

Samverkan mellan rättsvetenskapen och lagstiftaren — problem och möjligheter

Av rättschefen FREDRIK WERSÄLL

Utgångspunkter

Lagstiftning är eller — som kanske någon skulle vilja uttrycka det — bör vara en kunskapsbaserad verksamhet. Ingenstans i vårt samhälle finns kunskap om rätten och rättens natur så samlad och koncentrerad som inom rättsvetenskapen. Det är således inte att förvåna att vi som arbetar med lagstiftning kastar lystna blickar mot denna rättsvetenskapliga kunskapsmassa. Hur skall den kunna nyttiggöras i lagstiftningsarbetet inom ramen för de roller som vi har?

Det är en självklarhet att nyttiggörande av rättsvetenskaplig forskning skiljer sig avsevärt från exempelvis forskningsrön inom naturvetenskapen. Inom den rättsvetenskapliga forskningen gives normalt inte några absoluta sanningar. Den är till sin natur mer abstrakt och resonerande. Det slår en att lagstiftningsarbetet i detta avseende förtor stora likheter med rättsvetenskapen.

Rättsvetenskapliga arbeten används i relativt stor utsträckning som underlag i beredningsarbetet inför ny lagstiftning. Eftersom lagstiftningsarbetet snarare är en intellektuell process än ett konstaterande av vissa givna förhållanden fordras dock för ett effektivt utnyttjande av rättsvetenskapliga kunskaper i detta arbete en samverkan och ett samspel också på det personliga planet.

En kritisk iakttagelse under den tid jag kan överblicka är att det förefaller som om intresset från lagstiftaren att engagera rättsvetenskapen är större än rättsvetenskapens intresse av att delta. Det är dock givet att inte alla håller med om detta. En viss omsvängning synes också vara på väg. Av särskilt intresse är det institutionaliserade samarbete som skett under senare år inom ramen för samverkansavtalet.

Samverkansavtalet

För Justitiedepartementets samarbete med det juridiska forskarsamhället inrättades i november 1998 en kontaktgrupp. I den samarbetsplan som har upprättats behandlas dels de juridiska forskarnas medverkan i lagstiftningsverksamheten och det internationella samarbetet, dels departementets medverkan vid arrangemang på universiteten och visst samarbete angående ny forskning. Förutom möjliga samsarbetsområden anges åtgärder och rutiner som är avsedda att säkra att ett fruktbart samarbete kommer till stånd.

I samarbetsplanen ingår en rad åtgärder. Departementet skall aktivt informera universiteten om de lagstiftningsprojekt som pågår eller planeras. Departementet skall vidare ordna möten med forskargrupper som ett led i beredningen av lagstiftningsprojekt. Tidiga samtal skall hållas i lagstiftningsprojekt mellan handläggare och berörda forskare. Fakulteterna skall aktivt informera departementet om pågående forskning och annan verksamhet av intresse för departementet. De skall också vara aktiva i övrigt för att få samarbete till stånd. På idéstadiet finns en gemensam studie om lagstiftningsteknik i den nya europeiska situationen.

Också i det internationella arbetet skall samarbetet öka. Departementet skall på ett tidigt stadium i framför allt olika EU-projekt inbjuda forskare att delta i arbetet, bl.a. för att åstadkomma ett mer kvalificerat grundarbete avseende svenska positioner. Representanter för vetenskapen skall också erbjudas att delta vid europeiska och andra internationella möten. Departementet skall också vidarebefordra inbjudningar till symposier utomlands.

I samarbetsavtalet ingår också att departementet i ökad utsträckning skall delta vid seminarier, disputationer, forskardagar och liknande. En viktig uppgift för kontaktgruppen är också att bestämma ämne för de aktuella rättssymposierna.

