändring skedde år 1995 när Sverige anslöt sig till EU. Vid denna tidpunkt inkorporerades EKMR i den nationella rätt utan några förändringar. Denna integrering förstärkte den svenska grundlagens betydelse och utvidgade Lagrådets granskningsområde ytterligare.⁴⁶

⁴¹ Ibid., s. 140; SOU 1978:34, s. 44; SOU 2007:85, s. 46–48.

⁴² Derlén, Lindholm & Naarttijärvi 2020, s. 42–43; Bull & Sterzel 2023, s. 13.

⁴³ Ibid., s. 43–44; Bull & Sterzel 2023, s. 14–15; Anders, Hirschfeld, Jermsten, Svahn Starrsjö & Lexino 2018, s. 14–15.

⁴⁴ Prop. 1978/79:195 *Om förslårkt skydd för fri- och rättigheter m.m.*

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Derlén, Lindholm & Naarttijärvi 2020, s. 44–45, 528; Anders, Hirschfeld, Jermsten, Svahn Starrsjö & Lexino 2018, s. 26–28; Nergelius 2012, s. 28–30.

En annan betydande förändring genomfördes genom en omfattande reformerad grundlag år 2010,⁴⁷ vilket innebar betydande förändringar som påverkar Lagrådets granskningsområde. En central princip som förblev oförändrad är att normprövning fortsättningsvis genomförs genom förhandsprövning via Lagrådets rådgivande yttranden och efterhandsprövning genom konkret normprövning av både domstolar och andra offentliga organ i samband med rättstillämpning i enskilda fall. En väsentlig förändring vid denna reform var samtidigt en övergång från att Lagrådets granskning ”bör” inhämtas ändrades till att den nu ”ska” inhämtas. Detta markerades ytterligare genom införandet av ett obligatoriskt krav på att inhämta Lagrådets yttranden för lagförslag inom dess granskningsområden. Den tidigare begränsningen som kallades *viktighetskriteriet*, där Lagrådet endas skulle höras om lagen ansågs vara viktig för enskilda eller från allmän synpunkt, avskaffades. En annan väsentlig förändring var avskaffandet av *uppenbarhetsrekvisitet* vid normprövning. Tidigare krävdes det att en lag skulle vara uppenbart grundlagsstridig för att bli föremål för prövning mot grundlagen. Genom att ta bort detta krav var syftet att förbättra förhandsprövningen och öka möjligheterna att i förväg identifiera och hantera eventuella grundlagsproblem i lagförslag. Dessa förändringar är av betydelse för den övergripande funktionen och effektiviteten av Lagrådets förhandsprövning, vilket stärker dess roll i den lagstiftandeprocessen.⁴⁸

Dessa historiska händelser har format dagens Sverige till en konstitutionell monarki. En konstitutionell styrelseordning kännetecknas framför allt av att statsmakten är reglerad, begränsad och fördelad på ett balanserat sätt. Grundbulten i en konstitutionell demokrati utgörs av legalitetsprincipen och folksuveräniteten.⁴⁹ Legalitetsprincipen innebär att den offentliga makten utövas inom ramen för lagarna. Det innebär att riksdagen, regeringen, domstolar, förvaltningsmyndigheter och kommuner är bundna av grundlagarna och andra lagar i sin verksamhet. Folksuveränitetsprincipen återspeglas i att all offentlig makt härstammar från folket. Detta grundar sig på fri åsiktsbildning och tillämpning av allmän och lika rösträtt. Denna princip konkretiseras genom ett representativt och parlamentariskt statskick samt genom kommunal självstyrelse.⁵⁰

Enligt regeringsformen (RF) 8 kap. 20 § RF är det Lagrådet som utövar den abstrakta normprövningen,⁵¹ vilket innebär att bedöma hur lagförslaget förhåller sig till konstitutionen och den

⁴⁷ Konstitutionsutskottets betänkande 2009/10:KU19

⁴⁸ Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 141–148.

⁴⁹ Lotta Lerwall, ”En utökad lagprövningsrätt – en kostym eller tumme?”, *Svensk Juristtidning* (2007), s. 829.

⁵⁰ RF 1 kap. 1 §.

⁵¹ RF 8 kap. 20 §.

övriga rättsordningen.⁵² Genom att undersöka historiska händelser blir det tydligt hur rollen för Lagrådets granskning har förändrats över tid. Från att ha varit obligatorisk övergick den till att vara fakultativ och utvecklades sedan till en institution med dagens mer rådgivande funktion, dock med en obligatorisk inhämtning inom specifika granskningsområden. Denna utveckling kan möjligen ha motiverats av farhågor när det gäller koncentrationen av makt och dess potentiella påverkan på demokratin i samband med Lagrådets obligatoriska inhämtning. I dagens kontext blir det allt tydligare att Lagrådets granskning får ökad betydelse, vilket tydligt understryker dess centrala roll och inflytande över lagstiftningsprocessen. Denna utveckling pekar möjligen på en balans mellan demokratiska principer och den juridiska granskningens roll, där Lagrådet spelar en central och växande roll för att säkerställa kvalitet och överensstämmelse med konstitutionen i lagstiftningsprocesser. Samtidigt spelar medlemskapet inom EU-rätten en lika viktig roll för Lagrådets utveckling och ökande betydelse.⁵³

Det är viktigt att understryka att trots att bestämmelserna om Lagrådet är stadgade i grundlag, är dess yttranden inte juridiskt bindande, vilket innebär att dessa inte är lagligt tvingade. I regeringsformen (RF) finns det obligatoriska områden där regeringen måste inhämta Lagrådets yttrande, medan regeringen i andra fall kan avstå från detta. Dock, i de situationer där regeringen väljer att inte rådfråga Lagrådet, åligger det regeringen att motivera sitt beslut inför riksdagen.⁵⁴ Enligt Konstitutionsutskottets granskning hösten 2013 överlämnade regeringen under året 2013 totalt 127 propositioner till riksdagen, varav 115 innehöll lagförslag. Av dessa 115 propositioner hade 93 lagförslag remitterats till Lagrådet för granskning. I 24 av fallen hade Lagrådet inga invändningar mot de remitterade lagförslagen, medan det i 68 fall hade det lämnats förslag och synpunkter av varierande slag. I de lagförslag där regeringen inte hade inhämtat ett yttrande från Lagrådet och redovisat skälen för detta, skilde sig motiveringarna delvis åt. Konstitutionsutskottet betonade i samband med denna granskning vikten av tydliga och välgrundade motiveringar från regeringens sida när det gäller ställningstagandet att inte inhämta yttranden från Lagrådet.⁵⁵

Enligt Konstitutionsutskottets betänkande 2018/19 granskades antalet lagrådsremisser noggrant åren mellan 2012/13 och 2013/14, under vilka totalt 719 propositioner överlämnades till riksdagen. Av dessa

⁵² Ibid., RF 8 kap. 20–22 §§.

⁵³ Zetterquist 2009, s. 140; SOU 1978:34, s. 44; SOU 2007:85, s. 46–48; Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 141–148; Derlén, Lindholm & Naarttijärvi 2020, s. 44–45, 528; Anders, Hirschfeld, Jermsten, Svahn Starrsjö & Lexino 2018, s. 26–28; Nergelius 2012, s. 28–30.

⁵⁴ Derlén, Lindholm & Naarttijärvi 2020, s. 599; Bull & Sterzel 2023, s. 216; Nergelius 2012, s. 28–30.

⁵⁵ Konstitutionsutskottets betänkande 2018/19:KU10, s. 35.

granskade Lagrådet 570 lagrådsremisser, vilket utgör 79 % av det totala antalet. Andelen propositioner med lagförslag som innan granskats genom en lagrådsremiss av Lagrådet varierar under den aktuella tidsperioden. Resterande propositioner saknade lagförslag eller innehöll lagförslag som inte remitterats till Lagrådet. För dessa propositioner handlade det antingen om lagförslag som bedömts falla utanför Lagrådets granskningsområde eller lagförslag som, trots att de föll inom granskningsområdet, undantogs från granskning. Av de totalt 719 propositionerna var det 80 (11 %) propositioner med lagförslag som inte remitterades till Lagrådet, och 69 (10 %) propositioner utan lagförslag. Av de 570 propositioner som granskats av Lagrådet har 361 (63 %) propositioner fått synpunkter eller förslag av Lagrådet i en lagrådsremiss, medan de resterande 209 (37 %) propositionerna lämnats utan erinran, det vill säga att Lagrådet inte haft några synpunkter eller förslag till ändring på den lagrådsremissen som föregick propositionen.⁵⁶

Det som är intressant att notera är i vilken utsträckning regeringen har följt Lagrådets yttrande. Av de 361 (63 %) synpunkter och förslag som Lagrådet lämnade, har regeringen i huvudsak följt 268 (74 %) av dem, delvis följt i 70 (20 %) fall och i huvudsak inte följt i 23 (6 %) fall.⁵⁷ En annan intressant aspekt som undersöktes var regeringens hantering av Lagrådets synpunkter och förslag i de lagärenden där Lagrådet avstyrkt eller allvarligt ifrågasatt lagförslagen eller delar av dem. Av de 52 propositioner med lagförslag som Lagrådet avstyrkt eller allvarligt ifrågasatt i lagrådsremissen har regeringen följt Lagrådets yttrande i 16 (31 %) av propositioner. Av dessa har regeringen följt lagrådets yttrande delvis i 11 (21 %) fall och valt att inte följa i 25 (48 %) fall.⁵⁸

Sammanfattningsvis kan konstateras att även om bestämmelserna om Lagrådet finns i grundlagen och att Lagrådet har en rådgivande funktion samt obligatoriska granskningsområden, så är Lagrådets yttrande inte juridiskt bindande för regeringen. Lagrådet har till uppgift att granska lagförslag för att säkerställa deras förenlighet med grundlagarna och EKMR. Även om regeringen har möjlighet att avstå från att rådfråga Lagrådet i vissa fall, måste regeringen motivera sina beslut och att inte inhämta ett yttrande från Lagrådet inför riksdagen. Regeringens följsamhet varierar beroende på Lagrådets synpunkter och invändningar, regeringen kan delvis eller till och med avstå från att följa Lagrådets synpunkter och förslag. Detta indikerar att även om Lagrådets roll stärktes sedan reformen 2010 är det fortfarande upp till regeringen att avgöra i vilken utsträckning man väljer att följa Lagrådets synpunkter och förslag.

⁵⁶ bet. KU 2018/19:10, s. 39–42.

⁵⁷ Ibid., s. 46.

⁵⁸ Ibid., s. 47.

3.2 Den konstitutionella historien och den rättsliga ramen för normprövningen i Azerbajdzjan

Under senare delen av 1900-talet genomgick Azerbajdzjan avgörande politiska förändringar som lade grunden för inrättandet av författningsdomstolen. Efter att Azerbajdzjan erhöll självständighet från Sovjetunionen 1991, framträdde behovet av en stabil och hållbar rättslig ram tydligare.⁵⁹

Azerbajdzjans utveckling av konstitutionen och författningsdomstolen har en stark koppling till arvet och den historiska påverkan från Sovjetunionen. Under Sovjettiden var Azerbajdzjan en del av en centraliserad statsstruktur, vilket starkt påverkade landets konstitutionella modell och rättsliga system. Konstitutionen präglades kraftigt av Sovjetunionens konstitutionella principer och följde den socialistiska statsmodellen som gällde för alla republiker inom unionen.⁶⁰

Efter Sovjetunionens sammanbrott påbörjade Azerbajdzjan konstitutionella reformer som kulminerade i antagandet av den första konstitutionen efter självständigheten 1995. Detta grundläggande dokument fastställer inte bara de grundläggande principerna för styrelseformer utan beskrev också författningsdomstolens struktur och befogenheter.⁶¹ Författningsdomstolen, som en central institution för att säkerställa konstitutionens överensstämmelse och upprätthålla rättssäkerheten, formades av denna historiska kontext. Dess uppgift att tolka och tillämpa konstitutionen utgjorde en särskild utmaning med tanke på Azerbajdzjans tidigare koppling till det sovjetiska rättssystemet.⁶²

Skapandet av författningsdomstolen genom 1995 års konstitution markerade en avgörande förändring i landets utveckling och symboliserade åtagandet för konstitutionalism och rättsstatsprincipen under en period av djupgående politisk omvandling. Efter detta följde konstitutionella ändringar för att anpassa det rättsliga ramverket till förändringar i samhället och politiska förhållanden. Trots framstegen har vissa aspekter av det tidigare sovjetiska arvet, särskilt vissa politiska strukturer och styrelsesätt, fortsatt att kasta sin skugga över Azerbajdzjans konstitutionella utveckling och tolkning.⁶³

År 2002 genomfördes betydande ändringar och tillägg till konstitutionen för att bemöta internationell kritik angående bristande valfrihet och rättvisa i landet. Efter de grundlagsändringarna som gjordes år

⁵⁹ Edmund, Herzig, *The new Caucasus: Armenia, Azerbaijan and Georgia*, Royal Institute of International Affairs/Pinter, (London, 1999), s.25-26.

