

Sverige som rättsstat

KRISTER THELIN

*

Sverige som rättsstat



TIMBRO

© Författaren och AB Timbro 2001

Telefon: 08-587 898 00

Fax: 08-587 898 50

E-post: info@timbro.se

Internet: www.timbro.se

OMSLAGETS FORMGIVNING

Caroline Zachrisson, Clever

GRUNDTYPOGRAFI

Formgivningsverket

SÄTTERI

Ateljé Typsnittet L&R AB

TRYCKERI

Elanders Gotab, 2001

ISBN

91-7566-443-7

Innehåll

Förord	7
1. Inledning	9
2. Maktdelning	15
2.1 Bakgrunden till den svenska modellen	15
2.2 1980-talets öppning	19
2.3 1990-talets vändpunkt	20
2.4 Nuläget	23
2.5 Vad bör och kan vi vänta oss?	26
2.5.1 Behovet av domstolskontroll	27
2.5.2 Domstolarnas beredskap	49
2.5.3 Den politiska acceptansen	57
3. Kriminalpolitik – rättstrygghet och rättssäkerhet	61
3.1 Den rättsliga sfären	61
3.1.1 Rättssäkerhetsbegreppet	61
3.1.2 Straffrättslagstiftningens bakgrund och huvuddrag	63
3.1.3 Brottsbalken 1965 och på 1970-talet	64
3.1.4 "Nyklassicismen"	65
3.1.5 1990-talet	67
3.1.6 Synen på brottslingen eller de skilda brotten	71
3.1.7 De rättsliga aktörerna	81
3.2 Den vardagliga eller civila sfären	97
3.2.1 Det sunda förnuftet eller den allmänna rättskänslan	97
3.2.2 "Vardagsbrotten" och de polisiära prioriteringarna	99
3.2.3 Brottsoffrens upprättelse	101
3.2.4 Skolan och brottsligheten	102
3.2.5 Former för ingripande vid ungdomsbrott	103
3.2.6 Flexiblare påföljder	106
3.2.7 Nolltolerans	109
3.2.8 Invandrarbrottslighet	111
3.2.9 Grov organiserad brottslighet	113
3.3 Konklusion	116
4. Fjärde statsmakten och rättsstaten	119
4.1 Mediernas roll	119
4.2 Medierna och den konstitutionella dimensionen	120
4.3 Medierna och kriminalpolitiken	125
5. Sammanfattning	139
6. Referenser	145

Förord

BEGREPPET ”RÄTTSSTAT” FRAMKALLAR reaktioner och förpliktar. Inte sällan används det i den inhemska politiska debatten som ett tillhygge. Den rättspolitiska diskussionen utanför de invigdas krets är dock oftast fragmentarisk och grund. I föreliggande rapport görs ett försök att samla ihop de väsentliga delarna: konstitutionen, kriminalpolitiken och massmedierna.

Rapporten ger en bild av Sverige som rättsstat som inte är positiv. Mycket brister, men i ett vidare perspektiv finns också sådant som förtjänar att stå som föredöme. Rapporten är inte i första hand tänkt för dem som vetenskapligt sysslar med frågorna, utan för dem som vill förstå sammanhang utan att ha expertkunskap, exempelvis politiker, journalister och intresserade medborgare.

Rättsstaten det är vi. Och den kan bli bättre. Mycket bättre.

Lund i februari 2001

Krister Thelin

Inledning

Att vara fri är att enbart vara bunden av lagen
(Voltaire)

*Sverige var nog det enda land som tagit Rousseau på fullt allvar
utan att ha hört talas om honom*
”Voltaire”¹

ALLT ÄR RELATIVT. Utom det sköna, det sanna och det rätta. Det är klart att Sverige i internationell jämförelse måste hänföras till den kategori stater som kan kallas rättsstater, d v s stater med fri åsiktsbildning, fungerade rättsväsende och ett system för fredlig övergång av politisk makt. Medborgarna behöver inte känna fruktan för att makten skall knacka på dörren i vargtimmen. Demokratin är djupt rotad, liksom föreställningen att Sverige intar en tätposition också i rättsstatssammanhang. På håll är bilden alltså ljus. Men hur ser det ut vid närmare granskning? Hur sköter sig makten? Klarar den att freda medborgarna från övergrepp? Finns det skillnader mellan det som framgår av grundlagar och andra överordnade rättsregler och hur de tillämpas i praktiken? Är den formella makten delad på ett konstitutionellt godtagbart sätt? Kan rättsstatsbygget förbättras?

1 Espmark, 2000, sid 89.

I denna rapport skall temperaturen tas på Sverige som rättsstat.

Winston Churchill, som kanske var förra seklets ledande person alla kategorier, påstod som bekant att demokratin var det sämsta styrelseskicket, bortsett från alla andra. Han borde veta, som såg tillkomsten av det som i dag är en övernorm för samhällsstyre, och som försvarade den i Europas ödesdömma för mindre än två generationer sedan: politisk makt legitimeras genom allmän rösträtt, fria val och majoritetsstyre. Fascistiska och kommunistiska diktaturer har gått i graven, men till priset av obeskrivligt lidande. Historien är inte slut, men demokratin och den därmed förbundna ekonomiska liberalismen framstår som segerrik. Antalet demokratiska rättsstater blir fler och fler.²

För svenskar är det hälsosamt att minnas att vi inte alltid har varit demokrater. Vid förra sekelskiftet stod striden hård mellan rösträttsivrare på vänsterkanten och konservativa försvarare av en äldre ordning, där naturliga hierarkier och en organisk statsuppfattning framstod som förnuftig och rationell. Först när de bruna krafterna i Europa vintern 1942–1943 på allvar såg ut att förlora, svalnade intresset för annat än demokratiskt styre. Blickarna också hos dessa svenska ”El-Alamein-demokrater”³ vändes västerut, mot Storbritannien och USA. Den tyska kulturhegemoni som inneslutit oss sedan Bismarcks triumf i Versailles 1871 var över. Vår förkärlek för att hålla oss väl med stormakterna, sedan vår egen stormaktstid förspillts av Karl XII, ledde tidigare till franskvurm i kölvattnet på franska revolutionen. Denna upplysningstidens logiska eruption inspirerade till vår egen statskupp och författning 1809. En av de örnens marskalkar som

2 Fukuyama 1992. Många diktaturstater återstår dock, främst Irak, Kina, Kuba, Nordkorea och Vitryssland. Jfr www.freedomhouse.org

3 Oredsson, 1996.

hyllades av Tegnér blev också vår nye monark sedan den gamle hade jagats ur landet.⁴

Tyskland gav oss också rättsstatsbegreppet: *der Rechtsstaat* var den europeiska borgerlighetens svar på enväldiga monarkers upplysta despoti under den nya ordning som Wienkongressen efter Napoleons fall avsåg att skapa. Liberalismens genombrott vid mitten av 1800-talet gav den en frihetlig profil: också makten var lagbunden. Medborgarna skulle styras med lagens hjälp.⁵ Lagarna skulle vara förutsebara och likformiga och pålagorna proportionella. Det romerska arvet återupptäcktes och gav upphov till den sk tyskromerska rätten, som präglade den kodifiering av lagarna som hade inletts i Kontinentaleuropa redan av Napoleon.

Rättsstaten i modern tid är äldre än demokratin.

I den angloamerikanska världen är traditionen en annan. Magna Charta, baronernas fribrev mot medeltida kungamakt, den ärorika revolutionen, Locke, Common law och den amerikanska revolutionen skapade inte Rechtsstaat utan Rule of law. Det senare begreppet låter sig inte lika lätt översättas till vår speciella språkvariant av tyskan. Lagstyre är för snävt. Rule of law har en konstitutionell dimension som Rechtsstaat saknar. Den avser att begränsa också den högsta världsliga makten.⁶

Svaret på frågan om Sverige är en rättsstat är i första hand en fråga om rättsstat ges germanska förtecken eller angloamerikanska. Rechtsstaat eller Rule of law, med andra ord.

Medan minsta skolbarn vet – eller tror sig veta – vad demokrati är, är rättsstaten ett mindre känt begrepp. Demokra-

4 Esaias Tegnér, ”Det eviga” och ”Den vaknande Örnen”.

5 Finansministern Johan August Gripenstedt är en praktisk svensk exponent under den svenska liberalismens guldålder vid mitten av 1800-talet, medan amerikanen Douglass North fick Nobelpriset i ekonomi 1992 för sina iakttagelser om de rättsliga institutionernas betydelse för marknadsekonomin.

6 Se bl a Fogelklou & Frändberg, 1996.

ti har också en påtaglig politisk positiv signaleffekt. ”Politisk demokrati” har vi levt med sedan 1921, ”social demokrati” sedan 1932 och ”ekonomisk demokrati” 1984–1991.

Rättsstaten, och åberopandet av den, har under lång tid setts som ett borgerligt påfund. Och det är rätt så tillvida, att det var de borgerliga revolutionerna 1789 och 1848 i Europa, samt frigörelsen 1776 i USA, som hade den i sitt baner. I marxist-leninistisk tradition och den enda revolution som socialisterna räknade med, nämligen den 1917, var rätten och allt som förknippades med den enbart den kapitalistiska förtryckarstatens överbyggnad. Lagarna var enligt marxisterna maktens redskap, inte arbetarklassens värn.

Den mångåriga socialistiska traditionen i Sverige och författningsreformen 1974 har lett till att begreppet rättsstat getts partipolitiska associationer. Ett tydligt uttryck härför var den borgerliga regeringen Bildts ambition att redan vid regeringstillträdet 1991 som ett av de första regeringsärendena ge ersättning och upprättelse åt en medborgare som ansågs ha rättsligt misshandlats i strid med vad rättsstaten bjöd.⁷

Den socialdemokratiska synen ser inte behovet av lagar till skydd mot makt på samma sätt, dvs som uttryck för Rule of law. Staten är god. Majoriteten har rätt. Någon egentlig motsättning mellan stat och samhälle föreligger inte.

Denna skiss illustrerar behovet av definitioner och tydliga ställningstaganden när rättsstaten skall behandlas.

Med rättsstat förstås i denna rapport det vidare anglo-amerikanska begreppet, med en konstitutionell dimension av tydlig maktbegränsning. Den liberala utgångspunkten är överlägsen den tyskinfluerade. I Hitlers Tyskland visste alla judar efter raslagarnas antagande i Nürnberg 1936 vad som

7 Alvgard, se not 19.

väntade i form av egendomsberövelse och diskriminering. Förutsebarheten och likformigheten för de judiska tyska medborgarna fanns nedlagd i lagen.⁸ På det sättet var det en rättsstat i snäv mening. Men Rule of law var det inte. Det var denna insikt som födde FN:s och Europarådets konventioner om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, efter att Storbritannien och USA hade räddat demokratin i Europa.⁹ Sverige, som sålde krigsmateriel till Tyskland så sent som hösten 1944, var bland de första att anta och ratificera konventionerna. Vi var ju redan en rättsstat. En del besvärande rättsfall i början av 1980-talet med avgöranden från Europadomstolen i Strasbourg tvingade oss dock att nyansera bilden. Frågan är hur långt vi har kommit i dag, 10 år efter kommunismens fall, fem år efter medlemskapet i EU och 25 år efter den nuvarande grundlagens ikraftträdande. Om detta handlar första avsnittet om makt-delning i rapporten.

I ett andra avsnitt belyses en av statens kärnfunktioner, polismakten. Det sker 35 år efter det svenska polisväsendets förstatligande och i ljuset av en kriminalpolitik som alltsedan socialkonservatismen under den liberale Oscar I satt brottslingen och dennes välfärd i centrum, medan brottsoffren fick vänta till 1990-talet på sin uppmärksamhet.

Slutligen speglas rättsstaten i ett avsnitt som lyfter fram den fjärde statsmakten, medierna, och deras bidrag till förståelse av den svenska rättsstaten på det konstitutionella och kriminalpolitiska området.

8 Peczenik, 1995.

9 Konventionerna antogs 1948 resp 1950.

Maktindelning

2.1 BAKGRUND TILL DEN SVENSKA MODELLEN

NÄR 1809 ÅRS REGERINGSFORM avlöstes av den nya konstitutionen 1974, sågs det allmänt som om Montesquieu besegrats av principen om folksuveränitet; maktindelning i den franske upplysningsfilosofens tappning anses vara en av grundtankarna i 1809 års regeringsform. Ofta citerad är konstitutionsutskottssekreteraren Hans Järtas beskrivning i det memorial som låg till grund för regeringsformens antagande 1809:

Utskottet har sökt bilda en styrande makt, verksam inom bestämda former, med enhet i beslut och full kraft i medlen att dem utföra; en lagstiftande makt, visligt trög till verkning, men fast och stark till motstånd; en domare makt, självständig under lagarna men ej självhärskande över dem...

Denna maktindelningstanke har kommit till sitt kanske tydligaste uttryck i den amerikanska författningen från 1787, där ”checks and balances” präglar samspelet mellan den exekutiva makten (presidenten), lagstiftaren (kongressen) och den dömande makten (Högsta domstolen). 1809 års regeringsform var vid sin gravsättning 1974 den, näst den amerikanska, äldsta i kraft varande författningen med rötter i tiden kring upplysningstiden och den borgerliga revolutionen, d v s

den franska 1789. Den norska grundlagen från 1814 och Danmarks Grundlov från 1849 vilar också båda på tydlig maktodelningsgrund. I Norge är den dömande makten mer markerad än i Danmark.

I Sverige kom dock den dömande makten aldrig att spela den roll som domstolarna intagit i USA. Ståndssamhället och det framflytande industrisamhället under 1800-talet medgav inte någon konstitutionell rättslig aktivism. Domarna var som regel bärare av de konservativa och samhällsbevarande värderingarna. Den söderifrån importerade arbetarrörelsen såg domstolarna som en del av förtrycket. Makten skyddades, och de politiska rättigheterna med rösträtt, föreningsfrihet och fri opinionsbildning i förgrunden förtrycktes.¹⁰

När den representativa demokratin och parlamentarismen skulle kodifieras och kungamaktens formella gränser beskäras med en ny författning, var det klart att resterna av maktodelning också på ett principiellt plan skulle utmönstras. Utgångspunkten speglade också en speciell svensk tradition, där demokratisering kommit att jämföras med parlamentsmakt, något som inte var fallet i exempelvis Norge eller Danmark.

Synen på den dömande makten artikuleras bl a på detta sätt av det statsbärande partiets främste företrädare:

Moderaterna och folkpartiet vill ge domstolarna en politisk roll.

Det är främmande för vårt system. Vi vill inte att domare och ämbetsmän skall vara förmyndare för folkets valda representanter.

10 Domarna företrädde en idealiserad rättskultur som lät sig infogas i den konservativa grundfilosofi som i C C Boström har fått sin uttolkare: Staten är en organisk enhet, hierarkiskt uppbyggd med Gud och Konung på toppen och ämbetsmän, inklusive domare, i pyramiden under; hovrättsråd och häradshövdingar bar fram till andra världskrigets slut 1800-talets civiluniformer. Det var mot denna organiska statssyn som Axel Hägerström gick till storm för att bryta ner vad han ansåg vara rättens metafysiska element. Den socialdemokratiska viljan till förändring gavs här en rättsfilosofisk legitimitet genom att den bestående ordningen inte ensam kunde åberopas som hinder för förändring. Se Nordin, 1981.

Folket har rätt att besluta i eget hus. Det finns en gammal folklig tradition på det området som är mycket stark. I den principfrågan har centern och vi samma uppfattning. Det tycker jag hedrar centern. Det är ganska typiskt att de två partier som har en mer djup och omedelbar kontakt med breda folkgrupper har den inställningen. Det är inte, så att säga, ett Ämbetsmänna- och Domstolssverige vi vill ha. Det var mot detta som folkrörelserna – både arbetarrörelsen och bonderörelsen – en gång reste sig.¹¹

En maktindelning med utrymme för den dömande makten att spela en konstitutionell roll definierades alltså närmast i klasskampstermer, där också bonderörelsen omfattades i kampen mot den konservativa ämbetsmannastaten. Ett nyckelord är också att domstolarna skall besparas en ”politisk roll”. Denna stigmatisering av den dömande makten har ofta ensam fått räcka som förklaring till att varje utvidgning av judiciell kontroll eller lagprövning under lång tid inte ansetts lämplig i vårt land.¹² Signalerna från det statsbärande partiet var tillräckliga för att för jurister i gemen i Sverige markera att tanken på en dömande makt icke var politiskt korrekt. För allmänheten var den dömande makten, i den mån man ens reflekterade i termer av maktindelning, inte ens den tredje statsmakten, eftersom medierna tidigt usurperat denna ställning. I västliga demokratier har medierna, just med tanke på den klassiska konstitutionella tredelningen, alltid kallats för den ”fjärde” statsmakten, men alltså inte så i Sverige.

Avsaknaden av reell maktindelning, med en roll för domstolarna före 1974 och ens en formell sådan ställning efter den

11 Statsminister Olof Palme, RD prot 1975/76:149, sid 135 f, citerat ur Algots-son 2000, sid 350f.

12 Frågan var senast uppe i utredningssammanhang 1994, när fri- och rättighetskommitténs arbete avslutades med bl a inkorporering av Europakonventionen om skydd för de grundläggande friheterna och mänskliga rättigheterna, prop 1993/94:117.

nya författningen, har gått hand i hand med frågan om fri- och rättigheternas ställning. Med en ursprunglig rudimentär fri- och rättighetskatalog i 1974 års grundlag har reformförsök under tider av borgerliga regeringar 1976, 1979 och 1991 lett till en utvidgning. Stötestenar har framför allt varit äganderätten, näringsfriheten och negativt föreningsskydd. En grundskillnad har också varit, att medan de borgerliga partierna betonat negativa rättigheter (frihet *från* statligt in-
trång) har socialdemokrater och vänstern i övrigt fört fram de positiva rättigheterna (rätt *till* sådant som arbete, bostad och utbildning).¹³

Det arbete som nu pågår inom EU när det gäller att på den nivån anta en fri- och rättighetskatalog riskerar att ytterligare komplicera bilden. Här står inte bara frågan om positiva och negativa rättigheter mot varandra, utan också frågan i vilken utsträckning instrumentet skall ges bindande rättslig verkan eller enbart vara politiskt retoriskt. Ju fler positiva rättigheter som förs in, desto mer försvagad blir katalogens rättsliga verkan. Det finns risk att en politisk kompromiss kan leda till ett allmänt försvagat skydd för de enskilda EU-medborgarna.¹⁴

13 Skiljelinjen har varit synlig mellan ett socialistiskt och ett icke-socialistiskt synsätt alltsedan arbetet med fri- och rättigheter efter andra världskriget påbörjades inom Europarådets och FN:s ram. Västs försök att värna individen mot staten har i kommunistiska diktaturer mötts med formaliserade statsnyttigheter som arbete, bostad och utbildning vilka påståtts vara överlägsna – tongångarna går än i dag igen i den svenska vänsterns försvar för diktaturen på Kuba. I folkdemokratierna var motsättningen mellan individ och stat bortdefinierad och statens skyldighet att svara för individens välfärd i stället betonad. Den svenska socialdemokratiens ”starka samhälle” är uttryck för samma sak, liksom det gängse svenska språkbruket att sätta likhetstecken mellan ”det allmänna”, d v s stat och kommun, å ena sidan, och ”sambället”, å den andra. Att det senare alltid är större än det förra går oftast förlorat och därmed har också de enskilda medborgarna försvunnit ur bilden och ersatts av ett luddigt ”sambället det är vi”, oavsett om talaren menar partiet eller staten, eller båda.

14 Vid EU-toppmötet i Nice 6–11 december 2000 antogs en deklaration som avsåg att ge katalogen endast politisk retorisk effekt. Se www.ue.eu.int/sv/summary

2.2 1980-TALETS ÖPPNING

De borgerliga regeringsinnehaven 1976–1982 medförde endast små inbrytningar i den befästa synen på demokratin som ett folkstyre, där endast parlamentarismen var en legitim ytt-ring och majoritetsstyre ett överordnat begrepp. Försök till motbild sågs som kvardröjande rester av ett borgerligt klass-samhälle. Möjligheten för också svenska medborgare att i Strasbourg få sina rättigheter enligt Europakonventionen prövade, något som blivit vanligt med 1980-talets början, be-möttes närmast med förakt.¹⁵

Uppståndelsen blev därför stor när Sverige 1982 för första gången fälldes i Strasbourg i det sk Sporrong–Lönnroth-målet, som gällde egendomsskydd och rätten till rättslig prövning.¹⁶ Självbildens av mönsterland också på rättsstats-området rämnade. I den folkrättsliga tradition som Sverige har tillhört ingår att konventioner inte är direkt tillämpliga utan måste omformas till svensk lag för att kunna återopas i svenska domstolar och myndigheter. Fallen där Sverige be-fanns brista i konventionstillämpning ökade under 1980-

15 Beryktat är Palmes omnämnande av den Europeiska domstolen i Strasbourg som "Petréns lekstuga". Regeringsrådet Gustaf Petrén ledde, i juristkåren och bland allmänheten, opinionen för ett annat synsätt än det politiskt korrekta, of-tast i hård motvind.

16 En fastighet i Stockholm hade under lång tid varit belagd med byggförbud och också blivit föremål för ett expropriationstillstånd, som inte utnyttjades. Möjlig-het att få saken rättsligt prövad i Sverige fanns inte. Domstolen i Strasbourg (Eu-ropean Court of Human Rights, EctrHR) fann att det förelåg brott mot egen-domsskydd i art 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen, och mot rätten till "due process" i 6 art i konventionen. Fallet inspirerade dåvarande professorn i allmän rättslära vid Stockholms universitet, Jacob W F Sundberg, att ge namn åt en nordisk juristtävling i Europaprocess. Den årliga tävlingen, som engagerade ju-ris studerande vid alla nordiska juridiska fakulteter, har betytt mycket för att bland praktiserande jurister i Sverige sprida kunskap om Europakonventionen. Sundbergs allt annat än allmänt politiskt korrekta handlande har på detta områ-de varit av stor betydelse. Han och Petrén drog på var sitt håll, och i olika grad stämplade av etablissemangen som avvikande mörkermän, ett tungt och otack-samt lass för att öka medvetenheten om Europakonventionen, och skall äras för detta.

talet. Återkommande borgerliga krav på inkorporering av Europakonventionen med svensk rätt, för att göra den direkt tillämplig, avslogs regelmässigt av riksdagsmajoriteten. Först genom rättsprövningslagen 1989 förbättrades möjligheten att få artikel 6 med sitt krav på ”due process” respekterad.¹⁷ Ändringen var minsta möjliga och genomfördes utan större entusiasm hos de styrande.

2.3 1990-TALETS VÄNDPUNKT

Diskussionerna om Sveriges rättsliga tillkortakommanden fördes under 1980-talet inte bara mot bakgrund av ökande antal klagomål hos organen i Strasbourg utan också mot den inrikespolitiska diskussionen om löntagarfonder, vilket satte skyddet för äganderätten i fokus.¹⁸

Det är naturligt att mot denna bakgrund anta att regeringskiftet 1991 innebar en vändpunkt. Så var det till viss del. Regeringen Bildt startade med hög utgångshastighet och gav direktiv till en utredning på det konstitutionella området, som skulle förstärka rättighetsskyddet, inkorporera Europakonventionen och utvidga lagprövningen. En viktig utgångspunkt var Parisstadgan från 1990 som lade fast en del principer för ett Europa efter det kalla krigets slut, principer vilka i hög grad stödde en ”borgerlig” uppfattning och hade accepterats av regeringen Carlsson som vid tillfället företrädde Sverige. En omedelbar symbolhandling på området var,

17 Om bakgrund se SOU 1994:117.

18 Målen i Strasbourg drevs, typiskt nog, inte med de etablerade eller framgångsrika juristerna som ombud, utan antingen av enskilda själva eller med stöd av jurister som får betecknas som professionens ytterkant. Skälet var givetvis att ämnet bar den stämpel av politisk omöjlighet som det socialdemokratiska motståndet givit, till vilket det juridiska etablissemanget anpassat sig, och det låg en doft av rättshaveri över det hela. Den rättsliga striden mot engångsskatten 1986 innebar här början till en ändring, när det svenska näringslivet öppet engagerade sig för en rättslig prövning och anställde jurister därefter. Se not 53.

som nämnts, också regeringsbeslutet att ge bilhandlaren Alvgard en *ex-gratia*-ersättning som kompensation för den förlust byråkratin och högskattestaten ansågs ha åsamkat honom.¹⁹

Utredandet ledde så småningom till att Europakonventionen inkorporerades och att också delar av rättighetskatalogen i regeringsformen byggdes ut, med verkan fr o m 1 januari 1995. Eftersom författningsändringar i svensk tradition skall ske i bred politisk samsyn, d v s i detta fall att socialdemokratin måste vara med på noterna, blev regeringen Bildts ambitioner endast i måttlig grad förverkligade. Lagprövningsrätten blev oförändrad, liksom skyddet för negativ föreningsfrihet, d v s rätten att stå utanför exempelvis en fackförening.²⁰

Viktigare ändå som ett steg i riktning mot ökad maktdelning i Sverige var det beslut som socialdemokratin fattade 1990 att överge sitt motstånd mot EU. I slutet av oktober det året deklarerade regeringen som bekant, i en ekonomisk krisproposition, överraskande att ett svenskt medlemskap i dåvarande EG var av nationellt intresse. Motivet till den änd-

19 Alvgard hade varit föremål för misstankar om skattebedrägeri, misstankar som dock inte ledde till åtal. Någon formell grund för skadestånd på grund av myndighetsförsummelse ansågs inte föreligga, men han kom likväl att stå som symbol för den lilla människans kamp mot en omänsklig byråkrati, och "av nåd" borde staten därför ge någon ersättning för hans lidande.

20 Bakgrunden beskrivs så här, med en försiktig underton av kritik, av en dåvarande chefstjänsteman i justitiedepartementet, numera justitieråd, som i departementet hade beredningsansvar för frågan (*Svensk Juristtidning* 1994, sid 253f): "Kommitténs tillsättande gav upphov till viss politisk motsättning. Utredningsdirektiven var skrivna med utgångspunkt i borgerliga önskemål att stärka grundlagsskyddet för äganderätten, att införa ett sådant skydd för närings- och yrkesfriheten och öka lagprövningsrättens tillämpning. Socialdemokratiska önskemål om att direktiven som en motvikt måste omfatta också sådana 'sociala' rättigheter som rätten till arbete och utbildning, fick ganska litet genomslag, vilket kan ha medfört att socialdemokraterna ansåg att regeringen inte tillräckligt följde traditionen av viss samstämmighet också beträffande utredningsdirektiv på centrala grundlagsområden ... [den anmärkningen kan göras] att de ambitioner som kom till uttryck i direktiven bara delvis motsvaras av resultatet."

rade hållningen uppgavs vara den gynnsamma utvecklingen i Europa.

Muren hade fallit i Europa, och Tyskland hade enats 3 oktober 1990. När muren föll, föll också den svenska socialdemokratin till föga. Kalla kriget var slut och därmed också Sveriges försiktiga manövrerande mellan blocken. Västeuropa med sin knytning till Nato och sin ekonomiska gemenskap tedde sig inte längre så hotfullt.

Ställningstagande till medlemskap, som riksdagen ställde sig bakom och som fullföljdes med en formell ansökan av regeringen Carlsson sommaren 1991, innebar också att Sverige anträdde färdan mot EG-rättens överhöghet. Även om insikten om vad EG-rätten innebar för svensk rättsutveckling inte var särskilt djup eller allmän hos svenska politiker, var den säkert tillräcklig för att bryta motståndet mot inkorporering av Europakonventionen. Fortsatt motstånd i denna del blir nämligen meningslös med den praxis som EG-domstolen i Luxemburg har utvecklat. Domstolen har anammat det fri- och rättighetsskydd som konventionen innefattar och gjort det direkt tillämpligt i medlemsländerna.²¹ Enkelt uttryckt innebär ett medlemskap i EU att man, så att säga, bakvägen genom EG-rätten får Europakonventionens rättighetskatalog på köpet. Och EG-rätten har direkt tillämplighet i svenska domstolar och myndigheter. Det förefaller rimligt att anta att denna insikt fanns hos socialdemokratins företrädare i fri- och rättighetskommittén och att från deras sida ett uppgivande av motståndet och ett bidrag till kompromissen därför inte var ett så tungt beslut. Det tunga beslutet var redan fattat genom att man hade bitit huvudet av skam och gjort helt om i EU-frågan.

Efter det knappa men positiva folkomröstningsresultatet

21 Nergelius 1996, kap 11, och Nergelius 2000.

hösten 1994 blev Sverige också medlem i EU fr o m den 1 januari 1995, samma tidpunkt som grundlagsändringarna trädde i kraft.

Den borgerliga uthålligheten i såväl fri- och rättighetsfrågor som Europafrågan hade alltså inte burit frukt om inte socialdemokratin förmått överge sin hållning till det som numera är Europeiska unionen. På samma sätt som svensk ekonomi efter avreglering av kredit- och valutarestriktioner i en global ordning ligger öppen för påverkan, öppnade socialdemokraterna med sin medlemsansökan dörren till en västeuropeisk rättskultur där maktindelning varit den principiella utgångspunkten. Efter den parentes som folkdemokratierna i Öst- och Centraleuropa utgjorde har hela Europa återförts till en konstitutionell demokratisk tradition, borgerlig om man så vill, eftersom rötterna finns i de borgerliga revolutionerna 1789 och 1848. De nya konstitutioner som antagits i Europa efter kommunismens fall har alla utan undantag byggt på maktindelning, liksom en gång den svenska från 1809.

2.4 NULÄGET

Vad har den vidgade rättsliga ramen inneburit de senaste fem åren efter EU-medlemskapet?

I princip två saker:

- Den politiska korrektheten har förskjutits i riktning mot en ökad "judikalisering" i vårt land.²² Det innebär större utrymme för rättslig prövning på fält som tidigare har ansetts meningslösa att beträda.
- Denna förskjutning har i sin tur fått praktiskt genomslag i forskning och rättstillämpning.

²² Nergelius i SOU 1999:58.

Statsvetenskaplig forskning har i Sverige under lång tid försummat att i demokratidiskursen behandla frågor om rättsstat, medborgarskydd eller maktindelning. Frågorna har i det närmaste varit döda, eftersom en enda demokratisyn varit förhärskande, den om majoritetsstyret och dess villkor. SNS beslut att inrätta ett Demokratiråd med en grupp fristående statsvetare var en vändning. Rådet har i sina rapporter försökt vidga begreppet och uttryckligen strävat efter att föra in kvalitativa aspekter som rättsstat, fri- och rättigheter, rätts-säkerhet och maktindelning. Andra har följt efter. Demokratiutredningen har i en av sina många rapporter behandlat frågan om juridik och politik, och i slutrapporten föreslog utredningen med sin socialdemokratiska ordförande, att lagprövningen skulle utvidgas.²³

Även om klimatet rent allmänt har förbättrats till förmån för demokratins rättsliga dimension, sitter föreställningarna om ”juridik” och ”politik” som motsatspar djupt. I en av Demokratirådets rapporter framhålls den ”sociala polariseringen” mellan juridik och politik:

Domarkåren är genuint borgerlig, både i fråga om social bakgrund och politiska uppfattningar. Den ömsesidiga misstänksamheten mellan arbetarrörelsen och juristkåren har bidragit till att framställa förhållandet mellan jurismakt och politikerakt som ett nollsummespel och en dragkamp. Den svenska rättstaten skulle vinna på att juridik och politik inte ses som alternativ utan som komplement. En fungerande demokrati kräver såväl starka politiker som starka jurister.²⁴

23 Se *Demokrati som dialog* och *Demokrati och ledarskap* samt SOU 2000:1, sid 249ff. City-universitetet har inom ramen för forskningsprojektet Demokrati och konstitutionalism publicerat *Makt utan Motvikt*. Demokratiutredningen har i SOU 1999:58 frågat: *Löser juridiken demokratins problem?*

24 Peterson 1996, sid 134f.

Svenska domare är i konstitutionellt hänseende svaga. Förklaringen är enkel. Övernormen, som fått formellt uttryck i 1974 års regeringsform, är entydig. Rättsliga avgöranden (juridik) får inte inkräkta på folkstyret (politik). Detta besked är inte en modern företeelse. Som nämnts gav det sena 1800-talets statsorganiska grunduppfattning knappast utrymme för ”judicial activism”, och domarna var konservativa. Den s k Uppsalaskolans genombrott, där rätten sågs som enbart formaliserad politisk vilja, förstärkte bara en existerande trend. Kungamakt avlöstes av folkmakt, men ämbetsmannadomarens lojalitet var oförändrad. Statsnyttan dikterade att makten var obruten. Socialdemokratin kunde alltså på detta område profitera på en grundsyn som var det borgerliga 1800-talets. Det är därför ironiskt att det konservativa partiets arvtogare, moderaterna, som formellt gått i täten för ökad maktindelning och beskyllt socialdemokratin för allt ont, inklusive domstolarnas svaga roll, här egentligen har att söka skulden i en genuint konservativ värdeuppfattning.

För närvarande står kampen mellan dem som vill ge demokratibegreppet en dimension som innefattar också konstitutionell maktindelning, och dem som håller fast vid demokratin som en parlamentarism som inte lämnar något utrymme för domstolskontroll av den styrande och lagstiftande makten.²⁵

25 Inom juridisk och statsvetenskaplig forskning finns numera företrädare för båda kategorierna. För 10–15 år sedan var övervikten för folkstyret markant, bortsett från de ansträngningar som bl a Petrén och Sundberg gjorde på juristkanten. Åsikterna följer inte heller alltid blockgränsen. I *Dagens Nyheter* har exempelvis redaktören Svante Nycander konsekvent förespråkat den parlamentariska modellen och en svag dömande makt. Inom centern var riksdagledamoten Bertil Fiskesjö, också universitetslektor i statskunskap, en betydande borgerlig motkraft. Misstanken kan också finnas att kravet på domstolskontroll (liksom på lagrådsgranskning) gör sig bäst i borgerlig opposition. Carl Bildt, då avgående statsminister, kritiserade, också från principiella utgångspunkter, Regeringsrätten när den överraskande i ett fall av tolkning av Naturresurslagen (Norra Länken i Stockholm) satte åt sidan vad de borgerliga varit med om att besluta. (RÅ 1997 ref 18). Inom borgerligheten finns också vissa tekniska skillnader i synen på hur den dömande makten bör förstärkas – en särskild författningsdomstol förespråkas av en del, medan andra närmast ser lösningen i att lagprövningen allmänt förstärks genom att det s k uppenbarhetsrekvisitet i 11 kap 14 § RF tas bort. Båda alternativen är förstås tänkbara.

