

Motion till riksdagen

1988/89:K234

av tredje vice talman Bertil Fiskesjö m.fl. (c)
Översyn av vissa grundlagsbestämmelser

Inledning

Det har ibland sagts att det är olyckligt om grundlagen ändras allt för ofta. De principer och regler för de offentliga organen, för rättssamhället och för det politiska livet som läggs fast i grundlagen bör ha en betydande varaktighet och stabilitet. Det ger stadga åt demokratin och trygghet i rättssystemet och det är ett skydd mot att tillfälliga majoriteter utnyttjar grundlagen för att tillgodose särintressen.

Det ligger en del i detta synsätt. Samtidigt är det dock enligt vår mening viktigt att denna bevarandeaspekt inte drivs därhän att nyttiga och nödvändiga reformer förhindras.

Under den förhållandevis korta tid som den nya grundlagen varit i kraft – den gäller sedan 1975 – har också en rad tillägg till och förändringar av grundlagens regler gjorts. Således har, för att nämna några exempel, fri- och rättighetskapitlet byggts ut – senast genom en bestämmelse om skydd mot integritetskränkning genom automatisk databehandling av personuppgifter –, regler har införts som möjliggör uppskov med lagförslag som begränsar grundläggande rättigheter och en minoritet i riksdagen har givits rätt att genomdriva förslag om folkomröstningar i grundlagsfrågor. Dessa och andra förändringar, som initierats av bl.a. centerpartiet, har inneburit viktiga förstärkningar av rättsskyddet.

Förändringar av grundlagen kan ha olika syften. Ett kan vara att ändra reglerna för det politiska livet så att demokratin stärks. Ett annat att ge bättre skydd för grundläggande medborgerliga rättigheter. Ett tredje att se till att brister som visat sig vid tillämpningen av grundlagen rättas till och att oklarheter som orsakat tolkningstvister undanröjs. Det finns givetvis ofta ett nära samband mellan de här angivna aspekterna.

Vi har i motioner till årets riksmöte framlagt förslag om ändringar som rör såväl det politiska livet som rättsskyddet. I denna motion uppehåller vi oss vid problem som uppstått vid tillämpningen av grundlagen. Vi anser att det är olyckligt att tvister av det slag det här gäller kvarstår olösta. Risken är uppenbar att grundlagens värde minskar och att tillämpningen i vissa delar blir beroende av en osäker och skiftande praxis. Motionen utmynnar i krav på översyn av grundlagen i vissa delar.

Allmänna utgångspunkter

I den nu gällande grundlagens första paragraf är det fastlagt: "Den offentliga makten utövas under lagarna." Därmed markeras den offentliga maktens normbundenhet. Gällande lagar, inklusive grundlagen, skall följas även av de högsta statsorganen, riksdag och regering.

Grundlagen är överordnad andra lagar och anger hur dessa lagar skall komma till. Vanlig lag liksom beslut i övrigt som fattas av statsmakterna skall vara i överensstämmelse med grundlag.

En grundlag måste av olika skäl vara förhållandevis kortfattad och i vissa delar principiellt hållen. Detta kan ibland vålla problem vid tillämpningen. Enskilda bestämmelser kan vara så utformade att det inte klart framgår vad som skall gälla. Tvister kan uppkomma om vad som är en grundlagsbestämmelses egentliga innebörd. Hur skall dessa tvister lösas? I det följande diskuteras detta problem.

Vi har i motioner till tidigare riksmöten utförligt redovisat vår syn i dessa frågor. I denna motion nöjer vi oss med att kortfattat ange våra utgångspunkter och våra förslag.

Den grundläggande uppfattning som vi tidigare hävdat kvarstår: Bestående tvister om grundreglers innebörd skall inte lämnas därhän. De bör lösas genom översyn av de omtvistade reglerna så att oklarheter kan undanröjas.

Grundlagstolkning

Några bestämmelser om grundlagstolkning finns inte i den nya grundlagen. Detta innebär enligt förarbetena att grundlagstolkning får försiggå efter samma regler som lagtolkning i allmänhet. Är man oense om en grundlagsregels rätta innebörd får man således gå till de akter som föregick lagbeslutet för att se vilka uttalade intentioner det där finns.

