

GUSTAF PETRÉN:

# Svensk och europeisk rättstradition

*På alla de rättsområden som Romtraktaten täcker in kommer Sverige att influeras av den ordning EG väljer och även av den tolkning av denna ordning som EG-domstolen kommer att lägga fast. På vissa rättsområden — t ex civilrätten — har vi länge aktivt deltagit i det europeiska unifieringsarbetet.*

*Den viktigaste faktorn till förmån för en europeisering av svensk rätt är Europarådets konvention angående skydd för medborgerliga rättigheter och grundläggande friheter. Konventionen uppställer en rad minimikrav vad gäller både straffprocess och civilprocess som Sverige i längden inte kan underskrida.*

*Genom att ratifiera Europarådskonventionen har vi också bundit oss för att godta någon form av domstolskontroll av stora delar av förvaltningen.*

När man diskuterar frågan om Sveriges relationer till EG, är det i främsta rummet konsekvenserna för vårt ekonomiska liv som träder i förgrunden. Sveriges ekonomiska välfärd blir på så många sätt beroende av den jättemarknad som håller på att bli helt integrerad inom EG-ländernas område. Sverige måste på olika sätt anpassa sig till denna marknads villkor.

När det gäller de rättsliga relationerna mellan Sverige och EG är läget inte helt detsamma. Självfallet ingår stora rättsområden i den gemensamma marknaden. Alla de rättsregler som styr de centrala verksamhetsfälten i EG-systemet måste ha enahanda innehåll inom EG-området. Som exempel kan nämnas föreskrifter som gäller olika varors kvalitet, säkerhetskontrollen av farliga varor och villkoren för utövande av reglerade tjänster, t ex de medicinska yrkena, stadganden om rätt till bosättning och människors rörlighet över nationsgränserna, arbetsmarknadsbestämmelser, valutalagstiftning o s v. Ett mycket viktigt område utgör beskattningen av handeln. Omsättningskatterna måste vara enhetliga inom hela området för att varorna skall kunna få likartad prissättning. Även då det gäller inkomstbeskattningen kan inte skillnaden mellan länderna vara alltför stor, då eljest lätt snedvridningar i befolkningsstrukturen uppkommer.

Det är lätt att på detta sätt påvisa mängder av rättsområden där ett land, som är medlem av EG, har att underordna sig det centrala system, som läggs fast i Bryssel. Lagstiftningen måste förenhetligas.

*Gustaf Petré är regeringsråd.*

### Lagstiftningen måste förenhetligas

Vi vet redan att det finns många för Sverige känsliga områden. Jag har redan nämnt skatteområdet. Med detta sammanhänger nära reglerna om det inhemska socialförsäkringssystemet. Hur mycket av det sociala skyddet skall betalas över skatten och hur långt skall man lita till försäkringar? Sannolikt blir det svårt att driva en nationell välfärdsordning som alltför radikalt avviker från de system som EG-län-

*Blir Sverige ej medlem i EG, får vi självfallet ingen plats i EG-domstolen och ingen möjlighet att den vägen påverka rättsutvecklingen inom EG.*

dena i huvudsak tillämpar: En viss anpassning av den svenska socialförsäkringen till ordningar som gäller ute i Europa kan bli ofrånkomlig.

Den punkt där det hittills uppstått den livligaste diskussionen gäller arbetsmiljön. Vi anser oss här i Sverige ha strängare regler beträffande arbetsmiljön än på andra håll, det gäller även användningen och bruket av arbetsmetoder och arbetsredskap, som innehåller riskmoment. Från svensk sida har framhållits att en anpassning till EG-förhållanden inte får innebära en försvagning av de svenska skyddsreglerna. Kontakterna med Europa får inte innebära att de fysiska riskerna för människorna i svenskt arbetsliv ökar. På denna punkt finns också möjligheter till undantag enligt EG:s regler.

### Anslutningsformen avgör

Hur långt Sverige blir skyldigt att gå i alla de nu uppräknade avseendena beror gi-

vetvis på valet av anslutningsform. Blir Sverige medlem i EG är saken enkel. Då måste de regler som gäller inom EG följas. Väljer vi andra former, blir läget rättsligt sett olika beroende på i vilken mån Sverige genom avtal med EG förpliktar sig att följa vissa regler och i vilken mån vi väljer att förbehålla oss vår handlingsfrihet. Går Sverige in i en europeisk valutaenhet genom en formell anslutning via en bindande traktat, måste vi givetvis anta de lagregler om kapitalrörelser och andra valutafrågor som följer av traktaten. Vill vi medverka till fri rörlighet för vissa varor, måste vi underkasta oss samma regler som gäller inom EG för dessa varors hantering.

