

GUSTAF PETRÉN:

Regeringen och rätten

Några synpunkter på lagstiftningsarbetet under fyra borgerliga regeringsår 1976–80 har regeringsrådet Gustaf Petréén satt som underrubrik till denna artikel. Han ger en översikt över tillkomna lagar och konstaterar att man inte kan upptäcka någon medveten strävan i regeringsarbetet att ge lagstiftningen en annan profil än under den socialdemokratiska epoken. Ett undantag utgör dock grundlagen, där framstegen är uppenbara. Här har tillkommit en omfattande utbyggnad av rättighetsreglerna i regeringsformen.

Tidskriftens redaktion har bett mig om en utvärdering av regeringspolitiken under de fyra år som gått sedan september 1976 såvitt gäller den lagstiftande verksamheten. Med viss tvekan har jag åtagit mig att lämna några personliga synpunkter på ämnet. Den korta tid som givits mig har icke tillåtit några mer ingående studier, utan underlaget har fått sökas i allmänna minnesbilder. Det blir således närmast den intresserade iakttagarens spontana reaktioner som återges. Viss hjälp har jag dock haft av de inblickar i maskineriet som två års arbete i lagrådet glimtvis givit mig.

Det var med stora förväntningar den del av svenska folket, som i en mannaålder varit hänvisad till att stå i opposition till den sittande regeringen, mötte regeringsskiftet efter 1976 års val. Det är lika klart att dessa förväntningar på många punkter svikits, eller i vart fall att många av dessa människor känner sig besvikna. Den främsta grunden härför är att det är så lätt att missbedöma en regerings verkliga handlingsmöjligheter, inte minst när det gäller lagstiftningsarbetet.

Lagstiftning är nämligen ett ganska omständligt arbete. Det tar lång tid från en idéns födelse till dennas förverkligande i en gällande lag. Det är vidare ofta ett tekniskt ganska besvärligt arbete som kräver medverkan av experter. Riksdagen som den formella lagstiftaren blir i allra högsta grad beroende av dessa i sak, ett beroende på gott och ont. Dessa allmänna förutsättningar måste vägas in innan vi går över till en mera detaljbetonad granskning av de fyra årens arbetsresultat.

Ytterligare något om tjänstemännens roll kan vara på sin plats. Någon rättsociologisk undersökning av vilken betydelse tjänsteman-

nainverkan har på lagstiftningsprodukternas slutliga utformning har, såvitt jag vet, aldrig gjorts. En helt rättvisande sådan analys är nog också omöjlig att genomföra. Min begränsade erfarenhet är dock den, att detta inflytande är mycket större än även eljest mycket välorienterade personer föreställer sig.

Redan arbetsmängden i ett modernt statsdepartement leder till att allt detaljarbete måste läggas på tjänstemän och att det ansvariga statsrådet endast kan betungas med viktigare spörsmål. Urvalet av vad denne verkligen tar befattning med blir lätt nog tämligen slumpartat. Det bestäms självfallet också av statsrådets intresseinriktning. Sålunda kan förmodas att i ett ordinärt fackdepartement statsrådet inte nämnvärt lägger sig i allt sådant som närmast uppfattas som lagteknik, ett i och för sig ganska vidsträckt område.

Nå, säger någon, det spelar väl inte så stor roll. Tjänstemännen har ju bara att följa de anvisningar de får av regeringen och av sitt statsråd. Men det är inte så enkelt. Den handläggande kanslihuspersonalen hade under den 44-åriga socialdemokratiska perioden efterhand fått en viss intrimning, tillägnat sig ett visst sätt att se frågorna på. Till stor del var det en allmän handlingsberedskap utan direkt partipolitisk färg. Alla de många handläggare, som arbetade inom kanslihusets murar, lade gemensamma värderingar till grund för sina bedömningar av uppkommande spörsmål.

Att ändra kursinriktningen på ett så massivt block som kanslihus-tjänstemännen utgjorde är icke gjort med ett enkelt handgrepp. En sådan process tar avsevärd tid och kräver mycket medvetna insatser från deras sida som vill åstadkomma en förskjutning åt något håll. Om

något mera kan det inte bli fråga. Ett exempel visar vad jag menar.