⁶⁰ Swietochowski, Tadeusz, *Russia and Azerbaijan: a borderland in transition*, Columbia University Press, New York, 1995, s. 216-217.

⁶¹ se art. 130, Azerbajdzjans konstitution.

⁶² Herzig 1999, s. 26–27.

⁶³ jfr. Herzig 1999, s. 28–29, 36–37.

2002 antogs en ny lag om författningsdomstol (Lag om författningsdomstol i Azerbajdzjan från 23 december 2003), samtidigt som kretsen av personer som har rätt att initiera ett ärende hos författningsdomstolen utökades. Ytterligare ändringar år 2009 ledde till avskaffandet av presidentens mandattidsbegränsningar, vilket ledde till en centralisering av makten. Dessa förändringar mötte kritik från den azerbajdzjanska oppositionen, och internationella bedömare riktade också kritik mot Azerbajdzjan. Till exempel ansåg Venedigkommissionen⁶⁴ att detta var ett steg tillbaka i demokratiska framsteg och att det kunde skapa en överdriven koncentration av makt hos presidenten, vilket kan strida mot principen om transparens.⁶⁵

Under 2016 förlängdes presidentens mandatperiod från fem till sju år, vilket kan betraktas som ytterligare en centralisering av makten där presidenten återigen erhöll betydande makt och auktoritet. De senaste grundlagsändringarna genomfördes år 2021 och inriktades på att förbättra effektiviteten och oberoendet inom rättssystemet.⁶⁶

Sovjetunionens historiska inverkan på Azerbajdzjans konstitution och författningsdomstol har skapat en komplex dynamik mellan det tidigare systemets arv och landets strävan efter en självständig, anpassningsbar och rättvis konstitutionell ordning. Sovjettiden kännetecknades av centraliserad kontroll, statligt styre av ekonomin och begränsningar av politisk frihet. Azerbajdzjan har stått inför utmaningar, såsom att bygga upp ett demokratiskt samhälle. Denna dynamik har påverkat både utvecklingen av konstitutionella ändringar och tolkningen av lagar och bestämmelser i Azerbajdzjan.

Det azerbajdzjanska rättssystemet bygger på civilrätt och konstitutionen har högsta rättslig kraft inom landets territorium. Domstolarna, inklusive författningsdomstolen, är oberoende och agerar enbart i enlighet med konstitutionen och landets lagar. Inrättandet av Azerbajdzjans författningsdomstol var en del av landets övergång till demokrati och rättsstat efter Sovjetunionens fall. Detta skedde i en tid då Azerbajdzjan strävade efter att konsolidera sin självständighet och skapa stabila statliga institutioner. Skapandet av författningsdomstolen var avgörande för att framställa konstitutionens överordnade ställning och skydda medborgarnas rättigheter. Denna utveckling överensstämde även med

⁶⁴ Venedigkommissionen är ett av Europarådet bildad rådgivande organ med mål att stödja länder i utvecklingen och reformen av sina rättssystem och institutioner för att säkerställa rättssäkerhet och respekt för demokratiska principer.

⁶⁵ CDL-AD (2009) 010.

⁶⁶ Förenta nationerna, *Common core document forming part of the reports of States parties, Azerbaijan, 2021*, HRI/CORE/AZE/2021, Del C, tillgänglig: <https://tbinternet.ohchr.org>, [hämtad 2024-01-04].

internationella normer och visade Azerbajdzjans strävan att anpassa sig till globala standarder för demokrati och rättsliga principer.⁶⁷

4 Institutionernas oberoende och legitimitet

Syftet med detta kapitel är att genomföra en detaljerad analys, beskrivning och jämförelse av skillnader och likheter i rättstillämpningen av abstrakt normprövning i Sverige och Azerbajdzjan än som framgått vid den historiska beskrivningen av rättsutvecklingen av dessa institut ovan. Genom denna komparativa analys strävar vi efter att belysa och förstå de olika metoderna, processerna och resultaten som dessa institutioner genererar i sin roll som väktare över lagens överensstämmelse med grundlagen och konstitutionen.

4.1 Normprövning i Sverige

Bestämmelser om Lagrådet återfinns, som tidigare har nämnts, i 8:20-22 §§ RF och i lagen (2003:333) om Lagrådet. Genom att bestämmelserna regleras i regeringsformen utgörs granskningen en del av lagstiftningsprocessen.⁶⁸ Granskningen fullgör i viss mån en konstitutionell kontroll.⁶⁹ Institutets huvuduppgift är att avge yttranden över lagförslag på begäran av regeringen eller av riksdagsutskott. Lagrådets yttrande ska inhämtas beträffande specifika frågor som rör tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen, lagstiftning som omfattas av sekretesslagen eller personuppgiftslagen, lagstiftning som begränsar fri- och rättigheterna, expropriation, upphovsrättslag, lag som i fri- och rättighets hänseende särbehandlar utländska medborgare, kommunalskattelagen, civilrättslig lagstiftning, betungande offentligrättslig lagstiftning samt föreskrifter om rättskipning och förvaltning som enligt 11 kap. RF ska beslutas i lag.⁷⁰ Dock har inte Lagrådet befogenhet att granska lagförslag som gäller regeringsformen, eftersom denna till övervägande del behandlar politiska frågor som ligger utanför Lagrådets granskningsområden.⁷¹

⁶⁷ Konstitusiyə məhkəməsi, *Правовая система Азербайджанской Республики (Общий обзор)*, u.å., <https://www.constcourt.gov.az/ru/legislation/22>, [hämtad 2024-01-04].

⁶⁸ SOU 2007:85, s. 56.

⁶⁹ Rune Lavin, "Lagrådet och den offentliga rätten 2009–2011", *Förvaltningsrättslig Tidskrift* (2012), s. 153.

⁷⁰ SOU 2008:125, del 1, s. 358–359; SOU 2008:125, del 2, s. 782.

⁷¹ Algotsson, *Svensk Juristtidning* (2009), s. 168.

Regeringen har som redan berörts befogenhet att avstå från att inhämta Lagrådets yttrande, särskilt om den behandlade frågan anses vara mindre relevant för Lagrådets granskningsområde. Dessutom kan regeringen besluta att inte rådfråga Lagrådet om detta förväntas fördröja lagstiftningsprocessen och därmed orsaka betydande olägenheter.⁷² Kravet att rådfråga Lagrådet begränsas inte till fall där förslaget anses vara betydande för enskilda eller från en allmän synpunkt. I andra situationer, såsom om Lagrådets yttrande saknar betydelse eller om det skulle innebära onödiga förseningar eller hinder, kan regeringen avstå från att inhämta ett yttrande. Regeringen måste dock som även berörts motivera beslutet att avstå från att rådfråga Lagrådet enligt bestämmelserna i 8 kap. 22 § RF. Det är viktigt att påpeka att även om Lagrådet blir rådfrågat innebär det inte automatiskt att dess yttrande måste följas.⁷³

Granskningen omfattar: 1. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt,⁷⁴ 2. hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra,⁷⁵ hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav,⁷⁶ 4. om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts,⁷⁷ och 5. vilka problem som kan uppstå vid rättstillämpningen.⁷⁸ Granskningsområdena ska enbart omfatta lagförslagets juridiska sida, men inte innefatta politiska synpunkter eftersom dessa överväganden ankommer på riksdagen och regeringen.⁷⁹ Det innebär att Lagrådet inte får granska förslag gällande regeringsformen, eftersom dessa anses vara av politisk natur.⁸⁰

I Sverige intar grundlagarna den högsta positionen i normhierarkin och anses vara den mest betydande rättskällan. Det innebär att ingen annan lag, förordning eller föreskrift får strida mot bestämmelserna i grundlagarna, EU-rätt och EKMR.⁸¹ Lagrådets abstrakta normprövning är därför avgörande för att säkerställa att föreslagna lagar överensstämmer med dessa grundläggande konstitutionella principer och upprätthåller därigenom rättsordningen i landet.⁸² Lagrådets främsta uppgift är, enligt den första punkten i bestämmelsen, att granska hur ett lagförslag förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt.

⁷² Prop. 1978/79:195 *Om förslärkt skydd för fri- och rättigheter m.m.* s. 43.

⁷³ SOU 2008:125, del 1, s. 359; SOU 2008:125, del 2, s. 782.

⁷⁴ RF 8 kap. 22 § p. 1

⁷⁵ *Ibid.*, 8 kap. 22 § p. 2

⁷⁶ *Ibid.*, 8 kap. 22 § p. 3

⁷⁷ *Ibid.*, 8 kap. 22 § p. 4

⁷⁸ *Ibid.*, 8 kap. 22 § p. 5; SOU 2008:125, del 1, s. 359.

⁷⁹ Prop. 1978:195, s. 48.

⁸⁰ Bull & Sterzel 2023, s. 216.

⁸¹ Bernitz m.fl. 2020, s. 94–95.

⁸² Karl-Göran Algotsson, ”Lagrådets politiska betydelse”, *Svensk Juristtidning* (2009), s. 170.

Denna granskning omfattar bedömningar av förslagets konstitutionella aspekter och om det överensstämmer med normgivningens bestämmelser. Dessutom inkluderas i granskningen aspekter som rör retroaktiv skatt och respekten för mänskliga fri- och rättigheter, såsom demonstrations- och mötesfriheten samt EKMR. Lagrådets befogenheter har utvidgats med Sveriges medlemskap i EU. Nu måste granskningen även omfatta förslag till lagar som implementerar EU-direktiv, och särskild uppmärksamhet måste ägnas åt korrekt översättning och fullständig överensstämmelse med direktivets krav.⁸³ Lagrådets granskning är begränsad till de remitterade lagförslagen, vilket innebär att de inte har befogenheter att granska förordningar eller myndighetsföreskrifter. Trots detta kan Lagrådet, enligt den andra punkten i bestämmelsen, få insyn i liknande dokument och använda denna insikt för att identifiera potentiella problem som kan uppstå vid rättstillämpningen av lagförslaget. Denna punkt ger Lagrådet möjlighet att också granska hur föreskrifterna förhåller sig till varandra. Vid behov kan Lagrådet föreslå redaktionella förändringar för att förbättra textens utformning och säkerställa att texten har en enhetlig och effektiv struktur inom regelverket.⁸⁴

Enligt fjärde punkten i 8 kap. 22 § RF ska granskningen omfatta bedömningen av huruvida ett lagförslag är utformat på ett sådant sätt att lagen kan förväntas uppfylla det avsedda syftet. Denna punkt blir relevant när det föreligger oenighet mellan lagrådsremissen och det presenterade lagförslaget. I vissa fall kan det även handla om att specialmotiveringen till en paragraf ger uttryck för en tolkning som inte harmoniserar med själva lagtexten. Därmed sträcker sig denna punkt bortom enbart de formella och juridiska aspekterna och inkluderar en bedömning av huruvida förslaget är effektivt och ändamålsenligt för att uppnå det avsedda syftet. Dessutom ska enligt den tredje och femte punkten granskningen avse hur det remitterade lagförslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav och vilka problem som kan uppstå vid rättstillämpningen, och detta är frågor som har blivit särskilt betonade och aktualiserade i de fall där remisstiderna har varit för korta eller när alltför få remissinstanser har haft möjlighet att lämna sina synpunkter. Dessa omständigheter har särskilt framhävt behovet av en grundlig och noggrann granskning för att säkerställa att lagförslaget inte bara uppfyller rättssäkerhetskraven utan också beaktar och hanterar potentiella problem vid dess rättstillämpning.⁸⁵

Lagrådets granskning kan resultera i att den föreslagna ändringen antingen inte genomförs överhuvudtaget eller genomförs betydligt senare och i en annan form. Om riksdagen beslutar att anta ett lagförslag som Lagrådet redan i förslagsstadiet har konstaterat vara i strid med grundlagen finns risken

⁸³ Pripp 2005, s. 206–208.