Den finns belägg för att domstolarna här rör sig, om än försiktigt, i riktning mot en större frimodighet i detta hänseende.²⁶

Enligt bedömare är av de två högsta domstolarna Regeringsrätten den som tycks mest progressiv, medan Högsta domstolen visar återhållsamhet. I debatten har också två justitieråd klart markerat avstånd från en ökad domstolsaktivitet på detta område.²⁷

Ännu har dock ingen av domstolarna funnit anledning att utmana den politiska makten på allvar. I två nyligen avgjorda fall har såväl Högsta domstolen som Regeringsrätten hamnat i beslut som stött statsmakten. I det förra fallet gällde det frågan om kommunal skatteutjämning, som hävdades stå i strid med det kommunala självstyret, men HD fann med en kort motivering att staten här inte var åtkomlig.²⁸ Och Regeringsrätten ogillade slutligt den talan som Sydkraft med flera riktat mot regeringsbeslutet om stängning och avvecklingslagen i Barsebäcksfallet.²⁹

2.5 VAD BÖR OCH KAN VI VÄNTA OSS?

Nuläget kan alltså karakteriseras som att en vändpunkt har passerats och att domstolarnas roll i konstitutionell mening

26 För en översyn se Nergelius i *Svensk Juristtidning* 1997, sid 426.

27 Justitieråden Lind och Vängby. Se Nergelius, a a.

28 NJA 1998 sid 656 (II) och RÅ mål 4802–4811/99, kommenterade av Nergelius, i *Svensk Juristtidning* 2000, sid 551.

29 Regeringsrätten hade inledningsvis meddelat inhibition, d v s förklarat att det regeringsbeslut som stödde sig på lagen tills vidare inte fick tillämpas, men fann alltså slutligen att det skulle stå fast. Regeringsrätten avstod från att inhämta förhandsbesked från EG-domstolen i Luxemburg, något som har föranlett debatt. Se *Juridisk Tidskrift* 1999/00 sid 248–250, 653–670, 970–972 och 978–983 samt *Juridisk Tidskrift* 2000/01, sid 220. Kritikerna av Regeringsrättens dom utgjordes av bl a Ulf Bernitz, Joakim Nergelius och Tore Wiven-Nilsson, medan Fredrik Sterzel och Staffan Vängby skyndade till domstolens försvar.

har uppmärksammats och legitimerats i debatt och forskning, men att den praktiska betydelsen härav inte är mer än marginell.

Frågan är ideologisk eftersom den ytterst handlar om demokratisyn. Den är också partipolitiskt laddad, eftersom det här finns en klar skiljelinje mellan en socialistisk och borgerlig grundsyn. Vänstern har djupa rötter av misstro mot domstolarna, och för vissa är klasskampen inte över.

Det finns inte heller någon determinism i frågan om Sverige på detta område, sedan vändpunkten genom EU-medlemskapet har passerats, nu måste fortsätta mot ökad makt-delning eller politikens judikalisering.

Tre faktorer kan dock urskiljas som särskilt betydelsefulla för hur utvecklingen kommer att gestalta sig:

- behovet av domstolskontroll,
- domstolarnas beredskap att möta behovet och
- den politiska acceptansen.

De hänger naturligtvis alla intimt samman, men i det följande skall ett försök göras att belysa envar av dem.

2.5.1 Behovet av domstolskontroll

Oavsett hur samhällsbygget gestaltas krävs lagstiftning och regler för att förverkliga politiska mål. Också avreglering kräver lagstiftning. Efter att SAF på 1970-talet bjöd ett mer ideologiskt färgat motstånd mot LO och socialdemokratin har ibland mängden lagar, uttryckt som antal nummer i svensk författningssamling, fått stå som mätare på relationen mellan enskild och det allmänna. Ju fler lagar, desto mindre utrymme för den enskilde (arbetsgivaren) har varit tanken. Kampanjen gav till resultat bl a att dåvarande folkpartiregeringen 1979 presenterade en ”Antikrängelproposition” med

syfte att minska antalet och befria den enskilde. Det visade sig dock att motståndet från det korporativa Sverige med sina starka intresseorganisationer, de flesta med anknytning till arbetarrörelsen och folkhemsbygget, var så starkt att det enda som blev kvar av avbyråkratiseringen var en borttagen anmälningsskyldighet i vissa fall, från företag till kronofogdemyndigheten. Alla andra goda uppslag dog under resans gång när det intresse som bar upp en viss bestämmelse visade på sin betydelse.

En annan angreppspunkt mot lagstiftningen har, vid sidan av antalet regler, från borgerligt håll varit bruket av s k ramlagstiftning. Med detta menas att normgivning lämnas över i kedja från riksdag till regering och vidare till den under regeringen lydande förvaltningen. Det reella norminnehållet manifesteras alltså många gånger först i föreskrifter från Jordbruksverket, Arbetskyddsstyrelsen, Livsmedelsverket etc, medan de högre normerna anger ramen (8 kap i regeringsformen reglerar formellt hur denna delegation får gå till). Kritiken tar sikte på att det slutliga innehållet i sin detaljrikedom kan överskrida den ram som har angetts i riksdagens lag och regeringens förordning. Enkelheten för riksdagens och regeringens del att hantera normgivningen skall alltså ställas mot det komplexa – och framför allt betungande – resultat som tillämpning på fältet kan ge.

Utvecklingen av ramlagstiftning är naturligtvis ett uttryck för den offentliga sektorns expansion under guldåren på 1960- och 70-talen. Välfärden byggdes med nya förvaltningsmyndigheter. Tågordningen kan illustreras med följande karikerade bild:

Socialdemokraternas partikongress och LO-kongressen enas om utbyggnad, formell beredning genom parlamentarisk kommitté, remissbehandling, proposition och lag, varefter kommitténs ordförande blir generaldirektör och börjar sin

egen reglering och normgivning med en styrelse som också innefattar dem som skall styras, oftast näringslivet.

Parallellt med detta förekom en allmän borgerlig klagan på det sk Lidbommeriet. Här avsågs närmast den lagstiftning som bereddes i justitiedepartementet och för vilken statsrådet Carl Lidbom svarade på familjerättens, konsumenträttens och arbetsrättens områden. Tiden före 1976 var här intensiv. Kritiken tog egentligen sikte på att det överhuvudtaget lagstiftades, eftersom äktenskapet som institution försvagades, föräldrars roll tunnades ut, konsumenter stärktes i förhållande till näringslivet och arbetstagarna, eller snarare deras organisationer, gjorde inbrytningar på arbetsplatserna på arbetsgivarnas bekostnad.

Så här i efterhand ter sig kritiken en smula märklig. Socialdemokraterna, som hade regerings- och lagstiftningsmakten, fullföljde enbart sitt partiprogram. Det medel de använde var lagstiftning, ett högst demokratiskt redskap. Den borgerliga kritiken talade dock om att lagstiftningen "politiserades". Man accepterade alltså inte att den socialdemokratiska politiken realiserades, att den formaliserades med lagar som styrinstrument.³⁰ Motsvarande synsätt skulle innebära att efter ett regeringsskifte en borgerlig opposition inte skulle kunna förverkliga sitt partiprogram, oavsett om det innebär ändrade eller upphävda lagar. "Politiseringen" måste rimligen slå åt båda hållen. Föreligger här ett fall av borgerligt hyckleri

30 Vid 29 Nordiska juristmötet i Stockholm 1981 diskuterade man vid den avslutande plenardebatten under rubriken "Frihet, rättssäkerhet och effektiv samhällsstyrning". Lidbom, som satt i panelen och fick sista ordet, avslutade med bl a följande. "Jag skall väl medge att jag känt mig, tillsammans med Jacob Sundberg, Håkan Winberg och Gustaf Petrén här, ungefär som en cirkushäst i sällskap med andra cirkushästar. Rutinerad kanske, lite trött och luggsliten kanske. Men nu kan det var färdigtravat i manegen. Det är nog för min del sista gången jag deltar i den här debatten om lagarna. Jag tror, att det i hög grad finns ett behov av att öppna nya fönster och släppa in nya vindar, öppna dörrar och släppa in nya krafter att syssla med det här." (Protokollet från förhandlingarna del I, sid 465.)

eller hade skallet mot lagstiftningens ”politisering” andra orsaker?

Kritikerna menade förmodligen vad de sade, men var fångade i en felaktig föreställning om lagars ursprung. Bakom kritiken för att det gick för fort, att konsekvenser inte var utredda, att civilrättsliga principer liksom nordisk rättslikhet övergavs etc, låg nog inte bara en genuin motvilja mot det materiella innehållet, utan också en inte uttalad föreställning om lagars eviga värden och juridikens ”opolitiska” natur. Även om synen på lagar som av Gud givna, eller en begrepps-jurisprudens med rötter i tysk-romersk rätt, sedan länge har övergetts är föreställningen om rätten och lagen som evig och oföränderlig seglivad.

Under lång tid fanns i svenska regeringar en juristkonsult som inte var partipolitiskt bunden, som skulle symbolisera detta rättens apolitiska väsen genom sin kontroll av lagenligheten. Socialdemokratin, symboliserad av juristkonsulten och hovrättsrådet Lidbom som statsråd, bröt mot denna föreställning genom att låta juristkonsulten effektivt och skickligt lotsa reformplanerna genom apparaten och få reformerna formellt genomförda.³¹

Hans ”brott” var alltså tvåfaldigt: han perverterade juristkonsultens funktion genom politisk aktivism och expedierade förändringar som gick på tvärs mot borgerliga värderingar på centrala områden.

Borgerlighetens syn på rätten kom också fram i valet av justitieminister i den första borgerliga regeringen på 44 år. Man valde en klassisk ämbetsmannadomare: ordföranden i

31 I Högsta domstolen finns ännu ett antal justitieråd som kan betecknas som Lidboms lärjungar, d v s tidigare tjänstemän i justitiedepartementet som under Lidboms ledning svarade för beredningen av reformerna på familjerättens, konsumenträttens och arbetsrättens områden. Det var omvittnat en tid av högt tempo och frustande arbetsglädje.

Högsta domstolen.³²

Detta mönster följdes av flera ”opolitiska” justitieministrar och juristkonsulter i borgerliga regeringar, inklusive regeringen Bildt.³³

Som nämnts har Uppsalaskolan och den skandinaviska rättsrealismen sedan efterkrigstiden avmystifierat rätten och gjort upp med ett naturrättsligt förflutet. Dess metafysiska element är borta. Kritik har dock i ökad utsträckning riktats mot rättspositivismen och värdenihilismen, och en del talar om en naturrättslig renässans. Kritikerna framhåller behovet av en moralisk dimension i rättskipningen och att den rättsliga argumentationen i högre grad måste vara principkonsistent, där också värden som de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna måste beaktas mer regelmässigt.³⁴ Denna debatt har särskilt kommit att föras mot bakgrund av en rad uppmärksammade grova våldsbrottmål: Lindome, Klippan, Eskilstuna m fl (se avsnitt 3.2).

Även en rättspositivist kan dock ansluta sig till synsättet att fri- och rättigheter är relevanta, så länge de har kodifierats. Här innebär alltså inkorporeringen också av Europakonventionens fri- och rättighetskatalog ett stort steg för de traditionella svenska juristerna som sedan efterkrigstiden har fostrats i rättspositivism.

Borgerlighetens önskan att ”avpolitisera” rätten är mer ett

32 Sven Romanus 1976. Enligt regeringsbildaren Thorbjörn Fälldin hade han enbart teknisk juristkompetens för ögonen, men tipset om Romanus kom från folkpartistiskt håll. Se Fälldin & Lagercrantz 1998, sid 159.

33 Carl Axel Petri i Fälldin- och Ullstenregeringarna, respektive Reidunn Laurén 1991–1994, bar formellt beteckningen ”opolitiska” statsråd. Endast Håkan Winberg 1979–1981 och Gun Hellsvik 1991–1994 var med detta språkbruk ”politiska” justitieministrar. Beteckningen ”partipolitiskt obunden” är givetvis den korrekta, eftersom en juristkonsult som statsråd självfallet inte kan stå fri från de grundläggande politiska värderingar som en regering ger uttryck för.

34 Ekstedt, Zaremba & Peczenik i *Juridisk Tidskrift* 1998/99, sid 770 (med hänvisningar) och sid 887, *Juridisk Tidskrift* 1999/00, sid 504.

uttryck för en kvardröjande äldre syn på rättens natur, än ett ställningstagande i den pågående uppgörelsen mellan rättspositivister och ”renässansjurister”. Antalet jurister i riksdagen kan räknas på ena handens fingrar. Bland dem är det säkert inte så många som hinner följa debatten om rättens moraliska dimension eller kan ge en klar definition av den ännu förhärskande rättsfilosofiska grundsynen.

Sammanfattningsvis innebär utvecklingen under 1990-talet alltså att angreppspunkterna mot normgivningen har ökat genom att fri- och rättighetskyddet getts en annan ställning i svensk rätt. Däremot bör den borgerliga föreställningen överges att vissa lagstiftningsåtgärder, inom den ram som fri- och rättigheterna utgör, kan angripas för påstått över-skridande av något annat slags grundnorm. Tolkningen av den enskildes fri- och rättigheter är komplicerad nog utan att någon ”rättens oföränderlighet” i övrigt behöver tillgripas. Efterkrigstidens västdemokratiska acceptans av en uppsättning oförytterliga rättigheter som alla åtnjuter har förvisso naturrättsliga rötter, men de ingår nu också i vår rättskultur och har parlamentarisk förankring. I vilken utsträckning detta får en överströmning också på andra rättsområden i Sverige får framtiden utvisa. Reaktionen mot rättspositivismen visar att en djupgående förändring här kan vara på gång. Men ännu har någon etablerad juristuppfattning inte kommit till uttryck. Förgrundsgestalter saknas inte, men genombrottet är ännu inte här.³⁵ Riktningen bort från rättspositivism knyter dock inte bara an till en äldre rättsuppfattning, utan kan också vara i bättre samklang med mer ”folkliga” föreställningar om ”det allmänna rättsmedvetandet”, en föreställning som oftast gör sig gällande i uppmärksammade brottmål (se avsnitt 3 och 4).

35 Se bl a Peczenik, 1995 och Hydén & Thoor, 1997.

Behovet av domstolskontroll över normgivning eller politisk maktutövning måste också bedömas i ljuset av den utveckling som statsförvaltningen (och kommunförvaltningen) undergått de senaste decennierna.

Statsförvaltningen

Axel Oxenstiernas och Carl XI:s statliga förvaltningsstruktur med fristående kollegier under starkt centralstyre har, jämte ämbetsmännens professionalitet och oväld, skapat ett särskilt svenskt signum. Till skillnad från andra länder har vi stora ämbetsverk men små ministerier. Och ministern saknar formell möjlighet att ingripa i enskilda ärenden. Om det är någon del av vår konstitutionella struktur som är allmänt bekant, vid sidan av offentlighetsprincipen, är det att ”ministerstyre är förbjudet”. I praktiken ser saken annorlunda ut.

I mitten av 1980-talet förändrades de formella förutsättningarna för statsförvaltning efter en reform med näringslivet som förebild.³⁶ Enkelt uttryckt innebar det att regeringens kontroll över förvaltningsmyndigheterna skulle öka genom mål- och resultatstyrning, vilket också innefattade att dialogen, också den informella, mellan ansvarigt departement och myndighetsledning skulle intensifieras. Senare följde en uppstramning av förvaltningsledningen, där den kollektiva styrelseformen, med generaldirektören som ordförande i en styrelse, skulle vika för ett sk enrådighetsverk, dvs med generaldirektören som ensam beslutsfattare i alla övergripande ärenden. Effekterna har blivit att förvaltningen knutits hårdare till den politiska makten och att utnämningsfrågorna blivit ännu mer betydelsefulla. Dialogen vinner naturligtvis på om verkschefen delar den politiska maktens grundläggande värderingar. Också avgöranden i enskilda ärenden blir

36 Verksledningspropositionen 1986/87:99 och 1997/98: 136.

självfallet influerade av en ordning där de reella banden mellan verk och departement stärks. Beslutsordningen i förvaltningen är byråkratisk och hierarkisk, vilket innebär att överordnad chef alltid har rätt att ingripa i en underordnads handläggning. Ju närmare verksledningen, desto närmare den politiska ledningen i departementet kommer då också ärendehanteringens.³⁷ De flesta tjänstemän är tillräckligt lyhörda och fyllda av självbevarelsedrift för att tidigt inse var betoningen i skilda ärenden skall läggas, utan att formella order behöver ges. Dialogen mellan verkschef, å ena sidan, och chefstjänstemän i departementet eller statssekreterare och statsråd, å den andra, är också klargörande nog för att verket i de flesta fall skall veta var önskemålen finns hos den som har kontroll över resurstilldelningen, d v s regeringen och den riksdag den stöder sig på. På detta sätt kan fiktionen av "förbudet mot ministerstyre" upprätthållas, samtidigt som politiska viljan kan få genomslag också i enskilda fall. Genom att stärka banden mellan minister och verksledning när det gäller den allmänna inriktningen av verksamheten, kan man alltså bättre säkra genomslag i enskilda ärenden, utan att ett formligt "ministerstyre" behöver tillgripas. Det är således inte fel att säga att verksledningsreformerna har lett till en ökad – och åsyftad – "politisering" av den verkställande maktens myndigheter.

Redan från denna utgångspunkt har behovet av domstolskontroll över förvaltningsbeslut alltså ökat. Till kritiken mot att myndigheternas utfyllande föreskriftsmakt går utöver de ramar som lag och förordning anger, kan alltså läggas att

37 Den öppna konflikten 1999 mellan Riksrevisionsverkets generaldirektör Ahlénius och finansminister Ringholm illustrerar påfrestningarna på den svenska modellen när den formella ordningen ställs mot den informella och mer "förtroliga". Dåvarande rikspolischefens Björn Eriksson massmediala solonummer och lobbyverksamhet ställde 1991–1994 också justitiedepartementet inför ett test av den svenska modellen.

avgöranden i enskilda fall riskerar att i ökad utsträckning ske i en politisk kontext. Den påbörjade reformeringen av domstolsprövning av förvaltningsbeslut är därför angelägen.

Men utvecklingen av en hårdare bindning mellan regering och statsförvaltning reser frågan om inte steget borde tas fullt ut: verkscheferna bör ges förordnanden som sammanfaller med de politiska mandaten, samtidigt som ansvaret för verksamheten ytterst läggs på ansvarigt statsråd. Det skulle innebära att ministerstyre också formellt infördes i vårt land. Men det kan inte ske om inte regeringen också har formell möjlighet att, utan att kravet på förtjänst och skicklighet behövde överges, kunna få tromän som verkschefer. Nu får, om oppositionen vinner regeringsmakten, verksledningarna sitta kvar till dess förordnandetiden går ut och en lucka öppnar sig.³⁸

Det som kan tala mot en sådan reform, annat än vördnad mot en gammal svensk tradition som dock till stor del har förlorat sitt reella innehåll, är närmast praktiska skäl. En övergång till ett uttalat "spoil system"³⁹ skulle förmodligen möta svårigheter i ett land av vår storlek. Poolen av personer som kan tänkas komma i fråga för raska byten vid politiska skiften är troligen för liten. Om inte garantier kan ges för ett liv efter det politiska skiftet, skulle rekryteringen måhända bli svår. En möjlighet är att enbart ge avgångsvederlag, som är vanliga i näringslivet, och alltså låta envar klara sig själv. Men det är kanske för djärt för den svenska förvaltningen.

38 Det sorgliga skådespelet kring generaldirektören för Riksrevisionsverket och finansministern 1999 kan illustrera vad den svenska modellen kan ge upphov till.

39 I det amerikanska systemet byts också befattningshavare ner till motsvarande departementsrådsnivå på ministerierna. Den svenska ordningen har för övrigt redan inslag av detta, sedan också statssekreterarposterna blivit politiska, vilket skedde på 1960- och 70-talen. Mönstret för statssekreterarnas förmåner efter regeringsskifte (de moderna "adelskapen") sattes av den första borgerliga regeringen 1976, då ett stort antal socialdemokratiska statssekreterare skulle placeras. Se Fäldin & Lagercrantz, 1998.

En gång generaldirektör, alltid generaldirektör – oavsett förordnandet – är den nuvarande modellen. Antalet generaldirektörer till förfogande i regeringskansliet vittnar om detta.

Ett byte av modell skulle också göra den nuvarande tröttsamma diskussionen överflödig om ”partifärg” på olika verksamheter.⁴⁰

Kommunerna

På den kommunala sidan finns motsvarande strukturfrågor som inom statsförvaltningen. Men här tillkommer också i högre grad den uppluckring av gränsen mellan myndighetsutövning och ”näringslivet” som de senaste decennierna gett prov på. De oftast borgerliga ansträngningarna att konkurrensutsätta eller privatisera kommunalverksamhet har ökat behovet att definiera vad som är nödvändig myndighetsutövning och vad som kan överlåtas åt marknaden. För många är gränsen inte klar. Kommunernas allmänna verksamhet inom det näringspolitiska området – ett område som egentligen bör vara utomordentligt litet⁴¹ – kan också föranleda förtroendevalda och tjänstemän att anamma ett slags pseudo-affärskultur: Form får vika för resultat.⁴²

40 Anders Björck (m) har oförtrutet lett kampen för att kontrollera utnämningar och granska var olika generaldirektörer har sina grundvärden. Bortsett från de fall då offentliga partigångare, bl a riksdagsmän, utnämnts är en sådan bedömning dock svår att göra eftersom någon formell etikett inte finns, bara mer eller mindre välgrundade uppfattningar om att någon är (s) eller något annat. *Strictu sensu* strider en kontroll av detta slag mot rätten för envar att inte behöva avslöja sina politiska preferenser.

41 Utgångspunkten är att en kommun inte får engagera sig i näringsverksamhet och på det sättet äventyra skattemedel. I praxis har undantag medgivits för det som kan betecknas som allmänna näringsfrämjande åtgärder. Se Lindquist 2000 och KU 2000/01:6.

42 De många affärerna under 1990-talet, när kommunpolitiker och tjänstemän använde kommunens medel för egna eller spekulativa syften, har oftast skett mot bakgrund av näringsanknutna ambitioner. Gävle, Motala, Södertälje och Stockholm är kommuner som anmäler sig i sammanhanget. Jfr Staffan Andersson i ESO-rapporten *Hederlighetens pris*.

Möjligheten att få rättsligt prövat vad de kommunala politiska instanserna har beslutat har länge funnits. Medborgarna kan angripa vissa kommunala beslut och genom sk kommunalbesvär⁴³ få lagligheten prövad. Detta är ett uttryck för maktindelning som i Sverige egentligen inte någonsin på allvar har ifrågasatts på demokratiska grunder. Intrånget i folkstyret, låt vara det lokala, är från principiell utgångspunkt inte skilt från domstolsprövning av riksdags- eller regeringsbeslut. Skälet till att kritiken här har uteblivit är att denna form av maktindelning har gammal hävd och faktiskt har fungerat. Kommunallagens kompetensregler har kontrollerats, till förmån för kommunmedborgarna, på samma sätt som fri- och rättigheter bör kunna domstolsprövas i förhållande till riksdag och regering.

En annan kommunal dimension som påverkar behovet av domstolsprövning är de spänningar som finns uttryckta i regeringsformens bestämmelser om kommunalt självstyre. Den kommunala skatteutjämningen, bostadspolitiken och vårdsektorn står här sedan ett antal år i fokus. Medan de kommunala makthavarna vill förverkliga sina politiska program försöker centralmakten blockera och hindra genomföranden, i den mån den kommunala politiken strider mot regeringens politik. Mot regeringsformens bestämmelse om kommunalt självstyre (1 kap 7 §) står regeringens lagstiftningsambitioner. Särskilt spänningsfyllt är efter 1998 förhållandet mellan regeringspartiet och det borgerligt styrda Stockholm och Stockholms läns landsting.

Också här reser medlemskapet i EU nya frågor. Kommuner

43 Överklagbara är beslut av kommunstyrelse och kommunfullmäktige som inte är sk förvaltningsbeslut, d v s riktar sig mot enskild som led i myndighetsutövning. Otillåten medelsanvändning, exempelvis beslut att understödja ett lokalt företag med bidrag, kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol som kommunalbesvär. Ett beslut om socialbidrag överklagas däremot som förvaltningsbesvär. Se Warnling-Nerep, 2000.

har tidigare inte ansetts kunna engagera sig i verksamhet som hört till utrikespolitiken. Det har varit förbehållet staten. EU:s betoning av regionerna ställer detta i ett nytt ljus, och EU-frågor är ett slags inrikes utrikespolitik. Många kommuner, kommunförbund och landsting har egen representation i Bryssel för att bevaka sina intressen, d v s främst de regionala eller andra bidrag som kan utgå ifrån kommissionens kassakistor.⁴⁴

I de områden där transnationella regioner inom EU kan utvecklas i vårt land, d v s Skåne och Tornedalen, kommer gränsdragningen att kunna bli besvärlig mellan vad nationalstaten tillåter och vad kommunerna eller landstingen själva kan vilja i detta hänseende. EG-rätten kan här bli den hävstång som kan utnyttjas i domstol. Enskilda medborgare i dessa regioner har redan sett effekter av EG-rätten när det gäller viktiga produkter som pilsner och diesel...⁴⁵

När det kommunala självstyret sätts i fråga är de politiska skiljelinjerna inte lika enkla att dra. Det finns i kommunsektorn en bred och tvärpolitisk uppslutning kring denna princip.⁴⁶ Viljan att också ta rättslig strid för den kommer nog inte att minska, utan snarast uppmuntras av en allmän judi-

44 Medlemsländerna beslutar själva hur fördelningen görs i varje land. I Sverige spelar länsstyrelser och statliga verk en betydande roll, men regioner har en egen legitimitet i EU-strukturen som möjliggör direkt påverkan.

45 Gränshandel mellan medlemsländer är, i ljuset av den fria rörligheten, besvärande för statskassan och ett finansdepartement som vill behålla skattebasen för alkohol, vilken eroderas i söder, och för drivmedel, som vacklar i norr. De svenska medborgare som i strid med svenska inhemska bestämmelser köper varor beskattade i annat medlemsland står på god EG-rättslig grund, och Sveriges nuvarande hållning kan bara bli en uppehållande strid. Slaget förlorades redan när vår medlemskapsansökan sändes in.

46 Ett antal borgerligt styrda kommuner har tagit strid om den kommunala skatteutjämningen. Skälet till denna gruppering är att dessa kommuner förlorar ekonomiskt på omfördelningen. Se *Nytt Juridiskt Arkiv* 1998, sid 656 (II). Regeringens strävan att blockera genom att ställa krav på kvalificerad majoritet i den beslutande kommunala församlingen i vissa fall har dock mötts med kritik som överskridit partigränserna. Se RD prot 13/12 2000.

kalisering. Den nuvarande regeringens ambitioner att negligera det kommunala självstyret när det gäller bostads- och hälsovårdsområdet kan därför komma att visa sig vara kontraproduktiva på sikt.⁴⁷

De enskilda rättigheterna

Vissa grundläggande fri- och rättigheter är så allmänt accepterade att de aldrig, eller endast sällan, vållar någon politiskt färgad strid. Hit hör de grundläggande opinionsrättigheterna: tryckfrihet, yttrandefrihet, församlingsfrihet etc.⁴⁸ Inte heller religionsfriheten har hittills erbjudit några större tolkningssvårigheter, men det kommer. En stor och växande muslimsk andel av befolkningen har exempelvis berättigade krav att få sina i religionen grundade sedvänjor respekterade.⁴⁹

Värre är det med äganderätt och föreningsfrihet, liksom de rättigheter som är knutna till familjen. Det socialdemokratiska välfärdsbygget har här erbjudit ett antal konfliktytor. Skatteuttag samt makt över mark och vatten konfronteras med skilda föreställningar om var gränsen för det tillåtna går. Den kollektiva arbetsrätten, liksom socialpolitiken, ger upphov till frågor om det legitima tvånget.

47 Lagrådet har med hänvisning till det kommunala självstyret avstyrkt såväl förslaget om obligatorisk kommunal bostadsförmedling som förbudet mot viss privatisering inom vårdsektorn, vilket inte hindrat regeringen från att likväl lägga fram förslag. Se prop 2000/01:26 resp 36.

48 Den sorglustiga uppvisning som beredningen av barnpornografiärendet utgör är ett undantag. Saken påbörjades mot slutet av regeringen Bildt och blev inför valrörelsen 1994 en uppvisning i emotionellt "up-manship" där populismen firade triumfer. En viktig tryckfrihetsrättslig princip bröts igenom, nämligen att inte straffa enbart innehav av förbjudet material. Viljan hos vissa politiker, såväl på höger- som på vänsterkanten, att allmänt reglera Internet är ett annat exempel. Däremot råder allmän uppslutning kring de inskränkningar i yttrandefriheten som sedan länge har kommit till uttryck i Tryckfrihetsförordning och Yttrandefrihetsgrundlag. "Hets mot folkgrupp" har här på senare år gett relief åt en av inskränkningarna.

49 Lokalt motstånd mot moskéer eller arbetsgivares ovilja att tillåta viss kläde- dräkt är tydliga exempel som ytterst kan prövas mot religionsfrihetsbestämmelserna.

Som nämnts har också den svenska ordningen ifrågasatts när det gäller att erbjuda en allmän möjlighet till domstolsprövning när någons civila rättigheter kränks.

Medan tidigare diskussionen om kränkning av mänskliga fri- och rättigheter så gott som uteslutande har förts på den politiska arenan, huvudsakligen i form av borgerlig kritik mot socialdemokratiska förslag, ger förhållandena nu den enskilde en möjlighet att också få facit genom en rättslig prövning inom landet, där endast klagan till Europarådsorganen i Strasbourg tidigare stod till buds.

Skattelagstiftningens påstått konfiskatoriska karaktär, förbud mot retroaktiv lagstiftning och skattebrottsbekämpning genom ”generalklausuler” är tydliga exempel. Andra höjdpunkter har som nämnts varit löntagarfonderna och, efter deras upplösning och omformning till fristående forskningsstiftelser, dessas ”demokratisering”, d v s inlemmande i en politisk kontroll.

Frågorna har ytterst rört 2 kap 18 regeringsformen och art 1 i första tilläggsprotokollet i Europakonventionen, där skyddet för äganderätten finns nerlagt.

Det kan finnas skäl att belysa den grundläggande ideologiska konflikten på detta område.

I ett socialistiskt perspektiv är skatteuttag ett nödvändigt medel för att nå välfärdsstatens mål: en utbyggd offentlig sektor och en inkomstjämnning mellan olika grupper. ”Egendom är stöld”, utbrast anarkosocialisten Proudhon redan tidigt på 1800-talet⁵⁰, och Marx dömde som bekant helt ut den privata äganderätten. ”Produktionsmedlen” skulle förstatligas och kapitalet förgöras. Regler om äganderätt, egendomsövergång, juridik och domstolar var det borgerliga klassamhällets och förtryckarstatens överbyggnad som skulle rensas

50 Proudhon, 1840.

undan genom den marxist-leninistiska proletära diktaturen. Det är värt att påminna om den lilla, men högljudda, del av den svenska befolkningen som under 1960- och 70-talen med stor inlevelse och glöd predikade detta budskap.⁵¹

Sedan planhushållningsdebatten förlorats efter andra världskriget har svensk socialdemokrati släppt kravet på omfattande förstatligande av egendom, och i princip nöjt sig med skatteinstrumentet för omfördelning av resurser.⁵²

Den med kommunisterna gemensamma socialistiska grundsynen och det marxistiska arvet har dock hos socialdemokratin tydligt lett till en oklarhet när det gäller gränser för vad som är statens ("samhällets") respektive den enskildes. Återkommande krav på förstatligande av banker och försäkringsbolag från partiets radikala delar, liksom den lyckosamt genomförda engångsskatten av försäkringsbolag, kan illustrera detta.⁵³

Det är ingen överdrift att påstå att den socialistiska ideologin, också i nuvarande socialdemokratisk tappning, har liten respekt för enskilds äganderätt, utan snarare ser den som ett utflöde av det "gemensamma goda", vilket "samhället" genom politiska beslut kan förfoga över. Skatt är med denna utgångspunkt egentligen inte ett intrång i äganderätten, d v s något den enskilde tvingas avstå ifrån till det allmänna, utan bara att "samhället" utövar en högst legitim förfoganderätt över de egna resurserna. Härmed blir det den enskilde får kvar efter skatt endast en gåva från stat eller kommun.

Under det sena 1980-talet försökte dåvarande vice stats-

51 Lukas Moodyssons film *Tillsammans* ger en illustration till hur uttrycken kunde te sig i den generation som skulle svara för revolutionen på 70-talet. Nu finns kanske bara Sven Wollter och Frank Baude kvar.

52 Löntagarfonderna var en tekniskt annorlunda lösning men mot samma ideologiska klangbotten. De svenska kommunisterna har först sent på 90-talet släppt sitt krav på omfattande förstatligande.

53 Feldt, 1991 sid. 314ff.

minister Ingvar Carlsson, som motvikt mot en borgerlig offensiv på fri- och rättighetsområdet, lansera begreppet ”medborgarrätt”. Det visade sig dock bara vara en omskrivning för den rätt som politiska majoriteter tar sig när de fattar beslut i medborgarnas namn. Ansatt på punkten om var gränserna för det allmännas förfogande över medborgarnas egendom skulle dras i socialdemokratins Sverige, försäkrade Carlsson att det aldrig kunde bli tal om att inte låta medborgarna behålla villa och bil och annan privategendom. Det var nämligen otänkbart att det ”goda och starka samhället” skulle gå så långt. Medborgarrätten innebär med denna tolkning alltså enbart rätten att lita på den politiska maktens välvilja. Som rättsskydd är det inte imponerande.

Kombinationen av en grumlig syn på var gränsen för enskild och allmän egendom ytterst bör dras, en misstro mot rättslig motvikt till politisk makt och en obegränsad tilltro till skatteinstrumentets välfärdsskapande förmåga, har gjort att äganderätten i Sverige får sägas åtminstone vara utsatt under socialdemokratiskt styre. Och behovet är stort att på detta område utnyttja det skydd som bl a 2 kap 18 § RF och 1 tilläggsprotokollet i Europakonventionen erbjuder.⁵⁴

Även om motsättningarna många gånger varit hårda mellan socialdemokrater och borgerliga under efterkrigstidens samhällsbygge, har det rått samstämmighet på betydande områden. Emil Uddhammar har, till många moderata politikers förfäran, visat på detta.⁵⁵

Synen på skatten visar här ibland motsvarande samsyn, i varje fall när det gäller skatteundandragande. Det är en bred

54 Skillnaden i synen på 2 kap 18 § RF har senast kommit till uttryck i Författningsutredningens arbete, där de borgerliga försvarar de landvinningar som gjordes vid senaste författningsändringen 1994, medan socialisterna verkar vilja frånta grundlagen också rättslig betydelse och reducera bestämmelsen till enbart en politisk deklaration.

