

GUSTAF PETRÉN:

## Luckor i regeringsformens rättsstatsskydd

*Regeringsrådet Gustaf Petrén granskar ingående regeringsformens skydd för rättsstaten. Han pekar bl a på att regeln i RF om allas lika värde endast gäller enskilda fysiska personer. Detta gör att riksdagen kunnat anta regler för beskattning av bostadsrättsföreningar, som medför extra avgifter för de föreningar som ej tillhör en socialdemokratisk huvudorganisation. Det finns betydande brister i rättsskyddet bl a beträffande skyddet av äganderätten, familjen och den personliga integriteten, menar författaren. Sverige behöver en författningsdomstol inför vilken medborgarna kan dra frågor om en viss behandling eller en viss åtgärd står i överensstämmelse med rättsordningen.*

Regeringsformens portalparagraf innehåller den stolta devisen: Den offentliga makten utövas under lagarna. Den tillkom på initiativ av JO, som under remissbehandlingen framförde önskemål om att vårt rikets karaktär av rättsstat skulle markeras redan från början. Onekligen innehåller också regeringsformen i sin fortsättning ett stort antal regler som syftar till att säkerställa fullföljandet av våra rättsstatliga traditioner. Men det finns också betänkliga lakuner i den grundlagsfästa rättsordningen. Vi upplever därför i vår vardag åtskilligt som måste anses oförenligt med de krav som ställs på den klassiska rättsstaten. Avsikten med dessa rader är att peka på några av de brister som gjort sig märkbara sedan 1975, då den nya regeringsformen (RF) trädde i kraft.

Låt oss börja vår granskning med 1 kap RF, betitlat "Statsskickets grunder." Det innehåller i 2 § vissa målsättningsstadganden, som i förstörne kan tyckas vara av rent programmatisk karaktär. Deras rättsliga betydelse skall dock inte underskattas.

### Är verkligen alla lika inför lagen?

Maximen om allas likhet inför lagen har kommit till klart uttryck endast vad gäller domstolar och andra myndigheter i 9 §. Vad gäller riket som helhet har den ersatts med grundsatsen i 2 § att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde. Stadgandet har i första hand betraktats som en anvisning till de maktägande – riksdag och regering – att verka för en långtgående ekonomisk utjämning människorna emellan. Respekten för alla människors

lika värde anses fordra att alltför stora olikheter människor emellan beträffande levnadssätt och ekonomisk ställning bör avlägnas. Därom kan mycket sägas.

Den långt drivna ekonomiska utjämnningen föder nämligen i ett fritt samhälle en lång rad problem, som ofta visar sig svåra att bemästra utan att friheten och andra medborgerliga rättigheter kommer i farozonen. Vi har bla fått bevissäkringslag, betalningssäkringslag, angiverilag och generalklausul i skattemål som följer av att medborgarna sätter sig till motvärd mot en skattevägen med stor konsekvens driven inkomstutjämnning. Från andra fält finns fler exempel.

Det bör noteras att regeln om allas lika värde är begränsad att gälla enskilda fysiska personer. När det blir fråga om juridiska personer är det slut med kraven på respekt för lika värde. Det har därför varit möjligt för riksdagen att antaga regler för beskattning av bostadsrättsföreningar, enligt vilka en förening som tillhör en socialdemokratisk huvudorganisation går fri från den offentliga avgift, som de bostadsrättsföreningar som icke tillhör en sådan huvudorganisation har att erlägga. Intressant är hur kravet i 9 § att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen blir att tillämpa i ett fall som detta. Om riksdagen antager en lag som ger socialdemokratiska bostadsrättsföreningar en skattefrihet som andra inte åtnjuter, är en sådan lag visserligen formellt giltig. Men måste inte domstolar och förvaltningsmyndigheter underlåta att tillämpa den på grund av åläggandet i 9 § att i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen? En sådan tillämpning av 1 kap 9 § RF skulle få stor betydelse för

motverkande av politiska korruptionstendenser.

Regeln i 1 kap 9 § RF är av grundläggande betydelse för vårt lands ställning som rättsstat genom att den ställer krav på domstolar och förvaltningsmyndigheter att iakttaga saklighet och opartiskhet. Svagheter är att såväl riksdagen såsom lagstiftare som våra folkvalda kommunala församlingar icke är underkastade dessa krav i sin verksamhet som normgivare. Det är beklagligt att grundsatsens räckvidd är begränsad till de tillämpande organen i statskicket.

