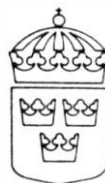


# Motion till riksdagen

## 1988/89:K222

av Carl Bildt m.fl. (m)

Fördjupad demokrati och ökad rättssäkerhet



Mot.  
1988/89  
K222

### Sammanfattning

Rättssamhället kan värnas endast i en livskraftig, frihetlig demokrati. Demokratin kan fungera endast i ett marknadsekonomiskt system.

Det demokratiska systemet måste vara uppbyggt så att medborgarna får goda möjligheter att påverka de beslut som fattas. Känner sig medborgarna utestängda från maktutövningen förlorar demokratin sin livskraft.

Varje människa är unik och har rätt att i största möjliga utsträckning forma sin tillvaro utan inskränkningar från det allmänna. Den enskildes frihet förenas med krav på ansvar för egna handlingar och respekt för andra människor.

En stor offentlig sektor förutsätter omfattande reglering av människors villkor. Begränsas den sektor det allmänna beslutar över ökar de enskildas frihet.

Lagar som stiftas måste stå i överensstämmelse med grundlagar och Europakonventionens stadgar. Utgångspunkten vid lagstiftning skall vara att lagar behövs för att öka medborgarnas säkerhet och välbefinnande i samhället, inte för att stärka det allmännas makt över de enskilda. Den enskildes krav på rättssäkerhet får inte åsidosättas i lagstiftningsarbetet.

All utövning av offentlig makt skall ske under ansvar. Den enskilde skall stå stark gentemot myndigheter.

I denna motion redovisar moderata samlingspartiet förändringar som är nödvändiga för att öka medborgarnas inflytande och rättssäkerhet. Några av de viktigaste kraven är:

- Öka möjligheterna till personval. Då ökar kontakten mellan väljare och politiker.
- Fler folkomröstningar kan stärka demokratin. En minoritet i riksdagen bör kunna kräva folkomröstning. Även ett antal väljare skall kunna göra detta.
- Minska antalet riksdagsmän. Det motverkar politikernas anonymitet.
- Förläng mandatperioderna och skilj kommun- och riksdagsval. En sådan förändring kommer att stärka väljarnas inflytande i de lokala valen.
- Med färre lagar och regler ökar de enskildas frihet. Låt människor bestämma mer över sina angelägenheter.
- Hänsynen till medborgarnas rättssäkerhet och integritet måste sättas i första rummet vid lagstiftning. Det allmänna får inte ensidigt gynnas på de enskildas bekostnad.

- Ge den enskilde tolkningsföretråde vid tvist med det allmänna, då ramlag tillämpas. Ramlagar är ofta oklara och därför måste den enskildes ställning stärkas i sådana tvister.
- Grundlagsskydda äganderätten, avtalsfriheten samt närings- och yrkesfriheten.
- Utvidga domstolarnas lagprövningsrätt. Då ökar respekten för våra grundlagar.
- Utred om vi behöver en författningsdomstol i Sverige.
- Ge enskilda ökad rätt till skadestånd från det allmänna vid felaktig myndighetsutövning.
- Återinför straffansvaret för tjänstefel.
- Grundlagsskydda rätten att stå utanför en organisation, d.v.s. den negativa föreningsrätten.
- Se över JK:s uppgifter. De är idag motstridiga.

## Rättssäkerheten och demokratin har brister i dag

- Sfären för enskilt beslutsfattande har krympt. I takt med den offentliga sektorns tillväxt har allt fler regler tillkommit som medborgaren måste rätta sig efter.
- Lagarnas tillämpning kan vara svår att förutse. Det allmänna gynnas, både genom reglernas utformning och genom bättre resurser än vad den enskilde förfogar över, då regler tillämpas.
- En majoritet i riksdagen kan genomdriva en lag trots att den är grundlagsstridig. Kontrollen av lagstiftningen är bristfällig.
- Det allmänna undandrar sig sitt ansvar då regler tillämpas fel mot enskilda. Möjligheterna till skadestånd är otillräckliga.
- Äganderätten är hotad genom såväl högt skatteuttag som missgynnande lagstiftning.
- Närings- och yrkesfriheten är inskränkt, bl.a. genom monopol, särskilda bidragsbestämmelser m.m.
- Förvaltningen är utsatt för en politisering. Partipolitiska förbindelser favoriseras framför kompetens.
- Medborgarnas integritet har bristfälligt skydd mot bl.a. samkörning av dataregister.
- Väljarens möjlighet att påverka valet i sin egen kommun har i praktiken inskränkts genom att val till riksdag och kommun hålls samtidigt.
- Utrymmet för folkomröstningar är begränsat. Därmed kan en riksdagsmajoritet genomdriva beslut trots att en folkomröstning skulle kunna visa att folkets flertal är emot beslutet.
- Personer som väljs till politiska uppdrag är anonyma p.g.a. att väljaren mer röstar på parti än person.

## Socialdemokratisk politik motverkar enskilt inflytande

Socialdemokratisk politik bygger på en misstro mot enskildas rätt – och förmåga – att lösa problem och att samarbeta med andra. Det socialdemokratiska tänkandet är baserat på en socialistisk modell av hur ett samhälle bör

fungera. Denna modell förutsätter att människors villkor skall vara likformigt ordnade i viktiga hänseenden.

Inkomster skall sålunda utjämnas kollektivt, boende i fastigheter ägda av den s.k. allmännyttan skall gynnas, barnen skall vårdas och fostras av det allmänna, undervisning och sjukvård skall vara den offentliga sektorns monopol, pensionssparande skall ske kollektivt, o.s.v.

En sådan politik kräver för det första stora skatteuttag för att den offentliga verksamheten skall kunna finansieras. För det andra kräver verksamheten ett omfattande regelverk, som skall tillämpas av tjänstemän i myndigheter.

