Rättsuppfattning, rättskällor och rättsbildning

Av regeringsrådet MARIANNE ELIASON

Frågeställningarna under detta tema är bl.a. På vilket sätt påverkar förarbetenas möjliga minskande betydelse och breddningen av rättskällorna rättstillämpningen i domstolarna? Vad grundar domstolarna sina avgöranden på? Det är de frågor jag har ombetts säga något om utifrån mitt perspektiv — Regeringsrätten. Bakom dem döljer sig givetvis den ofta framförda uppfattningen att förarbeten spelar en väsentligt mindre roll utomlands än vad de gör i Sverige. Den europeiska miljö där vi numera befinner oss skulle därför medföra att de svenska domstolarna måste ändra sin syn på förarbeten som rättskälla.

Jag skall inte här försöka göra någon djupare analys av om internationaliseringen medfört ett annat synsätt i Regeringsrätten än tidigare. Den gör rättsvetenskapsmännen bättre än jag. Två analyser av Regeringsrättens lagtolkningsprinciper har nyligen gjorts, den ena av professor Sture Bergström och den andra av universitetslektor Mats Tjernberg.[1] Jag skall mera från praktikerns utgångspunkt göra några reflektioner.

Regeringsrättens ordförande höll vid en utbildningsdag anordnad av Domstolsverket och Kammarrätten i Stockholm i januari 2001 ett anförande[2] över ämnet: Är den europeiska förvaltningsrätten bättre än vår? Han hade då nyligen återvänt till Regeringsrätten efter att ha tjänstgjort som domare i EG-domstolen i sex år. Han tog i det sammanhanget upp frågan om lagmotivens betydelse. Efter att inledningsvis ha påpekat att ”frigörelsen” inletts redan innan vi gick med i EU, yttrade han: ”Jag vågar påstå att varje rättstillämpare, som ställs inför en lucka eller en oklarhet i lagstiftningen, frenetiskt letar i alla upptänkliga källor — inklusive förarbeten, om sådana finns — för att finna några hållpunkter för den dom eller det beslut som han trots bristen på vägledning i lagtexten måste komma fram till; det är ju bara om han — hemska tanke — behandlar förarbeten som likvärdiga med lagtext eller ensidigt prioriterar dem framför alla andra sekundära källor som förhållningssättet blir problematiskt.” Han påpekade också att det vittnade om okunnighet att påstå att förarbeten var ointressanta för rättstillämpare i övriga Europa.

Det här ger enligt min uppfattning svaret på frågorna. Det är inte mer komplicerat än så. Jag skall något utveckla mina tankar.

[1]Skattenytt nr 1–2 2003.
[2]Förvaltningsrättslig tidskrift nr 5–6 2000.

När man talar om rättskällor är det i första hand fyra som åsyftas: lagtext, förarbeten, doktrin och praxis. Visst finns andra också t.ex. sedvänja, branschpraxis m.m. men dem bortser jag ifrån här.

I detta avseende har det principiellt inte blivit någon skillnad. Det är fortfarande främst dessa fyra källor domstolarna håller sig till och lagtexten intar en särskild ställning. Men — och det är detta som enligt min uppfattning är förändringen — proportionerna har blivit annorlunda. Vidare betyder rättspraxis i praktiken något annat idag än vad det gjorde förr och förarbeten innebär inte heller alltid detsamma nu som tidigare.

Lagtexten är utgångspunkten

Det är för mig och säkert alla andra domare alldeles självklart att det är lagtexten som är den viktigaste rättskällan. Sture Bergström konstaterar att Regeringsrätten tillmäter förarbetsuttalanden i konkreta tillämpningssituationer mindre vikt än tidigare och i stället tillerkänner lagtextens ordalydelse och allmänna syfte större betydelse.[3] Om detta verkligen är ett nytt synsätt hälsar jag det med tillfredsställelse. Ett exempel på det nya synsättet är enligt artikeln ett av Norra-länken-målen.

Norra-länken-målen var föremål för prövning när jag var ganska ny i Regeringsrätten. Jag deltog i flera av dem. Ett väckte särskild uppmärksamhet — det som avsåg Bellevueparken. Att just det avgörandet fick särskild uppmärksamhet beror naturligt nog på att Regeringsrätten upphävde regeringens beslut, vilket inte är så vanligt men händer då och då. Efter det avgörandet möttes jag mer än en gång av kommentarer av typen: ”Detta är väl ett genombrott. Nu har Regeringsrätten slagit fast att motivuttalanden inte skall tillmätas betydelse. Nu är det lagtexten som gäller.” Dessa uttalanden gjorde mig lite förvånad.