#### **Saklighet och opartiskhet**

Grundlagsföreskriften i 9 § om saklighet och opartiskhet har särskild betydelse för myndigheter i vilka politiker är beslutsfattare. De är nämligen som medlemmar i valda församlingar, som nyss nämnts, icke underkastade detta krav i sin normgivande verksamhet i dessa församlingar. Däremot skall de leva upp till det då de sätter sig i regering, i andra statliga myndigheter och i kommunala styrelser och nämnder för att där ägna sig åt förvaltning. De kan ha svårt att hålla isär de skilda krav som de har att fylla i de olika positionerna.

Inte minst då det gäller verksamheten i sådana kommunala nämnder och styrelser, vilkas beslut kan angripas endast genom sk kommunalbesvär men därmed kan underkastas en legalitetskontroll, har grundlagsstadgandet om saklighet och opartiskhet vikt. Det ger kommunmedlemmarna en god grund att anföra kommunalbesvär. Dessa kan denna väg påkalla en prövning av lagligheten av de tyvärr alltför många kommunala beslut

som fattas med åsidosättande av grundlagens föreskrift om saklighet och opartiskhet och få dem upphävda.

#### **Fri- och rättigheterna**

En av grundvalarna för en rättsstat är de fri- och rättigheter som medborgarna tillerkänts. Åtskilliga av de politiker som står bakom vår nuvarande regeringsform hade i vissa skeden av förarbetena den meningen att medborgarna inte behövde några rättigheter. Opinionstrycket blev dock efterhand så starkt att partierna i enighetens tecken nu byggt ut 2 kap i RF till en samling föreskrifter som ger ett icke föraktligt rättighetsskydd. Tyvärr är reglerna alltför okända bland medborgarna, även bland dem som i rättsliga frågor brukar företräda andra! Det finns här ett latent skydd som endast människorna själva kan göra verksamt. Mer information erfordras.

Betydande brister finns emellertid alltjämt. Det finns tex luckor i själva rättighetskatalogen. Påtagligast är det utomordentligt svaga skydd som beretts äganderätten. I de klassiska rättighetskatalogerna intar den en central ställning jämsides med de till personen anknutna rättigheterna. Förklaringen till äganderättens åsidosättande är enkel. Det har inte gått att nå enighet med företrädarna för de socialistiska partierna om regler för bättre skydd av ägandet. Av liknande skäl saknar vi bestämmelser till skydd för familjen och den personliga integriteten till viss del. Näringsfriheten har också lämnats obeaktad i rättighetssammanhang. I ett samhälle av vår nuvarande struktur borde dess luckor fyllas igen snarast.

#### **Organisationernas makt**

Rättighetsreglerna i 2 kap RF lämnar skydd i stort sett endast mot det allmänna, dvs mot stat och kommuner. Lagstiftaren har under senare tid funnit en enkel metod att kringgå grundlagsskyddet. Genom lagstiftning lägger man nämligen då och då över viktiga uppgifter som kan innefatta frihetsinskränkningar på organisationer som hör privaträtten till. Därmed gäller inte längre grundlagsskyddet i RF. De privaträttsliga subjekten kan vidta drastiskt frihetskränkande åtgärder mot enskilda utan att komma i konflikt med grundlagsreglerna. Formellt blir det fråga om förhållande mellan två enskilda. Jag tänker här främst på den maktställning i förhållande till andra enskilda som fackliga sammanslutningar av olika slag givits. De har i många lägen en faktisk monopolposition. Deras ingripanden mot egna medlemmar och mot andra blir därigenom långt farligare för den enskildes frihet än många av de åtgärder som det allmänna kan företa med enskilda som adressater.

I realiteten får enskilda korporationer utöva samhällsmakt vid sidan av alla grundlagsregler. I förarbetena till regeringsformen har man tagit avstånd från korporativismen. I stället tillåts den smyga sig in via den ordinära lagstiftningen och gör de enskilda medborgarna i många lägen rättslösa.

Inte minst intressant är i detta sammanhang det grundlagsskydd organisationerna fått i 2 kap 17 § RF för sin rätt att vidta fackliga stridsåtgärder. Sådan rätt föreligger för bl a förening av arbetstagare eller av arbetsgivare, förutsatt att annat icke följer av lag eller avtal. De

fackliga organisationerna har sålunda en grundlagsskyddad rätt att tillgripa stridsåtgärd, tex blockad, medan motsidans rätt tex att få åtnjuta avtalsfrihet eller föreningsfrihet saknar grundlagsskydd i förhållande till organisationerna. Grundlagen ger sålunda dessa ett övertag. Det råder med andra ord en bristande balans mellan olika enskildas ställning vad beträffar grundlagsskydd.