Detta leder i sin tur till att enskilda initiativ motverkas inom många områden. Antingen ges inte tillstånd till en verksamhet som konkurrerar med den som det offentliga erbjuder, eller omöjliggörs en alternativ verksamhet genom att enskilda p.g.a. det höga skattetrycket inte har råd att pröva något alternativ. Effekten blir således att närings- och yrkesfriheten inskränks för vissa personer och valfriheten utplånas för det stora flertalet.

Den socialdemokratiska samhällsmodellen får konsekvenser för medborgarnas rättssäkerhet. Då kollektiva lösningar prioriteras blir enskildas intressen satta i andra hand. Detta visar sig på flera sätt.

Om en enskild drabbas av att myndigheter fattar fel beslut är det sålunda mycket svårt för honom eller henne att få upprättelse. Något tjänsteansvar existerar inte i verklig mening. På motsvarande sätt finner den medborgare som har drabbats av förluster i olika avseenden att det offentliga genom lagstiftning i praktiken friskrivit sig från skadeståndsskyldighet. Samma tendens till bristande sinne för den enskildes rättssäkerhet finns exempelvis inom skatteområdet. Myndigheter har med hjälp av den s.k. bevissäkringslagen vittgående befogenheter att genomföra husrannsakan och beslagta egendom utan att misstanke om brott föreligger. Socialdemokratiskt tänkande sätter det allmännas intresse före de enskildas. Den gamla principen att med makt också skall följa ansvar upprätthålls inte.

Socialdemokraterna visar ringa intresse för att värna det enskilda ägandet. Detta är i och för sig inte märkligt. I socialistisk doktrin ses enskilt ägande snarast som något negativt.

I praktisk politik tar sig denna inställning olika uttryck. Det synes hos socialdemokratiska företrädare finnas en grunduppfattning att en riksdagsmajoritet i princip äger förfoga över all egendom i samhället. Enskilt ägande ses närmast som en för tillfället rådande dispositionsrätt för ägaren. Därmed finns inte någon egentlig gräns för i vilken mån det allmänna kan ianspråka egendomen eller på vilket sätt detta kan ske. Ett tydligt exempel på detta utgör pensionsskattens genomförande.

Detta synsätt, att det allmännas intressen går före den enskildes, slår också igenom i frågor som rör medborgarens integritet. Anser sig myndigheter för sin verksamhet ha behov av skiftande uppgifter om en person anses myndigheten också ha rätt att införskaffa dessa uppgifter.

Även då det är fråga om demokratis funktion finns hos socialdemokraterna ett bristande förtroende för den enskilde medborgaren. Denne tillåts att vart tredje år delta i allmänna val. I det sammanhanget anses riksdagsvalet vara av störst intresse. Genom att riksdags- och kommunalval hålls samtidigt minskar det sistnämndas betydelse.

Mot. 1988/89  
K222

På motsvarande sätt finns hos socialdemokraterna en stor misstro gentemot vidgat utrymme för medborgarna att genom folkomröstning påverka direkt i vissa frågor.

Det har blivit allt tydligare att socialdemokraterna ser utövning av offentlig makt som en rent socialdemokratisk verksamhet. En verksamhet som inte nödvändigtvis styrs av grundlagar eller andra lagar, utan av vad som för stunden synes lämpligt. Detta synsätt är grundat bl.a. på ett långt maktinnehav, men också på den allmänna inställningen att en politisk majoritet inte alltid skall bindas av några egentliga gränser. Det är denna maktfilosofi som är den verkliga grunden till den s.k. Ebbe Carlsson-affären.

Man synes från socialdemokratiskt håll ha bortsett ifrån att grundlagar och andra regler som skall styra maktutövning inte endast är någon form av "ordningsregler". Reglerna existerar just för att skapa en viss kontroll av vad maktens företrädare tar sig för.

Makt som utövas vid sidan av lagen är regelmässigt svår att kontrollera. Detta är allvarligare än det socialdemokratiska partiet tydligen har förmått att inse. Makt som utövas utan kontroll kan i bokstavlig mening leda vart som helst. Det är ingen slump att diktaturer saknar effektiva kontrollorgan beträffande statsledningens verksamhet. Tvärtom är detta en av de viktigaste förutsättningarna för en totalitär stats uppkomst eller bestånd. Det är illavarslande när det parti som innehar regeringsmakten visar så ringa intresse för dessa aspekter.

## Fördjupad demokrati

Många väljare känner främlingskap inför den politiska processen och upplever de politiskt valda företrädarna som anonyma. Dessa tendenser synes ha stärkts under senare val. Detta är självfallet olyckligt i en demokrati. Fenomenet är desto allvarligare då det inträffar under en period då politiska beslut omfattar allt större områden i samhället och påverkar de enskilda medborgarnas alltmer ingripande. Ytligt sett borde väljarnas intresse under dessa förhållanden ha ökat i stället för tvärtom.

Det kan inte uteslutas att den nämnda utvecklingen i själva verket är ett resultat av det allt mer genomreglerade samhället. Då människor konfronteras med en offentlig makt som gör anspråk på att reglera allt vidare områden i samhället kan den enskilde känna maktlöshet. Den ökande passiviteten hos medborgarna för hur landet styrs kan således vara en effekt av att politiska beslut blivit allt mer styrande för de enskildas handlande.

Medborgarnas inflytande över det politiska beslut som formar vårt samhälle måste stärkas. Därmed ökar möjligheterna för att de lagar som stiftas tar större hänsyn till de enskildas önskemål. Nedan framförs ett antal förslag om utredning av frågor gällande innehållet i vår grundlag. Självfallet finns inget som hindrar att frågorna utreds i ett sammanhang.

## Öka möjligheterna till personval

Avståndet mellan väljare och de valda har vidgats. Det finns därför starka skäl att vidta åtgärder för att motverka detta. Den bästa metoden är att införa ett starkare personvalsmoment i valen.