Vissa instrument för särskild granskning av huruvida en vanlig lag står i överensstämmelse med grundlag är dock numera angivna i grundlagen. Således skall lagrådets granskning av regeringens förslag enligt RF 8 kap. 18 § bl.a. avse "hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt".

Tanken är att lagrådet redan innan lagförslaget framläggs i riksdagen skall slå larm om man finner att det strider mot en grundlagsregel. Lagrådets yttrande kan få regeringen att ändra förslaget, men yttrandet har också betydelse för det ställningstagande som riksdagen slutligt har att göra, främst vid utskottsberedningen.

Alla utskott har eget beredningsansvar och frågor av här angett slag kan komma upp i vilket utskott som helst. Det vanliga är dock att övriga utskott begär in yttranden från konstitutionsutskottet.

Utskott kan också – om regeringen försummat detta – kräva lagrådsgranskning av ett lagförslag. Denna rätt tillkommer också en minoritet i utskottet. Majoriteten kan numera – efter initiativ från centerpartiet – inte vägra sådan remiss utan att utförligt ange sakskäl för detta.

I efterhand kan grundlagsenligheten av en lag ifrågasättas genom den lagprövningsrätt som numera är tillerkänd såväl domstolar som förvaltningsmyndigheter enligt RF 11 kap. 14 §. Ett resultat av denna lagprövning kan bli att en bestämmelse inte tillämpas i ett konkret fall. Detta får givetvis konsekvenser för det underkända aktstyckets giltighet överhuvudtaget.

Någon större betydelse har lagprövningsrätten ännu inte haft. Den skall enligt föreskrifterna tillämpas restriktivt. En uppenbar svaghet med lagprövningen är att den kan komma att tillämpas långt efter det att en lag börjat gälla. Ett underkännande av en lag i efterhand skulle kunna få långtgående konsekvenser för andra fall där lagen tillämpats.

Lagprövningsrätten är en naturlig del av den dömande verksamheten. Den bör således finnas kvar som en sista utväg att korrigera uppenbara misstag som gjorts i lagstiftningsprocessen.

Ett tillstånd där lagprövningsrätten kommer till vidsträckt användning är dock inte önskvärt. Detta skulle snarast vara ett allvarligt tecken på stora brister i lagstiftningsystemet som helhet, inte minst vad gäller grundlagarnas utformning. Vi återkommer till detta.

Författningsdomstol?

I vissa länder, t.ex. USA, har högsta domstolen genom utövandet av lagprövningsrätten kommit att bli en författningsdomstol som i sista instans avgör om en lag eller ett myndighetsbeslut är förenligt med grundlagen.

Högsta domstolen har kommit att få mycket stor betydelse som författningsdomstol. I många viktiga frågor är det domstolens utslag som varit avgörande för lagstiftningens reella innehåll. Den politiska makt som därmed samlats hos domstolen har bl.a. sin orsak i att den amerikanska författningen är gammal, den är mycket kortfattad, den är svår att ändra och den har endast ändrats på några få punkter sedan tillkomsten. Den politiska makt, som domstolen har, gör att det ofta står strid om utnämningen av nya domare. Domarmajoritetens politiska grundsyn kan ha mycket stor betydelse under lång tid, eftersom domarna utses på livstid.

I en del länder har man inrättat en särskild författningsdomstol med bl.a. kompetens att avgöra vad som ur grundlagssynpunkt är gällande rätt. Krav på författningsdomstol har även framförts i vårt land. Motiveringen har varit att man med en sådan domstol skulle kunna få kontroversiella frågor auktoritativt avgjorda av en från det politiska livet fristående instans.

Författningsdomstolar finns företrädesvis i länder med federala system. En viktig uppgift är att slita tvister mellan delstater och federation. Man kan ifrågasätta om inte en författningsdomstol i vårt land skulle få mycket litet att syssla med och komma att framstå som en överflödig organisation. Men det finns också andra och viktigare invändningar.

