

# Motion till riksdagen

1989/90:K230

av tredje vice talman Bertil Fiskesjö m.fl. (c)

Utredning om grundlagsändringar

---

## Inledning

Förändringar av grundlagen kan ha olika syften. Ett kan vara att ändra reglerna för det politiska livet så att demokratin stärks. Ett annat att ge bättre skydd för medborgerliga fri- och rättigheter. Ett tredje att se till att brister som visat sig vid tillämpningen av grundlagen rättas till och att oklarheter som orsakat tolkningstvister undanröjs. Det finns naturligtvis ofta ett nära samband mellan de här angivna aspekterna.

I denna motion lägger vi förslag som berör samtliga de tre aspekter som angetts ovan, dvs. förslag som syftar till reformer av det demokratiska systemet, förbättrat rättsskydd och klarläggande av omtvistade grundlagsbestämmelser.

Vi vill också erinra om att vi i andra motioner till årets riksdag utifrån särskilda utgångspunkter lagt förslag om grundlagsändringar. Det gäller t.ex. förstärkt skydd för näringsfrihet och äganderätt, grundlagsskydd för utlands-svenskars rösträtt och budgetårets förläggning.

## Förslag i denna motion

De förändringar som vi föreslår i denna motion och i andra motioner till årets riksdag är av en sådan omfattning att de bör beredas av en särskild utredning. Vi föreslår således att en parlamentarisk utredning för grundlagsfrågor tillsätts.

De förslag till förändringar vi i denna motion för fram är i korthet bl.a.:

- Fyraåriga mandatperioder för alla direktvalda församlingar.
- Skilda valdagar för kommunal- och riksdagsval.
- Ökat inslag av personval.
- Förändrade regler för folkomröstningar.
- Avskaffande av regeringens rätt att besluta om extra val och riksdagsupp-lösning.
- Reglering i grundlag av beslutsformerna inom regeringen.
- Förstärkning av lagprövningsrätten genom borttagande av det s. k. uppen-barhetsrekvisitet.
- Förstärkning av lagrådets ställning.

- Genomgång av de delar av grundlagen som gett upphov till tolkningstvis- ter. Det gäller t.ex. myndighetsbegreppet, avgränsningen mellan skatter och avgifter, retroaktiv beskattning, normgivningsmaktens fördelning.

Mot. 1989/90  
K230

## Fyraåriga mandatperioder och skilda valdagar

### 1. Inledning

I samband med enkammarreformen och med verkan från och med valet 1970 infördes gemensam valdag för de allmänna valen till riksdag, landsting och kommunfullmäktige. Samtidigt avkortades mandatperioden för de valda församlingarna till tre år.

Den nya ordningen var starkt ifrågasatt redan när den genomfördes. Från centerpartiets sida har vi vid upprepade tillfällen krävt en återgång till skilda valdagar och fyraåriga mandatperioder.

De grundläggande skälen för detta har varit omsorgen om den kommunala demokratin och vikten av att kunna decentralisera verksamheter och beslut till kommuner och landsting i så stor utsträckning som möjligt.

Frågan har behandlats i olika sammanhang, dock utan att någon uppgörelse kunnat nås. Kraven på förändringar har avisats av socialdemokraterna och vänsterpartiet kommunisterna.

Vi anser att frågan är av sådan vikt att den bör tas upp till förnyad behandling. De argument som enligt vår mening talar för en reform har ytterligare förstärkts genom erfarenheterna från valet i september 1988.

### 2. Allmänna motiv

Den kommunala självstyrelsen och den kommunala förvaltningen har av tradition varit en mycket viktig del av vårt demokratiska system. Under de senaste årtiondena har kommunerna fått allt större uppgifter.

Detta gäller inte bara primärkommunerna utan också landstingen. Sjukvården har expanderat kraftigt. Från centerpartiet arbetar vi för en ytterligare förstärkning av landstingens ställning som övergripande demokratiska organ i länen. Våra krav härvidlag framgår bl.a. av en partimotion till årets riksdag om länsdemokrati.