Genomförande av ett samarbetsavtal av detta slag är inte oproblemiskt. Om man vill undvika att skapa en byråkratisk apparat för genomdrivande och uppföljning måste processen i allt väsentligt vila på inblandade parter genuina vilja att utveckla samarbetet. Det är min bedömning att denna vilja finns. Svårigheterna ligger snarare i att komma ihåg att ge information, skicka inbjudningar osv., när alla vardagliga bestyr tar överhanden. Mitt intryck är dock att tålmodigt och enträget arbete på ömse håll bör kunna leda till förbättringar. På Justitiedepartementet har vi t.ex. animerat enhetscheferna att aktivt söka kontakt med forskarvärlden på sina respektive områden och bl.a. föreslå ämnen för forskningsprojekt och uppsatsämnen. Som nedan anges förekommer det redan i dag på vissa håll i departementet

I december 2000 tillsatte vidare departementet en arbetsgrupp om departementets forskningsfrågor. Gruppen leds av planeringschefen Carl-Gunnar Peterson. I uppdraget anges att forskningsfrågorna bör ha en given plats i departementets verksamhet. Syftet med uppdraget är att få till stånd en systematisk bevakning av forskningsfrågor, en ökad medvetenhet om forskningens betydelse och en stärkt ställning för de forskningsområden som närmast berör departementet. Avsikten med arbetet är att det bör leda fram till att en kunskapsbas skapas om departementens forskningsintressen och till att rutiner skapas för att bevaka dessa intressen såväl på kort som på lång sikt.

Arbetsgruppen lämnade hösten 2001 vissa förslag syftande till en mer systematisk bevakning av forskningen och en ökad medvetenhet om forskningens betydelse i departementet. Gruppen förslög bl.a.

ökad institutionell samverkan mellan Justitiedepartementet och Utbildningsdepartementet i forskningsfrågor och ett tydligare engagemang från Justitiedepartementets sida i arbetet med den forskningspolitiska proposition som skall lämnas till riksdagen 2003.

Hur sker samverkan i praktiken

Inom departementet har gjorts en undersökning av i vilken utsträckning forskare deltar i lagstiftningsarbetet på olika nivåer.

Sedan 1992 har det tillsatts ca 110 utredningar inom Justitiedepartementet. I ca 23 av dem har rättsvetenskapliga forskare funnits representerade, varav som (överslagsmässigt räknat)

Ordförande/särskild utredare	2 personer
Ledamot	1 person
Sakkunnig	7 personer
Experter	17 personer
Sekreterare	0

Forskare har alltså funnits med i knappt en fjärdedel av utredningarna. Domstolsjurister och departementstjänstemän är dock nästan alltid med. De områden där forskare anlitas i utredningarna tycks vara särskilt inom civilrätten och relativt ofta inom straffrätten.

De juridiska institutionerna utnyttjas nästan alltid som remissinstanser när det gäller betänkanden med lagförslag. I vart fall någon juridisk fakultetsnämnd ingår alltid bland remissinstanserna. Fakultetsnämnderna bjuds också in till remissmöten.

Det varierar i vilken utsträckning rättsvetenskapliga forskare anlitas i själva propositionsarbetet. Mest utvecklat är samarbetet med forskningsvärlden inom civilrättsblocket och då särskilt när det gäller enheten för familjerätt och allmän förmögenhetsrätt (L 2).

L 2 har flera forskare knutna till sig som konsulter, särskilt inom områden för internationell privaträtt, skadeståndsrätt, försäkringsrätt, insolvensrätt och familjerätt. Forskarnas uppgifter är bl.a. att assistera vid författningsskrivning, lämna synpunkter på förslag som upprättats inom enheten och att delta i internationella förhandlingar som berör olika lagstiftningsfrågor. Man säger från enheten att man skulle ha svårt att klara sig utan dessa konsulter. De tillför enheten betydande kompetens. Inom civilrätten gäller i stor utsträckning "allmänna rättsprinciper" som inte är lagfästa. Forskarnas medverkan är av stort värde när det gäller att tolka och tillämpa dessa principer. Även forskarna upplever det som positivt att kunna medverka i lagstiftningsarbetet.

Förutom dessa mer formella uppdrag har enheten dessutom förlöpande informella kontakter med forskarvärlden i lagstiftningsarbetet. L 2 anordnar ibland seminarier i samarbete med fakulteterna och som riktar sig till bl.a. akademiker och advokater. Seminarierna utgör en del av lagstiftningsarbetet. Samarbetet med forskare inom familje-

rätten har exempelvis gjort det möjligt att få frågor utredda som är för stora för att de skall kunna hanteras inom departementet eller inom det vanliga kommittéväsendet. Resurs- och tidsmässiga orsaker gör att departementet i dag endast i begränsad omfattning kan genomföra annat än mycket ytliga studier av regelsystemen i andra länder.