⁸⁴ Ibid., s. 208–209.

⁸⁵ Ibid., s. 209.

att domstolar eller myndigheter i efterhand kommer att underlåta att tillämpa lagen eller vissa av dess delar. I både MIG 2018:18 och HFD 2022 ref. 50 har Lagrådet framfört invändningar eller kritik mot vissa aspekter av lagförslagen. Trots dessa invändningar har lagförslagen ändå godkänts och accepterats vid domstolarnas lagprövning. Det innebär att trots att Lagrådet har pekat på vissa problem, har domstolarna senare, efter att lagen antagits, inte haft några invändningar mot dessa aspekter vid sin lagprövning. Om regeringen väljer att avstå från att rådfråga Lagrådet med motiveringen att det förelegat tidsbrist, kan en efterföljande prövning ändå leda till liknande resultat. Emellertid, om Lagrådet godkänner ändringen utan invändningar, blir det utmanande att övertyga domstolen om att lagen strider mot grundlagen.⁸⁶

4.1.1 Lagrådets sammansättning

Lagrådets sammansättning regleras i lagen (2003:333) om Lagrådet. Lagrådet består av minst en eller högst fem avdelningar.⁸⁷ Varje avdelning bör normalt bestå av tre ledamöter, med undantag för de särskilda fall då den kan bestå av fyra ledamöter vid behandling av ett visst ärende.⁸⁸ Inom varje avdelningar bör det finnas justitieråd från både Högsta domstolen (HD) och Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) samt regeringsråd, i första hand aktiva domare. Vid behov kan de ersättas av pensionerade justitieråd eller pensionerade regeringsråd. Utöver dessa får högst en annan lagkunnig individ som advokat eller tidigare justitieombudsman tjänstgöra på en avdelning. Det är emellertid av vikt att minst ett justitieråd är i aktiv tjänst.⁸⁹ Antalet justitieråd som kan tjänstgöra i Lagrådet samtidigt får inte överstiga sex.⁹⁰ Lagrådets verksamhet är uppdelat om ett år, räknat från början av HD:s höstsession, vilket benämns som en lagrådsperiod.⁹¹ Generellt sett är åldersgränsen för tjänstgöring i Lagrådet och för förordnande av pensionerade ledamöter som tillfälliga ersättare i HD och HFD satt till 70 år. En liknande åldersgräns gäller för förordnande av äldre personer än 70 år som ersättare i dessa domstolar, och endast om det föreligger särskilda skäl kan personer över 70 år förordnas som ersättare i domstolar.⁹²

⁸⁶ Bull & Sterzel 2023, s. 214–218.

⁸⁷ Lag (2003:333) om Lagrådet 3 §.

⁸⁸ 4 § Lagrådslagen.

⁸⁹ RF 8 kap. 20 §; 4–5 §§ Lagrådslagen; Prop. 2002/03:45 *Lagrådets arbetsreformer*, s. 13; Prop. 2013/14:13 *Fler avdelningar i Lagrådet*, s. 4–5; SOU 2007:85 s. 47.

⁹⁰ 2 § Lagrådslagen; Prop. 2013/14:13, s. 5.

⁹¹ 13 § Lagrådslagen.

⁹² Prop. 2002/03:45, s. 13–14.

4.1.2 Beslut om sammansättningen

Regeringen har befogenhet att besluta om antalet avdelningar vid varje tillfälle, hur de ska sammansättas och under vilka perioder avdelningarna ska tjänstgöra. Dessutom har regeringen befogenhet att delegera till chefen för Justitiedepartementet att under en pågående lagrådsperiod närmare specificera antalet avdelningar om det bedöms som nödvändigt på grund av förändrad arbetsbelastning.⁹³ Därmed kan det konstateras att justitiedepartementet har ett visst administrativt inflytande.⁹⁴ Regeringen, i samråd med HD och HFD, fattar beslut om antalet ledamöter som vardera domstolen ska utse i Lagrådet. Vid behandling av särskilda ärenden har regeringen befogenhet att besluta om att en avdelning i Lagrådet ska bestå av fyra ledamöter. HD och HFD utser justitieråd från sina respektive domstolar för att fungera som ledamöter i Lagrådet. Vid behov kan dessa domstolar även utse pensionerade justitieråd som ledamöter i Lagrådet.⁹⁵

4.1.3 Yrkesmässiga kvalifikationer

I Lagrådet förväntas justitieråden som tjänstgör i HD och HFD vara lagfarna domare. Begreppet ”lagfarna” innebär att dessa domare bör vara svenska medborgare och genomgå de nödvändiga kunskapsproven för att vara behöriga att inneha en domaranställning. Dessutom är det en förutsättning att dessa domare varken innehar eller utövar något annat ämbete.⁹⁶ För en ordinarie domare som tjänstgör i HD och HFD gäller kravet att vara svensk medborgare och ha avlagt ett kunskapsprov för att bli behörig att inneha en domaranställning. Detta innebär att en person måste ha avlagt juristexamen eller en äldre motsvarande examen.⁹⁷ Svensk juristexamen jämföras med en fullbordad juristutbildning som huvudsakligen har ägt rum i Danmark, Finland, Island eller Norge. Om den utländska utbildningen skulle vara över ett år kortare än den svenska utbildningen, krävs det att den sökande genomgår en kompletteringsutbildning som avslutas med ett kunskapsprov.⁹⁸ Förutom kravet på åldersgräns betonar regeringen att Lagrådets granskning fortfarande kräver god intellektuell kapacitet och kunskap om aktuell lagstiftning. Dessa aspekter påverkas inte nödvändigtvis av ålder. Därför anser regeringen i enlighet med Stockholms universitet, statsvetenskapliga institutionen, en individuell bedömning snarare än en åldersbegränsning.⁹⁹

⁹³ 7 § Lagrådslagen.

⁹⁴ Rune Lavin, ”Hur uppfattas Lagrådets roll av Lagrådet självt?”, Svensk Juristtidning (2009), s. 200.

⁹⁵ 8–9 §§ Lagrådslagen; Prop. 2013/14:13, s. 4.

⁹⁶ Rättegångsbalken (1942:740) 4 kap. 1 §; RF 11 kap. 11 §.

⁹⁷ Prop. 2007/08:113 *Rekrytering av domare*, s. 11.

⁹⁸ Förordning (2007:386) om kunskapsprov för behörighet som domare, m.m.

⁹⁹ Prop. 2002/03:45, s. 13–14.

4.1.4 Vilka kan initiera?

År 2010 infördes en reviderad grundlag som stärkte Lagrådets roll. Ändringarna innebar att den tidigare fakultativa regeln att inhämta Lagrådets yttranden över lagförslag gjordes obligatoriskt inom ett antal granskningsområden.¹⁰⁰ Normalt sett är det regeringen som har ansvar för att begära yttranden från Lagrådet.¹⁰¹ Denna process inleds genom att regeringen beslutar att skicka en så kallad lagrådsremiss, vilket fungerar som ett förberedande steg inför en proposition. Lagrådets yttranden bifogas sedan som bilaga till propositionen, och i dokumentet redogör regeringen för dess åsikter när det gäller Lagrådets synpunkter. Regeringen är inte strikt bunden att anpassa sig till Lagrådets yttrande, men den måste åtminstone redogöra för hur den förhåller sig till de synpunkter som Lagrådet har framfört.¹⁰² I HFD 2022 ref. 50 framgår det att regeringen har möjlighet att åsidosätta Lagrådets yttrande. Trots Lagrådets invändningar fann HFD efter att ha prövat frågan att lagen uppfyller generalitetskravet enligt regeringsformen. Lagrådets kritik handlade främst om att lagstiftningen ansågs strida mot det så kallade generalitetskravet i denna.¹⁰³ Vanligtvis anpassas förslaget till Lagrådets synpunkter, och dessa yttranden publiceras även på Lagrådets webbplats (www.lagradet.se). Lagrådsgranskning kan också initieras under beredningen av ärenden som har väckts inom riksdagen genom motions- eller utskottsinitiativ. Riksdagsutskott har samma skyldighet som regeringen att begära in yttranden från Lagrådet.¹⁰⁴

4.1.5 Lagrådets befogenheter

Lagrådet utövar som framgått en abstrakt normprövning på begäran av regeringen eller riksdagsutskott, med syftet att granska lagförslag innan det blir en del av gällande rätt. Lagrådets befogenheter regleras i 8:22 § RF, där den andra och femte punkten i bestämmelsen fokuserar på juridiskt-tekniska synpunkter.¹⁰⁵ Dessa synpunkter innebär att Lagrådet granskar om förslaget har en lämplig och konsekvent utformning samt om det kan förväntas vara lätt att tillämpa i verkligheten. De övriga punkterna i bestämmelsen involverar mer övergripande bedömningar av lagförslagets innehåll i sak.¹⁰⁶

¹⁰⁰ Bull & Sterzel 2023, s. 214–216; Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 142; SOU 2008:125, del 1, s. 28.

¹⁰¹ RF 8 kap. 21 §.

¹⁰² Anders, Hirschfeld, Jermsten, Svahn Starrsjö & Lexino 2018, s. 443–444.

¹⁰³ HFD 2022 ref. 50.

¹⁰⁴ RF 8 kap. 21 §; Anders, Hirschfeld, Jermsten, Svahn Starrsjö & Lexino 2018, s. 444–445; Bertil Wennberg, "Betydelsen av Lagrådets yttranden vid riksdagsbehandlingen av regeringens lagförslag", *Svensk Juristtidning* (2009), s. 256.

¹⁰⁵ Bull & Sterzel 2023, s. 217.

¹⁰⁶ *Ibid.*, s. 30, 217–218.

