

ALEKSANDER PECZENIK:

Försvara rättsstaten

Att statsråd kan tillsätta privatutredningar vittnar om att vissa makthavare inte inser hur viktig rättssäkerheten är. Hr Carlssons privatutredning utgör ingen sjukdom men väl ett symptom. Satt i system skulle den äventyra rättssäkerheten, försvaga makthavarnas ansvar och öka maktkoncentrationen.

Det behövs fastare lagregler, en större överensstämmelse mellan lagstiftningen och etiken och förstärkt grundlagsskydd.

Aleksander Peczenik är professor i allmän rättslära vid Lunds Universitet.

Som bekant gör sjukdomar ingen lycklig utom läkare. Inte heller gjorde affären Ebbe Carlsson någon nöjd utom universitetslärare i juridik som letar efter goda avhandlingsämnen. Ett sådant ämne kännetecknas av att en relativt enkel utgångspunkt, helst ett rättsfall, möjliggör många och komplicerade utblickar av principiellt intresse. Den sagda affären framkallar alltså en rad grundläggande juridiska, politiska och etiska frågeställningar om vilka man skulle kunna skriva volymer. I synnerhet gör den olika rättssäkerhetskrav både förstaeliga och angelägna.

Ett statsråd ger hr Carlsson en rekommendation avsedd att underlätta en privat mordutredning. En rik vän finansierar verksamheten. Oppositionen protesterar. Statsrådet avgår. Men vilket är felet?

Motiveras inte utredningen genom att hr Carlsson effektivt kan utföra detektivarbete? Hr Carlssons försvarare kan hävda att privatutredaren blott är en "vanlig tipsare", ofarlig eftersom han inte utövar någon makt utan blott samlar information. Men saken är inte så enkel. Vad skulle hända om privatutredningar sattes i system? Man kan tänka sig ett hemligt nät av flera organisationer, vilka visserligen inte utövar något tvång, men vet allt om oss alla. En omfattande privat utredningsverksamhet skulle ofrånkomligt bli en maktfaktor. Som en sådan behöver den en demokratisk legitimitet.

Men legitimeras inte hr Carlssons utredning indirekt genom uppdragsgivarens regeringsställning? Kan man inte tänka sig följande legitimeringskedja: fria val – riksdagens majoritet – regeringen – statsrådet – hr Carlsson? Nej. En förankring i fria val är visserligen ett nödvändigt

men inte något tillräckligt villkor för privatutredningens demokratiska legitimitet.

Rättsstatens förutsättningar

Demokratin — folkstyrelsen — innebär visserligen att offentliga beslut i stor utsträckning återspeglar medborgarnas intressen och följer deras vilja. Men dessa direkta villkor för demokrati måste kompletteras med andra, indirekta. Om inte dessa uppfylles är demokratin visserligen tänkbar men inte livsduglig. De indirekta

En omfattande privat utredningsverksamhet skulle ofrånkomligt bli en maktfaktor.

betingelserna för demokratin kan generellt uttryckas med ett ord: rättsstat. *Rättsstaten förutsätter rättssäkerhet; fri åsiktsbildning; grundläggande fri- och rättigheter; en viss maktindelning; och maktbarnas ansvar.*

Rättssäkerheten innebär bl a att makten underkastas lagreglerna. Polisen t ex måste följa komplicerade regler i 23 kap rättegångsbalken som bl a bestämmer om dess samspel med åklagarmyndigheten. Polisens utredningsverksamhet bedrivs dessutom av tjänstemän, vilka enligt grundlagen måste tillsättas och befordras efter sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Poliserna har därför goda skäl att uppträda både lagligt och hyggligt. Man vet var man har dem, man kan förutse vad de kommer att göra. Hr Carlsson — som kanske valdes ut på grund av sin politiska övertygelse — är däremot betydligt friare. *Privatutredarens handlingsfrihet be-*

gränsas endast av brottsbalken, men inte av rättegångsbalken.