Med en särskild författningsdomstol skulle man knappast kunna ha kvar lagprövningsrätten i dess nuvarande form. Domstolen skulle i så fall bli ett med högsta domstolen och regeringsrätten konkurrerande organ. Det finns ingenting som säger att expertisen i en författningsdomstol skulle bli högre än i våra nuvarande högsta domstolar. Dessa kan få ta ställning i frågor som

aktualiserats genom lagprövning. I det ovan nämnda lagrådet ingår för övrigt ledamöter från de högsta domstolarna.

Till detta kommer att en författningsdomstol till sin funktion vanligen blir en extra och ibland betydelsefull politisk instans. De känsligaste frågorna en författningsdomstol får ta ställning till är sådana som det råder politisk strid kring. En politisering av tillsättningen av domare är därför svår att undvika. I princip måste det för övrigt alltid vara diskutabelt att lägga politisk makt på instanser av vilka det inte kan utkrävas politiskt ansvar.

Slutligen kan man även om en författningsdomstol säga att behovet av en sådan grundar sig på att grundlagen inte är tillfredsställande utformad.

Våra förslag till förbättringar av grundlagsskyddet

Det bästa sättet att undgå komplikationer av det slag som berörts ovan är enligt vår mening att se till, att grundlagens regler är sådana att risken för tvister om innebörden blir liten. Därmed tonas betydelsen av lagprövningen ner och behovet av en särskild författningsdomstol blir ringa.

Av detta följer att vi inte anser det lyckligt att man vid kontroverser nöjer sig med att betrakta majoritetsbeslut i riksdagen som etablerad praxis. Det kommer alltid att råda ovisshet om när praxis skall anses vara etablerad och accepterad rätt. Spänningen mellan reglernas ordalydelse och den tillämpning som majoriteten bestämt finns alltid kvar.

Nya tvister kan när som helst blossa upp och leda till formstrider som förgiftar den politiska debatten och medför tvivel hos allmänheten om det rättsenliga i statsmakternas beslut.

Ett viktigt motiv för författningsrevisionen och vår nya grundlag var att skapa klara regler och därmed komma bort från den diskrepans mellan ordalydelse och tillämpning som i många avseenden var karaktäristisk för den gamla grundlagen.

Det är dock inte särskilt överraskande att det på en del punkter kan uppkomma motsättningar när en ny grundlag skall tillämpas. Ett grundligt förarbete kan aldrig helt undanröja risken för detta. Man måste således på grundval av de erfarenheter som görs vara beredd att vid behov precisera och ändra reglerna även i en grundlag.

Grundlagen bör inte enligt vår mening i väsentliga delar tillåtas förfalla till ett dokument som kan tas till utgångspunkt för de mest skilda tolkningar. Principen bör istället vara att grundlagen skall hållas fräsch.

Under den tid den nya grundlagen gällt är det flera avsnitt som starkt ifrågasatts och som föranlett delade meningar. Det finns ett stort antal exempel på detta.

Vid flera tillfällen har de regler som gäller för skattelagstiftning gett upphov till olika tolkningar. Det har rört definitionen av skattebegreppet. En del pålagor som rätteligen är skatter går under beteckningen avgifter. Andra pålagor befinner sig i gränsområdet mellan avgifter och straffsanktioner. Någon klagörande utredning av vad skattebegreppet skall täcka har inte gjorts.

Vidare har på skatteområdet flera gånger, bl.a. i samband med beslutet om engångsskatt på pensionsförsäkringar, ifrågasatts om besluten varit förenliga med grundlagsstadgandet om förbud mot retroaktiv skattelagstiftning.

Även det myndighetsbegrepp som finns i regeringsformen och som bl.a. har stor betydelse för offentlighetsprincipens tillämpning har varit föremål för vitt skilda tolkningar, särskilt påtagligt i samband med debatten kring löntagarfondernas förvaltningsrättsliga status.

Normgivningsmaktens fördelning enligt regeringsformen är en annan fråga som gett upphov till kontroverser särskilt vad gäller möjligheterna till delegation. Inte minst i samband med behandlingen av förslaget om ny plan- och bygglag visade det sig att meningarna var starkt delade vad gällde grundlagstolkningen. I detta sammanhang kan även omfånget och innebörden av de bemyndiganden som riksdagen ger regeringen och den subdelegation som äger rum på grundval av dessa bemyndiganden behöva granskas. Grundlagsregleringen är härvidlag synnerligen summarisk.

