

Motion till riksdagen

1987/88:K213

av Britta Bjelle (fp)

om en författningsdomstol

I svensk författningsdebatt har man länge intagit en gentemot rättsliga institutioner försiktigt avvisande hållning. Visserligen utövas enligt portalparagrafen i vår nya grundlag 1974 års regeringsform – all offentlig makt under lagarna, men grundlagsstiftaren har varit föga angelägen att ställa upp rättsliga garantier för att denna grundregel iakttages av de olika innehavarna av politisk makt. Teorien har varit att den verkliga kontrollen av dessa ligger hos folket. Det har möjlighet att i fria val så att säga straffa dem som vid utövande av politisk makt brutit när det gällt iakttagandet av regeringsformens grundläggande rättsregler.

Uppenbarligen har detta förlitande på folket i val som effektiv kontrollfaktor inte mycket verklighetsförankring. När väljarna bestämmer sig vid utförande av sin valhandling, leds de oftast av helt andra skäl än behovet av legalitetskontroll. Mycket få torde låta sitt val mellan olika partier avgöras av en bedömning av hur vissa personer iakttagit de rättsregler som författningen uppställer för deras handlande i olika konstitutionella lägen. Det praktiska resultatet blir att de som enligt regeringsformen innehar och utövar den politiska makten i stort sett gör detta utan att vara föremål för rättslig kontroll.

Den svenska författningen är på denna punkt i det närmaste unik. I så gott som alla andra demokratiska länder i västvärlden bygger konstitutionen på ett system av varandra inbördes påverkande institutioner. Vi kan som praktiskt exempel ta USA: Den omedelbara risken att bli ställd till ansvar inför domstol för sina förehavanden som president tvingade Nixon att avsäga sig presidentskapet. I Tyskland finns ett finmaskigt nät av domstolar som kontrollorgan. En författningsdomstol bildar toppen på domstolshierarkin.

Regeringsformen innehåller visserligen ett kapitel, 12 kap., som handlar om kontrollmakten, men det innehåller regler om riksdagens kontroll över andra, alltså riksdagens kontroll över regering, förvaltning och domstolar, inte om kontrollen av riksdagen.

Ett exempel på just detta var den s.k. engångsskatten på pensionssparande. Denna drevs igenom trots att lagrådet bl. a. av konstitutionella skäl hade funnit att den inte var godtagbar. Det fanns många argument mot pensionsskatten men det var ett som kanske var viktigare än andra.

Regeringen hade sagt att skatten skulle tas ut därför att pensionssparandet givit en god avkastning under åren 1985 och 1986. Ingenting hade då varit naturligare – med regeringens utgångspunkt – än att ta ut en skatt på av-

kastningen för dessa år. Men en sådan "avkastningsskatt" hade även formellt varit en retroaktiv skatt. Sådana är förbjudna i grundlagen. Därför kallade man den förmögenhetsskatt och lyckades på det sättet kringgå retroaktivitetsförbudet.

För enskilda som försöker kringgå skattelagstiftningens intentioner finns en särskild skatteflyktslag med en generalklausul. Frågan är nu om det inte också behövs någonstans att pröva frågor mot regeringar som kringgår grundlagen.

Den fråga vi ställs inför är, vilken prövning som är möjlig att få till stånd av de högsta statsorganens beslut, när de berör viktiga medborgarskyddsfrågor. En formell sådan möjlighet finns genom s. k. lagprövning enligt regeringsformen. En granskning av viktigare lagar sker också i lagrådet. Lagrådet är dock ett rådgivande organ till regeringen och formellt inte något fristående domstolsorgan. En betydelsefull skillnad är dessutom att lagrådets bedömning inte är bindande.

Vidare kan en politisk majoritet i riksdagen med en rösts övervikt genomdriva att lagrådet inte ens skall höras. Detta kan vara ett sätt att undgå kritik för ett lagförslag där man kan förutse att lagrådet kommer att vara kritiskt. Också detta har nyligen hänt i riksdagen. Det gällde fastighetsskatten som på detta sätt aldrig blev föremål för lagrådets granskning.

En opartisk skiljedomare mellan de politiska grupperingarna behövs därför, dvs. ett domstolsorgan.

I princip är det således både önskvärt och nödvändigt att ha tillgång till judiciell prövning av konstitutionella frågor på samma sätt som gäller för andra rättsfrågor i samhällslivet. Men i praktiken är möjligheterna härtill i dag mycket begränsade.

I 1974 års regeringsform finns dock i 11 kap. 4 § regler om en rättslig kontroll, nämligen bestämmelsen om lagprövning.

Lagprövning innebär att offentligt organ, som finner att en norm som den har att i visst fall tillämpa strider mot en norm av högre kvalitet, t. ex. att en bestämmelse i en lag strider mot en grundlagsregel, skall underlåta att tillämpa den felaktiga bestämmelsen. Dock gäller att, om den felaktiga bestämmelsen beslutats av riksdagen eller av regeringen, dvs. om den står i en lag eller i en förordning, *felet måste vara uppenbart* för att organet skall ha rätt att sätta bestämmelsen åsido. Att lagar eller förordningar är behäftade *med uppenbara fel är sällsynt*. Lagprövningsbestämmelsen i regeringsformen spelar därför en begränsad roll i verkligheten.

