

Enskild motion

Motion till riksdagen 2015/16:2337

av Finn Bengtsson m.fl. (M)

Inrättande av en författningsdomstol i Sverige

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga att inrätta en författningsdomstol i Sverige och tillkännager detta för regeringen.

Bakgrund

Diskussionen om att eventuellt inrätta en författningsdomstol (konstitutionsdomstol) har en lång politisk historik. Förändringar från kompakt motstånd mot detta till en allt öppnare attityd för att förstå värdet av en sådan maktförskjutning från primärt politikens syn till även centrala institutioners syn på hur våra lagar, särskilt grundlagar, bäst kan skyddas mot missgrepp som riskerar missgynna enskilda är tydlig. Den senaste analysen av detta problem i riksdagen återfinns i betänkandet 2013/14:KU18 där man bland annat kan läsa följande bakgrund i frågeställningen.

Det svenska normkontrollsystemet består av både en förhandskontroll och en prövning i efterhand. Förhandskontrollen sker genom Lagrådets granskning medan normprövningen i efterhand görs av domstolarna och andra offentliga organ. Den svenska normprövningen bygger alltså på synsättet att föreskrifter, dvs. bindande generella rättsregler, ingår i ett hierarkiskt system med olika nivåer. Normprövningen går därmed ut på att en föreskrift på lägre nivå prövas mot en föreskrift på högre nivå och att föreskriften på den högre nivån tar över om en konflikt skulle föreligga. Det är vanligen så att det är prövningen av förhållandet mellan grundlag och lag som står i centrum i diskussionen om normprövningen.

Enligt 8 kap. 21 § första stycket regeringsformen inhämtas yttrande från Lagrådet av regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av ett riksdagsutskott. Om regeringen föreslår att riksdagen ska meddela lag i något av de ämnen som anges ovan men inte har inhämtat Lagrådets yttrande dessförinnan ska regeringen samtidigt redovisa skälen för detta för riksdagen. Att Lagrådet inte har hörts över ett lagförslag utgör emellertid aldrig hinder mot att lagen tillämpas.

Svenska domstolar tillämpar konkret lagprövning. Det innebär bl.a. att prövningen sker i en vanlig domstol och inom ramen för domstolsförfarandet samt att det endast är parterna i målet som formellt omfattas av prövningsbeslutet. Ett beslut av en domstol att underlåta att tillämpa en viss lagbestämmelse av det skälet att den strider mot en grundlag innebär därför inte att lagbestämmelsen upphävs eller på annat sätt begränsas. Därtill, om ett sådant beslut har fattats av någon av de högsta domstolarna kan detta i praktiken innebära att den aktuella lagbestämmelsen helt eller delvis förlorar sin rättsliga betydelse som ett resultat av avgörandets prejudikatvärde. Detta innebär att det inte är möjligt att föra en talan som endast går ut på att en viss författning ska förklaras ogiltig därför att den är grundlagsstridig; så kallad abstrakt lagprövning. Detta förfarande i Sverige gör frågor om inrättande av såväl en författningsdomstol som en resningsdomstol relevanta att kontinuerligt föra. Denna motion berör det förra, ett förslag om att inrätta en författningsdomstol, och speglas då i ljuset av den nyliga komplikation som den så kallade "decemberöverenskommelsen" förorsakat riksdagsledamöternas rättigheter (och skyldigheter) i förhållande till sina väljares förväntningar och som skyddas i bland annat riksdagsordningen.

Till skillnad från vad som gäller i en lång rad andra länder är inte svenska lagprövningen förlagd till någon central institution. Det vanligaste exemplet på en sådan centralisering av lagprövningsrätten är författningsdomstolar. Sådana domstolar finns exempelvis i Tyskland, en viktig demokrati som i mångt liknar Sverige i sitt rättsväsen i övrigt. Andra lösningar förekommer emellertid, och i exempelvis Estland har man en särskild kammare i Högsta domstolen hand om lagprövningsmålen.

I Sverige har frågan om att inrätta en författningsdomstol aktualiserats i olika grundlagstiftningsärenden med ökad intensitet under senare år. Någon bestämmelse om lagprövning fanns ursprungligen inte i regeringsformen. Enligt förarbetena förutsattes att den lagprövningsrätt som hade utvecklats i praxis skulle bestå (prop. 1973:90 s. 200). I betänkandet Medborgerliga fri- och rättigheter (SOU 1975:75) behandlade 1973 års fri- och rättighetsutredning frågan om att inrätta en författningsdomstol. Utredningen uttalade emellertid då att ett judiciellt skyddssystem inte får innebära några förskjutningar i det vanliga politiska maktsystemet.