Men även om Sverige väljer att inte genom traktater binda landet att tillämpa vissa EG-mönster, blir Sverige uppenbarligen ändå nödsakat att i en mängd situationer lägga sin lagstiftning så nära EG:s som möjligt. Ställer Sverige på vissa områden specialkrav, kan en utveckling av handeln med dessa varor fördröjas. Vi måste i svensk nationell lagstiftning, som berör förhållanden som är reglerade i Romtraktaten, esomoftast snegla på EG-lösningarna för att se hur långt vi i Sverige har råd att driva en egen linje.

### EG-domstolens rättspraxis

En särskild fråga är vilket inflytande som EG-domstolens rättspraxis kommer att få för Sverige. Blir Sverige ej medlem i EG, får vi självfallet ingen plats i domstolen. Sverige får inte möjlighet att den vägen påverka rättsutvecklingen inom EG. Å andra sidan måste vi finna oss i att den tolkning av olika stadganden i EG-lagstiftningen som domstolen stannar för

kommer att gälla inom EG-området. Indirekt kommer denna rättsutveckling också att påverka förhållandena i vårt land. Har vi t ex förbundet oss traktatmässigt att i ett visst avseende följa EG-reglerna, har vi därmed också åtagit oss att acceptera den tolkning av de aktuella EG-reglerna som EG-domstolen lägger fast. Denna indirekta avhängighet av EG-domstolens rättspraxis kan komma att spela en ganska betydande roll.

#### Viktigt med nordisk enighet

Man kan fråga sig vilka möjligheter man från svensk sida har att påverka normbildningen inom EG med synpunkter från vårt håll. Även vad gäller denna fråga blir svaret avhängigt av vilken modell för kontakt med EG vi väljer. Är Sverige ett medlemsland, har Sverige samma möjligheter som alla andra länder inom EG att genom medverkan i kommissionens och ministerrådets arbete komma till tals. Blir Sverige utanför, måste vi finna andra vägar.

En möjlighet är då att föra en aktiv politik i Bryssel och där ägna sig åt lobbyverksamhet. Jag tror dock mera på ett nordiskt alternativ. Om man från nordisk sida kan visa upp en enhetlig uppfattning i viktigare policyfrågor, kan denna mening med hänsyn till de nordiska ländernas samlade betydelse i den europeiska konserten komma att utöva en viss inverkan. Tyvärr har vi under det senaste decenniet låtit det nordiska samarbetet minska i effektivitet. Skall en nordisk insats beträffande de rättsliga frågor som löses på EG-planet bli möjlig krävs helt nya grepp vad gäller samarbetsorganisationer. Svenska folkpartiet i Finland har ifrågasatt om

icke en nordisk kommission efter mönster av EG-kommissionen borde inrättas. Något sådant behövs.

#### Avreglering p g a EG-påverkan

Det är lätt att konstatera att, på alla de rättsområden som Romtraktaten täcker in, vi i Sverige kommer att influeras av den ordning som EG väljer och även av den tolkning av denna ordning som EG-domstolen kommer att lägga fast. På det hela taget kan denna påverkan från EG väntas leda till en intern avreglering i Sverige. Vad EG vill uppnå genom sin "plan unique" som nu håller på att genomföras

---

*En nordisk kommission efter mönster av EG-kommissionen borde inrättas.*

---

är en frihet för varor, tjänster, människor och kapital att utan hinder röra sig inom EG-området. En rad speciella svenska kontrollföreläggningar måste då offras.

Det är mot denna bakgrund lätt att förstå att å ena sidan socialdemokratin, som står för en hel del av regleringarna i Sverige, känner viss motvilja mot ett alltför nära samröre med EG och att å andra sidan moderaterna som driver en delvis motsatt politik talar om medlemskap. Ett sådant skulle sannolikt främja genomförandet av moderat politik.

#### Områden utanför Romtraktaten

Vi har stora rättsområden som ligger utanför Romtraktatens bestämmelser.