Ändring i delgivningslagen

Regeringen lade i september 1978 fram förslag till ändringar i delgivningslagen, ett till synes opolitiskt och för de flesta likgiltigt lagförslag. Förslaget gick tillbaka på utredningar som en kanslihus-tjänsteman utfört som enmansuppdrag. Dessa hade undergått en tekniskt betonat remissbehandling. Förslaget hade därpå utarbetats i justitiedepartementet och gick via lagrådet till riksdagen. Jag kan inte tänka mig att någon i regeringskretsen ägnat förslaget uppmärksamhet. Det skulle bli råda bot på vissa besvärligheter att få stämmingsmännen att räkna till för delgivning av brottmålsstämningar. Dessa personer arbetade fritt och prioriterade i sitt arbete ofta uppdrag att delge telex uppsägningar av hyresgäster, som inte betalade hyran, framför domstolarnas brottmålsstämningar.

Den naturliga lösningen var helt självfallet att förordna fler stämmingsmän — de får betalt av uppdragsgivaren per uppdrag — så att det alltid fanns tillräckligt många tillgängliga. Men i stället tar kanslihus-tjänstemännens inneboende regleringslust överhanden. Man inför ett system där en redan förut överlastad polismyndighet ålägges att ta befälet över stämmingsmännen, ordna in dem i ledet och ransonera deras tjänster efter myndighetens gottfinnande. Stämmingsmännen förbjuds i realiteten att utföra delgivningar på fritiden.

Jag är ganska säker att om saken förelagts den samlade regeringen och denna upplysts om vad det verkligen gällde, nämligen att sociali-

sera en liten grupp hittills fritt arbetande personer i offentlighetens utmarker, hade regeringen sagt blankt nej. Nu fick den sannolikt aldrig tillfälle att begrunda denna triviala fråga. Regering och riksdag godkände utan att blinka detta påfund, som jag föreställer mig var ett barn av den ovan beskrivna kanslihusandan. Det skedde samtidigt som statsråden frenetiskt letade efter förslag till sin stora proposition om avbyråkratisering!

Statsrådets roll

En väsentlig faktor i sammanhanget är med vilken kraft statsrådet driver sina egna politiska värderingar i departementsarbetet och hur långt han låter tjänstemännen hållas. Lagstiftning förekommer i och för sig i alla departement. Särskild betydelse får dock den attityd justitieministern intar såsom den ansvarige för stora och centrala lagstiftningsområden.

Under den period som här behandlas har justitiedepartementet haft två chefer, under den första mandatperioden Sven Romanus och efter 1979 års val Håkan Winberg. Båda är ju domare till professionen men därmed upphör i stort sett likheterna. Sven Romanus var tidigare ordförande i Högsta domstolen. Han hade stor allmän pondus och var allmänt uppskattad som en klok jurist utan bestämd partifärg. Han var en äldre herre, över de 70, försiktig men icke utan temperament. Han kom att spela en ännu icke fullt klarlagd roll som rådgivare i juridiska spörsmål inom den första regeringen Fälldin. Såvitt man kan skönja utifrån, hade han inte några särskilda rättspolitiska ambitioner utöver att sköta sitt departement ämbetsmässigt väl. Utan att veta något vågar jag gissa

att departementet i stora drag fortsatte i de spår som upptrampats under tidigare regeringar. Med Håkan Winberg kom en aktiv partipolitiker på departementschefsposten, en person som både vet vad han vill i rättspolitiska sammanhang och visat kraft att driva genom sin åskådning i det löpande departementsarbetet. Småningom måste denna förändring börja märkas. Fullt genomslag får den kanske dock inte förrän mandatperioden 1979–82 går mot sitt slut.

Jag har så pass utförligt uppehållit mig vid dessa allmänna förutsättningar, därför att jag tror att de är viktiga för en samlad bedömning av vad som skett på lagstiftningens område under de fyra år som nu är aktuella. Det kan vara tid att betrakta några rättsområden och kommentera några allmänna tendenser som präglar lagstiftningsverksamheten.