Den första punkten behandlar förslagens grundlagsenlighet, vilket omfattat frågor om normgivningsmakten följs, om mänskliga fri- och rättigheter samt EKMR respekteras. Granskningen bör inkludera en bedömning av förslagens proportionalitet. Det innebär att granskningen av ett förslag eller en åtgärd inte bara bör bedöma om det är lagligt och lämpligt för att uppnå sitt syfte, utan också om det står i proportion till dessa mål. Med andra ord bör granskningen inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppfylla det berättigade syftet. Prövningen mot rättsordningen i övrigt innebär att Lagrådet granskar om det nya förslaget passar in och är förenligt med befintlig lagstiftning.¹⁰⁷ Lagrådets yttrande över Covid-19-lagen utgör ett tydligt exempel på hur Lagrådet granskar ett lagförslagets förenlighet med befintlig lagstiftning. I detta specifika fallet framhöll Lagrådet att de föreslagna lagarna möjliggjorde betydande inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter. Lagrådet pekade på den långtgående delegationen av normgivningskompetens från riksdagen till regeringen och påpekade att detta innebar en potentiell påverkan på individuella friheter och rättigheter.¹⁰⁸

Den tredje punkten ger Lagrådet en viss flexibilitet att bedöma lämpligheten i ett lagförslag med hänsyn till vad som kallas rättssäkerhetens krav. Rättssäkerheten innebär att lagstiftningen bör utformas så att enskilda kan förutse de rättsliga konsekvenserna av sina handlingar. Det bör finnas tillgängliga och rimligt utformade rättsliga prövningsmöjligheter med hänsyn till både tid och kostnader för enskilda. Den fjärde punkten handlar om ifall förslaget är konstruerat på ett sätt som antas uppfylla de angivna syftena.¹⁰⁹ Den fjärde punkten blir relevant när det föreslagna lagförslaget som presenteras i lagrådsremissen inte överensstämmer med det framlagda lagförslaget.¹¹⁰ Lagrådets granskning är en viktig del i lagstiftningsarbetet för att garantera uppfyllandet av grundläggande krav på rättssäkerhet, enhetlighet, konsekvens och tydlighet inom rättssystemet.¹¹¹

4.2 Normprövning i Azerbajdzjan

Författningsdomstolens befogenhet till normprövning är avgörande för att upprätthålla ett demokratiskt styrsystem i Azerbajdzjan. Det fungerar som ett system för maktfördelning som är tänkt att förhindra varje form av maktmissbruk, och som tidigare nämnts främja rättssäkerheten. Effektiviteten av domstolsprövningen kan dock bero på det politiska oberoendet och professionalismen hos domare i författningsdomstolen.

¹⁰⁷ Ibid. s. 30, 217–218.

¹⁰⁸ Lagrådet yttrande den 30 december 2020, Covid-19-lag.

¹⁰⁹ Bull & Sterzel 2023, s. 217–218.

¹¹⁰ Nina Pripp, ”Hur granskar Lagrådet – Finns det ”olika skolor”?”, Svensk Juristtidning (2005), s. 204–209.

¹¹¹ Prop. 2013/14:13, s. 5.

Normprövningen i Azerbajdzjan utförs av författningsdomstolen (*Konstitusiya Məhkəməsi*), vilket utgör det högsta rättsliga organet.¹¹² Författningsdomstolens huvudsakliga ansvar är att tolka och tillämpa Azerbajdzjans konstitution samt säkerställa skyddet för mänskliga fri- och rättigheter. Domstolen utgör normprövning på två sätt: 1) genom begäran eller klagomål avseende frågor i punkt 1–7 i del III, V, VII i artikel 130 i Azerbajdzjans konstitution och 2) i samband med kompetenskonflikt mellan lagstiftande, verkställande och dömande makt enligt artikel 40.2 i lagen om författningsdomstolen.¹¹³

Författningsdomstolens beslut har högsta auktoritet och kan därför inte överklagas. Dessa beslut är bindande för alla statliga organ, juridiska och fysiska personer. Genom att säkerställa att alla lagar och rättsakter är konstitutionellt korrekta spelar författningsdomstolen således en avgörande roll i att skydda medborgarnas fri- och rättigheter samt upprätthålla rättsstatens principer i Azerbajdzjan.¹¹⁴

Azerbajdzjan är medlem i flera internationella organisationer och har undertecknat internationella fördrag, inklusive Europarådets konventioner. Genom dessa medlemskap och överenskommelser har landet förbundit sig att följa vissa internationella normer och standarder, vilket indirekt kan påverka hur författningsdomstolen tolkar och tillämpar lagar i relation till mänskliga rättigheter och andra relevanta juridiska frågor. Dessutom är Azerbajdzjan medlem i Europadomstolen, vilket innebär att landet erkänner domstolens auktoritet och är bundet av dess beslut. Detta kan ha en indirekt effekt på författningsdomstolens arbete, särskilt när det gäller att säkerställa att nationella lagar och rättsliga beslut inte strider mot de mänskliga rättigheterna som fastställts i EKMR.¹¹⁵

¹¹² Lag: № 561-IIQ, art. 1.1.

¹¹³ Ibid., art. 40.2.

¹¹⁴ Konstitusiya məhkəməsi, *Правовая система Азербайджанской Республики (Общий обзор)*, u.å., <https://www.constcourt.gov.az/ru/legislation/22>, [hämtad 2024-01-04].

¹¹⁵ XVIth Congress of the Conference of European Constitutional Courts, *National Report Republic of Azerbaijan*, u.å., <https://www.confueconstco.org/reports/rep-xvi/LB-Azerbaijan-EN.pdf>, [hämtad 2024-01-04]

4.2.1 Författningsdomstolens sammansättning

Azerbajdzjans författningsdomstol åtnjuter fullständigt oberoende från den lagstiftande och verkställande makten. Dess budget fastställs av parlamentet, *Milli Majlis*, baserat på domstolens egna framställda krav. Författningsdomstolen består av nio domare, och den skiljer sig från vissa andra författningsdomstolar, såsom Tyskland, genom att den inte är uppdelad i olika senater eller kammare. I stället arbetar samtliga domare i en enhetlig struktur. Varje domare i Azerbajdzjans författningsdomstol utses för en period på femton år, och möjlighet till omval existerar inte.¹¹⁶ Åldersgränsen för domare är 70 år. Efter 70 år fortsätter domaren arbetet, tills en ny domare är tillsatt.¹¹⁷ Om en domare blir oförmögen att tjänstgöra eller som begår ett brott avskedas eller försätts domaren i indisponibilitet, i enlighet med artikel 23 i lagen om författningsdomstolen. Denna struktur är avsiktligt utformad för att säkerställa domstolens oberoende och effektivitet i dess uppdrag att granska lagar och rättsakter för deras överensstämmelse med konstitutionen.¹¹⁸

4.2.2 Beslut om sammansättningen

I Azerbajdzjan är det parlamentet, *Milli Majlis*, som utser alla nio domare till författningsdomstolen.¹¹⁹ Trots att utnämningarna görs av parlamentet, grundar sig dessa på rekommendationer från presidenten. Detta kan leda till att domarna kan vara beroende av eller ha en lojalitet gentemot presidenten, vilket i sin tur kan påverka domstolens oberoende och objektivitet i dess beslut. Sådana bekymmer speglar en bredare utmaning som rör maktdelning och rättsstatens principer i landet.¹²⁰

I Azerbajdzjan är det alltså parlamentet som bär det slutgiltiga ansvaret för utnämningarna. En viktig aspekt är att domarna i författningsdomstolen inte tillåts vara aktiva medlemmar i lagstiftande församlingar, regeringen eller motsvarande organ på statsnivå. Denna åtgärd fungerar som en säkerhetsmekanism för att bevara domstolens oberoende och förhindra eventuella intressekonflikter.¹²¹

¹¹⁶ Ibid., art. 14.

¹¹⁷ Lag № 561-IIQ, art.14.3.

¹¹⁸ Rzhhevskiy Vladimir, Chepurnova Natalya, *Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности*, М.: Юристъ, 1998, s. 146.

¹¹⁹ Ibid., art. 12.1.

¹²⁰ Sergei Markedonov, *Azerbajdzjan: semiletka vmesto piatiletki*, 19.07.2016, <https://politcom.ru/21330.html>, [hämtad 2023-12-20].

¹²¹ Lag № 561-IIQ, art. 11.2.

4.2.3 Yrkesmässiga kvalifikationer

Domarna i Azerbajdzjans författningsdomstol måste inneha endast azerbajdzjanskt medborgarskap, betydande juridisk kompetens och minst 5 års erfarenhet inom juridisk specialitet, men det finns inga specifika krav som föreskriver tidigare erfarenhet från andra domstolar eller akademiska positioner.¹²²

4.2.4 Vilka kan initiera?

Förfarande inför författningsdomstolen kan initieras på begäran av presidenten, parlamentet (*Milli Majlis*), Högsta domstolen (*Ali Məhkəmə*) och Åklagarmyndigheten (*Azərbaycan Respublikası Prokurorluğu*). Dessa institutioner har möjlighet att framföra förfrågningar om tolkningar av både konstitutionen och lagarna.¹²³ Enskilda individer som anser att deras konstitutionella rättigheter har kränkts av offentliga myndigheter har också möjlighet att initiera förfarande inför författningsdomstolen.¹²⁴ Det är viktigt att notera att det krävs att andra juridiska åtgärder uttömts innan författningsdomstolen kan ta upp ett fall.¹²⁵

Förfarandet vid författningsdomstolen och omfattningen av dess granskning regleras av principerna om överhöghet, oberoende, kollegialitet och öppenhet enligt konstitutionen och andra relevanta lagar. Enligt artikel 34.1 i lagen om författningsdomstolen har alla rätt att överklaga till författningsdomstolen angående normativa rättsakter från lagstiftande och verkställande organ, kommunala och rättsliga akter som kränker deras fri- och rättigheter. Syftet är att återställa kränkta rättigheter och friheter.¹²⁶

4.2.5 Författningsdomstolens befogenheter

I Azerbajdzjan regleras författningsdomstolens jurisdiktion och befogenheter genom landets konstitution samt genom lagen om författningsdomstolen¹²⁷. Författningsdomstolen i Republiken Azerbajdzjan har befogenhet att granska lagars förenlighet med konstitutionen utan koppling till pågående tvister, men även att granska lagar, domstolsbeslut och myndighetsbeslut för att bedöma deras överensstämmelse

¹²² Ibid., art. 11.1; Azerbajdzjans konstitution, art. 126.

¹²³ Azerbajdzjans konstitution, art. 130 III; lag № 561-IIQ, art 32.1.

¹²⁴ Lag № 561-IIQ, art. 34.1.

¹²⁵ ibid., art. 34.2.

¹²⁶ Konstitusiyə məhkəməsi, *Правовая система Азербайджанской Республики (Общий обзор)*, u.å <https://www.constcourt.gov.az/ru/legislation/22>, [hämtad 2024-01-04].

¹²⁷ Lag № 561-IIQ

med konstitutionen.¹²⁸ Denna granskning kan avse både formella och materiella aspekter av lagar och rättsakter.¹²⁹

Granskningens omfattning regleras i lagen om författningsdomstolen. Författningsdomstolen har även möjlighet att pröva tvister gällande fördelningen av befogenheter mellan olika regeringsgrenar samt mellan centrala och regionala myndigheter.¹³⁰ Detta ger domstolen en proaktiv roll i att upprätthålla konstitutionell ordning.¹³¹ Azerbajdzjanska författningsdomstolen motiverar i sina beslut genom detaljerade juridiska resonemang, vilket säkerställer transparens och förutsägbarhet i dess avgörande. Detta främjar rättssäkerheten och bidrar till den övergripande utvecklingen av konstitutionell rättspraxis i Azerbajdzjan. Effekterna av författningsdomstolens beslut är bindande för alla (art. 130 section IX, Azerbajdzjans konstitution) vilket understryker dess betydelse i rättssystemet.¹³²

5 Betydelsen av institutionernas granskning i svensk och azerbajdzjansk rätt

I detta kapitel utforskas förfarandet i Lagrådet, där även rättspraxis från domstolarna som berör Lagrådets yttranden behandlas. Vidare utforskas i kapitlet förfarandet i författningsdomstolen för att öka förståelsen för den abstrakta normprövningens rättstillämpning, där även rättspraxis från domstolen behandlas. Målet med detta kapitel är att analysera hur dessa institutioner genomför sina granskningar i verkligheten och att identifiera eventuella skillnader och likheter.

5.1 Förfarande inför det svenska Lagrådet

I detta avsnitt behandlas två avgöranden i rättspraxis. Första handlar om maskeringsförbud och Lagrådets avstyrkan av detta förslag på grund av tvivel om dess förenlighet med grundlagen och praktiska effektivitet. Det andra handlar om avskaffande av statliga fastighetsskatt och införande av

¹²⁸ Lag № 561-IIQ, art. 34.3.