Huvudparten av all offentlig verksamhet sker numera i kommunal regi. De frågor som avgörs i kommuner och landsting berör på ett näraliggande sätt de enskilda medborgarna i deras dagliga liv. För de allra flesta har kommunalskatten sedan länge varit den dominerande delen av den direkta skatten. Om den pågående skattereformens intentioner fullföljs blir kommunalskatten den enda direkta skatt som majoriteten av medborgarna betalar.

Det är således av olika skäl av mycket stor vikt att demokratins former är sådana, att de underlättar för medborgarna att få insyn i den kommunala verksamheten, att kunna delta i den och påverka den och att på ett meningsfullt och effektivt sätt kunna utkräva ansvar.

För att främja detta behövs det åtgärder av olika slag. Från centerpartiet har vi således bl. a. krävt delning av stora kommuner, där det finns en opinion för detta, decentralisering av verksamheter inom kommunerna och direktval till de kommunala organ som inrättas. Dessa och andra krav kvarstår och behandlas närmare i en särskild motion om den kommunala demokratin.

En mycket viktig reform av övergripande betydelse för den kommunala demokratin är dock enligt vår mening att ge valen till de kommunala församlingarna en egen fristående valdag.

Mot. 1989/90  
K230

### 3. Valkampanjen betydelsefull

Det viktigaste med valen är givetvis, att medborgarna på själva valdagen kan avgöra vilket parti och vilka kandidater de vill ge sina röster.

En förutsättning för rationella och välöversvägda ställningstaganden på valdagen är dock, att väljaren har god kunskap i person- och sakfrågor och vet vad de olika partierna och deras representanter utträttat under mandatperioden och vad de föreslår inför nästa. Valkampanjen inför valdagen kan på ett verksamt sätt bidra till detta.

Det är viktigt att det finns en allsidig information till medborgarna också under mandatperioderna. Den politiska debatten är dock av naturliga skäl mest omfattande inför de allmänna valen. De politiska partierna bedriver en intensiv informations- och propagandaverksamhet kring program och förslag, alternativen skärskådas och samhällsfrågorna får ett vidgat utrymme i massmedierna.

Undersökningar visar också att många väljare numera bestämmer hur de skall rösta nära in på valen och under intryck av valkampanjen. Det är således mycket viktigt att relevant information under valkampanjen når fram till väljarna i alla de val de skall delta i.

### 4. Kommunalvalen i skymundan

Vad man emellertid kunnat konstatera under alla de val som ägt rum sedan den gemensamma valdagen infördes är, att den helt dominerande delen av valdebatten och samhällsinformationen omfattat rikspolitiska frågor. Det är riksdagsvalet som stått i centrum för uppmärksamheten hos de politiska partierna, hos massmedierna och hos allmänheten.

Det är inte förvånande att det blivit så. I de för hela landet avgörande frågorna är det riksdagen som bestämmer. Det finns heller inga skäl att kräva att utrymmet för de rikspolitiska frågorna skulle minska. Tvärtom är det naturligtvis av största vikt att medborgarna får riktig information om sakfrågor och meningsyttringar inför det betydelsefulla riksdagsvalet.

Men effekten av den gemensamma valdagen och rikspolitikens dominans är att valen till kommuner och landsting kommer i skymundan, vilket är allvarligt.

En viktig faktor härvidlag är att massmedierna inte klarar av bevakningen av de kommunala valen. Frågor som rör dessa finns det inte plats för. De trängs undan. Nyhetsorgan av olika slag fylls till brädden av det som händer på det rikspolitiska planet.

De insatser som görs lokalt och regionalt får endast ringa genomslag. Varken politiker, journalister eller allmänhet orkar med tre valrörelser på samma gång.

## 5. Väljarna dåligt informerade

En följd av de omständigheter som berörts ovan är att väljarna överlag blir mycket sämre informerade om kommunala frågor än om rikspolitik inför valdagen.

