

Motion till riksdagen

1988/89:K232

av Margit Gennser och Charlotte Cederschiöld

(båda m)

Rättssäkerhet och konstitutionell kontroll

I betänkande 1988/89:KU11 Grundlagsfrågor behandlades bl a motion 1987/88:K209 angående konstitutionell kontroll. Motionen avfärdades på följande sätt:

Utskottet finner inte anledning att frångå sitt tidigare ställningstagande vad gäller inkorporation av Europakonventionen i svensk lagstiftning. Enligt utskottets mening finns det inte heller i övrigt någon anledning till riksdagsinitiativ i de frågor som berörs i motion K209.

Avfärdandet av motionen helt utan egentliga och sakliga motiveringar tyder på att antingen utskottet inte förstått innebörden eller vidden av de problem som berörs i motionen eller inte velat se en lösning av desamma.

De frågor som behandlas i motion 1987/88:K209 har dessvärre en än större aktualitet 1989 än den hade för ett år sedan. Den rad av rättsskandaler som avslöjades under 1988 och som bland annat ledde till justitieministern Anna-Greta Leijons och rikspolischefen Åhmanssons avgång bekräftar detta. Den s k Ebbe Carlsson-affären rör ytterst rättssäkerhets- och rättsstatsfrågor. Därför är det nödvändigt att än en gång upprepa vad som anfördes i nu nämnda motion.

De mänskliga fri- och rättigheternas ställning i Sverige, dvs en av de grundläggande rättssäkerhetsfrågorna, präglas av två klart urskiljbara utvecklingslinjer.

Den ena avser frågan om de personella fri- och rättigheterna och deras förhållande till framförallt processuella tvångsmedel. Hit hör således exempelvis frågor om avlyssning som polisiär spaningsmetod.

Den andra gäller bristerna i den svenska katalogen av fri- och rättigheter (2 kap. regeringsformen) och katalogens förhållande till de rättigheter som omfattas av bl a Europakonventionen.

Vad gäller det första fallet tyder utvecklingen på att medborgarnas förtroende allvarligt sviktar för det sätt på vilket skyddet för den personliga friheten och integriteten hanteras i vårt land. De händelser som inträffat under utredningen av mordet på Olof Palme, där såväl justitieombudsmannen som juristkommissionen funnit allvarliga brister i den nuvarande tillämpningen, talar sitt tydliga språk. De fortsatta händelserna som avslöjades i samband med Ebbe Carlsson-affären, Helsingborgstullens beslag av förbjuden avlyssningsutrustning för användning i spaningsverksamheten efter Olof Palmes mördare har skapat än större tvivel på rättssäkerheten i vårt land. Osäkerheten om regeringens och enskilda statsråds roll i olagligheterna är f.n. också stor.

Även de alltmer oklara förhållandena i den s k Boforsaffären har skapat undran och kritik från insiktsfulla bedömare, både vad gäller den ytterligt långdragna rättsprocessen samt de utredningar som genomförts av kommissioner som tillsatts av regeringen.

Kommissioner för att utreda komplicerade händelser och saksammanhang, t ex med anledning av rättsskandaler, har i vårt land en lång tradition. Det sätt på vilket kommissioner tillsätts kan emellertid i vissa fall skada tilltron till rättssäkerheten. En kommission fullgör i vissa fall "domstolsliknande" uppgifter, bl a i de fall den tar ställning till om tjänsteman handlat på ett olagligt eller olämpligt sätt. Inte sällan rör utredningsuppdraget politiskt känsliga förhållanden. Blotta vetskapen om detta kan väcka allmänhetens misstro. Krav har också framförts att den här typen av kommissioner måste utses av annat organ än regeringen. Kritiken av regeringens användning av kommissioner berör egentligen ett vidare område, nämligen den politiska maktens alltmer markanta sammanväxning med den statliga tjänstemannabyråkratin, vilket inte minst kommer till synes i de senaste fem årens politiskt färgade utnämningar av verkschefer och andra höga tjänstemän.

Slutligen framstår säkerhetsåtgärderna på skatterättens område som otillfredsställande. Det bristfälliga skyddet för den enskilde mot myndigheternas ingripande uppfattas allt oftare av medborgarna som ytterligt stötande. Nya exempel på myndighetshandling som av allmänheten uppfattas som djupt orättfärdig är legio. Ett av de mera flagranta under året har gällt en metallarbetare som i en eftertaxering gick miste om sina traktamentsavdrag och fick en ruinerande skatteskuld på 100 000 kr. Resultatet av eftertaxeringen kunde inte förutses vid deklarationstillfället fem år tidigare. Myndighetsbeslut har således gjort våld på den grundläggande rättighet som krav på förutsebarhet innebär.