I propositionen om ändring i regeringsformen (1975/76:209 s. 90 f.) delade regeringen utredningens åsikt att det inte var lämpligt att införa ett system med en författningsdomstol för kontroll av en grundlags efterlevnad. Enligt utskottet (betänkande 1975/76:KU56 s. 20) saknade den i en motion väckta tanken på en specialdomstol för lagprövningsfrågor, en författningsdomstol, ”f.n. all aktualitet i vårt land”. Mycket vatten har flutit under broarna i denna fråga sedan dess, som gör en omprövning av denna hållning nödvändig.

Rättsskyddsutredningen föreslog i betänkandet ”Förstärkt skydd för fri- och rättigheter” att den lagprövningsrätt som utvecklats i rättspraxis skulle lagfästas i regeringsformen (SOU 1978:34 s. 109), men utan att en författningsdomstol skulle inrättas. Konstitutionsutskottet (betänkande 1978/79:KU39 s. 12) anförde att riksdagen enligt grundlagen är den främsta lagstiftaren och att endast riksdagen kan stifta grundlagar. Därmed är naturligt att riksdagen är den instans som är bäst ägnad att pröva om en viss föreskrift är grundlagsenlig, vilket även förordade att det så kallad ”uppenbarhetsrekvisitet” skulle tillämpas.

Men Fri- och rättighetskommittén övervägde senare i betänkandet ”Fri- och rättighetsfrågor”

(SOU 1993:40) dels frågan om att inrätta en särskild författningsdomstol, dels frågan om en utvidgning av lagprövningsrätten genom att ta bort uppenbarhetsrekvisitet i regeringsformen. Detta ledde emellertid inte till något resultat förrän Sverige fick medlemskap i EU och införlivandet av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) i svensk rätt spontant medförde att utrymmet för att tillämpa rekvisitet minskade.

Demokratiutredningen anförde också som en naturlig konsekvens av denna utveckling i sitt slutbetänkande ”En uthållig demokrati!” (SOU 2000:1) att staten hade skäl att utveckla säkrare system för extern tillsyn och domstolskontroll till skydd för medborgarnas rättigheter och integritet och pekade på slopandet av uppenbarhetsrekvisitet som ett sätt att säkra medborgarnas skydd mot myndigheters misstag och övergrepp. Våren 2001 föreslog konstitutionsutskottet ett tillkännagivande till regeringen om att låta utreda uppenbarhetsrekvisitet i regeringsformen (betänkande 2000/01:KU11 s. 45 f.). Den parlamentariskt sammansatta kommittén Grundlagsutredningen hade i uppdrag att utreda frågorna om lagprövning och om det finns behov av en författningsdomstol. Kommittén konstaterade inledningsvis att frågeställningen om hur kontrollen av lagars och andra föreskrifters förenlighet med innehållet i högre normer ska utföras kan aktualisera grundläggande frågor om hur ett land bör styras och att utredningsdirektiven angav gränserna för kommitténs

överväganden i denna del (SOU 2008:125 s. 374). Grunderna för Sveriges statskick ingick nämligen inte i kommitténs uppdrag. Kommittén föreslog dock att uppenbarhetskravet i regeringsformen skulle tas bort och att det i stället skulle införas en påminnelse om att grundsatserna om folksuveränitet och lagbundenhet, med dess princip om normhierarki, särskilt ska beaktas vid lagprövning av föreskrifter beslutade av riksdagen. Regeringen ställde sig bakom Grundlagsutredningens förslag som därefter antogs av riksdagen (prop. 2009/10:80, betänkande 2009/10:KU19 och betänkande 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

I anslutning till konstitutionsutskottets behandling av regeringens proposition behandlades två motioner om att en författningsdomstol borde inrättas. Utskottet hänvisade i sitt ställningstagande till vad Grundlagsutredningen hade anfört men också till att regeringen hade konstaterat i propositionen att den nuvarande ordningen med lagprövning i konkreta fall som utförs av både domstolar och alla andra offentliga organ är väl lämpad att åstadkomma det resultat som lagprövningen åsyftar (betänkande 2009/10:KU19 s. 38). Det fanns därför enligt regeringen inte skäl att inrätta en författningsdomstol och koncentrera normprövningen i efterhand till en sådan. Utskottet gjorde inte någon annan bedömning än regeringen då heller i denna fråga och avstyrkte således motionerna.

Caroline Szyber och Otto von Arnold (båda KD) föreslog i en motion 2012/13: K316 ett tillkännagivande om att regeringen bör utreda möjligheten att inrätta en svensk författningsdomstol. Ett liknande yrkande lades fram i motion 2012/13:K323 av Rickard Nordin (C). Även i motionerna 2012/13:K336 och 2013/14:K356 av Johnny Skalin (SD) och i motion 2013/14: K218 av Maria Ferm m.fl. (MP) efterlystes en nationell författningsdomstol. Motionärerna anförde att genom att inrätta en författningsdomstol skulle enskilda individers möjligheter att hävda sina fri- och rättigheter stärkas och politiska beslut som strider mot grundlagarna kunna upphävas.

