

JUHLAJULKAISU

URHO KALEVA
KEKKONEN

1900 · 3/9 · 1975

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1975, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-9068-43-0 (1/2 nahk.)

ISBN 951-9068-44-9 (sid.)

ISBN 978-951-855-874-6 (PDF)

Lars Erik Taxell

Lag och politik

1. Med *lag* — i formell mening — avses rättsnormer som i den ordning som konstitutionen anger tillkommit genom samverkan av riksdagen och republikens president (RF § 2 m. 2).

Begreppet *politik* är mångtydigt. Därmed kan man beteckna beslut och åtgärder med syfte att styra samhället inom dess olika sektorer. Politik innefattar dels en beslutande verksamhet med all den beredning och annan aktivitet som föregår besluten dels åtgärder genom vilka dessa verkställs. Genom politik fullgörs statens uppgifter. Dessa bestämmer politikens inriktning och gränser. Också styrningen inom självstyrelsesamfunden (kommunerna) är politik.

Den styrning som de politiska besluten avser att åstadkomma tar sikte på tre omständigheter: ändamål, sättet att förverkliga och användande av resurser. Politiken siktar framåt. Genom den ändras bestående förhållanden. Föremål för styrningen är dels offentliga myndigheter dels organisationer och enskilda individer. Genom att styrningen gäller den sociala gemenskapen påverkar politiken i sista hand de enskilda individerna, deras frihet, handlande och beteende.

Hur förhåller sig lag och politik till varandra?

Lagens roll i samhället påverkas av den ideologi (t.ex. i en folkdemokrati) eller av den maktkonstellation (t.ex. i en diktatur) som bär upp samhällssystemet. Rätten i en demokrati av nordisk typ är något annat än rätten i en diktatur. I en autoritärt styrd stat framstår lagen som ett uttryck för den politiska maktutövarens vilja och strävanden medan lagen i en demokrati, vid sidan av övriga uppgifter, har till syfte att garantera personlig frihet och ge den enskilde skydd mot ingrepp från samhällets sida. Inställningen till lagen är olika beroende på om denna tillkommit i demokratisk ordning eller utgör ett autoritärt dekret.

Lagens beroende av samhällsstrukturen är starkast inom de sekto-

rer där rätten har ett sakligt samband med det politiska systemet. Hit hör framför allt statsförfattningens normer som reglerar de högsta statsorganen och deras uppgifter samt medborgarnas rättigheter och friheter i förhållande till samhället.

Andra lagnormer präglas inte lika starkt av samhällssystemet. Möjligen påverkas de inte alls av detta. I varje samhälle förekommer lagar som helt eller i huvudsak utformats med ledning av ändamålsenlighets-, effektivitets- och ordningssynpunkter: normer rörande förvaltande myndigheters organisation och arbetssätt, hälso- och sjukvård, tekniska anordningar etc. Höger- eller vänstertrafik är inte en fråga om politiskt system.

Likväl kan ett lands politiska system och den ideologi som ligger som grund för detsamma påverka lagreglerna och deras tillämpning inom områden som borde vara ideologiskt neutrala. Man ser detta bl.a. i fråga om strafflagstiftningen, regleringen av avtalsförhållanden (avtalsfrihet etc.), äktenskaps- och familjelagstiftningen, normeringen av arbetarskydd och miljövård etc. Lagarna får färgnyanser av allmänna politiska strävanden och synsätt med förankring i en dominerande eller i inbördes konkurrerande politiska ideologier.

I det följande berörs endast lagens roll i finländsk *demokrati*.

Det väsentligaste i lagens uppgift i en demokrati av den typ som utvecklats i Finland kan komprimeras i två satser. Lagen är ett instrument för politiken (II). Lagen drar gränser för politisk aktivitet (III). Sin uppgift i dessa avseenden kan lagen fylla endast om den är bindande (förpliktande) för dem till vilka den riktar sig — samhällets myndigheter och/eller enskilda medborgare. Lagens roll framträder accentuerad i demokratins legalitetsprincip.

II. Relationen lag — politik betyder i första hand ett samspel, inte en motsättning. De politiska beslutsfattarna på olika nivåer behöver *instrument* med vilkas tillhjälp de kan förverkliga sina planer och strävanden. Lagen utgör det främsta instrumentet.