¹²⁹ Abdullayev, Farkhad, *Azərbaycan Respublikasında Konstitusiyə İcraatının Nəzəri və praktiki problemləri*, Baku 2009, s.104–105

¹³⁰ Lag № 561-IIQ, art. 40.2.2.

¹³¹ Konstitusiyə məhkəməsi, *Правовая система Азербайджанской Республики* (Общий обзор), u.å, <https://www.constcourt.gov.az/ru/legislation/22>, [hämtad 2024-01-04].

¹³² Nasib Shukuyurov, " Рассмотрение дел о соответствии правовых актов и международных договоров конституции Азербайджанской республики ", *Law.ua*, № 3, 2009, s. 12–17. Tillgänglig online: DOI 10.32782/LAW.UA.2020.3.2.

kommunal fastighetsavgift, där Lagrådet stödjer i huvudsak biföll förslaget men även framförde invändningar och förslag till förbättringar av lagtexten.

5.1.1 Lagrådets yttrande beträffande lagstiftningsförslag om maskeringsförbud

I praktiken ligger tyngden av Lagrådets yttrande i dess förmåga att övertyga regeringen och riksdagen om att följa rekommendationerna.¹³³ Ett exempel som belyser den rådgivande karaktären hos det svenska Lagrådets yttrande, vilket som framgått inte är bindande för regeringen, är när regeringen begärde Lagrådets yttrande angående förslag om maskeringsförbud genom en särskilt lag. I denna lagrådsremiss fanns ett förslag klargörs att personer som deltar i allmänna sammankomster, demonstrationer eller liknande på allmän plats inte skulle få helt eller delvis täcka sina ansikten på ett sätt som försvårar identifikation, om det leder till störning av den allmänna ordningen eller utgör omedelbar fara för detta. Förslaget omfattade även personer i folksamlingar som inte utgör allmän sammankomst, om dessa stör den allmänna ordningen eller innebär omedelbar fara för detta. Straffskalan omfattade böter eller fängelse upp till sex månader, med undantag för ringa fall. Förslaget gällde inte personer som täcker sina ansikten av religiösa skäl. För arrangörer av en allmän sammankomst som omfattas av förbudet fanns enligt förslaget möjlighet att ansöka om tillstånd för deltagare att täcka ansiktet, och de som erhöll sådant tillstånd skulle befrias från förbudet.¹³⁴

I Lagrådets yttrande framkommer att förslaget om maskeringsförbud ansågs strida mot regeringsformen och EKMR. Lagrådet ifrågasatte även om syftet med förbudet, som var att förhindra ordningsstörningar, var tillräckligt motiverat enligt regeringsformen. Lagrådet understryker i sitt yttrande vidare att maskering vid demonstrationer generellt sett inte utgör ett hot mot ordning och säkerhet. Dessutom anser Lagrådet att ett fullständigt förbud inte överensstämmer med grundläggande principer i regeringsformen. Lagrådet ifrågasätter också effektiviteten av förbudet och påpekar att det kan ha en begränsad påverkan på grupper som är inblandade i allvarligt våld vid demonstrationer. Det ifrågasätts om förbudet verkligen kan bidra till ökad säkerhet. Lagrådet förkastar även maskeringsförbudet vid folksamlingar och uttrycker tvivel kring dess praktiska genomförbarhet och effektivitet. Den höga risken för att förbudet inte kommer att följas, speciellt bland individer som redan planerar att begå brott, nämns som betydande faktor. Slutligen avstyrkte Lagrådet hela förslaget.¹³⁵ Regeringen konstaterar även att ett maskeringsförbud innebär en inskränkning av demonstrations- och mötesfriheten men bedömer att

¹³³ Rune Lavin, ”Lagrådets ställning och betydelse”, Förvaltningsrättslig Tidskrift (u.å.), s. 62–63.

¹³⁴ Prop. 2005/06:11 *Maskeringsförbud*, s. 4.

¹³⁵ *Ibid.*, s. 71–76.

denna begränsning är förenlig med regeringsformen.¹³⁶ Detta motiveras med att liknande lagstiftning finns i andra europeiska länder och förbudets syfte är att säkra allmänhetens säkerhet och förebygga kriminella handlingar i samband med demonstrationer och andra sammankomster.¹³⁷

5.1.2 Lagrådets yttrande beträffande lagstiftningsförslag om avskaffad statlig fastighetsskatt

Ett annat illustrativt exempel är när regeringen har valt att följa Lagrådets yttrande till övervägande del gäller förslaget om avskaffad statlig fastighetsskatt m.m. I detta exempel illustreras även att regeringen har befogenhet att inte rådfråga Lagrådet på grund av att förslaget enkla och okomplicerad karaktär, med motivering att sådant hörande skulle sakna betydelse, gällande förslaget till lag om fastighetstaxering av småhus. I lagrådsremissen föreslogs avskaffandet av den statliga fastighetsskatten på bostäder och införande av en kommunal fastighetsavgift. För småhus föreslogs en avgift på 6000 kronor, eller högst 0,75 procent av taxeringsvärdet och för flerbostadshus en avgift på 1200 kronor per bostadslägenhet, dock högst 0,4 procent av taxeringsvärdet. Avgiften kopplades till inkomstbasbeloppets förändring. Enligt förslaget skulle medlen överföras till kommunerna, och statens finansiering sker genom en nedjustering av det generella statsbidraget till kommunerna det första året samt förändringar i kapitalvinstskatt på avyttring på privatbostäder. Kapitalvinstskatten föreslogs samtidigt höjas från 20 procent till 22 procent av vinsten. Ytterligare ändringar föreslogs även i systemet med uppskov med beskattning av kapitalvinst vid avyttring av privatbostäder. Uppskovsbeloppet skulle i förslaget räntebeläggas med 0,5 procent av uppskovsbeloppet, vilket motsvarar en effektiv icke avdragsgill ränta på knappt 2,3 procent av den latent skattecredit som upphovsbeloppet innebär.¹³⁸

Lagrådet har i detta fall påverkats i möjligheten att åtgärda lagtekniska brister eller utarbeta nya lydelse av lagtexten på grund av tidsbegränsningar. Trots detta har Lagrådet uttryckt sitt stöd för förslaget om kommunal fastighetsavgift. Dock har de framfört viktiga invändningar och förslag om kommunal fastighetsavgift. Lagrådet har således framfört förslag om att överväga att benämna finansieringsavgiften som skatt i stället för avgift. Dessutom har Lagrådet ifrågasatt inkluderingen av övergångsbestämmelserna för statsbidraget till kommunerna och föreslagit att dessa hanteras i en separat lag. Lagrådet har också kritiserat behovet av att skönmässigt uppskatta antalet bostadslägenheter och har varnat för eventuell retroaktiv räntebeläggning för upphovsbelopp före ikraftträdandet av den

¹³⁶ Ibid., s. 30.

¹³⁷ Ibid., s. 34–35.

¹³⁸ Prop. 2007/08:27 *Avskaffad statlig fastighetsskatt, m.m.*, s. 1–2.

kommunal fastighetsavgiften. Det har i samband med det betonats att detta kan strida mot principen om retroaktiv skattelagstiftning. Avslutningsvis påpekar Lagrådet ett stavfel i lagtexten och föreslår enhetlig användning av ”ska” i stället för ”skall” i skattelagar för konsekvensens skull.¹³⁹ Trots Lagrådets yttrande har regeringen gått vidare med lagstiftningsförslaget i en proposition om införandet av en kommunal fastighetsskatt. Regeringens motivering för det är att termen ”fastighetsavgift” tydligt markerar skillnaderna från den tidigare kritiserade fastighetsskatten och att inkluderingen av ”kommunal” förstärker åtskillnaden från den statliga fastighetsskatten.¹⁴⁰

Regeringen beslutade vidare att inte följa Lagrådets yttrande gällande en ändring av värdefaktorer för lägenhetstyp för hyreshusenheter, där antalet bostadslägenheter specificeras. Regeringen motiverar detta beslut med att Skatteverket bör ha möjligheten att skönmässigt uppskatta antalet bostadslägenheter.¹⁴¹ Dessutom har regeringen bortsett från Lagrådets kritik mot tekniken att utforma räntebeläggningsen som en schablonintäkt. Regeringen menar när det gäller detta att den valda lagtekniska lösningen inte är främmande för skattesystemet och att Lagrådet inte har föreslagit någon alternativ utformning av räntebeläggningsen. Regeringen samtycker dock med Lagrådet gällande att reglerna om räntebeläggningsen endast ska avse avgiftsskyldigheten som utlösts efter lagens ikraftträdande och därmed inte ska vara retroaktiva i strid med 2 kap. 10 § RF.¹⁴² Slutligen har regeringen valt att följa Lagrådets yttrande i flera fall. Ändringarna i lagtexten, såsom i 2 kap. 2 §, 4 § och 7 §, har således utformats i enlighet med Lagrådets förslag.¹⁴³

5.2 Lagrådets påverkan på rättspraxis

Lagrådet har som framgått spelat en aktiv roll genom sina yttranden i samband med olika lagförslag. Här följer två uttömmande beskrivningar av rättspraxis där Lagrådets yttranden har varit föremål för domstolens bedömning och som är av central betydelse för att förstå normprövningens funktion. Genom att presentera denna rättspraxis strävar vi efter att erhålla en insikt i rättstillämpningen vid abstrakt normprövning och de normativa uttalanden som gjorts om tolkningen av bestämmelserna och om vad som utgör gällande rätt.

¹³⁹ Ibid., s. 237–241.

¹⁴⁰ Ibid., s. 70.

¹⁴¹ Ibid., s. 96.

¹⁴² Ibid., s. 122.

¹⁴³ Ibid., s. 145.

5.2.1 NJA 2018 s. 743

I fallet NJA 2018 s. 743 behandlas lagprövning enligt 11 kap. 14 § RF, där frågan om en bristfällig beredning och om det innebar att stadgad ordning åsidosatts vid ändringar i vapenlagen var central. Åklagaren vid Malmö tingsrätt (TR) väckte åtal mot F.A. för grovt vapenbrott. F.A. hade i en personbil innehaft en revolver utan tillstånd på en allmän plats, och vapnet var laddat, vilket medförde risk för ytterligare brottslig användning. Åklagaren yrkade förverkande av revolvern och ammunition enligt 9 kap. 5 § vapenlagen (1996:67) eller 36 kap. 3 § brottsbalken (1962:700). Trots att F.A. erkände de faktiska omständigheterna förnekade han ansvar och hävdade bristande kännedom om vapnets karaktär. Malmö TR fann att F.A. saknade tillstånd och dömde klaganden för grovt vapenbrott enligt 9 kap. 1a § första stycket vapenlagen till fängelse i 2 år och förverkande av revolvern. Hovrätten (HovR) över Skåne och Blekinge fastställde TR:s domslut utan ändringar. F.A. överklagade HovR:s dom till HD, där frågan om rubricering av vapenbrott som grovt och om eventuella väsentliga avvikelser från stadgad ordning, enligt 11 kap. 14 § första stycket andra mening i RF, hade gjorts vid införandet av ändringar i vapenlagen. I HD:s domskäl framgår att när F.A. greps var klaganden på en allmän plats och revolvern var laddat, vilket innebar en risk för en allvarlig eller dödlig skada. HD konstaterar att i detta fall att det hade gjorts avvikelser från stadgad ordning vid ändringarna i vapenlagen.