Även i det nordiska samarbetet förekommer kontakter med rättsvetenskapliga forskare. På de områden som nu är aktuella kan man — genom den kunskap och den nordiska förankring de anlitade forskarna har — sätta den nordiska rättslikheten i centrum på ett sätt som inte varit möjligt om de olika länderna genomfört egna studier.

Inom familjerätten har man sedan ett antal år tillbaka för vana att förse de juridiska fakulteterna med förslag på uppsatsämnen. Syftet är att ge studenterna information om aktuella frågor som departementet är intresserat av att få belysta. Studenterna tycker ofta att det är roligt att kunna ägna sig åt att skriva en uppsats som kan komma till praktisk användning. Departementet får på så sätt också hjälp med att utreda vissa frågor och få en bild av hur t.ex. en viss reform har slagit. Det svenska justitiedepartementet beviljades under 1997 projektmedel för att anordna ett seminarium om nordiskt lagstiftningssamarbete inom familjerätten. Vid seminariet deltog företrädare för berörda departement i de nordiska länderna, liksom företrädare för rättsvetenskap och praktiskt verksamma jurister. Efter seminariet har ett antal professorer i Norden (professor Anders Agell i Sverige, professor Linda Nielsen och professor Peter Lödrup) fått i uppdrag att ta fram en rapport där man redovisar de viktigaste olikheterna mellan ländernas rättsordningar. Rapporten skall klargöra vilka olikheter som kan vålla praktiska problem och skapa en bild av vilka frågor som kan lämpa sig för nordiskt lagstiftningssamarbete på kort, medellång och lång sikt.

Departementet har vidare fått medel från Nordiska ministerrådet för att genomföra en studie där de familjerättsliga systemen i Australien, Kanada och Storbritannien beskrivs. Vidare skall analyseras om det finns skäl att överföra delar av systemen till de nordiska länderna. Studien genomförs av landsdommer, jur.dr Svend Danielsen i Danmark.

Även enheten för immaterialrätt och transporträtt (L 3) har relativt omfattande kontakter med forskare i lagstiftnings- och förhandlingsarbetet.

Också inom straffrättsområdet finns ett utvecklat kontaktnät med forskningsvärlden. Forskare har tidvis varit fast knutna till enheten och deltagit i det sedvanliga lagstiftningsarbetet. Enheten har vidare traditionellt goda förbindelser med särskilt fakulteten i Uppsala men också i viss utsträckning med Lund och Stockholm. Enheten har påbörjat en ordning med regelbundna träffar med doktorander.

Syftet med enhetens kontakter anges vara att inhämta faktauppgifter som behövs för enhetens arbete och få del av forskningsresultat som berör enhetens verksamhetsområden. Vidare kan forskningsvärlden lämna viktiga bidrag inte bara genom att departementet får ytterligare kunskaper utan också att lagstiftningsarbetet berikas genom forskarnas metod att analysera och strukturera ett problem. Det finns dock begränsade möjligheter att kunna följa vad som händer inom forskningen på straffrättsområdet. Forskningen har ofta ett helt annat tidsperspektiv än inom Regeringskansliet eftersom lagstiftningsarbetet är betydligt mer tidspressat än vad forskningsprojekten är.

Även enheten för processrätt och domstolsfrågor (DOM) inhämtar regelbundet forskningsresultat och faktauppgifter som behövs för enhetens arbete från forskarvärlden. Representanter för enheten har regelbundna kontakter med forskare. En av landets främsta processrättsexperter, professor Peter Fitger, är sedan många år knuten till enheten.

Enheterna anger sammanfattningsvis:

* Det är värdefullt att kunna ta tillvara de rättsvetenskapliga forskningen i lagstiftningsarbetet.

* Rättsvetenskapliga forskare utnyttjas på flera sätt i lagstiftningsarbetet:

- i utredningarna,
- vid remissbehandling av betänkanden,
- under propositionsarbetet, som konsulter eller projektanställda.

* I viss utsträckning kan departementet förse forskningsvärlden med uppslag till forskningsprojekt.