55 Uddhammar, 1993.

och etablerad uppfattning att tala om ”skatteflykt” utanför det straffrättsliga området som något negativt, liksom ”luckor i skattelagstiftningen” som något som alltid måste täppas till. För dem med socialistisk grundsyn är uppfattningen konsekvent och begriplig. Att höra uttryck för samma syn från borgerligt håll är mer svårförståeligt. Men det har varit legio också från borgerliga politiker.⁵⁶

Att fly i skattesammanhang implicerar skuld och inte flykt från övergrepp eller orättvisa. Den som skatteplanerar, d v s försöker minska statens eller kommunens intrång i äganderätten, anses i Sverige allmänt ägna sig åt om inte brottslig handling, så i varje fall omoralisk verksamhet.⁵⁷

Om lagstiftningen utformats så att det sedermera visar sig att statens förväntningar kommit på skam genom att lagtexten varit otydlig eller tillämpningen av andra skäl hindrat ett skatteuttag, tillgrips reflexmässigt påståendet att en ”lucka” föreligger. Metaforen är förståelig för den som vill att skatten alltid skall täcka allt, och att den enskildes andel efter statens tribut är nådegåvor. Men vari ligger det omoraliska i att den enskilde för sig och sin egendom utnyttjar att lagstiftaren har misslyckats med att förverkliga sina intentioner att utkräva en viss andel av hans egendom? Om enskilt ägande är något moraliskt gott, kan inte ambitionen att lagligen (!) skydda den också mot statliga anspråk vara annat än berömvärd.

56 Generalklausulen mot skatteflykt infördes av en borgerlig regering med Håkan Winberg som justitieminister och Gösta Bohman som ekonomiminister. Senast har Bo Lundgren som skatteminister ofta gett uttryck för att ”luckor” måste täppas till i skattelagstiftningen. Argumentet har i sig ensamt ansetts vara tillräckligt.

57 Dåvarande justitieminister Ove Rainer fick som bekant avgå 1983 för att han låtit förvalta sin egendom med skatteplanering som medel, sedan en av Nancy Eriksson anförd upprörd rörelseopinion uppmärksammat saken. I vilken utsträckning Lars Tobisson (m), som helt lagligt förvaltade hyresegendom med användning av vad skattelagstiftning medgett och därvid nolltaxerats, härigenom gjorts omöjlig som statsråd i borgerliga regeringar vet bara regeringbildarna.

Staten har lagstiftningsmakten, den politiska makten, och har rätt att inom gränser utnyttja den också för att ta ut skatt. Misslyckas staten i sin ambition skall den, och inte den enskilde, lastas för detta. ”Luckan” i skattesammanhang finns, såvitt jag kan se, enbart i resonemanget hos den som säger sig värna enskild äganderätt, men faller på skatteområdet in i ett socialistiskt språkbruk.⁵⁸

Äganderätten i en skattekontext lever alltså inte helt fredad ens under ett svenskt borgerligt styre. För närvarande prövas den svenska formen för administrativ sanktion vid skattundandragande, skattetillägg, i Europaorganen i Strasbourg. Frågan är om art 6 med ”due process” har blivit kränkt. Denna artikel i Europakonventionen ställer krav inte bara på opartisk domstolsprövning före straffverkställighet, utan också på att prövningen sker inom rimlig tid. I Sverige kan verkställighet av skattetillägg ske utan att frågan om skattebrott har blivit slutgiltigt prövad.⁵⁹

Ett annat område där politiska spänningar råder och behov av domstolskontroll av normgivningen föreligger är arbetsrätten och den negativa föreningsrätten. Frågan rör här hjärtat i den svenska modellen och den sammanflätning mellan näringsliv och socialdemokrati som grundlades genom Saltsjöbadsavtalet och den korporativa utveckling som nådde sin slutpunkt i mitten av 1970-talet.⁶⁰

Arbetsdomstolen, som när den inrättades sågs med skepsis av arbetarrörelsen, uppvisar drag som dessvärre gör den

58 Medan det är självklart att det allmänna i straffprocessen har bevisbördan, gäller inte detsamma det allmännas anspråk på skatt. Här bär den enskilde en betydande del av åberops- och bevisbördan. Annat var det i det gamla Rom: *in dubio contra fiscum*. Var saken tveksam förlorade fogden, liksom åklagaren i brottmål förlorar i motsvarande fall.

59 Munck i *Domareförbundets Tidskrift* 1/2000.

60 Bl a Anders Isaksson, Björn Elmbrant, Cecilia Stegö Chilò, Elisabeth Langby och Ulf Nilson har på olika sätt lämnat bidrag till den svenska bilden.

mindre lämplig att som rättslig institution pröva fundamentala strukturfrågor i den svenska ordningen.⁶¹

Den svenska regeringsformen saknar skydd för den s k negativa föreningsfriheten, d v s rätten att stå utanför exempelvis en arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation. Efter den 1 januari 1995 har den enskilde dock möjlighet att direkt i svensk domstol åberopa Europakonventionen på detta område. Frågan om det negativa föreningsskyddet har hittills uppmärksamrats framför allt genom det s k Gustafssonfallet. En företagare som vägrade teckna kollektivavtal eller anslutas till sådant genom inträde som delägare i SAF försattes i blockad av flera fackliga organisationer och tvingades sedermera i konkurs. Saken vandrade i omgångar i Strasbourg och föranledde också inrikespolitisk strid, eftersom den svenska staten företrädde ömsom av en borgerlig och ömsom av en socialdemokratisk regering.⁶²

Även om Europadomstolen i sitt avgörande inte gav Gustafsson den upprättelse han sökte, klargjorde domstolens majoritet att den negativa föreningsfriheten var en legitim rättighet också på den svenska arbetsrättens område. Skälet

61 Socialdemokraternas allmänna skepsis mot konservativa domare präglade synen på domstolen när den tillkom 1928. Med sitt korporativa inslag av intresseledamöter är den så intimt sammanflätad med den nuvarande arbetsrättens struktur att det är svårt att se att den på ett objektivt sätt skulle kunna avgöra frågor som rör grundvalarna i den svenska kollektiva arbetsrätten. De borgerliga försöken att förändra AD har varit valhända. Regeringen Bildt, inspirerad av Lindbeckkommissionens förslag att avskaffa domstolen (se Ekonomikommisionen, SOU 1993:16 sid 177, kommissionens punkt 110), blockerades av inre motsättningar från att göra ett allvarligt försök.

62 Se 1998/99: KU 25. Den borgerliga regeringens dilemma när man inledningsvis hade att svara i målet i Strasbourg, var att man inte gärna kunde medge en taltan, med vilken man onekligen sympatiserade, eftersom man inte var beredd att ta de inrikespolitiska konsekvenserna och ändra lagstiftningen på denna punkt. Den borgerliga regeringen var ju inte enig i synen på arbetsrättens framtid. Kompromissen blev att regeringen mer eller mindre överlämnade målet till Strasbourgdomstolen med en förhoppning på många håll att Sverige faktiskt skulle förlora. Inte så ädelmodigt kanske, men politiskt praktiskt.

till att Gustafsson inte vann fullständig framgång var att han inte lyckades övertyga domstolen om att hans möjlighet att nå en individuell uppgörelse i praktiken var obefintlig utanför en arbetsgivarorganisation.⁶³

Frågan om var gränsen för skyddet går har i Sverige ännu inte prövats på allvar. Men behovet finns. Det räcker att peka på det organisationsmonopol som sammanflätningen mellan de erkända arbetslöshetskassorna och de fackliga organisationerna utgör. Kassorna är tekniskt skilda organisationer, men används framför allt i ungdomsrekrytering som det starkaste argumentet för medlemskap i facket.⁶⁴ Den som vill omfattas av arbetslöshetsförsäkringen behöver enbart vara medlem i kassan och inte i fackföreningen, något som sällan klargörs. När väl medlemskapet i fackföreningen är ett faktum, är svårigheterna att utträda och enbart kvarstå i arbetslöshetskassan omvittnat stora. Troligen beror Sveriges internationellt höga fackliga anslutningsgrad bl a på denna sammankoppling.⁶⁵ Ytterst är det en fråga om negativ föreningsfrihet, liksom rätten att söka individuella anställningsformer utan att behöva omfattas av kollektivavtal genom medlemskap i fackförening.

Ett annat område där enskilds rättighet i ökad utsträckning kan komma i konflikt med svenska strukturer gäller integritetsskyddet. IT-utvecklingen har illustrerat en del svagheter med den svenska ordningen vad gäller skyddet mot intrång i fråga om persondata. Den svenska synen bygger på

63 De nordiska domarna i Europadomstolen ville dock ge den kollektiva arbetsrätten företräde också på bekostnad av föreningsfriheten, medan en annan minoritet ville bifalla Gustafssons talan helt.

64 Socialdemokraterna har också genomgående motsatt sig en allmän arbetslöshetsförsäkring, eftersom en sådan skulle beröva de fackliga organisationerna det maktmedel de har genom den nuvarande ordningen.

65 Sverige har en facklig anslutningsgrad på över 80 procent mot 50–60 i övriga Europa och 20 i USA.

en avvägning där den enskildes samtycke inte i sig alltid är avgörande för om persondata skall få användas. Offentlighetsprincipen, som i dag möjliggör inte bara demokratiskt motiverad insyn utan också förvaltningsproducerad persondataspridning som marknadsidé, står här mot och tar som regel över den enskildes intresse. I ett EU-perspektiv blir spänningen dubbel, eftersom principen inte är känd i andra länder (utom Finland och Danmark). I kontinental tradition "äger" den enskilde uppgifter om sig och sitt, vilket präglat det dataskyddsdirektiv som den svenska lagstiftningen har att utgå ifrån. Resultatet är inte lyckat.⁶⁶

Upphovsrätten, d v s den intellektuella äganderätten, har fått ett eget problemområde att utveckla i Internetvärlden.⁶⁷ Piratkopiering av film, musik och litteratur har getts nya möjligheter. Den speciella form av äganderätt som konstnärer, författare och musiker har genom sin upphovsrätt till skapande och konstnärlig verksamhet, inbjuder till en principiell samsyn om behov av äganderättsskydd där höger och vänster kan mötas och bilda front mot nätets anarkister, för vilka yttrandefriheten är gränslös och allt är tillgänglig information.

Den tekniska utvecklingen på etermediområdet har också utmanat den svenska strukturen. Steget är långt från det socialdemokratiska kravet på förbud mot parabolantennor i början av 1980-talet till Stenbecks satellitsändningar senare samma decennium.⁶⁸ Men fortfarande är den svenska avsaknaden av rättslig prövning av de av regeringen meddelade

66 Om dessa frågeställningar se Thelin, *Klarar den svenska offentlighetsprincipen mötet med cyberrymden?*.

67 USA:s framställningar till svenska regeringen till stöd för Scientologikyrkan har lett till en liten piruett i Tryckfrihetsförordningen, där offentlighetsprincipen i vissa fall får vika för upphovsrätten: äganderätt före demokratisyn, alltså. Debatten kring denna lagändring har varit påfallande återhållsam. Se SOU 2001:3.

68 Bakgrunden till Stenbecks utmaning av den svenska ordningen beskrivs i Andersson, 2000.

sändningstillstånden tvivelaktig ur Europakonventionens synvinkel. En licens är tolkad som en rättighet som faller under art 6 i konventionen, men i Sverige kan regeringen diskretionärt avgöra saken. Art 6 föreskriver att ett beslut om vägrad sändningsrätt kan underkastas domstolsprövning, vilket inte det svenska systemet är tänkt att erbjuda. Hela utvecklingen på det gamla telekommunikations- och medieområdet behöver här granskas i nytt ljus.

De sociala rättigheterna i varje rättighetskatalog erbjuder särskilda svårigheter vid implementering. På nivån under den konstitutionella kan det socialpolitiska – och socialförsäkringsrättsliga – området ge exempel. Domstolarnas avgöranden om bidrag och andra rättigheter möts inte sällan av trots från kommuner och landsting, som invänder att resurser saknas.⁶⁹ På motsvarande sätt är svenska myndigheter ofta ovilliga att erkänna vård- och behandlingsformer i andra EU-länder (utanför Norden) som ersättningsberättigade, trots EG-rättens klara bestämmelser härvidlag. Också på andra områden får den rätt som EG-rätten ger de ”fyra friheterna” (personer, kapital, tjänster och varor) ett svagt svenskt genomslag.⁷⁰

Konklusion

Behovet av domstolskontroll har alltså ökat under de senaste decennierna på framför allt följande områden.

- Ramlagstiftningen ger även i fortsättningen förvaltningen ökade befogenheter.
- Stats- och kommunförvaltning har ”politiserats” genom att gränser mellan tjänstemän och politikerstyre har luckrats upp.

69 Trots ett mångårigt utredande har någon tillfredsställande lösning på hur troset skall mötas inte nåtts. Se Warnling-Nerep 1995 och prop 1999/2000:79.

70 Olle Abrahamsson i *Svensk Juristtidning* 1999, sid 833.

- Den kommunala självstyrelsen är utsatt och reser i EU-perspektiv nya frågor.
- Äganderätt, inklusive skatter, negativ föreningsfrihet, integritetsskydd, upphovsrätt och etermedier i IT-sammanhang är områden där den enskildes behov av skydd ökar.
- Välfärdsstatens sociala nyttigheter kräver ytterst domstolsprövning för sin implementering. EU-medlemskapet har vidgat fältet och stärkt den enskildes formella position på detta och andra områden som omfattas av EG-rätten.

2.5.2 Domstolarnas beredskap

”Land skall med lag byggas” var inte bara Carl XV:s valspråk, utan återfinns såväl i Upplandslagen som i Jydske Lov. Garanten för lagbygget var domstolarna, och i vår del av världen ursprungligen de germanska tingen där judiciella och administrativa beslut fattades av tingsmenigheten under ledning av sina hövdingar. Kunglig och kyrkliga domsmakt levde sida vid sida med den folkligt grundade rättskipningen, och relationerna dem emellan speglar maktförskjutningarna över tiden. Den kyrkliga makten försvann med reformationen och den kungliga med parlamentarismens intåg vid tiden för första världskriget.

I svenska domstolar lever nämndemannainstitutet kvar som en påminnelse om de starka rötter som den folkliga rättskipningen har, och i ”hovrätterna” finns en erinran om närheten mellan överinstans och Kungl. Maj:t.

Den nuvarande ordningen med allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar är dock ett barn av förra seklet. Regeringsrätten inrättades först 1909. Kungen hade också mycket länge säte i HD med formellt två röster, och HD sammanträdde ända till 1949 i en flygel på slottet.

Reformerna inom domstolsväsendet är framför allt uttryck för allmänna förändringstendenser inom den offentliga sek-

torn och kravet på en ”ökad demokratisk kontroll” över det socialdemokratiska har sett som en konservativ bastion. Reformerna har underlättats av det för Sverige säregna systemet med växeltjänstgöring mellan domstolar och regeringskansli. Dommarkariären är sedan 1600-talet en bana där närhet till makten befrämjar befordran.⁷¹

Reformerna satte på allvar fart i samband med den offentliga sektorns utbyggnad på 1960- och 70-talen. Med början 1971 slogs städernas rådhusrätter och landsbygdens häradsrätter – båda med medeltida rötter – ihop till tingsrätt med gemensam domsaga för land och stad. En motsvarighet på det judiciella området till kommunsammanslagningar och avskaffandet av ”stadsbegreppet”.

På förvaltningsprocessens område fanns länge enbart Regeringsrätten med den enda kammarrätten i Stockholm under sig. Ytterligare tre kammarrätter tillkom 1974, och några år senare bröts länsrätterna formellt ur länsstyrelserna som första instans på förvaltningsrättssidan.

I överrätterna, hovrätter och kammarrätter, infördes också lekmannainflytande, d v s nämndemän, med början år 1976.⁷²

71 Hovrätterna, f n sex till antalet med Svea hovrätt som den äldsta från 1614, har kallats för de civila generalstaberna till vilka rekrytering av de lovande skedde och där urvalet gjordes av dem som skulle vidare i hierarkin. Ordningen är i princip oförändrad i dag. Arbetet i delar av regeringskansliet, framför allt i justitiedepartementet och i riksdagens utskott, skulle i princip inte fungera utan den stora katern av hovrätts- och kammarrättsassessorer som är icke ordinarie domare under tjänstledighet från sina överrätter. Från deras led sker rekrytering till befordrings-tjänster i departementet och riksdag, och sedermera till chefsjänster i domstolarna. Den höga andelen gamla kanslihusjästemän i de högsta domstolarna, i kombination med regeringens diskretionära utnämningssmakt, ger regelbundet upphov till kritik från borgerligt håll. Ordningen är alltså inte en socialdemokratins uppfinning, utan en mycket traditionstyngd ordning från stormaktens dagar. F n ses det s k kallelesystemet över, d v s regeringens nuvarande rätt att utan ansöknings- eller anmälningsförfarande tillsätta de högsta domartjänsterna. Se SOU 2000:99.

72 1981 motionerade en antal tunga socialdemokrater om att också HD och Regeringsrätten skulle få nämndemän för att ”öka den demokratiska kontrollen”. Men där gick gränsen också för ett följsamt domstolsväsende, och frågan har sedan dess inte drivits av (s). Se JuU 1981/82:10.

Och året dessförinnan hade Domstolsverket inrättats som en förvaltningsmyndighet under regeringen med administrativa uppgifter för hela domstolsväsendet.⁷³

I mitten av 1970-talet påbörjades en trend att sammanföra olika delar av rättsväsendet till s k rättscentra, till vilka domstol, polis, åklagare och kronofogde kunde samgrupperas, något som dock, dessbättre, inte fullföljdes.

Reformerna möttes före 1976 med varierande grad av borgerlig kritik. Efter regeringsskiftet 1976 skedde dock inte någon markerad omsvängning, vilket är uttryck dels för den "opolitiska" karaktären på justitiedepartementet 1976–1982, dels för en allmän oförmåga att föra annat än socialdemokratisk politik under den borgerliga regeringssparen.

Rättegångsförfarandet, som i sina grunddrag fortfarande baseras på ett omfattande och mångårigt lagstiftningsarbete med kulmen i rättegångsbalken 1948, har genomgått fortlöpande översyner. Syftet har huvudsakligen varit processekonomiskt och en strävan att bryta upp en del av den formalism som präglar rättegångsbalken med sina krav på muntlighet, omedelbarhet och koncentration av processen.⁷⁴

Till skillnad från de organisatoriska frågorna har de processuella reformarbetena som regel inte orsakat några större motsättningar, och domarna har lojalt medverkat till refor-

73 Syftet var dels att avlasta hovrätterna och justitiedepartementet deras administrativa sysslande, dels att av ideologiska skäl foga in domstolarna i en förvaltningsmatris. Effekten har också blivit att verket av många också har kommit att ses som ett slags företrädare för domstolsväsendet, vilket kunnat ske genom den anonyma roll som bl a de högsta domstolarnas företrädare tagit. Dock avviker den nuvarande ordföranden i HD, justitierådet Torkel Gregow, genom att på olika sett ge en mening till känna i rättspolitiska frågor. Se hans kritik av just domstolsverket i *Svenska Dagbladet* 4/9 2000.

74 Nya rättegångsbalken (RB) bröt här med en inkvisitorisk ordning, som råt sedan gammalt, där domstolen också utförde det som i dag ligger på åklagare.

mer som också mestadels levt utanför de politiska spänningarnas värld.⁷⁵

Den svenska domarkåren kännetecknas av en långtgående lojalitet med den rådande ordningen och kan inte beskyllas för överdriven självhävdelse. ”Krumryggade korridorkaroliner”⁷⁶ är en beteckning som fångar bilden av en luggsliten stormaktsämbetsmannaaadel med en böjlighet som underlättat framväxten av den sociala välfärdsstaten. Lojaliteten med statsmakten har haft obrutet stöd i det konservativa 1800-talssamhällets övergång till en modern syn på lagen som ett redskap för politisk makt i Uppsalaskolans anda. Avsaknaden av utövad domarmakt i konstitutionell mening har lett till att förhållningssättet varit försiktigt till de möjligheter som 1995 års reformer nu erbjuder. Kåren är hierarkisk och de högsta domstolarna sätter, som avsett är, gränserna för den rättsbildning som sker vid sidan av lagstiftningen. Genom karriärens uppbyggnad och särskilt överrätternas roll i inskolning av attityder och kultur lämnas litet utrymme för individuella avvikelser.⁷⁷

Kod- och signalsystemet är utomordentligt starkt, och de unga domstolsjuristerna lär sig snart vad som är passande och lämpligt. ”Omdömesgill”, ”förständig”, ”klok” och ”utomordentligt klok” är beteckningar med högst plusvärde:

75 Ett exempel på motsatsen var de ansträngningar som (s) efter valet 1982 gjorde i kampen mot ekonomisk brottslighet, som bl a kastade av sig ett aldrig genomfört förslag, att en domstol skulle ha generell anmälningsskyldighet till polis och åklagare om iakttagelser som görs under rättegångar. En angiveriordning värdig Stalins riksåklagare Vysjinskij, som helt bortser från de skilda funktioner domstol, polis och åklagare bör ha i en rättsstat. Däremot infördes möjligheten till särskild sammansättning i ekobrottmål, en reform som dock aldrig fick någon egentligen betydelse och som i stillhet begravdes. Tanken var att utvalda ”experter” i domarsätet skulle kunna skapa den anda av ökad beredvillighet att fälla i dessa mål, som man ansåg saknades.

76 Uttrycket är den svenska juristkårens egen doyens, professor Stig Strömholm, uttalat i festtalet vid den avslutande banketten under det 31 Nordiska Juristmötet i Helsingfors 1987.

”NN har oförgripliga (!) åsikter om saker och ting, men det är något som man nog kan komma tillrätta med”, kan det heta när hovrätten skall avge omdöme om en ung assessor som står på tröskeln till justitiedepartementet – kungsvägen till vidare avancemang.⁷⁸

Om överdriven lojalitet med statsmakten hos en domare i vissa sammanhang kan ses som en nackdel – när viktiga rättsprinciper står på spel – förtjänar den svenska domarkårens höga kvalitet när det gäller teknisk skicklighet, omutlighet och plikttröhet att lyftas fram. Det är framför allt i domarkåren man i dag finner de ämbetsmannadygder som man förr fann överallt i statsförvaltningen.⁷⁹

Försiktighet är dock en dygd som odlas. Det ökade behovet av judiciell kontroll som föreligger kommer att kunna tillgodoses genom den rättsskapande verksamhet som domstolarna utövar. Men det kommer att ske långsamt. Det spänningsfält som ”juridik och politik” utgör innebär i sig en

77 De svenska domarna, d v s närmast den stora delen unga, icke ordinarie, domare betecknas ibland som ”baby judges” i jämförelse med den angloamerikanska ordningen, där praktiskt verksamma jurister senare i livet anförtros domarämbeten. Dock skiljer sig inte vår ordning från de domarkarriärer av tjänstemannatyp som man finner i Tyskland, Frankrike och Italien. Också där är ungdomlighet ett särdrag. I såväl Frankrike som Italien har ”undersökningsdomare”, en funktion i brottmålsprocessen som saknar svensk motsvarighet, under de senaste 10-15 åren visat en vilja att också ta sig an uppgifter som utmanat etablissemangen, vilket resulterat i avslöjandet av ett antal affärer i dessa länder. Den svenska ordningen har getts en träffsäker beskrivning av hovrättslagmannen Christer Rune i *Svensk Juristtidning* 1981 sid 441.

78 Året var 1984.

79 Det är svårt att i domstolsväsendet tänka sig den lite småsolkliga uppluckring av plikt och moral som man finner i ökad utsträckning i förvaltningen, där skattemedel ses som egna och plastkort utgör frestelser. Det är inte bara det faktum att tillfällena och plastkortet är färre i domstolarna som leder till denna slutsats, utan att gränsen mellan tjänst och privat alltjämt hålls någorlunda vid liv. Se SOU 1996:173, sid 141. Men en förskjutning sker också här: privatsamtal på arbetstelefon och användning av ”expenser”, d v s förbrukningsmateriel, för annat än tjänstebruk förekommer förstås. När Aina Erlander efter sin makes död till regeringskansliet återlämnade ett antal tjänstepennor som hon påträffat, får det stå för en symbol för en tid som var.

återhållande faktor. Utgångspunkten för bedömningen är att ju mer politiskt laddad en fråga är, desto större är risken att de högsta domstolarna inte utmanar den politiska makten. Eftersom den politiska makten i vårt land med få avbrott under efterkrigstiden har varit socialdemokratisk, innebär ett sådant förhållningssätt att lojaliteten kan te sig också partipolitiskt inriktad. Några moderna studier som försöker kartlägga domarkårens sociala och värdemässiga tillhörighet finns inte. Men uppfattningen att jurister, och kanske särskilt domstolsjurister, är "borgerliga" i större utsträckning än befolkningen i gemen är nog inte helt missvisande. I umgänget kolleger emellan berörs sällan partipolitik, och den allmänna försiktigheten och tystlåtenheten – i sig ett svenskt nationaldrag – gör att man kan undvika brännande frågor som skulle kunna avslöja var sympatierna låg. Följden blir att också den rättspolitiska debatten omfattar endast ett relativt litet antal domstolsjurister. Många frågor är indragna i ett partipolitiskt mönster och ett inlägg i den debatten kan då uppfattas som "partipolitiskt". Denna den svenska domarkårens tystnad brukar med jämna mellanrum beklagas, men den är ur den enskildes synvinkel alltså synnerligen rationell och har djupa rötter.⁸⁰

Mönstret håller dock på att överges. I takt med att det politiska livet blir svårare att förutse, som det ju är i en tid när inte ens socialdemokratiska minoritetsregeringar kan fortsätta att regera som om de var i majoritet, blir den partipolitiska dikotomin "borgerlig–socialistisk" mindre framträdande.

Föreställningen att man är mindre politisk när man visar "judicial restraint" än när domstolen ger uttryck för "judicial activism" måste överges. Högsta domstolen i USA visade i

80 Här spelar nog fortfarande gamla föreställningar roll, som "att man skall inte skriva i bladen". De som gör det får finna sig i att bli hårt granskade, och riskerar att bli "etiketterade". Attityden till massmedierna över lag är återhållsam.

början på 50-talet prov på ”restraint”, vilket möjliggjorde de politiska övergrepp på bl a yttrandefriheten som McCarthy-erans kommunistjakt innebar.⁸¹

De yngre i domarkåren är på det hela taget mindre belastade, och på sikt tunnas arvet ut också inom domstolsväsendet. De yngre juristernas bredare internationella erfarenheter spelar här betydande roll.⁸²

En konserverande faktor, som kan bidra till att motverka en mer frimodig syn på området för rättslig aktivism, är den svenska bundenheten vid förarbetsuttalanden. Lagtext, dess förarbeten, rättsfall och uttalanden av forskarauktoriteter är de klassiska rättskällorna vid tolkning av lag. Förarbetsexege- sen är omfattande, och i konflikt mellan text och förarbeten ges inte sällan företräde åt den vishet som förarbetena uttrycker i regeringens namn och med riksdagens godkännande.⁸³

Uttalanden i samband med 1994 års reformer erbjuder här en utmaning.⁸⁴ Det gäller dels äganderättskyddet, dels för-

81 Nergelius, 1996, sid. 426ff. I USA förknippas ofta ”judicial activism” med en ”liberal” inställning, d v s ”vänster” i vid mening, medan konservativa som regel förespråkar återhållsamhet med domstolskontroll av rättigheter etc. 60-talets ”civil rights movement” och 90-talets debatt om minoritetsrättigheter och ”affirmative action” (positiv särbehandling) speglar skillnaderna.

82 Medan det så sent som vid mitten av 70-talet var relativt ovanligt att svenska jurister skaffade sig internationell erfarenhet på det rättsliga området, är detta sedan EU-medlemskapet en naturlig del av utbildningen.

83 Detta är ett kärt ämne för den rättsliga forskningen och litteraturen är omfattande. Petrén ger med sin skildring av ”assessorn i källaren” en realistisk bild av hur visheten oftast kommer till, d v s tjänstemän och experter i regeringsskansliet har mycket stort inflytande över lagstiftningsarbetet (se Petrén i *Svensk Juristtidning* 1980, sid 129). Regeringsrätten har i sitt avgörande angående Norra Länken, RÅ 1997 ref 18, tagit ställning för lagtexten framför förarbeten. Det är ett långt steg från HD:s avgörande, NJA 1978 sid 452, där i ett brottmål en tilltalad fälldes enbart på ett förarbetsuttalande, trots att lagtexten ostridigt saknade straffbestämmelse, men så gällde det också att fälla en ”skattebrottsling”. I ett nyligen avgjort mål (Ö 2875-00) har dock också HD satt lagtext före och ogillat ett häktningsyrkande, trots att bristen i lagsammanhang enbart var att hänföra till ett redaktionellt misstag. Ett justitieråd ville dock bifalla kronofogdens yrkande och överse med lagbristen i 1978 års anda, nämligen justitierådet Torgny Hästad.

84 Bengtsson 1999, och Bernitz i *Juridisk Tidskrift* 1994/95 sid 259–269.

hållandet mellan den svenska lagprövningen, som formellt begränsas av kravet på att en grundlagsstridighet skall vara ”uppenbar”, och EG-rätten (och indirekt Europakonventionen) som har överordnad giltighet utan något krav på ”uppenbarhet”.

Den politiska kompromissen mellan regeringen Bildt och socialdemokraterna producerade här en spänningsmättad rättslig ordning. Bortser man från en del mindre lyckade, men då politiskt nödvändiga, uttalanden i motiven blir normhierarkin klarare.

Som nämnts har Regeringsrätten hittills ansetts mer progressiv än Högsta domstolen, men HD överraskade med att för första gången någonsin våren 2000 förklara en lag grundlagsstridig, och gjorde så i ett skattemål.⁸⁵ Prognosen får därför vara försiktigt positiv när det gäller att få genomslag för judiciell kontroll, också på politiskt laddade områden.

Takten och omfattningen bestäms ytterst av den vilja som enskilda och jurister visar att använda de redskap som rätten erbjuder till skydd och värn. Här har mycket skett bara på fem år. EG-rättens möjligheter uppmärksammas allt mer, och en växande skara svenska jurister engagerar sig på skilda rättsområden där fri- och rättigheter kan spela betydande roll. Den attityd av hopplös rättshaverism som präglade hela frågan för bara 15 år sedan är som bortblåst. Kommuner och landsting tar med kvalificerat juridiskt biträde rättslig strid om skatteutjämning mot staten, och Sydkraft sysselsatte en omfattande krets av framstående jurister i sin kamp mot regeringen. Motsvarande gällde den rättsliga strid som fördes när den socialdemokratiska regeringen efter valet 1994 ville ta ”demokratisk kontroll” över de forskningsstiftelser, vilka

85 Mål Ö 1867–99, där en enig domstol fann att 12 kap 6 § skattebetalningslagen stred mot förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning i 2 kap 10 § 2 st RF.

den borgerliga regeringen låtit bilda av de upplösta löntagarfonderna.

En domstol har att döma över det som läggs fram. Och en rättsligt genomtänkt argumentation från ombuden stimulerar analysen och tvingar fram ställningstaganden som annars kanske inte hade följt. *Jura novit curia* (domstolen känner lagen) är fiktionen, men domarna behöver skickliga ombud som också kan argumentera med hela den rättsliga arsenalen. Medan tidigare regeringsformen mest setts som en anvisning till lagstiftaren att hålla sig inom en viss ram, har nu ramen, kompletterad med Europakonvention och EG-rätt, blivit en del av den levande rätten också i domstol. Däri ligger den stora skillnaden, som kommer att präglade domarattityderna framgent.

2.5.3 Den politiska acceptansen

Behovet av rättslig kontroll av och skydd från den politiska makten, liksom de rättsliga möjligheterna att få det behovet tillgodosett får alltså anses som goda. Kommer den politiska sfären här att bjuda motstånd eller kommer den att acceptera en mer långtgående ”judikalisering”?

Uppdelningen av ”juridik” och ”politik” är vanligen alltför stereotyp, och fångad i en gammal klasskamp retorik som får anses vara i avtagande. Det finns en bred acceptans för den inskränkning i folkstyret som ligger i att riksdagen inte lagstiftar i enskilda fall. All normgivning måste vara generell, och riksdagen tillämpar inte lag. Detta är en grundläggande funktionsfördelning och maktindelning som har accepterats sedan frihetstidens missbruk av riksdagsmakten upphörde.⁸⁶ Av hävd har också den lokaldemokratiska maktutövning som kommuner utövar varit underkastad rättslig kontroll genom

86 Norberg, 1998.

domstolsprövning utan att detta vållat politisk strid. Det finns också en allmän politisk uppslutning kring värdet av ett effektivt skydd för vissa fri- och rättigheter, närmast opinionsrättigheterna. Också när det gäller skyddet av fri- och rättigheter utanför vårt land är samsynen betydande.⁸⁷

Det är ofrånkomligt att den rättsliga dimensionen förs in i den politiska debatten, och från den borgerliga oppositionen kommer yrkanden om lagrådsprövning alltid att ingå som en reflex. Det tillhör spelets regler att oppositionen i vissa fall använder en begäran om lagrådsgranskning, eller ett kritiskt lagrådsyttrande, som politiskt slagträ. Hade vi haft tätare regeringsbyten skulle dramatiken kring detta minska.⁸⁸ Det är alltså mindre av djupgående ideologisk skillnad och mer en instrumentell syn på vad som kan användas som vapen i en pågående politisk strid.

Dock kvarstår förstås reella skillnader i synen på vissa områden, såsom äganderätt, arbetsrätt och valet mellan kollektiva och privata lösningar på välfärdsområdet. Men dessa kan vara neutrala i förhållande till frågan om rättslig kontroll. Skulle en socialdemokratisk opposition avstå från en rättslig prövning, om en borgerlig regering genomdrev vad som kunde uppfattas som en inskränkning av den fackliga föreningsfriheten eller strejkrätten? Knappast!

Genom att 1995 års reformer antagits av riksdagen med den breda samsyn som grundlagsändringarna och EU-medlemskapet krävde, har legitimiteten i formell mening stärkts och politiskt accepterats.

Det som återstår att se är om det hittillsvarande social-

87 De kommunistiska diktaturkramarna i vänstern är numera få, och högerdiktaturerna i Latinamerika på återgång.

88 Exempel på lagrådskritik – och regeringens överslätande av den – fanns också under den senaste borgerliga regeringen. Jfr reformeringen av rättsfyllerilagstiftningen, som skedde trots lagrådets kritik, prop 1993/94 sid 109.

demokratiska motståndet skall ges upp när det gäller att ”uppenbarhetsrekvisitet” tas bort. Den fortsatta beredningen av demokratiutredningens förslag på denna punkt får ge svaret.⁸⁹ Hit hör också ställningstagandet till det arbete med fri- och rättigheter som nu pågår inom EU, och där Sverige särskilt under sin ordförandeperiod våren 2001 måste ta ställning.⁹⁰ Oavsett vilken grad av rättslig bundenhet som en särskild rättighetskatalog i EU ges (vid sidan av Europakonventionen), innebär arbetet att den konstitutionella dimensionen ges ökat inflytande. Motsvarande gäller det arbetet inom FN:s ram som allmänt innebär en fokusering på mänskliga fri- och rättigheter, inte minst mot bakgrund av utvecklingen på Balkan, Östra Timor och i Afrika de senaste fem åren.