Den 1 januari 2018 skedde en höjning av straffskalan för grovt vapenbrott från fängelse i lägst ett och högst fyra år, till fängelse i lägst två och högst fem år. Inför denna lagändring inhämtades yttrande från Lagrådet, som dock avstyrkte förslaget med hänvisning till brister i beredningen enligt regeringsformen. Lagrådet ansåg således att beredningskraven inte var uppfyllda och att utformningen av förslaget var komplicerat, vilket gjorde det svårt att bedöma konsekvenserna inom den begränsade remisstiden. Regeringen menade att beredningsunderlaget var tillräckligt och att den korta svarstiden inte allvarligt påverkade bedömningen. Trots Lagrådets avstyrkande godkände riksdagen, vid riksdagsbehandlingen, efter justitieutskottets ställningstagande, propositionens förslag till lagändring. Utskottet instämde dock i Lagrådets bedömning om brister i beredningen, särskilt med avseende på den korta remisstiden och bristen på motivering för avvikelserna från det normala beredningskravet. HD konstaterade också i sitt domskäl att beredningen var bristfällig, främst på grund av den korta remisstiden. Trots detta ansåg HD att stadgad ordning inte hade åsidosatts väsentligt och att konsekvenserna för den enskilde hade inte blivit helt outredda eller oöverblickbara. Efter avvägningen mellan Lagrådets yttrande och riksdagens tolkning av beredningen, ansågs att riksdagens tolkning skulle tillmätas stor tyngd. HD betonar även att starka skäl av allmänt rättsstatlig karaktär krävdes för att avvika från denna tolkning. Slutligen fastställer HD HovR:s domslut.

5.2.2 RH 2012:10

I målet RH 2012:10 framkom det att Gothia Financial Group AB (Gothia) yrkade att D.E. skulle betala en kontrollavgift på 300 kronor för olovlig parkering enligt gällande parkeringsvillkor. D.E. bestred kravet och hävdade att han var på plats för att hjälpa en sängliggande och svårhandikappad person med en neurologisk sjukdom och därför bunden till rullstol, V.E., med ett brådskande toalettbesök. Gothia erkände att D.E. skulle hjälpa V.E. med ett toalettbesök men menade att invändningen inte var tillräckligt stark för att göra deras krav på kontrollavgift orimlig eller uppenbart oskälig. TR konstaterade att D.E:s fordon var parkerad i strid med parkeringsvillkoren. Det avgörande var dock om de omständigheter som D.E. åberopat gjorde det oskäligt att ta ut kontrollavgift. Enligt 10 § lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering kan ingen avgift tas om det framstår som uppenbart oskäligt med hänsyn till omständigheterna vid den olovliga parkeringen. TR ansåg att D.E:s situation, där han fördröjde sin återkomst till sitt fordon på grund av att han prioriterade att hjälpa en person i akut behov, var av sådan allvarlig art att det skulle vara orimligt att ta ut en kontrollavgift. Trots att det inte fanns någon omedelbar fara för V.E:s liv eller hälsa, ansåg TR att de framförda omständigheterna rättfärdigade frånvaron av kontrollavgift. TR ogillade Gothias klagomål.

Gothia överklagade domen till HovR, där frågan om det var uppenbart oskäligt att ta ut kontrollavgiften med hänsyn till omständigheterna i samband med den olovliga parkeringen enligt 10 § lagen om kontrollavgift vid olovlig parkering. Parterna var överens om att grundförutsättningarna för kontrollavgiften var uppfyllda, och tvisten gällde om det fanns särskilda skäl att befria D.E. från avgiften. I den lagrådsremiss som föregick lagstiftningen föreslogs en befrielsegrund där kontrollavgiften inte skulle tas ut om det förelåg särskilda skäl med hänsyn till omständigheterna i samband med den olovliga parkeringen. Lagrådet ansåg att uttrycket ”särskilda skäl” var för allmänt och kunde leda till obefogade invändningar. Lagrådet föreslog därför mer restriktiv formulering, där avgiften med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som uppenbart obillig. Departementschefen höll med Lagrådet och ändrade förslaget från ”obillig” till ”oskälig”. Både Lagrådet och departementschefen ansåg att lagmotivens undantagsregel var avsedd att omfatta de mest ömmande fallen, såsom när försummelsen uppstod på grund av oväntade och betingade omständigheter, till exempel egen eller nära anhörigs sjukdom. HovR konstaterade att D.E. hjälpte en nära anhörig med ett påtagligt hjälpbehov relaterat till en sjukdom. Mot bakgrund av detta ansåg HovR att det var uppenbart oskäligt att ta ut kontrollavgift och att TR domslut skulle fastställas.

I både NJA 2018 s. 743 och RH 2012:10 har domstolarna tagit hänsyn till Lagrådets yttrande i sina domskäl. Emellertid är det tidigare fallet ett exempel på där HD inte följde Lagrådets förslag. En sådan

situation väcker frågor om huruvida Lagrådets rådgivande funktion kan riskera att förbises, vilket i sin tur kan underminera dess roll som garant för upprätthållande av grundlagen. Det senare fallet, då Lagrådets yttrande följdes och HovR hänvisade till detta, illustrerar samtidigt den varierande dynamiken i förhållandet mellan domstolarna och Lagrådet. Dessa två rättsfall belyser hur Lagrådets rådgivande yttranden implementeras i såväl lagstiftning som rättstillämpning, vilket understryker komplexiteten i den rättsliga processen.

5.3 Förfarande inför den azerbajdzjanska författningsdomstolen

Som tidigare har nämnts är författningsdomstolen i Azerbajdzjan det högsta juridiska organet som har till uppgift att tolka konstitutionen, inklusive eventuella ändringar av den. Domstolen är teoretiskt tänkt att upprätthålla demokratiska principer och mänskliga rättigheter som ryggraden i lagen, men kritiker anklagar den ofta för att sakna verkligt oberoende och opartiskhet.¹⁴⁴

I målet från 25 juni 2016 hade författningsdomstolen till uppgift att granska presidentens förslag till ändringar i konstitutionen. Ändringarna innebar bland annat en förlängning av presidentens mandat till sju år. De nya befogenheter som infördes för presidenten, såsom utnämningen av icke-valda vicepresidenten som skulle kunna styra landet, ansågs inte av författningsdomstolen som oöverträffade och att det skulle minska det politiska ansvaret och därmed försvagade parlamentet ytterligare. I stället bedömde författningsdomstolen att ändringarna inte motsäger de allmänna bestämmelserna i Azerbajdzjans konstitution.¹⁴⁵ Venedigkommissionen noterade däremot i sin rapport¹⁴⁶ brister i själva konstitutionsprocessen, vilket påverkade reformens legitimitet. Kommissionen kritiserade i rapporten myndigheterna för att inte samråda med parlamentet frivilligt och betonade vikten av transparens, öppenhet och inkludering i processen, särskilt när det gäller en reform som föreslår omfattande ändringar av centrala aspekter i konstitutionen. Kommissionen betonade även behovet av lämpliga

¹⁴⁴ se. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), *On the draft modifications to the constitution*, 2016, CDL-AD(2016)029, Tillgänglig:

[https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)029-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)029-e), [hämtad 2024-01-04].

¹⁴⁵ Konstitutsiya məhkəməsi, *Относительно дачи заключения по проекту Акта референдума Азербайджанской Республики «О внесении изменений в Конституцию Азербайджанской Республики»*, 2016, <https://constcourt.gov.az/ru/decision/901>, [hämtad 2024-01-06].

¹⁴⁶ Konstitutsiya məhkəməsi, *Относительно дачи заключения по проекту Акта референдума Азербайджанской Республики «О внесении изменений в Конституцию Азербайджанской Республики»*, 2016, <https://constcourt.gov.az/ru/decision/901>, [hämtad 2024-01-06].

tidsramar och villkor som möjliggör en mängd olika åsikter samt ordentliga, breda och sakliga debatter om kontroversiella frågor.¹⁴⁷

I ett annat mål från 24 december 2008 hade författningsdomstolen i Azerbajdzjan till uppgift att granska av nationalförsamlingen föreslagna på ändringar i konstitutionen. Ändringarna syftade bland annat till avskaffandet av gränsen för två mandatperioder för presidenten och att möjliggöra för presidenten att hålla parlamentets sammanträden i slutna sammanträden. Inte heller i detta mål har författningsdomstolen yttrat kritik eller mot de föreslagna ändringarna. I stället bedömde författningsdomstolen att föreslagna ändringar syftar främst till att "... *stärka statens sociala inriktning, mer effektivt skydda och säkerställa mänskliga rättigheter och friheter; förbättra arbetet i den högsta statens organ, liksom dömande.*" (egen översättning).¹⁴⁸

Venedigkommissionen som gjorde en annan bedömning och framförde i sin rapport att det fanns stora problem med de föreslagna lagändringarna. Ett stort problem var borttagandet av gränsen för två mandatperioder för presidenten, vilket ansågs stärka en redan stark ställning för presidenten och inte överensstämma med internationell och europeisk praxis.¹⁴⁹ Denna förändring sågs som en negativ utveckling när det gäller de demokratiska normerna i landet. Kommissionen ansåg vidare att en mer genomgripande författningsreform skulle vara nödvändig i framtiden för att uppnå en bättre maktbalans mellan statliga grenar. Kommissionen kommenterade också specifika ändringsförslag, som den föreslagna ändringen av artikel 88 IV i Azerbajdzjans konstitution, som skulle göra det möjligt för presidenten att föreslå att ett parlamentssammanträde ska hållas i slutna sessioner. Detta ansågs vara olämpligt och potentiellt skadligt för principerna om demokrati och öppenhet. Den övergripande sammanhållningen och logiken i reformen var inte alltid uppenbar, och det valda förfarandet väckte därför kritik.¹⁵⁰

¹⁴⁷ se. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), *On the draft modifications to the constitution*, 2016, CDL-AD(2016)029, Tillgänglig:

[https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)029-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)029-e), [hämtad 2024-01-04].

¹⁴⁸ *Konstitusiyaya məhkəməsi, O dache zaklyucheniya po predlozheniyam Milli Medzhlisa Azerbaydzhanskoj Respubliki o vnesheni izmeneniy v Konstitutsiyu Azerbaydzhanskoj Respubliki*, 2008, <https://constcourt.gov.az/en/decision/709>, [hämtad 202-01-06].

¹⁴⁹ se. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), *Opinion on the draft amendments to the constitution of the republic of Azerbaijan*, 2009, CDL-AD(2009)010, s. 5; 10, tillgänglig:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)049-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)049-e), [hämtad 202-01-06].

¹⁵⁰ *Ibid.*, s.10.

6 Slutsatser och avslutande diskussion

I detta kapitel görs en fördjupande och jämförande analys av svenska Lagrådet och den azerbajdzjanska författningsdomstolen där vi besvarar uppsatta frågeställningar. Genom att identifiera både skillnader och likheter bidrar kapitlet till en bredare diskussion om rättssäkerhet och rättsstatsprincipen.

6.1 Jämförelse av abstrakt normprövning: Svenska Lagrådet och Azerbajdzjanska Författningsdomstolen

I Sverige och Azerbajdzjan finns det institutioner som utövar abstrakt normprövning och som strävar efter att säkerställa konstitutionell överensstämmelse. Trots likheter i grundläggande funktioner finns det ändå betydande skillnader i metoder, befogenheter och graden av bindande karaktär av de utfärdade yttrandena och besluten. Nedan följer en analys av likheter och skillnader mellan det svenska Lagrådet och den azerbajdzjanska författningsdomstolen.

Sverige och Azerbajdzjan har genomgått olika konstitutionella utvecklingsprocesser med olika historiska och politiska kontexter. En analys av regleringen i respektive land ger insikt i likheter och skillnader samt betydelsen av historiska händelser för skapandet av grundlagar och rättsutvecklingen av normprövningen i båda länderna.