Detta är en konsekvens av den demokratiska styrelseformen. Teoretiskt och ideologiskt betraktas folket som subjekt för eller bärare av statsmakten eller den till staten knutna förmågan (behörigheten) att direkt styra eller att indirekt påverka verksamheten i samhället och människors relationer till varandra. All den makt som den statliga organisationen utövar har sin yttersta grund i folket. Vid sidan av folket finns det inte i den demokratiska staten något annat primärt maktcentrum — inte ett politiskt parti, inte ett ledande statsorgan etc. Alla

maktflöden inom den statliga organisationen har sin källa hos folket. En statlig maktutövning som har sin grund utanför folket står i strid med demokratin. Detta betyder självfallet inte att den statliga maktutövningen vore opåverkad av inflytelser utifrån. Det betyder endast att behörigheten att utöva statsmakt emanerar från folket. Folkets företrädare (riksdagen) skall ha möjligheter att bestämma inriktningen av maktutövningen i samhället. Detta sker huvudsakligen genom lagstiftning.

När man säger att lagen är ett politiskt instrument menar man att politiska målsättningar — begränsade eller vittsyftande — förverkligas genom stiftande av lag. Man kan också uttrycka förhållandet på ett annat sätt: för att kunna genomföras i samhällets liv måste politiska beslut iklädas lagens form. Utan denna och utan att på det sätt konstitutionen föreskriver ha bearbetats i lagstiftningsproceduren är ett politiskt beslut utan betydelse i samhällets verksamhet. Ett beslut om t.ex. utökning av sociala förmåner kan ha fattats av instanser som de facto har möjligheter att bestämma, t.ex. av organ för partier med majoritet i regering och riksdag. Likväl kan man inte gå förbi lagen. Det är oförenligt med en demokratisk styrelseform att instanser som inte enligt lag har behörighet att utöva statsmakt — hur stark deras faktiska ställning än är — omedelbart avgör konkreta frågor på ett för myndigheter och individer bindande sätt. Avgöranden ovanför eller på sidan om lagstiftningen är rättsligt sett kraftlösa. Den politiska styrningen förverkligas genom riksdagens lagstiftning i den mån inte lägre myndigheter tillagts kompetens. Genom lagen förs de politiska besluten in i samhällsmaskineriet. Politiken verkar genom lagen.

Till det som här sagts måste man göra två reservationer.

För det första kan politiska beslut i många fall förverkligas utan användande av lagformen. När republikens president upplöser riksdagen är detta en definitiv och rättsligt bindande politisk åtgärd. Men också denna grundar sig på lag som ger presidenten behörighet att upplösa riksdagen och utlysa nyval (RO §§ 3 och 20). Lag finns alltid som yttersta grund för besluten.

För det andra sker den politiska styrningen via riksdagen inte alltid genom stiftande av lag. Också riksdagens beslut rörande budgeten, kontrollåtgärder etc. innebär politisk styrning.

Samhällets styrning genom lag öppnar ett intressant perspektiv. Vi ser på den ena sidan de instanser som enligt konstitutionen har den rättsliga behörigheten att skapa lag: riksdagen och republikens president jämte statsrådet. På den andra sidan framträder de krafter som

med olika styrka påverkar de officiella beslutsfattarna: politiska partier, intresseorganisationer, påtryckningsgrupper av varierande slag samt enskilda personer. Den aktivitet som dessa krafter utlöser, förstoras och förstärks via massmedia. Formell lagstiftande behörighet och faktisk politisk makt täcker inte varandra.

Väsentligt för en demokratisk styrelseform är att det organ som företräder folket inte har en blott formell behörighet att stifta lag. Medborgarnas deltagande i politiska val har inte enbart till uppgift att organisera en representation för folket. Detsamma är också ett led i folkets uppgift att påverka inriktningen och utformningen av statsmaktens utövning och därmed avgörandena i samhällets angelägenheter. Individernas participation genom val är samtidigt både en organiserande och en påverkande aktivitet. Riksdagen bör ha reell makt. Lagen skall vara ett instrument för samhällets styrning från riksdagens sida, inte ett redskap för krafter utanför folkrepresentationen.

I detta konstaterande möter vi bl.a. partiernas roll och deras relation till riksdagen.

Enligt ett formellt juridiskt betraktelsesätt är partierna utomparlamentariska enheter. De är inte förutsatta i grundlag. De har inte någon genom lag reglerad plats i lagstiftningsproceduren. Men de finns där. Utan en utvecklad partiverksamhet fungerar det parlamentariska systemet inte. Grundlagarna drar riktlinjer och gränser för statslivet. Men de ställer inte hinder för en praxis som låter andra instanser än de av grundlagen nämnda ingå som led i den process genom vilken lagar skapas.

