

HÅKAN WINBERG:

Att stifta lag är svårt . . .

Det blir allt svårare för den enskilde att hålla reda på vad som verkligen gäller på olika områden. Vid årsskiftet hade vi 1288 lagar och förordningar. Dessutom sker det fortlöpande många ändringar i gällande författningar.

Hovrättspresidenten Håkan Winberg, som var justitieminister i den andra trepartiregeringen, granskar bl angiverilagen och generalklausulen. Om inte rättstryggheten skall äventyras måste lagförslag av sådan typ att det kan ifrågasättas om de överensstämmer med hittills gällande rättsprinciper få möjlighet att belysas både i den allmänpolitiska och i den juridiska debatten innan en färdig lagstiftningsprodukt föreligger.

I 1 kap 4 § regeringsformen stadgas att en av riksdagens huvuduppgifter är att stifta lag. Till skillnad från vad som gällde enligt 1809 års regeringsform är riksdagen ensam lagstiftande organ. Hinner nu riksdagen och dess ledamöter att jämte sina övriga uppgifter som folkets främsta företrädare på ett ändamålsenligt sätt behandla de lagförslag som föreläggs dem? Detta sker i allt väsentligt i form av propositioner från regeringen. Ja, i det stora hela får man nog säga att den granskning som sker av lagförslagen under riksdagsbehandlingen är både noggrann och omfattande.

Jag har från min tid som riksdagsman erfarenhet från arbetet inom två av utskotten, justitieutskottet och lagutskottet. Lagutskottet sysslar nästan uteslutande med lagstiftningsfrågor medan justitieutskottet dessutom handlägger anslagsfrågor som hör till justitiedepartementets huvudtitel.

Arbetet i ett utskott går i regel till så, att sedan en avlämnad proposition remitterats till det utskott inom vars ämnesområde den hör – och motionstiden i anledning av propositionen utgått – sker en föredragning inför utskottet av någon av dess särskilda föredragande. Propositionen och de i anledning av den eventuellt avlämnade motionerna brukar föredras samtidigt. Förutom rent avslagsyrkande kan en motion gå ut på mer eller mindre omfattande ändringar i den föreslagna lagtexten.

Min erfarenhet är att utskottsledamöterna väl sätter sig in i lagförslagen också när lagtexten är omfattande, komplicerad och kanske också svårförståelig. Till skillnad från många andra parlament har den svenska riksdagen få jurister bland

sina ledamöter. Det alldeles övervägande antalet ledamöter i utskotten, även i justitie- och lagutskotten, har därför en annan yrkesbakgrund än juristens. Många av dem som under en något så när lång tid tillhört dessa utskott tillägnar sig ett imponerande juridiskt kunnande.

Åtskilliga lagförslag är inte alls kontroversiella. De föranleder då inga motioner. Föredragningen i utskotten blir naturligtvis i sådana fall i regel mer översiktlig än när meningarna bryts och motioner väckts om ändringar i större eller mindre delar av det föreslagna lagkomplexet.

Men ibland kan "politiska" eller "juridiska" olyckshändelser inträffa. Den enskilde riksdagsmannen blir ofta i underläge i förhållande till regeringskansliet. Varje riksdagsgrupp har visserligen ett kansli för att bistå riksdagsmännen. Dessa kanslier är dock – även om en viss upprustning torde ha skett i förhållande till tidigare – obetydliga i förhållande till regeringens kansli. När jag 1979 gick över från riksdagsarbete till regeringsarbete upplevde jag under de första veckorna skillnaden som nästan bedövande då jag på en gång fick justitiedepartementets mycket omfattande utredningsresurser till förfogande.

Ingen riksdagsman kan läsa alla regeringsförslag som framläggs. Tyvärr gör mängden av de frågor som riksdagen skall pröva att möjligheten att lägga övergripande synpunkter på de särskilda frågorna blir allt mindre. Möjligheten till överblick av vad som verkligen gäller på olika områden försvåras. Allt fler har fullt att göra med att syssla med sin egen specialiserade – nästan alltid viktiga men ofta också snäva – sektor i samhäl-

let. Det är dock faktiskt så, att ju fler ögon som kan granska ett lagförslag, desto fler möjligheter finns att i tid upptäcka bristfälligheter i förslaget.

