

Flerpartimotion

Motion till riksdagen: 2014/15:1362

av Annicka Engblom m.fl. (M, C, FP, KD)

Inrättande av en författningsdomstol

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att tillsätta en utredning som ska se över möjligheten att inrätta en författningsdomstol.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att tillsätta en utredning som ska se över behovet av att införa en möjlighet till abstrakt normprövning.

Motivering

Frågan om hur konflikter mellan normer på olika nivåer i normhierarkin ska lösas har under lång tid varit föremål för författningspolitisk debatt. Frågan om svenska domstolar har rätt att åsidosätta lagstiftning som strider mot grundlag började väckas efter första världskriget och successivt utvecklades en rättspraxis av innebörden att domstolar och andra myndigheter kan – och ska – underlåta att i det enskilda fallet tillämpa en viss bestämmelse, om bestämmelsen strider mot en norm av högre rang, i vart fall om felet är uppenbart. (Se närmare skildringen av den rättshistoriska utvecklingen i SOU 2008:125, sid. 365 ff.) Denna så kallade normprövningsrätt eller lagprövningsrätt kodifierades 1980 genom en bestämmelse i regeringsformen. Frågan berör i och för sig konflikter mellan normer av alla slag på vilka rättsområden som helst (se t.ex. rättsfallet NJA 1961 s. 253 som handlade om en eventuell konflikt mellan valutlagen och en bestämmelse i valutaförordningen). I fokus för debatten har dock i första hand stått frågan om hur man ska hantera konflikter mellan bestämmelser i regeringsformen (och i någon utsträckning tryckfrihetsförordningen och

yttrandefrihetsgrundlagen) till skydd för medborgerliga fri- och rättigheter och bestämmelser i av riksdagen stiftad lag.

Konflikten är välkänd mellan å ena sidan dem som betonat folksuveränitetsprincipen och bestämmelsen i regeringsformen om att riksdagen är folkets främsta företrädare och å andra sidan dem som betonat att demokratin har fler beståndsdelar än majoritetsbeslut, bestämmelsen i regeringsformen om att den offentliga makten utövas under lagarna samt att varje organ som utövar offentlig makt, inklusive riksdagen, behöver ”kontroller och motvikter” (”checks and balances”). Man kan sammanfatta konflikten så här: Är det riksdagen som ska tolka grundlagen när den stiftar lag och då avgöra om en viss lag är förenlig med fri- och rättighetsskyddet, eller är det domstolarna och myndigheterna som har att tillämpa lagen som ska tolka grundlagen och avgöra om lagen är förenlig med fri- och rättighetsskyddet?

Under i vart fall de senaste 20 åren har utvecklingen gått i riktning mot att domstolarna har fått ökat utrymme för normprövning. Införlivandet av Europakonventionen i regeringsformen och Sveriges inträde i EU är två viktiga faktorer bakom denna utveckling. EU-domstolen ägnar sig sedan länge åt en aktiv normprövning vad gäller eventuella konflikter mellan EU-rätten och nationell rätt, medan Europadomstolen tar ställning till om nationell rätt uppfyller kraven i Europakonventionen eller inte.

Genom en ändring i regeringsformen som trädde i kraft den 1 januari 2011 upphävdes det så kallade uppenbarhetsrequisitet, som föreskrev att domstolar och myndigheter endast fick underlåta att tillämpa en lag eller en förordning om konflikten med högre norm var uppenbar. Detta innebar att utrymmet för normprövning utökades, inte minst på det mest omdebatterade området, nämligen när en lagbestämmelse påstås stå i konflikt med fri- och rättighetsskyddet i regeringsformen. Borttagandet av uppenbarhetsrequisitet var ett viktigt steg mot att ge domstolarna ökade möjligheter till normprövning och därigenom stärka skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna. I tveksamma fall blir det domstolarna snarare än riksdagen som har att tolka grundlagarna. Det innebär att varje svensk domstol nu än tydligare än förut är ett slags författningsdomstol. I varje domstol kan parterna hävda att en bestämmelse i lag strider mot grundlag och därför inte ska tillämpas och domstolarna behöver inte bortse från ett eventuellt grundlagsbrott för att felet inte är ”uppenbart”.

Den normprövningsrätt som hittills har diskuterats i denna motion rör det som kallas konkret normprövning. Det betyder normprövning som aktualiseras i ett konkret fall som ska prövas av en domstol (eller förvaltningsmyndighet). Resultatet av sådan normprövning kan bli att domstolen inte tillämpar den grundlagsstridiga bestämmelsen i det aktuella fallet. Domstolen kan däremot inte besluta att upphäva bestämmelsen, även

om ett åsidosättande av en bestämmelse i ett enskilt fall kan få prejudicerande effekt om fallet avgjorts av Högsta domstolen eller någon annan prejudikatinstans.

