

Notiser

Bör vi stifta lag på ett nytt sätt? Referat av ett symposium om lagstiftningsprocessen i ett politiskt landskap med Tidöavtal och Januariavtal

Med anledning av sitt 35-årsjubileum anordnade Föreningen för lagstiftningslära den 25 april 2025 ett symposium i Svea hovrätts lokaler, under rubriken: "Bör vi stifta lag på ett nytt sätt? En diskussion om lagstiftningsprocessen i ett politiskt landskap med Tidöavtal och Januariavtal". I panelen deltog justitieminister Gunnar Strömmer, Advokatsamfundets generalsekreterare Mia Edwall Insulander, professor i statsvetenskap Shirin Ahlbäck Öberg och hovrättspresident Mari Heidenborg. Diskussionen modererades av justitiekansler Thomas Bull. Arrangemanget riktade sig till föreningens medlemmar, varav ca 70 deltog som åhörare i en fullsatt sal.

Thomas Bull inledde med att presentera deltagarna som företrädare för olika perspektiv på lagstiftningsprocessen: lagstiftaren, domstolen, akademien och advokat kåren.

Därefter höll Gunnar Strömmer ett inledningsanförande. Strömmer betonade att statens förmåga att skydda sina medborgare mot våld är en grundpelare i ett demokratiskt samhälle. Han menade att ökningen av allvarlig brottslighet, säkerhetsläget och den snabba informationsutvecklingen har skapat ett tryck på reformer. Sedan pandemin finns dessutom erfarenhet inom politiken av att reformarbetet kan påskyndas. Till exempel hördes höga röster om att tempot i lagstiftningen från pandemin behövdes vid hanteringen av den våldsvåg som skakade Sverige i januari 2025. Det politiska landskapet existerar inte i ett vakuum, utan det måste förstås mot denna fond. Enligt Strömmer har det politiska landskapet förändrats: tilliten mellan partier har i viss mån ersatts av formella överenskommelser som Tidöavtalet och Januariavtalet. Detta leder till ökad detaljstyrning och nya förväntningar på det underlag som en utredning ska ta fram. Samtidigt, framhöll han, är det viktigt att utredningar presenterar ett brett underlag, särskilt som de politiska förutsättningarna kan förändras efter att en utredning har överlämnats. Den höga efterfrågan på politisk reform innebär inte att regeringen famlar i luften, utan de reformer som regeringen infört har utgått från vad myndigheterna framfört att de behöver, eller baserats på jämförelser med andra länder. Vidare lyfte Strömmer att även om utredningstiderna ibland kortas, sker majoriteten av utredningar fortfarande enligt ordinarie mönster. Genom fler sekreterare och utredare som inte har parallella uppdrag kan även korta utredningar hålla hög kvalitet. Därtill menade Strömmer att det finns möjligheter till tidsvinster genom att komma överens med riksdagen om förkortad tid för riksdagsbehandling. Strömmer menade att de snabba reformerna kompenseras på olika sätt, bland annat genom att viss lagstiftning som införs är tidsbegränsad, ska utvärderas eller att den förenas med dokumentationskrav. På detta sätt skaffar sig regeringen empiri. Strömmer framhöll dessutom att det, trots allt, även finns plats för stora reformer som får ta tid och pekade på flera förslag som regeringen arbetar med att ta vidare. Strömmer avslutade

med att uttrycka stolthet över att det svenska utredningsväsendet levererar fantastiskt resultat.

Efter det lämnades ordet till Mia Edwall Insulander. Edwall Insulander inledde med att problematisera användningen av begreppet samhällsutveckling, som ofta används synonymt med brottsutveckling men som borde rymma mer. Här lyfte hon familjerätten som ett område som påverkats av samhällsutvecklingen på ett sätt som kan skapa behov av en förändrad lagstiftning. Edwall Insulander framhöll att en brottsutveckling som sker i svindlande fart är inte synonymt med ett behov av en mer repressiv lagstiftning. Hon betonade vikten av att nya lagar är rättssäkra, proportionerliga och motiverade av faktiska behov. Edwall Insulander gjorde sedan tre reflektioner. Först påpekade hon att det nya politiska landskapet gör att lagstiftningsprocessen går fortare idag än för tio år sedan. Hon ansåg att det finns en problematisk trend med kortare remisstider men också att tiden för att omhänderta remissynpunkter inte får bli illusorisk. Som en andra punkt lyfte Edwall Insulander fram Lagrådets roll och att lagrådsgranskningen inte endast får bli en formalitet. Enligt henne tar nuvarande, liksom den förra regeringen, allt mindre hänsyn till Lagrådets synpunkter. Detta, betonade hon, kan få konsekvenser som att lagstiftningen inte blir rättssäker eller proportionerlig. Slutligen lyfte Edwall Insulander att utredningsdirektiv i allt högre utsträckning är styrda, vilket riskerar att urholka utredningarnas oberoende och deras möjlighet att utforska olika alternativ. Hon ansåg att det är ett observandum att politikerna föregriper de frågor som ska utredas och att det kan få negativa konsekvenser om lagstiftningen förändras utan att det utreds om det finns ett faktiskt behov av förändring.