* Det är önskvärt att kontakterna och utbytet med den rättsvetenskapliga forskningen ökar.

Kan samverkan ske i ökad utsträckning?

Det finns ett starkt engagemang för samarbete mellan departementet och forskarvärlden. Det visar inte minst det nyligen ingångna samarbetsavtalet och det ovan redovisade samarbetet på enhetsnivå. Det kan dock konstateras att antalet forskare som aktivt samarbetar med departementet i lagstiftningsärenden, förhandlingsarbete eller andra projekt är relativt begränsat. Det rör sig om ett relativt litet antal personer som ofta haft väl utarbetade personliga relationer till ansvariga på departementet och där samarbetet pågått under lång tid. Sådana exempel är professorerna Anders Agell och Nils Jareborg.

Det är påfallande att relativt få initiativ tas av yngre forskare att delta i departementets verksamhet. Orsakerna kan naturligtvis vara många. Det kanske är så att flertalet helt enkelt saknar intresse för detta. Man har fullt upp med sin forskning och undervisning. Tiden

räcker inte till och/eller man saknar behov av att knyta kontakter i departementet. Det kan också vara så att flertalet yngre forskare inte känner sig ha något naturligt sätt att närma sig departementet — kanalerna saknas.

Ett argument mot samarbete som ibland framförs är att forskare härigenom kan tappa sin självständighet. En av den rättsvetenskapliga forskningens främsta uppgifter är att kritiskt granska och analysera gällande rätt. Om man sätter sig i knät på lagstiftaren går den självständighet och integritet som denna roll kräver förlorad. Jag antar att denna uppfattning inte är så ovanlig bland yngre forskare. I början av sin karriär har man ju också anledning att mer tänka på integritetsaspekten än när man är äldre och väl etablerad. Jag tror ingen skulle komma på tanken att påstå att de nämnda professorerna Agell och Jareborg sålt sin själ till lagstiftaren.

Man måste naturligtvis ha respekt för integritetsaspekten. Erfarenheten från de fall där departementet haft yngre forskare knutna till sig för lagstiftningsarbete är dock entydigt positiv. Det har, såvitt jag kunnat bedöma, inte varit några svårigheter för dessa att ikläda sig olika roller — fristående forskare kontra tjänsteman med lagstiftningsuppgifter. De perspektiv som dessa forskare tagit med sig in i departementet har varit påtagligt berikande för arbetet. Jag är också övertygad om att deras forskning främjats genom den insyn och det deltagande i lagstiftningsprocessen som arbetet på departementet innebär. Erfarenheten är också att de inte ett ögonblick dragit sig för att ifrågasätta och kritisera de produkter som kommer från Regeringskansliet efter det att de gått tillbaks till sina institutioner. Jag skulle nog våga hävda att det är ett styrkebesked att kunna visa att man har den integritet och självständighet som fordras för att ikläda sig olika roller vid olika tillfällen, utan att rollerna blandas samman. Det bör vidare enligt min uppfattning kunna bedömas som en merit vid tillsättningen av exempelvis professorstjänster att man breddat sitt perspektiv genom deltagande i lagstiftningsarbete.

Rent allmänt bör ett utvidgat deltagande från forskare i rättslivet utanför institutionerna välkomnas. Rättsvetenskapliga forskare borde också enligt min uppfattning i större utsträckning än idag delta i den rättspolitiska debatten.

Om jag får avsluta med att tillåta mig en kritisk synpunkt vill jag hävda att många i den rättsvetenskapliga forskarvärlden är relativt dåliga på att marknadsföra sina kunskaper utanför en rätt snäv krets forskare. Inte minst med tanke på det jag skrivit ovan om den stora likheten mellan lagstiftning och forskning borde betydligt mer av vad som produceras kunna komma till nytta i lagstiftningen och i det praktiska rättslivet i övrigt. Att imponera på andra forskare kan ju vara värdefullt, men kan inte rimligen vara det yttersta syftet med forskningen. Som anfördes av flera på rättssymposiet på Häringe måste det ju rimligen vara ett gemensamt intresse att rättsvetenskapen är ”nyt-

tig”, i den meningen att den kommer till nytta för andra än forskaren själv.