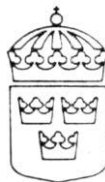


# Motion till riksdagen

1986/87:K232

Tredje vice talman Bertil Fiskesjö m. fl. (c)

Frihet och rättstrygghet för den enskilde



Mot.  
1986/87:K232

## Inledning

Det finns bland allmänheten en utbredd misstro mot det svenska rättssamhällets sätt att fungera. Många känner sin personliga frihet otillbörligt kringskuren av ett omfattande och svåröverblickbart regelsystem. De många bestämmelserna och kontrollen av deras efterlevnad upplevs som intrång i privatlivet och som ett hot mot den personliga integriteten.

Det är synnerligen oroande när tre av tio, enligt en attitydundersökning från SCB, anger att de har bristande förtroende för domstolarnas objektivitet och vilja att tillämpa principen om allas likhet inför lagen.

Den starka ökningen av våldsbrott och egendomsbrott mot enskilda gör att inte bara de direkt drabbade utan också många andra hyser ringa tilltro till polisens och andra myndigheters förmåga att garantera en rimlig trygghet mot övervåld.

Att många anmälda brott inte blir uppklarade och att brottsoffren inte får ersättning för skada och lidande förstärker ytterligare de enskildas misstro mot samhällets möjligheter att ge det skydd för personlig säkerhet och egendom som måste vara en grundläggande uppgift i en rättsstat.

Den oro som finns bland allmänheten och de missgrepp från samhällsorganen som uppdragat måste tas på allvar. För den enskilde är det alltid viktigt att få rättmätiga klagomål beaktade och att få hjälp och rättelse när fel begåtts. För samhället som helhet och för rättsordningen som sådan är det av stor betydelse att tilltron inte allvarligt skadas.

Centerpartiet tillmäter de frågor som här berörts stor vikt, och partiet har år efter år i motioner i riksdagen behandlat problemen och lagt förslag om åtgärder. Vi är medvetna om att det inte finns enkla och entydiga lösningar och att det krävs åtgärder på många områden av samhällslivet.

I vissa avseenden är det också fråga om attitydbildningen bland allmänheten, särskilt bland ungdomen. Det gäller t. ex. inställningen till användningen av droger och fysiskt våld och respekten för andra människors egendom och deras rätt till personlig integritet. För denna attitydbildning har föräldrar och skola ett stort ansvar. Frågor av detta slag behandlar vi i andra motioner, framför allt i motioner som gäller olika delar av socialpolitiken.

I denna motion sammanfattar vi vår syn i några frågor som gäller den rättsliga grunden för samhällsordningen och som därmed också har stor betydelse för rättstryggheten. Ytterligare förslag inom dessa fält anger vi i särskilda motioner till årets riksdag. De frågor det här gäller är bl. a.

lagstiftningens omfattning och inriktning, myndighetsutövningen och kontrollen av denna, den enskildes möjligheter till rättelse av felaktiga beslut samt skyddet för den enskildes integritet.

Mot. 1986/87  
K232

## De rättsliga problemen är en följd av samhällsutvecklingen

En allmän grund för många av de rättsliga problemen i samhället av i dag är den snabba och omfattande utbyggnaden av den offentliga sektorn. Denna utbyggnad har skett genom en vidsträckt lagstiftning som numera griper in i praktiskt taget alla faser av den enskilda människans liv. Det sociala och ekonomiska transfereringssystemet finansieras med hjälp av ett i sin tur komplicerat och mångförgrenat skattesystem. Kostnaderna för den offentliga sektorn som helhet har medfört ett totalt sett mycket högt skatteuttag av den enskilde. Lagstiftning och skatteuttag har på olika sätt begränsat den enskildes privata handlingsutrymme. En stark ansvällning av den offentliga förvaltningen är både en följd av och en förutsättning för denna utveckling.

Vi har inte här för avsikt att göra någon allmän värdering av denna utveckling. Men en följd av den totala omfattningen av den offentliga sektorn och alla de myndighetsbeslut som därav nödvändiggjorts har medfört att den enskilde blivit i hög grad beroende av myndigheternas ställningstaganden i olika frågor. Detta beroende är i sig en begränsning av den enskildes frihet som självständig och ansvarstagande individ.

Men beroendeförhållandet leder också till ett stort antal konflikter mellan enskilda och myndigheterna. Många är eller anser sig vara orättvist behandlade. Myndighetsbeslut i olika frågor framstår ibland för den enskilde som absurda och stridande mot sunt förnuft.

Ett utflöde av detta är överklaganden och besvär, som åsamkar den enskilde kostnader och bekymmer och som ytterligare belastar myndigheterna. De långa handläggningstiderna ger upphov till ytterligare kritik och är i sig för den enskilde många gånger lika allvarliga som en direkt rättsförlust.