Svenska väljare har i dag vissa möjligheter att påverka vilka som skall utses till politiska uppdrag. Väljaren kan visa sin uppfattning om olika kandidater genom strykningar och tillägg eller genom att komponera en ny valsedel. I vissa fall erbjuder de politiska partierna väljarna flera listor. Detta öppnar möjlighet att välja mellan olika personer. Det är dock sällan dessa alternativ utnyttjas. Till detta kan fogas att strykningar, tillägg etc. ändå normalt skulle vara mycket litet utslagsgivande för vilka personer som till slut blir valda.

I verkligheten blir det oftast fråga om ett val mellan olika partier. Den ordning i vilken partierna satt upp kandidaterna på listan blir avgörande för vilka som skall väljas.

Det finns många väljare som av olika skäl har valt att stå utanför partiernas arbete. Väljarna har i praktiken små möjligheter att påverka vilka kandidater som skall sättas upp på listor. Det är emellertid väsentligt att väljarna på valdagen inte endast väljer mellan olika partier. Det är en viktig demokratisk rättighet att väljarna ges möjlighet att påverka vilka personer som skall ta plats i de beslutande församlingarna. Därmed kommer väljarna på ett annat sätt att kunna ta hänsyn till även annat än rent partipolitiska aspekter.

När utrymmet för personval är litet saknar väljarna ofta anledning att ägna något större intresse åt olika enskilda kandidater. Den dag ett personval blir en reell möjlighet inträder dock en ny situation. Väljarna har då starkare skäl att ta ställning till olika kandidater. Kandidaterna å sin sida får anledning att genomföra egna aktiva valkampanjer i den egna valkretsen. Kandidaterna måste på ett annat sätt än tidigare göra sig kända hos väljarna. Detta förutsätter fler offentliga möten och debatter, uttalanden i pressen och besök hos föreningar, företag och offentliga institutioner. En mer aktiv och personorienterad valkampanj kommer att uppstå som ett resultat av ett förbättrat personvalssystem.

En ytterligare positiv effekt av stärkt personvalsinslag är att kontakten mellan de valda och väljarna mellan valtillfällena förbättras. Medborgarna kommer på annat sätt att ha möjlighet att vända sig till "sin" riksdagsman för att framföra krav och önskemål i aktuella frågor. Valda personer kommer att i större utsträckning än i dag finna det angeläget att även mellan valrörelserna upprätthålla den kontakt med väljarna som uppstod under valrörelsen. Allt talar för att det politiska intresset allmänt sett kommer att öka.

Det finns ett flertal olika metoder som kan användas för att öka inslaget av personval i valen.

En statlig utredning, folkstyrelsekommittén, har under 1987 presenterat ett förslag (SOU 1987:6) om hur ett alternativt personvalssystem skulle kunna konstrueras. Förslaget innebär att väljaren genom en siffermarkering på valsedeln får ange om någon annan kandidat än listans första namn skall placeras överst på valsedel. Första namnet på varje valsedel skall dock, liksom i nuläget, vara anmält av partiet. Detta krävs för att ge partierna ett rimligt skydd för partibeteckningen. Det skall emellertid, enligt utredningen, vara möjligt för väljarna att kunna markera vilken kandidat som helst på valsedeln utan hänsyn till om kandidaten är anmäl av partiet.

Den metod utredningen föreslagit skulle utgöra ett steg i rätt riktning. Det står emellertid klart att den föreslagna ordningen inte skulle leda till tillräckligt påtagliga förändringar jämfört med nu rådande system.

Finland har ett valsysteem som förenar principerna om proportionella val och direkt personval. Vid valet röstar väljarna inte på partierna utan på enskilda kandidater. På valdagen finns i vallokalen en förteckning över alla kandidater som anmälts i valkretsen. Kandidaterna är upptagna listvis i sådan ordning som partierna bestämt. Varje kandidat har tilldelats ett nummer. Valsedeln utgörs av en vit sedel med en rund ring och i denna ring skall väljaren skriva numret på den kandidat som väljaren vill stödja. En valsedel som saknar nummer blir ogiltig. Personvalet är således obligatoriskt.

Det finska valsysteemmet garanterar att valet av person ges en central ställning i valet. Men systeemmet har också flera nackdelar. Det kan hävdas att det är en alltför ingripande åtgärd att ogiltigförklara en valsedel som saknar markering av personer, då det samtidigt är troligt att väljaren har störst sympati för ett visst parti. Mot systeemmet talar även att det öppnar möjlighet för kandidater med personlig förmögenhet eller ekonomiskt starka krafter bakom sig att få valframgångar.

Västtyskland har ett valsysteem som utgör en kombination av majoritets- och proportionalitetsval. Varje väljare förfogar över två röster. Den första rösten skall avse en kandidat i den valkrets väljaren tillhör. Då mandatet fördelas tillämpas principen om majoritetsval i enmansvalkretsar. Väljarens andra röst skall användas vid röstning på partilistor. I det sammanhanget utgör hela delstaten valkrets.

Detta valsysteem är intressant. Det ger stort utrymme för personval samtidigt som väljaren får visa vilket politiskt parti han föredrar.

Så som anförts ovan är det ytterst angeläget att inslaget av personval blir starkare i det svenska valsysteemmet. Detta kan ske på olika sätt. Frågan om ett förstärkt personvalsmoment i valen bör bli föremål för en ny förutsättningslös utredning.

## Minska antalet riksdagsmän

Ökat inslag av personval i de allmänna valen kommer att minska avståndet mellan väljare och de valda. Ännu en förändring för att förbättra väljarnas kunskap om de valda företrädarna bör dock genomföras. Om antalet riksdagsmän minskar ökar medborgarnas möjlighet att känna igen riksdagsmännen. Den anonymitet som nu ofta råder skulle motverkas.