#### **Avsaknad av kontrollmekanismer**

Redan vid den nya regeringsformens antagande kunde förutses att det största felet med den nya konstitutionen skulle visa sig vara den i det närmaste totala avsaknaden av kontrollmekanismer, vad gäller riksdagen som tillagts den centrala maktfunktionen. Den gamla maktdelningsläran har i den nya regeringsformen ersatts av folksuveränitetens princip. Någon närmare analys av vad denna innebär gjordes aldrig som underlag för utformningen av det nya konstitutionella systemet. Folkets makt överlämnas till riksdagen, som därmed får monopol på denna makt. Inget organ kan enligt teoriens förespråkare placeras över folkets företrädare: de måste få suveränt och okontrollerat utöva folkets makt. Riksdagen står ett steg över alla andra komponenter i statsskicket.

Regeringsformen innehåller visserligen ett kapital – 12 kap – vilket fått titeln "Kontrollmakten." Det handlar emellertid inte om hur den översta maktinnehavaren, riksdagen, skall kontrolleras utan om hur riksdagen kontrollerar andra element i statsskicket. Kapitlets första fem paragrafer handlar om huru riksdagen kontrollerar regeringen. De

nästföljande gäller riksdagens kontroll via justitieombudsmännen av förvaltning och domstolar och via riksdagens revisorer av den statliga verksamheten i stort. Slutligen finns ett stadgande om hur medlemmar av de två högsta domstolsinstanserna skall övervakas.

Det enda kontrollmoment som finns berörande riksdagen är stadgandet i 11 kap 14 § RF om den sk lagprövningskyldigheten. Den innebär att domstol eller annan myndighet vid behandling av något aktuellt fall icke skall tillämpa en föreskrift som den anser står i strid med grundlagen eller annan norm av högre valör – även om föreskriften finns i en av riksdagen antagen lag. En grundlagsstridig lagregel skall sålunda icke vinna tillämpning i det aktuella fallet, om den är behäftad med ett uppenbart fel.

#### **En författningsdomstol behövs**

Vad medborgarna framför allt saknar i Sverige är möjligheten att direkt införa en kvalificerad domstol uppta frågan om en viss föreskrifts eller en viss åtgärds grundlagsenlighet eller överhuvud om dess förenlighet med gällande bestämmelser. Kort brukar man säga att vi saknar en författningsdomstol. Tanken på en sådan har då och då förts fram men i allmänhet omedelbart avvisats som oförenlig med riksdagens obundna utövande av folkets suveräna makt.

Detta spørsmål är av central betydelse. I en rättsstat måste medborgarna ha praktisk möjlighet att av en auktoritativ domstolsinstans få ett svar på frågor om en viss behandling, en viss åtgärd eller vad det nu kan vara för offentlighetsinsats står i överensstämmelse med

rättsordningen. Sverige har sedan gammalt ett konstitutionellt system med åtskilliga brister i det nu angivna hänseendet.

Europarådsdomstolens dom från september 1982 i det sk Sporrang/Lönroths-målet har klart visat på svagheterna. Regeringsbeslut om anstånd med att fullfölja expropriationsförfarandet beträffande en fastighet är i Sverige av rent administrativ natur. Någon möjlighet att få riktigheten av uppskovsbesluten prövade av domstol finns inte i Sverige. Denna brist utgjorde enligt Europarådsdomstolen ett brott mot en artikel i Europarådskonventionen om de grundläggande friheterna, vilken Sverige förpliktat sig att följa. Konventionen tillförsäkrar de enskilda en rätt till domstols-

prövning om deras "civila rättigheter" ifrågasätts. Det är oklart hur långt denna artikel sträcker sig, men domen pekar på en inneboende brist i vårt konstitutionella system. Vi kommer att tvingas till en omprövning.

Denna korta framställning är rapsodisk. En systematisk genomgång skulle avslöja åtskilliga andra brister i skyddet för rättsstaten. Efterhand som den offentliga sektorn vidgas, blir också bristerna mera uppenbara och kännbara. Vid en översyn av författningen finns det all anledning att observera dem. Spörsmålet om längden av riksdagens mandatperioder är inte den enda aktuella författningsfrågan, som man kanske skulle kunna tro.