Det är också rikspolitiska trender som – med enstaka undantag – bestämmer utgången även i kommunalvalen, vilket stämmer illa överens med de principer som bör gälla för värdering av kandidater och program och för ansvarsutkrävandet i en demokrati.

Grunden för ställningstagandet i de kommunala valen borde ju vara vad som hänt i den egna kommunen, en bedömning av de personer och partier som haft ansvaret och en granskning av partiernas lokala program.

Förekomsten här och var av speciella lokala partier i kommunerna motsäger inte de konstateranden som gjorts ovan. I många fall har de lyckats vinna representation just därför att de inte ägnats någon uppmärksamhet i den allmänna debatten.

En del inslag i 1988 års val visar på ett nästan groteskt sätt vad som kan hända med den nuvarande ordningen: Partier som ställt upp strax före valet har fått mandat utan att redovisa åsikter om någonting för väljarna. Mandat har gått till personer som skrivits in på listor som de själva inte ens röstat på. Partier har fått mandat utan att lansera vare sig program eller kandidater. Platser i fullmäktige står tomma efter valet, etc.

## 6. Inför skilda valdagar

Med särskilda valdagar för kommunerna skulle situationen bli en annan och bättre än den som beskrivits ovan. Inför valen skulle uppmärksamheten riktas mot förhållandena i de olika kommunerna och landstingen och partiernas lokala kandidater.

Det skulle bli utrymme för lokala valdebatter och nyhetsmedierna skulle kunna ägna stor uppmärksamhet åt den kommunala valrörelsen. De kandidater som valen verkligen gäller skulle få en möjlighet att göra sig hörda och väljarna skulle få en rimlig chans att ta ställning till kandidater och program.

Vår slutsats är således nu som tidigare, att den gemensamma valdagen är en mycket olycklig konstruktion, som starkt bidrar till att försämma villkoren för den kommunala demokratin. Den bör därför avskaffas och ersättas med skilda valdagar för kommuner och riksdag.

Det kan nämnas att man inte i någon annan demokratisk stat har en ordning som motsvarar vår. Överallt har man särskilda val till de kommunala församlingarna.

## 7. Argument mot skilda valdagar

De som varit för gemensam valdag har ända sedan den genomfördes i första hand hävdats, att det är riktigt att valen kommer samtidigt därför att det föreligger något som man kallar kommunalt samband. Därmed menar man att kommunerna är starkt beroende av de beslut som tas i riksdagen. I valen skall väljarna därför ta ställning till såväl de rikspolitiska som de kommunalpolitiska frågorna samtidigt.

Detta argument bygger enligt vår mening på ett – kanske i grunden termi-

nologiskt – missförstånd. De frågor som avgöres av riksdagen är naturligtvis rikspolitiska frågor, oavsett om de berör kommunerna eller ej.

Kommunallagstiftning som bestämmer den kommunala kompetensen och beslut om skatteutjämning mellan kommunerna är exempel på frågor som beslutas av riksdagen. Frågor av detta slags skall naturligtvis behandlas i debatterna inför riksdagsvalen. De avgörs av de ledamöter som väljs till riksdagen.

Kommunalpolitiska frågor är de som kommuner och landsting har att avgöra och det är dessa som skall prägla aktiviteterna inför de kommunala valen. Någon risk för att man skall sakna underlag för kommunala valkampanjer är det inte. Som framhållits inledningsvis är det så att huvudparten av all offentlig verksamhet handhas av kommunerna.

## **8. Fyraåriga mandatperioder**

En övergång till skilda valdagar bör enligt vår mening kombineras med en förlängning av mandattiden för de valda församlingarna. Den nuvarande mandattiden är enligt de flestas mening för kort.

Den korta mandattiden bidrar till att planeringen i såväl kommuner som på rikspanet riskerar att bli alltför kortsiktig och den försvårar också uppgörelser och kompromisser som på sakliga grunder skulle vara motiverade och nyttiga.