Maktutövningens på rättsreglerna grundade förutsebarhet utgör således en viktig komponent av rättssäkerheten. Privatutredningar innebär att förutsebarheten minskar. Att ett statsråd kan över huvud taget tänka sig att tillsätta en sådan privatutredning vittnar om att vissa maktbarn inte inser hur viktig rättssäkerheten är. Rättssäkerheten lever farligt. Det finns därför skäl att på alla sätt försvara den, inte blott genom att protestera mot privatutredningar utan även genom att ställa krav på *fastare lagregler*. Det är således helt naturligt att t ex Sveriges Advokatsamfund i ett nyligen utarbetat rättssäkerhetsprogram krävt omarbetning av vissa synnerligen vaga bestämmelser, såsom generalklausulen mot skatteflykt, bevisäkringslagen och betalningssäkringslagen. Vi måste ha en lagstiftning som framtvingar rättssäkerhet även om vissa maktbarn har andra prioriteringar.

Mer än respekt för lagen

Men rättssäkerheten är mer än respekt för lagen. Att lyda lagen är värdelöst om man därigenom skapar stora orättvisor. Rättssäkerheten innebär m a o att *maktutövningen baserar sig på en förnuftig sammanvägning av hänsynen till den på lagen baserade förutsebarheten och andra etiska hänsyn*. Rättssäkerhetens andra viktiga komponent, vid sidan av maktutövningens förutsebarhet, består sålunda av maktutövningens *etiska godtagbarhet*, uttryckt bl a genom att maktbarnarna respekterar våra grundläggande rättigheter. Ett visst minimum av etisk godtagbarhet främjas redan av att maktutövningen är lagreglerad. Lagarna brukar åtföljas av en

motivering, som ofta kallas "rättspolitisk". Ett bättre ord skulle vara "etisk". Man måste visa att lagen kommer att ge allmänheten mer nytta än skada. Det rör sig om en etisk bedömning, eftersom allmänhetens bästa utgör etikens poäng och dess mening. Även om en etiskt förkastlig lagstiftning tyvärr kan förekomma, utgör den undantag, inte huvudregel. Normalt brukar lagen ha ett etiskt försvarbart innehåll. Därför bör en sådan maktutövning som att utreda brott regleras av lagen och helst utföras av statliga myndigheter, inte privatpersoner. Samma slutsats följer av att det även finns *en ämbetsmannatradition att uppträda hyggligt och rättvist*. En hänsynslös polis, visserligen föreställbar, utgör ett undantag. En privatutredare har däremot en betydligt större frihet att åsidosätta etiska normer.

Låt mig återigen fastställa att privatutredningens tillsättande visar hur lite maktavarna förstår av rättssäkerheten. Man får därför inte tolerera privatutredningar. Dessutom är det naturligt att försöka höja rättssäkerheten genom att kräva *större överensstämmelse mellan lagstiftningen och etiken*. I detta sammanhang kan man stödja bl a advokatsamfundets krav på att göra *europakonventionen om mänskliga rättigheter* omedelbart tillämplig i svensk rättspraxis, även om dess bestämmelser ännu inte fullt beaktats av inhemsk lagstiftning. Likaledes kan man ansluta sig till samfundets förslag att begränsa myndigheternas möjlighet att använda *datagraderad information* för andra ändamål än det som angivits vid insamlandet av uppgifterna. Man kan slutligen instämma med bl a Medborgarrättsrörelsens arbetsmanifest som kräver förstärkt *grundlagsskydd för den personliga integriteten*,

familjen, äganderätten, avtals och näringsfriheten.

Makthavarnas ansvar

Rättsstaten karaktäriseras vidare av *makthavarnas ansvar*. Makthavarnas effektiva ansvar inför medborgarna kräver att de sistnämnda kan få *upplysningar om hur makten utövas*; jfr 2 kap 1 och 11 §§ regeringsformen och en rad stadganden i tryckfrihetsförordningen. Dessutom svarar tjänstemän för *myndighetsmissbruk* m m; jfr 20 kap brottsbalken. Hr Carlsson kan däremot utan någon insyn göra alla fel som uppdragsgivaren godtar. Att en

Privatutredarens handlingsfrihet begränsas endast av brottsbalken, men inte av rättegångsbalken.

sådan ansvarslöshet godtagits av ett statsråd utgör ett skäl för att både förkasta maktens privatisering och skärpa de offentliga tjänstemännens ansvar, t ex genom återinförande av reglerna om tjänstefel och införande av förbud mot illojal maktanvändning.