En följd av regelverkens omfattning och komplexitet är också att kontrollen av den enskilde byggs ut på ett sätt som av många ofta upplevs som en integritetskränkning och en allvarlig inskränkning av den personliga friheten. Datatekniken har medfört nya risker härvidlag.

## Lagstiftningens inriktning

En slutsats som man kan dra av den lägesbeskrivning som skisserats ovan är att det som tidigare i positiva ordalag karakteriserats som det starka samhället till den enskildes hjälp och stöd i många avseenden för den enskilde blivit ett beroende- och kontrollsamhälle. Reformarbetet framöver måste därför enligt vår mening på ett helt annat sätt än hittills utgå från den enskildes behov och önskemål med valfrihet och självbestämmande som viktiga riktmärken.

En följd av detta synsätt är att statsmakterna måste visa stor restriktivitet vad gäller att bygga ut regelsystemet över nya områden. En huvudinriktning måste i stället vara att avreglera och avbyråkratisera samt att förenkla och rationalisera såväl regelsystem som myndighetsutövning. Detta bör gälla på alla områden men särskilt inom skatte- och sociallagstiftningen.

Helt allmänt innebär detta ökade krav på lagstiftningens översiktlighet och kvalitet. Särskilt viktigt måste i det fortsatta reformarbetet vara att vid förslag om förändringar överväga lagstiftningen inom det aktuella området som helhet.

En viktig orsak till det krångelsamhälle som många med rätta klagat över är de många och varandra överkorsande regelsystemens komplexitet. Detta är ofta en följd av att man vid förändringar och tillägg inte tillräckligt klarlagt delarnas effekter på helheten. Den ena förändringen har lagts till den andra. Varje delförslag i sig kan ha varit väl motiverat. Men det sammantagna mönstret har så småningom blivit ytterligt svåröverskådligt och administrativt tungrott med ökade risker för felaktiga myndighetsbeslut som följd. Dessutom har effekterna i sak av en företagen förändring många gånger inte alls blivit vad man tänkt sig.

Kraven på förenklingar och analyser av nya bestämmelsers effekter på helheten bör finnas med i alla direktiv som ges till utredningar med mera omfattande utredningsuppdrag.

Vad som här sagts om lagstiftningsarbetets inriktning bör ges regeringen till känna.

## Lagstiftningsförfarandet

Kravet på högre kvalitet på den lagstiftning som riksdagen har det slutliga ansvaret för, reser också bestämda krav på den beredningsprocess som föregår besluten.

Vi har från centerpartiets sida många gånger kritiserat det sätt på vilket den nuvarande regeringen förbereder en del nya lagförslag. Det av tradition omsorgsfulla utrednings- och remissförfarandet har i många fall ersatts med promemorior som tagits fram internt i kanslihuset och som lett till lagförslag som med stor skyndsamhet drivits igenom av riksdagsmajoriteten.

Vi återkommer med vår kritik härvidlag. För den slutliga lagproduktens innehåll och utformning är det av stor betydelse att regeringens propositioner bygger på ett allsidigt och ingående analyserat underlag och att detta finns tillgängligt vid riksdagsbehandlingen. Kraven på ett noggrant utredningsarbete och på remissbehandling av lagförslag får inte åsidosättas.

Dessa till synes självklara krav har den socialdemokratiska regeringen åsidosatt vid upprepade tillfällen. Hanteringen av pensionskattefrågan är ett nytt och graverande exempel på regeringens och den socialistiska riksdagsmajoritetens oförsvärliga nonchalans gentemot kraven på noggrann beredning av lagstiftningsärenden.

Till detta vill vi knyta några allmänna synpunkter på takten i lagstiftningsarbetet. Bristande beredning av lagförslag motiveras vanligen med att det är stor brådska med att ett lagförslag antas. Det kan naturligtvis finnas situationer då såväl regering som riksdag måste handla med stor skyndsamhet. Normalt gäller dock inte detta, särskilt inte beträffande lagstiftning med stor räckvidd. Det viktiga måste i stället vara att relevant material verkligen sammanställts och att detta utsatts för sakkunnig och kritisk granskning innan riksdagen går till beslut. Påstådd brådska hör inte accepteras som ursäkt för brister i beredningen.

Vi fäster stor vikt vid lagrådsgranskningen. Denna granskning, som numera enligt regeringsformen är obligatorisk för alla viktigare lagförslag innan dessa läggs fram för riksdagen, syftar till att ge lagförslagen en kvalificerad bedömning ur allmän juridisk synpunkt, samt att ange hur lagförslagen förhåller sig till redan gällande lag, till grundlagen och till åtaganden som Sverige gjort i internationella konventioner.

I några fall har regeringen försummat att höra lagrådet just med hänvisning till att detta skulle försena besluten. Detta är ingen godtagbar ursäkt. Lagrådets yttranden är av stor betydelse för beredningen i riksdagen och för den kommande rättstillämpningen.