Sammanfattningsvis får därför klimatet för en ökad judikalisering och den politiska acceptansen härav anses gynnsamt.

En kvarstående fråga är hur länge den svenska regeringsformen kan fortsätta att spegla en konstitutionell grundsyn som utvecklingen har sprungit ifrån. I EU, och i jämförelse med alla kandidatländerna, framstår den svenska regeringsformen som en anakronism. Ingenstans är avsaknaden av formell maktindelning med en markerad judiciell makt så tydlig som i den svenska regeringsformen, sedan också Human Rights Act införts i Storbritannien.⁹¹ Den politiska acceptan-

89 Statsrådet Britta Lejons snabba och negativa reaktion på förslaget från Bengt Göransson utredning i denna del var dock illavarslande.

90 Se det arbete i denna fråga som bedrivs av Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, www.sns.se/dr.

91 I den svenska debatten har politiker och statsvetare många gånger gjort hänvisning till den brittiska parlamentarismen för att förklara det svenska folkstyret. Bortsett från att denna jämförelse grovt underskattar Common law-systemets tolkningsmöjligheter (också på parlamentets bekostnad) när det gäller för den enskilde viktiga rättsprinciper, har antagandet av en Human Rights Act och devolutionen till Skottland och Wales i ett slag ändrat förutsättningarna för en sådan parallell. Se Nergelius, 2000.

sen räcker dock för närvarande inte till några drastiska och stora författningsreformer.⁹²

Det tog över 50 år innan parlamentarismens princip fick sitt rätta uttryck på Kungl. Maj:ts bekostnad. Det kommer inte att dröja lika länge innan också den konstitutionella maktindelningen får sin formella markering, och under tiden får vi leva med en spänning mellan verklighet och vad konstitutionen anger om parlamentets och folkstyrets primat. Den dömande makten kommer nämligen att märkas alltmer och oftare och också mötas av en ökad politisk acceptans.⁹³

92 Andra frågor står längre upp på dagordningen, t ex skilda valdagar, personval och andra valrelaterade frågor. Se Valtekniska utredningens betänkande (SOU 2000:125).

93 Tanken har t o m förts fram att domstolarna skulle kunna utgöra substitut i en tid med politikens kris, se Bull i *Juridisk Tidskrift* 2000/01 sid 26–47.

Kriminalpolitik – rättstrygghet och rättssäkerhet

DEN SVENSKA KRIMINALPOLITIKEN lever i två sfärer. En utgörs av den rättsliga, där lagstiftare och rättens aktörer, d v s polis, åklagare och domstol, spelar huvudrollerna. Den andra återfinns i vardagsvärlden där enskilda medborgare vistas som brottsoffer eller presumtiva brottsoffer – och gärningsmän. Politikerna finns i båda världarna, som lagstiftare och opinionsbildare, medan medierna svarar för syresättningen.

Få saker engagerar så mycket som frågor om brott och straff. Medan Europapolitik och EMU kan vara svårt att ta ställning till, erbjuder kriminalpolitiken en möjlighet för envar att ha en åsikt.

”Lag och ordning” är en politisk storsäljare, och kriminalreportage hjälper tidningarna att sälja lösnummer.

I det följande skall de två sfärerna belysas, medan mediernas roll i kriminalpolitiken närmare behandlas i ett senare avsnitt.

3.1 DEN RÄTTLIGA SFÄREN

3.1.1 Rättssäkerhetsbegreppet

Varje jurist känner uttrycken *nulla crimen/poena sine lege* och *in dubio pro reo*.⁹⁴ Dessa och andra principer, inkorpo-

⁹⁴ ”Inget brott/straff utan lag” resp ”vid tveksamhet till förmån för saken”, d v s hellre fria än fälla.

rerade från den romerska rätten och utmejslade under upplysningstiden, såsom principen om åklagarens bevisbörda och proportionalitet mellan gärning och straff utgör grundläggande rättssäkerhetsgarantier i straffprocessen. De är kvintessensen av en rättsstat på kriminalpolitikens område.

Rättssäkerhet, som allmänt står för förutsebarhet, legalitet och proportionalitet, är den enskildes värn också på andra områden än det straffrättsliga.⁹⁵

Ibland används uttrycket ”rättstrygghet” som synonym, men oftast i en vidare betydelse där ”trygghet”, i meningen att vara fredad från övergrepp, närmast tar sikte på annat än brott från staten mot den enskilde. Rättssäkerhet bör enbart innefatta den enskildes rätt i förhållande till statsmakten, och inte den trygghet vi eftersträvar på gator och torg. Den senare betydelseglidningen hittar man dock ofta i det politiska opinionsarbetet.⁹⁶

För jurister är rättssäkerhet som begrepp i kriminalpolitiska sammanhang så gott som uteslutande förenat med den enskildes ställning i förhållande till det allmänna i straffprocessen.

Också funktionsfördelningen mellan brottsbekämpande myndigheter, d v s polis och åklagare, å den ena sidan, och den roll som domstolen spelar, å den andra, syftar till att stärka rättssäkerheten för den enskilde. En domstol tar inte upp en sak på egen hand eller förutsätts driva en ”inkvisitorisk” linje för att sätta fast brottslingar. Domstolen är en tillbakalutad rättsskipare mellan åklagare och tilltalad, där den senare har alla de fördelar i processen som just rättssäkerhetsprinciperna syftar till.

95 Fogelklou & Frändberg, 1996.

96 Särskilt moderaterna avser med rättstrygghet i första hand säkerheten på gator och torg och den enskildes rätt att slippa utsättas för brottslighet, och inte den misstänkte gärningsmannens rätt i straffprocessen. I justitiedepartementets del av budgetpropositionen användes 1991–1994 för säkerhets skull båda begreppen.

Redan okunnighet om de för juristerna självklara rätts-säkerhetsprinciperna riskerar att skapa spänning mellan de två sfärerna: den rättsliga och medborgarsfären.

3.1.2 Straffrättslagstiftningens bakgrund och huvuddrag

Den mosaiska rätten, med sin grund i tio Guds bud, har avlösts av en sekulariserad ordning där religiösa föreställningar trängts tillbaka. Olika moral- och rättsfilosofiska teorier har genom århundradena försökt ge straffrätten dess yttersta grund. Vedergällning och den s k talionsprincipen, (öga för öga, tand för tand), kom med upplysningstiden att ersättas med mer humana och fostrande föreställningar om straffets innehåll och syfte. Just straffrättskipningen var ett av exemplen där den enskildes och ättens ursprungliga rätt fick vika för kyrklig och världslig övermakt. Blodshämnd har vi lämnat, men företeelsen är inte okänd i andra delar av världen, inklusive Europa.⁹⁷

Kroppsstraff lever också kvar bl a i vissa muslimska länder, medan den i Sverige försvann vid 1800-talets mitt. Föräldrars rätt att disciplinera sina barn genom aga avskaffades dock i vårt land så sent som 1979.

I Sverige har det dominerande draget under de senaste 200 åren varit att, efter impulser från framför allt Frankrike och Tyskland, genomgående sätta den dömde och dennes förbättring genom straffet i centrum, utan att släppa idén med straffets allmänna avskräckande eller preventiva funktion ur sikte.⁹⁸ Avskräckning, genom bl a kropps- och skamstraff, av-

97 Utpräglade klansamhällen, och sådana finns kvar på Balkan, har en rättsuppfattning där klanens/ättens rätt till hämnd är en realitet. Se Malcolm, 1998. Kriminella sammanslutningar som maffian och Hell's Angels är andra exempel där en primitiv "straffrätt" baserad på talionsprincipen också praktiseras. Se Barger, 2000.

98 Aspelin i *Svensk Juristtidning* 1999 sid 108.

löstes dock redan under mitten av 1800-talet av teorier om straffets preventiva verkan och syftet att förbättra den dömdes. Inte minst kronprinsen, sedermera kung Oscar I verkade för en humanisering och liberalisering av dåtidens straffsystem, vilket kom att befästas av det sena 1800-talets socialkonservativa syn. Straff, men verkställt med hänsyn till fångarnas välfärd, var ett ledmotiv. Förgrundsgestalt på området för 100 år sedan var Lundaprofessorn och kraftkarlen Johan C W Thyrén. Från slutet av 1920-talet var den drivande kraften Karl Johan Schlyter, socialdemokratisk riksdagsman, justitieminister och hovrättspresident samt ordförande i Strafflagberedningen 1938–1956. Lennart Geijer fullföljde alltså på 1960- och 70-talen en lång socialdemokratisk tradition.

3.1.3 Brottsbalken 1965 och på 1970-talet

Ett reformarbete som påbörjats före andra världskriget kom att kulminera med antagandet av den ännu gällande brottsbalken 1965. Den ersatte 1864 års strafflag, vilken bl a haft Oscar I som pådrivare. Brottsbalkens främsta signum var ett individ- och behandlingsinriktat påföljdssystem. Straffen böter och fängelse kompletterades med påföljder som ”villkorlig dom” och ”skyddstillsyn” och ”överlämnande till särskild vård” av psykiskt störda och unga. Gärningarna sköts i bakgrunden och en önskan att finna den form av påföljd som skulle ge det bästa individualpreventiva, dvs icke återfallande, resultatet dominerade. Villkorlig dom var egentligen bara en varning, medan skyddstillsyn medförde övervakning.

Föreställningen att vissa brott av ”allmänpreventiva” skäl krävde straff, dvs böter eller fängelse, fanns dock kvar. Grova våldsbrott och förmögenhetsbrott, liksom rattfylleri, ansågs vara sådana fall. Allmänpreventionen kunde tillgodoses genom att exempelvis villkorlig dom och skyddstillsyn förenades med böter. Men i allvarliga fall dög endast fängelse.

Denna invidinriktade och behandlande grundsyn ledde bl a till att termen ”kriminalvård” vid mitten av 1970-talet kom att bli samlingsnamn för dessa ansträngningar. ”Fångvaktare” blev ”kriminalvårdare” och fängelserna blev ”anstalter”. De politiska motsättningarna var inte särskilt djupgående, även om det var de socialdemokratiska regeringarna som drev reformarbetet framåt.⁹⁹

Det borgerliga regeringsskiftet 1976 ledde inte heller på detta område till några nämnvärda omsvängningar.¹⁰⁰ Medan moderaterna kunde sägas stå för en något stramare kriminalpolitisk linje rådde i stort samsyn på området bland övriga koalitionspartier och socialdemokraterna. Den lagstiftning som skedde på området bar, tjänstemannalett som den var, fortfarande det gamla varumärket från Geijers tid.

3.1.4 ”Nyklassicismen”

Genom tillkomsten av Brottsförebyggande Rådet år 1974 avsåg man vid denna tid att genom forskning kunna legitimera och förbättra den rådande linjen. Empirin blev dock för besvärande och en reaktion mot en långtgående behandlingslinje följde.¹⁰¹ Bland jurister växte det fram en ”nyklassisk straffrättsskola” som underströk behovet av bättre korrelation mellan gärning och straff. Straffet skulle, som huvudregel, stå i proportion till gärningens art och grad samtidigt som individanpassningen försköts till bakgrunden. Denna

99 Justitieminister Lennart Geijer och Kriminalvårdsstyrelsens generaldirektör Bo Martinsson var bland de tongivande under 70-talet.

100 Som framgått blev det en partipolitiskt obunden justitieminister i Fälldins första regering, sedan moderaterna, som profilerat sig på området, inte fick gehör för sin kandidat, sedermera landshövdingen Astrid Kristensson (”batongmormor”). Se Fälldin & Lagercrantz.

101 Undersökningar visade bl a genom det sk Sundsvallsprojektet att återfallsprocenten var förfärande hög, generellt ca 65 procent, trots den satsning på individbehandling som hade gjorts. Se BRÅ rapport 1979:3.

diskussion ledde så småningom till en omsvängning som också fick genomslag i lagstiftningen. Reformerna antogs i bred politisk enighet och trädde i kraft 1989. De individuella påföljderna behölls visserligen, men betoningen skulle nu vara på brottets art och svårighetsgrad. Ett annat inslag var att begreppet ”allmänprevention” utmönstrades, men förlusten kompensterades genom att vissa brott fick beteckningen ”artbrott” där presumtion var stark för att fängelse skulle ådömas, d v s samma resultat som hänvisningen till ”allmänprevention” tidigare hade gett. Rattfylleri ansågs vara ett sådant ”artbrott”.

I reformen ingick att domstolarna skulle väga samman ett antal omständigheter vid bedömning av gärningen, vilket skulle leda till den önskade ”proportionaliteten och ekvivalensen”.

En allmän underström var också att fängelsestraff skulle undvikas. Detta hade dels en humanitär utgångspunkt, som nämnts med gamla rötter också i socialkonservatismen, dels en mindre ädel önskan att minska statens kostnader: en fånge kostar ca 1 500–3 000 kr per dygn, och varje dags extra fängelse blir alltså en påtaglig belastning på statskassan.¹⁰²

Parallellt med den mer ideologiskt färgade reformen i ”nyklassicistisk” anda genomfördes därför av mer prosaiskt finansiella skäl, med verkan fr o m 1989, också en förändring av ordningen med villkorlig frigivning. Alltsedan seklets början har det funnits möjlighet till en reduktion av fängelsestraffet, genom att en viss restkvot kan få avtjänas under övervakning efter påbörjad verkställighet. Krav har ställts på skötsamhet under verkställigheten, liksom på att omständigheterna vid frigivningen med arbete och bostad har varit

102 Den svenska fångpopulationen på ca 4 000–5 000 är i ett internationellt perspektiv mycket beskedlig, bland de lägsta per capita i världen. USA med 1 750 000 fångar har däremot en av de största.

sådana att risken för återfall på grund av oordnade sociala förhållanden minimerats.¹⁰³

Reformen 1989 innebar att medan halvtidsfrigivning tidigare hade varit undantaget till den obligatoriska två tredjedelsfrigivningen blev nu halvtidsfrigivning huvudregel. Härmed markerades också den tilltro som officiellt fanns till sk ”kriminalvård i frihet”. Ur den enskilde dömdes synvinkel är det ingen skillnad att vara villkorligt frigiven eller att vara dömd till skyddstillsyn. I båda fallen finns en övervakare och vissa särskilda restriktioner samt vid misskötsamhet risken att resten av straffet får avtjänas respektive att skyddstillsynen omvandlas till fängelse. Ordningen med obligatorisk halvtidsfrigivning kritiserades hårt av framför allt moderaterna.

3.1.5 1990-talet

Kriminalpolitiken spelade en inte obetydlig roll inför valet 1991. Halvtidsfrigivning och den svenska kriminalvårdens oförmåga att hindra avvikelser från anstalterna eller missbruk av permissioner var tacksamma måltavlor.¹⁰⁴ Brottsstatistiken pekade uppåt och ”lag och ordning” stod högt på väljarnas preferenslista.¹⁰⁵

103 Beslut togs av särskilda övervakningsnämnder, eller för dem med långa fängelsestraff av en central nämnd, kriminalvårdsnämnden. Så gott som alla länder har motsvarande ordningar. Amerikanska fängelser har ”parole boards” som avgör frågan om förtida frigivning. Näraliggande är också de återkommande amnestier som länder utanför Västereuropa proklamerar när trycket på fängelserna blir för stort. I Sverige används nådeinstitutet, som regeringen utövar, när livstidsstraff omvandlas till tidsbestämt straff. En sådan omvandling är förstas nödvändig för att en villkorlig frigivning alls skall komma i fråga för den som dömts till livstid.

104 Justitieminister Sten Wickbom (s) ersattes före valet 1988 av Anna-Greta Leijon. Skälet var officiellt departementets passivitet när det gällde att reagera på information som hade med den spiondömd Stig Bergling att göra. Denne kunde, som bekant, trots bevakning från säkerhetspolisen och kriminalvården, enkelt lämna landet i samband med en permission.

105 Debatten fick färg genom polisprofessorn Leif G W Persson som med drastiska inlägg gav inspiration till uppslag. Hans påpekande att en stor del av de svenska brotten utfördes av en grupp återfallsförbrytare som inte var fler än 200–250, stärkte inläsningsargumenten. ”Inkapacitering” blev ett allmänt begrepp.

Med Gun Hellsvik som en profilerad moderat justitieminister fick också departementet, egentligen för första gången, en stark borgerlig politisk ledning.¹⁰⁶

Den obligatoriska halvtidsfrivigningen avskaffades och andra vallöften på narkotikapolitikens och strafflagstiftningens område genomfördes. Någon genomgripande reform på straffrättens område var det dock inte fråga om. Det fanns en strävan att upprätthålla grunddragen i den svenska modellen. Termen "kriminalvård" behölls, liksom tilltron till icke-frihetsberövande åtgärder. Men det skedde en uppstramning när det gällde permissioner, innehållet i anstaltsvården och kriminalvård i frihet.¹⁰⁷ Under stora protester från det kriminalpolitiska etablissemanget, inklusive tjänstemän på departementet, gjorde den elektroniska "bojan" sitt intåg i straffsystemet. Liksom att även fångarna fick lämna bidrag till den brottsofferfond som infördes för att stärka brottsoffrens ställning.¹⁰⁸

Som en uppföljning till reformen 1988 tillsattes också en

106 Perioden såg, som nämnts, endast skopolitiska justitieministrar. Sedermera hovrättspresidenten Håkan Winberg (m) var ett undantag 1979–1981, men också hans tid var tämligen ämbetsmannapräglad.

107 För första gången i modern tid utsågs en general till chef för en civil myndighet när Bertel Österdahl 1993 blev generaldirektör för Kriminalvårdsstyrelsen. Viss oro kunde märkas hos en del av koalitionsbröderna i regeringen, men farhågorna för en militarisering av fängelserna kom på skam. Österdahl fick också fortsatt förordnande av (s)-regeringen.

108 Huvudargumentet mot elektronisk övervakning, bortsett från att det var flitigt använt i USA – ett land som på alla sätt sågs som anatema av den svenska kriminalvårdsvärlden, var att det var "integritetskränkande" för den dömda. Ett inte särskilt övertygande argument med tanke på att alternativet var frihetsberövande genom fängelse, den mest integritetskränkande behandling svensk lag känner.

109 Det mångåriga arbetet i straffsystemkommittén har inte lett till någon omfattande lagändring. Se Borgeke & Reimer i *Svensk Juristtidning* 1999, sid 144. Det är värt att notera att medan regeringsskiftet 1994 medförde en rad "återställare" på skilda områden, så lämnades kriminalpolitiken, med de reformer som den borgerliga regeringen genomfört, helt ostörd trots de högljudda protester som varje förslag hade mötts med från den socialdemokratiska oppositionen. En bidragande orsak till denna hållning, bortsett från den allmänna politiska bedöm-

utredning för att se över relationen mellan straff och påföljd.¹⁰⁹

Socialdemokraternas återkomst 1994 och det efterföljande valet 1998 såg inga egentliga förändringar.¹¹⁰

Sammanfattningsvis har alltså den svenska straffrättslagstiftningen över tiden uppvisat en hög grad av samsyn. Endast i undantagsfall har den politiska retorikens krav på kriminalpolitikens område lett till förändringar. Perioden 1991–1994 är ett sådant undantag.

Till den relativa kontinuiteten bidrar den starka ställning som socialdemokratiska jurister under lång tid har haft på detta område. Det räcker att peka på namn som Thyrén, Schlyter och Geijer som kan symbolisera en straffrättslagstiftning med gärningsmannahumanitet som genomgående särdrag. Denna övernorm, som alltså i grunden inte har inneburit någon djupgående politisk skillnad på över hundra år, har också satt sin prägel på jurister i gemen, inte minst

ningen (många socialdemokratiska väljare stödjer säkerligen en moderat kriminalpolitik), kan vara att justitieminister Laila Freivalds inte satt i riksdagen och därför inte direkt kunde förknippas med motståndet under oppositionstiden. Den förändrade inställningen från opposition till regeringsmakt blev därför inte lika tydlig. Och nu har också Laila Freivalds, trogen en socialdemokratisk tradition, fått lämna sin post som justitieminister.

110 Den första perioden präglades av den fortsatta budgetsanering som finans-krisen gjorde nödvändig. I krisuppgörelsen 1992 hade (s) ställt som villkor att en halv miljard kronor skulle sparas på polisens resurser, något som jämte ytterligare besparingsbeting på justitiedepartementet överskuggade förhållandena inom rättsväsendet. Här gavs alltså ytterligare incitament bort från fängelse som påföljd. (s)-villkoret för besparingen på polissidan används allttjämt, med varierande grad av ohederlighet, som en den borgerliga regeringens åtgärd, vilken bär ansvaret för nuvarande tillstånd inom polisen. Hederligheten bjuder att åtminstone medge att åtgärden var gemensamt beslutad i en tid när Riksbanken höjde räntan till 500 procent och den borgerliga (!) regeringen stod i begrepp att socialisera bankerna! – Dock tog (s) 1999 bort den möjlighet till halvtidsfrigivning för vissa långtidsdömda, som funnits kvar sedan den obligatoriska halvtidsfrigivningen avskaffades av de borgerliga 1993. Anslagen till polisväsendet har också höjts i senaste budgeten 2000 (se prop 2000/01:1).

domstolsjurister, och på dem som på olika sätt medverkat i reformarbetet.¹¹¹

Juristerna har också relativt ostört, med den ledning som kontinuiteten gett, i stor frihet kunnat utforma systemet i sina tekniska delar. Och straffrätten erbjuder en rad rättstekniska utmaningar, inte minst uppsåtsläran och frågan om straff-frihet vid psykisk störning är sådana.¹¹²

Det är inte att säga för mycket att den dominerande jurist-synen på området, och den syn som har präglat kriminalpoli-tisk forskning och tongivande tjänstemän inom kriminal-vården, är socialdemokratisk eller allmänt vänsterinriktad.¹¹³

111 Numera justitieråden Svensson, Munck och Victor har alla haft straffrätts-liga nyckelposter på justitiedepartementet, liksom rikspolischefen Sten Heckscher, och därför kunnat lämna betydande bidrag till straffrättslagstiftningens utformning. Stöd har också lämnats från Skåne, särskilt av numera f d hovrättslagmännen Erland Aspelin och Carl-Johan Cosmo, som på olika sätt medverkat i lag-stiftningsarbetet alltsedan 60-talet.

112 Att också domstolar kan visa kreativitet vittnar Högsta domstolens avgö-rande i målet om den berusade fänriken Flinck som löpte amok i Falun (se NJA 1995.48). En person som är kliniskt psykiskt sjuk vid gärningstillfället, men frisk vid domstillfället, kan i princip enligt gällande rätt inte dömas till vare sig fängelse eller överlämnande till vård. Men mord kräver en reaktion, och därför blev det i detta fall en tillräcklig "friskförklaring" för fängelse. Frågan om psykiskt sjuka och brott utreds för närvarande. Se dir (1999:39) *Ansvar och påföljder för psykiskt störda lagöverträdare*. Redovisning skall ske senast vid utgången av 2001.

113 Inom kriminalvården kan till Bo Martinsson läggas Gunnar Engström och Ann-Britt Grünwald: Den senare förestod i många år den svenska kriminalvår-dens flaggskepp, Österåkeranstalten, där grova brottslingar med narkotikaproblem gavs specialbehandling. Anstalten var det skyltfönster som oftast visades upp för främmande besökare under de gyllene åren när svensk kriminalvård i världen stod som en fyrbåk för humanitet och förändringsvilja. Per Ahlmark, Per-Olof Bolding, Kerstin Elmhorn, Per Gahrton och Alvar Nelson var från 1968 ton-givande i en krets av radikala jurister, socialarbetare, författare och journalister som medverkade till en kritisk debatt kring kriminalpolitiken. Samtidigt tilläts fångarna att organisera sig på fängelserna och KRUM (föreningen för kriminal-vårdens humanisering) bildades. Se Aspelin 1999, sid 123. Resultatet ledde så småningom till att bl a Clark Olofsson, riksbevakare för mord på poliser i Göte-borg, blev omslagspojke och medievänsterns idol. Han blev mer uppmärksam-mad för varje återfall och säljer fortfarande lösnummer, liksom kumpanen Svar-tenbrandt, som lämnade sitt senaste bidrag till försäljningen i januari 2001, då han greps som misstänkt för sambomisshandel i Landskrona.

Också här gör ett långt socialdemokratiskt maktinnehav, och avsaknaden av egentliga grundläggande politiska skillnader, sig gällande. För att få en motbild till den i Sverige etablerade sanningen att straff inte har någon effekt på brottsligheten, får man söka sig till bl a USA: en sjunkande brottslighet förklaras där med fler poliser, tidigare ingripanden och längre fängelsestraff.¹¹⁴ Samband man förgäves letar efter i BRÅ:s apologetiska produktion.

3.1.6 Synen på brottslingen och de skilda brotten

Gärningsmannen som syndare eller offer

Även om den rättsliga sfären när det gäller lagstiftningen överlag visar upp en påtaglig samsyn, finns skillnader som är av politiskt och ideologiskt slag. Det gäller såväl i synen på brottslingen som på de skilda brotten.

Förhållandena i fängelserna och brottslingens välfärd fick, som nämnts, såväl liberala som socialkonservativa krafter att under 1800-talets senare del driva på förändringsarbetet. Behovet av botgöring – genom arbete eller bibelläsning – stod länge i centrum för synen på den dömda. Den brottsliga gärningen var en skuld som måste sonas. Detta synsätt motsade inte en strävan efter att använda fängelsetiden till förbättring och personlig utveckling genom arbetsträning eller utbildning.

Medan borgerliga värderingar fortfarande i hög grad bär med sig den judeo-kristna skuldsynen på gärningsmannen som ansvarig för sina handlingar och pliktig att sona dem, finns hos dem med en marxistisk och socialistisk grundsyn en annan utgångspunkt, nämligen gärningsmannen som offer för socioekonomiska faktorer. Redan Charles Dickens och

114 Se bl a rapport (okt 1999) från Criminal Justice Center, National Center for Policy Analysis och förhör inför Representanhusets Justitiekommitté (Subcommittee on Crime) den 2 oktober 2000 (www.ncpa.org).

Victor Hugo gav god grund för ett sådant förhållningssätt.¹¹⁵

Och det är förstås den gamla diskussionen om arv och miljö som här slår igenom.

Pendeln har svängt från frenologiska och rasbiologiska försök att under de senaste 100 åren art- och typbestämma ”brottslingen”, via efterkrigstidens fokus på miljö och sociala faktorer som ensamma avgörande och styrande, till en ordning där DNA-forskningen åter ger de biologiska faktorerna allmänt större vikt för att bestämma vår mänskliga grundstruktur, inklusive karaktärsdrag.¹¹⁶

1960- och 70-talens kriminalliberala utveckling speglade förstås tidens allmänna politiska radikaliserings och drömmen om att genom social reformer helt bortdefiniera brottsligheten.¹¹⁷

Genom välfärdsstatens utjämning av sociala skillnader och allmän tillgång till arbete, bostäder och utbildning skulle själva roten till brottsligheten oskadliggöras. För marxister var ju en del brott, såsom exempelvis egendomsbrott, i sig bara uttryck för ett kapitalistiskt utsugarsamhälle. Erkänns inte ägandet, har onekligen en väsentlig grund för stöld, i varje fall från enskild, ryckts undan.¹¹⁸

115 I *Oliver Twist* och *Les Misérables* skildrar Dickens resp Hugo brottsligheten bl a som en reaktion mot social orättvisa. Och Hugo har, som bekant, lämnat följande bidrag till frågan om individens valfrihet och likheten inför lagen: ”Förbudet att sova under Paris broar gäller såväl den fattige som den rike.”

116 Förr angav Lombroso med sina förbrytarteorier tonen, medan nu rasbiologin exponeras i bl a Herrstein & Murray, *The Bell Curve*, och Devlin (red), *Intelligence, genes, and success : scientists respond to The Bell Curve*.

117 I Sovjetunionen, arbetarnas paradiset, förekom ingen brottsstatistik eftersom brottsligheten faktiskt ansågs besegrad. De normavvikelser som fanns gavs andra namn som ”huliganism, parasitism och folkets fiender”. Brottslighet kunde bara finnas i kapitalistiska system.

118 Det är väl inte uteslutet att numera avgångne justitieministern Laila Freivalds ofta återgivna syn på bilstöld i början på 70-talet präglades av just ett sådant synsätt. Det ligger en ödets ironi i att hennes avgång föranleddes av en äganderättsfråga.

De senaste tio åren har här synen på välfärdsstatens möjligheter nyanserats inom socialdemokratien. I diskussioner om brottsbekämpning ger vänstern dock fortfarande försteg för sociala preventiva åtgärder framför polisiära insatser.

Medan de borgerliga kan sägas ha en stark tro på straffets förmåga att bekämpa brottsligheten och understryker gärningsmannens eget ansvar för sitt handlande, finns fortfarande en påtaglig beredvillighet hos vänstern att göra gärningsmannen till offer för socioekonomiska förhållanden.¹¹⁹

Den kriminalpolitiska forskningen är oförmögen att ge några säkra svar om vilka åtgärder som har någon påtaglig effekt. Ett är dock säkert, nämligen att inkapacitering faktiskt minskar brottsligheten. Sedan den obligatoriska halvtidsfrigivningen avskaffades 1993 minskade antalet brott med ca 30 000 per år, tack vare att fler brottslingar satt inne längre.¹²⁰

Narkotikabrott och sexualbrott

Sexuell frigörelse och drogliberalism satte på 1960- och 70-talen sin prägel också på synen på sexualbrott och narkotikabrott. Det är i dag svårt att föreställa sig, men i en översyn av sexualbrottskapitlet i brottsbalken i början på 70-talet var utgångspunkten att mjuka upp bestämmelserna i riktning mot avdramatisering av dessa brott. Det ledde dock till en feministisk grundad motaktion som fick debatten att svänga på just denna punkt.¹²¹

På 80-talet slog man in på en mer puritansk linje, där fram-

119 Denna överseenden attityd gäller förstås inte brott och brottslingar som man av olika skäl ogillar, t ex ekobrottslingar, sexualbrottslingar eller rasistrelaterad brottslighet. Offerteorin har sina begränsningar.

120 BRÅ 1990: *Inkapacitering*, och Riksdagens revisorers rapport (1994/95:3).

121 Se numera hovrättslagmannen Lars Göran Engström i *Rättspolitiska studier, vänbok till Björn Kjellin*.

för allt våldsvideor var måltavla för den moraliska indignation som drevs av den vänster som bara ett tiotal år tidigare hade sett sig som paragoner av frigjordhet.

Innehav av narkotika för eget bruk gjordes dock på 70-talet i praktiken straffritt. ”Drogflummet” angreps inte bara från ”höger” utan också från vänsterhåll.¹²² En fullständig avkriminalisering av narkotikabrott har dock bara på allvar förespråkats från libertarianer under 80-talet och senare.¹²³ Sverige saknar därför den seriösa debatt som länge förts i bl a USA, Nederländerna och Tyskland där ett ökat antal debattörer ifrågasätter den nuvarande hårda narkotikapolitiken. I Sverige råder numera påtaglig samsyn om att den hårda linjen skall fortsätta.

Ekobrott

Debatten om ekobrottsligheten har också haft tydliga ideologiska särdrag. Från socialdemokratiskt håll har högskattesamhället tvingat fram behov av ökad kontroll på skatteområdet. Även om ekobrottslighet innefattar annat än brott mot

122 Bekant är Nils Bejerots kamp som socialläkare mot drogliberalismen vid denna tid.

123 För moderaterna, som obrutet varit emot en liberalisering på narkotikaområdet, har det stundtals varit besvärande att en livlig falang inom ungdomsförbundet och närstående sammanslutningar på ideologiska grunder har velat avkriminalisera narkotikabrott. Socialdemokraterna har här haft att hantera sina kolleger i exempelvis Tyskland, Nederländerna och Schweiz, som står för en liknande linje. På det europeiska planet står de svenska moderaterna och socialdemokraterna numera oftast för en gemensam ”hård” svensk linje. Från strikt liberala och teoretiska utgångspunkter har de en stark position som argumenterar för att drogförbud för informerade vuxna skall avskaffas; tillåter vi tobak och alkohol bör motsvarande gälla också andra gifter. Den historiskt och kulturellt betingade särbehandlingen för narkotika går dock att försvara, och den politiker som gör gemensam sak med libertarianerna har kortsiktigt inte mycket att vinna. Påstådda samhällsekonomiska vinster vid en avkriminalisering måste vägas mot risker för utbrett missbruk. Skulle USA göra ett nytt vägval, vilket bl a bestäms av hur framgångsrikt narkotikakriget i Colombia blir och hur experimentet utfaller med medicinsk marijuanaforskrivning i exempelvis Kalifornien, kommer dock Europa att tvingas följa efter.

staten har dessa brott oftast varit i fokus.¹²⁴ Genom att ekobrottslingar föreställs vara från andra än de sociala skikt, där ”vanliga” brottslingar återfinns, erbjuder denna brottslighet också ett slags motvikt mot en kriminaldebatt som annars har de ”svaga och utslagna” som mål, d v s dem som socialdemokratin säger sig särskilt stödja. Intresset från socialdemokratin för den verksamhet som utvecklas inom de många små och privata företagen har inte varit särskilt påtaglig. ”De är inte vårt folk.” Och det är där som man antar att de försvunna miljarderna skall återhämtas, d v s de miljardbelopp som den förslagna ekobrottsligheten undandrar statskassan.¹²⁵

Kampen mot ekobrott nådde sin kulmen i början och mitten av 80-talet, men ger ännu eko. I en utvärdering från 1988 visade det sig att insatserna hade gett klen resultat.¹²⁶

Ett genomgående drag är att öka kontrollinsatser och informationsflöden till berörda myndigheter. I det senare fallet har grupper som advokater och revisorer kommit i skottgluggen. Krav har tidigt rests på att de skall åläggas anmälningsplikt i fall av misstanke om brott hos klienten, något som dessa rådgivare vänt sig emot med hänvisning till en yrkesetik och tystnadsplikt som sätter klientens intresse främst. Det principiella motståndet har i sin tur rest krav på ”demokratisering” av dessa privata konsultgrupper, och Ad-

124 Axberger, 1988.

125 Det är mindre de flotta kritstrecsrandade i etablerad verksamhet som svarar för ekobrottsligheten än de skojare som lever i affärsvärldens källarplan, med socialt utslagna som bulvaner, och som sysslar med momsiffel, bolagsplundring och planerade konkurser och annan rundgångsverksamhet. Den skötsamma delen av näringslivet har helt andra möjligheter att i den avreglerade globala ekonomins tidevarv maximera sitt utfall utan att behöva bryta mot svenska skattebestämmelser. En etablering utomlands räcker. Den sk Trustorhärvan, med en huvudman som tack vare den svenska kriminalvårdens rehabiliteringsprogram kunde förbättra sina teoretiska kunskaper på området, styrker den tesen.

126 Axberger, a. a.

vokatsamfundet har fått finna sig i att ha representanter från det allmänna i sin disciplinnämnd.