Den centrala handels- och köprätten

och de grundläggande civilrättsliga normerna kan väl tänkas komma under ett visst tryck att ytterligare "europeifieras". Betydelsen härav skall dock inte överdrivas. Sverige har hämtat mycket av sin centrala civilrättsliga lagstiftning från tyska förebilder. Vi har länge aktivt deltagit i det europeiska unifieringsarbetet på detta fält. Några stora förändringar är knappast att vänta.

Till saken hör också att skiljedomsväsendet är helt dominerande inom den internationella handeln och även på EGNivån. Här har sedan länge utvecklats internationella normer som har betydelse även för Sverige. Vår inställning till EG torde inte nämnvärt influera på vårt reella beroende av den internationella handelsrätten som är under uppbyggnad.

Specialområden som patenträtt, varumärkesrätt och upphovsrätt är också starkt internationaliserade. Sverige har här föga intresse av att utveckla några egna linjer. Detsamma torde kunna sägas om de nya rättsregler datatekniken efterhand kan ge anledning till.

Familjerätten kommer sannolikt inte att nämnvärt beröras av den europeiska utvecklingen

Ett stort rättsområde är straffrätten. Något enhetligt europeiskt inflytande torde det här knappast bli tal om redan av det skälet att det inte finns någon enhetlig europeisk ordning. Snarare är det inom straffrätten så att lagstiftandet i varje land går ganska mycket i vågor. Kriminaliteten är ett evigt ont som mänskligheten inte tycks kunna frigöra sig från. Man möter den med olika medel som varierar från land till land men framför allt från tid till annan. En tid tror man på vissa lösningar. När dessa visar sig ge lika litet resultat

som andra tidigare moderiktningar, försöker man slå in på nya vägar o s v.

Större betydelse har våra europeiska kontakter fått för processrättens vidkommande. Sverige har som bekant byggt upp sitt domstolsväsende och format sina rättegångsregler utifrån nationella förutsättningar. Successivt har vi anpassat oss till europeisk standard, dock blott på vissa punkter. Den stora processreformen 1948, då vi införde muntlighet, omedelbarhet och koncentration i processen vid de allmänna domstolarna, kan ses som en uppföljd av en allmän europeisk tradition. Att man nu är i färd med att urholka denna reform genom att skapa allehanda undantag — de flesta motiverade med statsfinanssiella skäl är en annan sak. Möjligheterna att gå vidare på denna väg är dock mycket begränsade. En reaktion är redan på gång.

### Europarådets konvention

Härmed är vi inne på den viktigaste faktorn till dags dato till förmån för en europeisering av svensk rätt, nämligen Europarådets konvention angående skydd för medborgerliga rättigheter och grundläggande friheter jämte tilläggsprotokoll. Konventionen uppställer nämligen en rad minimikrav vad gäller både straffprocess och civilprocess. Vi har redan fått korta våra anhållningstider. Parts rätt att bli hörd muntligen av domstolen har slagits fast i några fall. Inte minst av intresse är kravet på opartiska domstolar. Det är oklart huruvida våra partssammansatta domstolar av typen bostadsdomstolen och arbetsdomstolen håller måttet som opartisk domstol. I vart fall blir det frågetecken då den ena parten i ett aktuellt mål

inte har någon företrädare för sina intressen i domstolen, där ju bara domare som nominerats av organiserade partsintressen har säte.

Viktigt är att Europarådskonventionen upprätthåller en europeisk minimistandard som vi i Sverige nationellt inte kan underskrida i längden. Till bilden hör att Europarådsdomstolen, som har till uppgift att tolka konventionen, därvidlag visat stor oräddhet. Domstolen har i allmänhet inte tummat på rättsstatens krav. Visserligen ger domstolen stor marginal åt de enskilda staterna då det gäller att utforma nationella regler, men då principerna tillämpas har domstolen stått fast. Genom domstolens rättskipning har efterhand en viss vidareutveckling av konventionen skett. Inte minst gäller detta de processrättsliga rättssäkerhetsgarantierna. Här har vi att se fram emot ett långsamt men stadigt ökande europeiskt inflytande.