Näst på tur var Shirin Ahlbäck Öberg. Hon belyste de administrativa bördor som ny lagstiftning kan föra med sig för myndigheter. Detaljstyrning, omfattande dokumentationskrav och nya uppgifter — ofta grundade i förarbeten och föreskrifter snarare än lagtext — försvarar myndigheternas möjligheter att utföra sina uppdrag. Hon exemplifierade med bl.a. krav på systematiskt arbetsmiljöarbete, dataskyddsarbete, internrevision, officiell statistik och arkivvård. Sedda för sig är uppgifterna rimliga men sammantaget blir bördan oproportionerlig, och riskerar att tränga ut huvuduppgiften. Samtidigt utgår lagstiftaren från att de administrativa uppgifterna redan är en del av myndigheternas verksamhet. Därmed bedöms det inte finnas behov av att tillföra resurser. Ahlbäck Öberg efterlyste ett politiskt helikopterperspektiv för att se helheten i styrningen och föreslog att konsekvensanalyser för myndighetsstyrning bör ges större tyngd i lagstiftningsarbetet.

Mari Heidenborg inledde sitt anförande med att reflektera över hur dagens lagstiftningsprocess skiljer sig från tidigare. Som en allmän reflektion om samhällsutvecklingen ur ett domstolsperspektiv såg hon en trend av återkommande straffskärpningar. Hon uttryckte förståelse för politikernas vilja att agera kraftfullt mot grov och allvarlig brottslighet, men varnade samtidigt för risken med att låta denna typ av brott påverka fundamentet för vårt regelverk. Det är nämligen mycket väl underbyggt och har fog för sig. Enligt henne riskerar systematiken i lagstiftningen att gå förlopad i en pågående våg av straffskärpningar som slår generellt. Detta gäller särskilt som övrig brottslighet i samhället minskar. Heidenborg pekade på att svensk straffrätt under lång tid har präglats av humanitet, och ställde frågan: om vi överger den, var vi hamnar då? Heidenborg fortsatte med att notera att även om ingen dramatisk förändring har skett i lagstiftnings-

processen, är kortare utrednings- och remisstider vanligare. Hon konstaterade samtidigt att detta tycks vara drivet av det parlamentariska läget. Heidenborg menade att kortare tidsramar kan vara rimligt vid tydliga politiska mål, men att komplexa frågor kräver noggrannare beredning. Särskilt kritisk var hon mot parallella utredningar av liknande frågor, något som försvårar remissinstansernas arbete och gör det omöjligt att utvärdera en förändring innan nya reformer föreslås. Hon tog tvångsmedelslagstiftningen som exempel: trots att vissa regler är tidsbegränsade påbörjas en helhetsöversyn innan tidsfristen löpt ut. Även om det är positivt att det tas ett helhetsgrepp över lagstiftningen så riskerar det att urholka tidsbegränsningen som rättssäkerhetsgaranti. Dessutom varnade Heidenborg för riskerna med alltför frekventa lagändringar. Som exempel tog hon samtyckesregleringen och efterföljande straffskärpning som lett till ett lägsta straffvärde, vad gäller gärningar i det utvidgade straffbara området, som idag ifrågasätts. Heidenborg avslutade med att understryka vikten av att remissinstansernas synpunkter tas på allvar. Hon lyfte att det kan vara särskilt problematiskt om politiska utspel görs redan vid överlämnandet av ett betänkande — varför ska remissinstanserna lägga tid på att granska ett förslag om det redan är avgjort att det ska leda till lagstiftning?