Sveriges riksdag omfattar i dag 349 ledamöter. Mot bakgrund av vårt lands folkmängd är detta i ett internationellt perspektiv ett alltför stort antal.

Om antalet riksdagsmän minskade skulle detta inte endast medverka till att riksdagsmän blev bättre kända av medborgarna. Det skulle också leda till en "arbetsdugligare" riksdag.

Antalet riksdagsmän bör således minska. Om hänsyn tas endast till riksdagens arbetsförhållanden torde en minskning till 249 ledamöter vara lämplig. Å andra sidan talar intresset för att alla delar i vårt land får en god representation för att antalet bör vara högre. Då en minskning av antalet riksdagsmän även medför andra nödvändiga ändringar i valsysteemmet bör frågan bli föremål för utredning.

## Fler folkomröstningar!

Mot. 1988/89

K222

Det finns möjligheter att anordna rådgivande – och beträffande grundlagsfrågor beslutande – folkomröstning. Vi menar att folkomröstningar används i alltför liten utsträckning i vårt land. Den representativa demokratin behöver kompletteras med möjligheten att föra ut en fråga direkt till folket.

Emot folkomröstningar brukar ibland anföras att de kan fördröja lagstiftningsproceduren. Detta är inte ett bärkraftigt skäl att motsätta sig folkomröstningar. Finns det skäl att anta att en majoritet av befolkningen inte önskar ha en viss lag skall självfallet inte proceduren som sådan vara ett argument för att förhindra att majoritetens vilja respekteras. Vidgat utrymme för folkomröstningar är dessutom ännu en möjlighet att öka väljarnas intresse för den politiska maktutövningen.

För närvarande bestämmer en majoritet om en folkomröstning skall ske, hur ämnet skall formuleras och hur frågorna skall utformas. Något minoritetsskydd finns inte utom beträffande vilande grundlagsförslag. Starka skäl talar för att låta en del av riksdagens ledamöter, exempelvis en tredjedel, kunna kräva att rådgivande folkomröstning anordnas. Självfallet skall sådan omröstning inte kunna ske i alla frågor. Exempelvis bör renodlade budgetfrågor vara uteslutna.

Det finns också anledning att öppna möjlighet till folkomröstning på initiativ från medborgarna. En tänkbar lösning är att om etthundratusen väljare kräver folkomröstning skall rådgivande sådan anordnas.

Frågor gällande ökad användning av folkomröstningsinstitutet bör utredas snarast. Samtidigt bör motsvarande möjligheter till folkomröstning på det kommunala planet övervägas.

## Stärk minoritetsskyddet

Den svenska författningen har – jämfört med många andra länder, exempelvis Finland – ett begränsat minoritetsskydd. Ett sådant skulle kunna vara av betydelse, bl.a. när det gäller prövning av lagar som angår de medborgerliga fri- och rättigheterna. Det skulle kunna föreskrivas att beslut i sådana frågor skulle fattas av riksdagen med kvalificerad majoritet.

En sådan ordning är inte något främmande för vår författning. För vissa situationer innehåller såväl regeringsformen som riksdagsordningen krav på kvalificerad majoritet eller särskilt flertal för beslut. Man kan emellertid hysa tvekan för att ha en ordning med kvalificerad majoritet beträffande frågor som kan tänkas aktualiseras tämligen ofta. För det första skulle det inte sällan vara förknippat med stora svårigheter för riksdagen att ena sig om vilka frågor som skulle kräva kvalificerad majoritet. För det andra finns en beaktansvärd risk för att sådana krav skulle kunna handlingsförlama riksdagen i vissa lägen.

En mellanväg skulle kunna vara att överväga om en minoritet i riksdagen skulle ges rätt att skjuta fram riksdagens beslut i viss viktig fråga. Den lösningen skulle således motsvara vad som gäller enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen. Denna föreskriver att lag om vissa fri- och rättigheter skall på yrkande av lägst tio av riksdagens ledamöter vila i minst tolv månader såvida inte en kvalificerad majoritet bestående av fem

sjättedelar av ledamöterna antar förslaget till lag. Självfallet kan storleken på den minoritet som skall kunna skjuta frågan framåt i tiden diskuteras.

Mot. 1988/89  
K222

## Förläng mandatperioderna och skilj kommun- och riksdagsval

Till skillnad från vad som gäller i andra demokratier sker riksdags- och kommunalval samtidigt i Sverige. Ett resultat av detta är att de primärkommunala och landstingskommunala frågorna ges litet utrymme i den allmänna debatten inför valen. Rikspolitiska frågor dominerar. Därmed undandras väljarna möjlighet att få tillräcklig information om förhållandena i den egna kommunen inför valet.

Beslut som fattas i kommuner och landsting har blivit alltmer väsentliga för medborgarna. Huvuddelen av den offentliga verksamheten bedrivs i kommunal regi.

Att det hos väljarna finns ett intresse för kommunala frågor visar analyser av föregående val. Antalet väljare som lägger sina röster för olika partier i riksdags- och kommunalvalen har successivt ökat sedan införandet av den gemensamma valdagen.

Vi menar att det nu är dags att låta de kommunala valen spela en större roll. Med skilda valdagar skulle de kommunala frågorna – och de kommunala politikerna – komma i förgrunden. Väljarnas möjligheter att ta ställning om den framtida politiken i kommunen skulle öka.

Före 1969 års reform tillämpades fyraåriga mandatperioder för valda församlingar i vårt land. Därefter förkortades mandatperioden till tre år. Detta har fört in en ryckighet och hetsighet i det politiska arbetet. Den treåriga mandattiden är alltför kort. Planeringen i såväl kommunerna som på riksplånet försvåras påtagligt.