Det sagda kräver några påpekanden rörande statsförfattningens normer.

Grundlagarna bildar den centrala delen av statsförfattningen (konstitutionen). De innehåller primära normer för statslivet och den politiska verksamheten. De har tillkommit i en särskild lagstiftningsordning. De kompletteras av vanliga lagar — vallagar, partilag etc. — dessa i sin tur av förordningar, statsrådsbeslut etc. Den reglering som sker på detta sätt är likväl inte uttömmande.

Sedvänjor och praxis utgör betydelsefulla reglerande faktorer i den politiska verksamheten. Det är i praktiken omöjligt eller åtminstone oändamålsenligt att binda politiken vid normer som reglerar alla enskildheter. En sådan reglering skulle alltför lätt skapa motsättningar mellan norm och verklighet med påföljd att författningens skrivna normer kunde komma att åsidosättas. Det politiska livet är bäst betjänt av en ordning som å ena sidan kategoriskt reglerar de för avgörandena

grundläggande faktorerna, å andra sidan ger tillräckligt utrymme för en aktivitet som kan anpassas till förhållanden och behov som vid olika tidpunkter är för handen i samhället.

I stöd av praxis som länge tillämpats utgör partiernas riksdagsgrupper legitima element i riksdagens organisation. Rättsligt sett bygger de sin ställning på sedvanerätt. Man kan också peka på den av föreningslagen (§ 4) förutsatta möjligheten att föreningar — partierna är registrerade föreningar — enligt sina stadgar kan påverka politiska avgöranden. Partiernas stadgar är i behörig ordning registrerade och de har därigenom konstaterats överensstämma med lag.

Å andra sidan är riksdagsgrupperna i stöd av interna partinormer eller på basen av praxis organ för respektive parti. Styrkan i banden mellan parti och riksdagsgrupp kan variera. Men bundenhet och samverkan finns alltid. Detta förhållande innebär att även partierna såsom sådana med sin ständigt ökande aktivitet indirekt kan uppfattas som element i den parlamentariska verksamheten där lagstiftandet utgör ett centralt moment.

När man säger att riksdagen utövar den lagstiftande makten eller att lagen är ett instrument för samhällets styrning från riksdagens sida måste man se den parlamentariska aktiviteten i det vidare perspektiv som de politiska partierna öppnar. En riksdag med reell makt utgör ett grundelement i demokratin. Bedömningen härav kan inte följa ett formellt juridiskt betraktelsesätt. Riksdagens avgöranden i lagstiftningsfrågor är en omfattande och invecklad mekanism i vilken även ingår de till folkrepresentationen knutna partiernas aktivitet. Men i sista hand är det alltid riksdagen själv som i den ordning som grundlagen föreskriver fattar de avgörande besluten. Riksdagsgruppernas eller andra partiorgans beslut är aldrig rättsligt bindande för riksdagen. Denna omständighet understryks även av stadgandet i RO § 11 om varje enskild riksdagsmans rättsliga obundenhet.

När den lagstiftande makten av grundlagen tillerkänns riksdagen i samverkan med republikens president avses närmast att riksdagen fastslår vad som skall gälla som lag — lagens innehåll. Men detta grundstadgande tar inte sikte på all beredande verksamhet som innefattas i lagstiftningen.

Var ligger tyngdpunkten i lagstiftningen? Rättsligt sett hos riksdagen. I realiteten hos regeringen som utarbetar propositionerna. Går man vidare finner man att lagförslagen, från vilka de slutliga lagarna sällan avviker i större omfattning, präglas av tjänstemän och fackmän inom eller utanför ministerierna. De partipolitiskt färgade utnämning-

arna av ledande tjänstemän och det ibland ensidigt gjorda valet av experter ger inte sällan lagförslagen en partipolitiskt betingad slagsida som kan vara svår att rätta till. De i ett tidigt lagberedningsskede accepterade lösningarna backas upp i utskottsbehandlingen i riksdagen av samma tjänstemän och experter som varit inkopplade i lagberedningsarbetet.

Riksdagens roll i lagstiftningen är reellt sett knappast så framträdande som den borde vara även om man tar med all den aktivitet som de politiska partierna står för. I statsförfattningskommitténs betänkande understryks från olika håll och med växlande skärpa betydelsen av att riksdagen intar en central roll i lagstiftningsarbetet. Det är fråga om att i praktiken förverkliga den ståndpunkt som gällande grundlag har accepterat. En effektivisering av riksdagens lagstiftande makt kräver inte nödvändigt ändring av grundlag.