Angiverilagen

Den beryktade sk angiverilagen kan här nämnas som exempel. Den innebär långtgående skyldigheter för den enskilde deklareranden att i sin egen självdeklaration lämna uppgifter om ersättning som har utbetalats för uppdrag till hantverkare för arbete i fastighet eller bostadslägenhet. Om någon ersättning inte har utbetalats skall en försäkran lämnas i den egna självdeklarationen att så inte har skett.

Detta innebär en kontrollverksamhet från det allmänna gentemot den enskilde av en art och omfattning som bryter mot hittills gällande principer för relationer mellan den enskilde och statsmakten. Man får lätt George Orwells "1984" i tankarna. När lagen behandlades av riksdagen i november 1982 hade moderat samlingspartiet invändningar på vissa punkter och återkom i januari 1983 i en partimotion med yrkande om avslag på hela lagen. I övrigt reagerade ingen riksdagen.

I efterhand tycks alla inse att reglerna är olyckliga och går för långt i kontroll mot den enskilde. Regeringen har förordat viss uppmjukning av lagen. Bl.a. skulle enligt uppgift tvånget att uppges negativ försäkran tas bort men i övrigt uppgiftsskyldigheten i princip bestå sedan vissa andra justeringar skett.

Det här är tydligt en lagprodukt som inte tillräckligt har uppmärksamats vid riksdagsbehandlingen. Den har troligen

"kommit bort" i mängden av andra förslag.

Ett särskilt problem är också den koncentration av propositionsavlämnande som sker till vissa tider av riksdagsåret. Det försvårar i stor utsträckning riksdagens möjlighet till en grundlig granskning av regeringsförslag.

1288 lagar och förordningar

Nackdelarna med den omfattande lagstiftning som nu sker har diskuterats många gånger. Svensk Författningssamlings register för 1982 upptar 1288 lagar och förordningar. Det är mycket att hålla reda på både för domstolar, enskilda, myndigheter och organisationer. Ett annat problem är de ofta förekommande ändringarna i gällande författningar. Det innebär en risk för rättsförluster. Tidpunkten för författningars ikraftträdande är också en fråga som borde uppmärksammas mera. Det är nödvändigt att en viss tid får förflyta från det att en lag eller förordning har utfärdats och till dess att den träder i kraft. Blir den tiden alltför kort försvårar det för dem som är berörda att sätta sig in i dess innehåll.

En inom lagtillämpningens område vedertagen princip är att okunnighet om en rättsregel inte befriar från rättsligt ansvar. Om en person inte känner till en författningsbestämmelse och därigenom kommer att bryta mot den kan han inte åberopa sin okunnighet för att undgå konsekvenserna härav. Men det måste då också finnas rimliga möjligheter för den enskilde att ta del av de förutsättningar som gäller eller som skall komma att gälla.

Det råder knappast någon tvekan om

att i det moderna samhället med hög lagstiftningstakt, omfattande författningsreglering och mycket ofta förekommande ändringar i gällande rätt har den enskildes svårigheter att ha kunskap om vad som på olika områden verkligen gäller ökat i förhållande till tidigare. Företrädare för myndigheter, näringsliv och organisationer har vid olika tillfällen framhållit de stora problem de har att följa ändringarna inom lagstiftningen.

En åtgärd för att förbättra rättsinformationen skulle vara att inte låta en författning i normalfallet träda i kraft förrän t ex minst två månader hade förflutit från det att den varit publicerad i Svensk Författningssamling. En annan skulle vara att begränsa de tidpunkter under året då nya författningar träder i kraft. Som huvudregel – med möjlighet till undantag i brådskande fall – kunde införas att ikraftträdande skulle ske bara vid kvartalsskiftet dvs den 1 januari, den 1 april, den 1 juli och den 1 oktober. Det verkar dock som om tendensen är den motsatta, nämligen att ikraftträdandet sprids alltmer under årets månader. Då och då händer det också att en författning träder i kraft vid andra tider än månadsskiftet, t ex den 15 i en månad. Dessa tendenser är ur den här framförda synvinkeln olyckliga.

Lagrådets uppgift

Lagrådets granskning av lagförslag är en viktig del i arbetet att nå en hög kvalitet på lagarna. Lagrådet skall numera bl a granska hur lagförslagen förhåller sig till grundlagen och rättsordningen i övrigt liksom till rättssäkerhetens krav. Där emot skall lagrådet inte göra någon poli-

tisk bedömning av frågorna. Det är naturligt att detta någon gång kan medföra gränsdragningsproblem.

