

HÅKAN WINBERG:

Färre lagar – men bättre

Regeringen strävar i sitt lagstiftningsarbete efter att förstärka den enskildes ställning och förhindra krångel och onödig byråkrati betonar justitieminister Håkan Winberg i sin artikel. Återhållsamhet i lagstiftningen är av stor betydelse. Det höjer lagarnas kvalitet då lagförslagen hinner övervägas bättre. Brandkårsuttryckningar ger inga bra lagar. Domstolar och andra myndigheter måste få bättre möjligheter att orientera sig i gällande lag och följa den. De vanliga medborgarna måste också få en rimlig chans att hålla reda på vad som gäller. Då ökar allmänhetens förtroende för samhällssystemet. Men lagar kan också behöva utvärderas och omprövas. Därför har man i förarbetena till lagen om en allmän skatteflyktsklausul angett att den skall omprövas efter fem år.

Lagstiftningstakten är otvivelaktigt hög i det moderna svenska samhället. Många anser att den är alltför hög.

En blick i en årgång av Svensk Författningssamling (SFS) visar hur många lagar och förordningar som har kommit till eller ändrats under ett år. Följer man utvecklingen bakåt i tiden finner man att antalet författningar har ökat växentligt under den senaste femtioårsperioden. Även om antalet författningar i SFS inte i sig är det väsentliga och inte ensamt ger en rätt bild av lagstiftningens omfattning ger utvecklingen anledning till några synpunkter kring lagstiftningstakten.

Det finns då skäl att inledningsvis notera att den nya grundlagen och de i anslutning till denna meddelade reglerna om kungörande av författningar i någon mån har bidragit till en ökning av antalet författningar i SFS. Beträffande en del förhållanden som tidigare inte behövde regleras i SFS är numera författningsskrivande nödvändigt. Till bilden hör att åtskilliga författningar inte publiceras i SFS utan i de centrala verkens författningssamlingar.

Antalet författningar i SFS

År 1980	1 143
År 1975	1 430
År 1970	1 035
År 1960	745
År 1950	689
År 1940	1 068
År 1930	454

Dessa siffror visar att mängden nya författningar är stor. Intressant är att se att

antalet nära nog fördubblades under perioden 1960–1975 men att en viss minskning har skett senare år.

Finns det någon överordnad princip som automatiskt bestämmer normgivningens omfattning och vad lagstiftaren skall göra? Svaret är nej. Lagstiftningens omfattning är alltid ytterst en fråga om vilken inriktning regering och riksdag vill ge samhällsutvecklingen. Men även andra omständigheter spelar in. Förklaringen till ökningen av antalet författningar år 1940 ligger utan tvivel i att krigsförhållandena framtvungade statliga ingripanden på områden som dittills varit förbehållna de enskilda.

Siffrorna för krigsåren och från 1970-talet ger belägg för att lagstiftningstakten blir intensivare i ett samhälle där staten får en alltmer dominerande roll. Lagstiftningstakten blir högre hos den som vill vidga den offentliga sektorn än hos den som inte har sådana ambitioner.

Förstärkning av den enskildes ställning

En ledstjärna för den nuvarande regeringens arbete är att den enskildes ställning skall förstärkas. Krångel och onödig byråkrati skall förhindras. Denna målsättning påverkar lagarnas innehåll och mängd. I samma riktning verkar regeringens strävanden att i stället för att öka politikernas makt söka stärka de enskilda medborgarnas ställning och inflytande över sin egen situation. Denna inställning påverkar dock först på sikt antalet lagar. Avregle-

ringen måste ju också ske genom lag. Intill dess att så har kunnat ske på olika områden måste också gällande författningar ändras från tid till annan t ex på grund av de organisatoriska förändringar som fortlöpande sker. Varje sådan ändring avspeglar sig genom ett nytt nummer i SFS.

Man kan alltså inte bara jämföra siffror över antalet lagar. Man måste också studera deras innehåll. Det finns en central skillnad mellan dem som företräder den liberala rättsstatens idé och dem som ser lagstiftningen som ett instrument för den socialistiska samhällsomvandlingen.