Särskilda domstolar och särskild sammansättning av rätten har också funnits på åtgärdslistan i socialdemokratins kamp mot ekobrott. Också här har det varit motiverat av en mer eller mindre uttalad grundläggande misstro mot domare och jurister, som inte tillräckligt nitiska i lagföringen av ”klassbröderna”.¹²⁷

Bortsett från att det speglar socialdemokratiska klasskampsfördomar om de svenska domarnas attityder är den politiska ideologiska skillnaden egentligen skenbar. Den borgerlighet som står för näringslivsutveckling och goda marknadsvillkor har all anledning att vilja ingripa mot verksamhet som snedvrider konkurrensen. De som inte fullgör sina förpliktelser mot staten skaffar sig fördelar gentemot sina konkurrenter. Det bör alltså inte finnas någon skillnad i synen på denna brottslighet. Däremot är metoderna med särskilda domstolar, angiveriplikt och generalklausuler inte rätt väg. Här har de borgerliga på rättssäkerhetsgrund med rätta varit kritiska.

En allmän svaghet har också varit att beräkningarna av vilken omfattning denna brottslighet har i fråga om undandragen skatteinkomst med nödvändighet vilar på mer eller mindre lösa antaganden. Trots detta får ibland uppskattade belopp drag av orubblig sanning. ”100-tals miljarder” förekom en tid i debatten.¹²⁸ En sanning är däremot att ju mer en svart sektor kontrolleras och övervakas, desto mindre blir dess omsättning och utbredning. Med logisk matematisk

127 Det har inom exempelvis rättssociologin varit vanligt att odla föreställningar om den sociala klasstillhörighetens genomslag i rättsskipning. Tesen är att den slår åt två håll. Underklassen får sämre och överklassen bättre behandling. Några säkra belägg för denna socialjustis har dock inte presenterats, och debatten förs inte längre.

128 Magnusson 1985. Om olika ekobrottstyper se Magnusson 1995.

nödvändighet minskar då också de antagna uteblivna skatteinkomsterna. Drömmen om miljarderna bygger på att en svart verksamhet i ett slag blir "vit" med skatteinkomster därefter. En olaglig verksamhet torde i stället för att ändra färg i sådana fall helt enkelt upphöra. En politiskt färgad komplikation i sammanhanget är också att den oomtvistade svarta verksamhet som förekommer inom bygg- och tjänstesektorn, eller missbruket av socialförsäkrings- respektive arbetslöshetssystemet, innefattar också "vanligt" folk och därför inte är lika enkel för (s) att innesluta i brottskampen.¹²⁹ Etiketten "ekobrott" är ur socialdemokratisk synvinkel egentligen bara till för "de andra", d v s de med blanka eller randiga kostymer, inte med jeans eller overall.

I finans- och fastighetskrisens kölvatten följde en kraftig uppgång av antalet konkurser i början av 1990-talet. I Sverige ses fortfarande en konkurs i sig som något suspekt, medan den exempelvis i USA snarast är ett tecken på visad framåtanda och att man inte kan lyckas varje gång. Debatten om ekonomisk brottslighet tog också fart under denna tid och följde de upptrampade spåren. Den borgerliga regeringen valde att försöka effektivisera och samordna de existerande brottsbekämpande myndigheterna på området och avstod från symbolhandlingar. Den socialdemokratiska regeringen kunde dock inte avhålla sig, utan inrättade efter sin återkomst en särskild ekobrottsmyndighet.¹³⁰

Ungdomsbrott

I Sverige har straffmyndighetsåldern under mycket lång tid oförändrat varit 15 år, trots att myndighetsåldern i flera steg

129 Om svartarbete, se RRV-undersökning, redovisad i bl a *Svensk Juristtidning* 1999, sid 330.

130 Som väntat ledde det inte till någon effektivisering, utan till gränsdragningsproblem och kamp om krympande resurser.

från 1970-talet sänkts från 21 till numera 18. I straffrättsliga sammanhang lever dock 21-årsgränsen kvar. Särskild hänsyn skall på olika sätt tas till dem som ännu inte har fyllt 21. Motsvarande gäller inom socialtjänsten för administrativa tvångsingripanden av barn och ungdom.

För dem som har fyllt 13 men inte 15 finns en sällan använd möjlighet till s k sakerprövning, d v s att i ett brottmålsliknande förfarande få fastslaget om en som fyllt 13, men inte 15, gjort sig skyldig till viss allvarlig brottslighet. Men något straff eller annan påföljd kan inte utdömas.

Under inflytande av bl a den nyklassicistiska skolan avskaffades i en delreform år 1981 den särskilda tidsobestämda påföljden ungdomsfängelse för kvalificerade ungdomsbrottslingar.¹³¹

Den ideologiska kampen kan sedan sägas ha stått mellan dem på vänsterkanten, som vill låta påföljdssystemet för de unga helt handhas inom socialtjänstens ram, som en ren vårdform, och de på högerkanten som vill se straff och verkställighet inom kriminalvården. En komplikation i sammanhanget har varit FN:s barnkonvention som förbjuder att unga avtjänar straff tillsammans med vuxna.

Medan det moderata justitiedepartementet 1991–1994 drev kriminalvårdslinjen, utan större entusiasm från koalitionsparterna, blev resultatet så småningom en reform 1999. Den innebär att inlåsning får ske på tid bestämd av domstol, i särskilda hem som är socialsektorns ansvar, för dem som inte anses gamla nog att dömas till fängelse, och att påföljden slutna ungdomsvård kan utdömas. Tanken på ytterligare uppstramning har dock hittills avvisats.¹³²

En viss uppstramning har alltså skett från tiden efter ung-

131 Samtidigt avskaffades ”internering” som var en tidsobestämd påföljd för det riktigt fullfjädrade vuxna klientelet.

132 Prop 1997/98:96, JuU 21.

domsfängelsets avskaffande, då enbart påföljden överlämnande till socialvården stod till buds för de unga. I praktiken kunde detta innebära allt från vård i det egna hemmet, d v s ingen extern tillsyn alls, till olika former av fosterhemsplaceringar eller behandlingshem i den kommunala socialtjänstens regi. Något straffelement fanns inte, och var heller inte avsett. En statlig institutionsstyrelse inrättades dock för central behandling av de särskilt svåra fallen, som kommunerna inte ansågs klara.

Nu har genom den av domstol i förväg utmäta tiden för en viss form för frihetsberövande strafftänkandet vunnit insteg också vid påföljder för ungdomsbrott. Vid grov brottslighet används dock fortfarande fängelse för denna kategori.¹³³

Modebrott

Strafflagstiftningen utsätts inte sällan för påfrestningar också till följd av ändringar i ”modet”.

Medan narkotikabrott, sexualbrott och ekobrott varit långkörare sedan 1960- och 70-talen, har 90-talet sett uppkomsten av andra kriminalpolitiska intresseområden:

”Klotter” var, och är, en återkommande favorit. Heta är sedan 5–6 år ”mc-brottslighet” och ungdomsrån. Det som nu står högt på den politiska agendan är ”brott med rasistiska förtecken”.

Ett speciellt fall har varit barnpornografibrott, som från 1993–1994 i det närmaste försatte landet i ett tillstånd av hysteri.

Gemensamt för de nämnda brottstyperna är att de uppmärksammas och väcker opinion, krav reses på åtgärder och

133 För att tillgodose barnkonventionens krav avtjänar ungdomar som dömts till fängelse sitt straff på en särskilt avdelad anstalt, där de hålls skilda från vuxna intagna.

reaktionerna följer ett väl upptrampat mönster. Polis och åklagare hänvisar till bristande resurser eller pekar på det ansvar som vilar på allt från föräldrar, skola och myndigheter till politiker. Oppositionen och medierna ansätter regeringen, och regeringen tillgriper ytterst det enda vapen som egentligen inte kostar något: Utredning eller översyn av gällande lagstiftning.¹³⁴

Löfte härom blir det köttben som skall lugna vargflocken. Beroende på den tid som beräknas åtgå kan uppdraget variera från att någon av justitiedepartementets myndigheter, d v s Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren eller Justitiekanslern, får uppdraget, till att det läggs på en tjänsteman i departementet eller på en särskild utredare. I allvarliga fall fordras en parlamentariskt sammansatt kommitté.¹³⁵

Har regeringen tur är frågan därigenom avförd, och i varje fall har man fått uppskov.

Strafflagstiftning tillgrips alltså som en yttersta symbolhandling för att "markera" eller "sända signaler" Någon skillnad mellan socialdemokratiska och borgerliga regeringar finns här inte. Båda sitter fast i samma mönster att bruka lagstiftningen som förstärkt opinionsyttring.

I 99 fall av 100 är det inte något fel på lagtexten eller regelsystemet i övrigt. De brister som uppmärksammas är an-

134 Ett exempel där motståndet mot lagändring har varit stort i många partier, men där en högljudd radikal feministisk opinion till slut segrade, gäller kriminalisering av prostitution. Den första lagen är redan efter två år mogen för ändring. Se 1998 års sexualbrottskommittés arbete (dir 1998:03).

135 Debatten om barnpornografi utlöste hela arsenalen. Diskussionen var inledningsvis så känslös, till vilket gråtande statsråd och Kungahuset verksamt bidrog, att det pragmatiska svenska lynnet miste sin vanliga sävliga känslösvalka. Lagstiftningsapparaten vann, och efter ett omfattande tragglande och en grundlagsändring är det nu tyst. Om denna omfattande, principvidriga och kostsamma lagändring har haft någon effekt på brottsligheten frågar få efter. Det har den förmodligen inte. Men frågan är onekligen avförd från dagordningen till nästa gång några dramaturgiskt begåvade poliser med organisations- och mediekontakter slår till.

tingen skenbara i den meningen att reglerna har missförståtts. Eller också är det fråga om rena tillämpningsbrister, oavsett om det handlar om felaktiga myndighetsprioriteringar eller missriktad resursanvändning. Den regering som har modet att leda den pedagogiska diskussionen och ta ansvar för de svåra frågorna om resurstilldelning på kriminalpolitikens område, i stället för att fly in i lagändringarnas värld, har gjort landet en välgärning.

Ett moratorium på fem år på strafflagstiftningens område skulle kunna koncentrera krafterna på att bekämpa den brottslighet som redan finns identifierad, reglerad och avgränsad.¹³⁶

3.1.7 De rättsliga aktörerna

Den felaktiga kedjan

I brottmållssammanhang är det vanligt att tala om rättskedjan. Det är sakens gång från polis via åklagare till domstol och slutligen kriminalvården som avses. Bilden är både riktig och felaktig.¹³⁷

Den är naturligtvis riktig i den meningen att rättsväsendets handläggning av brott börjar som ett polisärt förundersökningsärende, med eller utan åklagares inledande inblandning, via åklagarens åtalsbeslut och domstolens dom, till verkställighet i kriminalvårdens regi. Den enskilde passerar längs kedjan och åsätts skilda etiketter allteftersom saken fortskrider: misstänkt, tilltalad, dömd och intagen.

För dem som i likhet med statskontoret och Riksrevisionsverket främst ser till kostnadseffektivitet inom den statliga

136 Det s k Lindomefallet är ett annat exempel där förment felaktig lagstiftning ledde till resultat som tedde sig svårsmälta för opinionen. Det handlade om att åklagaren, vilket händer, hade valt att utforma sin talan på ett sätt som ledde till frikännande. Se Axberger, BRÅ 1996:1, sid 128.

137 Se bl a Riksrevisionsverkets rapporter *Rättskedjan* 1996:63, *Brottmållskedjan – i Sverige och andra länder* 1999:30.

sektorn är kedjan en tilltalande bild som ger möjlighet att förstärka länkarna och förbättra smidet. Rättsväsendet ses som en enhet.

Denna bild är förmodligen också allmänhetens och mediernas. "Rättsväsendet" har på det hela taget ett enda kriminalpolitiskt mål, nämligen att reducera antalet brott och bekämpa brottslighet.

Bilden är dock felaktig. Alla länkar i kedjan är inte lika. Medan polis och åklagare har brottsbekämpning som enda och viktigaste uppgift är domstolen inte ett redskap i den kampen. Av rättssäkerhetsskäl råder i brottmålssammanhang strikt funktionsfördelning mellan polis och åklagare å ena sidan, och domstolen å den andra. Förlorar man denna fördelning ur sikte har rättssäkerheten också gått förlorad. Domstolen skall i första hand pröva om ett brott överhuvudtaget föreligger. I denna uppgift ligger inget bekämpande. Domstolen är opartisk och bör förhålla sig passiv. Det är åklagaren som påstår brott och som har bevisbördan för sitt ansvarsyrkande. Någon hjälp i denna del skall och får han inte räkna med från domstolens sida.¹³⁸

Funktionsfördelningen och rättssäkerheten brukar uttryckas i påståendet att det är bättre att "tio skyldiga går fria än att en oskyldig döms".

Kedjeresonemanget, som gör alla – också domstolen – delansvariga för slutresultatet, har bl a sin förklaring i en äldre tids straffprocess. I den inkvisitoriska processen tog domstolen en aktiv del i processen och kunde själv, utan åklagares medverkan, ta upp och pröva ett brottmål. Först med nya rättegångsbalkens införande 1948 övergavs denna ordning

138 Straffrättaren och justitierådet Dag Victor, som inte har gjort sig känd för något större konstitutionellt engagemang, liknar rentav straffrättens och kriminalprocessens uppdelning i "kriminalisering, ansvarsprövning och påföljdsbestämning" vid maktodelningslärans lagstiftande, dömande och verkställande makt. Se *Svensk Juristtidning* 1999 sid 137.

och domstolens roll reducerades till neutral rättskipning.

Men hos många lever nog föreställningen kvar om den inkvisitoriska domstolen som har huvudansvaret också för åklagarens framgång.

Åklagarinstitutet fanns inte före 1948. Den åklagarfunktion som fanns utfördes av stads- eller landsfiskal. Denne sågs närmast som en vid domstolen "uppvaktande" tjänsteman som hade att följa domstolens instruktioner.¹³⁹

Rättegångsbalkens införande innebar alltså en stor omställning i denna del av rättskedjan.

Utomlands finns i den latinska rättstraditionen, i Frankrike, Italien och Spanien med flera länder, det inkvisitoriska draget kvar, medan den angloamerikanska rättstraditionen är renodlat kontradiktorisk och ackusatorisk.¹⁴⁰

I Sverige har dessutom rättsväsendets speciella sätt att organisera informationsflödet bidragit till att vidmakthålla föreställningen om kedjan. Som den mest resursstarka delen anförtröddes polisväsendet tidigt uppgiften att med datorstöd bygga upp rättsväsendets informationssystem, d v s uppgifter om lagföring m m. Rikspolisstyrelsen (RPS) bevakade också bl a bötesbetalning. Det passade in i en trend under 1960- och 70-talen, där polis och åklagare gavs ökade möjligheter att utfärda bötesförelägganden i enklare fall. Godkända ordningsbots- eller strafförelägganden hade samma verkan som lagakraftvunnen dom.

Rikspolisstyrelsens roll i den datoriserade informationshanteringen ledde till att andra i kedjan fick anpassa sig, när det gällde exempelvis utformning av beslut m m. ADB-enheten på RPS bestämde alltså i princip hur domstolens domar skulle vara utformade efter blankettmall för att klara optisk

139 RB:s 50 års jubileum, i *Svensk Juristtidning* 1999 sid 397.

140 Undersöknings- eller rannsakningsdomare (juge d'instruction) som leder förundersökningen hör till den inkvisitoriska modellen.

läsning etc. Denna mer tekniska kontroll av den dömande verksamheten stöddes av justitiedepartementet och sedermera domstolsverket, och vållade egentligen ingen diskussion. Som bekant var eftergivenheten för systemoperatörer på ADB-sidan stor också på andra håll i samhället i datoriseringens barndom.¹⁴¹

Om det alltså går att förklara den seglivade föreställningen om rättsväsendet som en brottsbekämpande monolit eller kedja är det nu hög tid att göra upp med denna felaktiga bild. Rollerna är och skall vara olika.

I det följande skall den svenska strukturen granskas närmare.

Domstolarna

För domstolarnas del svarar brottmålen för ca 30 procent av verksamheten, mindre om också förvaltningsdomstolarna, som överhuvudtaget inte sysslar med brottmål, tas med.

För straffrättskipningen utgör nämndemännen ett värdefullt inslag i första instans. Nämnden har samma historiska ursprung som den angloamerikanska juryn, men till skillnad från den, som bara avgör skuldfrågan och inte påföljds- eller rättsfrågor, är nämndemännen meddomare.

Utvecklingen har i Sverige gått mot en individualisering av rösträtten.¹⁴² Och fr o m 1982 har de tre eller fem nämndemännen envar en röst likvärdig med juristdomaren. Sedan 1977 återfinns de också i överrätt.¹⁴³

141 Utan en mångårig medarbetare i Rikspolisstyrelsen och sedermera justitiedepartementet, departementsrådet Börje Alpsten, hade rättsväsendets informationssystem inte sett ut som det gör. Med sin bakgrund i RPS och datorernas barndom anförtroddes han i ökad grad ansvaret för systemets utveckling inom rättsväsendet. För honom var kedjan den enda tänkbara ordningen.

142 Modéer, 1993.

143 Sammansättningen i hovrätt är i normalfallen tre juristdomare och två nämndemän.

Nämnden utses på politiska grunder, vilket med rätta har kritiserats. Förslag om att bredda rekryteringsunderlaget och avpolitiserat förordnandena har förts fram.¹⁴⁴ I riksdagen är motioner i frågan om nämndemännens arvoden ett stående inslag som förenar riksdagspartierna – det handlar ju om brödrahjälp.

I Sverige finns begränsningar i principen om offentlighet vid huvudförhandlingar bl a vid mål mot ungdomar eller när det gäller rikets säkerhet. Ett allmänt fotograferingsförbud hindrar direktsänd TV, medan radioutsändning i princip är tillåten.

Bevisprovningen är fri, vilket innebär att det egentligen inte finns några begränsningar i fråga om den bevisning som kan föras in i målet. Juryprocessen i USA, liksom konstitutionen, sätter här som kontrast hårda gränser. Om polis eller åklagare har gjort formella brister vid säkrande av bevisning, förlorar bevisningen sitt värde. I Sverige är synen mer pragmatisk, och saken har egentligen inte prövats annat än undantagsvis.¹⁴⁵ Utgångspunkten är dock att information åtkommen exempelvis genom otillåten buggning i någons hem i princip kan återopas som bevis, något som inte är möjligt i USA.

I Sverige förekommer inte heller s k kronvittnen, d v s personer som har fått åtalsimmunitet mot att de vittnar för åklagarsidan.

Den svenska straffprocessen är, bortsett från den strikta funktionsfördelningen, tämligen informell.¹⁴⁶ Atmosfären vid

144 I 1993 års domarutrednings betänkande, SOU 1994:99, avsnitt 8, finns förslag på hur nämndemannainstitutet skulle kunna avpolitiserat och vitaliserat.

145 Axberger, 1989 sid. 64ff.

146 Sverige och Finland är de enda länder där domarna inte bär särskild dräkt och dylikt. Frågan brukar ventileras med jämna mellanrum, men de svenska domarna förefaller inte eftersträva någon ändring. Se Håkan Strömberg i *Svensk Juristtidning* 1997.

en svensk huvudförhandling är mindre dramatisk än de inblickar i den amerikanska motsvarigheten som film och TV ger. I processen är den stora skillnaden juryn, vars närvaro både tvingar till hård gränsdragning, i fråga om vad som får föras in i processen, och uppmuntrar till emotionella utspel.¹⁴⁷

Två särdrag i den svenska processordningen bör också nämnas.

- Över tiden har det skett en ökad användning av strafföreläggande, om vilka åklagare ensam beslutar, för att hålla undan bagatellmål från domstolarna.¹⁴⁸
- I Sverige prövas sak- och rättsfråga i alla instanser, och rätten till omprövning i andra instans är i ett internationellt perspektiv generös. I andra länder är det vanliga att endast rättsfrågan överprövas i andra och tredje instans.¹⁴⁹

Polis och åklagare

Polis och åklagarväsende är skilda myndigheter. Den ena är en jätte och den andra en dvärg. Deras roll i processen är omvänd. Polisens roll i kriminalpolitiska sammanhang är myck-

147 En amerikansk domare tvingas till snabba beslut i fråga om tillåtligheten av vissa yrkanden under processens gång ("motion overruled/sustained"), frågor som en svensk domare normalt skulle dra sig tillbaka till överläggningsrummet för att besluta. Misstag i beslutsfattandet kan utgöra grund för överklagande, vilket inte minskar pressen på den amerikanska domaren.

148 Ett godkänt strafföreläggande har samma verkan som en lagakraftvunnen dom och kan numera också omfatta villkorlig dom, men inte frihetsberövande, samt kan hanteras elektroniskt. Se prop 1999/2000:67.

149 Prövning i HD är begränsad genom krav på prövningstillstånd. Sådant finns också sedan 1993 för hovrättsprövning i mindre brottmål. Försök att vidga institutet har hittills mött motstånd. Kombinationen av en kampanj från Advokatsamfundet, som åberopade rättssäkerhetsskäl, och missuppfattningar av hur en ändrad ordning skulle fungera torpederade ett försök 1998. Många riksdagsmän lever dessvärre kvar i tron att man kan gå till "Kungs" med alla mål. Den sista resten av detta system togs emellertid bort 1972, då rätten till klagan i HD fick sin nuvarande struktur.

et vidare än bara deltagande i straffprocessen, där åklagaren har sin enda funktion.

Den moderna åklagarfunktionen kom till 1948 och fick sin utformning så sent som 1965, då de gamla stads- och landsfiskalsbefattningarna upphörde. Det var samtidigt som polisväsendet, som tidigare hade varit kommunalt, förstatligades.

1965 års reform syftade till att effektivisera och renodla rollerna.

Stads- och landsfiskaler utförde tidigare alla de tre funktioner som reformen skapade, nämligen åklagare, polischef och kronofogde. 1965 uppstod tre nya karriärer där det tidigare bara funnits en.

För polisens del var förstatligandet sprunget ur den skillnad i kvalitet som landets städer och kommuner utvisade. Uppsplittringen skapade också behörighetsgränser som försvårade samordnade aktioner. En statspolis fanns, men tanken var att det behövdes en uppräckning i hela landet.¹⁵⁰

Hos socialdemokratin fanns också en ideologisk dimension, genom att ett förstatligat och centraliserat polisväsende var lättare att styra och kontrollera. Polismakten står ju som symbol för statsmakt och kan inte tillåtas bli en stat i staten. Stor omsorg har därför alltid lagts vid organisationsstruktur och tillsättning av nyckelposter, liksom vid behovet av ”demokratisk” insyn. Anslagen till polisen är också en viktig budgetpost. Efter förstatligandet har anslagen stadigt ökat och uppgår för närvarande till närmare 12 miljarder, eller mer än hälften av hela anslaget till rättsväsendet.

Länsstyrelserna är formellt polismyndigheter med länen indelade i närpolisområden efter reformer i början på 1990-talet. Efter beslut i regleringsbrev fördelas resurserna genom Rikspolisstyrelsen över hela landet, med särskilda fördel-

150 Persson, 1990 sid 77ff.

ningsnycklar som instrument. Antalet poliser, f n ca 16 000, fastställdes tidigare i princip av riksdagen, men blir nu en konsekvens av överväganden inom varje län, mot bakgrund av den mål- och resultatstyrning som också polisväsendet är underkastat.¹⁵¹

Vi har i jämförelse med många länder ett utmärkt polis- och åklagarväsende, men det kan bli mycket bättre. Systemet lider av följande sklerosliknande strukturfel.

Utbildning och karriärvägar för poliser

Det tar närmare tre år att utbilda en polisman. Tiden kan begränsas till hälften och utbildningen bör decentraliseras.¹⁵² Arbetet med att rekrytera poliser med invandrarbakgrund måste intensifieras.

Polischefer har en egen karriär, som förutsätter avlagd juristexamen.

Dugliga poliser som saknar denna formella behörighet kan inte avancera till de högsta tjänsterna. Karriären bör brytas upp och göras gemensam för alla. Särskilda befodringskurser bör användas för vidare avancemang.

De nuvarande polischeferna är i princip enbart guldgalonerade budgetbyråkrater utan operativ erfarenhet men med ett arbetsgivaransvar som de inte lever upp till.

Fackliga förmåner

Polisen är genom Polisförbundet fackligt mycket välorganiserat och drar sig inte för att utnyttja sin makt. Detta har lett till arbetstidsavtal och andra förmåner som innebär att polis-männens krav på fritid och trygghet sätts före allmänhetens krav på trygghet och säkerhet. Några exempel.

151 Prop 2000/01:1.

152 Om den nuvarande Polishögskolan, se prop 2000/01:1.

Arbetsstidsavtalets utformning och tillämpning leder till att antalet poliser är som högst när brottsligheten statistiskt sett är lägst och omvänt: Flest poliser i tjänst onsdag eftermiddag och minst på helger och kvällar när de behövs som mest. Ett otal rapporter från Riksrevisionsverket visar detta.¹⁵³

Svenska poliser anser sig inte kunna ensampatrullera, vare sig till fots eller i bil. ”Det är för farligt”, är den fackliga ståndpunkten.¹⁵⁴ I USA med en mycket grövre och farligare brottslighet, är enkelpatrullering regel.

Uniformen, som har en preventiv effekt i sig, om den bärs, skall enligt fackföreningen inte bäras exempelvis vid resor till och från arbetet, eftersom det kan innebära risk för att ingripande blir påkallat.¹⁵⁵

Liksom alla tjänstemän har polisen strejkrätt. Inför valet 1988 var man också beredd att utnyttja denna rätt för att säkra en löneförhöjning.¹⁵⁶

Strejkrätten bör avskaffas, och polisens inriktning vridas mer mot vad allmänheten kräver och mindre vad polismännen önskar. Polisyrket är farligt och skall betalas därefter. Men medborgarna och verksamhetens krav bör ytterst bestämma hur, var och när det utförs. Inte facket.

153 RRV 1999:42.

154 Bakom riskargumentet, som naturligtvis inte bara kan svepas undan, finns också en förståelig social- och personalvårdande dimension. Tvåsamhet är bättre än ensamhet.

155 Den fackliga logiken är följande. En polisman har alltid skyldighet att ingripa, även om han formellt inte är i tjänst. Men civilklädd undgår man att behöva tillämpa denna regel om ingripandeplikt. Utan uniform kan man alltså gömma sig i anonymitet i exempelvis tunnelbanevagnen, är det tänkt. Att en uniform i motsvarande fall skulle kunna tjäna som ordningsskapande och preventiv faktor är en chans (risk) man inte vågar ta.

156 Den nyutnämnde rikspolischefen Björn Eriksson blev uppmärksam under lönekampanjen när han fotograferades med polisfackets tröja på sig, där kravet på 15 000 i månaden var huvudbudskapet. Han har senare förklarat att han inte avsåg att stödja facket utan bara råkade bära tröjan när han var hemma och dammsög...

Utryckningsfixering och närpolis motstånd

Polisverksamheten är sedan gammalt som regel indelad i ordnings- och utredningsverksamhet. Den senare svarar för förundersökningar av brott och arbetar självständigt eller under åklagarledning med dessa. Ordningsavdelningen ansvarar för den yttre verksamheten och reagerar genom uttryckning av patrull- eller piketbilar på olika typer av larm. Utryckningsverksamheten har en särskild status, särskilt bland de yngre poliserna.

Redan på 1970- och 80-talen gjordes försök att lansera ”kvarterspoliser” där en integration av polisarbetet kunde ske. Tanken var att skapa mindre geografiska enheter där polisen genom god lokalkännedom kunde förhindra och beivra brott. För många politiker fanns nog bilden av äldre tiders patrullerande polis (Sigge Fürst som Farbror Björck i svensk 50-talsidyll) eller den engelska bobbyn som ett ideal. Polisen själv var mer intresserad av teknisk utveckling och uttryckning.¹⁵⁷ Reformen slog aldrig igenom.

I början av 1990-talet lanserades ”närpolisen” som en moderniserad ”kvarterspolis”. Intryck hade hämtats bl a från USA där problemorienterat polisarbete och s k community policing visat goda resultat. Propositioner och regleringsbrev fylldes därför av denna nya modell. Tanken var att om polisen genom att arbeta förebyggande i ett område som var tillräckligt litet skulle kunskap och förtroende vinnas hos allmänheten, brottslighet kunna förhindras eller upptäckas tidigare och beivras med större effektivitet. Reformen har ännu inte slagit igenom. Skälen är flera. Dels kom införandet

157 Den begynnande teknik- och utrustningsfixeringen uppmärksammades inte minst av Sjöwall-Wahlöö i deras serie med polisromaner om kommissarien Martin Beck. Kritiken gisslade polisen ur ett allmänt vänsterperspektiv. Mera sympatiskt inställd till polisen är Mankell under 90-talet med sin Ystadskommisarie Wallander, även om vänsterperspektivet på samhället är gemensamt med de äldre författarkollegernas.

samtidigt som resursneddragningar inom polisväsendet, huvudsakligen motiverade av krisuppgörelsen 1992 och senare besparingar i hela statsförvaltningen. Dels hade poliskåren aldrig accepterat tanken fullt ut. Arbetet med nätverksbyggande i lokalsamhället sågs inte som riktigt polisarbete. Där duger bara uttryckningar och inte socialt inriktat arbete i samarbete med exempelvis skola och socialförvaltning.

Det innebär att närpolisen i praktiken oftast manifesteras som ett kontor som har öppet på vanlig arbetstid och genom att en mer sällan förekommande uttryckningsverksamhet inom ett allt större geografiskt område får svara för ingripanden vid alla tider på dygnet.

Tanken var att närpolisen också skulle kunna integrera en del av utredningsverksamheten, d v s kriminalpolisen. Inte heller detta har fungerat särskilt bra, och utredares motvilja att fogas in i närpolisstrukturen har varit påtaglig.

Facit i dag är ett tillstånd där allt färre brott blir utredda, och där Sverige ligger över det internationella genomsnittet när det gäller utsatthet för misshandel och hot, samt att poliserna blir färre och äldre.¹⁵⁸

I stället för att fortsätta tragglandet med organisationsöversyner, som upptar en allt större del av myndigheternas tid, bör en radikal reform genomföras.

Kommunalisera närpolisen

All den verksamhet som innefattas i närpolisverksamhet, sådan den definieras i ursprungstanken och i den ideala världen, bör kommunaliseras. Staten skall ha kvar polisresurser, både för ord-

158 Se genomgången i *Pockettidningen R*, 3/2000 och BRÅ:s statistik (www.bra.se). Uppklaringsprocent på vardagsbrotten (biltillgrepp, cykelstöld, inbrottsstöld och stöld ur fordon samt skadegörelse) ligger sedan fem år runt 10 procent eller lägre. Rån klaras upp till 20 procent, medan hälften av sexualbrott och misshandelsfallen blir uppklarade. Antalet anmälda brott ligger de senaste fem åren på över 1 100 000.

nings- och utredningsverksamhet, på riks- och regional nivå.¹⁵⁹ I den mån utvecklingen mot regionalt självstyre fortsätter bör också polisresurserna överföras dit. Ledningsfunktioner för samordnade insatser på nationell nivå får byggas upp. Härigenom kan också Rikspolisstyrelsen få den operativa ledning den aldrig haft men många tror att den har.¹⁶⁰ Med en kommunalisering skapas också förutsättningar för bättre internkontroll. Den monolitiska strukturen ersätts med maktindelning. Statspolisen kan bättre kontrollera och kvalitetssäkra den kommunala polisen.

Varje kommun fick överta de resurser som nu ligger i närpolisområdena, och indela kommunen polisiärt så som kommunpolitikerna själva önskar. Verksamheten kommer närmare medborgarna och i den kommunala vardagen får också polisiära prioriteringar göras. Huruvida det i kommunen behövs fler eller färre poliser får vägas mot andra behov. Men till skillnad mot i dag, när besluten ligger långt över vardagsnivån, blir det politiska ansvarstagandet synligare och lättare att utkräva, exempelvis i val.

Det räcker att peka på den informationstekniska utvecklingen för att lösa de samordningsfrågor som för 35 år sedan var ett av skälen för att förstatliga polisen. Nu är det dags att göra tvärtom. Rikskriminalen, Statens rättstekniska och rättsmedicinska institutioner med länsavdelningar får bli den svenska motsvarigheten till FBI.

Hårdare åklagarstyrning av polisresurserna

En svaghet i den nuvarande svenska ordningen är att myndighetsuppdelningen mellan polis och åklagare försvårar en vettig resursanvändning.

159 Uppenbarligen ingår här säkerhetspolisen, men också rikskriminalen och starka kriminalutrednings- och ledningsresurser på länsnivå.

160 Rikspolisstyrelsen (RPS) har budget- och tillsynsansvar, men utför inte någon polisoperativ ledning. Den nationella insatsstyrkan kan sägas vara ett undantag. Se prop 2000/01:1.

I princip vandrar ärenden mellan myndigheterna, eftersom åklagarna inte formellt disponerar den utredningsresurs som polisen utgör. I mindre komplicerade förundersökningar svarar polisen för hela arbetet och anmäler saken för åklagaren, som har att fatta beslut i åtalsfrågan. I mer komplicerade ärenden krävs en fortlöpande dialog. Mellan enskilda åklagare och utredningsmän kan ett nära och konstruktivt samarbete utvecklas. Åklagarna lever dock hela tiden med hotet att en utredningsresurs kan ryckas undan av polisledningen, genom förflyttning eller kommendering av en polis till annat än utredningsarbete.¹⁶¹

Frågan om kontrollen över utredningsresurserna och dragkampen mellan polis och åklagare är av gammalt datum. Från polisiärt håll framförs ibland tanken att en lösning är att åklagarmyndigheten inordnas i polismyndigheten. Syftet med förundersökning är att klarlägga om grund för åtal föreligger eller om saken kan avskrivas. Polisens funktion är att ge underlag för åklagarens beslut. Det är också denna som måste kontrollera resurserna. Åklagaren beslutar om processuella säkerhetsåtgärder under förundersökningen och har, annat än i enklare ärenden, ansvaret för att detta utförs på ett korrekt sätt. De missgrepp som förekom i utredningen efter mordet på Palme blottade, vid sidan om annat, just denna strukturella brist i den svenska ordningen. Åklagarna sågs av den polisledning, som också hade justitiedepartementets och regeringens öra, mest som ett besvärande påhäng som hindrade ett effektivt polisarbete. Svansen styrde hunden.¹⁶²

I de utredningar som kräver ett mer omfattande utred-

161 Exempel finns där utredningsmän kommenderats till ordningstjänst när styrkor behöver mobiliseras, vilket kan försvåra, eller rentav spolia, en utredning som befinner sig i ett känsligt läge.