Även om det framför allt är de borgerliga partierna som velat skjuta fram lagrådets ställning i lagstiftningsprocessen för man nog säga att regeringarna oavsett politisk färg i stor utsträckning beaktar synpunkter från lagrådet. Det är naturligt eftersom dess granskning just gäller mindre ett förslags materiella än formella innehåll.

Lagrådets inverkan på ett lagförslag är ibland större än vad som framgår av dess protokoll och föredragande statsrådets bemötande av detta i den aktuella propositionen. Det förekommer att lagförslag granskas "underhand" och att man i vederbörande departement beaktar synpunkter från lagrådet innan en formell remiss dit har skett. Detta kan vara en fördel för regeringskansliet men bör inte drivas så långt att lagrådet kan komma att uppfattas som en del av detta.

Även om lagrådet inte skall granska det materiella innehållet i ett lagförslag kan dess ställningstagande ibland inte undgå att få politisk betydelse.

Generalklausulen

När den borgerliga trepartiregeringen trädde till i oktober 1979 hade den tidigare folkpartiregeringen remitterat det icke obekanta förslaget om en generalklausul mot skatteflykt till lagrådet. Centerpartisterna och folkpartisterna i den nya regeringen var positiva till en sådan generalklausul, moderaterna var negativa. I regeringsförklaringen enades man om att förelägga riksdagen förslaget till generalklausul om inte "lagrådets

granskning ger anledning till annat". Det har ju senare blivit viss debatt om vad lagrådets ledamöter egentligen menade i sitt sedermera angivna yttrande men inte ens vi som i regeringen var negativa till en generalklausul kunde finna att lagrådets granskning gav "anledning till annat".

I den frågan kan man säga att lagrådet på grund av regeringsförklaringens innehåll kom att få avsevärd politisk betydelse. Nu har också 1982/83 års riksmöte på förslag av den nya socialdemokratiska regeringen utvidgat skatteflyktsklausulens tillämpningsområde – utan någon erinran från lagrådet. Klausulen har nu blivit så lös i konturerna att to m finansministern tar fel på vilka rättshandlingar som skall omfattas av den och vilka som inte skall göra det.

Förslaget till avverkningskonto

En annan kontroversiell lagstiftningsfråga gäller regeringens avsikt att föreskriva generell skyldighet för enskilda skogsägare att göra inbetalning på särskilt avverkningskonto. Syftet är att tvinga fram ökad skogsavverkning. Här konstaterade lagrådet, att den metod för att garantera det uppställda kravet på avverkning, som använts i lagförslaget, helt avvek från den ordning som vanligen tillämpades i svensk lagstiftning av detta slag. Lagrådet fann förslaget otillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt och ansåg sig "med hänsyn till de invändningar av principiell och lagteknisk natur, som sålunda kan framställas, inte kunna tillråda lagstiftning enligt det föreliggande förslaget".

Regeringen fann också bäst att dra till-

baka förslaget i den delen även om det av jordbruksministerns uttalanden att döma därför inte verkar som om man skrinlagt tankarna på någon slags form av åtgärder mot enskilda skogsägare.

Det här visar lagrådets betydelse. Det kan – åtminstone ibland – hindra slapp och illa genomtänkt lagstiftning.

Rättstryggheten hotas

En alltför omfattande lagstiftningsverksamhet med inte sällan hastigt framlagda förslag om ändringar av gällande lag (typ brandkårsutryckningar) utgör ett starkt hot mot möjligheterna att få en effektiv granskning av lagförslagen. Det blir därmed också ett hot mot lagkvaliteten.

Lagförslag av sådan typ att det i varje

fall kan ifrågasättas om de överensstämmer med hittills gällande rättsprinciper (hit hör angiverilagen, skatteflyktsklausulen och tanken på avverkningskonton) måste få möjlighet att hinna belysas både i den allmänpolitiska och i den juridiska debatten innan en färdig lagstiftningsprodukt föreligger.

Om sedan en politisk majoritet ändå driver igenom sina förslag kan minoriteten inte göra mycket annat än att själv arbeta för att bli i majoritet och då kunna avskaffa eller förändra oacceptabel lagstiftning. Men oavsett politisk uppfattning borde det vara så, att rättsordningen och rättssäkerheten är viktigare än att tex ett antal tallar och granar något för länge får stå ofällda i den svenska skogen.