Rättsuppfattning, rättskällor och rättsbildning — en parlamentarikers reflektioner

Av riksdagsledamoten GÖRAN MAGNUSSON

Vid ett symposium arrangerat för flera år sedan av Riksbankens Jubileumsfond yttrade sig professor Kjell Åke Modéer ungefär så här: att medan sjuttiotalet varit politikernas årtionde och åttiotalet ekonomernas så skulle 1990-talet bli juristernas. Som politiker tvivlade jag väl förstås på detta, vi vill ju att varje årtionde ska vara politikernas.

Jag måste emellertid ge Modéer rätt, och han kanske har fått mer rätt än han trodde, vilket ju sammanhänger bl.a. med Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen. Men det är inte heller hela förklaringen. Även domstolens i Strasbourg tillämpning av Europeiska konventionen till skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter spelar roll, särskilt kravet på möjlighet till domstolsprövning av enskilds rättighet gentemot det allmänna.

Genom att inta ett friare förhållande till ämnet än vad programmakarna tänkt sig kan jag ta ett avstamp drygt hundra år bakåt i tiden, alltså vid socialdemokratins genombrottsår. Jag gör det för att något beröra socialdemokratins inställning till förhållandet mellan politik och juridik och kanske kunna förklara det som jag skulle vilja beteckna som socialdemokratins domstolsskepsis, oviljan att blanda in juridiken i politiken.

Den spirande arbetarrörelsen mötte ju ingen förståelse hos etablissemanget, alltså det som svarade för lagarnas tillkomst och tillämpning. Rörelsens möten trakasserades, man vägrades plats för dem och polisen närvar för att kunna notera om något framfördes som var i strid med vad som ansågs vara lagens bokstav eller innebörd.

Tryckfrihetsförordningen utnyttjade rörelsens tidningar emellertid på så sätt att ensamansvaret för det som trycktes användes för att till ansvarig utgivare utse personer som lätt kunde avvaras på redaktionerna och som kanske dessutom p.g.a. arbetslöshet hade tid att avtjäna eventuella straff.

Emellertid var ju rörelsens ledares inställning dubbel på så sätt att inflytandet, makten, skulle erövras utan samhällets omstörtande, det skulle inte ske i strid med gällande lag. Därför blev under de första 30 åren kampen för den lika och allmänna rösträtten så central. Genom den skulle den politiska makten erövras och sedan kunde samhället i grunden reformeras.

Jag spårar här också grunden för motståndet mot lagprövning och mot författningsdomstol. Regeringsformens stadgande att all offentlig

makt utgår från folket skulle kunna anses stå i strid med att domstolar skulle kunna underkänna av folkrepresentationen beslutade lagar. Olof Palme uttryckte sin syn på saken i 1970-talets debatt genom förklaringen att folket hade rätt att besluta i eget hus. Domare och ämbetsmän skulle inte vara förmyndare för folkets valda representanter.

Under hela denna tid har dock lagrådet arbetat med att i förväg granska regeringarnas lagstiftningsförslag. Dess värnande av rättsstaten har kunnat förenas med folksuveräniteten, om än inte utan konflikter. Lagrådets avstyrkande av förslaget om åtta-timmarsdagen är en svår plump i protokollet.

Jag vill gärna tillägga att denna syn på lagprövning och författningsdomstol innebär ett stort ansvar för riksdagen, där varje ledamot alltid noga måste pröva föreslagna lagar i förhållande till Regeringsformen och andra styrande normer. Uppenbarhetsrekvisitet har väl möjligen bidragit till att begränsa antalet möjliga fall av lagprövning, men jag kan konstatera att de i verkligheten hittills varit mycket få. Jag ser väl egentligen inte något stort problem med en strikt juridisk prövning av en normkonflikt, om det nu går att dra en sådan skarpt klargörande gräns mellan juridik och politik. Men erfarenheterna från den svenska debatten och från faktiska exempel från andra länder ger vid handen att den minoritet som tappat en riksdagsomröstning gärna använder juridiken för att söka stjälpa det fattade beslutet. Juridiken ska inte vara en förlängningen av politiken.

I vilken miljö befinner vi oss nu?

Enligt min mening verkar vi i två olika juridiska miljöer, dels den invanda folksuveränitetsmiljön, dels den juridiska miljö som EU erbjuder. (Jo, jag vet att jag borde säga EG och EU, men när jag säger EU avser jag hela systemet, inklusive domstolen.)