En avgörande händelse inträffade i Sverige år 1809 med en ny regeringsform som införde parlamentarism och som delade makten mellan kungen och ständerna i riksdagen. Den nuvarande regeringsformen som antogs år 1974 innehåller även viktiga konstitutionella principer, som parlamentarism och folksuveränitet. Detta kan jämföras med Azerbajdzjan, som stod inför utmaningar vid självständigheten från Sovjetunionen år 1991, där den första konstitutionen antogs först år 1995 och denna markerade en brytning med det tidigare sovjetiska rättssystemet. År 2002 och 2016 genomfördes i Azerbajdzjan ytterligare konstitutionella ändringar som stärkte presidentens befogenheter. Det är viktigt att notera att Azerbajdzjans konstitution antogs relativt sent, jämfört med Sveriges grundlag, och att dessa ändringar kan förstås genom de historiska händelser som påverkade landet efter självständigheten från Sovjetunionen.

Både Sverige och Azerbajdzjan har således formats av historiska händelser som ledde till skapandet av respektive lands grundlagar och konstitutioner. I Sverige var det bland annat regeringsformen från år 1809 som ledde till parlamentarismen och maktindelningen. I Azerbajdzjan var självständigheten från Sovjetunionen år 1991 en central händelse, med en konstitution som antogs som ett led i att skapa en ny

politisk identitet, medan det i Sverige av de historiska händelserna framgår det att maktfördelningen i Sverige har genomgått betydande förändringar. Från att makten i Sverige ursprungligen varit koncentrerad hos kungen och senare fördelades mellan kungen och ständerna i riksdagen, till att kungen idag endast har kungen symbolisk makt, medan makten ligger hos folket och deras valda representanter i riksdagen. I Azerbajdzjan har makten efter självständigheten först koncentrerats hos presidenten och lite senare balanserats mellan presidenten och premiärministern. Dock har presidenten i Azerbajdzjan, återigen fått betydande makt genom lagändringar år 2016.

I Sverige etablerades Lagrådet år 1909 efter att laggranskningen separerades från HD:s befogenheter. Ursprungligen var Lagrådets granskning obligatorisk, men på grund av Socialdemokraternas negativa hållning avskaffades den tidigare obligatoriska Lagrådsremissen år 1971. År 1978 stärktes åter Lagrådets position genom en lagändring som krävde att lagförslag på väsentliga områden ”borde” läggas fram för Lagrådet. Numera har Lagrådet en rådgivande funktion och utövar den abstrakta normprövningen för att säkerställa överensstämmelsen med grundlagen, andra lagar samt EU-rätten och EKMR. Ändringen år 2010 medförde även att yttranden blev obligatoriska att inhämtas i frågor gällande Lagrådets granskningsområden. I Azerbajdzjan etablerades författningsdomstolen 1995, vilket markerade en viktig förändring i landets konstitutionella utveckling. Ändringen år 2002 påverkade författningsdomstolens roll och ökade kretsen av personer som kan initiera ärenden hos författningsdomstolen. I båda dessa länder skedde förändringar i den konstitutionella utvecklingen gradvis och var kopplade till politiska förändringar. Det antyds av dessa reformer i landets konstitutionella struktur och institutionernas roll inte var isolerade händelser, utan snarare en reaktion på och anpassning till politiska omvälvningar.

Både Lagrådet i Sverige och författningsdomstolen i Azerbajdzjan gör en materiell och formell normprövning för att säkerställa att föreskrifterna är i överensstämmelse med grundlagarna och överordnad författning. Dessutom tar båda institutionerna hänsyn till EU-rätten och internationella åtaganden, vilket ger deras prövning en internationell dimension. Trots dessa likheter finns det tydliga skillnader, mellan Lagrådet och författningsdomstolen. Lagrådet i Sverige fokuserar primärt på materiell normprövning, vilket innebär en bedömning av föreskrifternas innehåll och dess överensstämmelse med rättsordningen, medan författningsdomstolen i Azerbajdzjan gör både en formell och en materiell normprövning. Således granskas i författningsdomstolen inte bara deras lagstiftningens överensstämmelse med konstitutionen utan även hur lagarna antas.

I Sverige och Azerbajdzjan har de båda institutionerna som framgått en avgörande roll vid normprövning genom att avge yttranden över lagförslag för att säkerställa dessas överensstämmelse med konstitutionen. Medlemmarna i båda dessa institutioner utses av det nationella parlamentet, i Azerbajdzjan av Milli Majlis och i Sverige av riksdagen, och i båda länderna är åldersgränsen 70 år för att kunna sitta som domare i dessa två institutioner. Skillnaderna ligger i utnämningsprocessen, där det i Sverige är regeringen som utser domarna i Lagrådet efter samråd med HD och HFD, medan det i Azerbajdzjan är det parlamentet som utser domarna baserat på rekommendationer från presidenten. Sammansättningen skiljer sig också, där Lagrådet har avdelningarna och domare som förordnade för en period om ett år, medan det i Azerbajdzjans författningsdomstol alltid är nio domare som är utsedda för femton år. Domarna måste i båda dessa institutioner ha avklarat juridisk utbildning, men kraven på erfarenheter från juridiska specialiteter är specifikt för Azerbajdzjan. Det finns även en åldersgräns för hur länge en domare kan sitta i Lagrådet, vilket inte görs i författningsdomstolen i Azerbajdzjan. Tidigare fanns det en åldersgräns på 30 år för domare i författningsdomstolen, dock har man upphävt denna lagbestämmelse. Vidare initieras Lagrådets granskning i Sverige huvudsakligen av regeringen eller av riksdagsutskott, medan den i Azerbajdzjan kan initieras av flera högre instanser, inklusive presidenten, parlamentet och andra.

6.2 Oberoende och Legitimitet i Abstrakt Normprövning: En jämförelse mellan det svenska Lagrådet och den azerbajdzjanska författningsdomstolen

Både Lagrådet och författningsdomstolen utför abstrakt normprövning, vilket innebär att de granskar lagstiftningsförslag innan dessa träder i kraft för att bedöma deras överensstämmelse med konstitutionen, mänskliga fri- och rättigheter m.m. Det som skiljer dessa två institutioner är att Lagrådet utför förhandskontroll som sin huvuduppgift, medan azerbajdzjansk författningsdomstol kan göra det om de blir ombedda. Både dessa institutioner tillämpar EKMR i sin granskning, men bara Lagrådet tar hänsyn till EU-rätten.

En betydande skillnad mellan de båda institutionerna är rollen och karaktären av institutionernas beslut. Lagrådet har en rådgivande roll, dvs. dess yttrande över lagförslag är inte juridiskt bindande. I stället har författningsdomstolen befogenhet att fatta rättsligt bindande beslut om lagförslagens överensstämmelse med konstitutionen, vilket gäller för alla och har en direkt inverkan på rättstillämpningen. En ytterligare skillnad är hur besluten tas. Lagrådet ger ett rådgivande yttrande under lagstiftningsprocessen, medan författningsdomstolen fattar formella beslut genom ett domstolsförfarande, baserat på individuella klagomål från enskilda eller förfrågningar från statliga myndigheter. Vid denna jämförelse framgår det

klart att författningsdomstolens beslut i Azerbajdzjan har en betydligt starkare påverkan på rättsordningen jämfört med Lagrådets i Sverige.

Båda dessa länder har således rättsinstitutioner som granskar lagars grundlagsenlighet. I Sverige är det Lagrådet som utövar denna funktion, medan det i Azerbajdzjan är författningsdomstolen. Den mest framträdande skillnaden mellan dessa två institutioner är att Lagrådets yttranden inte är juridiskt bindande och har en rådgivande roll, medan i författningsdomstolens beslut är juridiskt bindande för alla.

Lagrådet får möjlighet att granska lagförslag genom ett remissförfarande där regeringen skickar lagtexten för granskning. I vissa fall är remissförfarandet obligatoriskt och i vissa fall kan regeringen välja att remittera lagförslaget till Lagrådet. Mellan åren 2012/13, 2013/14 och 2017/18 överlämnades totalt 719 propositioner till riksdagen. Av dessa innehöll 570 propositioner där lagförslaget granskats av Lagrådet genom en lagrådsremiss. Regeringen kan välja att följa, delvis följa eller avstå från att följa Lagrådets synpunkter och förslag. Lagrådets granskning är mer begränsad och fokuserar på lagförslagets överensstämmelse med gällande rätt och grundläggande principer, medan azerbajdzjanska författningsdomstolen utför en mer omfattande granskning. Båda institutionerna påverkar lagstiftningen. Dock har Azerbajdzjans författningsdomstol en mer aktiv och direkt roll i att forma och granska lagstiftningen, medan det svenska Lagrådet fungerar som en rådgivande instans i lagstiftningsprocessen. Med det sagt har Lagrådet en mer passiv roll inriktad på att förbättra lagstiftningskvaliteten, medan författningsdomstolen i Azerbajdzjan även har en aktiv roll i att tolka och tillämpa konstitutionen.

Lagrådet och författningsdomstolen strävar båda efter oberoende. Både Lagrådet och författningsdomstolen har en rådgivande funktion, men det är tydligt att författningsdomstolen i Azerbajdzjan har mer auktoritet och befogenheter än Lagrådet. Azerbajdzjans författningsdomstol har som primärt syfte att upprätthålla konstitutionell ordning och skydda medborgarnas rättigheter. Även Lagrådet har en rådgivande roll men är enbart involverad i en tidig fas av lagstiftningsprocessen, där syftet är att säkerställa juridisk kvalitet och konstitutionell överensstämmelse av lagförslag. Azerbajdzjanska författningsdomstolen har således mer omfattande befogenheter, jämfört med svenska Lagrådet. Författningsdomstolen har faktiskt makt att ogiltigförklara lagar som anses strida mot konstitutionen och har på så sätt en mer direkt och påtaglig inverkan på landets lagstiftning. Till skillnad från svenska Lagrådet används emellertid författningsdomstolen i Azerbajdzjan mindre ofta samt tenderar att inte säga emot den lagstiftande och verkställande maktens förslag på ändringar eller tillägg i konstitutionen.

Det är tydligt att Lagrådets makt, trots dess oberoende ställning, är mer begränsad än författningsdomstolens, vilket kan påverka graden av dess inflytande över lagstiftningsprocessen. Legitimiteten för Lagrådet härrör från dess sammansättning och förmåga att erbjuda expertkunskap inom lagstiftningsområdet. Då dess roll är rådgivande, är legitimiteten kopplad till att rådets bedömningar uppfattas som objektiva och juridiskt välgrundade. Dess legitimitet kan i sin tur påverka hur allmänheten och andra institutioner betraktar Lagrådets funktion inom den abstrakta normprövningen. Författningsdomstolen åtnjuter ett högt oberoende och har en stark ställning inom rättssystemet. Dess oberoende ger den en betydande makt att direkt påverka lagstiftningen genom att ogiltigförklara lagar. Eftersom författningsdomstolens beslut är bindande och har direkt inverkan på lagstiftningen, är deras legitimitet nära kopplad till förtroendet för domstolens förmåga att korrekt tolka och tillämpa konstitutionen. Denna legitimitet kan också påverkas av graden av öppenhet och transparens som präglar domstolens beslutsprocesser.

6.3 Abstrakt Normprövning: En analys av dess roll i Sverige och Azerbajdzjan

Lagrådet granskar lagförslag för att identifiera eventuella konstitutionella eller konventionmässiga problem. Lagrådets yttrande fokuserar på att bedöma lagens förenlighet med de grundläggande lagarna och konventionen. Yttrandet kan även inkludera rekommendationer eller synpunkter på lagens utformning. I de båda dessa rättsfall som analyserats, NJA 2018 s.743 och RH 2012:10, exemplifieras hur domstolarna tar hänsyn till Lagrådets yttranden och rekommendationer vid bedömningen av lagens förenlighet med grundlagarna i rättstillämpningen. I NJA 2018 s.743 övervägde HD Lagrådets yttrande i fallet om vapenlagen och gjorde en avvägning mellan Lagrådets rekommendationer och riksdagens tolkning av beredningen. I RH 2012:10 beaktade HD Lagrådets synpunkter och fastslog att det var uppenbart oskäligt att ta ut en kontrollavgift i det specifika fallet.