Förbättringar i grundlagen

Vad först gäller grundlagarna är framstegen uppenbara. Det är viktigt att vi under dessa fyra år fått en omfattande utbyggnad av rättighetsreglerna i regeringsformen. Läger man samman ändringarna 1976 och 1979, finner man att en stor del av det som de borgerliga partierna tidigare kämpat för och som socialdemokraterna länge med stor kraft motsatt sig nu blivit gällande grundlag. Rättighetsbestämmelserna har utvidgats och preciserats, även om tråkiga luckor finns kvar. Folkomröstning rörande grundlagsändring har införts. Lagrådet har givits ett överraskande långtgående mandat att från rättspolitisk synpunkt granska regeringens dit hänvisade lagförslag, däribland också förslag till skattelagar. Lagprövningsrät-

ten, länge omstridd, har inskrivits i regeringsformen, låt vara i en form som närmast innebär en inskränkning i förhållande till vad som gällde före grundlagsfästandet. De vinster, som sålunda gjorts under fyraårsperioden kan till viss del tillskrivas Gunnar Heckschers skickliga ordförandeskap i den av trepartiregeringen tillsatta rättighetsskyddsutredningen där de kompromisser träffades som nu är grundlag. Grundlagsändringarna 1976 var frukten av arbetet i den av Hjalmar Mehr likaledes mycket skickligt ledda fri- och rättighetsutredningen som hade sitt mandat från regeringen Palme.

Från grundlagsområdet är också att nämna att regeringen lyckats föra i hamn frågan om införande av kvinnlig tronföljd. Många har dock därvidlag ansett det vara en skönhetsfläck att grundlagsstiftarna retroaktivt berövade kronprins Carl Filip hans tronföljarskap. Händelsen kommer dock sannolikt snart att vara glömd.

Ingen minskad byråkrati

När det gäller lagstiftningen i övrigt kan här endast redovisas några tämligen slumpvis gjorda iakttagelser. Kvantitativt har det knappast varit någon avmattning i produktionen av nya författningar. Svensk författningssamling upptar för 1977 och 1979 cirka 1 200 nummer. Mellanåret 1978 var man nere i litet mer än 1 000. Hur är det med kvaliteten?

Varje regering med självaktning måste bekämpa byråkratin. Folkpartiregeringen samlade 1979 tolv ihop ett antal förslag som skulle innebära avveckling eller åtminstone minskning av krångel på ett antal vitt skilda områden. Man frestas till omdömet att det var fråga

om droppar i havet. Så gott som alla de lagförslag, i vilkas granskning jag vid denna tid deltog i lagrådet, innebar införande av nytt krångel, nya restriktioner, nya möjligheter för myndigheter att kontrollera medborgarna på olika sätt. Även den mest lidelsefulla kämpan mot byråkrati har nämligen nästan alltid något som han vill skydda genom nya förbud och regleringar. Nära nog varje utredning lägger fram förslag om ökad kontroll, mer myndighetsverksamhet. Även om inte alla förslag blir verklighet, sker dock en oavslutlig påfyllnad av nya regleringar. De fyra åren av borgerligt regerande har inte inneburit någon avmattning i byråkratisering. Alla departement har medverkat till den fortsatta växten, även ekonomidepartementet under Gösta Bohman, tex genom ny lagstiftning om finansieringsföretagen. Ingen kan väl dock säga så mycket om att den snabbt växande kreditkortsmarknaden lagts under bankinspektionens tillsyn.

Jordbruksdepartementet synes mig ha varit ett av de departement som haft störst tilltro till nyttan av alltmer ingripande regleringar. Sålunda har under den nu behandlade eran bl a införts priskontroll på jordbruksmark, med det resultat som var att vänta om än inte åsyftats, nämligen att utbudet av jordbruksmark ytterligare minskat, ävensom tvång att återuppta odling av jord, som tidigare i enlighet med då gällande regler nedlagts som jordbruksmark.

Lagstiftning på skatteområdet

Skärpningen av skattekontrollen har fortsatt med hjälp av nya lagar i ungefär samma takt som tidigare. Kanske kan man säga att framfarten accelererat. I varje fall har tidigare hän-

syn till rättssäkerheten på skatteområdet nu fått vika inför det ökande antalet yttringar av medborgarnas skatteuppror. Det är lätt att begripa att regeringen med dess parlamentariska underlag måste visa handlingskraft, då en allt större del av landets ekonomi går under jorden: det tidigare vita grånar eller blir helt svart.