Noteras bör att lagrådet vid flera tillfällen under senare år kritiserat regeringen för sådana brister i den föregående beredningen, att lagrådet funnit det svårt att fullgöra de uppgifter som lagrådet åläggs enligt regeringsformen. Detta understryker ytterligare vad vi ovan sagt om vikten av noggrann utredning och remissbehandling av lagförslag.

Riksdagen har olika möjligheter att korrigera brister i beredningsprocessen från regeringens sida, särskilt under utskottsbehandlingen av lagförslag. Det är viktigt att utskotten begagnar sig av dessa möjligheter.

Ett sätt är att utnyttja den rätt att inhämta yttranden från myndigheter som finns fastlagd i riksdagsordningen: "Statliga myndigheter skall lämna upplysningar och avgiva yttranden, då utskottet begär det." (RO 4:10) Detta gäller även lagrådet.

Rätten att begära in yttranden gäller inte bara utskotsmajoriteten utan också en minoritet, en tredjedel av utskottets ledamöter. Vi anser att denna minoritetsrätt är viktig och att den skall respekteras.

Utskottet är också ålagt att gå med på minoritetskraven "såvida det icke finner att därmed förenat dröjsmål med ärendets behandling skulle leda till avsevärt men".

Enligt förarbetena till bestämmelsen, vilka utförligt redovisats i en tidigare centerpartimotion, var avsikten att undantagsregeln skulle aktualiseras endast i ytterligt sällsynta fall. Dels för att förhindra ren obstruktion från minoritetens sida, dels för att säkerställa att riksdagen i mycket speciella lägen skulle kunna fatta beslut även om fullständig enighet inte uppnåtts.

Det har vid flera tillfällen under senare år inträffat, att majoriteten i olika utskott, utan att i sak kunna ange några andra skäl än brådska med beslutet, avslagit minoritetskrav på t. ex. lagrådsgranskning.

Den praxis som därmed håller på att etableras är enligt vår mening olycklig. Utskotten bör helt allmänt inte avhända sig möjligheter att noggrant granska regeringens förslag och minoriteten bör inte förhindras att begära fram relevanta material för denna granskning.

För att understryka vad som här sagts föreslår vi därför ett tillägg till bestämmelserna i RO 4:10, andra stycket av den lydelse som framgår av det lagförslag som är fogat till denna motion. Förslaget innebär krav på motivering i sak från majoriteten i utskottet om den går emot ett minoritetskrav i enlighet med huvudbestämmelsen i paragrafens första stycke.

Vad som i övrigt anförts om lagstiftningsförfarandet bör ges regeringen till känna.

Ett vanligen förekommande klagomål mot gällande lagstiftningsförfarande är att riksdagen i många fall antar s. k. ramlagar, dvs. lagar som endast i huvuddrag anger syftet och inriktningen av lagen, medan utfärdandet av detaljbestämmelser och tillämpningen av lagen överläts åt regeringen och regeringen underställda myndigheter.

Det positiva syftet med lagstiftning av denna art har varit att tillämpande myndigheter skall ha möjlighet att anpassa tillämpningen efter de omständigheter som råder i de särskilda fallen och till vad som med hänsyn till detta kan anses vara rimligt.

Värdet av denna typ av lagstiftning kan dock starkt ifrågasättas. Tillämpningen av ramlagar erbjuder ofta stora svårigheter. De leder till osäkerhet om vad som är gällande rätt och det blir således svårt för den enskilde att förutse följderna av ett visst handlande. I den mån de tillämpas olika för olika personer uppfattas detta ofta som orättvist och som ett utslag av bristande likhet inför lagen. Besvär och överklaganden blir ofta följderna, vilket i sin tur medför att högre myndigheters ställningstaganden så småningom blir normgivande för vad lagen skall anses innebära.

Men redan i inledningsskedet är det vanligt att en ramlag fylls ut med bestämmelser i regeringsförfordningar och med ett stort antal detaljerade föreskrifter från centrala myndigheter.

Summariskt kan man uttrycka det så att riksdagen genom ramlagar och genom delegation till regering och myndigheter av normbeslut avhänder sig stora delar av den normgivningsmakt som enligt regeringsformen tillkommer riksdagen.

Ur lagstiftnings synpunkt innebär detta att riksdagen vid beslutstillfället inte har överblick över lagområdet som helhet. Viktiga delar besluts i efterhand och av andra instanser. Det har inträffat att myndighetsföreskrifter och myndigheternas tillämpning ansetts stå i strid med riksdagens ursprungliga intentioner.