Målet (RÅ 1997 ref. 18) gällde regeringens beslut angående detaljplan för den del av Norra länken som berörde Bellevueparken, som är den park belägen på en udde i Brunnsviken norr om genomfartsleden Norrtull — Roslagstull och som ingår i nationalstadsparken. Det var fråga om rättsprövning, dvs. Regeringsrätten skulle ta ställning till om regeringens beslut stred mot någon rättsregel. Den rättsregel det handlade om var 3kap.7§ andra stycket i den då gällande lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. Enligt den bestämmelsen fick inom en nationalstadspark, ny bebyggelse och nya anläggningar komma till stånd och andra åtgärder vidtas endast om det kunde ske utan intrång i parklandskap eller naturmiljö och utan att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadades. Lagens syfte var helt klart, nämligen att skydda det historiska landskapet och hindra att ett område med stora natur- och kulturvärden utsattes för en fortlöpande exploatering och fragmentisering.

[3]Skattenytt nr 1–2 2003 s. 9.

Den antagna detaljplanen innebar att man genom det parklandskap där anläggningar skulle få komma till stånd endast om det kunde ske utan intrång, skulle bygga en motorväg. Visserligen skulle den gå i en betongtunnel men på en sträcka av 100 meter inom parklandskapet skulle tunneln anläggas i ett öppet schakt från markytan och ett 30-tal träd skulle påverkas. Det framstod för Regeringsrätten som helt klart att detta innebar ett intrång i nationalstadsparkens parklandskap och naturmiljö och därför stred mot rättsregeln. Ställningstagandet påverkades inte av det förhållandet att regeringen i förarbetena till bestämmelsen hade uttalat att den bedömde att utbyggnaden av Norra länken borde kunna förenas med förslaget och att sådan förnyelse av infrastrukturen inom området borde vara möjlig att utföra som sammantaget medförde en förbättring av miljön inom nationalstadsparken eller som möjliggjorde en väsentlig förbättring för hälsa och miljö i fråga om en infrastrukturanläggning som berörde parken.[4] Regeringsrätten konstaterade att lagtexten inte innehöll några sådana begränsningar och upphävde beslutet.

Jag har svårt att finna Regeringsrättens slutsats särskilt djärv.

Men, det skall sägas, det finns situationer där frågan om lagtextens företräde ibland kan upplevas som mer problematisk, t.ex. i de fall där det ganska uppenbart är fråga om en miss i lagstiftningen. Om det är alldeles tydligt att lagtexten har fått ett icke tänkt innehåll, t.ex. därför att man missat en följdändring, flyttat om paragrafer eller stycken utan att ändra hänvisningar och liknande, ställs frågan verkligen på sin spets. Logik, systematik och sammanhang är ju också av betydelse. Men jag skulle vilja säga att lojaliteten mot lagtexten även i dessa fall är stor. Problematiken illustreras i RÅ 1999 not. 245. Frågan rörde återbetalning av mervärdesskatt. I det implementerade EG-direktiv som var aktuellt i målet var rätten till återbetalning knuten till *kunder som var etablerade utanför EG*. Enligt den svenska lagtexten förelåg rätt till återbetalning under förutsättning att kunden *inte bedrev verksamhet inom EG*. Detta medförde att rätt till återbetalning kom att omfatta tjänster som tillhandahölls privatpersoner inom EG eftersom dessa inte bedriver verksamhet. Kammarrätten uttalade: ”Lagregelns innebörd enligt ordalydelsen är klar. Det framgår inte av lagens övriga text att denna innebörd skulle vara orimlig. Det förhållandet att lagens förarbeten och det underliggande saksammanhanget talar mot denna innebörd kan med hänsyn till den skatterättsliga legalitetsprincipen inte föranleda åsidosättande av den klara lagregeln.” Riksskatteverket överklagade hos Regeringsrätten och anförde att bestämmelsen inte var så klar till sin ordalydelse och att tolkningen var orimlig och uppenbarligen inte avsedd om bestämmelsen lästes i sitt sammanhang, dvs. med beaktande av lagens övriga bestämmelser och de principer som låg till grund för lagens systematik. Regeringsrätten gjorde samma bedömning som kammarrätten. Domstolarna följde

[4]Prop. 1994/95:3 s. 45 f.

alltså lagtexten. Men det kan uppstå situationer där en tillämpning av författningens text blir orimlig. Se t.ex. RÅ 1997 ref. 39.