162 Se den svidande kritiken i Granskningskommissionens betänkande (SOU 1999:88) i anledning av brottsutredningen efter mordet på statsminister Olof Palme.

ningsarbete bör åklagarmyndigheten också disponera egen utredningspersonal som inte är poliser. Erfarenheter från ekobrottsutredningarna visar på behovet av "civil" expertis, som revisorer och jurister med speciell inriktning. Sådan kompetens, som nu finns exempelvis hos konkursförvaltare, revisionsbyråer och skattemyndigheter, bör finnas permanent tillgänglig för åklagarmyndigheterna. Den centrala Ekobrottsmyndigheten, som inrättades bl a för att visa (s)ymbolisk styrka på området, är i den mån den förfogar över egna resurser ett steg i rätt riktning.¹⁶³

Även till den del verkställighet måste ske efter beslut om beslag och dylikt bör den alltså kunna utföras av åklagarmyndighetens egen personal, även om de inte är poliser. Just behovet av att kunna använda "polisärt våld" är ett argument från polishåll för att delar av resurserna måste vara knutna till polisen. Det är emellertid bättre att den som vet vad utredningen kräver i vissa skeden också får makt att fysiskt verkställa, än att behöva använda poliser som kan vara mindre insatta i utredningsarbetet.¹⁶⁴

Frågan om verkställighet bör hållas skild från vem som beslutar i saken. Av rättssäkerhetsskäl måste åklagaren i vissa fall även inhämta tillstånd av domstol.

På detta område är en reform alltså angelägen, även mot den kraftiga opinion som ett samlat polisväsende kan erbjuda.

163 Den inrättades efter valet 1994 för att visa handlingskraft, men hamnade dels i åklagarväsendets allmänna omorganisation, dels behörighetsstrider med existerande myndigheter.

164 En ibland använd karikatyr är när poliser stövlar in på kontoret hos en misstänkt ekobrottsling och utan urskiljning vräker ner allt material i svarta plastsäckar utan att egentligen veta vad man letar efter. Motbilden är exempelvis när Konkurrensverkets tjänstemän (eller EU:s konkurrensmyndighets personal) verkställer en "dawn raid" för att säkra dokumentation i fall av misstänkt olaglig kartell, vilket SAS fick känna av för inte så länge sedan.

Myten om våldsmonopolet

Staten har våldsmonopol, brukar det heta med hänvisning till polisväsendet. Detta är en myt. Envar har rätt att inom vissa gränser bruka våld för att freda sin person eller egendom eller för att hjälpa andra att göra detsamma. Enskilda kan också ha rätt att gripa misstänkta brottslingar utan att de har polismans befogenheter.¹⁶⁵ Något monopol finns alltså inte, även om utrymmet för privat handlande inte är gränslöst. Det som gäller för enskilda gäller i princip också för väktare och bevakningsföretag, även om de i sin tur är underkastade särskild reglering för auktorisation och kan ges vidare befogenhet än en enskild medborgare har.

Myten hålls vid liv dels av den utomordentligt försiktiga praxis som domstolarna har uppvisat när det gäller att bedöma var gränsen för nödvärn går, dels av att polisväsendet svartsjukt bevakar sitt revir. Man vill inte ha konkurrens av vare sig enskilda eller bevakningsföretag. (Ironiskt nog ledde kostnadsjakt tidigt till att polisen själv fick anlita bevakningsföretag för att vakta polisstationerna, en ordning som är tämligen ovanlig utomlands.¹⁶⁶)

Staten kan naturligtvis inte tillåta att ordningshållning utan kontroll sker i organiserad form. Medborgargården och ”vigilantes” är ett tecken på att en kärnfunktion sviktar. Stadsdelar som vaktas av privata bolag (”gated communities” i USA) brukar också förknippas med en boendesegregering som är främmande för svenska förhållanden. Men något förbud mot att medborgare organiserar sig eller sluter

165 Gränserna finns i brottsbalkens regler om nöd och nödvärn, liksom i rättegångsbalken när det gäller att gripa någon ”på bar gärning eller flyende fot”. 24 kap BrB och 24 kap 7 § andra st RB.

166 En väktare kostar onekligen mindre än en polisman och anlitaandet kan göras mer flexibelt. Att statens högsta institutioner, exempelvis regeringsbyggnaden Rosenbad, skyddas av vaktbolag är en ovanlig företeelse i internationellt perspektiv.

sig samman och anlitar väktare finns inte, om det inte kan anses vara fråga om olovlig kårverksamhet (18 kap 4 § brottsbalken).¹⁶⁷

Avsaknaden av polis på skilda håll har också sedan länge uppmuntrat privata initiativ som grannsamverkan mot brott och dylikt. Verksamheten ses med välvilja av försäkringsbolag och låssmeder. Det passar också väl in i en strategi som vill främja brottsprevention. Någon politisk motsättning till ett sådant synsätt finns inte.¹⁶⁸

Denna typ av operativt inriktad verksamhet är också mer effektiv än de lokala brottsförebyggande råd som brukar uppmuntras från socialdemokratiskt håll. De tenderar att bli diskussionsfora som producerar promemorior men inte mycket annat. Att på lokal nivå samla företrädare för näringsliv, skola, socialförvaltning och polis för att analysera och planlägga är utmärkt. Men så länge polisen är statlig kan något kommunalt ansvar inte utkrävas eller prioriteringar göras av den, som trots allt måste vara drivande i allt brottsbekämpande arbete, oavsett om det är preventivt eller reaktivt. Det exekutiva ledet uteblir. Nu används råden mest som valium för frustrerade kommunpolitiker.

Med aktiva medborgare som på olika sätt vill värna om sig själva och sin egendom uppstår alltid diskussioner om ”medborgargarden”. Men så länge en lokal polisbrist råder tvingas allmänheten, som har tröttnat på att få sina bilar stulna, sina hus inbrutna i eller fasader nerklottrade, att aktivera sig. Där det allmänna borde visa sin styrka, får i stället nattvandrande föräldrar gripa in och fylla tomrummet efter ordnings-

167 Denna bestämmelse, jämte förbudet mot politiska uniformer, hade särskild betydelse under 30- och 40-talens kommunist- och fascisttider.

168 Regeringen betonade i sitt nationella brottsförebyggande handlingsprogram 1996 ”allas ansvar” för brottspreventionen. Programmet byggde till en stor del på ett av den borgerliga regeringen inlett utredningsarbete. Se Trygghetsutredningen SOU 1995:146.

makten. I vår kultur finns en segregation mellan generationer. Man tar inte barnen med på krogen och de vill inte ha mamma och pappa på diskot. Och klimatet uppmuntrar inte till att göra torget och gatorna till de vardagsrum som allmänna platser är i städerna kring Medelhavet. Organiserade föräldravandringar kan inte ändra på detta. Det är inte heller de föräldrar som borde ha bättre kontroll över sina barn och ungdomar som nattvandrar. Den skötsamma medelklassen axlar också här det ansvar som välfärdsstaten borde ta, men inte förmår.

En möjlighet för kommuner att i lokala ordningsstadgan föreskriva att barn och ungdomar under viss ålder inte får vistas på allmän plats utan vuxens sällskap är lättare att förena med en kommunal polismyndighet. Den möjlighet till ingripande som i dag finns enligt polislagen och socialtjänstlagen är varken effektiv eller prioriterad.

Sverige har dock heder av att en sträng vapenlagstiftning, trots ett omfattande privat vapeninnehav, innebär att skjutvapen fortfarande är mer undantag än regel i våldssammanhang.¹⁶⁹ Till skillnad från USA har vi heller inte en konstitution som kan tolkas som en oinskränkt rätt till vapeninnehav.

3.2 DEN VARDAGLIGA ELLER CIVILA SFÄREN

3.2.1 Det sunda förnuftet eller den allmänna rättskänslan

Enskilda medborgare utan eller med ringa kontakt med den rättsliga sfären har icke desto mindre oftast bestämda åsikter

169 Jaktvapen, och den arsenal som hemvärnsmän förfogar över, gör Sverige till ett mycket välutrustat land vad det gäller privatinnehav av skjutvapen. I den skötsamma gruppen jägare och hemvärnsmän sker mycket få olyckor. Relativt tåligt bär jägarna också de återkommande inskränkningar i rätten att förvärva och inneha skjutvapen, som vapenlagstiftningen under åren har medfört. Det tycks stjälas mer ur militära mob-förråd (och från militära vaktposter) än från jägare och hemvärnsmän.

om vad som är rätt och fel eller hur kriminalpolitiken bör utformas. En ledstjärna som utnyttjas – också i politiska sammanhang – är ”sunt förnuft”. Denna formel används vid beskrivningar av rättsfall med svårsmält innehåll. Uppsåtsläran som för jurister är central i straffrättsliga sammanhang, liksom bevisregler, kolliderar inte så sällan med denna föreställning om sunt förnuft eller allmänt rättsmedvetande. Under de senaste tio årens uppmärksammade brottmål räcker det att peka på Lindome-, Eskilstuna- och Klippanfallen, där uppsåts- och bevisfrågor stod i förgrunden i fall med dödlig utgång.¹⁷⁰ Förelåg en eller flera gärningsmän (Lindome), mord eller vållande till annans död (Eskilstuna och Klippan)? Påföljdsbestämning i fallet Flinck hör också hit.¹⁷¹

BRÅ initierade för ett antal år sedan ett ambitiöst försök att ringa in denna spänning mellan den rättsliga sfärens och allmänhetens föreställningar.¹⁷² Resultatet visade, föga förvånande, att det fanns en påtaglig skillnad mellan domarnas uppfattning och allmänhetens. Allmänheten hade en många gånger ”hårdare” syn än domarna, medan nämndemännen befann sig mitt emellan. Men undersökningen visade också, något överraskande, att domarna beträffande stöld och våldtäkt var mindre (!) benägna än allmänheten att upprätthålla ett högt beviskrav. Strängast krav i detta hänseende ställde de juris studerande, som också ingick i undersökningsgruppen, vilket visar att straff- och processrättsteorier kan ha svårt att klara mötet också med den professionella verkligheten.¹⁷³

170 NJA 1996 sid 509 och RH 1991:51.

171 NJA 1995 sid 48.

172 Axberger, BRÅ 1996:1.

173 Försvarsadvokater ingick inte i undersökningen. Men det finns skäl att tro att de har hamnat nära juris studerandena. Domarnas till synes låga krav kan vara en spegling av reminiscenser från en inkvisitorisk tid (många av dagens domare är upplärda av domare, som i sin tur fått sin skolning huvudsakligen av gamla rättegångsbalken, med sina inkvisitoriska inslag).

Missuppfattningar ges också lätt spridning. En sådan är att domstolarna i Sverige skulle ha infört en ordning med ”kollektiv” bestraffning som ett resultat av Lindomemålet, där som bekant ingen av två tilltalade gärningsmän kunde fällas. Vad som har hänt är att åklagare och polis dragit lärdom av de misstag som begicks i Lindomefallet och nu lägger ner större omsorg vid utformning av åtalet respektive vid bevis-säkring för att bättre kunna utnyttja reglerna om medgärningsmannaskap.¹⁷⁴ Missuppfattningen har som regel sin grund i åsikter som försvararna för fram och som okritiskt sprids genom medierna, vilket skedde bl a i fallet med mordbranden i Göteborg hösten 1998, som avgjordes i hovrätten sommaren 2000.

3.2.2 ”Vardagsbrotten” och de polisiära prioriteringarna

Allvarligare än att allmänheten kan missta sig på straffrättens grundprinciper är att tilltron till statens möjligheter att svara för medborgarnas trygghet och säkerhet börjar svikta.

Framför allt de många enskilda som utsätts för brott märker av polisväsendets tillkortakommanden. Det är självklart att polisen inte med sin närvaro alltid kan täcka alla brottsituationer. Men är det godtagbart att medborgarna i villaområden skall behöva luta sig samman till särskilda larmkedjor för att freda sin egendom? Skall kontakten med polismyndigheten inskränka sig till att på kontorstid på närpoliskontoret få anmäla brottet, så att den nödvändiga rapporten för försäkringsregleringen kan ställas ut? Enligt en undersökning finns för närvarande 66 olika ”medborgargården” i 55 av landets 288 kommuner.¹⁷⁵

Polisen brottas med sin organisationsstruktur och den

174 Efter Lindome, Ds Ju 1993:15.

175 Pockettidningen R 3/2000.

fackliga övermakten, samtidigt som modebrotten för varje regleringsbrev blir fler, och därmed de brott som polisen åläggs att prioritera.

Sedan en tid används uttrycket ”vardagsbrottslighet”, som betecknar alla de brott som inte står på ”prioriteringslistan”. Hit hör framför allt inbrott, bil- och cykelstölder, fickstölder och rån (väskryckningar), brott som envar kan råka ut för. Den kriminologiska forskningen brukar energiskt framhålla att endast unga berusade män i storstadsmiljö nattetid tillhör den grupp som löper störst risk att bli utsatt för vålds- eller egendomsbrott. Det är förmodligen sant, men denna statistiska iakttagelse är klen tröst för den som faktiskt får sin bil stulen eller inbrott i sin bostad.

Inte heller blir den skötsamme medborgaren lugnad av att veta att de flesta våldsbrott begås av personer som känner varandra, d v s att det handlar om familjegräl och andra uppgörelser i den trängre kretsen. Och vad skall de medborgare göra som på landsorten kan finna att idyllen invaderats av ett gäng narkomaner som en välvillig kriminal- eller socialvård placerat i byn, men som uppfattas som ett så hotande inslag att föräldrar inte vågar släppa ut sina barn på vägen av rädsla att de skall bli överkörda av en påtänd bilförare utan körkort?¹⁷⁶

För den enskilde medborgaren måste de prioriteringar som görs, med den allt sämre polisiära närvaron och forskarnas ständiga försöka att släta över och bortförklara, te sig obegripliga.

Polisen är för närvarande ålagd att prioritera följande brott: Narkotikabrott, vålds- och sexualbrott mot kvinnor

176 Borrby i Skåne var för ett antal år sedan i fokus i ett sådant sammanhang. Invånarna tröttnade på myndigheternas passivitet och begick till slut själva brott, sedan gränsen för det tillåtna passerats. Senast är det den lilla orten Röke som risikerar att genomgå något liknande.

och barn, ekobrott, miljöbrott, organiserad mc-brottslighet och brott med rasistiska inslag.

Det säger sig självt att ”vardagsbrottsligheten” inte med en sådan prioriteringslista kan få så stort utrymme.

3.2.3 Brottsoffrens upprättelse

Medborgarna som brottsoffer eller presumtiva brottsoffer fick vänta länge på upprättelse.

Först i början på 1990-talet kom reaktionen mot 70-talets fokusering på gärningsmännen och deras välbefinnande och en ”dold” grupp, brottsoffren, lyftes fram.¹⁷⁷ Regeländringar innefattade allt från en stärkning av målsägandens roll i processen, underrättelse från kriminalvården till målsäganden vid bovens frigivning till inrättandet av en brottsofferfond och en brottsoffermyndighet.¹⁷⁸

Ändringen underlättades av att den fick understöd av ”moddebrott”, nämligen kvinnomisshandel och sexuella övergrepp på kvinnor och barn. Redan under 1980-talet kom reformer som avsåg att lagföra hustrumisshandlare, bl a togs kravet på anmälan från målsäganden bort som en förutsättning för att åtal skulle kunna väckas. En parallell finns i de fortlöpande översyner sedan 80-talet som gällt våldtäktsparagrafens utformning. Den allmänna föreställningen om våldtäkt och paragrafernas utformning och tillämpning har haft svårt att mötas.¹⁷⁹ Och kraven på justeringar, som haft en bestämd vänsterfeministisk inriktning, har varit legio.¹⁸⁰

177 Folkpartiet, som av tradition har varit kriminalpolitiskt liberala och här oftast legat socialdemokratin nära, gjorde särskilt brottsoffrens sak till sin och kunde därmed ansluta sig till den mer resoluta moderata synen på området.

178 Prop 2000/01:1. Brottssoffermyndigheten var förvisso en borgerlig symbolhandling och ett avsteg från den moderata principen att inte utvidga den offentliga sektorn.

179 Direktiven (dir 1998:48) till Sexualbrottsutredningen.

Även om det formella stödet för den medborgare som blir utsatt för brott alltså har stärkts, framför allt i en processuell mening, finns ett icke tillfredsställt behov och en spänning mellan de prioriteringar som görs på nationell nivå och de effekter som uppstår för ”vanliga” enskilda.

3.2.4 Skolan och brottsligheten

Till snedvridningen mot ett ökande antal modebrott på de ”vanliga” brottsens bekostnad skall numera läggas en brottslighetstyp som förr var så gott som okänd i anmälningarna, nämligen brott begångna i skolans värld.

Skolan har för länge sedan abdikerat när det gäller att upprätthålla ordning i skolmiljön. Detta i förening med en råare ton har gjort att polisen numera får ägna tid också åt att inleda förundersökning mot skolbarn som slåss eller stjälar från varandra eller att ingripa mot dem på grund av klädsel eller uppträdande som kan hänföras till kategorin ”rasistiska brott”.

En lösning på detta problem är inte bara den rekommenderade kommunaliseringen av polisväsendet, som skulle underlätta lokala prioriteringar och samordnade insatser från polis, skola och socialförvaltning. Viktigare ändå är att de vuxna i skolan vågar återerövra sina arbetsplatser. Det är beklämmande när disciplinupplösningen gått så långt och maktmedlen tagits bort, att skolledningen måste kalla på

180 Sexualbrott mot barn aktualiserar också värdet i processen av olika expertutlåtanden som avser att kompensera att målsäganden själv är för ung för att kunna medverka. Psykolog- och psykiatriutlåtanden tillsammans med mer eller mindre självutnämnda polis- och socialtjänstexperter träffar inte alltid rätt. Att domstolarna ibland sätter för mycket lit till dem visar en del resningsfall. Se Ulf Stridbeck, ”Rättssäkerhet i praxis”, *Juridisk Tidskrift* 1999–2000 sid 388. I en del läger är dock alla män presumtiva våldsmän och borde egentligen exkulpera sig, d v s bevisa sin oskuld. Något för genusforskningens processuella gren att grubbla på.

polis och lärarna på skyddsombuden eller Yrkesinspektionen för att få någon ordning.¹⁸¹

En skola för alla, som är socialdemokratins och vänsterns slagord riktat bl a mot ett ökat antal friskolor och kunskapskrav, måste som ett minimum kunna erbjuda lugn och ordning. Det räcker inte med att i Rousseaus anda sätta den ädle vilden i centrum och låta denne söka sin visdom på Internet. Man kan inte skapa en god demokrat av Emile, om han inte ens förmår sitta ner, hålla tyst, stänga av mobiltelefonen, ta av sig basebollkepsen och lägga ut snusen när han blir tillsagd.

Det är säkert riktigt att man redan på dagis kan identifiera de barn som kommer att få sociala svårigheter senare i livet, men det kan inte rimligen vara skäl att hindra att de många skötsamma lågstadieleverna utvecklas till ordningsupplösande oroshärdar – med eller utan medicinska alibin som DAMP (eller andra bokstavskombinationer på modet) – så fort de når mellanstadiet.

Strängare krav på ordning i skolan bör alltså minska behovet av polisiära ingripanden. Så enkelt – och svårt – är det.

3.2.5 Former för ingripande vid ungdomsbrott

För dem som gör sig skyldiga till ungdomsbrott måste samhällets reaktioner bli tydligare, komma snabbare och vara mer konsekventa.

Skola och socialtjänst kan inte ensamma svara för uppgiften att hantera brott begångna av straffmyndiga, alltså av dem som fyllt 15 år. Också rättsväsendet måste på ett tidigt stadium finnas med.

För närvarande bär åklagarmyndigheten närmast ansvaret och kan, med eller utan sammanträffande med den unge, låta

181 De kvarvarande disciplinmöjligheterna försvann för flera decennier sedan.

saken bero med åtalsunderlåtelse. Olika projekt där den unge får sammanträffa med målsägande och på det sättet lova att frivilligt ge reparation för den skada som åstadkommits prövas också.¹⁸² I början av 1990-talet skärptes också föräldrarnas civilrättsliga ansvar vid fall av tillsynsförsummelse för barnens handlingar. Fall där detta används är obefintliga eller mycket få.

Tanken att låta en särskild jourdomstol tidigt hantera mindre grova fall av ungdomsbrott väcks från tid till annan, men har hittills avvisats. Skälet har främst varit att en sådan ordning, som likväl skulle tvingas följa rättegångsbalkens regler om förundersökning och väckande av åtal, inte skulle ge effekter som motsvarade kostnaderna. När jourdomstols-tanken har förts fram har den inte varit begränsad till ungdomsbrott utan också avsett vissa brott begångna av vuxna. (Den beredskap som domare har för häktningsärenden kallas ibland något oegentligt för jourdomstol, vilket är den enda reella uttryck termen hittills fått.)

I stället för domstolsförfarande har åklagares prövning, som kan utmyнна i strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse, alltså ansetts vara en bättre väg att gå. För att ge handläggningen en stramare karaktär ålades åklagarna att i vissa fall se till att beslut överlämnades vid ett sammanträffande med den unge.¹⁸³ Härmed har alltså erkänts att förfarandet att som enda reaktion på ett brott sända förövaren ett brunt fönsterkuvert, inte är tillräckligt.

Den borgerliga regeringen 1991–1994 stannade i denna del för mindre justeringar i syfte att skynda på handläggningen av ungdomsmål. Det innebar också en mindre genomtänkt föreskrift, att de domare som med ”avseende på intresse eller

182 Medling ingår i ett pågående BRÅ-projekt.

183 18 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

fallenhet” var särskilt lämpade skulle handlägga målen.

Det behövs en logisk och förutsebar upptrappning i formerna för ingripande mot ungdomsbrottslighet, där också ett domstolsförfarande i särskilda former har sin plats. Om rättsväsendet, via polis, kopplas in i fall där skolan eller socialtjänsten är oförmögen att hantera en fråga, är det inte tillräckligt med att åklagare så småningom, mer eller mindre formlöst, får avgöra saken. Utomlands finns förebilder för särskilda familjedomstolar där också ungdomsbrottmål kan avgöras med en varierad och flexibel påföljdsordning. I dag kan den unge inte åläggas reparation, exempelvis att medverka i återställandet av egendom vid skadegörelse eller att ersätta målsäganden med annat än skadestånd. Samhällstjänst, en påföljd som har funnits i ett tiotal år, är inte tänkt att inriktas på vare sig ungdomar eller tillgodose målsägandens krav på ersättning.

När reformer av skisserat slag förs på tal i Sverige reses alltid invändningar av såväl formell som ekonomisk natur. Till de formella hör att ”straffarbete avskaffades med brottsbalken 1965” och att vi inte kan ålägga någon ”arbetsplikt”, dessutom finns fackliga intressen som motverkar att någon annan ”tar jobben”. De ekonomiska argumenten tar främst sikte på att det inte är försvarbart att bygga upp en särskild ordning inom domstolsväsendets ram när det blir billigare att låta socialförvaltning och åklagarmyndighet syssla med samtal respektive icke kännbara beslut.

Inga av argumenten är hållbara. En klar och tydlig åtgärds-trappa som skola, föräldrar och socialförvaltning kan hänvisa till är ett redskap för dem som faktiskt måste använda hot när lämpor inte räcker. Och det skall innebära ett visst mått av obehag att vandra uppför trappan. Ett domstolsförfarande innebär på ett helt annat sätt att allvaret i en be-gången gärning understryks. Och, vilket är minst lika väsent-

ligt, en ram skapas för att låta också målsägandeintressena, dvs brottsoffren, komma till tals på villkor som varken socialförvaltning eller åklagarmyndighet kan ge. Slutligen innebär domstolsförfarandet, som inte behöver vara överdrivet formellt eller kommunikationsförhindrande, att rättssäkerheten stärks för den enskilde unge.

Med den eftergivna attityd som hittills präglat den officiella synen på ungdomar och ungdomsbrott har andra vägar av mer terapeutiskt slag ansetts överlägsna rättsväsendets mer repressiva framtoning. Det gäller allt från skolans avsaknad av varje formell möjlighet att själv gripa in, till olika, mer eller mindre genomtänkta, kommunala projekt. Västindienseglingar med ”värstingar” har visserligen upphört sedan den folkliga opinionen blev för kraftig, men ansatsen till social fostran i lösa former finns kvar. Widar Andersson med sitt Hasselakollektiv var en välkommen motvikt.¹⁸⁴

3.2.6 Flexiblare påföljder

I Sverige behöver vi inte gå så långt som att införa den typ av ungdomsstraff i form av ”boot camps” som finns i bl a Storbritannien och USA, även om platser för sådana lätt skulle gå att hitta också i vårt land. Däremot behöver de pojkar och unga män – för det är dem det huvudsakligen handlar om – som inte har tagit intryck av tidigare behandling, inordnas i strukturer där goda manliga förebilder finns. I Sverige är räddningstjänsten och polisen illa utnyttjade resurser. Ungdomar som behöver en starkare fostrande hand än socialkontorets tjänstemän och nuvarande behandlingshem kan erbjuda, bör åläggas arbete och träning inom ramen för den kommu-

184 Tillståndet för närvarande illustreras väl av det faktum att varannan av dem som vårdas på ungdomshem och andra sociala tvångsinstitutioner är på rymmen. 1999 noterade Statens Institutionsstyrelse mer än 800 rymningar på ca 1 300 intagna. Se *Svenska Dagbladet* 15/10 2000.

nala räddningstjänsten och polisen. Machofaktorn kan vridas till något positivt.

En sådan modell kräver också att, framför allt, polisen i ökad utsträckning kan anta och utbilda aspiranter som speglar det samhälle de verkar i. En kommunal polis med ytterligare decentraliserad utbildning skulle underlätta detta. För närvarande har bara en försvinnande del av de 16 000 poliserna invandrarbakgrund. Och en stor del av ungdomsbrottsligheten begås just av ungdomar från de invandrartäta områdena. Skall brottsprevention och närpolistanken kunna genomföras måste polisen också spegla strukturen i dessa områden. De undanflykter som den homogena poliskåren nu för fram försvinner automatiskt med en kommunalisering.¹⁸⁵

Idrottsrörelsen, och en vitaliserad scoutmörelse, borde också kunna bidra till att förhindra och beivra ungdomsbrott.

Baden-Powells skapelse, född under Boerkriget för hundra år sedan, var utmärkt då.

Vad vi behöver nu är en scoutmörelse som klarar dagens utmaningar och kan sätta normerna i de vildmarksmiljöer som vissa av våra förorter och storstäder utgör. "Street-smartness" bör premieras högre än knopkunska. Efter amerikansk förebild förekom för ett antal år sedan "Guardian Angels" också i vissa svenska städer. De hade en hög igenkänningsfaktor och med påtaglig kåranda, självkänsla och självdisciplin syftade dessa ungdomar till att med enbart våld i självförsvar hjälpa andra i nattdjungeln. En stor andel hade själva varit "vildar".

185 Det är svårt att frigöra sig från känslan att man inom kåren inte vill bli mer heterogen. Bl a ges kravet på svenskkunskaer en sådan tyngd att det, i dagens bristande skolvärld, blir extra svårt för i övrigt dugande aspiranter att ta sig in. Se ESO rapport om arbetslöshet i *Sydsvenska Dagbladet* 13/9 2000. I samma nummer kunde man läsa att en krympande närpoliskår i Rosengård har övergått till att lära sig arabiska (!). Det förefaller onekligen vara en omväg, när man i stället kan göra redan tvåspråkiga kandidater till poliser.

En bidragande orsak till att de inte fick fäste var att det hela var för osvenskt, men också att svensk polis och socialtjänst kände sig utmanade av en privat uniformerad ungdomsrörelse. Den svenska polisen borde i stället uppmuntra och inlemma en sådan ny scoutrörelse i sin verksamhet. Finns den inte kvar kan man starta den. Bättre med Rosengårds Angels än Hell's Angels. Den svenska polisen måste övervinna sitt motstånd mot det man ser som konkurrens. Det är "monopoltanken" som spökar. Men inte bara polisen, utan framför allt vänstern, har svårt för uniformer och disciplin. Det luktar fascism, tycks vara tanken. Att det som går bra på en fotbollsplan, där uniformitet och ett ordnat uppträdande är hela idén, inte skulle fungera på gatan och utanför planen är dock svårt att förstå. Kirsebergs IF, ett uttryck för fascistiska ideal?

Låt alltså polisen och räddningsväsendet adoptera och sätta upp team som kan bidra till att stärka den sociala kontrollen i samhället. De måste ha ett elitistiskt inslag och hög "häftighetsfaktor", annars får de töntstämpel och blir kontraproduktiva. Var gränsen går vet ungdomarna själva. Låt dem bestämma form och uppslag.

Utomlands tas också vuxna medborgare som vill ingå i "Auxiliary Corps" för att förstärka den polisiära närvaron, hjärtligt emot. I Sverige kan vi inte ens använda de beredskapspoliser som finns utan att krigstillstånd i det närmaste föreligger.¹⁸⁶

Vänsterns uniformsnoja samverkar här med polisens svart-

186 Tanken har varit uppe att använda dessa poliser för att lösa de resurskrävande insatserna vid stora idrotts- eller nöjesevenemang, men aldrig gått att lösa. Deras formella militära anknytning har varit ett särskilt hinder. Inte heller har den mångåriga frågan om att låta olika arrangörer av idrottsevenemang med flera bära hela, eller delar av, kostnaderna för ordningshållningen, fått en bra lösning. Slutligen har, alltsedan Ådalen 1931, militär inblandning i svensk ordningshållning haft en särskilt ångestladdad politisk dimension.

sjuka bevakning av att inga andra får likna ”riktiga” poliser. Det är dags att ändra på båda dessa attityder.¹⁸⁷

3.2.7 Nolltolerans

Sedan mitten av 1990-talet har nolltolerans blivit ett begrepp. Det förknippas med New York och dess förre polischef Bradley, men myntades först i London av Metropolitan Police och kriminologer som stod labour nära. Tanken var att ingripa tidigt också mot mindre förseelser, för att hindra att brottsligheten spreds och förvärrades. ”Nip it in the bud” var ett av slagorden. ”The cracked-window syndrome” talade man också om.¹⁸⁸

Det republikanska styret i New York har på ett par år förvandlat porrträsket runt Time Square närmast till en familjeidyll, med tom Disney på plats. Polisen jagar inte bara tiggare, hemlösa och drogmisbrukare, utan också dem som inte följer trafikregler eller som tjuvåker i tunnelbanan. Insatsen följdes dock upp med en ökning av antalet poliser och en intensifiering av arbetsmetoderna. Varje distrikt fick regelbundet rapportera uppåt om sina insatser, vilket gjorde administrativ styrning till ett viktigt element. Civillklädda poliser fick också i ökad utsträckning dra på sig uniform och delta i brottspreventionen genom sin närvaro ute på stan.

Det lyckosamma resultatet i New York har haft efterföljare också i andra städer. Det speglar en allmän nedgång i kriminaliteten i USA, som har sin lägsta brottslighet sedan

187 Frågan om skoluniformer möter samma ideologiskt grundade motstånd. Trots att en sådan ordning ytligt skulle utjämna ekonomiska skillnader och motverka den hets som modekläder skapar, förutom att klargöra att elever har en synlig anknytning till en viss skola och därmed lägga grunden till en positiv identifikation.

188 Om ett område börjar bli nedgånget och inte åtgärdas i tid, är det i sig grund för kriminalitet är tanken.

60-talet.¹⁸⁹ Debatten pågår om huruvida det är nolltoleransen, det ökade antalet poliser och den skärpning av straffen för återfallsförbrytare som Clinton införde på federal nivå ("three strikes and you are out")¹⁹⁰, som ligger bakom framgången, vilket högern hävdar. Eller om det är mindre ungdomskullar och en minskad arbetslöshet i den strålande ekonomin, som vänstern påstår.

Nolltoleransprogrammet har kritiserats för att bara flytta runt ett socialt problem, liksom för att ha rasistiska inslag, eftersom NYPD:s övervägande vita poliskår oftast ställs mot svarta och hispanics i de socialt nedgångna områdena. Väljarna är dock – liksom turisterna – mycket nöjda, även om kriminologer och sociologer inte är det.

I Sverige har "nolltoleransen" inte slagit igenom även om ansatser funnits.¹⁹¹

Med en kommunaliserad närpolisverksamhet skulle förutsättningarna avsevärt förbättras. Medborgarnas beställningar och krav kan mötas mycket tidigare och mer effektivt med en kommunal huvudman. I idén ingår också samverkan med bl a det lokala näringslivet. Vid upprensningen av Time Square i New York var stödet från affärsinnehavarna en viktig förutsättning för framgången. Tanken är naturligtvis rik-

189 Mordnivån låg 1999 på 5,7 per 100 000, den lägsta sedan 1966. Nedgången var störst i mindre städer. Se *International Herald Tribune* 6/10 2000. Angela Davies, den gamla amerikanska militanta vänsterdrottningen, framträdde hösten 2000 vid ett välbesökt möte i Stockholm på temat "avskaffa fängelserna". Hon ansåg bl a att ett av problemen var att fångpopulationen ökade samtidigt som antalet brott gick ner. Tanken att det fanns ett logiskt och önskvärt samband slog henne tydligen inte.

190 Regeln innebär att även en tämligen beskedlig återfallsbrottslighet kan leda till mycket långt fängelsestraff. Kritikerna pekar också på att den svarta delen av befolkningen är klart överrepresenterad i fångpopulationen, vilket skulle förklaras med social diskriminering.

191 I Eskilstuna har polisen prövat ett arbetssätt som har varit klart inspirerat av "nolltolerans". Och redan i en serie "manifest" från RPS i början av 90-talet fanns liknande tongångar med bl a "punktmarkering" av kända återfallsbrottslingar på programmet. Men någon konsekvent uppföljning var det inte fråga om.

tig: varför skall skötsamma medborgare och affärsidkare behöva tolerera att tiggare, berusade eller drogade personer skrämmer bort dem eller kunderna från delar av staden eller kommunen, eller gör resandet med tunnelbanan till ett obehag? Eller att ungdomsgäng ockuperar gator och stadsdelar?¹⁹² Att hålla ordning på allmän plats är en polisiär uppgift, som måste vara prioriterad.

Också här är polisens sammansättning av betydelse. En präktig helsvensk poliskår som tillrättaför invandrarungdomar riskerar att dra på sig samma kritik, men med något andra förtecken, som i USA, d v s en påstådd diskriminering på etnisk eller social grund.

Vänstern har på det hela taget en schizofren inställning till nolltolerans. Mot sexualbrottslingar eller rasister skall det inte visas någon misskund, men mot vissa andra brottslingar, som bara är vilseförda socialfall eller ungdomar som det är synd om, tycks det inte finnas någon gräns för toleransen.¹⁹³ Den som anser att all brottslighet skall bemötas med så liten grad av tolerans som möjligt har det onekligen mycket lättare.

3.2.8 Invandrarbrottslighet

Frågan om brott som begås i Sverige av icke svenska medborgare eller av medborgare som har utländsk bakgrund är känslig. Av rädsla för att inte uppmuntra till invandrarfientliga stämningar var den officiella hållningen länge att tiga. Redan 1996 visade dock BRÅ det många redan misstänkte,

192 Den ibland av vänstern romantiserade rörelsen Reclaim the city, som styrs av en kärna målmedvetna anarkister, har ställt Stockholms- och Malmöpolisens på prov. Hur den än gör blir det fel, tycks det. Passivitet leder till kritik, liksom ingripanden. "Synd på oss ungdomar som bara ville festa och vara glada", heter det då.