Vi anser således att mandatperioden bör förlängas. Hur lång den skall vara är en fråga om avvägning mellan behovet av längre planeringsperioder och det allmänna demokratiska värdet av att det inte förflyter alltför lång tid mellan de allmänna valen.

Vi har stannat för att föreslå en återgång till fyraåriga mandatperioder för såväl riksdag som kommunfullmäktige och landsting.

## **9. Samtidig reform**

En reform som innefattar skilda valdagar och fyraåriga mandatperioder ser vi som en helhet. Det förslag som framförts från socialdemokratiskt håll att enbart förlänga mandatperioden avvisar vi således. För den kommunala demokratin skulle ingenting vara vunnet med en sådan reform.

Att enbart förlänga mandatperioden skulle också medföra att tiden mellan allmänna val blev alltför lång. Det är, som vi angett ovan, i sig ett demokratiskt värde att allmänna val äger rum utan alltför lång tidsutdräkt.

Valen är en betydelsefull stimulans för det politiska intresset och för de politiska partiernas utåtriktade aktivitet. Även ur detta perspektiv innebär vårt förslag en förbättring eftersom allmänna val kommer att äga rum vart annat år i stället för som nu vart tredje.

Den ordning vi sammantaget förordar är således skilda valdagar för kommunal- och riksdagsval, fyraåriga mandatperioder och valen förlagda så att det blir två år mellan allmänna val.

## 1. Inledning

Det nuvarande valsystemet i samtliga allmänna val i vårt land kan karaktäriseras som ett rent partival. Det finns visserligen möjlighet att stryka namn på listorna och att tillföra namn.

Dessa möjligheter har dock ringa betydelse, bl.a. på grund av de regler som gäller om skydd för partibeteckning och om rangordning vid fördelningen av mandat. Det krävs samordnade aktioner av betydande omfattning för att rangordningen på listorna skall brytas.

Det bör nämnas att medlemmarna i partierna i flertalet fall har goda möjligheter att påverka kandidatvalen vid nomineringarna. För väljarna på valdagen återstår emellertid i stort sett att välja mellan de färdiga listorna och att acceptera de kandidater som där finns angivna.

## 2. Argument för och emot personval

Det har i skilda sammanhang krävts, att väljarna i vårt land borde få större möjligheter att påverka personvalet.

Det grundläggande argumentet för detta är givetvis, att det är viktigt, att den som röstar skall kunna påverka vem som blir vald inom det parti han eller hon ger sin röst. Person sammansättningen av en riksdags- eller fullmäktige-grupp har stor betydelse. Det är väljarens, inte partiets personbedömning som skall avgöra personvalet.

Mot detta har anförts, att de svenska partierna går till val på program som omfattas av alla kandidater och att de som nominerar inom ett parti kan förväntas ha bäst kunskaper om kandidaternas kvalifikationer. Personval kan också leda till, har det sagts, att de som har stora ekonomiska resurser, som har uppbackning från mäktiga intresseorganisationer, eller som är kända från t.ex. massmedia eller idrott får otillbörliga fördelar.

## 3. Vårt förslag

Vi vill för vår del först framhålla, att det är viktigt att det proportionella valsystemet, med en rättvis fördelning av mandaten mellan de partier som passerar fyraprocentsspärren bibehålls. Vi avvisar således de olika förslag, som förts fram i den allmänna debatten, om en övergång till majoritetsvalssystem.

Samtidigt anser vi att det bör införas ett ökat inslag av personval inom det proportionella valsysteemets ram. Ett obligatoriskt personval, d.v.s. ett system där personrösterna under alla omständigheter avgör vem som blir vald, har dock uppenbara nackdelar enligt de erfarenheter som finns från andra länder.

