

# Motion till riksdagen

1986/87: K231

Rune Rydén m. fl. (m, fp, c)

Förbättrad konstitutionell kontroll

---

## Regeringsformens teori

En grundläggande princip i en demokratisk rättsstat är att all maktutövning sker i lagenliga former. Denna princip är utan undantag och gäller således också samhällets högsta beslutande organ. I den svenska författningen uttrycks detta i den inledande förklaringen i regeringsformen (RF) med att den "offentliga makten utövas under lagarna" (1 kap. 1 § RF).

Den enskilde är enligt vår författning gentemot det allmänna tillförsäkrad vissa grundläggande fri- och rättigheter (2 kap. RF). Riksdagen kan dock genom vanlig lag – men endast med iakttagande av vissa villkor – begränsa dessa fri- och rättigheter (2 kap. 12–14 §§). Riksdagen är vidare bunden av internationella åtaganden med samma syfte att skydda den enskilde, exempelvis Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen).

Kontrollen av att riksdagen som bärare av den högsta makten utövar denna makt "under lagarna" och inte i strid med exempelvis 2 kap. RF eller Europakonventionen utgörs av dels vissa beredningsbestämmelser (lagrådsgranskning m. m.), dels de uppgifter som ankommer på konstitutionsutskottet, dels också den lagprövning som domstolar och myndigheter kan utöva enligt 11 kap. 14 § RF.

## Verklighetens praktik

Teorin om riksdagens lagbundenhet motsvaras inte av någon praktisk verklighet. Den konstitutionella kontrollen är illusorisk och verkningslös: Ingenting hindrar att en bristfälligt beredd lag antas av en riksdagsmajoritet, även om bristen består i att lagen inte är grundlagsenlig; för att lagen efter lagprövning av domstol i samband med prövning av en tvist skall sättas åt sidan krävs enligt 11 kap. 14 § RF att grundlagsoförenligheten är "uppenbar", vilket i praktiken visat sig vara en oöverstiglig tröskel.

I åtskilliga fall har lagar antagits, trots att lagrådet avstyrkt förslaget med hänvisning till grundlagen. Inte i något fall har i riksdagen – vare sig i eller utanför konstitutionsutskottet – en grundlagsfråga avgjorts efter annat än partipolitiska linjer. Inte i något fall har en lag efter lagprövning förklarats oförenlig med grundlagen.

Dessa förhållanden får emellertid inte tas till intäkt för att den svenska lagstiftningen inte någon gång har inkräktat på den enskildes skyddade fri-

och rättigheter. Avgörandena i Strasbourg, där svensk rätts förenlighet med Europakonventionen i flera fall prövats under senare år, visar tvärt emot att den konstitutionella kontrollen inte har fungerat. Grundprincipen om den lagenliga maktutövningen upprätthålls således inte för närvarande i Sverige.

Mot. 1986/87  
K231

## Fara för rättsupplösning

Den bristande konstitutionella kontrollen illustreras inte enbart genom det ökade antalet fall som sakprövas av Europakommissionen och Europadomstolen i Strasbourg. Även den lag om s. k. engångsskatt som nyligen antagits av en majoritet i riksdagen åskådliggör detta. I detta lagstiftningsärende undvek majoriteten att ta hänsyn till de svåra frågor av konstitutionellt slag som aktualiserades. Majoritetens uppfattning synes snarast vara ett utslag av tesen att makt är rätt. Det är oundvikligt att denna "rättsuppfattning" också sprids till andra delar av samhället. Om inte riksdagen förmår följa sina egna spelregler, riskerar den enskilde medborgarens respekt för rättsordningen i övrigt att undergrävas. På sikt kan därmed rättsstaten också allvarligt skadas. Om fördelningspolitik enbart är maktpolitik, finns det inget skydd för den svaga, den enskilde, vare sig mot det allmänna eller andra starka krafter. Utan gränser också för riksdagens makt kan man inte upprätthålla den fredade zon, det "civila" samhälle, som bl. a. företrädare för den politiska vänstern numera säger sig vilja förespråka.

## Det paradoxala motståndet

Mot uppfattningen att också riksdagens makt bör vara begränsad brukar från socialistiskt håll ofta anföras att folksuveräniteten är oinskränkt. Folkets i val utsedda representanter är bärare av all makt. Ansvar för deras misstag kan enbart utkrävas i allmänna val. Riksdagsmajoriteten står över yttre kontroll. Detta synsätt torde dock i Sverige enbart omfattas av en liten minoritet (se bl. a. prop. 1975/76: 209 s. 91). Som princip erkänns behovet av konstitutionell kontroll utanför riksdagen av en överväldigande majoritet. Detta kommer till uttryck inte enbart i den inledande förklaringen om maktutövningens lagenlighet i regeringsformen utan också i erkännandet av en judiciell kontroll genom lagprövning. Det är enbart när frågan väcks om att göra denna kontroll effektiv och verkningsfull i praktiken som meningarna bryts. Detta kan förefalla paradoxalt och förvirrande. Accepteras tanken på vissa garanterade fri- och rättigheter och en konstitutionell kontroll utanför riksdagen, borde därav även följa en vilja att skapa förutsättningar för ett utövande av en sådan kontroll. De som motsätter sig att sådana förutsättningar tillskapas intar därmed en intellektuellt mera svår-förståelig hållning än de som förespråkar en absolut folkvilja utan någon form av inskränkning. Denna senare uppfattning är för övrigt en del av den teoretiska grundvalen för bl. a. de s. k. folkdemokratierna i Östeuropa.