Genom förfaringsätten försvåras också återföringen av kunskap till riksdagen om hur lagkomplexet som helhet fungerar. Därmed försvåras också initiativ till förbättringar. Det är sannolikt, bl. a. av praktiska skäl, inte möjligt att utforma lagstiftningen så att alla relevanta regler även för tillämpningen samlas i de lagar som antas av riksdagen.

Men vi anser att det är mycket viktigt att problemet uppmärksammas och att en uppstramning kommer till stånd. Riksdagen bör således vara restriktiv i fortsättningen till att anta lagar av ramkaraktär och lagar som innesluter vittgående delegation av normgivning till regering och myndigheter.

Ett sätt att öka riksdagens kunskap om och ansvar för helheten i ett lagkomplex skulle vara att kräva att tillänkta regeringsförfordningar delgavs riksdagen samtidigt med att förslaget till lag överlämnades till riksdagen. Därigenom skulle riksdagen få ökad överblick över omfattningen av den delegation som begärs av riksdagen och också om vad som kan komma att krävas i form av föreskrifter på myndighetsnivå. Ett sådant förfarande skulle få som effekt att ett lagförslag även på regeringsnivå skulle bli mera genomtänkt vad gäller de samlade konsekvenserna.

Vi föreslår således att regeringen normalt till lagförslagen skall foga förslag till de förordningar som regeringen har för avsikt att utfärda, om lagen antas av riksdagen. Detta liksom vad ovan sagts om ramlagstiftning bör ges regeringen till känna.

Det är också viktigt att effekterna av befintlig ramlagstiftning blir belysta och att revideringar kan komma till stånd. Detta bör t. ex. gälla socialtjänstlagen.

Som ovan berörts har delegering av normgivningsmakt varit ett ofta förekommande inslag i lagar som antagits av regeringen. Någon sammanställning av i vilken utsträckning delegation förekommit eller i vad mån och på vilket sätt regeringen utnyttjat delegationen finns dock inte. Detta är inte tillfredsställande. Vi anser därför att ett register bör upprättas över delegationen av normgivningsmakt, så att det blir möjligt att få en uppfattning om delegeringens omfattning. Ett sådant register bör även innefatta uppgifter om subdelegation till myndigheter. En första åtgärd bör vara att registrera den delegation som kan förekomma från nuläget. Det bör ankomma på regeringen att fullgöra dessa uppgifter. Det som här anförts bör ges regeringen till känna.

## Grundlagen, Europakonventionen och lagstiftningen

I flera uppmärksammade fall under senare år har det ifrågasatts om lagar som antagits av riksdagen är förenliga med bestämmelser i grundlagen.

Från centerpartiets sida har vi tidigare i flera motioner tagit upp de frågor som här berörs. Vi har den uppfattningen att grundlagen skall hållas i helgd och vi anser det ur principiell synpunkt djupt otillfredsställande att det efter riksdagsbeslut i en lagfråga kvarstår motiverad oenighet om lagen är grundlagsenlig eller ej.

Men det har också stor betydelse för rättstillämpningen. Om lagrådet och/eller en bred minoritet i riksdagen anser att en lag är grundlagsstridig kan detta leda till att lagen vid tillämpningen underkänns genom s. k. lagprövning. Det kan naturligtvis också leda till att utslag i enlighet med lagen överklagas med utdragna rättsliga processer som följd. Som helhet bidrar ett ifrågasättande av grundlagsenligheten av olika lagar i högsta grad till allmänhetens misstro mot det rättsliga systemet som sådant.

Vi anser, som framgått tidigare i denna motion, att lagar som antas av riksdagen skall ha hög kvalitet. I detta ingår givetvis att lagar inte med fog skall kunna ifrågasättas ur grundlagssynpunkt. Den ovan nämnda lagprövningsrätten är ett viktigt inslag i den efterhandskontroll som kan krävas för att säkerställa en prövning av lagar ur denna aspekt. I den mån lagprövningsrätten tas i bruk kommer högsta domstolen att fungera som en författningsdomstol i sista instans. Med hänsyn till bl. a. detta har vi inte ansett det särskilt meningsfullt att inrätta en särskild författningsdomstol, vilket ibland har krävts.

Kontroll i efterhand skall dock endast ses som en extra och särskild garanti. Om det skulle finnas skäl till omfattande användning av lagprövningsrätten är detta snarast ett tecken på lagstiftningens förfall.

Den grundläggande inställningen måste i stället vara att lagar som ifrågasätts ur grundlagssynpunkt inte skall antas av riksdagen. Berättigad kritik av lagförslag ur den här aspekten bör leda till att lagförslagen omarbetas.

Vad som bör övervägas – mot bakgrund av de erfarenheter vi nu har – är således hur man skall kunna få bättre garantier för att en sådan omarbetning verkligen kommer till stånd.