Den allvarligaste invändningen mot ett sådant system är att den som blir vald kan få sitt mandat med mycket få röster och med liten röstövertikt, om röstsplittringen inom partiet är stor. De som står bakom den valde kan således i dessa fall utgöra en ringa minoritet av partiets väljare.

Det vi förordar är i stället ett fakultativt personvalssystem, det vill säga ett system, där väljaren antingen kan rösta på person eller på kandidaterna i

den ordning som partiet nominerat dem. Personrösterna skall sedan vid sammanräkningen vägas mot partirösterna.

Olika varianter av detta system används i flera med vårt land jämförbara länder, t.ex. i Danmark och Belgien.

Frågan om personval har tidigare utretts flera gånger. De senaste utredningarna gjordes av personvals- och valkretskommittén (SOU 1977:94) och folkstyrelsekommittén (SOU 1987:6). I dessa kommittéers betänkanden finns redovisning av personvalen i en rad länder samt förslag om ökat inslag av personval i vårt land. Dessa förslag har dock inte lett till lagstiftning.

Vi anser att frågan om personval bör tas upp på nytt av den grundlagsutredning vi förordar med utgångspunkt i det material som redan föreligger.

## Ändrade regler för folkomröstningar

### I. Inledning

Den svenska demokratin är i allt väsentligt representativ. Med detta menar man, att folket i val utser representanter som under en avgränsad tidsperiod tillerkänns rätten att besluta i frågor som rör de allmänna angelägenheterna.

Folkomröstning eller referendum är en form av direkt demokrati. Medborgarna bestämmer utan några mellanled vad som skall gälla i en särskild fråga. Ur strikt principiell synpunkt är folkomröstningen den "renaste" formen av demokrati.

I ett historiskt och globalt perspektiv är det lätt att slå fast att den representativa demokratin är det helt dominerande sättet att förverkliga folkviljan i stater som överhuvudtaget har demokratiska styrelseskick.

Men direkt demokrati föreskrivs i många författningar. Den största praktiska betydelsen har folkomröstningar i Schweiz och i delstater i USA. Även i andra stater används då och då folkomröstningar. Som exempel kan nämnas att EG-frågan föranlett folkomröstningar i Danmark och Norge.

I denna motion uppehåller vi oss endast vid de regler som gäller för folkomröstningar i vårt land och för riket som helhet. Kommunala folkomröstningar tar vi upp i en särskild motion om den kommunala demokratin.

Folkomröstningsfrågan saknar inte aktualitet i vårt land. Vi har noterat att såväl under föregående mandatperiod som under den nu pågående har förslag om folkomröstningar framförts i riksdagen.

### 2. Folkomröstning bättre än extra val

Riksdagsupplösning och extra val brukar ibland förordas som en bättre metod än folkomröstning för att lösa tvister i påträngande viktiga politiska saksfrågor. Så är det inte enligt vår mening.

Även om extra val framtvings av motsättningar i en speciell avgränsad fråga, som kommer att dominera valrörelsen, så har den nyvalda församlingen att handlägga alla frågor. Extra val blir således i det här avseendet vilseledande för väljarna.

I en folkomröstning är det den i omröstningen aktuella frågan som gäller och omröstningen behöver inte påverka den politiska styrkefördelningen i

övrigt i riksdagen. Frågan om extra val behandlar vi i ett följande avsnitt i denna motion.

Det bästa sättet att låta medborgarna ta ställning direkt i viktiga tvistefrågor är således att anordna folkomröstning. Information och debatt inför en folkomröstning koncentreras till den fråga som omröstningen verkligen gäller, och omröstningen ger ett utslag i just denna fråga.

Utöver att ge medborgarna direkt beslutanderätt kan folkomröstningsinstitutet fungera som ett skydd för minoriteters åsikter och rättigheter. Av betydelse härvidlag är hur institutet är utformat.

### **3. Nuvarande regler om folkomröstning**

Gällande författning innehåller bestämmelser dels om beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor, dels om rådgivande folkomröstning.