I den efterföljande diskussionen bemötte Strömmer flera synpunkter. Han tog först upp frågan om tidsaspekten. Han framhöll att regeringens fokus snarare ligger på att förkorta riksdagsbehandlingen än remisstiden, och att remissvar beaktas noggrant — även om många instanser enligt honom tenderar att agera flockdjur och upprepa svaren från tunga aktörer som Svea hovrätt. Han betonade att remissynpunkterna kan leda till omarbetningar, och gav exempel på förslag som arbetats om. Därefter tog Strömmer upp frågan om styrda utredningsdirektiv. Han menade att utredare ofta visar integritet och producerar breda underlag. Gällande Lagrådets roll sa Strömmer att det är rimligt att stärka dess ställning. Han menade att regeringen bara i ett fall har gått emot Lagrådet, i frågan om anonyma vittnen. Lagrådets kritik i det fallet gällde själva behovet av lagstiftningen, vilket han menade är en politisk bedömning. Han ansåg att Lagrådets synpunkter oftast tas om hand, även vid snabba processer. Strömmer avslutade med att lyfta möjligheterna att hantera frågor inom ramen för politiska överenskommelser och pekade till exempel på familjerättens område. Han menade att den nuvarande regeringen genom att tänka kreativt har hittat utrymme för att hantera flera frågor som det tidigare inte funnits medel att utreda. Han pekade på möjligheterna att paketera arbete med immaterialrättsstrategier, översyn av rymdlagstiftningen och hantering av civilprocessuella frågor genom att översätta det till frågor som rör säkerhetsläget och konkurrenskraft.

Efter detta följde en diskussion mellan Edwall Insulander och Strömmer om i vilken utsträckning regeringen motiverar när den avviker från synpunkter från Lagrådet eller viktiga remissinstanser. Enligt Strömmer görs det alltid men det är möjligt att regeringen kan vara hastiga eller inte lika grundliga när det gäller att bemöta andra än de tyngsta remissinstanserna eller Lagrådet. Edwall Insulander delade inte den uppfattningen.

Ahlbäck Öberg framhöll att hon delar bilden av att kommittéväsendet har förändrats. Hon pekade på att det finns en större andel ensamutredare nu än tidigare och lyfte särskilt betydelsen av vilken person som utses för ett sådant uppdrag. Heidenborg förtydligade att hon inte är motståndare mot ”ska”-krav i utredningar, och att man kan vända på perspektivet — ingen vill skriva en utredning som kommer att läggas i papperskorgen.

Samtidigt lyfte hon att det är viktigt att man ger utredare ett tillräckligt utrymme att överygå olika frågor i utredningar där det krävs ett brett underlag. Ahlbäck Öberg ifrågasatte också varför utredningar förväntas vara kostnadsneutrala. Strömmer underströk att nuvarande regering endast genomfört få straffskärpningar och hänvisade till den pågående breda översynen av påföljdssystemet. Han menade att straffrätten inte är ett område som är fritt från ideologi. Han menade att det svenska systemet tar för mycket hänsyn till gärningsmannen och att brottsofferperspektivet ska lyftas. Strömmer frågade hur man ska balansera intressena mot varandra och vad samhällsproblemet egentligen är — ska insatserna riktas mot de som är allra farligast?

Slutligen gavs utrymme för frågor från publiken. På en fråga om regeringen ändrat arbetssätt med tiden svarade Strömmer jakande. Han menade att regeringen har haft ett innovativt förhållningssätt och skaffat nya verktyg för brottsbekämpningen. Att regeringen nu skaffar sig empiri. Han ansåg att regeringen även har förändrat processerna och kapat tiderna. Sedan framhöll han vikten av att inhämta praktisk återkoppling även under pågående utredningar som sker i snabbspår.

Thomas Bull avslutade diskussionen med att peka på teman som förtjänar vidare belysning, såsom parlamentariska utredningar, om tidsbegränsad lagstiftning egentligen alltid blir permanent, föreskriftstyrning och ramlagstiftningens återkomst.

Slutord hölls av föreningens ordförande, justitierådet och tidigare rättschefen i Justitiedepartementet, Magnus Medin. Han vittnade om en utveckling mot kortare remiss- och utredningstider under sin tid i departementet och vädjade till politikerna att upprätthålla rättssäkerheten även i brådskande ärenden. Enligt Medin riskerar starkt styrda direktiv att minska utredningarnas kvalitet och försvåra rekryteringen av utredare. Han efterlyste större utrymme för förutsättningslösa analyser — även inom strama politiska ramar.

*Magnus Medin, Clara Cederberg
och Kevin McCabe¹*

¹ Ordförande, sekreterare respektive skattmästare i Föreningen för lagstiftningslära.