Det bör ske en övergång till fyraåriga mandatperioder för valda församlingar. Val bör förrättas vartannat år till riksdagen och vartannat till kommunalfullmäktige och landsting. Av särskild betydelse är att valen inte förrättas samma år. Då skulle rikspolitiken fortsätta att dominera över de kommunalpolitiska frågorna.

## En kyrkans valdag bör införas

Genom de kyrkliga valens förläggning i oktober samma år som de allmänna valen har sämsta tänkbara förutsättning för en kyrklig valdebatt skapats. Valdeltagandet är som regel mycket lågt. Endast en liten del av Sveriges röstberättigade medlemmar i svenska kyrkan utövar sin rösträtt.

En förklaring till det svaga intresset för de kyrkliga valen är med stor sannolikhet deras placering en månad efter de allmänna valen till riksdag, landsting och kommun. All kraft och energi har i partiorganisationer och media ägnats valen i september.

Alla kyrkliga val bör samlas till en ny kyrkans valdag. Denna valdag bör placeras i oktober året före kommunalfullmäktigevalen. Förändringen skulle innebära att ökad uppmärksamhet från väljare, partiorganisationer och media skulle kunna riktas mot de kyrkliga valen.

Kyrkofullmäktige bör ha lika lång mandatperiod som kommunalfullmäktige. Eftersom vi föreslagit att mandatperioden skall vara fyra år för riksdag,



landsting och kommunfullmäktige anser vi att även kyrkofullmäktiges mandatperiod skall vara fyra år.

Mot. 1988/89  
K222

## Principer för lagstiftning

De enskildas villkor bör i så liten utsträckning som möjligt regleras av det allmänna. Drivs reglering för långt eller ersätts fasta principer av godtycke förlorar rättsordningen sitt berättigande. Respekten för lagarna urholkas och därmed också rättssamhällets och demokratins anseende.

När behov av reglering finns skall medborgarnas krav på rättssäkerhet och integritet tillmätas största betydelse. Det måste finnas en balans mellan offentliga och enskilda intressen. Det allmänna får inte ensidigt gynnas på medborgarnas bekostnad.

Lagar skall stiftas i överensstämmelse med grundlagar och Europakonventionen. Det får inte finnas någon tveksamhet i dessa avseenden.

Tillkomsten av en ny lag eller ändring i en bestående bör vara väl förberedd. Detta för att garantera att lagarna är av sådan kvalitet att snara ändringar inte blir nödvändiga. Men även för att låta medborgare – och rättstillämpande organ – sätta sig in i vad den nya regleringen innebär. Då lagar ändras hastigt blir resultaten ofta att de är illa förberedda och fungerar dåligt, att de skapar stora praktiska problem i samhället och slutligen att de skadar respekten hos medborgarna för lagar, myndigheter och ytterst lagstiftaren. Under alla förhållanden får lagändringar till de enskildas nackdel aldrig genomföras så hastigt att enskilda drabbas av rättsförluster.

S.k. ramlagstiftning har blivit allt vanligare. En ramlag anger målsättningen för verksamheten inom ett visst område. Sedan fylls lagen ut med ytterligare regler av regering eller aktuell myndighet. På motsvarande sätt har det tillkommit allt fler s.k. generalklausuler. Det verkliga innehållet i en generalklausul kan vara svårt att uttröna innan klausulen blivit prövad av domstol eller myndighet.

Den nämnda lagstiftningstekniken har medfört att det är svårt för allmänhet – och myndigheter – att förutse tillämpningen av en lag eller klausul. En annan konsekvens är att det kan vara svårt att lasta en myndighet eller enskild tjänsteman för ett beslut som förefaller felaktigt. Är ramen för lagen tillräckligt vid eller generalklausulen tillräckligt lösligt formulerad rymmer de flesta beslut inom lagen.

Nackdelarna med den nämnda typen av lagstiftning har förstärkts ytterligare i takt med den offentliga sektorns tillväxt. I äldre tid var det ofta rättsutbildad personal som tillämpade rättsregler. Numera har antalet regler och offentliga organ vuxit så starkt att det inte sällan är icke rättsligt utbildad personal som fattar beslut. Det ligger i sakens natur att de enskildas rättssäkerhet därigenom har minskat.

Riksdagen måste ta ökat ansvar för de lagar som stiftas. De enskildas möjligheter att förutse hur en lag skall tillämpas måste förstärkas. Detta innebär att utrymmet för användande av ramlagstiftning och lagstiftning om generalklausuler måste begränsas.

I ett modernt, snabbt föränderligt samhälle är det dock svårt för en lagstiftare att helt klara sig utan ramlagstiftning och generalklausuler. I

framtiden bör dock det allmänna ta på sig ett särskilt ansvar för hur sådan lagstiftning tillämpas i mål eller ärenden mellan enskilda och det allmänna. Uppstår tvekan om hur lagen skall tillämpas skall den tolkas till den enskildes förmån.

För en sådan princip finns starka skäl. Det är rimligt att staten bär bördan av en oklar lagstiftning. Det är ju statens främsta organ som skapat lagen. En princip om tolkningsföreträde för den enskilde skulle för övrigt troligen medföra minskat intresse för ramlagstiftning från riksdagens sida.

Till detta kan fogas att det för den enskilde kan vara en stor påfrestning – ekonomiskt eller av annan art – att drabbas av ett visst beslut som han eller hon inte kunnat förutse p.g.a. lagens oklarhet. Det allmänna kan alltid lättare än den enskilde bära en motgång i ett visst ärende. Slutligen skulle en sådan tolkningsprincip överensstämma med en väl etablerad praxis inom civilrätten. Där gäller vid tvist om betydelsen av ett avtal att det tolkas till nackdel för den som formulerat det.

## Grundlagsskyddad äganderätten

Grundlagens skydd för äganderätten är bristfälligt. Socialdemokratisk politik har urholkat och inskränkt äganderätten.