I de här nämnda liksom i en rad andra frågor har lagrådets granskningar visat på en lång rad problem vad gäller grundlagstolkningarna. I en del frågor har lagrådets ledamöter varit oense.

Det finns således enligt vår mening ett uppdämt och starkt behov av översyn av en rad grundlagsbestämmelser som gett upphov till svårigheter av olika slag vid tillämpningen.

En parlamentarisk utredning bör få i uppgift att göra denna översyn som bör bygga på en systematisk genomgång av de delar av grundlagen som visat sig vara kontroversiella och svårtillämpade.

Lagrådets ställning

Det synsätt vi gett uttryck för och de förslag vi lagt i denna motion utgår ifrån att grundlagen skall vara så utformad att den ger ett bestående rättsskydd och kan tillämpas utan uppslitande strider om grundlagsreglernas egentliga innebörd.

Det skall således inte i efterhand behöva ifrågasättas om beslut som statsmakterna fattar är grundlagsenliga. Tyngdpunkten i kontrollen skall enligt vår mening ligga i det beredningsarbete som föregår riksdagens beslut i lagfrågor.

En viktig uppgift har, som tidigare berörts, i detta sammanhang lagrådet, som bl.a. skall uttala sig om huruvida ett lagförslag är förenligt med grundlag eller ej.

Vi har tidigare föreslagit att man borde överväga att stärka lagrådets ställning genom att stadga att riksdagen inte skulle kunna fatta beslut om ett lagförslag som lagrådet enhälligt ansett strider mot grundlag.

De invändningar vi mött har i huvudsak inneburit att man ansett att en sådan ordning skulle ge lagrådet en allt för stark ställning. Riksdagen skulle avhända sig rätten att fatta beslut, har man menat.

Vi anser inte att dessa invändningar har särskilt stor relevans. Det kan inte vara i rättssäkerhetens och inte heller i riksdagens intresse att lagförslag som av ett enhälligt lagråd ansetts grundlagsstridiga utan förändringar drivs igenom.

Frågan aktualiserades bl.a. vid genomförandet av den ovan nämnda plan- och bygglagen. Lagrådet avstyrkte vissa delar av regeringsförslaget ur grundlagssynpunkt. Konstitutionsutskottet och bostadsutskottet tog fasta på

detta. Förslaget omarbetades således och kunde efter förnyad lagrådsgranskning antas av riksdagen.

Det kan inte gärna hävdas att det förfaringssätt som här beskrivits innebar någon besvärande inskränkning av riksdagens lagstiftningsmakt. Det hade tvärtom varit ytterligt betänkligt om riksdagen genomdrivit ett beslut som ett enhälligt lagråd ansett strida mot grundlag.

Den nya lagen skulle om så hade skett på goda grunder kunnat ifrågasättas vid lagprövning i vårt land. Vid en granskning i Europadomstolen – dit den säkerligen hänskjutits för prövning – hade den troligen underkänts.

Vi vill tillägga att den ordning som vi anser att man skall pröva i allt väsentligt har ett preventivt syfte. Den skulle kunna medverka till att regeringsförslagen granskades med ännu större noggrannhet ur grundlags-synpunkt redan innan de kom under lagrådets prövning.

Vi vidhåller således vårt förslag och anser att den utredning som vi ovan förordat bör behandla även denna fråga som ett led i strävandena att stärka tilltron till grundlagen och till grundlagsenligheten i statsmakternas beslut.

Hemställan

Med hänvisning till vad ovan anförts hemställer vi

att riksdagen hos regeringen hemställer om en utredning för översyn av vissa grundlagsbestämmelser i enlighet med vad som angetts i motionen.

Stockholm den 24 januari 1989

Bertil Fiskesjö (c)

Bengt Kindbom (c)

Stina Eliasson (c)

Anders Svärd (c)

Martin Olsson (c)

Ingbritt Irhammar (c)

Birger Andersson (c)