Särskild möjlighet till folkomröstning i grundlagsfrågor infördes så sent som 1980 i författningen. De villkor som skall gälla är direkt föreskrivna i regeringsformen.

Vad som här är av särskilt intresse är, att en minoritet i riksdagen, bestående av en tredjedel av ledamöterna, kan genomdriva en folkomröstning. Vidare är att märka, att folkomröstningen skall gälla ett av riksdagen som vilande antaget förslag om ändring av grundlag. Därmed undanröjs tvivel om eller tvister kring vad omröstningen skall avse. Det bör tilläggas att omröstningar i grundlagsfrågor är beslutande.

Bestämmelserna har varit i kraft en förhållandevis kort tid och någon folkomröstning i grundlagsfrågor har hittills inte genomförts. Det innebär dock inte att reglerna varit utan betydelse.

Så som de är utformade utgör de ett hinder mot att en riksdagsmajoritet ändrar grundlagen om en betydande minoritet i riksdagen motsätter sig detta. Minoriteten kan driva frågan till folkomröstning.

Vid åtminstone ett tillfälle har hot om detta förekommit och planerade förslag om grundlagsändringar har hållits tillbaka. En effekt av bestämmelserna är således, att det krävs bred enighet i riksdagen om grundlagsändringar. På detta sätt utgör bestämmelserna ett minoritetsskydd.

Folkomröstningar kan anordnas även i andra frågor än grundlagsfrågor. Dessa omröstningar är endast rådgivande. De bestämmelser som finns i författningen om rådgivande folkomröstningar är mycket kortfattade. De säger endast att föreskrifter om rådgivande folkomröstning skall meddelas genom lag.

Det är således riksdagen som med enkel majoritet bestämmer om en folkomröstning skall komma till stånd och vad den skall gälla.

Rådgivande folkomröstningar har kunnat anordnas sedan 1922. Sådana omröstningar har hållits fyra gånger: 1922 i rusdrycksfrågan, 1955 i högertrafikfrågan, 1957 i ATP-frågan och 1980 i kärnkraftsfrågan.

### **4. Problem med rådgivande folkomröstningar**

Erfarenheterna från de omröstningar vi haft visar att folkomröstningsinstitutet är behäftat med allvarliga brister.

Redan frågeformuleringen vållar problem. Formellt är det riksdagsmajoritet



riteten som bestämmer. I en del fall blir det nödvändigt med förhandlingar mellan partierna. Oavsett om det är majoriteten som avgör eller om frågeformuleringen bestäms efter överläggningar är risken stor att taktiska överväganden får stor betydelse så snart det sakområde omröstningen berör är kontroversiellt mellan partierna. Resultatet kan bli flera alternativa frågor.

Så var det i ATP-omröstningen 1957 och i kärnkraftsomröstningen 1980. I extremfall kan man tänka sig lika många alternativ som det finns partier i riksdagen. Omröstningar där det föreligger flera alternativ försvårar det ställningstagande som väljarna skall göra.

Andra svårigheter uppkommer vid tolkningen av omröstningsresultatet. När flera alternativ förekommer och inget av dessa får majoritet uppstår osäkerhet om vilka slutsatser man skall dra av omröstningen. Det visar t.ex. den debatt som vidtog efter kärnkraftsomröstningen 1980. I den frågan är meningarna fortfarande delade om hur omröstningsresultatet skall tolkas.

Formellt är omröstningarna enbart rådgivande. Riksdagen kan således fatta vilka beslut som helst i det ärende omröstningen gällt. Av väljarna torde dock omröstningen uppfattas som bindande. Detta gäller alldeles särskilt om partierna inför omröstningen förklarar att resultatet skall respekteras.

Det kan således ifrågasättas om det är meningsfullt att ha omröstningarna som rådgivande. När flera alternativ förekommit kan det för övrigt vara svårt att avgöra vad som är omröstningsresultatet – även om viljan skulle vara god.