Förarbeten betyder idag inte detsamma som tidigare

En skillnad mellan då och nu är att det, särskilt då det gäller harmoniserade rättsområden, blir fråga om en annan typ av förarbeten än dem vi har varit vana vid. Man får numera leta på andra ställen än tidigare — inte bara i de svenska betänkandena och propositionerna. Inom harmoniserade områden kommer det att finnas färre förarbeten av det slag vi är vana vid, men de kommer inte att försvinna.[5] Viktigt är att det också finns förarbeten av andra slag, t.ex. kommissionens förslag, debatter, resolutioner, protokollsanteckningar m.m.[6]

Alla mål rör inte lagstiftning inom harmoniserade områden. Inkomstskattelagstiftningen t.ex. är ett sådant exempel även om det också här förekommer många frågor med klara EG-aspekter. Ett förändrat synsätt har, enligt de undersökningar som nämndes inledningsvis, ansetts ha kommit till uttryck även på detta område.

Vissa förarbetsuttalanden är också mindre lyckade och kritiken av dem förståelig. Det som fanns i lagstiftningsärendet om nationalstadsparken är ett sådant exempel. Lagen har ett konkret syfte, vilket framgår av såväl lagtext som motiv. Vad regeringen gör är att den uttalar sig om att en viss utgång i ett konkret fall inte skall anses strida mot lagen — ett typiskt exempel på lagstiftning genom motiv. Sådana förarbeten vill domstolarna inte ha. Förarbeten skall också läsas med urskiljning och en viss sund skepsis. Den som medverkat i lagstiftningsarbete genomskådar lätt vad som i vissa fall ligger bakom dem.

En aspekt som jag tycker kommer i skymundan — och nu talar jag åter om de välskrivna förarbetena — är att hänsynstagande till förarbetena inte alltid behöver vara till nackdel för den enskilde. Det kan faktiskt vara tvärtom. Det väcker ju inte samma betänkligheter att tungt luta sig mot ett förarbetsuttalande till en oklar lagtext i de fall detta leder till en förmånligare utgång för den enskilde och någon annan enskild inte blir lidande, t.ex. i mål om handikappersättning, personlig assistans och liknande. Samma frågeställning uppkommer i skattemålen. Där kompliceras dock frågan av att den utgång som i ett mål framstår som den för den enskilde förmånligaste lösningen i ett annat mål kan visa sig innebära motsatsen.

Rättspraxis får större betydelse

En annan förändring är att rättspraxis numera inte heller i praktiken, innebär endast svensk rättspraxis. Även EG-domstolens praxis är en viktig rättskälla på harmoniserade områden. Detta är nog den mest påtagliga förändringen skulle jag vilja påstå. Det innebär också att

[5]Jfr prop. 1994/95:19 Del 1 s. 529.
[6]Se bl.a. Ulf Öberg i Juridisk tidskrift 2000–01 s. 492–507.

proportionerna förskjuts mellan olika rättskällor — flera domar och färre förarbeten. Ett mycket tydligt exempel på detta är för Regeringsrättens del mervärdesskatteområdet. Det är givet att Regeringsrätten i snart sagt varje mervärdesskattemål har att ta hänsyn till och söka kunskap i EG-domstolens praxis. En blick på de litteraturförteckningar som publiceras i anslutning till rättsfallen i Regeringsrättens årsbok visar detta. Det hindrar inte att domstolen även tar del av förarbeten på området — medveten om att dessa inte är den enda rättskällan.

Ett annat område där EG:s rättspraxis har stor betydelse är varumärkesrätten. Varumärkeslagstiftningen är harmoniserad, och det finns dessutom ett särskilt system med gemenskapsvarumärken som bygger på en EG-förordning. De materiella reglerna är desamma i förordningen som i direktivet. Självfallet orienterar sig Regeringsrätten inför avgörandet av ett varumärkesmål både om EG-domstolens domar och om den praxis som utvecklats av OHIM, den myndighet inom EU som handlägger frågor om gemenskapsvarumärken. Detta hindrar inte att förarbetsuttalanden också studeras.

Allmänt är det säkert också så att studiet av EG-domstolens praxis medför att den svenske domaren påverkas av domstolens tolkningsmetoder och användning av rättskällor. I någon mån är det kanske en generationsfråga. Dagens lagstiftare och rättstillämpare lever i den rättsliga miljö där EG-rättsakter kommer till och tillägnar sig det synsätt som råder där. Det tyckte jag mig kunna märka när jag satt i Lagrådet och hade den nya Europagenerationen som föredragande. Men man skall inte överdriva skillnaderna.

Sammanfattningsvis: Goda förarbeten är en av flera viktiga rättskällor i domstolen — om de används med förnuft och eftertanke lever de i god sämja med övriga rättskällor.