Vi har fått betalningssäkringslagen 1978. Den möjliggör för det allmänna att få säkerhet för något diffust som benämnes statens skattefordringar. Begreppet avser inte bara vid taxering fastställd skatt utan varje krav på skatt som runnit upp i någon skatteintendents huvud, även om det ej materialiserats i något yrkande. För sådana krav kan staten numera taga i anspråk enskilds egendom utan att säga ett ord till honom i förväg. Gjordes det, skulle han ju kunna undanskaffa sina tillhörigheter. Det är inte svårt att förstå bakgrunden till lagen, men i praktiken har jag mött från den enskildes synpunkt stötande fall.

Nästa bidrag är lagen mot skatteflykt av år 1980. Den är utformad på ett sätt som enligt min mening icke går att försvara i en rättsstat. Dess huvudregel är nämligen att en rättshandling, som är ingången i överensstämmelse med gällande rätt och som myndigheterna har att godta och bidra till att genomföra, inte skall beaktas vid taxering till de vanligaste skatterna under vissa i lagen angivna omständigheter. Har A sålt en sak till B, skall visserligen köpet anses giltigt och A kan få utmätning hos B för sin fordran på köpeskilling, men vid taxering får myndigheterna låtsas som om A alltså är ägare av saken och fortsätta härmed i all evinnerlighet, trots att B har saken eller kanske sålt den vidare till tredje man. Vi får genom denna märkliga lag dubbla rättsordningar, en som

gäller vid taxering och en annan som gäller i samhället i övrigt.

Annan lagstiftning

På det civilrättsliga området kan noteras att lagstiftaren under senare delen av 1970-talet fortsatt den tidigare regeringspolitiken att dela upp den svenska civilrätten i två delar, en med regler som gäller då den ena parten i ett rättsförhållande är en sk konsument och en med regler för övriga fall. Vad konsumenten är för person har icke entydigt definierats. I allmänhet förstås därmed den vanlige medborgaren då han ingår en rättshandling för sin personliga livsföring. År 1979 antog riksdagen en helt ny lagstiftning om sk konsumentförsäkring, som till sin uppbyggnad helt avviker från den i övrigt alltjämt gällande försäkringsavtalslagen. Enligt min mening finns anledning att framgent söka hålla ihop den privaträttsliga lagstiftningen inom ett system och undvika en uppdelning. Nu har man i stället fortsatt i Carl Lidboms tankebanor.

Det sk jämställdhetsarbetet förtjänar också uppmärksammas. Det har avkastat en lag om jämställdhet i arbetslivet, vars märkliga civilrättsliga sidor föga uppmärksammas. Den tidigare huvudregeln att en arbetsgivare får för en uppgift anställa den person han själv bedömer bäst lämpad att utföra uppgiften har ersatts av en ordning liknande det gamla förfarandet vid tillsättning av professurer, tryggnade att den objektivt sett bäste får platsen, dock blott om det finns sökande av båda könen till platsen. Eljest består den äldre ordningen. Lagen är full av märkligheter, som enligt min mening skadar den goda sak den tillkommit för

att främja, nämligen lika villkor för män och kvinnor i arbetslivet. Lagen får ses som ett rökoffer, som riksdagen velat frambära på en modekults altare.

Inom arbetsrätten skönjer man inga större avvikelser från tidigare utvecklingslinjer. Lagstiftaren fortsätter att ge existerande organisationer monopolställningar, som rimmar dåligt med den grundlagsfästa föreningsfriheten. Regeringen tycks känna sig beroende av organisationerna och har gjort nya eftergifter. Genom hyresförhandlingslagen av 1978 har man dock sökt något luckra upp hyresgäströrelsens förhandlingsmonopol, hittills utan mera märkbara praktiska resultat.

Tillämpningen av den 1976 antagna medbestämmandelagen inom området för regeringsmaktens utövande förefaller knappast rimlig, men uppenbarligen har regeringen varit angelägen att icke utsätta sig för anmärkningar om att icke till punkt och pricka följa denna lagstiftning, även om man därvid råkar vilse. Regeringsformen proklamerar uttryckligen grundsatsen om människors lika värde, men tanken att alla på en arbetsplats, organiserade som oorganiserade, skall ha lika värde har vunnit lika liten anslutning hos de borgerliga regeringarna som den fick under deras föregångare.