Det är hög tid att ge riksdagen ett eget lagberedningsorgan med uppgift att bistå utskotten med utredningar rörande enskilda lagförslag. Härigenom skulle riksdagen ges möjligheter till självständiga och mångsidigt underbyggda ställningstaganden.

Den allt mera komplicerade samhällsverksamheten med de ökade behov av reglering som den framkallar gör det allt svårare för riksdagen att själv reglera alla förhållanden. Författningar på lägre nivå måste ges ett allt större utrymme. Gränsen för riksdagens lagstiftning kommer i mycket att dras av praktiska arbetsmöjligheter.

I den utvecklingen är det viktigt att understryka att riksdagens lagstiftande verksamhet mer och mer koncentreras på riktlinjerna för samhällsverksamheten, på gränserna för individernas frihet och trygghet. Den kompletterande regleringen sker på lägre nivåer ifall man inte ger de rättstillämpande instanserna en vidgad prövnings- och handlingsfrihet. En särskild utvecklingslinje pekar på delegering till regionala instanser.

Det sagda aktualiserar frågan om »lagstiftning genom motiv»: lagstiftaren ger genom sina motiveringar till lagförslagen anvisningar om tillämpningen bl.a. genom att framhålla de allmänna och speciella ändamål som lagen eller enskilda stadganden skall tillgodose. I lagstiftningsproceduren i vårt land fästes allt för liten uppmärksamhet vid motiveringarna till lagarna. Klara och fylliga motiveringar i regeringens propositioner borde eftersträvas. I den mån ändringar görs under riksdagsbehandlingen borde motiven härför klart redovisas. Även i det avseendet skulle riksdagens lagberedningsinstans ha en viktig uppgift.

III. Lagen drar gränser för politisk maktutövning.

Gränserna framträder huvudsakligen i lagens uppgift att skydda den enskilde — hans rätt, frihet och trygghet — mot åtgärder från samhällets sida.

Demokratin erkänner individens egenvärde. Frihet och trygghet är nödvändiga förutsättningar för den demokratiska styrelseformen. Utan dem blir allt tal om demokrati tomma fraser. Demokratin är de fria och trygga medborgarnas samhällssystem.

Hur långt och på vilket sätt kan lagen skydda individerna mot politiska beslutsfattares dispositioner?

Det förekommer värden som i största möjliga utsträckning bör tillförsäkras individerna. Dels är det fråga om friheter och rättigheter som det demokratiska systemet förutsätter — rösträtt, yttrande- och tryckfrihet, församlings- och föreningsfrihet — dels allmänna mänskliga rättigheter — religionsfrihet, hemfrid, rätt till personlig integritet etc. Alla dessa värden bör skyddas mot ingrepp från politiska maktutövaras sida utan att denna princip likväl kan upprätthållas strikt. Starkast blir skyddet när det grundar sig på stadganden i grundlag.

I övrigt bestämmes skyddet på basen av en avvägning mot varandra av samhällets och enskildas intressen. En effektiv och framåtblickande samhällsverksamhet kräver ofta ingrepp i enskild intressesfär, t.ex. genom expropriation eller byggnadsplanering. Härvid uppkommer lätt ett motsatsförhållande eller åtminstone en spänning mellan individ och samhälle. Gränsdragningen mellan statlig reglering och individuell frihet är i första hand en politisk och inte en rättslig fråga. De rättsliga aspekterna måste likväl finnas med.

I allt detta är lagen den reglerande faktorn. De förutsättningar under vilka individens intressen bör vika för samhällets kan endast bestämmas genom lag. Detsamma gäller de sätt på vilka ingrepp i enskild intressesfär får göras — vilka myndigheter som har behörighet att vidta åtgärder (kompetensnormer) och i vilken ordning dessa bör företas (procedurregler).

Det som här sagts är i första hand direktiv till lagstiftaren. Formellt sett är lagstiftaren visserligen herre över lagen — en lag kan ändras eller upphävas. Men så länge en lag gäller, binder den också lagstiftaren. Den försvårade lagstiftningsprocedur som krävs för avvikelser från grundlag minskar avsevärt de politiska instansernas möjligheter att göra ingrepp i rättigheter och friheter som tillkommer individerna. Grundlagen finns till dels för den enskildes skydd dels för stabiliteten i samhället.

Normgivande för lagstiftaren är också — ehuru på ett annat sätt än grundlagen — överstatliga rekommendationer som avser att stärka individernas ställning och rättsliga skydd. Det är en angelägen uppgift för lagstiftaren att garantera skydd för mänskliga friheter och rättigheter enligt de riktlinjer som angivits av FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna (1948) och senare tillkomna konventioner.