Frågan om att utvidga och förbättra den konstitutionella och judiciella kontrollen har vid flera tillfällen väckts i riksdagen genom motioner. Därvid har önskemål framställts om såväl en utvidgning av lagprövningsinstitutet i dess nuvarande form som ett inrättande av en författningsdomstol efter vissa utländska förebilder. Genomgående har dessa förslag dock hittills tillbakavisats av riksdagens majoritet med endast följande argument: Ett tillmötesgående av förslagen skulle innebära en icke önskvärd förskjutning i det svenska politiska maktsystemet och dessutom bryta mot svensk författningstradition (se exempelvis KU 1985/86: 5 s. 9).

Detta argument är som synes inget argument i sak utan enbart ett uttryck för konservatism. Det förklarar inte varför den nuvarande ordningen skulle vara överlägsen förslagen om reell konstitutionell kontroll. Argumentet saknar en rationell grund. En förbättrad konstitutionell kontroll utanför riksdagen skulle naturligtvis innebära en förskjutning i det politiska maktsystemet.

Detta är inte bara önskvärt utan även nödvändigt, om den demokratiska rättsstatsprincipen skall få något innehåll och den enskilde medborgaren det skydd som grundlagen påstår att han eller hon har. Att en förändring i denna riktning också skulle innebära ett brott mot den hittillsvarande författningstraditionen kan bara hälsas med tillfredsställelse av dem som är anhängare av det demokratiska rättsstatsidealet. En utveckling i denna riktning borde också välkomnas av dem som förespråkar en maktens decentralisering eller balans genom flera motkrafter. Enbart en anhängare av emotionellt färgad konservatism eller utpräglad etatism kan vara där emot.

Motståndarna till en ökad judiciell kontroll brukar i debatten hänvisa till risken av att domstolarna kommer att få träffa "politiska" avgöranden och att domstolarna riskerar att "politiserar" (se exempelvis RD prot. 1985/86: 37–38 s. 29 ff.). Detta slag av invändning bygger på en missuppfattning. All rättstillämpning, inkl. tolkning av grundlag, kan sägas vara "politisk" i en vid mening. Redan i dag kan avgöranden i domstol, exempelvis i frågor om skadestånd på grund av felaktig myndighetsutövning eller en prövning av kommunal kompetens, få långtgående politiska konsekvenser. Det innebär dock inte att domstolen träffat ett *politiskt* avgörande. – Att allt beslutsfattande, även det som sker i domstol, innefattar en mänsklig och därmed en värderingsmässigt färgad verksamhet, är en annan sak. Processuella regler och den juridiska argumentationsmetoden syftar till att neutralisera det värderingsmässiga inslaget. Domstolarna erbjuder därigenom i jämförelse med andra organ ett bättre skydd mot en värderingsmässigt eller "politiskt" färgad subjektivitet i beslutsfattandet. – Önskar man ytterligare förhindra att domstolarna exempelvis *partipolitiserar* (utöver den närvaro som de politiskt valda nämndemännen nu utgör) går det att skapa garantier häremot genom att t. ex. se över tillsättningsförfarandet och vidta lämpliga organisatoriska och administrativa åtgärder. Förutsättningarna för domstolarnas självständighet och kompetens i detta hänseende behöver för övrigt alltid beaktas, oberoende av omfattningen av deras

konstitutionella funktioner. Den enskilde medborgarens tilltro till våra domstolars opartiskhet och oväld torde emellertid i dag vara sådan att en ökad judiciell kontroll utan vidare kan anförtros dem.

Mot. 1986/87  
K231

## Argument för en förbättrad konstitutionell kontroll

Mot bakgrund av vad som anförts i föregående avsnitt framgår det att redan grundlagens nuvarande utformning är ett tungt argument för att förbättra den konstitutionella kontrollen utanför riksdagen. De hittillsvarande invändningarna mot en utvidgad judiciell kontroll är som nämnts icke hållbara. Genom att förstärka kontrollen av de materiella rättighetsreglernas efterlevnad fullföljs vidare de steg i denna riktning som redan tagits efter den nya regeringsformens ikraftträdande, nämligen den senare utvidgningen av fri- och rättighetskatalogen i 2 kap. RF och kodifieringen av lagprövningsrätten i 11 kap. 14 § RF. Huruvida den förbättrade kontrollen skall ske enbart genom en förändring av lagprövningsinstitutet eller även genom domstolsorganisatoriska reformer bör övervägas närmare. Valet av teknisk lösning för en förbättring bör också ske med beaktande av behovet av en förstärkning av det grundlagsenliga skyddet för den enskilde i övrigt, liksom bl. a. frågan om en inkorporering av Europakonventionen med svensk rätt.

Den för vår rättsordning grundläggande principen att en domstol har att i en lagtolkningssituation ge högre föreskrift företräde framför en lägre har ännu inte satts i fråga av någon (jfr prop. 1975/76:209 s. 93). En mera effektiv och verkningsfull grundlagstolkning borde inte heller framdeles behöva ifrågasättas av alla dem som anser att vissa grundläggande fri- och rättigheter är ett nödvändigt inslag i en demokrati som vår.

## Hemställan

Med hänvisning till vad som anförts i denna motion hemställs

att riksdagen hos regeringen begär en utredning om en förbättring av den konstitutionella kontrollen enligt de riktlinjer som angivits i motionen.

Stockholm den 21 januari 1987

*Rune Rydén (m)*

*Lars De Geer (fp)*

*Rolf Kenneryd (c)*

*Per-Richard Molén (m)*

*Bengt Wittbom (m)*

*Margit Gennser (m)*

*Björn Körlof (m)*

*Birger Hagård (m)*