Lagrådet, som omnämnts ovan, har som särskild uppgift att bedöma om en föreslagen lag är förenlig med grundlagen. Lagrådet består av ledamöter i regeringsrätten och högsta domstolen. Kritik från lagrådet mot en lag ur grundlagssynpunkt bör således väga tungt i sak och med tanke på den betydelse lagrådets yttrande har för rättstillämpningen. Lagrådet är dock endast rådgivande och dess uppfattning kan således åsidosättas av regering och riksdag. Ett sätt att minska risken för riksdagsbeslut som kan ifrågasättas ur grundlagssynpunkt skulle vara att ge lagrådets yttrande större tyngd när frågor av detta slag uppkommer. Vi föreslår därför att det övervägs att i grundlagen införa en regel som innebär, att ett lagförslag som underkänts av ett enhälligt lagråd inte får antas av riksdagen i befintligt skick. Ett på detta sätt ifrågasatt lagförslag skulle således få omarbetas och på nytt granskas av lagrådet.

Vi vill erinra om att vi därmed skulle få ett förfaringssätt av det slag som tillämpades vid behandlingen av bygg- och planlagen 1986. Lagrådet hade underkänt det ursprungliga förslaget. Detta omarbetades i bostadsutskottet och granskades därefter på nytt av lagrådet – denna gång utan anmärkning. Den lag som efter förnyad beredning antogs av riksdagen hade således ändrats på ett sådant sätt att den inte längre ifrågasattes ur grundlagssynpunkt. Detta var från principiell synpunkt viktigt. Viktigt är också att man därmed på ett avgörande sätt minskade risken för att lagen i efterhand skulle kunna leda till rättstvister eller underkännas genom lagprövning.

Med det anförda exemplet illustreras den avsedda effekten av den regel vi vill ha prövad. Vårt förslag innebär således inte att riksdagens majoritet hindras från att genomföra de reformer man anser angelägna. Men det innebär krav på ökad respekt för grundlagen och krav på bättre lagstiftningsprodukter. En viktig följd av en regel av det slag vi förordar skulle med säkerhet bli att grundlagsenligheten i nya lagförslag prövades mycket noggrant redan på utredningsstadiet. Därmed skulle regeln i allt väsentligt få en preventiv verkan och behöva tillämpas endast i ett mycket litet antal fall.

Trots att den gällande grundlagen är förhållandevis ny har under de senare åren vid upprepade tillfällen meningarna varit starkt delade om innebörden av vissa centrala regler i regeringsformen.

Tvisterna har främst gällt reglerna om normgivning och delegering av normgivningsmakt i regeringsformens 8 kap., innebörden av bestämmelserna om skatter och avgifter och i samband med detta räckvidden av förbudet mot retroaktiv beskattning enligt regeringsformens 2 kap. Den mot lagrådets avstyrkande genomförda pensionsskatten har också på nytt aktualiserat frågan om en förstärkning av skyddet mot retroaktivitet.

Det är, som vi tidigare påtalat i flera motioner från centerpartiet, djupt otillfredsställande att oklarheter och motsättningar av det här slaget får

kvarstå. Tolkningen av de omtvistade bestämmelserna blir beroende av en osäker praxis eller avgörs genom politiska majoritetsbeslut. Ambitionen borde i stället i allas intresse vara att grundlagen skall hållas fräsch och att den så långt det går skall ges ett innehåll som inte behöver ifrågasättas.

Vi upprepar därför det krav vi framställt flera gånger tidigare, nämligen att en utredning får i uppdrag att på nytt överväga de bestämmelser i grundlagen som satts i fråga. Utredningen bör således kartlägga de fall där tvister om innebörden förekommit i lagrådsyttranden och i riksdagen och komma med förslag till sådana förändringar av de berörda grundlagsbestämmelserna att innebörden blir klar och bestämmelserna möjliga att tillämpa utan att delade meningar skall behöva uppstå.

I utredningens uppdrag bör särskilt ingå att föreslå sådana bestämmelser av begreppen skatter och avgifter att den nuvarande oklarheten om vad som skall tillhöra den ena eller den andra kategorin pålagor försvinner. Avgifter bör enligt vår mening enbart användas när samhället fullgör någon motprestation.

Utredningen bör dessutom ha i uppgift att föreslå förbättringar av grundlagsskyddet mot retroaktivitet. Vidare bör utredningen överväga det ovan framförda förslaget om en förstärkning av lagrådets roll.

Vi vill i detta sammanhang också erinra om att vi i en annan motion till årets riksmöte upprepat vårt krav om en allmän förbättring av skyddet för äganderätten i grundlagen. Även detta uppdrag kan lämpligen fullgöras av den grundlagsutredning som vi här förordat.

Sverige har anslutit sig till Europakonventionen om mänskliga rättigheter och därmed förbundit sig att följa de regler som där finns. I några uppmärksammade fall har Sverige fällt för brott mot konventionen. Ett betydande antal anmälningar ligger dessutom för provning hos Europakommissionen och Europadomstolen.