När det gäller den andra stora frågan, nämligen bristerna i fri- och rättighetskatalogen och möjligheterna till fristående konstitutionell kontroll av dessa rättigheter, präglas den svenska utvecklingen främst av den socialistiska riksdagsmajoritetens ovilja att erkänna behovet av grundlagskydd, när det gäller personligt ägande och andra rättigheter som är oundgängligen förenade härmed. Detta gäller framförallt avtals- och näringsfriheten som är nödvändiga även i en så uttunnande marknadsekonomi som den svenska "blandmodellen". Torftigheten i de skäl som majoriteten använder när motioner på detta område regelmässigt avslås framgår exempelvis av KU 1987/88:9, där man efter en summarisk redogörelse av den Tingstenska utredningen (SOU 1941:20) samt författningsutredningen (SOU 1963:16-17) konstaterar att utskottet vid flera tillfällen avslagit motionsyrkanden om förstärkt skydd i grundlagen för egendomsrätt samt att det enligt utskottets mening inte heller nu finns anledning till något riksdagens initiativ i denna del. I KU:s betänkande 1988/89:11 har den deskriptiva texten bortfallit och motioner med krav om egendomsrätt och avtalsfrihet avfärdas nu enbart som ointressanta, givetvis helt utan varje motivering.

I fråga om anpassning till den kontrollstruktur genom bl a domstolsprövning av skyddet för fri- och rättigheter som Europakonventionen anvisar, har den nuvarande regeringens inställning varit en av motvilja och senfärdighet.

Visserligen föreligger nu bestämmelser om s k rättsprövning. Så som överprövningsinstitutet har utformats och så länge Europakonventionens rättigheter inte har gjorts till en integrerad del av svensk inhemsk rätt, kommer institutet emellertid endast att få marginell betydelse. Bristerna i grundlagsskyddet kvarstår således för de svenska medborgarna. I praktiken innebär de nya reglerna att en ny "station" måste passeras innan färden går till Europarådets organ i Strasbourg. Det som skulle vara en förbättring leder således till fördröjning. Reformen utgör endast den obotfärdiges motvilliga omvändelse och bidrar inte nämnvärt till att ge de svenska medborgarna de rättssäkerhetsgarantier som andra länder i vår kulturkrets erbjuder sina medborgare. Regeringens proposition utsattes också för kritik bl a av de borgerliga oppositionspartierna ur olika synvinklar.

Om rättssäkerhet och rättstrygghet i en verklig mening skall komma de svenska medborgarna till del, vilket också regeringspartiet säger sig värna om, måste tre saker ske.

För det första bör de personella fri- och rättigheterna i grundlagen utgöra en uttalad utgångspunkt för varje bedömning rörande processuella tvångsmedel och deras användning. Frågor om tvångsmedel handläggs nu som "vanliga" processuella frågor.

Särskilt slående är detta när bedömningar görs av de överträdelser som skett när det gäller avlyssning av enskilda i samband med tidigare utredning av mordet på Olof Palme. Det bör vara klart att ett brott mot en vanlig processuell säkerhetsbestämmelse eller kriminalvårdsbestämmelse i detta hänseende är ett brott mot grundlag. Därmed får olagliga beslut om avlyssning eller andra intrång i den personliga integriteten en annan dimension, oavsett om besluten fattas av regering eller tjänstemän i förvaltningen. För ett statsråds vidkommande bör naturligtvis grundlagsbrott, även av det slag som nu har nämnts, anses innebära att han eller hon grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt (jfr 12 kap. 3 § regeringsformen).

För det andra bör skyddet för fri- och rättigheter fullständigas och utvidgas. Ett minimikrav är att Europakonventionen görs direkt tillämplig för svenska domstolar. Ett verkligt skydd för exempelvis äganderätt och avtalsfrihet kräver klara formuleringar. En lämplig förebild kan vara den modell som Schweiz tillämpar. Grundlagens 22 § säger klart att "äganderätten är garanterad". Möjligheten för övertagande av egendom "för att allmänintresset så kräver" finns förutsatt att "rättvis kompensation erlaggs för den". Rätten till tryggad besittning skyddas ytterligare i den federala expropriationslagen som tillser att expropriering bara kan göras som en sista åtgärd. Ett expropriationsbesluts skälighet räcker inte.

För det tredje måste den konstitutionella kontrollen av såväl de personliga fri- och rättigheterna, bl a föräldrarätten och informationsfriheten, som de "marknadsanknutna" rättigheterna, bl a egendomsrätt samt närings- och yrkesfrihet som också bör införlivas i regeringsformen, förstärkas, så att den nödvändiga domstolsprövningen kan göras mera allmänt i Sverige i stället för som nu i Strasbourg.

Dessa tre åtgärder är med nödvändighet förbundna med varandra och måste samordnas. Ett grundlagsskydd utan konstitutionell kontroll är bräcklig, och ett grundlagsskydd för informationsfrihet, äganderätt, närings-

frihet och avtalsfrihet förutsätter i sin tur skydd mot personella integritetsinskränkningar. Det handlar således om mer än att bara införliva Europakonvention med svensk rätt, vilket konstitutionsutskottets majoritet synes tro.

Mot. 1988/89
K232

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att frågor om rättssäkerhet och konstitutionell kontroll bör utredas och prövas i ett sammanhang inom den ram som har angivits i motionen.

Stockholm den 18 januari 1989

Margit Gennser (m)

Charlotte Cederschiöld (m)