SOU-filosofin som exportvara

Av professor DANIEL TARSCHYS

En gåtfull gestalt som glider runt i den juridiska litteraturen går under namnet Lagstiftaren. Vem döljer sig i denna kappa? Utredningssekreterare och tjänstemän i Regeringskansliet kan nog lätt intala sig att det snarast är de själva, men de slutliga avgörandena tillhör förstås politiker i riksdag och regering.

Den formella rollfördelningen mellan de båda statsmakterna har under senare decennier beskrivit en föga uppmärksammad pendelrörelse. Enligt 87 § i 1809 års regeringsform ankom det på Konungen och Ständerna gemensamt att stifta civil- och kriminallag samt kyrkolag. Med 1974 års regeringsform överfördes denna befogenhet på riksdagen ensam, och regeringen degraderades därigenom till att bli enbart förslagsställare och verkställare. ”Riksdagen stiftar lag”, heter det i RF 1:4, och i fråga om svensk lag är detta fortfarande sant. Men efter Sveriges inträde i EU har det normativa landskapet förändrats genom den omfattande EU-lagstiftningen som direkt eller indirekt är giltig här i landet och som i vissa delar har s.k. direkt effekt. Vid tillkomsten av denna lagstiftning är det regeringen som företräder Sverige, låt vara efter samråd med riksdagen. I en ny och helt annorlunda form har regeringen därmed återtagit en betydande del av den lagstiftande makt som 1974 överfördes till riksdagen.

Det är heller inte småpotatis som numera regleras inom EU. Förslaget till nytt konstitutionellt fördrag innebär inte någon radikal utvidgning av detta område, men ger däremot genom sin bättre systematik en långt klarare bild av de befogenheter som har överförts till unionen. Det fält där EU har exklusiv kompetens (art. 12) innefattar främst den gemensamma handelspolitiken och tullunionen, men de områden där det råder ”delad befogenhet” (art. 13) är desto större. Hit hör den inre marknaden, den inre säkerheten (”området med frihet, säkerhet och rättvisa”), jordbruk och fiske, transport och transeuropeiska nät, energi, socialpolitik med vissa begränsningar, strukturpolitiken (”ekonomisk, social och territoriell sammanhållning”), miljö, konsumentskydd och vissa gemensamma angelägenheter avseende skyddet för folkhälsan. Stiftar unionen lag på sådana områden tar den över nationell normgivning. Härutöver finns också vida domäner där unionen har befogenheter att bedriva samordning (art. 14–15) eller vidta stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder (art. 16).

Stora sjok av lagstiftningsmakten har redan överförts till EU, ytterligare några berörs av konventsförslaget. Hur har riksdagen då reagerat på den ganska omfattande förlusten av beslutskompetens som följt

av EU-medlemskapet? Ganska spakt, får man nog säga. De undersökningar som vidtagits pekar på att ledamöterna är relativt nöjda med den information de erbjuds och med det inflytande de kan utöva via EU-nämnden och i någon mån fackutskotten.[1]

Hur ska man förklara denna sangviniska reaktion? En viktig orsak står nog att finna i den faktiska rollfördelning som långt tidigare etablerats mellan statsmakterna. Riksdagens reella andel i lagstifteriet har alltid varit ganska blygsam, både därför att man traditionellt sett har haft ett stort förtroende för det arbete som utförts inom regeringskansliet och för att man haft betydande möjligheter att påverka beredningsprocessen i dess tidigare skeden. Karakteristiskt för det svenska statsskicket är att riksdagsledamöterna deltar i en mängd överväganden både före och efter den formella riksdagsbehandlingen, före framför allt genom insatser och insyn i olika utredningar och arbetsgrupper och i efterhand bl.a. genom ledamotskap i statliga verksstyrelser och regionala organ.

Det parlamentariska inflytandet över lagstiftningen låter sig därför inte reduceras till de förändringar som sker under den formella riksdagsbehandlingen. Det sträcker sig över en längre tid och utövas i samspel med det vidsträckta samhällsdeltagande i lagstiftningsarbetet som förverkligas genom remissväsendet och en därmed förknippad tidig offentlig debatt om ifrågasatta lagändringar. Just detta breda meningsutbyte om olika reformprojekt är en viktig förklaring till att diskussionerna om nya lagar lätt blir lite matta och färglösa i den svenska riksdagen. Medan utländska parlament med liv och lust kan gräla och votera om paragraf efter paragraf i framlagda lagförslag har vi i Sverige vanligen redan knäckt de flesta sådana frågor i den långa förberedande processen.

Den demokratiska förankringen av svensk lagstiftning har med andra ord byggt på ett omfattande förarbete innan de formella besluten träffas. Men denna förankring har blivit avsevärt svagare när vi nu har överfört en omfattande lagstiftningskompetens till EU. Visserligen har det riggats upp vissa mekanismer för information och synpunktsutbyte på hemmaplan inför viktiga rådsbeslut, såsom faktapromemorior, snabbremisser i vissa fall, informella samråd och behandling i EU-nämnden. Men man kan knappast förneka att det svenska samhällets och de svenska politikernas möjligheter till överväganden kring ny lagstiftning har minskat radikalt i jämförelse med det tidigare läget.

Det förefaller mig angeläget att denna förändring problematiseras, penetreras och begrundas långt mer än vad som hittills har skett. Konventet har ägnat stor möda åt att överväga nya möjligheter för de nationella parlamenten att pröva nya kommissionsförslag utifrån sub-

[1]S. Ahlbeck & A-C. Jungar, ”Parlament i bakvatten? Den svenska och finländska riksdagens inflytande över EU-politiken”. Riksdagens roll i EU — Två expertrapporter till EU2004-kommittén SOU 2002:81.

sidiaritetsperspektivet. Men det är knappast här som skon klämmer. På alltfler områden kommer den centrala frågan inte att vara ”mer eller mindre EU?” utan i stället hur EU-lagstiftningen ska utformas. Om det hittills i huvudsak har handlat om att bryta ny mark (”acquis communautaire”) så måste uppgiften framöver i växande utsträckning bli att revidera och modifiera en EU-lagstiftning som visar sig inte hålla måttet eller inte svara mot utvecklingens krav.

Som en första konstitutionell exportprodukt till EU har de nordiska länderna framgångsrikt lanserat offentlighetsprincipen. Kanske borde nästa exportprojekt bli filosofin bakom SOU och remissväsendet? Självfallet kan den svenska modellen inte exakt repliceras på europeisk nivå, men det öppna och grundliga förarbete som traditionellt har föregått svensk lagstiftning har gett viktiga bidrag både till den demokratiska legitimiteten och till den lagtekniska kvaliteten i våra regelverk. Vissa grundtankar i denna modell borde mycket väl kunna föras fram i den begynnande europeiska diskussionen om ”good governance”. Att det finns en jordmån för institutionell utveckling i denna riktning visar redan de två framgångsrikt genomförda konventen.