Konstitutionsutskottet avstyrkte i betänkandet 2013/14:KU18 samtliga motionerna 2012/13:K316 (KD), 2012/13:K323 (C), 2012/13:K336 (SD), K218 (MP) och K356 (SD) med motiveringen att Grundlagsutredningen endast föreslagit vissa ändringar i regeringsformen i syfte att stärka Lagrådets och domstolarnas normprövning och att dessa ändringar trätt i kraft nyligen (den 1 januari 2011). Intressant är att MP genom KU:s ordförande i ett särskilt yttrande till avstyrkandet av deras motion bland annat uttryckte: ”Det finns en rad fördelar med att inrätta en författningsdomstol. Bland annat skulle enskilda individers möjligheter att hävda sina fri- och rättigheter stärkas och politiska beslut som strider mot grundlagarna kunna upphävas. Att inrätta en författningsdomstol har även fördelar ur ett internationellt perspektiv. En författningsdomstol kan bl.a.

tydliggöra kompetensfördelningen mellan Europeiska unionen och den svenska riksdagen samt försvara t.ex. tryck- och yttrandefriheten, offentlighetsprincipen och meddelarskyddet.”

Motivering

Det är alltså intressant att reflektera över att det redan för två år sedan fanns motioner från representanter hälften av riksdagens partier, inklusive ett idag regeringsbärande parti (MP), som kraftfullt motiverade införandet av en författningsdomstol med en lång rad goda argument. Samtidigt avslogs denna begäran av riksdagen då med att frågan tidigare avhandlats och att vissa mindre ändringar införts vid 2011 års ingång.

Detta är nu drygt fyra år sedan, och om man följer historieskrivningen ovan är det uppenbart att opinionen och det politiska skeendet rör sig i riktning mot att överväga att införa en författningsdomstol också i Sverige. Det tidigare huvudsakliga syftet med att inte lyssna på ett sådant önskemål var att man ville bevara politikernas makt över grundlagarna snarare än att låta en central myndighet vaka över desamma.

Men så sent som för nio månader sedan gjordes en allvarlig politisk attack mot riksdagsordningen genom den så kallade decemberöverenskommelsen (DÖ) slutet av regeringen tillsammans med allianspartierna den 27 december 2014. Denna innebär i korthet att inga ledamöter av Sveriges riksdag fram till valet 2022 ska stödja eller lägga egna förslag som påverkar den ekonomiska politiken, med mindre än att det är den största koalitionen i riksdagen som gör detta. Det vill säga att även om det skulle finnas en riksdagsmajoritet för en annan budget än minoritetsregeringens, så ska denna kväsa genom att, som det parlamentariska läget är idag, allianspartiernas riksdagsledamöter inte röstar på sitt eget budgetförslag om det finns ett gemensamt sådant som skulle riskera fälla regeringens förslag till budget.

Beslutet togs av partiledningarna för regerings- och allianspartierna men utan rimlig förankring bland riksdagens ledamöter, vilket får anses som ett hot emot de skyddade rättigheter (och skyldigheter mot väljarna) som vi genom riksdagsordningen i god demokratisk anda varit brett parlamentariskt överens om efter sedvanlig beredning och riksdagsbeslut som det anstår en grundlag. ”Rimlig” förankring innebär i vår tolkning att det ska finnas ett tillräckligt rådrum för berörda ledamöter att kunna överväga konsekvenserna av en sådan viktig politisk överenskommelse på högsta politiska nivå som i praktiken förminskar vårt mandat. Särskilt allvarligt är detta för de ledamöter som ännu inte är valda i det allmänna valet 2018, men som enligt DÖ ska vara bundna vid

densamma hela nästa mandatperiod i dessa sex partier och som idag utgör en folklig representation av ungefär tre fjärdedelar av alla röstberättigade i Sverige.

En författningsdomstols viktigaste uppgift är att i varje läge försvara den befintliga lagen, särskilt grundlagen. Det är vår bedömning att om vi haft en författningsdomstol så hade troligen denna satt stopp för en direkt politisk hantering av de aktuella partiledningarna som i praktiken utgör ett hot mot grundlagsskyddad rättigheter.

Därmed följer slutsatsen att tiden är mogen att ånyo väcka frågan om att överväga inrätta en författningsdomstol i Sverige som garant för att säkerställa att, främst, våra grundlagars funktion inte äventyras utan att en föregående adekvat beredning gjorts. Vi vill med denna motivering att riksdagen med bifall till denna motion ger regeringen detta tillkänna.

Finn Bengtsson (M)

Boriana Åberg (M)

Anders Hansson (M)

Patrick Reslow (M)