Lagens roll som gränsdragare för politisk aktivitet finns främst på ett lägre plan än lagstiftarens. Den framträder i den grundsats som kunde kallas *demokratins legalitetsprincip*. Denna innefattar två moment. Dels har all verksamhet i samhället ytterst sin grund i lag tillkommen genom riksdagens beslut. Dels är de organ som fullgör samhällets funktioner samt de enskilda individerna skyldiga att följa lagens stadganden och övriga rättsnormer.

Tesen att lagen utgör grund och rättesnöre för verksamheten i samhället betecknar en av de ledande tankarna i demokratin. Härvid förutsättes att lagen tillkommit i demokratisk ordning. Lagen drar gränser för maktsträvanden, påtryckningar och aggressioner.

Det vore likväl naivt att tro att allt som sker i samhället kan hållas inom lagens rålinjer. Det räcker inte att ställa kravet på legalitet. Lagstiftaren ställs inför en dubbel problematik: det gäller dels att ge direktiv för hur något skall vara, dels att reglera de lägen som uppkommer om och när lagen åsidosätts. Som komplement till legaliteten krävs en effektivt fungerande *rättsskyddsmekanism* som den enskilde kan ty sig till när lagens skyddsgräns överskridits.

Kravet på oberoende domstolar är ett uttryck härför. Domstolarna får inte ses som politiska instrument. De utgör inte redskap för politisk styrning. Deras uppgift består i att ge den enskilde individen ett från politiska bedömningar frigjort skydd enligt gällande rättsliga normer oberoende av varifrån ingreppen i enskild intressesfär utgått. Domstolarna måste ses som garantier för individernas trygghet och frihet och därmed för de värden på vilka den demokratiska styrelseformen bygger. De politiska lagstiftarna fastställer lagarnas innehåll och anger deras ändamål. Men tillämpningen är undandragen politisk styrning.

Den stadigt ökande mängden av överhetliga bestämmelser inom områden till vilka domstolarnas kompetens inte sträcker sig framhäver starkare än tidigare betydelsen av rättsskyddet inom förvaltningen. Den enskildes möjligheter att hävda sin rätt är i dag otillräckliga. Vi ser det t.ex. i den långsamma och mången gång ofullständiga behandlingen av skattebesvär. Det är viktigt att utveckla domstolarna, vilkas verksam-

hetsmöjligheter länge eftersatts. Men minst lika angeläget är att skapa ett effektivt rättsskydd inom förvaltningen.

Lagen åvälver individerna förpliktelser. Men den ger dem också ett skydd. Är människorna medvetna om hur de berörs av lagen? I många fall inte. Författningssamlingen hör inte till de lättast och flitigast lästa publikationerna. Ju mera lagen fordrar av den enskilde desto starkare framträder behovet av en klarläggande *information* som når fram till »gräsrotterna». Det är skäl att efterlysa en organiserad informationsverksamhet i fråga om både lagstiftning och rättstillämpning. Samhället skall inte bara stifta och tillämpa lag. Det måste också på ett begripligt sätt låta medborgarna veta vad lagen bestämmer.

IV. Det som här sagts går ytterst tillbaka på demokrati och på demokratiskt synsätt. Lagen skall vara folkrepresentationens samhällsreglerande instrument. Rättstillämpningen vid domstolar och förvaltande myndigheter skall skydda de värden – frihet och trygghet – som demokratin tillerkänner individerna. Informationen om lag och rättstillämpning skall ge människorna möjlighet att förstå och godta den genom lag skeende regleringen av samhällets verksamhet.

Ju bättre demokratin fungerar och ju mera individernas frihet och trygghet tillgodoses desto starkare blir lagarna förankrade i människors medvetande. En illa fungerande demokrati med autoritära tendenser eller med upprepade ingrepp i individernas frihetssfär kan leda till att lagens förankring hos individerna och därmed även lagens faktiska giltighet försvagas eller upplöses.

Människors positiva inställning till demokratin och dess värden framkallar även en beredvillighet att bära de förpliktelser som samhället lägger på individerna. Man kan inte från lagbundenheten skilja ut det som för individen är förmånligt och se bort från det som pålägger bördor och ansvar. Legaliteten finns inte till endast för att ge individerna frihet och skydd. Genom den förverkligas också de krav som samhället ställer på de enskilda. När legaliteten med denna dubbla innebörd frivilligt godtas skapas förutsättningar för politisk styrning genom lag.