För socialdemokrater innebär förstås dessa båda system frustration.

Att jurister i EU skulle avgöra om Sverige ska ha ett statligt monopol för försäljning av alkohol har många svårt att förlika sig med. Förhållandet att domstol skulle bestämma om riksdagsbeslutet att avveckla kärnkraften kan genomföras eller ej känns också frustrerande, särskilt som en folkomröstning stödjer beslutet.

Marknadsdomstolens beslut om att upphäva förbudet i Sverige mot alkoholreklam är också politiskt mycket omdiskuterat.

Låt mig kommentera dem litet utförligare.

Jag har ett speciellt engagemang i alkoholfrågan. Jag verkade också för att Sverige skulle bli medlem i EU. Systembolagets vara eller icke vara kom ju raskt upp i debatten och ICA fann en handlare som var villig att trotsa detaljhandelsförbudet för alkohol och därigenom få igång en juridisk process om denna politiska fråga. Alla EG-rättsexperter jag träffade framhöll att detta var ett för Sverige hopplöst ”case”. Lagens bokstav var solklar! Vi var några som ansåg att läget var så oroande att vi började bearbeta de politiska partierna för att de

skulle skriva till domstolen och framhålla Systembolagets viktiga socialpolitiska roll i Sverige. Att skriva till en domstol och uppmana den att döma på ett visst sätt var något helt nytt. Kan man göra det i Sverige som politiskt parti? Vilken verkan detta hade vet förstås ingen, men domstolen accepterade det svenska försäljningsmonopolet. Jag anser att beslutet var klokt, men var det juridiskt eller var det politiskt?

Avvecklingen av kärnkraften visade sig EG-domstolen inte ha några synpunkter på, men den juridiska prövningen i Sverige drog ut på tiden alldeles i onödan. Och hela processen att pröva det politiska beslutet var onödig, inspirerad av den tappande minoriteten och av kommersiella intressen.

Marknadsdomstolens undanröjande av förbudet mot reklam för alkohol orsakade en upprörd debatt bland politiker. Ett politiskt beslut sattes helt ur spel, de motiv som riksdagsmajoriteten baserade sitt beslut på underkändes. Det motiverades med EU-reglerna, som framställdes som solklara. EG-domstolens besked på förhandsförfrågan var emellertid att domstolen skulle göra en proportionalitetsavvägning mellan marknadens intresse av fritt fram för reklam och reklamförbudets positiva effekt på folkhälsan. Domstolen tillvaratog alltså inte möjligheten att bevara reklamförbudet. Var det ett strikt juridiskt beslut? Vilka rättskällor använde sig domstolen av?

Ramlagstiftning

Jag har ju tagit del av den fleråriga debatten om ramlagstiftningen, men inte uppfattat den som en fråga att överlåta mer av politiskt beslutsfattande till domstolarna. Mer har det för mig handlat om att riksdagen inte lagstiftat i alla detaljer, utan överlåtit det till andra normgivningsorgan, främst förstås regeringen. Det förhållandet kan förstås diskuteras och i KU:s arbete har den aspekten dykt upp då och då. Om ramlagstiftning leder till att domstolarna övertar beslut som borde fattas politiskt anser jag att vi som lagstiftare allvarligt bör överväga saken.

Kommunal frustration

Kommunalpolitikerna är väl de som under de senaste åren känt en stigande frustration inför ett ökat antal domstolsutslag, som bl.a. tärt på den knala kommunala kassan. LSS är ju den rättighetslag som väckt mest uppmärksamhet. Och ansetts inkräkta på det kommunala självstyret. På de lokala politiska mötena står inte juridiken högt i kurs. Ändå emanerar ju de flesta riksdagsbeslut som ”tvingas” på kommunerna från de politiska partiernas kongresser, där det inte saknas ombud från den kommunala nivån.

Tveklöst lever vi i en brytningstid, en korsväg mellan juridik och politik. En knapp majoritet i riksdagen vill utreda att öka det juridiska inslaget genom slopat uppenbarhetsrekvisit och/eller införande av en författningsdomstol.

EG-domstolens case law kommer säkert att påverka. Vi som vill slå vakt om det svenska systemet har en stor uppgift, kanske också svår. Den av regeringen aviserade författningsutredningen blir spännande. Den behöver några år på sig för att vända och vrida på Sverige framtida regeringsform.