Det finns med andra ord både begränsningar och praktiska nackdelar med det nuvarande lagprövningsinstitutet. Prövningen anförtros t. ex. inte bara domstolar utan alla slags myndigheter och samhällsorgan, vilket knappast är realistiskt med tanke på kompetens eller auktoritet i så viktiga samhällsfrågor.

Framför allt behöver en konstitutionell tveksamhet kunna rättas till skyndsamt på ett prejudicerande sätt för att inte olika skadeverkningar skall bli onödigt stora i samhällslivet både för enskilda och det allmänna, innan rättelse kan ske. Prövningen borde med andra ord kunna ske relativt snabbt.

För Sveriges del framstår det numera som om behovet av domstolsorgan med författningskontroll som uppgift har ökat. Det gäller alltså kontrollen av att beslut, som riksdagen som högsta statsorgan fattar, alltid håller sig inom den av regeringsformen och riksdagsordningen uppdragna ramen. Motsvarande gäller delvis också i regeringens verksamhet.

Behovet av kontroll av riksdag jämte regering uppfattas kanske inte av allmänheten som särskilt stort. Riksdagsmajoriteten brukar som regel inte den suveräna makt som tillkommer riksdagen för att fatta beslut som står i strid med regeringsformen eller eljest strider mot riksdagsordningen eller andra för riksdagen gällande regler. Vad det här gäller är närmast den preventiva funktion som en kontrollregel utövar. Vetskapen om att det finns en möjlighet att få ett olagligt beslut undanröjt utövar en starkt återhållande verkan. Sannolikheten för att en riksdagsmajoritet missbrukar sin formella makt skulle minska ytterligare om det i regeringsformen funnes regler som tillät korrigering av dylikt maktmissbruk. I princip kan garantier av detta slag ej undvaras.

Ett utredningsarbete om författningsdomstol ställs givetvis också inför olika praktiska frågor, som behöver lösas. Institutionen förutsätter t. ex. sannolikt ett särskilt kansli. Vidare behövs förmodligen en möjlighet till gallring och förprovning, typ provningstillstånd. En förberedande bedömning kan då ske under ledning av en begränsad avdelning eller del av författningsdomstolen.

Ersätts lagprövning med en författningsdomstol behöver konstitutionell prövning kunna anhängiggöras inom hela det offentliga myndighetsfältet. Det ligger då nära till hands att låta myndighet eller domstol underställa frågan hos författningsdomstolen. En officialprövning bör således kunna ske i likhet med vad som gäller för nuvarande s. k. lagprövning.

I praktiken påkallas uppmärksamheten på konstitutionella brister dock oftast av parter och sakägare, även berörda enskilda bör givetvis ha möjlighet att påkalla en sådan konstitutionell prövning inför författningsdomstolen.

En viktig fråga är också att finna garantier för att domstolens sammansättning inte blir möjlig att påverka i politisk ordning. Det gäller ju att få en skiljedomsfunktion som är garanterat objektiv och neutral också i omstridda frågor, som gäller de högsta statsorganens efterlevnad av regeringsformen.

Säkerligen finns också förutsättningar att uppfylla sådana krav, om säte i domstolen anförtrors organ och institutioner, där möjligheter till påverkan är ringa eller helt uteslutna. Vissa ledamöter kan på så sätt vara självskrivna och hämtas från våra högsta rättsvårdande organ. Det kan också ske så att domstolen får en allsidig representation från olika delar av rättslivet.

Ett exempel på en sådan lösning kan vara följande, där domstolen antas få nio ledamöter:

ordföranden i högsta domstolen	1
ordföranden i regeringsrätten	1
ordförande i arbetsdomstolen	1
presidenten i försäkringsdomstolen	1

Sveriges ledamot i Europadomstolen	1	Mot. 1987/88
ledamot utsedd av landets hovrättspresidenter	1	K213
ledamot utsedd av landets kammarrättspresidenter	1	
ledamot utsedd av Sveriges advokatsamfund	1	
ledamot utsedd av landets juridiska fakulteter	1	

En utredning om författningsdomstol behöver på här antytt sätt ta ställning till olika frågor om hur verksamheten kan anordnas för att fungera i samhällslivet på ett praktiskt och rationellt sätt, när viktiga konstitutionella rättsfrågor måste avgöras. En författningsdomstols främsta uppgift skulle vara att säkerställa att regeringsformens fri- och rättigheter verkligen efterlevs av de politiska organen och av myndigheterna. Härigenom skulle författningsdomstolen kunna bli ett skydd för den enskilde mot det allmänna.

Hemställan

Mot bakgrund av ovanstående hemställs

att riksdagen hos regeringen begär en utredning om införandet av en författningsdomstol i enlighet med vad som anförts i motionen.

Stockholm den 21 januari 1988

Britta Bjelle (fp)