Det är enligt centerpartiets mening av stor vikt att Europakonventionens regler följs vid lagstiftning och rättstillämpning. Även härvidlag är den granskning som lagrådet gör av lagförslagen av stort värde. Vi är medvetna om de svårigheter som följer av att Europakonventionen i många avseenden är oklar och att de tolkningar som följer av domstolens utslag inte alltid är förutsebara. I allt väsentligt överensstämmer dock de principer som konventionen är ett uttryck för med de grundläggande värden som även vårt rättssystem bör slå vakt om. Svårigheterna att beakta konventionskraven bör således vara överkomliga i den svenska lagstiftningsprocessen. Men det krävs att konventionskraven ägnas fortlöpande uppmärksamhet.

I ett avseende finns det dock en viss principiell diskrepans mellan svensk rättstradition och konventionskraven. Av de utslag som förekommit i Europadomstolen kan man dra den slutsatsen att konventionen kräver att myndighetsavgöranden som rör den enskildes "civila rättigheter och skyldigheter" skall kunna prövas av domstol.

Detta stämmer inte i alla avseenden med svensk tradition och gällande rätt. I många länder finns generell domstolskontroll över förvaltningen i det avseendet att förvaltningsbeslut kan anhängiggöras inför domstol om den enskilde är missnöjd med förvaltningsbeslutet. Denna domstolsprövning omfattar inte bara beslutens laglighet utan också deras lämplighet. Exempel

på länder där sådan domstolskontroll finns är Danmark, Norge och Storbritannien.

Någon sådan generell domstolskontroll av förvaltningsbeslut finns inte i Sverige. Många instanskedjor har visserligen förvaltningsdomstolar som högre instans. I huvudparten av dessa är regeringsrätten högsta domstol. I andra fall är någon specialdomstol slutinstans, ibland är den enda instansen t. ex. arbetsdomstolen. I vissa fall kan skadeståndsanspråk resas inför domstol. För ett mycket stort antal ärenden är det dock endast besvärsvägen inom myndighetshierarkin som står till den enskildes förfogande om han är missbelåten med primärmyndighetens beslut. I en del ärenden går besvärsrätten upp till regeringen, i andra fall bryts besvärskedjan dessförinnan. Tendensen för närvarande är att avlasta regeringen besvärsärenden och att i stället lägga dessa på en central myndighet som slutinstans.

Det kan ifrågasättas om den nuvarande ordningen är tillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt. Vad som bl. a. brukar anföras mot den är att det kan finnas en intressegemenskap mellan myndigheter i olika instanser som gör att högre instans är ovillig att ändra i underlydande myndighets beslut. Vidare har det hävdats att den starka expansionen av förvaltningen under senare årtionden medfört, att den rättsliga kompetensen tunnats ut. Handläggare rekryteras numera från grupper utan juridisk utbildning och det tidigare domstolsliknande förfarandet har ersatts med ett mer skönsmässigt. Den starka expansionen i sig har gjort att konfliktriskerna ökat. Möjligheten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut skulle således innebära en ytterligare rättsgaranti utöver den som förvaltningsbesvären ger.

Till detta kommer vad som ovan sagts om Europadomstolens tolkningar av konventionen i de avseenden som här berörts. Utslagen i Europadomstolen gör det angeläget att grundligt analysera hur den svenska förvaltningsprocessen förhåller sig till konventionskraven. Detta är nödvändigt av det skäl som vi angett inledningsvis, nämligen att ambitionen måste vara att vi skall efterleva de konventioner som vi anslutit oss till. Men om vi inte gör de anpassningar som kan framstå som nödvändiga för detta, är det också stor risk för nya fällande domar i Europadomstolen.

Regeringen har aviserat vissa förslag till riksdagen inom här berörda områden. I avvaktan på regeringsförslagen föreslår vi att riksdagen ger regeringen till känna vad som här anförts om Sverige och Europakonventionens tillämpning.

## Kontrollen av myndigheterna

Kontrollen av att myndigheter fullgör sina uppgifter på ett riktigt sätt är av stor betydelse för att rättssystemet skall fungera väl. De förslag som vi framfört ovan bör bidra till att göra kontrollen enklare och effektivare. Bättre genomarbetade lagar och striktare och mera precisa bestämmelser bör helt allmänt minska friktionstillfällena och minska risken för ur rättssynpunkt tvivelaktiga beslut. Möjlighet att få förvaltningsbeslut prövade i domstol ger ökade garantier för rättssäkerhet.