Ett maktmonopol innebär ett annat hot för rättsstaten. Inte ens riksdagen bör ha hela offentliga makten. Oberoende domstolar, självständiga statliga verk, maktindelning mellan staten och kommunerna osv är således viktiga för rättsstaten. Visserligen genomsyras regeringsformen av folksuveränitetsläran, inte av maktfördelningläran, jfr t ex 1 kap 4 och 6 §§. Hade folksuveränitetsläran tillämpats helt konsekvent, skulle riksdagens makt endast begränsas av den ofrånkomliga funktionsfördelningen mellan olika statsorgan. I

verkligheten stadgar emellertid regeringsformen att ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall besluta i ärende som rör myndighetsutövning (11 kap 7 §). Förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen men denna får endast ge generella direktiv, inte några instruktioner i konkreta fall. Befogenhet att meddela direktiv tillkommer dessutom regeringen som sådan, inte enskilt statsråd (jfr 11 kap 6 §). "Ministerstyre" är således förbjudet.

Vi måste ha en lagstiftning som framtvingar rättssäkerhet även om vissa makthavare har andra prioriteringar.

I sak innebär det en form av maktindelning mellan statsråden och förvaltningen, och därmed en viktig betingelse för rättsstaten. En privatutredare kan å andra sidan fritt styras av ministern. Får han ersätta polisen och åklagarmyndigheten kan ministrarna få för mycket makt.

Krav på klarare maktindelning

Att en sådan maktförskjutning är tänkbar utgör ett skäl för att både kritisera ministerstyret och kräva att en klarare maktindelning införs, t ex genom utbyggnad av folkomröstningsinstitutet och införande av en författningsdomstol (jfr bl a Medborgarrättsrörelsens arbetsmanifest). Visserligen ger 8 kap 15 § regeringsformen redan nu riksdagsledamöterna rätt stora möjligheter att begära folkomröstning. Man kan emellertid göra gällande att en blott möjlighet inte är tillräcklig och att folkom-

röstningar bör bli ett vanligt återkommande inslag i vårt politiska liv. Visserligen bestämmer 11 kap 14§ regeringsformen redan nu att domstolar och myndigheter inte skall tillämpa "uppenbart" grundlagsstridiga föreskrifter som beslutats av riksdagen eller regeringen. Men kan man föreställa sig att t ex en tingsrätt i en mindre ort underlåter att följa "uppenbart" grundlagsstridiga riksdagsbeslut? De nuvarande grundlagsreglerna skulle leda till en viss maktindelning endast om riksdagsledamöterna, ämbetsmännen och domarna ständigt visade en ovanligt stor självständighet gentemot regeringen. Vi behöver emellertid en garanterad maktindelning, som inte förutsätter några personers ovanliga egenskaper.

Hr Carlssons privatutredning är blott en detalj. Den utgör ingen sjukdom men väl ett symptom. Satt i system skulle den *äventyra rättssäkerheten, försvaga makthavarnas ansvar och öka maktkoncentrationen*. Den är därför farlig för rättsstaten och därmed för demokratin.

Överdriven skräckbild

Är inte denna skräckbild överdriven? Kanske det men man måste beakta att det redan nu finns intresseorganisationer vilka på vissa områden utövar betydande makt. Lantbrukarorganisationerna och hyresgäströrelsen t ex har i praktiken monopol på att förhandla för alla jordbrukare respektive hyresgäster om matpriser och hyror. Det nya med den carlssonska privatutredningen är inte att den aktualiserar frågan om alternativa maktstrukturers roll i det svenska samhället utan blott att den överför frågeställningen till det hittills skyddade området — rättsväsen-

det. Kanske är faran avlägsen men ändå får man inte glömma vissa *historiska exempel*. De romerska kejsarna byggde upp en egen maktapparat som gjorde republikens kvarstående institutioner till en löjlig kuliss. De kommunistiska härskarna över Östeuropa har kompletterat sina regeringar med partiets överregering. I Iran har ayatollan vid sidan av armén etablerat revolutionsgardisterna. Exempelen kan mångfaldigas. Så snart den etablerade byråkratin blir alltför besvärlig för makthavarna frestas dessa att kringgå den och privatisera makten. Särskilt stor är frestelsen om makthavarna känner sig kallade att

med stöd av sin ideologi ständigt förbättra samhället. *Den ideologiska makten vill så väl, att den lätt uppfattar lagens ramar som*

Skärp de offentliga tjänstemännens ansvar, t ex genom återinförande av reglerna om tjänstefel och införande av förbud mot illojal maktanvändning.

alltför trånga. Därför bör lagen och rättsstaten skyddas för den. Helst bör vi inte ha någon ideologisk makt alls.