Som tidigare nämnts är det regeringen som fattar det slutliga beslutet om denna i sin proposition till riksdagen ska följa Lagrådets synpunkter och förslag. Om regeringen väljer att inte följa Lagrådets synpunkter måste detta motiveras inför riksdagen. Propositionen med förslag till "Maskeringsförbud" utgör ett exempel på att regeringen trots Lagrådets avstyrkande av ett lagförslag kan välja att gå vidare med ett lahförslag och illustrerar att Lagrådets yttranden inte är juridiskt bindande. Propositionen med förslag till "Avskaffad statlig fastighetsskatt" utgör ett exempel på att regeringen istället valde att följa Lagrådets synpunkter och illustrerar det vägledande inflytandet Lagrådet kan ha över lagstiftningsprocessen. Även om regeringen inte är juridiskt bunden av Lagrådets rekommendationer,

har Lagrådet en viktig roll i att granska lagar för att undvika konstitutionella problem och säkerställa lagstiftningens kvalitet och överensstämmelse med grundlagarna.

Regeringens efterlevnad av Lagrådets synpunkter och förslag varierar som framgått. Även om regeringen över lag följer Lagrådets rekommendationer i majoriteten av fallen, finns det som beskrivit även exempel där regeringen avviker från Lagrådets synpunkter, även i de fall där Lagrådet har avstyrkt eller allvarligt ifrågasatt lagförslaget.

Azerbajdzjans författningsdomstol är i sin tur avsedd att vara en från den lagstiftande makten oberoende och opartisk institution som ska övervaka överensstämmelsen mellan nationella lagar och även med landets konstitution. Dock kan domstolens faktiska oberoende vid rättstillämpningen ifrågasättas. Domstolen tenderar således som framgått, sällan att säga emot den lagstiftande och verkställande maktens lagförslag. Korruption är en annan utmaning som kan underminera domstolens oberoende. Azerbajdzjan har historiskt haft problem med korruption och som påverkar olika sektorer av samhället, inklusive rättsväsendet.¹⁵¹

Sammanfattningsvis, används författningsdomstolen mycket sällan, till skillnad från Lagrådet som granskar i mycket större utsträckning, och författningsdomstolen brukar i sina beslut inte i samma på samma sätt som Lagrådet kritisera den lagstiftande och verkställande makten. Även om Azerbajdzjans författningsdomstol är en formellt oberoende institution, finns det således tecken på att dess oberoende kan vara komprometterat genom politisk inblandning och korruption i verkligheten.

¹⁵¹ jfr. USAID, *ANALYTICAL PAPER ON CORRUPTION IN THE JUDICIAL SECTOR AZERBAIJAN ANTI-CORRUPTION STRATEGY STUDY*, 2005, [hämtad 2023-11-24], tillgänglig: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadp873.pdf.

Käll- och litteraturförteckning

Svenska rättskällor

Offentligt tryck

Konstitutionsutskottets betänkande

Konstitutionsutskottets betänkande 2009/10:KU19

Konstitutionsutskottets betänkande 2018/19:KU10

Propositioner

Prop. 2007/08:27 *Avskaffad statlig fastighetskatt, m.m.*

Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag.*

Prop. 2013/14:13 *Fler avdelningar i Lagrådet.*

Prop. 2002/03:45 *Lagrådets arbetsreformer.*

Prop. 2005/06:11 *Maskeringsförbud.*

Prop. 1978/79:195 *Om förslärkt skydd för fri- och rättigheter m.m.*

Prop. 2007/08:113 *Rekrytering av domare.*

Statens Offentliga utredningar

SOU 2008:125 *En reformerad grundlag, del 1.*

SOU 2008:125 *En reformerad grundlag, del 2.*

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

SOU 2007:85 *Olika former av normkontroll.*

Motioner

Motion 2014/15:1362 *Inträffande av en författningsdomstol.*

Motion 2009/10:K392 *Utökade uppgifter för Lagrådet.*

Lagrådet

Lagrådets yttrande den 30 december 2020, Covid-19-lag.

Författningar

Sverige

Förordning (2007:386) om kunskapsprov för behörighet som domare, m.m.

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

Lag (2003:333) om Lagrådet.

Rättegångsbalken (1942:740)

Rättspraxis

Högsta domstolen

NJA 2018 s. 743

Högsta förvaltningsdomstolen

HFD 2022 ref. 50

Hovrätterna

RH 2012:10

Artiklar

Algotsson, Karl–Göran, ”Lagrådets politiska betydelse”, *Svensk Juristtidning* (2009), s. 165–176.

Eka, Anders; Holmerson, Mats & Ericsson, Mats, ”Regeringsformen ses över”, *Svensk Juristtidning* (2006), s. 187–201.

Lerwall, Lotta, ”En utökad lagprövningsrätt – en kostym eller tumme?”, *Svensk Juristtidning* (2007), s. 827–843.

Lavin, Rune, ”Hur uppfattas Lagrådets roll av Lagrådet självt?”, *Svensk Juristtidning* (2009), s. 200–203.

Lavin, Rune, ”Lagrådet och den offentliga rätten 2009–2011”, *Förvaltningsrättslig Tidskrift* (2012), s. 149–184.

Modigh, Pontus, ”Bör möjlighet till lagförklaring finnas?”, *Svenska Juristtidning* (2009), s. 225–228.

Rune Lavin, ”Lagrådets ställning och betydelse”, *Förvaltningsrättslig Tidskrift* (u.å.), s. 62–64.

Wennberg, Bertil, ”Betydelsen av Lagrådets yttranden vid riksdagsbehandlingen av regeringens lagförslag”, *Svensk Juristtidning* (2009), s. 256–260.

Zetterquist, Ola, ”Lagrådet i går, i dag och i morgon – Häringesymposiet 2008”, *Svensk Juristtidning* (2009), s. 137–149.

Litteratur

Bogdan, Michael, *Komparativ rättskunskap*, 2 uppl. (Stockholm: Norstedts Juridik, 2003).

Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik. *Regeringsformen: En kommentar*, 5 uppl. (Lund: Studentlitteratur, 2023).

Derlén, Mattias; Lindholm, Johan & Naarttijärvi, Markus, *Konstitutionell rätt*, 2. uppl. (Stockholm: Norstedts Juridik, 2020).

Eka, Anders; Hirschfeldt, Johan; Jermsten, Henrik; Svahn Starrsjö, Kristina, & Lexino (databas), *Regeringsformen: Med kommentarer*, 2 uppl. (Stockholm: Karnov Group, 2018).

Jonsson Cornell, Anna, *Komparativ konstitutionell rätt*, 3 uppl. (Uppsala: Iustus förlag, 2020).

Nergelius, Joakim. *Komparativ statsrätt*, 8 uppl. (Lund: Juristförlaget, 2012).

Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare- ämne, material, metod och argumentation*, 3 uppl. (Stockholm: Norstedts Juridik, 2015).

Ulf Bernitz m.fl. *Finna rätt*, 12 uppl. (Stockholm: Norstedts Juridik, 2020).

Ulf Bernitz m.fl. *Finna rätt*, 16 uppl. (Stockholm: Norstedts Juridik, 2023).

Warnling-Nerep, Warnling; Lagerqvist Veloz Roca, Annika; Bernitz, Hedvig, & Sandström, Lena. *Statsrättens grunder*, 5 uppl. (Stockholm: Wolters Kluwer, 2015).

Åhman, Karin, *Normprövning: Domstols kontroll av svensk lags förenlighet med regeringsformen och europarätten 2000–2010*, 1 uppl. (Stockholm: Norstedts Juridik, 2011).

Azerbajdzjanska rättskällor

Författningar

The Constitution of the Republic of Azerbaijan Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, 1995, <https://president.az/az/pages/view/azerbaijan/constitution>, [hämtad 2024-01-04].

The Law № 561-IIQ on the Constitutional Court, 2003, <https://constcourt.gov.az/ru/legislation/30>, [hämtad 2024-01-07].

Litteratur

Abdullayev, Farkhad, *Azərbaycan Respublikasında Konstitusiyə İcraatının Nəzəri və praktiki problemləri*, Baku: Elm, 2009, s. 104–105

Ebzeev, Boris, Safarovitch ”*Конституция. Правовое государство. Конституционный суд.*”, red. Eriashvili Nodari, Moskva: Yuniti, 1997.

Herzig, Edmund, *The new Caucasus: Armenia, Azerbaijan and Georgia*, Royal Institute of International Affairs/Pinter, (London, 1999).

Rzhevskiy Vladimir, Chepurnova Natalya, *Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности*, М.: Юристъ, 1998, s. 146.

Swietochowski, Tadeusz, *Russia and Azerbaijan: a borderland in transition*, Columbia University Press, New York, 1995, s. 216-217.

Yatsenko V.N, "Судебный контроль нормативных актов" *Государство и право*, № 11 (2005), s. 22–29.

Artiklar

Shukyurov, Nasib, " *Рассмотрение дел о соответствии правовых актов и международных договоров конституции Азербайджанской республики*", *Law.ua*, № 3, 2009, s. 12–17, DOI 10.32782/LAW.UA.2020.3.2. Tillgänglig online: https://pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/2020/12/12-_SHyukyurov.pdf, [hämtad 2024-01-04].

Webbplats

Abdullayev, Farkhad, «Конституционному суду Азербайджанской республики - 13 лет. Основные цели Конституционного суда - обеспечение верховенства конституции, защита основных прав и свобод граждан» 2011-07-13, <https://www.constcourt.gov.az/ru/details/266>, [hämtad 2023-11-24].

Azərbaycan Dövlər İqtisad Universiteti, *Конституция АР и основы права*, u.å., <https://unec.edu.az/application/uploads/2015/07/Konstitutsiya-AR-i-Osnovy-prava.pdf>, [hämtad 2024-01-04].

Konstitutsiya məhkəməsi, *Правовая система Азербайджанской Республики (Общий обзор)*, u.å., <https://www.constcourt.gov.az/ru/legislation/22>, [hämtad 2024-01-04].

Sergei Markedonov, «Азербайджан: семилетка вместо пятилетки», 19.07.2016, <https://politcom.ru/21330.html>, [hämtad 2023-12-20].

Rättspraxis från Azerbajdzjans författningsdomstol

Konstitutsiya məhkəməsi, *О даче заключения по предложениям Милли Меджлиса Азербайджанской Республики о внесении изменений в Конституцию Азербайджанской Республики*, 2008, <https://constcourt.gov.az/en/decision/709>, [hämtad 2024-01-04].

Konstitutsiya məhkəməsi, *Относительно дачи заключения по проекту Акта референдума Азербайджанской Республики «О внесении изменений в Конституцию Азербайджанской Республики»*, 2016, <https://constcourt.gov.az/ru/decision/901>, [hämtad 2024-01-04].

Internationella dokument

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), *Opinion on the draft amendments to the constitution of the republic of Azerbaijan*, 2009, CDL-AD(2009)010, s. 5; 10, tillgänglig: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)049-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)049-e), [hämtad 2024-01-04].

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), *On the draft modifications to the constitution*, 2016, CDL-AD(2016)029, Tillgänglig: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)029-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)029-e), [hämtad 2024-01-04].

Förenta nationerna, *Common core document forming part of the reports of States parties, Azerbaijan*, 2021, HRI/CORE/AZE/2021, Del C, tillgänglig: <https://tbinternet.ohchr.org>, [hämtad 2024-01-04].

USAID, *ANALYTICAL PAPER ON CORRUPTION IN THE JUDICIAL SECTOR AZERBAIJAN ANTI-CORRUPTION STRATEGY STUDY*, 2005, tillgänglig: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadb873.pdf, [hämtad 2024-01-04].

XVIth Congress of the Conference of European Constitutional Courts, *National Report Republic of Azerbaijan*, u.å., <https://www.confconstco.org/reports/rep-xvi/LB-Azerbaijan-EN.pdf>, [hämtad 2024-01-04].