Besvärsrätten måste bibehållas. Det är viktigt att den enskilde kan få sina klagomål behandlade i överordnad instans. Men det är också mycket viktigt

att den möjlighet till självrättelse av myndighet som gjort fel som nu skrivits in i den nya förvaltningslagen tillämpas på ett generöst sätt. Av särskild vikt är korta handläggningstider samt klara besked till den enskilde om vem som handlägger hans ärende och vilken tid det kan ta. En positiv serviceanda och ambitionen att tillvarata den enskildes rätt bör präglade myndigheternas arbete.

De särskilda organ som tillskapats för att kontrollera myndigheternas verksamhet ur rättslig synpunkt och ur effektivitetssynpunkt bör upprätthållas och förstärkas.

Organ av denna karaktär är riksdagens revisorer och riksrevisionsverket. Verksamheten vid dessa revisionsorgan är särskilt inriktad på effektivitet och rationalitet inom förvaltningen men den har också en rättslig aspekt. Enligt vår mening är det en fördel att det finns två av varandra oberoende organ som har dessa uppgifter. Riksdagens revisorer är nära knutna till riksdagen och fullgör i många fall granskning efter förslag från riksdagens utskott. Riksrevisionsverket lyder formellt under regeringen. Riksdagsrevisorernas rapporter är av stort värde inte minst som en återföring av kunskaper till riksdagen om hur olika statliga verksamheter fungerar och hur riksdagens beslut fullgörs.

Riksrevisionsverket lyder formellt under regeringen men har i praktiken haft en såväl mot regeringen som riksdagen fristående ställning. Riksrevisionsverket har i hög grad handlat efter egna initiativ och har visat att detta möjliggjort en av olika intressen obunden och effektiv verksamhet.

I den debatt som förts om riksrevisionsverkets fortsatta verksamhet har framförts krav om att verket mera direkt skulle knytas till regeringen och närmast bli ett serviceorgan åt departementen. Det har också föreslagits att riksrevisionsverket skulle läggas under riksdagen och att dess verksamhet skulle samordnas med den som bedrivs av riksdagens revisorer.

Enligt vår mening är det en fördel att det finns två av varandra oberoende organ som kan göra mera omfattande och sammanhållna undersökningar av statsförvaltningens verksamhet. Erfarenheterna hittills har i vart fall inte visat att det skulle vara till nackdel för revisionsverksamheten som sådan. Vi anser således att den nuvarande ordningen bör bibehållas. Av särskild vikt är att riksrevisionsverkets nuvarande fristående ställning gentemot regeringen kan bibehållas. Om regeringen vill ge riksrevisionsverket särskilda uppgifter bör dessa vara noggrant avvägda och inte inkräkta på verkets självständighet och möjlighet att ta egna initiativ. Det bör nämnas att justitiekanslersämbetet, vid sidan av andra uppgifter, står till regeringens förfogande som granskningsorgan i ärenden som regeringen kan finna angelägna.

Vad som här anförts om revisionsverksamhetens organisation bör ges regeringen till känna.

För allmänheten är det under riksdagen sorterande justitieombudsman-ämbetet (JO) ett mycket viktigt extraordinärt granskningsorgan med uppgift att på eget initiativ granska domstolar och förvaltningsmyndigheter samt att behandla klagomål från enskilda som anser sig ha blivit felaktigt behandlade av myndigheterna. JO:s verksamhet är betydelsefull, inte minst genom ämbetets fristående ställning och den prejudicerande verkan som ämbetets uttalanden har.

I ett avseende har dock JO:s möjligheter att agera försvagats. Det vi åsyftar är att de ansvarsbestämmelser, som kvarstår sedan det i princip undantagslösa ämbetsansvaret avskaffades och till stora delar ersattes av disciplinansvar, inte ger JO tillräckliga möjligheter att ingripa mot fel som begås i den offentliga verksamheten.

Även om JO numera fått ökade befogenheter i disciplinprocessen genom att en del tidigare begränsningar tagits bort, anser vi inte detta tillräckligt. Vi framhöll i motioner till förra riksmötet att det på nytt borde övervägas att återinföra ämbetsansvaret för de grupper som har ett självständigt handlägg- och beslutsansvar. Riksdagen beslöt också att kräva utredning med detta syfte. Vi anser det angeläget att utredningsuppdraget snarast fullföljs. De av oss förordade ansvarsbestämmelserna är viktiga som ett led i en allmänt förbättrad rättskontroll av förvaltningen.

### Integritetsrisker i datasamhället

Centerpartiet har under tidigare riksmöten i motioner fört fram förslag till stärkt skydd för den enskildes integritet. Förslagen har gällt begränsning av personnummeranvändningen, restriktivare tillståndsgivning för samkörning av dataregister och förenklade regelsystem i stället för maskinell kontroll. Riksdagen har hänvisat dessa förslag till data- och offentlighetskommittén (DOK).