Enskild äganderätt är en förutsättning för marknadsekonomi överhuvudtaget. Äganderätten skapar trygghet och oberoende för den enskilde och medför dessutom en bättre vård av egendom.

Frågan om äganderättens grundlagsskydd behandlas i motion 1988/89:K203 av Carl Bildt m.fl. om grundlagsfäst äganderätt.

## Värna avtalsfriheten

Mellan äganderätten och avtalsfriheten råder ett starkt samband. Om ägaren inte har rätt att disponera över sin egendom, exempelvis genom försäljning eller uthyrning, förlorar äganderätten mycket av sitt värde.

Rätten att fritt sluta avtal spelar en väsentlig roll inom många områden i vårt samhälle. Det finns dock tendenser till inskränkningar i avtalsfriheten. Enligt förköpslagen kan ett avtal mellan två personer om köp av fastighet förlora sin giltighet. På motsvarande sätt finns inskränkningar av avtalsfriheten inom hyreslagstiftningen och arbetsrättsliga lagar.

Avtalsfriheten är inte grundlagsskyddad. Tvärtom ger grundlagen utrymme för reglering, dvs. inskränkt avtalsfrihet, inom skiftande områden.

Då avtalsfriheten har sådan stor betydelse för vårt samhällsskick bör den ges uttryckligt grundlagsskydd. Vissa inskränkningar i friheten att ingå avtal måste finnas även i framtiden. Avtalsfriheten kan inte vara helt utan begränsningar. I grundlag skall anges vilka begränsningar som får ske.

## Stärk närings- och yrkesfriheten

Friheten för människor att vara verksamma i den näring eller i det yrke de önskar är av stor betydelse för marknadsekonomin. Friheten att starta företag är en omistlig del i marknadsekonomin. På samma sätt förhåller det sig med rätten att välja visst yrke. Sker inskränkningar i dessa möjligheter

drabbas inte endast den som önskar ägna sig åt en viss verksamhet. Det får också den effekten att konsumenternas valfrihet minskar som en följd av att konkurrensen blir mindre.

Utvecklingen har lett till att det blivit allt svårare för den enskilde att fritt utöva näring och yrke. Närings- och yrkesfriheten har inskränkts på skilda sätt. Exempelvis har viss näringsutövning förhindrats genom särskilda bidragsbestämmelser, monopol eller andra regleringsåtgärder. Självfallet kan det krävas vissa auktorisationskrav för viss verksamhet. Samtidigt är rätten att driva näringsverksamhet så grundläggande i vårt samhälle att denna rätt bör regleras särskilt i grundlagen.

## Effektivare lagprövning

1979 genomfördes en grundlagsändring som innebar att domstolarna uttryckligen tillerkändes en lagprövningsrätt. Sedan dess gäller enligt 11 kap. 14 § regeringsformen att om domstol eller annat offentligt organ finner att en föreskrift står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning, eller att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid dess tillkomst, får föreskriften icke tillämpas. Det finns dock en begränsning i lagprövningsrätten. Om riksdagen eller regeringen beslutat om föreskriften skall tillämpning underlåtas endast om felet är uppenbart. För att en domstol skall kunna underlåta att tillämpa föreskrift som har beslutats av riksdagen eller regeringen ställs alltså mycket höga krav.

Vid upprepade tillfällen har kritik riktats mot att riksdagen har fått ett bristande beslutsunderlag beroende på att lagförslag inte remitterats till lagrådet eller att propositionerna inte grundats på remissbehandlade utredningsförslag. Lagrådet har vid flera tillfällen under de senaste åren i yttranden anmärkt på att remitterade lagförslag inte varit föremål för sådan remissbehandling som avses i 7 kap. 2 § regeringsformen.

Ofta har den bristfälliga beredningen gällt just sådana lagförslag vilkas förenlighet med grundlagen har ifrågasatts i debatten. Kritik förekom således från lagrådet vad gällde beredningen av propositioner gällande tillfällig vinstskatt, löntagarfonder och statlig fastighetskatt. Lagrådet riktade vidare allvarlig kritik mot beredningen av förslaget om pensionskatten och uttalade: "Resonemanget leder också till att lagrådet ställer sig kritiskt till det sätt på vilket förslaget har beretts och presenterats i remissen. De vidare konstitutionella aspekterna har inte beaktats. Det hade varit i hög grad önskvärt med en diskussion av dem samt ett sedvanligt remissförfarande. Även i andra avseenden än de konstitutionella kommer för övrigt brister i beredningen till synes."

Det finns således tydliga tecken på bristande respekt hos den socialdemokratiska regeringen för grundlagens krav vad gäller såväl innehåll som beredning vid lagstiftning. Nuvarande reglering med krav på uppenbar avvikelse som grund för lagprövning har skapat utrymme för lagstiftning som stämmer mindre väl överens med regeringsformens krav. En utvidgad lagprövningsrätt bör därför införas. Lagprövning bör kunna ske även om avvikelsen inte är uppenbar. En sådan ändring skulle göra att domstolar och myndigheter fick större möjlighet att vägra tillämpa en grundlagsstridig lag.

Det finns emellertid anledning att räkna med att sådan lagprövning även i framtiden kommer att äga rum endast vid sällsynta tillfällen.

Mot. 1988/89  
K222

## Författningsdomstol?

Det kan tänkas att en utvidgad lagprövningsrätt inte skulle vara tillräcklig för att garantera en grundlagsenlig lagstiftning och lagtillämpning. Därför kan det finnas skäl att utreda frågan om inrättandet av en författningsdomstol.

En författningsdomstol i Sverige skulle ha till främsta uppgift att vaka över att de i grundlagen förankrade fri- och rättigheterna inte kränks. Utvecklingen i Sverige på detta område inger betänkligheter. Inte minst gäller detta skyddet för den enskildes integritet.