193 Toleransen torde dock gå ned avsevärt, också hos den snällaste av "snällismens" företrädare, om det är den egna sfären som kränkts. Det är inte kul att bli bestulen eller att sitta i en tunnelbanevagn som trakasseras av fyllon eller påtända och aggressiva ungdomar.

nämligen att icke nordiska personer var överrepresenterade i fråga om vissa brottstyper.¹⁹⁴

Med en invandrarpolitik som genom höga fackliga trösklar förhindrar dem som är här att få fotfäste på arbetsmarknaden och dömer dem till en bidragstillvaro, är det konstigt att brottsligheten i denna grupp inte är högre. Ekonomiska och sociala faktorer är inte utan betydelse för brottsbenägenheten, och det kan också finnas andra, t ex kulturella.¹⁹⁵ Landet behöver fler invandrare, inte färre. Men då krävs en strukturförändring i arbetsmarknads- och socialpolitik som tillåter dem som kommer hit att skapa sig en framtid här.¹⁹⁶

Även om orsaksfaktorerna till brottsligheten kan vara anorlunda för vissa grupper med utländsk bakgrund, är det inte skäl till särbehandling, lika lite som kulturella skillnader kan åberopas som ursäkt för vissa brott begångna här.¹⁹⁷

Vår praxis när det gäller utvisning av dem som har dömts för grova brott visar här en alltför överslätande attityd. På denna punkt bör utlänningslagen ändras.

Den stora skötsamma delen av de nya svenskarna drabbas egentligen hårdare av en attityd som inte mer resolut griper sig an brottslighet också bland invandrare, utan försöker de-

194 Ahlberg, BRÅ 1996:2.

195 Det är känt att en stor del av den organiserade brottsligheten på Balkan är i händerna på vissa albanska klaner, för vilka den egna rättsuppfattningen betyder allt. Brott utanför klanen eller stammen är med denna föreställning inte brott, en uppfattning som en del inledningsvis kan bära med sig också sedan de har kommit till Sverige. Jfr Hell's Angels, maffian och andra subgrupper med en egen "rättskultur".

196 Rojas, 1999.

197 Övergrepp inom familjen på grund av brott mot dess heder, som exempelvis drabbar unga invandrarflickor, må gå för sig i hemlandet men inte här. Motsvarande gäller könsstypning etc av religiösa skäl. Religionsfriheten är inte gränslös och måste ställas mot andra mänskliga rättigheter, som skydd för kroppslig integritet. Att tillåta kosher- eller annan religiös slakt, som strider mot djurskyddsbestämmelserna, erbjuder inte samma problem. Djur har lägre skyddsvärde än människor.

finiera bort problemet. Likheter inför lagen är en grundprincip, och med en proaktiv lokal brottsbekämpning kan också denna brottslighet, som inte egentligen skall ges några särskilda epitet, bekämpas mer effektivt. Men det förtjänar att upprepas att polisen måste ha en etnisk sammansättning som svarar mot behoven. Det är inte ”kvotpoliser” i största allmänhet som behövs, utan kommunala poliser som uppfyller vissa krav på språk och förmåga till kulturell kommunikation för att göra dem till värdefulla delar i närpolisarbetet. Assisterande kommunala närpoliser¹⁹⁸ med rätt profil måste kunna rekryteras och utbildas på sex månader för insatser i Rinkeby, Bergsjön och Rosengård. Det behöver inte vara reglerad befordringsgång från den lokala avdelningen av ”Guardian Angels” eller någon annan stadsscoutförening till assisterande närpolis, men det skall gå att komma den vägen också.

3.2.9 Grov organiserad brottslighet

De laglösa mc-klubbarnas uppträdande på den svenska scenen uppmärksammades i mitten på 1990-talet. Liksom socialismen var det fråga om en import söderifrån. Efter Hell’s Angels etablering i Danmark spred rörelsen sig i första hand till Skåne. Kännetecknande för dessa de hjulburna huliganernas egna Rotaryklubbar är den stolthet de fäster vid sin laglösa status. Liksom Cosa Nostra och andra maffiagrupperingar är medlemssolidariteten mycket stark och straffet för den som bryter tystnads- och lojalitetslöften strängt.¹⁹⁹

198 Om viljan finns går det naturligtvis att ge dem en formell behörighet som svarar mot mer begränsade kunskaper. Så sker redan i dag med polisaspiranter under praktiktjänstgöring.

199 Hell’s Angels grundare, numera pensionären Ralph Barger i Arizona, har i sin bok *Hell’s Angels* gett en ingående beskrivning av hur de illegala mc-klubbarna har utvecklats från överaktiva krigsveteraner i Kalifornien till att bli en global företeelse med egen copyright och franchising som affärsidé och kamp mot konkurrerande varumärken (Bandidos m fl). Stadgarna kan göra vilken Rotaryklubb som helst avundsjuk när det gäller krav på närvaro och disciplin.

Polis och åklagare har svårigheter att lagföra en grupp som sätter hot, våld och lögn i system för att freda en brottslighet som i sina enskildheter är tämligen banal, om än allvarlig, narkotika- och våldsbrottslighet. Polisens övertygelse om att brott har begåtts står mot de beviskrav som åklagare måste möta i domstol. Bristande framgång resulterar i rop på förändring av allt från anonyma vittnen till buggning. Även kraven på organisationsförbud har sin udd riktad mot mc-brottsligheten, även om nazistiska organisationer i första hand är målgruppen. Band finns mellan de två.²⁰⁰

Det är förståeligt om en viss typ av brottslighet hos frustrerade poliser och åklagare leder till önskemål om skraddarsydd och bättre rättsliga vapen, en frustration som fångas upp av politiker och allmänhet. Att göra ingrepp i grundläggande fri- och rättigheter, vilket anonyma vittnen, buggning och organisationsförbud innebär, kan dock bara försvaras om nettoresultatet kan förväntas bli positivt. Rätten till en opartisk rättegång, en fredad privat sfär och föreningsfrihet är omistliga inslag i en rättsstat. Demokratins dilemma, att skydda sig mot den som med olika grader av våld vill underminera den, kan inte lösas genom att man sätter diktaturreddskap i händerna på polis och åklagare.

Lösningen måste ligga i att förfina metoderna inom den ram som gäller. Det berör allt från mer effektiv underrättelseinhämtning och analys till bättre samordning under en starkare åklagarledning, mellan statliga såväl som kommunala myndigheter. För närvarande tillåts mc-klubbar och nynazister leva ett alltför skyddat liv enbart på grund av att de regler som gäller för envar inte tillämpas bättre. Det gäller allt från kommunal ordnings- och tillståndslagstiftning till brottsbalken. Al Capone fälldes inte för organiserad brotts-

200 SOU 2000:88.

lighet utan för skattebrott. Men inlåst blev han. En ”caponisering” av polis- och åklagarattityder skulle förmodligen räcka långt mot den, trots allt beskedliga, svenska organiserade brottsligheten. Vi har dessbättre ingen maffia och ingen ”racketeering” i första divisionen, även om våra spelare i gärdsgårdsserien kan vara nog så obehagliga.²⁰¹

Först om en mer koncentrerad och robust attityd har prövats och inte gett resultat bör ändringar övervägas. Dessa bör dock inte ta sikte på ingrepp i grundläggande- fri och rättigheter, utan mer på brottsrekvisit och beviskrav.²⁰² Vår rättsordning känner bevispresumtioner som inte får motbevisas utan att detta rubbar det grundläggande kravet på att åklagaren skall ha bevisbördan. Rattfylleri är ett sådant exempel. Som bekant kan den presumtion om olämplighet som förare inte motbevisas, vilken avspeglas i en viss promille alkohol i blodet. För den gravt alkoholiserade person som faktiskt är bättre bilförare med en viss promille än utan, är detta naturligtvis en nackdel. Men staten nöjer sig med att åklagaren påvisar promillen. Sambandet mellan promillen och olämpligheten är löst genom en absolut presumtion, som inte kan prövas eller genombrytas i rättegången.

Att förbjuda vissa sammanslutningar är ingen framkomlig väg, men att låta en enskild medlem i en organisation som öppet propagerar brottslighet och våld, hamna i ett sämre bevisläge än en Rotarymedlem i ett givet fall är inte förenat med

201 Det är givet att den internationella narkotikabrottsligheten och annan organiserad brottslighet i stor utsträckning finns i vår del av Europa, och att den efter kommunismens fall och med de nya övergångsekonomierna i Öst- och Centraleuropa också har fått nya inslag. Men vårt okorrumpade rättsväsende, brottsbefriade fackföreningsrörelse och allmänt höga grad av hederlighet gör att problemen trots allt är mindre kännbara och lättare att beivra än i många andra länder.

202 Olovlig kårverksamhet i 18 kap 4 BrB är en naturlig utgångspunkt för beväpnade och uniformerade sammanslutningar, som är stolta över att leva utanför lagen, vilket både ”out-law”-klubbar och nynazister säger sig vara.

samma nackdelar. Varje fall, och varje åtalad individ, skall bedömas på sina meriter. Rättssäkerheten kräver inte att vi bedömer återfallsförbrytarens trovärdighet lika – när han för tjuv-gonde gången under ivrigt förnekande anträffas med ett parti narkotika – med ärkebiskopen KG Hammars vittnesbörd, om han mot förmodan skulle vara i samma predikament.

Konsekvensen av att någon öppet och medvetet bekänner sig till medlemskap i Hell's Angels bör alltså bli att kravet på bevisning för påstådd brottslighet i ett givet fall faktiskt sätts lägre. En sådan utveckling skulle inte ens kräva lagändring, enbart ny argumentation från åklagarna och att praxis övertygas om den. Bevisprövningen skulle alltså bygga på den presumtion som sammanslutningen själv har gjort till affärsidé, nämligen brottslighet och laglöshet. Låt alltså medlemmarna betala för varumärket. Det stärker trovärdigheten också för rättsstaten.

Fler fällande domar och frihetsberövande måste också mötas av bättre beredskap på anstalterna. Möjligheterna till föreningsverksamhet och brottslighet på våra fängelser måste radikalt minska. Den överdrivna integritetshänsyn mot fångarna som nu präglar verksamheten måste ändras med insikten att det allmännas skyddsintresse måste få ta över. En sådan enkel åtgärd som fysiska hinder och besöksförbud för att minska narkotikainflödet på anstalterna, har dock hittills mötts med denna missriktade omsorg om de intagnas integritet. Den dömdes integritet är inskränkt redan genom domen, och effektiviteten i fängelseverkställigheten motiverar att den förblir inskränkt i skilda hänseenden.

3. 3 KONKLUSION

Den skillnad som i dag finns mellan den rättsliga och den civila sfären bör överbryggas genom att de grundläggande

principer som bär upp vår straffprocess, och den rollfördelning som finns inom rättsväsendet, görs tydligare för politiker och allmänhet.

En kriminalpolitik som i högre grad sätter brottsoffren och medborgarnas trygghet i fokus får dock inte finnas genom att gärningsmännens rättssäkerhet eftersätts. ”Hårda tag” får aldrig vara en ursäkt för sämre rättssäkerhet.

Viktiga strukturförändringar krävs på polis- och åklagar- sidan:

- Närpolisen kommunaliseras.
- Strejkrätten för poliser tas bort.
- Polischefskarriären görs gemensam för alla kategorier inom kåren.
- Fler invandrare rekryteras som poliser.
- Polisutbildningen förkortas och kommunanpassas.
- Organiserat samarbete mellan polis och medborgare.
- Åklagarkontroll över polisens utredningsresurser.

En kommunalisering innebär mer effektiv lokal anpassning och prioritering för bekämpning av såväl ”vardagsbrottslighet” som ungdomsbrottslighet.

Påföljdssystemet för ungdomsbrottslingar måste differentieras och lagföringen stramas upp. Men en ändring kräver också att normefterlevnaden i skolan upprätthålls av lärare och skollledning.

Den svenska organiserade brottsligheten skall inte mötas med anonyma vittnen, buggning eller organisationsförbud, utan av en bättre utvecklad metod hos polis och åklagare, inklusive argumentation för bevispresumtioner mot dem som öppet bekänner sitt medlemskap i exempelvis Hell’s Angels.²⁰³

203 Diskussioner och olika modeller för att öka den straffrättsliga effektiviteten mot organiserad brottslighet redovisas i SOU 2000:88.

Verkställigheten i fängelse skall i högre utsträckning tillgodose allmänhetens skyddsbehov än fångarnas välfärd.

Fjärde statsmakten och rättsstaten

4.1 MEDIERNAS ROLL

OPINIONSBILDNING ÄR EN nödvändig del av den politiska processen. Utan debatt och belysning kan inte några kloka beslut fattas. Yttrandefrihet är en omistlig del av demokratin. Utan mediernas förvaltande av sin roll som granskare, förklarare och opinionsbildare kan den representativa demokratin inte fungera. Medierna är de drivbälten som får hjulen att fungera i det politiska maskineriet. Mediernas roll är att jämställa med dem som de högsta politiska instanserna spelar, d v s riksdag och regering.

Så ungefär – och med fler schabloner därtill – kan den officiella synen på medier och demokrati beskrivas i vårt land.²⁰⁴

Medierna och journalisterna beskrivs i allmänhet i högtidliga termer. De har ett kall, ett uppdrag som är ädelt och inte får ifrågasättas. Rätten att granska, ifrågasätta, genomlysa och avslöja makten och att ta den svages parti är kvintessensen i det uppdrag som kårens representanter vårdar i självbespeglning på journalisthögskolor och i yrkeslivet.

Verkligheten är inte lika ädel. Diskussionen om medierna förs numera ofta mer i termer av koncentration och teknisk påverkan än hur det sk publicistiska uppdraget förvaltas.

204 Se avsnittet "Medialiseringen" i Demokratiutredningens slutbetänkande, SOU 2000:1.

Medierna är en del av makten, men vem kontrollerar dess makt? Makten över redaktionerna, gränsen mellan "news" och "views" och de etablerade mediernas konkurrensutsättning i en av elektronik och Internet präglad tillvaro dominerar dagordningen. Ett ökat inslag av ekonomisk nyhetsbevakning och rapportering, liksom gränsgångare från medier till lobby- och konsultvärlden, kritiserar av dem i branschen som understryker behovet av maktmotstånd. För vissa är "kapitalet" alltjämt huvudfienden, och folket vars tjänare man anser sig vara, så grundlurad att t o m premiepensionsvalet framställs som ett dolskt kapitalistiskt anslag.

I det följande skall de svenska mediernas betydelse för den konstitutionella och kriminalpolitiska utvecklingen diskuteras.

4.2 MEDIERNA OCH DEN KONSTITUTIONELLA DIMENSIONEN

Det är ingen överdrift att påstå att medierna som bevakare av samhällsutvecklingen i allmänhet inte är medvetna om den konstitutionella underström som för närvarande finns. Parlamentarismens majoritetsprimat sitter nog särskilt djupt hos journalister. Medierna betecknas i Sverige genomgående som "tredje statsmakten". Insikten om att man däri är ensam i ett internationellt perspektiv är nog inte så utbredd, inte ens på journalisthögskolorna. Riksdag och regering – samt medierna som tredje makt – är i det närmaste en axiomatisk indelning.

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagarna är man inom professionen väl förtrogen med, men knappast med andra bärande principer inom rättsväsendet.

Den debatt som förs är hänvisad till statsvetenskaplig eller juridisk diskurs, och endast undantagsvis med mediernas företrädare som deltagare. I etermedierna lyser den så gott som helt med sin frånvaro.

Den numera detroniserade serbiske ledarens Milosevic

konstaterande, att ”den som kontrollerar halv-åtta-nyheterna kontrollerar folket”, har i decennier haft en svensk motsvarighet.

Det seglivade svenska etermediemonopolet bröts upp först med Stenbecks satellitsändningar från slutet av 1980-talet. Marksända TV4 och kommersiell radio är i Sverige bara ett decennium gammalt.

Yttrandefriheten är fastlagd och erkänd sedan upplysningstiden, och sedermera rätten för statsmakterna att begränsa den genom licensgivning i dess moderna eterformer. Censur är inte tillåtet, men väl efterkontroll vilket radionämndens granskning vittnar om. För pressen, d v s det tryckta ordet, är såväl licens som efterkontroll av något statligt organ otänkbara. I Sverige är vi med rätta stolta över en ordning där enbart självreglering och kontroll av branschorgan som Pressombudmannen (PO) och Pressens Opinionsnämnd är huvudregel. Den enskildes – eller statens möjlighet – att domstolsvägen ingripa i efterhand är begränsad, och tillämpningen njugg.

Inom det statliga etermonopolet knäslattes tidigt principen om radio och TV i allmänhetens tjänst, med BBC, all public services moder, som förebild. Pseudokonkurrens följde inom SVT med introduktionen av TV2. Uppslutningen bakom denna modell var bedövande stor, med det korporativa Sverige väl samlat. Hade inte den oberäknelige Stenbeck utmanat med satellitsänd TV är det tveksamt om ens den borgerliga regeringen hade förmått göra inbrytningar i monoopolet efter 1991. Den bisarra konstruktionen med ett avtal mellan staten och det statliga företaget SVT kvarstår, och allmännyttans framtid har nyligen utretts av en centerpartist med regeringens förtroende.²⁰⁵

205 Anders Ljunggren och SOU 2000:55.

Liksom i övriga Europa försöker allmänhetens medieserviceföretag finna sin roll. (USA saknar public service av europeisk modell, dvs en ytterst statligt styrd verksamhet). Skall man konkurrera om tittare och lyssnare på de kommersiella medieföretagens villkor, för att lura på licensbetalarna smala program mellan underhållningen och därmed bidra till fortbildningen, eller skall man enbart satsa på fostrande och upplyftande program? Det förra synsättet har för närvarande övertaget, vilket innebär att det medieföretag som lever enbart på skattemedel använder anslagen till att tävla om tittarsiffror, som ju enbart har betydelse för dem som lever av annonsmarknaden.

Men den vägledande och opinionsbildande kraft som monopolet gav sitter djupt. Nyhets- och kommentatorflödet är i Sverige ovanligt likformigt. Ekot, Rapport och Aktuellt sätter den norm som andra nyhetsförmedlare följer. Och DN:s debattsida är viktigare för regeringens företrädare än debatten i riksdagen. För professionella politiker och lobbyister är kontrollen över dagordningen allt. Information, i en del fall desinformation, från "spin doctors" har blivit ett stående inslag också i Sverige. De svenska partiernas informationsansvariga lyssnar och lär av främst USA, där medier och politik ständigt ger uppslag till en ny produktutveckling för dem som vill få kontroll över mediebild. Möjligen går det lättare för mediemanipulatorer i ett litet land som vårt, där det oftast förekommer bara en viktig fråga i taget i den verklighet som medierna skapar.

Pålästa, kunniga och seriösa journalister finns och påläggskalvarna som, på oftast borgerliga ledarsidorna, får veckla ut sig om dagens frågor kan uppvisa både djup och bredd. Men nyhetsbevakning och opinionsbildning styrs ofta av ett ytligt Följa-John-mönster. Och på kultursidorna vårdas kodspråket och odlas föreställningen om en utdöende publicis-

tisk elit som står marknadskrafterna emot.²⁰⁶

I medierna förs ytterst sällan en diskussion om Sveriges konstitutionella framtid. Insikten om det rättsliga kulturgenombrott som EU-medlemskapet har medfört glimmar till på en och annan debattsida eller i ledarstick, men i etermedierna är det så gott som tyst. Den konstitutionella dimensionen är reducerad till schabloner om EU som ”elitprojekt” och bristen på ”demokrati”. Folket är fåkunnigt och de riksdagsledamöter som har trängt in i frågorna är försumbara till antalet. Så, i så måtto fungerar representativiteten.

Kårens värderingar

Kan journalisternas värderingar spela någon roll för valet av frågor eller bristen på vilja till djupare analys? Eller är förflackningen enbart en spegling av såväl mediemarknadens villkor som politikernas anpassning till en public choice-modell, där det politiska budskapet är en vara som enbart söker köpare, och där produkten inte får vara för hårdsmält?

Enligt återkommande undersökningar skiljer sig journalisternas grundläggande värderingar markant från väljarkåren i gemen.²⁰⁷ En tredjedel av journalistkåren sympatiserar med vänsterpartiet. Andelen är alltså mer än dubbelt så stor inom skrået som bland dem man tjänar, medan de moderata sympatisörerna är kraftigt underrepresenterade. Miljöpartiet har också en kraftig överrepresentation, liksom folkpartiet. Sammantaget svarar vänsterpartister, socialdemokrater och miljöpartister för mer än två tredjedelar av journalistkåren. Detta gäller också för företaget i allmänhetens tjänst, d v s SVT. Röd-grön är alltså den dominerande färgen, och det vore

206 Se bl a intervjun ”Motstånd är att vara medskapande” med DN:s före detta kulturchef Arne Ruth i *Tidskriften 00tal*, 2/3 2000.

207 Asp i *Medierna i sambället* och i *Dagens Nyheter* 31/10 2000.

naivt att tro att dessa värderingar inte får något genomslag i det professionella arbetet. Inte så att journalister går i något slags partipolitiskt ledband. Tvärtom ser de sig nog som fria agenter i förhållande till de partier de sympatiserar med. Men i urval och nyanser slår säkert föreställningarna om ”kapitalets fördärvlighet” och ”marknadens” och ”kommersialismens” nedbrytande krafter igenom. Värderingarna måste ju stå för något. ”Det är rätt att göra uppror” löd 68-generationens stridsrop, en generation som nu, dessbättre, har förlorat en stor del av sitt inflytande. ”Det är vår plikt att kritiskt granska” lyder dock fortfarande den röd-gröna mediekårens ”call signal”. Politiker och domstolar representerar den makt som skall ifrågasättas och granskas. Den lille medborgarens kamp är mediernas. Och i det röd-gröna perspektivet finns knappast insikten att den lille medborgaren skulle vinna mer på det skydd som en framgångsrik process kan ge. Eller att ett minoritetsskydd också i Sverige kan skapas genom att fri- och rättigheter respekteras domstolsvägen. Föreställningar om den betydelse som domstolar har i USA vägs säkert också in som en negativ faktor. Från den ”kapitalistiska och imperialistiska superstaten” kan ju inget gott komma. Ett återsken från Vietnamkriget och studentvänsterns 1960-tal kan skönjas i det moderna och medianpassade motståndet mot frihandel och globalisering, där de gamla 68-kämparna kanske kan inspirera en och annan från dagens unga och rebelliska generation, och som i tex Attacrörelsen har funnit en ideologisk värmestuga. De många gånger platta och fördomsfulla svenska mediekommentarerna med anledning av det senaste presidentvalet i USA, med den roll som domstolarna kom att spela däri, bekräftar bilden.

Mot denna bakgrund är det inte förvånande att den judikalisering som nu vunnit större insteg i Sverige inte har fått något allmänt mediegenomslag. Den passar helt enkelt inte in

i den konstitutionella mallen, där domstolarna inte är en statsmakt och politikens primat helt dominerar bilden.

På yttrandefrihetens, naturvårdens och upphovsrättens områden kan en domstolsprövning dock tänkas få konstitutionell betydelse i det röd-gröna perspektivet. Så helt hoppöst är det inte. Man får ta det onda med det goda.

Men det är dags att mediekåren funderar på om inte en anpassning till omvärlden är på sin plats.

Uttrycket "fjärde statsmakten" myntades visserligen av den konservative Edmund Burke sedan han med misstro följde den franska revolutionen, men har numera burskap i alla de västliga demokratierna.²⁰⁸ Beteckningen "tredje statsmakten" borde vara lika passé som det före detta jugoslaviska "sjunde statsmakten".²⁰⁹ Mediernas fasthållande vid den gamla beteckningen förstärker bara intrycket av ett Sverige som på detta område inte helt har skakat av sig föreställningen av vara ett slags folkhemsk lättvariant av folkdemokratin Östtyskland: "Die Partei hat immer recht." Men medierna har det alltså inte alltid.

4.3 MEDIERNA OCH KRIMINALPOLITIKEN

När journalister och jurister möts för att diskutera medierna och kriminalpolitiken präglas uppfattningarna många gånger av sårat missförstånd.

208 I maj 1789 kallade Ludvig XVI till ett möte av "Estates general", d v s de allmänna stånden eller parlamentet som slumrat i många år. Första ståndet (First estate) bestod av adeln, det andra (Second estate) av kyrkan och det tredje (Third estate) av de ofrälse. Några år därefter påstås Edmund Burke i det engelska underhuset, med hänvisning till pressläktaren, ha sagt: "Yonder sits the Fourth estate, and they are more important than them all." Betydelsen kom senare att ses i ljuset av Montesquieus indelning i första (lagstiftande), andra (verkställande) och tredje (dömande) statsmakten.

209 Proveniensen är något osäker, eftersom i det gamla Jugoslavien uttrycket presen som den trettonde (!) statsmakten också förekommer. Media som sjunde makten syftar dock oftast på relationen till de sex stater som utgjorde federationen.

Juristerna, särskilt domstolsjurister, kräver förståelse för straff- och processrätt och blir irriterade över sakfel, slarv och ignorans. Exempel ges på felaktiga rubriker²¹⁰, medvetna eller av misshugg, eller andra uttryck för bristande insikt och kunskap om kriminalpolitikens formella uttryck.

Försvarsadvokater irriteras av de beskrivningar som medierna ger under pågående förundersökning, utifrån den information som polis och åklagare lämnar bl a i hägnet av meddelarskyddet.²¹¹ Den omständigheten att förundersökningen är sekretessbelagd, så länge åtal inte väckts vid domstol, hindrar inte att polis och åklagare, annat än i undantagsfall, lagligt och anonymt kan lämna information till journalister.

Å andra sidan kan försvarsadvokater genom att vara aktiva via medierna före en förhandling skapa en motbild som ger en mer sympatisk syn på den misstänkte eller tilltalade.

Såväl försvarare som åklagare kan, om de förlorar ett uppmärksammat brottmål, skylla på medierna och ett opinionsläge som otillbörligt har påverkat domstolen.²¹²

210 En klassiker är rubriken: "Mördaren frikänd." Det finns de som inte ser någon motsättning i rubriken. För dem är hoppet ute. Andra exempel ges i Axberger, 1994, och i Gadd (red) 1994.

211 1 kap 1 § tredje stycket och 7 kap 3 § TF. Jfr Maciej Zaremba i *Dagens Nyheter* 19/10 2000, och Axberger 1987.

212 Vid inledningen av huvudförhandlingen i det sk Trustormålet i början av 2001 prövade försvararna en invändning som är vanlig bl a i USA, nämligen att göra gällande att mediebilderna skapat ett underläge för de tilltalade som borde vara hinder för huvudförhandling. I USA kan forumbyte ske av dessa skäl, och i Storbritannien kan domstolen förbjuda viss medierapportering för att inte skapa förutfattade meningar. I båda fallen är det närvaron av juryn som motiverar dessa processuella möjligheter. Försvararna i Trustorrättegången överraskade dock den svenska domstolen i en sådan grad att ledamöterna snällt svarade på frågor som aldrig borde ha ställts, än mindre besvarats. De svenska reglerna om jäv innehåller inte, och bör inte innehålla, bestämmelser som innebär att en ledamot är jävig om denne tagit del av visst massmedieutbud. Till skillnad från en jury med lekmän förutsätts professionella domare kunna bibehålla tillräcklig grad av objektivitet, oavsett vad de kan ha läst eller sett före rättegången. De svenska nämndemännen, som till skillnad från jurymän är ledamöter av rätten, omfattas här av samma domareetik.

Mediebevakningen av misstankarna, åtalet och domarna mot Christer Pettersson för mordet på Olof Palme uppvisar en hel provkarta på de problem som uppstår i umgänget mellan medier och jurister. Det ännu inte avslutade brottmålet mot författaren och kulturskribenten Jesús Alcalá är ett annat exempel. Till skillnad från Christer Pettersson har Alcalá kunnat påräkna ett kraftfullt stöd från mediernas tongivande företrädare. Medan Christer Pettersson var dömd flera gånger om av medierna, är Alcalá på sina håll snarast frikänd innan rättegången ens har börjat i första instans.

När jurister kritiserar medierna för att antingen göra sig skyldiga till stora eller små sakfel eller föregripa utgången i en pågående brottmålsprocess, brukar journalisterna i allmänhet beskriva den tidspress under vilken de arbetar, hänvisa till de journalistiska uppdraget att förenkla och förklara utan formalism och fackspråk eller vädja till förståelsen att produkten måste säljas på marknaden och därför livas upp.

Eftersom oskuldspresumtionen är uttryckligen nedlagd i de pressetiska reglerna, kan journalister och jurister oftast mötas i förståelse för att den efterlevs.

Tolkningsprivilegiet av det allmänintresse som kan försvara publicering ligger dock hos medierna eller hos pressens egna organ som Pressombudsmannen och Pressens Opinionsnämnd. Granskningsnämnden för radio och TV svarar för en skuggverksamhet för etermediernas del.

Offentlighetsprincip och integritetsskydd

Skulle övergrepp och intrång i den enskildes integritet ske, har den enskilde inte mycket att hämta. Offentlighetsprincipen gör bildpublicering enkel genom mediernas tillgång till passbilder som envar kan få ut hos polisen. En ordning där alla personuppgifter i princip tillhör den enskilde, även om de förvaras hos en myndighet, och skulle förutsätta samtycke

innan de lämnas ut till någon, skulle ge en bättre balans till förmån för integritetsskyddet.²¹³

Är en verksamhet tillräckligt motbjudande kan medierna till och med i kartell (SvD, DN, Sydsvenskan, Aftonbladet och Expressen, d v s de två ägarna Bonnier och Schibstedt) publicera namn och foton på dem som inte anses skyddsvärda, vilket skedde när de stora tidningarna i november 1999 gav publicitet åt dem som man menade tillhörde nynazistiska eller rasistiska sammanslutningar. Det var oundvikligt att misstag begicks och källkontrollen brast, liksom fallet var när engelska medier något senare publicerade namn och bild på dömda pedofiler. Skillnaden är att i Storbritannien är möjligheterna till skadestånd för integritetsstrång av detta slag mycket större. I Sverige är de i praktiken mycket små, eftersom Tryckfrihetsförordningens förtalsbestämmelser endast ger ett svagt skydd.²¹⁴

Frågan om att göra en inskränkning i rätten att få del av passfoton som allmän handling har dock väckts. Men inte som ett resultat av mediernas publicering utan för att rätten har "missbrukats" av – nynazister. De som ägnat sig åt att hota eller våldföra sig på dem som bekämpat rasism har kunnat kartlägga sina offer med hjälp av offentlighetsprincipen. Den enskilde skall nu i större utsträckning kunna begära att passbild inte lämnas ut (något som bl a Tidningsutgivareföreningen har protesterat emot). Det är ett steg i rätt riktning, men skälet borde vara risk för integritetsintrång och inte föreställningen om "missbruk" av offentlighetsprincipen.

213 Thelin, *Klarar den svenska offentlighetsprincipen mötet med cyberrymden?*

214 Systemet, inklusive jurymedverkan, är avsiktligt viktat till förmån för medierna, och den har små utsikter till framgång som känner sig förtalad eller kränkt av en publicering, även med beaktande att offentliga personer får tåla mer än mindre kända personer. Om någon fällt, är skadeståndsbeloppen genomgående låga.

Denna senare utgångspunkt är lätt att försvara om det är rassistisk som "missbrukar" rätten att få ut allmänna handlingar, men hur dra gränsen? Integritetsskyddets avgränsning är lättare att utforma. Icke dömda bör ha samma skyddsvärde, oavsett graden av brottsmisstanke eller brottets art. I ett litet land som vårt, med svag maktindelning och dåligt integritetsskydd för den enskilde, kan en samlad opinionsaktion genom medierna åstadkomma irreparabel skada.

En dömd har däremot förlorat en del av sitt integritetsskydd. Inte bara så att oskuldspresumtionen har prövats och visat sig inte hålla, utan också i ytterligare varierande grad beroende på straff. Fångar får finna sig i integritetskränkningar som andra slipper.

I Sverige är man mycket återhållsam med bildpublicering även när det gäller dömda. Denna mediernas restriktiva hållning har också i vårt land fått en sådan överströmning att en butiksägare som i sin butik, exempelvis genom att anslå laga-kraftvunna domar, namnger dem som dömts för snatteri eller stöld i samma affär, anses bryta mot en vedertagen princip om icke-publicering. Butiksägaren gör dock inget fel. Tvärtom. Kan det bidra till att öka brottspreventionen finns bara plusvärden.²¹⁵

Elektroniska skampålar

Utomlands förekommer det att mer eller mindre organiserad informationsspridning sker när det gäller dömda personer, t ex för att "varna" om att lokalsamhället har fått tillökning av en straffad. Medborgarnas skyddsintresse står här mot den dömdes intresse att få lämna ett sonat brott bakom sig. Avvägningen är inte självklar. För vissa brott har den dömdes

215 Den dömd snattare som får sitt brott uppmärksammat på det sättet kan alltid pröva lyckan med ett förtalsåtal. Sanningen och den sk försvarlighetsprövningen får dock anses göra ett sådant åtal i det närmaste utsiktslöst. Se 5 kap Brb.

intresse fått vika också i vårt brottslingsvänliga land, nämligen när det gäller dem som dömts för sexual- och våldsbrott mot barn. Kommunerna har numera rätt att få del av kriminalregisterutdrag vid anställning av personer som skall verka inom barnomsorgen. Också detta är ett steg i rätt riktning. Men återigen är skälen inte principiellt genomtänkta utan präglade av den kasuistiska hållning som en uppblående opinion har förestavat inom kriminalpolitiken.

I dag kan den enskilde inte få del av uppgifter om sig själv i kriminalregistret, vilket gör att inte ens med den enskildes medgivande kan en presumtiv arbetsgivare regelmässigt få en begärd bakgrundsuppgift. Den enskilde bör ges ovillkorlig rätt till sina personuppgifter också i detta hänseende. Till dem som hävdar att information som en blivande arbetstagar lämnar en tilltänkt arbetsgivare aldrig kan vara frivillig finns bara ett svar: Marx och utsugningsteorin är död! Eller skall vi också förbjuda den enskilde att lämna medgivande till kreditkontroll, något som inte sätts i fråga trots att det sker rutinmässigt i våra affärer och banker? Frivilligheten att lämna uppgifter om sig och sin person torde inte vara större eller mindre hos den som behöver låna pengar eller skaffa sig kredit, än hos den som söker en anställning.