Trots pågående utredningsarbete och uttalande om stärkt integritetsskydd aktualiseras ständigt nya förslag om stora personregister, samkörningar, kontroll och ökad uppgiftsinsamling från enskilda och företag. Samma gäller utökning av kontroll och data inom befintliga register eller samkörning mellan dessa.

Det är djupt otillfredsställande att utredningsverksamheten på detta sätt föregripits. Vi föreslår därför att riksdagen uttalar sig för ett moratorium när det gäller nya eller utökade dataregister, samkörningar eller uppgiftssamlande i avvaktande på DOK:s förslag.

Den snabba utvecklingen inom datatekniken ställer ständigt nya krav på åtgärder för att stärka den enskildes skydd och värn för den personliga integriteten. I dag regleras skyddet i datalagen m. fl. lagar och författningar. Andra författningar föreskriver skyldighet att lämna uppgifter och låta sig registreras. Därutöver finns ett faktiskt tvång att låta sig registreras för att inte gå miste om förmåner, rättigheter eller service.

Utvecklingen har aktualiserat frågan om grundlagsskydd för den personliga integriteten i datasamhället. Detta torde vara lika angeläget som det skydd för mänskliga fri- och rättigheter som i dag finns i grundlagen. Vi har tidigare framfört krav om grundlagsreglering, och utredningsarbete med detta syfte är nu på gång. Vi anser det vara av stor vikt att detta arbete fullföljs och att riksdagen i en nära framtid får ta ställning till förslag från regeringen i denna fråga.

## Brottsbekämpningen

Mot. 1986/87  
K232

Som vi framhållit inledningsvis är brottsbekämpning en viktig del av skyddet för den enskildes integritet och säkerhet. Vi ser med stor oro på ökningen av såväl våldsbrott som egendomsbrott som drabbar enskilda människor. I särskilda motioner lägger vi förslag som syftar till en effektivare brottsbekämpning bl. a. genom ökade resurser för polisväsendet och kriminalisering av all narkotikahandling. Vi hänvisar här till dessa motioner.

## Föreningsfriheten

Avslutningsvis vill vi också framhålla att den enskildes integritet inte enbart hotas genom utvecklingen på den offentliga sektorn. För många enskilda kan de övergrepp som förekommer utanför denna sektor kännas lika hårt. Beslut fattade av ledande grupper inom stora kollektiva kan för den enskilde vara lika tyngande, svåra att påverka och omöjliga att acceptera som statliga och kommunala beslut. Vi vill särskilt framhålla det orättfärdiga och djupt stötande ingrepp i den enskildes politiska frihet och personliga integritet som kollektivanslutningen till det socialdemokratiska partiet innebär. För oss är det en självklarhet att det är den enskilde själv som skall bestämma vilka föreningar han vill tillhöra och om och när han vill återta sitt medlemskap. I särskilda motioner kräver vi förbud mot kollektivanslutning och ökad föreningsfrihet för den enskilde. Helt allmänt framstår det i vårt samhälle allt angelägnare att i frihetsdebatten och i arbetet för ökad rättstrygghet utgå från den enskildes och inte kollektivets intresse.

## Hemställen

Med hänvisning till det anförda hemställer vi

1. att riksdagen beslutar som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen anförts om inriktningen av lagstiftningsarbetet.
2. att riksdagen beslutar att RO 4:10 andra stycket skall ha följande lydelse:

Begär minst en tredjedel av ledamöterna i ett utskott vid behandlingen av ett ärende att upplysningar eller yttranden skall inhämtas från myndighet som avses i första stycket, skall utskottet föranstalta om detta, såvida det icke finner att därmed förenat dröjsmål med ärendets behandling skulle leda till avsevärt men.

Utskottet skall i det betänkande som avges i ärendet utförligt ange de skäl som föranlett utskottet att avslå minoritetens begäran.

3. att riksdagen beslutar som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen i övrigt anförts om lagstiftningsförfarandet,
4. att riksdagen beslutar som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen anförts om ramlagstiftning, om delegering av normgivning och om registrering av sådan normgivning,
5. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära utredning och förslag om lagrådets ställning, regeringsformens bestämmelser om normgivning, skattelagstiftning m. m. i enlighet med vad som anförts i motionen.

6. att riksdagen beslutar som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om Europakonventionens tillämpning och domstolskontroll av förvaltningsbeslut,

Mot. 1986/87  
K232

7. att riksdagen beslutar som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om revisionsverksamheten.

8. att riksdagen beslutar som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen anförts om ett moratorium för nya eller utökade dataregister och för beslut om samkörning av dataregister.

Stockholm den 26 januari 1987

*Bertil Fiskesjö (c)*

*Bengt Kindbom (c)*

*Britta Hammarbacken (c)*

*Gunilla André (c)*

*Rune Backlund (c)*

*Elving Andersson (c)*

*Kersti Johansson (c)*

*Marianne Karlsson (c)*

*Martin Olsson (c)*