I en rad avseenden är i dag medborgarna i ett klart underläge gentemot det allmänna. Grundlagens stadgande på fri- och rättighetsområdet uppfattas ofta av myndigheterna som abstrakta begrepp som det inte finns anledning att direkt tillämpa. Att föra talan vid Europarådets kommission för mänskliga rättigheter och vid Europadomstolen är ofta tidsödande, komplicerat och kostsamt.

Under senare tid har en livlig diskussion förts om förhållandet mellan riksdag och lagråd och om minoritetens rättigheter i olika politiska sammanhang. Också detta ger anledning till att noggrant pröva frågan om införande av en författningsdomstol och dess uppgifter. Behovet av att få vissa frågor med anknytning till grundlag och t.ex. vallag prövade, utifrån strikt juridiska utgångspunkter, framstår i dag som alltmer markerat.

Mot denna bakgrund bör frågan om inrättandet av en författningsdomstol, dess kompetens, sammansättning och verksamhet snarast göras till föremål för en allsidig och inträngande utredning.

## Politiska beslut skall vara lagliga

Som argument mot förslag om vidgad lagprövningsrätt eller inrättandet av en författningsdomstol har anförts bl. a. att den politiska majoriteten i riksdagen har fått folkets förtroende. Det vore fel att låta domstolar avgöra politikens innehåll. Det skulle medföra risk för politisering av domstolarna.

Vi menar att detta är en felsyn. Lagprövningsrätten – liksom inrättandet av en författningsdomstol – bygger på den enkla principen att även politiker skall följa gällande lagar. Om en majoritet i riksdagen beslutar om en lag som står i strid med grundlagen har spelreglerna överträtts. Det må sägas att riksdagsmajoriteten företräder folkmajoriteten. Men då förbises att det gjorde även de riksdagar som vid dubbla tillfällen tidigare fattade beslut om grundlagens utformning. Ett undertryckande av lagprövningsrätten är i själva verket ett sätt att ställa en grundläggande juridisk princip på huvudet: man är beredd att låta en lag av lägre dignitet ta över en lag av högre dignitet. Från den enskildes utgångspunkt blir en grundlagsstridig lagstiftning enkelt talat en fråga om rättslöshet. Den rätt den enskilde tillförsäkrades i grundlagen sätts åsido.

Domare i domstolar har i själva verket sällsynt goda förutsättningar att pröva frågor om grundlag överträtts vid riksdagsbeslut. En domare är lagtekniskt sakkunnig genom sin utbildning ocherfarenhet. Han är dessutom

i princip oavsättlig, vilket är av stort värde i denna typ av ärenden. Att ge domstolar en obegränsad rätt till lagprövning eller att inrätta en författningsdomstol skulle inte innebära att politikens utformning överlämnades till domstol. Men det skulle innebära hinder för en tillfällig riksdagsmajoritet att överträda grundlagens bud.

Kritiken mot vidgade möjligheter till lagprövning eller en ordning med författningsdomstol bottnar bl.a. i den i Sverige så starkt företrädda uppfattningen att domare och domstolar främst utgör statsmaktens organ. De har under lång tid sett som sin uppgift att lojalt mot överheten utföra vad som beordrats i form av lag. Men detta är inte en acceptabel syn på domstolars och andra myndigheters lagtillämpning. De utgör givetvis – med det ansvar som må följa därav – delar av den statliga förvaltningen. Men en väsentlig uppgift bör vara att tillse att de rättigheter som den enskilde tillförsäkrats i grundlag också i praktiken respekteras. Annars har domstolarna svikit sin uppgift.

Påståendet att en utvidgad rätt till lagprövning eller en författningsdomstol skulle riskera att politisera domstolarna ter sig svårbegripligt även mot en annan bakgrund. Varför skall inte svensk domstol kunna ifrågasätta en lags överensstämmelse med grundlag då den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna tillåts att kontrollera om svensk lag uppfyller Europakonventionens krav? I konsekvensens namn borde Sverige annars säga upp konventionen med direkt hänvisning till att utländska domare avgör politikens innehåll i Sverige. Så kommer självfallet inte att ske. På motsvarande sätt saknas anledning att tvivla på att svenska domare skall ha tillräcklig insikt och tillräckligt omdöme för att hantera ett vidgat ansvar för lagarnas innehåll. En sådan ordning skulle primärt ha en preventiv funktion, d.v.s. en riksdagsmajoritet skulle vara obenägen att ens riskera att en vanlig lag förklarades stå i strid med grundlag. I praktiken skulle således lagar underkännas endast vid sällsynta tillfällen.

## Stärk den enskildes ställning

Den enskilde befinner sig ofta i en utsatt position då han i ett ärende kommer i kontakt med en myndighet. Offentliga organs verksamhet är i väsentliga delar baserad på principen att de är ofelbara, eller i vart fall att några konsekvenser inte skall inträffa även om felaktiga beslut fattas.

Straffansvaret för tjänstefel måste snarast återinföras. Redan 1986 beslutade riksdagen om detta. Ännu har något lagförslag i frågan inte lagts fram. Skärps ansvaret för tjänstefel vidgas justitieombudsmannens möjligheter att vaka över att myndigheter handlar rätt.

Möjligheterna för en enskild att få ekonomisk kompensation för skador han åsamkas p.g.a. felaktiga myndighetsbeslut är mycket inskränkta. Detta är helt oacceptabelt. Med den makt det allmänna tilldelas måste följa ett ansvar. Drabbas enskilda av skador skall det offentliga kunna åläggas att utge full ersättning för dessa.

## Den enskilde och organisationerna

Mot. 1988/89

K222

Intresseorganisationer och folkrörelser har en stark roll i vårt samhälle. I vissa avseenden har organisationerna givits en alltför stor makt över de enskilda medlemmarna. Det främsta exemplet på detta är kollektivanslutningen av fackliga medlemmar till ett politiskt parti.

