

ANDERS BJÖRCK:

## Rättssäkerhet i fara

*Utvecklingen inom rättsområdet är oroande. Sverige har fällts flera gånger i Europadomstolen, den heurgrenska kommissionen inför helt nya rättssäkerhetsbegrepp – dess förslag ligger en bra bit ifrån vad som normalt har ansetts vara möjligt att förena med en västerländsk rättsuppfattning – och lagstiftningen blir alltmer oprecis. Tendenserna är oroande och frågan är om tiden inte snart är inne för inrättande av en författningsdomstol så att politiska besluts grundlagsenlighet kan prövas av andra än de som är parter i målet.*

*Artikeln ingår i SvT:s serie om tystnadens konformism.*

När jag i slutet av förra året i en artikel i Svenska Dagbladet ifrågasatte det lämpliga i att varannan domare i Högsta Domstolen och Regeringsrätten rekryterades direkt från kanslihuset visade det sig att jag rört vid en öm tå. I massmedia uppträdde två personer med kritiska synpunkter på mitt inlägg, en instämde i princip i mina synpunkter.

Vad som emellertid förvånade mig var det stora antalet brev med instämmande som jag fick. De kom från domare, juristprofessorer, advokater m fl. I intet fall kunde breven avfärdas som gnälliga eller rentav rättshaveristiska. Tvärtom delgavs jag mycket kunniga och välavvägda synpunkter på ämnet.

Breven hade ett genomgående tema: Duktiga jurister som *inte* arbetade i den politiska maktens närhet hade långt mindre chanser att bli utnämnda till justitie- eller regeringsråd. Avgörande för befordran var, menade brevskrivarna, inte kompetensen som jurist utan om man arbetade i kanslihuset eller i någon domstol ute i landet. I det sistnämnda fallet var chanserna att bli medlem av HD eller regeringsrätten små.

Mot detta genmälades i massmediadebatten att juristerna i kanslihuset utgjorde "juridikens generalstab" och att det därför inte var så konstigt att de lade beslag på lejonparten av utnämningarna till de högsta juridiska ämbetena.

Om verkligen kanslihusjuristerna är överlägsna andra juristkategorier är svårt att bevisa och påståendet är verkligen inte självklart. Den relevanta frågan i sammanhanget är enligt min mening om de jurister som arbetar i kanslihuset – och av vilka många när en förhoppning att karriären skall krönas med en beford-

Riksdagsman Anders Björck är vice ordförande i konstitutionsutskottet och Europarådet.

ran till HD eller regeringsrätten – påverkas i sin juridiska objektivitet av den politiska miljö de verkar i. Eller, för att uttrycka sig rakt på sak, om det föreligger en risk att de tar politiska hänsyn mot bättre vetande för att inte stöta sig med den politiska makten.

Frågan kan verka provokatorisk eller till och med förolämpande för den yrkeskår det rör sig om. Att jag överhuvudtaget ställer den och har intresserat mig för problematiken beror på de upplösningstendenser som vi kan skåda i det svenska rättssamhället under senare år.

#### Oroande utveckling

Förutvarande statsrådet Carl Lidboms lagstiftningsverksamhet där juridiken fick underordna sig politiken väckte stor uppmärksamhet. Utvecklingen mot en alltmer opreciserad ramlagstiftning och generalklausuler har skrämt många.

Sverige har på senare tid fällts vid ett flertal tillfällen i Europadomstolen i Strasbourg. Detta är allvarligt. Men än allvarligare är den socialdemokratiska regeringens ovilja att stämma av den svenska lagstiftningen mot Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna som Sverige tillträtt.

Kanske visar sig detta bäst i det uttalande som statsminister Olof Palme gjorde vid ett besök i Strasbourg 1983. Hans kommentar till Europadomstolen var att den blivit "en lekstuga för regeringsrådet Gustaf Petrén".

Nämnas kan att i det uppmärksammade Sporrang-Lönnrothmålet, där Sverige fälldes 1982 för brott mot bla egendomsrätten, svenska staten icke visade någon större förhandlingsvilja när det

gällde att göra upp skadestandsfrågan genom förlikning. Slutet blev att svenska staten i december 1984 ådömdes ett betydande belopp i skadestånd till de drabbade fastighetsägarna.

Tendensen mot folkdomstolar finns också. Socialdemokraterna har på sina håll utbildat nämndemän i att döma. Samtidigt drivs en intensiv kampanj från detta partis sida för hårdare tag mot den sk "ekonomiska brottsligheten". Heurgenkommissionen har presenterat en rad förslag som ligger en bra bit ifrån vad som normalt har ansetts vara möjligt att förena med en västerländsk rättsuppfattning.

---

*Vi har aktuella exempel på att statsråd ställt villkor som gått ut på att personer skall bort om statens stöd skall kunna påräknas.*

---

Lagstiftningens tekniska kvalitet blir ofta också allt sämre. De gamla lagarnas klara och lapidariska språk har ersatts av välmenande svamlighet på vissa områden. Ibland är det svårt att förstå vad som avses. Det har hänt att riksdagsutskott har fått ringa och fråga vederbörande departement vad som egentligen avses.

I en utveckling som denna finns det anledning att ställa extra stora krav på de jurister som biträder med lagstiftningsarbetet i regeringskansliet och tjänstgör i lagrådet. Även om det är politikerna som är ytterst ansvariga i en demokrati kan de som medverkar som kanslihusjämnar icke realiter undandra sig allt ansvar. Detta gäller också lagrådet.