Tron på skam som avskräckande metod ledde förr till kyrkstockar och skampålar. Vi har lämnat detta bakom oss (se avsnitt 3.1.2). Men vad var syftet med de stora tidningarnas publicering av nazistsympatisörerna 1999, om inte att avskräcka andra och få de uthängda att skämmas? (Aktionen var, oavsett ett eventuellt marknadsvärde i publiceringen, en ofarlig uppvisning i politisk korrekthet.) Skall denna metod kanske sättas mer i system, bara vi kan enas om vilka brott som skall anses avskyvärda nog? Publiceringar i television och på Internet skulle kunna bli de moderna elektroniska skampålarna. Sverige är nog inte moget för det. Och när det

gäller dömda ungdomar skulle inte bara det ytterligare skyddsvärde som ligger i just ungdomen, utan också risken beaktas att publicering ger en positiv "spin" och uppfattas som ett hedersbevis för den dömda och hans krets. Men vi kan ju börja med att ge BRÅ och våra vanliga kriminologer i uppgift att undersöka om någon nämnvärd preventiv effekt blir följden av varnande publicering. Nazipubliceringen ger ju en del empiriskt underlag, liksom uppföljningen i november 2000 på årsdagen av aktionen.

Öppnare domstolar

Mediernas rapportering kring brottmål ock kriminalpolitik i gemen är mycket viktig. De flesta får sina föreställningar om brott och straff just genom denna bevakning. Tidigare skötes verksamheten av kriminalreportrar och notisjägare som inte stod särskilt högt i kurs i branschhierarkin, men nu har statusen höjts. Till detta hör nog genrens allmänna högre kommersiella värde, men också den triumf för granskande journalistik som Jan Guillou med sitt TV-program *Rekordmagazinet* åstadkom för snart 20 år sedan. I en serie program analyserade han på ett pedagogiskt sätt ett uppmärksammat brottmål och föranledde härigenom en resning i saken, vilket också ledde till frikännande dom. Program som *Svart eller Vitt*, *Reportrarna*, *Striptease* och andra samhällsmagasin i TV försöker ibland upprepa Guillous viktoria, men med skiftande framgång.

Ett stort ansvar för bristande saklighet i rapporteringen vilar på domstolsjuristerna. Såväl försvarare som åklagare har egna intressen att bevaka i en rättegång. En handfull kända försvarsadvokater genererar återkommande material. Och ett symbiotiskt förhållande existerar mellan dem och bevakarna, liksom mellan medierna och vissa poliser och åklagare i uppmärksammade mål.

Kraven på noggrannhet och bättre respekt för oskuldspresumtionen hos medierna kan sättas mycket högre. Möjligheten till reparation, d v s skadestånd, för integritetsintrången måste också öka, även om det innebär en minskning av det invanda övertag som medierna nu har. Redan ett annorlunda sätt att utse jury skulle ge förtalsbestämmelserna bättre bett. Nu utses jurymedlemmarna indirekt av de politiska partierna genom landstingen, och mediernas företrädare är överrepresenterade. En frikoppling från den politiska sfären skulle inte bara ge en högre grad av representativitet, utan också bättre balans till förmån för enskilda käranden.

Men domstolarna måste också öppna sig mer.

Av hävd har domarna varit tveksamma till medierna. En gammal barlast ligger nog i förmenta klasskillnader, en domare talade inte med murvlar. Men också omsorgen om processen och domen dikterade tystnadsstrategin. Före processen hade domaren inget att säga, och efter processen talade domen. Före 1948 fanns också straffbestämmelser om ”kväljande av dom”, vilket innebar att kritik mot domen faktiskt var straffbar, oavsett om det var medierna eller en enskild som kvalde.²¹⁶

Att inte domaren kan lägga till domskäl har den viktiga funktionen att understryka domens karaktär av ett omsorgsfullt utarbetat dokument med de rättsverkningar som följer på dess meddelande. Och vid en kollegial sammansättning finns ju flera domare som författare, och resultatet kan dölja mödosamt hopsnickrade kompromisser där ord har vägts på guldvåg.

Domstolarna har dock under de senaste decennierna blivit allt mer tillgängliga, och pressmeddelanden och presskonfe-

216 Bestämmelsen har gett upphov till följande eleganta utväg ur dilemmat för den som inte gillar utgången i ett visst mål: ”Det är inte jag som kväljer domen, utan domen som kväljer mig.”

renser förekommer regelmässigt också i Högsta domstolen.²¹⁷ Och medierna anlitar i allt högre grad utomstående jurister experter som vägleder dem. En journalist behöver inte vara juris kandidat för att förstå en dom. Men det hjälper. Även om tidningarna kan skaffa sig läshjälp bör det krävas att domstolen själv är öppen för frågor och kan förklara de grundläggande principerna för exempelvis brottmålsprocessen på ett lättbegripligt sätt.

När det gäller tillgång på egna rättsliga experter är såväl pressen som etermedierna i Sverige utomordentligt torftigt utrustade. Skillnaden mellan New York Times, Washington Post, Frankfurter Allgemeine, The Times eller Financial Times, å ena sidan, och våra egna två ”broad sheets”, d v s Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet, å den andra, är milsvid. Såväl bevakning som kommentarer lider av ett rättsligt underskott. Tidningar, radio och TV använder Rolodexmetoden, d v s enskilda journalisters eller redaktörers listor på experter tillgrips för att få bakgrund eller kommentarer. Urvalet är slumpmässigt och kvaliteten skiftande.

Men så länge de som anser sig veta bättre inte ger sig till känna sker ingen förändring. Och domstolsjurister är inte bara ovanligt gnälliga, utan överlag också skygga. Det lämnar utrymme för dem av rättsväsendets aktörer som antecknats i registren och visat massmedial talang. Men används de flitigt riskerar de att drabbas av den kollegiala avund som vi i Sverige odlar när det gäller dem som på ett eller annat sätt sticker ut.

Det är givet att en förbättrad dialog mellan rättsväsendets alla företrädare och mediernas aktörer skulle skapa större

217 Domstolarnas frustration är dock ibland påtaglig över journalisternas oförmåga att läsa rätt innantill också i den lättversion som bjuds i pressmeddelandet. Domstolarna har inte alltid förstått att journalistiskt är ett pressmeddelande ibland till för att ignoreras när den riktiga produkten finns. Det är emellertid inte alltid lätt för ens den bästa reporter att på kort tid sätta sig in i en 80-sidig hovrättsdom, som bygger på resonemang förda på tingsrättsdomens 100 sidor.

förståelse och på sikt också ge högre kvalitet på bevakningen av den rättsliga sfären och en bättre kriminaljournalistik. De fingerade rättegångar som av och till sänds som svenska TV-serier kan också bidra till att ge en realistisk bild av svensk process. Som det är nu kan den genomsnittlige svenske tittaren mer om vissa särdrag i den amerikanska (eller engelska) straffprocessen än om den svenska.

Underskottet i fråga om grundläggande rättskunskap är inte bara ett kännetecken för journalistkåren, utan speglar förstås den underordnade roll som ämnet har i skolans samhällskunskapsundervisning.

Offentlighet är ett av rättsstatens grunddrag. En rättvis rättegång, "due process", förutsätter offentlighet. Därigenom kan den demokratiska medborgarkontrollen bäst utövas. Offentlighet vid rättegång är huvudregel och undantagen skall vara få, i princip för att skydda barn och ungdom, vissa brottsoffer och statshemligheter.²¹⁸

I Sverige, till skillnad från bl a Skottland och USA, råder fotograferingsförbud i rättssalen. Förbudet tillkom före televisionen och var närmast betingat av ordningsskäl: magnesiumblixterna vid fotografering inomhus var störande. Där emot har radioåtergivning kunnat ske. Bortsett från enstaka citatinslag är inte radiobevakningen av brottmålsrättegångar särskilt ofta förekommande. Rättegången mot Christer Pettersson var ett undantag.

Offentligheten bör också i svenska domstolarna vidgas genom att den elektroniska tekniken används fullt ut. Ljud- och bildåtergivning kan nu göras på ett sätt som inte stör vare sig ordningen i rättssalen eller processen i övrigt. Var och en skall i framtiden själv kunna svara för den demokratiska medborgarkontrollen utan att lita enbart till mediernas refe-

218 5 kap rättegångsbalken och art 6 i Europakonventionen.

rat. Med ökad direktinsyn blir mediernas roll inte överflödigt, men kan inriktas mer på förklaring än referat.

Förslaget att tillåta TV-sändningar (eller Internettillgänglighet) också i vårt land är inte nytt. När det väcktes på allvar för 7–8 år sedan följde en kortlivad debatt inom juristkretsar, där motståndet överlag var påtagligt. Intresset från mediernas och politikernas sida var svalt.

Invändningarna stödde sig i första hand genomgående på integritetsskäl. Skyddet för den tilltalade, vittnen och andra i rättssalen mot den exponering som en televisionsåtergivning ger var huvudargument. En annan linje som motståndet tog var att rättsprocessen skulle riskera att kommersialiseras. Med hänvisning till främst USA, där "Court Room TV" är en populär kabel-TV-produkt, framhöll kritikerna att processen skulle kunna urarta till ett spektakulärt folknöje.

Inget av argumenten mot vidgad transparens genom ökad elektronisk insyn i rättssalen är särskilt övertygande.

Integritetsaspekten är principiellt inte annorlunda om en enda eller en miljon människor följer rättegången. De regler som finns till skydd för barn, ungdomar och målsäganden skall naturligtvis vara oförändrade, och domstolen ges möjlighet att i samma omfattning som nu förordna om stängda dörrar. Den som hävdar att ökad insyn i kvantitativt hänseende påverkar principen om offentlighet har också skyldighet att ange vid vilket antal insynen skall upphöra. Offentlighet kan vara besvärande för såväl parter som rättens ledamöter, men offentlighetens demokratiska syfte är ju att en medborgargranskning skall kunna ske. "Ju fler, desto bättre" bör vara utgångspunkten. Domstolarna handlar redan efter denna princip genom att vid uppmärksammade rättegångar välja större sessionssalar eller intern-TV-arrangemang för att bereda fler åhörare möjlighet att följa rättegången.²¹⁹

219 Målet mot Christer Petterson i Stockholms tingsrätt och mordbrandsrättegången i Göteborg 1999 är två exempel.

Inte heller invändningen med den påstådda risken för kommersialisering håller. Ingen kan eller bör kontrollera varför medborgare utnyttjar sin rätt att ta del av det offentlighetsprincipen kan bjuda. Om en del ser rättegång som skådespel, minskar det inte öppenhetens demokratiska legitimitet. I vårt land är inte ens den kommersialisering ifrågasatt som statliga myndigheter ägnar sig åt genom att slå mynt av medborgarnas personuppgifter. Myndigheter utnyttjar tvärtom offentlighetsprincipen när den förädlar och avyttrar persondata. Kommersialiseringen är alltså redan nedlagd i vår öppenhetstradition. (Att denna kommers av integritetsskäl bör upphöra är en annan sak.)

Risken att vi får en svensk motsvarighet till det amerikanska Court Room TV är för övrigt mycket liten. Den angloamerikanska straffprocessen erbjuder en dramaturgi, framför allt genom juryns roll, som svensk process inte kan erbjuda. Men oavsett detta bör inte mediernas bevekelsegrunder för återutsändning, inklusive ett vinstintresse, vara ett principiellt hinder. Medan Europakonventionens art 10 om yttrandefrihet och art 6 om "due process" i vissa sammanhang kan stå i motsatsställning till varandra, bör de snarast ses som samverkande när det gäller att vidga möjligheterna till insyn genom ny teknik i brottmålsprocessen.²²⁰

Till de nu redovisade argumenten finns skäl för såväl mediernas som juristernas konservatism som inte är lika uttalade, men säkert har ett betydande inflytande på den nuvarande opinionen i Sverige. Domare ogillar för egen del säkert den ökade uppmärksamhet som en TV-kamera i rättsalen skulle utgöra. Scenfrossa och rampfeber skulle kunna följa för en del. Detta skäl kan dock inte uttryckas direkt, utan omsor-

220 Art 10 skyddar rätten till också elektronisk åsiktsspridning, medan art 6 värnar om den tilltalades eller brottmålsmisstänktes rätt och integritet. Båda kan dock sägas understryka intresset av öppen rättskipning.

gerna om parterna sätts i förgrunden. För pressens del riskerar ett monopol att gå förlorat. Kontrollen över referaten lämnas direkt till medborgarna. Och då kan man behöva gripa till argument som att ökad öppenhet leder till den förflackning som en kommersialisering implicerar.

När rättssalarna öppnas för medborgarnas elektroniska insyn kan det förvisso finnas skäl att stärka såväl domstolens möjlighet att av ordningsskäl bestämma formerna för återut-sändningen, som att se över de etiska regler som nu styr publicering i allmänhet. Den nuvarande långtgående omsorgen om ännu inte dömda, kan inte vara ett skäl mot en praktisk vidgning av offentlighetsprincipen när skuldfrågan skall avgöras.²²¹

Men att i längden hålla medborgarna borta från den maktutövning som utövas i rättssalen är ingen demokratiskt lyckad idé.

Konklusion

- Tredje statsmakten i svensk tappning bör inse att den är den fjärde, och handla därefter.
- Offentlighetsprincipen bör få fullt genomslag i våra domstolar genom att nya elektroniska medier får tillträde för direkt återgivning av de öppna förhandlingar som nu begränsas av rättssalens storlek.

221 Det skydd för vissa grupper åtalade, exempelvis ungdomar och sexualbrottsoffer, som nu finns bör som nämnts vara kvar. Trustorrtättegången har återaktualiserat massmediernas bevakning av rättsaffärer och betydelsen av oskuldspresumtion.

Sammanfattning

Den konstitutionella demokratin – bygge pågår

RÄTTSTATEN ÄR ÄLDRE än demokratin, men precis som demokratin måste den vårdas och aktas för att inte förlora i värde. Sverige kan med stolthet peka på en lång demokratisk tradition, med politisk stabilitet, och en förvaltning som kan stå som internationellt föredöme när det gäller avsaknad av korruption och en hög grad av offentlig insyn i maktutövningen. Självgodhet är nog också en del av bilden.

Men fläckar finns. Vi har hamnat på efterkälken när det gäller att finna en konstitutionell balanspunkt. 1974 års regeringsform speglar mer av den nu döda folkdemokratiska ordning som gick i graven med de forna staterna i Öst- och Centraleuropa. EU-medlemskapet har i vårt land tvingat fram en debatt om en konstitutionell demokrati där majoritetsbeslut inte är demokratins enda uttrycksform.

Också den högsta politiska makten kan och bör i praktisk handling bindas genom rättslig prövning till de gränser som grundlagen anger. De grundläggande fri- och rättigheterna, som kommit till uttryck i olika internationella instrument och som blivit mer levande i vårt land genom EU-medlemskapet, har gett enskilda medborgare ett alternativ till att på valdagen rösta bort den politiska makten. Politikens ”judikalisering”, d v s att domstolsbeslut kan användas för att sätta gränser också för politisk makt, har vunnit insteg också hos oss. Det är ett framsteg.

En process har startat som kan leda till att vi i Sverige kommer närmare en västerländsk maktindelningstradition, något som skaparna av den nuvarande regeringsformen från 1974 stod främmande inför; den var till dels ett barn av 1968. Samspelet mellan den politiska och rättsliga sfären kommer att ange hur fort denna utveckling skall gå. Domstolarnas traditionella ovilja att ge sig in på det man uppfattar som "politiska" områden är en återhållande faktor. Men frimodigheten ökar också hos domarna i takt med att enskilda, företrädna av mer internationellt skolade jurister, upptäcker vilken potential som rätten utgör i skilda hänseenden. Bland politiker, också riksdagsmän, har nog insikten om vad som förestår så sakta börjat sprida sig. Regeringsrättens prövning av Barsebäcksmålet var nog en väckarklocka för många. Även om det går att se tydliga partipolitiska skillnader i synen på rättsstaten, kan motståndet många gånger spåras i rollen som opposition eller regering. Det som för den som är i opposition, och här har borgerligheten god övning, kan te sig lockande som medel i en politisk kamp blir snarast ett hinder om man själv har den politiska makten. Judikaliseringen är partipolitiskt neutral, vilket är en insikt som gör domstolarna bättre beredda att fullgöra sin funktion på alla områden.

Mediernas bidrag till den konstitutionella utvecklingen är ett sorgligt kapitel. En endimensionell demokratisyn, med majoritetsprimat, präglar den fjärde statsmakt som felaktigt kallar sig för tredje. Men insikten kommer att slå igenom också i vår röd-gröna mediekår. Härigenom kommer "judikaliseringen" att få ytterligare draghjälp.

Och så småningom måste vi ta besväret att göra en formell författningsrevision. Men tills vidare får den konstitutionella rättsstatsutvecklingen fortgå i praktiken. Bygget är påbörjat.

Kriminalpolitiken – kommuner och myter

Den del av rättsstaten som gäller den enskildes rätt att slippa bli utsatt för brott har inget dygdemönster i Sverige. Här finns flera glapprum: mellan juristernas och medborgarnas värld, mellan politiker och medier och mellan dem som glömmet att rättsstaten skyddar såväl brottsoffret som en misstänkt brottsling, och därför ensidigt fokuserar på en av dem.

Det svenska polisväsendet, som upprätthåller myten om statens våldsmonopol och inte vill ha konkurrens från privata intressenter men gärna fler fackliga förmåner, uppvisar en strukturell skleros som måste brytas upp.

Det är inte de enskilda polisernas fel att allt färre brott klaras upp och att uppgivenheten har blivit ett varumärke. De är fångade i ett system som söker sin rötter inte bara i en lång tradition av gärningsmannaorienterad straffrättsfilosofi som har satt brottsoffren på undantag, utan också i en organisationskultur som är mer inriktad på att binda polismakten än att begränsa brottsligheten. En relativt svag åklagarkår får dessutom för närvarande underordnas den stora statliga polisapparaten med begränsningar i kvalificerad utredningsverksamhet som följd.

Tafatta försök att komma tillrätta med ungdomsbrottslighet stupar på att skolan har abdikerat på ordningsområdet och att den socialistiska synen på den ädle vilden fortfarande förväxlas med humanitet och ansvarstagande. Behov av handfast tillrättaförande tillgodoses huvudsakligen med socialförvaltningens professionella kund- och klientorienterade ”snällism”.

Och allt mer frustrerade medborgare börjar organisera sig, medan ropen på hårdare tag mot brottslingarna höjs från dem som menar att endast ”sunt förnuft” bör styra rättstillämpningen i våra domstolar. Medierna eldar under med missvisande rapportering.

På det kriminalpolitiska området är rättsstaten Sverige i riktigt dåligt skick. Listan på reformåtgärder kan göras lång.

Följande strukturförändringar krävs på polis- och åklagar-sidan.

- Närpolisen kommunaliseras.
- Strejkrätten för poliser tas bort.
- Polischefskarriären görs gemensam för alla kategorier inom poliskåren.
- Fler invandrare rekryteras som poliser.
- Polisutbildningen förkortas och kommunanpassas.
- Organiserat samarbete mellan polis och medborgare utvecklas.
- Åklagarkontroll införs över polisens utredningsresurser.

En kommunalisering innebär effektivare lokal anpassning och prioritering för bekämpning av såväl ”vardagsbrottslighet” som ungdomsbrottslighet.

Påföljdssystemet för ungdomsbrottslingar måste differentieras och lagföringen stramas upp. Men en ändring kräver också att normefterlevnaden i skolan upprätthålls av lärare och skolläring.

Verkställigheten i fängelse skall i högre utsträckning tillgodose allmänhetens skyddsbehov och inte fångarnas välfärd.

Slutligen bör rättsstaten och rättssäkerheten stärkas på det kriminalpolitiska området genom att medierna får ökad insyn i den maktutövning som sker i våra domstolar. Fotografiförbudet bör avskaffas och TV-kamerorna släppas in i rättssalen. Missuppfattningar och missförstånd om grundläggande viktiga rättssäkerhetsprinciper på processrättens och straffrättens område kan undanröjas om medborgarna själva får följa de offentliga rättegångarna i våra domstolar. Så

spännande som i angloamerikansk straffprocess kan det aldrig bli. Men det folkliga "sunda förnuftet" blir mer upplyst. Ökad upplysning, och inte bara fler poliser, hårdare batonger och effektivare fängelser, är vad svensk kriminalpolitik behöver.

Referenser

- Abrahamsson, Olle, "EU-medlemskapets influenser på dömandet", i *Svensk Juristtidning* 1999.
- Ahlberg, Jan, *Inkapacitering : [effekter vid förändrade straff-tider]*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet (BRÅ)/Allmänna förlaget, 1990 (BRÅ-rapport 1990:7).
- , *Invandrades och invandrades barns brottslighet : en statistisk analys*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet (BRÅ)/Fritzes, 1996 (BRÅ-rapport 1996:2).
- Alexandersson, Lars, *Elevinflytande och ansvar motverkar skadegörelse och skolk*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, 1979 (BRÅ rapport 1979:3).
- Algotsson, Karl-Göran, *Sveriges författning efter EU-anslutningen*. Stockholm: SNS Förlag, 2000.
- Andersson, Per, *Stenbeck : ett reportage om det virtuella bruket*. Stockholm, PAN, 2000.
- Andersson, Staffan, *Hederlighetens pris : en ESO-rapport om korruption : rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi*. Stockholm: Fakta Infodirekt, 1999 (Ds 1999:62).
- Asp, Kent, "Röd-gröna journalister : politiska åsikter och yrkesideologi i samverkan", se Carlsson, Ulla (red), *Medierna i samhället*.
- Aspelin, Erland (red), *Rättspolitiska studier : en vänbok till Björn Kjellin*. Malmö: Departementens utredningsavdelning, 1977.

- , ”Straffets grunder : historisk bakgrund”, i *Svensk Juristtidning* 1999.
- Axberger, Hans-Gunnar, ”Meddelarfrihet – till statens tjänst?”, i *Om våra rättigheter : antologi*. Stockholm: Rättsfonden/Allmänna förlaget, 1987 (Rättsfondens skriftserie 18).
- , *Eko-brott, eko-lagar och eko-domstolar : en rättspolitisk utvärdering av lagstiftning mot ekonomisk brottslighet*. Stockholm: Allmänna förlaget, 1988 (BRÅ-forskning 1988:3).
- , *Brottsprovokation*. Stockholm: Juristförlaget, 1989.
- , *Pressetik : en översikt över pressetiska konflikter, regler och synsätt*. Stockholm: Juristförlaget, 1994.
- , *Det allmänna rättsmedvetandet*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet (BRÅ)/ Fritzes, 1996 (BRÅ-rapport 1996:1), sid 128.
- Barger, Ralph ”Sonny”, *Hell’s Angel : the life and times of Sonny Barger and the Hell’s Angels Motorcycle Club*. London: Fourth Estate, 2000.
- Bengtsson, Bertil, ”Egendomsskyddet : den senaste utvecklingen”, i *Festskrift till Gunnar Karnell*. Stockholm: Carlsson Law Network: Jure, 1999.
- Berggren, Niclas, Karlson, Nils & Nergelius, Joakim (red), *Makt utan motvikt : om demokrati och konstitutionalism*. Stockholm: City University Press, 1999.
- , *Why constitutions matter*. Stockholm: City University Press, 2000.
- Bernitz, Ulf, ”Europakonventionens införlivande med svensk rätt : en halvmesyr”, i *Juridisk Tidskrift vid Stockholms Universitet* 1994/95.
- Borgeke, Martin & Reimer, Staffan, ”Påföljdsbestämning i ett differentierat påföljdssystem – en replik”. *Svensk Juristtidning* 1999.

- Brottmålskedjan – i Sverige och andra länder : kartläggning och analys.* Stockholm: Riksrevisionsverket, 1999 (RRV-rapport 1999:30).
- Bull, Thomas, ”Om domstolens roll i demokratin : fågel, fisk eller mittemellan?” (del II), i *Juridisk Tidskrift vid Stockholms Universitet* 2000/2001.
- Carlsson, Ulla (red), *Medierna i samhället : igår, idag, imorgon.* Göteborg: NORDICOM-Sverige, 1996.
- Demokratiutredningen, *En uthållig demokrati! : politik för folkstyrelse på 2000-talet.* Stockholm: Fritzes offentliga publikationer, 2000 (SOU 2000:1).
- Devlin, Bernie (red), *Intelligence, genes, and success : scientists respond to The Bell Curve.* New York: Springer, 1997.
- Dickens, Charles, *Oliver Twist.* Höganäs: Bra Böcker, 1998.
- Efter Lindome.* Stockholm: Allmänna förlaget, 1993 (Ds Ju 1993:15).
- Ekonomikommisionen, *Nya villkor för ekonomi och politik : betänkande av Ekonomikommisionen* (under ordförandeskap av Assar Lindbeck). Stockholm: Allmänna förlaget, 1993 (SOU 1993:16; Lindbeckkommisionen).
- Ekstedt, Olle, Zaremba, Maciej & Peczenik, Aleksander, *Juridisk Tidskrift* 1998/1999.
- , *Juridisk Tidskrift* 1999/2000.
- Engström, Ulrika, ”Journalister tycker inte som andra” : intervju med Kent Asp”, i *Dagens Nyheter* 31 oktober 2000.
- Espmark, Kjell, *Voltaires resa.* Stockholm: Norstedts, 2000.
- Feldt, Kjell-Olof, *Alla dessa dagar.* Stockholm: Norstedts, 1991.
- Fogelklou, Anders & Frändberg, Åke, ”Rättsstaten : idéhistorisk exposé”, i Fredrik Sterzel (red), *Rättsstaten : rätt, politik och moral.* Stockholm: Rättsfonden, 1996. (Rättsfondens skriftserie nr 31.)
- Fri- och rättighetskommittén, *Domstolsprövning av förvalt-*

- ningsärenden : slutbetänkande*. Stockholm: Fritzes, 1994 (SOU 1994:117).
- Fukuyama, Francis, *The end of history and the last man*. New York: Free Press, 1992.
- Fälldin, Torbjörn & Lagercrantz, Arvid, *En bonde blir statsminister*. Stockholm: Bonniers, 1998.
- Försvarspolitiska kommissionen, *När makten gör fel : den offentliga tjänstemannens ställning och ansvar*. Stockholm: Fritzes, 1996 (SOU 1996:173) sid 141.
- Gadd, Pia (red), *Mord, blod och moral : om kriminaljournalistik*. Stockholm: Carlsson, 1994.
- Granskningskommissionen i anledning av utredningen av mordet på statsminister Olof Palme, *Brottsutredningen efter mordet på statsminister Olof Palme*. Stockholm: Fakta info direkt, 1999 (SOU 1999:88).
- Gregow, Torkel, ”Domstolsverket lägger sig i vårt arbete”, i *Svenska Dagbladet* 4 september 2000.
- Herrnstein, Richard J & Murray, Charles, *Bell curve : intelligence and class structure in American life*. London: Free Press, 1996.
- Hugo, Victor, *Samhällets olycksbarn (Les misérables)*. Uddevalla: Niloe, 1981.
- Hydén, Håkan & Thoor, Alf (red), *Rätt i förändring : om kristendenser i svensk rätt*. Lund: Sociologiska inst, Univ, 1997 (Lund studies in sociology of law, 2).
- International Herald Tribune* (2000), Artikel om att USA 1999 hade det lägsta antalet mord sedan 1966 (5,7 per 100 000), 6 oktober 2000.
- Kommittédirektiv, *Översyn av lagstiftningen om sexualbrott : 1998 års sexualbrottskommitté* (direktiv 1988:48).
- Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare, *Domarutnämningar och domstolsledning : frågor om utnämning av högre domare och domstols-*

- chefens roll*. Stockholm: Fritzes, 2000 (SOU 2000:99).
- Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m m, *Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m m : straffansvarets räckvidd*. Stockholm: Fritzes, 2000 (SOU 2000:88).
- Kommunala kompetensfrågor*. Utlåtande från Konstitutionsutskottet. Stockholm: Regeringen, 2001 (KU 2000/01:06).
- Lindbeckkommissionen, se Ekonomikommissionen.
- Lindquist, Ulf, *Kommunala befogenheter : en redogörelse för kommuners och landstings allmänna befogenheter enligt lag och rättspraxis*. 5 uppl. Stockholm: Norstedts, 2000.
- Ljunggren, Anders, *Radio och TV i allmänhetens tjänst : ett beredningsunderlag*. Stockholm: Fritzes, 2000 (SOU 2000:55).
- Magnusson, Dan, *Företagskonkurser och ekonomisk brottslighet*. Stockholm: Liber/Allmänna förlaget, 1985 (BRÅ forskning; 1985:1).
- , *Marknadens sabotörer*. Stockholm: UC AB, 1995.
- Malcolm, Noel, *Kosovo : a short history*. New York: New York University Press, 1998.
- Modéer, Kjell Åke, ”Lekmän som domare : en rättshistorisk översikt”, i *Rättvisa och trevnad : om rättskultur i förändring*. Lund: Corpus iuris, 1993.
- ”Motstånd är att vara medskapande”, intervju med Arne Ruth, i *Tidskriften 00tal*, 2 mars 2000.
- Munck, Johan, ”Skattetilläggen och Europakonventionen”, i *Domareförbundets Tidskrift* 1/2000.
- Nergelius, Joakim, *Konstitutionellt rättighetsskydd : svensk rätt i komparativt perspektiv*. Stockholm: Norstedts, 1996.
- , ”Domstolarna, grundlagen och rättighetsskyddet”, i *Svensk Juristtidning* 1997.
- (1999), ”Maktindelning och politikens judikalisering”, i *Löser juridiken demokratins problem?*
- , ”Domstolar och demokrati : är det dags för maktindel-

- ning?”, i *Svensk Juristtidning*, 2000.
- , *Förvaltningsprocess, normprövning och Europarätt*. Stockholm: Norstedts Juridik, 2000.
- , Peczenik, Aleksander & Wiklund, Ola, *Löser juridiken demokratins problem?* Stockholm: Fakta info direkt, 1999 (Demokratiutredningen, skrift 23; SOU 1999:58).
- Norberg, Johan, *Den svenska liberalismens historia*. Stockholm: Timbro 1998.
- Nordin, Svante, *Den Boströmska skolan och den svenska idealismens fall*. Lund: Doxa, 1981.
- Nordiska juristmötet (29 : Stockholm : 1981), *Förhandlingarna vid det tjugonionde nordiska juristmötet i Stockholm 19–21 augusti 1981, del 1*. Stockholm, 1982.
- Nordiska juristmötet (31 : Stockholm : 1987), *Förhandlingarna vid det trettioförsta nordiska juristmötet i Helsingfors den 19–21 augusti 1987, del 1*. Helsingfors, 1987.
- Närpolisreformen och polisens arbetstider : en granskning av resursutnyttjandet inom polisen*. Stockholm: Riksrevisionsverket, 1999 (RRV 1999:42).
- Offentlighets- och sekretesskommittén, *Offentlighetsprincipen och den nya tekniken*. Stockholm: Fritzes, 2001 (SOU 2001:3).
- Oredsson, Sverker, *Lunds Universitet under andra världskriget*. Lund: Lunds universitetshistoriska sällskap, 1996.
- Peczenik, Aleksander, *Vad är rätt?* Stockholm: Fritzes, 1995.
- Persson, Carl, *Utan omsvep*. Stockholm: Norstedts, 1990.
- Petersson, Olof, *Demokrati och ledarskap*. Stockholm: SNS 1996 (Demokratirådets rapport 1996).
- Petrén, Gustaf, ”Lagrådsintryck”, i *Svensk Juristtidning* 1980.
- Proudhon, Pierre Joseph, *Qu'est-ce que la propriété?* Paris, 1840 (på eng, *What is property?* Cambridge University Press, 1994).
- Radio- och TV-kommittén, se Ljunggren, Anders.

- Regeringens proposition, *Vissa reformer av påföljdssystemet*. Stockholm: Regeringen, 1998 (Proposition 1997/98:96).
- Regeringens proposition, *Effektivare handläggning av straffförelägganden m m*. Stockholm: Regeringen, 2000 (Prop 1999/2000:67).
- Regeringens proposition, *Från patient till medborgare : en nationell handlingsplan för handikappolitiken*. Stockholm: Regeringen, 2000 (Prop 1999/2000:079).
- Regeringens proposition, *Budgetpropositionen för 2001, bilaga 1 Effektivare handläggning av straffförelägganden m m*. Stockholm: Regeringen, 2001 (Prop 2000/01:1).
- Regeringens proposition, *Budgetpropositionen för 2001, bilaga 26, Allmän miljö- och naturvård*. Stockholm: Regeringen, 2001 (Prop 2000/01:1 Bilaga 26).
- Riksdagens revisorer, *Den svenska kriminalvården*. Stockholm: Riksdagens revisorer, 1994. (Riksdagens revisorers rapport 1994/95:3).
- Rojas, Mauricio, *Välfärd efter välfärdsstaten*. Stockholm: Timbro, 1999.
- Rothstein, Bo & Esaiasson, Peter, red, *Demokrati som dialog*. Stockholm: SNS, 1995 (Demokratirådets rapport 1995).
- Rune, Christer, "Justitia integra – en dyster betraktelse", i *Svensk Juristtidning* 1981.
- Rättskedjan*. Stockholm: Riksrevisionsverket, 1996 (RRV-rapport 1996:63).
- Stridbeck, Ulf "Rättssäkerhet i praxis", i *Juridisk Tidskrift vid Stockholms universitet* 1999/2000.
- Strömberg, Håkan. "En aktivare domarroll?", i *Svensk Juristtidning* nr 5/6 1997, sid 464–472.
- Tegnér, Esaias, "Den vaknande örnen", 1815.
- Tegnér, Esaias, "Det eviga", 1810.
- Thelin, Krister (red), *Klarar den svenska offentlighetsprincipen mötet med cyberrymden?* Stockholm: Kommunika-

- tionsforskningsberedningen (KFB)/Teldok/Fritztes, 1998; KFB-rapport 1998:3; Teldok-rapport 118).
- Trygghetsutredningen. Stockholm: Fritztes, 1995 (SOU 1995:146).
- Uddhammar, Emil, *Partierna och den stora staten*. Stockholm: City University Press, 1993.
- ”Unga rymmer från tvångsvård”, i *Svenska Dagbladet* 15 oktober 2000.
- Utredningen om radio och TV i allmänhetens tjänst, *Radio och TV i allmänhetens tjänst : ett beredningsunderlag*. Stockholm: Fritztes offentliga publikationer, 2000 (SOU 2000:55).
- Valtekniska utredningen, *Teknik och administration i valförfarandet*. Stockholm: Fritztes, 2000 (SOU 2000:125).
- Warnling-Nerep, Wiweka, *Kommuners lag- och domstols-trots*. Stockholm: Juristförlaget, 1995.
- , *En introduktion till förvaltningsrätten*, 4 uppl. Stockholm: Norstedts juridik, 2000.
- Zaremba, Maciej, ”När staten går armkrok med medierna”, i *Dagens Nyheter* 19 oktober 2000.
- Verksledningspropositionen, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*. Stockholm: Finansdepartementet, 1998 (Regeringens proposition 1997/98:136).
- 1993 års domarutredning, *Domaren i Sverige inför framtiden: utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete*. Stockholm: Fritztes, 1994 (SOU 1994:99).