Inom straffrätten kan kanske något av en åtstramning spåras. Det redan tidigare inledda återtagandet från den Schlyterska erans föreställningar om att den kriminelle skulle kunna vårdas in i ett laglydigt liv har fortsatt. Kriminaliseringsvapnet måste ju varje regering använda för att ge eftertryck åt sina normer och för att förmå medborgarna att åtlyda dem. Ibland har man dock kommit ganska nära missbruket, t ex när man i den sk sydafrikalag-

stiftningen införde den för tjuvnad och bedrägeri gällande straffskalan för gärningar bestående i att någon i ledningen av ett svenskt moderbolag icke hindrar ett dotterbolag i Sydafrika, som moderbolaget formellt ej äger styra, från att köpa något nytt inventarium eller göra någon annan investering.

Regeringen backade själv ur sitt förhastade förslag att införa fri samlagsverksamhet familjemedlemmar emellan.

Den nya sociallagen kan ses som typexempel på vissa förfallstendenser i senare års lagstiftning. Svammel och brist på precision ges fritt spelrum i stället för att motverkas.

Inom plan- och byggnadslagstiftningen har hela perioden det stora omlägningsarbetet fortgått. Om de nya tendenserna för ökad frihet kan slå helt igenom är ovisst. Under tiden har det blivit diverse småsaker. Friggebodarna blir nog de mest synliga resultaten ute i den svenska provinsen av regeringens liberaliseringssträvanden. En ökande miljökänslighet kan iakttagas hos lagstiftaren.

Diskutabel ter sig den retroaktiva lagen som ålägger fastighetsägare främst i tätorter att bygga om sina soprum. Det gällde här ett stort ingrepp vars ekonomiska konsekvenser lagstiftaren ej brydde sig om. Renhållningslagstiftningen har regeringen lyckats reformera och göra något mer mänsklig.

På det processuella området kan noteras att regeringen, delvis mot den socialdemokratiska oppositionen, har givit länsrätterna en självständig ställning som förvaltningsdomstolar. På sikt kan detta visa sig vara en viktig reform för att öka rättssäkerheten inom det stora och ständigt växande område där det allmännas och den enskildes intressen skär sig på ett rätts-

ligt plan. Grunden har också lagts till en integration av det svenska domstolsväsendet med denna reform; något att notera på kreditsidan för dessa års regeringar.

Vad här nämnts är blott ett axplock. Men jag tror urvalet är ganska representativt för periodens lagstiftning.

Ingen strävan till ny profil

Försöker man sig på ett mycket allmänt omdöme, kan man kanske våga påståendet att under den hittills förflutna delen av perioden 1976–1982, då riksdagen haft borgerlig majoritet, denna majoritet icke satt sin prägel på lagstiftningsarbetet. I stort har – det är mitt intryck – lagstiftningsapparaten fortsatt att verka i samma riktning som förut. Förklaringen är, som jag redan antytt, väsentligen den att regeringarna till stor del blott expedierat förslag av den socialdemokratiska regeringens utredningar. En utomstående har svårt att se någon medveten strävan i regeringsarbetet att ge lagstiftningen en annan profil än den hade under den tidigare epoken. Måhända kommer det att i slutet av den innevarande riksdagsperioden dyka upp lagstiftning som i högre grad än hittills bär den sittande regeringens speciella signum.

Man måste också beakta att större delen av

den lagstiftning som riksdagen antagit under decennierna närmast före regeringsskiftet 1976 tillkommit i endräkt. De tre borgerliga partierna har inte utmärkts av någon entydig strävan att ge lagstiftningen en annan inriktning än förut. Tendenserna att kringskära individens handlingsfrihet har kanske något försvagats, men inte mycket. Tilltron till myndigheternas klokhet är i stort sett obruten. Själv har jag fått det intrycket att det ej funnits någon politisk vilja av verklig kraft att åstadkomma något annat än att vandra vidare i de ingångna spåren.

Och till sist: vad gäller den verkligt stora rättsfrågan – den fortgående rättsupplösningen i Sverige – har regeringarna icke förmått göra någonting. Utförsåknigen har fortsatt. Den har flera orsaker. Bl a kan nämnas avskaffandet av samhällsauktoriteten i skolan, liksom i uppfostran, uppsjön av bestämmelser som ingen längre kan hålla reda på och slutligen ett ekonomiskt system, där det knappast går att förskaffa sig någon egentlig standardhöjning genom en ökad arbetsinsats. I stället blir det skatteflykt/skattefusk och bidragsskoj. Att vända den utvecklingen klarar icke en regering på några år. Därför kräves en förändrad grundsyn hos människorna. Den kommer nog, men när och hur?