I praktiken förekommer en form av tvång för enskilda att tillhöra vissa organisationer. Det kan vara svårt för en enskild att stå utanför exempelvis en arbetstagarorganisation. På motsvarande sätt kan det vara svårt för en person att lämna en organisation.

Rättigheten att själv besluta om utträde ur en organisation bör inte av lagstiftaren delegeras till enskilda organisationers avgörande. Detta skall bestämmas självständigt av den enskilde. Denna s.k. negativa föreningsrätt bör grundlagsfästas.

## Skydda integriteten

Ofta möter den enskilde krav från myndigheter på att lämna ifrån sig personuppgifter av olika slag. Uppgifterna registreras, lagras och skickas inte sällan vidare till andra myndigheter. Ofta sker samkörning av olika dataregister.

Det allmännas intresse för personuppgifter har ett samband med den offentliga sektorns storlek och det omfattande regelverket. Myndigheterna anser sig ha behov av vissa uppgifter om medborgarna och lägger då endast en effektivitetsaspekt på detta. Den enskildes rätt till en privat sfär kommer i andra hand.

Vi anser att det är den enskildes integritetskrav som skall vara styrande för lagstiftningen och för hanteringen av olika dataregister. Därför behövs ett starkare skydd för integriteten.

## Se över justitiekanslerns uppgifter

Justitiekanslern (JK) är regeringens "högste ombudsman". JK har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet följer lagarna och fullgör sina åligganden. JK:s tillsynsområde har ungefär samma omfattning som JO:s men omfattar inte riksdagens myndigheter.

JK har emellertid många andra uppgifter. Han skall under regeringen bevaka statens rätt och i vissa fall föra statens talan. Han skall också tillhandagå regeringen med råd och utredningar i juridiska angelägenheter. I fråga om skadeståndsanspråk mot staten har JK viss beslutanderätt.

JK skall vidare vaka över tryckfriheten och kan väcka allmänt åtal enligt tryckfrihetsförordningen. JK har fler uppgifter som det dock inte är nödvändigt att beröra i detta sammanhang.

Av redovisningen ovan framgår att JK har många och skiftande uppgifter. Av särskilt intresse är att samtidigt som JK bevakar statens rätt och har tillsyn över den som utövar offentlig verksamhet är JK regeringens juridiske ombudsman. Det betyder att i ett sammanhang kan JK yttra sig såsom myndighet, i ett annat snarast som politisk rådgivare. Dessa dubbla roller är

ägnade att skapa förvirring. Bland annat i den s.k. Ebbe Carlsson-affären har JK:s agerande kommit att kritiserats.

Mot. 1988/89  
K222

Vi menar att JK:s uppgifter och organisation behöver ses över. Därvid är av särskild betydelse att de dubbla roller som JK har skiljs åt. Det är möjligt att JK bör behålla flertalet av de uppgifter som nu ankommer på ämbetet. Under inga förhållanden bör JK dock i framtiden vara juridisk rådgivare åt regeringen.

I motionen har lagts fram förslag som medför lagändringar. Det bör ankomma på vederbörande utskott att utforma erforderliga sådana ändringar.

## Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen hos regeringen begär utredning om ökade möjligheter till personval i enlighet med vad som i motionen anförts,
2. att riksdagen hos regeringen begär utredning om minskat antal riksdagsmän i enlighet med vad som i motionen anförts,
3. att riksdagen hos regeringen begär utredning om rådgivande folkomröstningar i enlighet med vad som i motionen anförts,
4. att riksdagen hos regeringen begär utredning om stärkt minoritetsskydd i enlighet med vad som i motionen anförts,
5. att riksdagen uttalar att fyraåriga mandatperioder och skilda valdagar för riksdags- och kommunalval bör införas,
6. att riksdagen uttalar att en kyrkans valdag bör införas i enlighet med vad som anförts i motionen,
7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om principer för lagstiftningen,
8. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om tolkningsföreträdare för enskild vid tillämpning av ramlag eller generalklausul i enlighet med vad som i motionen anförts,
9. att riksdagen hos regeringen begär utredning om grundlagsskyddad äganderätt och avtalsfrihet i enlighet med vad som i motionen anförts,
10. att riksdagen hos regeringen begär utredning om grundlagsskyddad närings- och yrkesfrihet i enlighet med vad som i motionen anförts,
11. att riksdagen beslutar att ändra 11 kap. 14 § regeringsformen i enlighet med vad som i motionen anförts,
12. att riksdagen hos regeringen begär utredning om införandet av en författningsdomstol i enlighet med vad som i motionen anförts,
13. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om politiska besluts lagenlighet,  
[att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om lagstiftning om straffansvar för tjänstefel.<sup>1)</sup>  
[att riksdagen hos regeringen begär utredning om införande av ökad rätt till skadestånd från det allmänna vid felaktig myndighetsutövning.<sup>2)</sup>

14. att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring i regeringsformen för att säkerställa den negativa föreningsrätten,
15. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om skydd för den personliga integriteten,
16. att riksdagen hos regeringen begär utredning om JK:s uppgifter i enlighet med vad som i motionen anförts.

Mot. 1988/89  
K222

Stockholm den 23 januari 1989

*Carl Bildt (m)*

*Lars Tobisson (m)*

*Anders Björck (m)*

*Görel Bohlin (m)*

*Rolf Dahlberg (m)*

*Gunnar Hökmark (m)*

*Arne Andersson (m)*  
*i Ljung*

*Ingegerd Troedsson (m)*

*Bo Lundgren (m)*

*Rolf Clarkson (m)*

*Ann-Cathrine Haglund (m)*

*Gullan Lindblad (m)*

*Sonja Rembo (m)*

<sup>1</sup> 1988/89:Ju614

<sup>2</sup> 1988/89:L614