Men kanslihusjämnarna är bero-

ende av den politiska makten för befordran till topptjänster inom den offentliga sektorn. I vissa fall kan detta också gälla för en övergång till exempelvis näringslivets organisationer och större företag med breda kontaktytor med kanslihuset. Personer som gjort sig mindre populära bland de politiska makthavarna är icke särskilt lämpliga som förhandlare i vissa lägen. Vi har aktuella exempel på att statsråd ställt villkor som gått ut på att personer skall bort om statens stöd skall kunna påräknas.

#### Lagrådets verksamhet ifrågasättes

Under senare tid har lagrådets verksamhet kommit att diskuteras. I text frågorna om införande av löntagarfonder och fritt handredskapsfiske har hävdats att lagrå-

#### *Alltmer av lagstiftningen utgår från samhällets behov av kontrollmöjligheter.*

det tagit för stor hänsyn till den sittande regeringens uppfattning.

Det kan råda olika meningar om hur långt lagrådets granskningsuppdrag skall gå. Enligt den officiella doktrinen skall lagrådet endast granska lagförslagen ur juridisk-teknisk synpunkt och icke lägga synpunkter på förslagens politiska innehåll. I detta bör emellertid ligga en noggrann prövning av överensstämmelsen med gällande grundlag men också med förenligheten med Europarådets konvention av de mänskliga rättigheterna.

Det måste då vara tillåtet att peka på att det föreligger vissa riskmoment med ett lagråd som består av domare som till

hälften har rekryterats direkt från regeringskansliet (lagrådet består normalt av tre justitie- eller regeringsråd). Ibland kan lagrådet bestå av personer som nyligen arbetat i kanslihuset och kanske tom där medverkat till tillkomsten av den lagstiftning som de sedan skall granska.

Rekryteringen till våra båda högsta domstolar bör därför rimligen bli föremål för en mera ingående diskussion än vad som varit fallet hittills. Av intresse skulle vara forskning på området för att belysa hur rekryteringen har utvecklats under 1900-talet. Vidare att få klarlagt i vilken utsträckning ledamöter av lagrådet har deltagit i granskningen av lagförslag som de haft beröring med under sin tidigare kanslihusjämsättning.

Det bör för säkerhets skull understrykas att jag inte har något emot att vi också i fortsättningen rekryterar justitie- och regeringsråd direkt från kanslihuset. Jag vill emellertid ifrågasätta om det utan vidare är så att just kanslihuset skall rekrytera hälften av dessa kategorier.

Antalet lagar växer oavbrutet. Vårt liv blir alltmer reglerat. Risken att omedvetet begå lagbrott ökar. Det blir allt mindre rimligt att utgå från att individen verkligen skall kunna överblicka handlingars laglighet.

Samhället ökar hela tiden sitt försprång mot den enskilde på rättsområdet. Alltmer av lagstiftningen utgår från samhällets behov av kontrollmöjligheter. Uttalandet från riksskatteverkets ledning att skattelagstiftningen måste styras utifrån verkets kontrollönskemål av den enskilde är inte unikt även om det sas oförblommerat. Myndigheternas ständigt ökande möjligheter att kontrollera

individerna tar sig alltmer stötande uttryck, tex när det gäller rätten till husrannsakan och generella razzior som framför allt drabbar helt oskyldiga människor.

#### **De tålmodiga svenskarna**

När man berättar om tillståndet i Sverige för politiker från andra länder – och jag har många möjligheter att träffa kollegor inom Europarådets ram – så blir förvåningen stor över att svenska folket så tålmodigt accepterar samhällets allt strängare myndighetsutövning. Den ständiga frågan är om inte utvecklingen föranleder en ständigt allt hårdare offentlig debatt på området.

Tyvärr är det knappast så. Visst blir det diskussion om enskilda förslag när de presenteras. Men debatten är sällan utgående. Man går snabbt vidare. Viljan och förmågan att sätta in förslagen i ett mera totalt rättssäkerhetssammanhang är generellt sett dålig. Ett mindre antal jurister och politiker för en ojämn kamp mot en utveckling som för de flesta tycks vara ödesbestämd.

De fällande domarna i Europadomstolen har i någon mån fått debatten att blomma upp men knappast avsatt några mera påtagliga spår hos dem som borde ha tagit intryck – jurister och politiker som är sysselsatta med lagstiftningsarbete. En orsak till detta är säkert att en mera systematisk genomgång av svensk lagstiftning i förhållande till Europarådets konvention om de mänskliga rättig-

heterna och fällande domar under senare år skulle kunna leda till obehagliga överraskningar.

Ett positivt tecken är dock att vi börjar få debatt om inrättandet av en svensk författningsdomstol. I en rad länder finns en sådan varigenom också politiska besluts grundlagsenlighet kan prövas av andra än de som är parter i målet. I Sverige existerar visserligen en lagprövningsrätt för domstolarna men den har i praktiken inte fått någon betydelse.

Fri- och rättighetskapitlet i den svenska grundlagen har förvisso en rad brister men utgör ändå en grund för individens rättigheter som inte kan negligeras. Det finns en tendens att betrakta detta grundlagskapitel som endast allmänna riktlinjer utan något konkret värde för den enskilde.

En författningsdomstol skulle kunna leda till en bättre tingens ordning härvidlag. Den skulle kunna bli en välkommen spärr mot en lagstiftningsutveckling som alltmer konsekvent placerar individen i underläge. Debatten på detta område skulle med all säkerhet bli stor med anledning av domstolens utslag.

Det har genmälts att en författningsdomstol är främmande för svensk författnings- och rättstradition. Det må så vara men utvecklingen på rättsområdet under senare decennier är faktiskt också främmande för traditionella uppfattningar på dessa områden. Skall man kunna rida spärr mot den nuvarande utvecklingen måste nya metoder prövas.