Skillnaden gäller lagstiftningens allmänna inriktning. Våra grundläggande civil- och straffrättsliga lagar bygger på en avvägning mellan olika berörda intressen. Företräder man en liberal samhällssyn, slår man vakt om den grundsyn som präglar bl a dessa lagverk och som kan uttryckas så att regelsystemet i princip inte bör begränsa de enskilda människornas och de enskilda företagens rörelsefrihet. Det skall i stället ge mekanismer för att förebygga konflikter mellan olika parter eller för att lösa sådana i den mån de ändå uppstår.

Intresset av valfrihet för den enskilde måste dock vägas mot de skador och nackdelar som en fullständig frihet kan medföra för vissa människor eller i vissa situationer. Barn och ungdom hör t ex till de grupper av medborgare som lagstiftningen bör skydda på handlingsfrihetens bekostnad. Detta synsätt återspeglar värderingar som omfattas av så gott som alla i vårt land.

I andra fall kan avvägningen vara svå-

rare. Vi har i vårt land en omfattande näringsrättslig, arbetsrättslig och konsumenträttslig lagstiftning. Här har meningarna om lagstiftningens utformning ibland varit delade, och det kan vara svårt att få en entydig bild om var den allmänna opinionen står.

Viktig avvägning

Det faktum att lagstiftningen bör vara ett uttryck för en avvägning mellan olika intressen istället för ett ensidigt ställningstagande till förmån för ett förment samhällsintresse att tillgodose det allmänna är en grundläggande princip i en liberal rättsordning. Detta bör hållas i minnet när ny eller ändrad lagstiftning blir aktuell. I stor utsträckning sker som bekant detta genom framställningar från myndigheter eller organisationer. En myndighet kan lägga fram ett förslag som, betraktat från de synpunkter som myndigheten själv har att bevaka, kan synas väl motiverat. Men regering och riksdag måste som medborgarnas företrädare göra en mera övergripande avvägning mot andra intressen. Att verkställa denna avvägning är en av de viktigaste uppgifterna för lagstiftaren.

Det har blivit alltmer vanligt att det ställs krav på lagstiftning i en aktuell debatt kring ett specifikt eller nyupptäckt problem. Att under tryck av en stark opinion snabbt initiera ny lagstiftning kan synas som ett uttryck för handlingskraft. Det är självklart att missförhållanden snabbt bör rättas till. Ett exempel på det är den lagstiftning angående våldsfram-

ställningar i videogram som nyligen framlagts. Men kravet på skyndsamt får inte tillgodoses på ett sätt som inger tvivel om att lagen blir grundad på riktiga avvägningar och ändamålsenligt utformad. Det kan tvärtom vara ett tecken på styrka att motstå ett kraftigt tryck från en ofta tillfällig opinionsyttring. Ofta är det också så att problemet kan lösas redan genom en korrekt tillämpning av gällande lag.

Att göra ständiga brandkårsuttryckningar är knappast den rätta lagstiftningsmetoden. För att fullfölja bilden finns det anledning att komma ihåg att ett stort antal av brandlarmen faktiskt är falska.

Återhållsamhet i lagstiftningen

En återhållsam attityd från lagstiftarens sida är alltså motiverad inte bara för att begränsa antalet författningar utan också för att höja lagarnas kvalitet. Återhållsamhet i lagstiftningen, som princip, är motiverad också av andra skäl. Lagförslagen hinner övervägas bättre. Domstolar och andra myndigheter liksom organisationer och enskilda får bättre möjligheter att orientera sig i gällande lag och följa den.

Rättsvillfarelse, dvs okunnighet om vad som står i lagen, är i svensk rätt inte någon ursäkt om man bryter mot den. Detta är också ett skäl – och ett starkt sådant – att hålla igen lagstiftningsivern. En vanlig människa måste ha en rimlig chans att hålla reda på vad som gäller. Annars blir resultatet en allt vidare klyfta mellan individ och samhälle.