I Sverige finns inte några möjligheter till abstrakt normprövning. Med det menas att det görs gällande att en bestämmelse i lag eller annan författning strider mot en överordnad norm, utan koppling till något enskilt fall. Det är inte möjligt i Sverige att väcka talan vid domstol och begära att domstolen ska upphäva en viss bestämmelse i en viss lag med hänvisning till att bestämmelsen strider mot en grundlagsbestämmelse. Det är inte heller möjligt för riksdagen, eller en minoritet i riksdagen, att hänskjuta ett visst lagförslag, som ännu inte antagits, till en domstol och begära att domstolen ska avgöra om lagförslaget strider mot grundlag eller inte. Både abstrakt normprövning i efterhand och abstrakt normprövning i förväg förekommer i andra rättssystem. (Vad gäller normprövning i olika rättssystem, se närmare SOU 2007:85, Olika former av normkontroll, en expertgruppsrapport till Grundlagsutredningen.)

Det närmaste abstrakt normprövning vi kommer i det svenska systemet är Lagrådets förhandsgranskning av lagförslag. Lagrådets uppgift är då bland annat att på ett abstrakt plan ta ställning till om en föreslagen bestämmelse strider mot en överordnad norm, t.ex. en paragraf i regeringsformen. Lagrådets yttrande är dock inte bindande för regeringen och riksdagen, vilket innebär att ett lagförslag kan antas även om Lagrådet anfört att det strider mot grundlag.

Olika argument kan anföras för respektive emot abstrakt normprövning i allmänhet. Det finns också olika argument i frågan om abstrakt normprövning i så fall bör utövas före eller efter att lagar och andra föreskrifter antagits. För abstrakt normprövning kan till exempel anföras att det av effektivitetsskäl vore värdefullt om en prövning av en bestämmelses grundlagsenlighet kom till stånd så snabbt som möjligt och utan att man behöver invänta att ett enskilt fall dyker upp, där bestämmelsen eventuellt ska tillämpas. Man kan också hävda att det är mera rättssäkert för enskilda medborgare att prövningen görs på ett abstrakt plan, snarare än att en medborgare ska behöva driva sitt eget fall genom alla rättsinstanser för att få till stånd en prejudicerande dom, en process som tar flera år och som kan medföra stor oro och inte sällan även ekonomiskt risktagande för medborgaren i fråga. Abstrakt normprövning skulle rimligen koncentreras till en särskild domstol – en författningsdomstol – vilket sannolikt skulle främja en enhetlig rättstillämpning. Mot abstrakt normprövning kan anföras i huvudsak samma argument som mot normprövning i allmänhet, i vart fall om det gäller prövning av lagars grundlagsenlighet: Det är i första hand riksdagen som ska tolka grundlag och bedöma om en lag är förenlig med grundlagarna.

För abstrakt normprövning i förväg kan man anföra effektivitetsskäl: Det är bra att stoppa en bestämmelse som strider mot grundlag i ett så tidigt skede som möjligt. Mot

detta kan man anföra att en sådan ordning skulle göra en författningsdomstol delaktig i själva lagstiftningsprocessen och därigenom eventuellt indragen i partipolitiska konflikter. Mot denna bakgrund kan man hävda att det vore lämpligare med abstrakt normprövning i efterhand, det vill säga efter att en lag antagits av riksdagen och då på talan av en eller flera medborgare som ifrågasätter lagens grundlagsenlighet. Då skulle domstolen stå mer fri från olika partipolitiska konflikter.

Vi kan konstatera att Grundlagsutredningen i sitt slutbetänkande (SOU 2008:125) tar ställning i frågan om behovet av abstrakt normprövning på följande tämligen kortfattade sätt (sid. 375): ”Genom förhandskontrollen granskas lagars grundlagsenlighet och kvalitet i övrigt. Denna kontroll bör även i fortsättningen ske genom att Lagrådet avger rådgivande yttranden på begäran av regeringen eller ett riksdagsutskott. Vi ser således inte anledning att inrätta andra organ för att utföra förhandsgranskningen eller att göra Lagrådets yttranden rättsligt bindande i något avseende.”

Detta berör som synes frågan om abstrakt normprövning innan en lag antas. Någon mer utförlig argumentation i frågan om abstrakt normprövning i allmänhet finns inte i betänkandet och därmed inte heller någon diskussion om skillnaden mellan abstrakt normprövning i förväg respektive i efterhand.

Vi ser här ett behov av ytterligare utredningsåtgärder. Det är angeläget att närmare analysera skälen för och emot att införa en möjlighet till abstrakt normprövning, antingen innan eller efter att en lag eller annan föreskrift antagits. Det är vidare angeläget att samtidigt utreda möjligheterna att inrätta en särskild domstol med uppgiften att utöva den abstrakta normprövningen, en författningsdomstol. Även andra sätt att organisera den abstrakta normprövningen kan övervägas i detta sammanhang, t.ex. att ge uppgiften till en särskild avdelning inom Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen. Detta bör ges regeringen tillkänna.

Annicka Engblom (M)

Per-Ingvar Johnsson (C)

Mathias Sundin (FP)

Tuве Skånberg (KD)