#### **Det offentlighetsrättsliga området**

De stora frågetecknen visar sig då vi kommer till det offentlighetsrättsliga området. Sverige har här en struktur som avviker från den europeiska rättstraditionen. Vårt system går tillbaka på det historiska förhållandet att i Sverige sedan medeltiden statsledningens topp utgjordes av konungen, som enligt den svenska ordningen var både den högsta förvaltande instansen och högste domare. I såväl statsrådet som Högsta domstolen och regeringsrätten var det till 1974 Kungl Maj:t som bestämde. Och Kungl Maj:t i Högsta domstolen kunde i princip inte ompröva vad Kungl Maj:t i statsrådet hade beslutat. Någon rättslig kontroll av förvaltningen

inklusive regeringen av domstolar var enligt denna ordning inte att tänka på.

Under tiden omedelbart efter andra världskriget ställdes från de borgerliga partiernas sida ett bestämt politiskt krav om att vi skulle i Sverige införa en ordning med möjlighet till domstolskontroll av förvaltningsbeslut. Den socialdemokratiske majoriteten höll emot i riksdagen, och frågan dog så småningom ut som politiskt stridsspörsmål. Det principiella motståndet har dock måst uppgivas, sedan det visat sig att Sverige genom att ratifiera Europarådskonventionen sådan den tolkats av Europarådsdomstolen bundit sig för

---

*Den viktigaste faktorn till förmån för en europeisering av svensk rätt är konventionen angående skydd för medborgerliga rättigheter.*

---

att godta någon form av domstolskontroll av stora delar av förvaltningen. Efter flera fällande domar i Europarådsdomstolen har från 1 juni 1988 införts något som kallas för rättsprövning. Det är en möjlighet att få lagligheten av förvaltningsbeslut, inklusive regeringsbeslut, prövad av regeringsrätten. Det återstår att se vad denna innovation kan leda. Det är bara att konstatera att redan Sveriges anslutning till Europarådet och till Europarådets rättighetskonvention måste jämkas på Sveriges eget urgamla system.

Europeiseringen på det offentlighetsrättsliga fältet är knappast avslutad härmed. Europarådsdomstolens praxis kommer sannolikt att driva fram omläggningar av svensk rätt på flera centrala områden. Skolmonopol eller skolfrihet är ett sådant

spörsmål där europeiskt inflytande i olika former kan väntas komma att spela en viktig roll. Även när det gäller vårdfrågor kan förhållandena söder om Östersjön väntas komma att ge inspiration till nyordningar efterhand som tiden går.

### Förslag till Ny grundlag

Det har nyligen öppnats en ny debatt om våra konstitutionella problem. I författningsfrågor har alltid intryck utifrån spelat stor roll, även utvecklingen i Sverige under detta sekel i stort följt svenska spår. De viktigaste grundlagsändringarna 1918

### *Europarådsdomstolens praxis kommer sannolikt att driva fram omläggningar av svensk rätt.*

med parlamentarismens definitiva genombrott som följd kan ses som en konsekvens av den allmänna revolutionära stämningen ute i Europa vid denna tid. Det är intressant att, när nu 70 år senare en ny konstitutionell debatt öppnas, bl a genom det privata förslaget till Ny grundlag, det återigen är förebilder utifrån som verkar idégivande. Man tar i detta förslag upp ett personvalssystem till riksdagen som praktiseras på Irland. Man tänker sig den svenske statsministern vald ungefär

som presidenten i Frankrike. Det föreslås en författningsdomstol med uppgifter liknande de som motsvarande organ i Västtyskland, Österrike och Schweiz har. Stor konservatism råder självfallet då det gäller de grundläggande institutionerna i vårt demokratiska system. Men jag tror att porten kommer att öppnas för inflytande utifrån också i fråga om dessa.

De närmaste decennierna kommer under alla omständigheter att leda till ökade kontakter med olika europeiska rättssystem. Det är naturligt att man, på fält där man tycker den svenska ordningen inte fungerar riktigt bra, blickar ut över Sveriges gränser och ser hur andra länder har löst sina motsvarande problem. Vi vet att för 200 år sedan 1789 års idéer hade en enorm genomslagskraft i hela Europa och även i den nya världen. Det finns grund att tro att vi i Sverige nu 200 år senare står inför en ny våg av inflytande från den europeiska kontinenten. Det blir allt svårare, allt eftersom den ekonomiska integrationen fortskrider, att sluta sig inne i en isolerad bastion av gamla svenska rättsregler. En ny generation svenskar står också mera öppna för intryck utifrån än äldre årgångar gjorde. Det är inte fråga om att uppge traditionella värden i form av svensk rättskultur utan om viktiga jämförelser på punkter där vår ordning inte håller måttet i den tidsålder vi nu går in i.