En noggrannare bearbetning av reform-

förslagen kan dämpa takten. Lagarna kan då bli bättre förankrade i de enskilda medborgarnas rättsmedvetande. Denna bearbetning görs också numera. Den dämpade takten kommer att märkas successivt. I årets budgetproposition har jag särskilt tagit upp denna fråga.

Lagrådsgranskningen är ett viktigt led i den noggrannare bearbetningen och därmed i strävandena att få god kvalitet på lagarna. Lagrådet, som består av domare från högsta domstolen och regeringsrätten, skall granska lagförslag inom stora delar av den lagstiftning som för den enskilde medborgaren är mest betydelsefull. En viktig nyhet är att också skattelagstiftningen faller under granskningsskyldigheten. Under senare delen av 1970-talet har lagrådsgranskningen använts i ökande omfattning.

Det är också väsentligt att lagar och författningar inte träder i kraft så snabbt att medborgarna inte får rimlig tid att sätta sig in i nya regler.

I det här avseendet har det skett en klar ändring till det bättre. Beträffande en tredjedel av de författningar inom justitiedepartementets område som kom ut första halvåret 1980 var exempelvis tiden mellan regeringens beslut och ikraftträdandet mer än sex månader. I cirka hälften av fallen var tiden mer än tre månader. I de fall där tiden var kortare än två månader var det i allt väsentligt författningar som riktade sig till myndigheter och inte till enskilda personer eller företag.

Det kan i detta sammanhang också nämnas att det numera är en målsättning

för regeringen att genom ett nära samarbete med myndigheterna säkerställa att tillämpningsanvisningar till ny lagstiftning kommer ut i god tid.

Utvärdera reformer och ompröva lagarna

Det är viktigt att man efter en tid utvärderar olika reformer och ser efter hur det praktiska utfallet har blivit. Det är också något som regeringen numera gör i starkt ökad utsträckning. Den omtalade lagstiftningen om en allmän skatteflyktsklausul är ett mera ovanligt exempel på detta. Där har man uttryckligen i lagens förarbeten angett att den skall omprövas efter en femårsperiod. Lagen är ett exempel på vad man i USA kallar "solnedgångslagstiftning" dvs lagar som upphör efter en viss tid om de inte förnyas. I de fall där man vid utvärderingen av en reform finner att något har gått snett eller att utrymme finns för rationaliseringar behövs ofta författningsändringar för att rätta till reformen.

Detta belyser vad jag inledningsvis sagt om att antalet författningar i SFS inte ger en rättvisande bild av lagstiftningens omfattning. Stöd för detta påstående utgör också det förhållandet att det rent lagtekniskt ofta är så att man inte kommer undan omfattande lagändringar, om man vill begränsa den offentliga sektorn — exempelvis genom att avskaffa eller banta en myndighet eller genom att ta bort en reglering som inskränker företagets handlingsfrihet. Detsamma gäller om man vill "stä-

da upp" i ett snårigt författningskomplex eller göra lagtexterna språkligt enklare, allt för att göra det lättare för den enskilde att sätta sig in i och förstå bestämmelserna.

En utgångspunkt i lagstiftningsarbetet bör slutligen vara att samhället inte alltid är bättre skickat än den enskilda individen att styra och ställa på olika områden. Med en motsatt utgångspunkt växer snart fram ett förmyndar- och regleringssamhälle där medborgarna formligen drunknar i lagbud och andra föreskrifter och klyftan mellan individ och samhälle blir allt vidare.

Återhållsamheten i lagstiftningsarbetet

får dock självfallet inte drivas därefter att lagarna blir föråldrade eller innehållsmässigt uttunnade. Då uppstår risk för ett prejudikatvälde, där den tysta eller otydliga lagen fylls ut av domstolarna i en utsträckning som rimmar illa med den grundlagsfästa principen att all offentlig makt utgår från folket, vars främsta företrädare är riksdagen. En lagstiftning som präglas av de verkliga behoven och som sker med sans och måtta värnar däremot om den enskildes rättssäkerhet och därmed även om allmänhetens förtroende för vårt samhällssystem.