## 5. Våra förslag

Folkomröstningar kan aldrig bli en ersättning för det representativa systemet i en modern stat. Men de kan vara ett värdefullt komplement. Det finns frågor som är av sådan karaktär, att det är väl befogat att låta väljarna direkt i en omröstning fälla avgörandet.

Rådgivande folkomröstning har förekommit fyra gånger. Tre av dessa har ägt rum under efterkrigstiden, den senaste 1980. Som nämnts inledningsvis förekommer då och då nya krav i riksdagen på folkomröstning. Institutet kan således även framdeles komma att vara ett viktigt inslag i vårt politiska liv, vilket vi anser att det bör vara.

Det är således angeläget, att folkomröstningsinstitutet har en sådan utformning att det kan tillämpas på ett sätt som är meningsfullt och som väcker tilltro hos allmänheten.

De erfarenheter vi nu har visar, att de regler som gäller måste ses över och förändras. Någon mera genomgripande översyn av folkomröstningsinstitutet har inte gjorts sedan början av 1950-talet.

Vi har från centerpartiet upprepade gånger krävt, att de erfarenheter som vunnits i vårt land och i andra länder under efterkrigstiden skall sammanställas, utvärderas och utgöra grund för nya regler om folkomröstningar. Vi vidhåller och upprepar detta krav. Även denna uppgift bör ingå i uppdraget till den parlamentariska utredning vi förordar.

Målsättningen för utredningens arbete bör vara att arbeta fram förslag som undanröjer de brister som nu finns och som vi kortfattat berört ovan.

Vad som måste övervägas är bl.a. att göra de nu rådgivande folkomröstningarna beslutande, att ge en riksdagsminoritet rätt att få en omröstning till stånd samt att tillskapa en ordning som gör att flera olika alternativ inte kan förekomma i samma omröstning.

En modell att anknyta till kan vara den som nu gäller för beslutande omröstningar i grundlagsfrågor. En uppenbar fördel med det förfarande som där gäller är, att omröstningen skall äga rum efter det att riksdagen tagit preliminär ställning i sakfrågan. Väljarna får därmed möjlighet att säga ja eller nej till ett distinkt utformat förslag. Någon tvekan om vad omröstningen gäller uppkommer inte och inte heller några svårigheter att tolka utfallet.

Det har ibland framförts krav på s.k. folkinitiativ, dvs. rätt för ett i författningen angivet antal medborgare att få till stånd folkomröstning. En sådan rätt förekommer och praktiseras i t.ex. Schweiz och USA.

Metoden har den givna fördelen, att en medborgaropinion utanför representationen och de etablerade partierna kan ta initiativ. Nackdelar med detta system är att frågeställningarna kan vara oklara, att flera alternativ kan förekomma och att det är mera svåröfrenligt med ett parlamentariskt styrelsesätt. Även detta alternativ bör dock prövas i den utredning vi föreslår.

## Riksdagsupplösning och extra val

### 1. Inledning

Riksdagen väljs för en bestämd mandatperiod, som omfattar tre år. Valda- gen är direkt angiven i gällande författningar. Val skall således förrättas tredje söndagen i september månad.

Mellan de ordinarie valen kan dock anordnas s.k. extra val. Regeringen kan besluta om extra val av vilka skäl som helst. Ett extra val skall hållas inom tre månader efter beslutet. Även i ett annat fall kan extra val äga rum, nämligen om riksdagen fyra gånger förkastat talmannens förslag till statsmi- nister.

Vissa restriktioner finns. Således får inte regeringen besluta om extra val förrän tre månader har förflutit från den valda riksdagens första samman- träde, och talmannen får i det fall, som angetts ovan, inte förordna om extra val om ordinarie val skall hållas inom tre månader.

När regeringen beslutar om extra val kan den också besluta att riksmötet skall avbrytas. Mandatperioden för den församling som utsetts i extra val gäller fram till nästa ordinarie val.

Rätten att anordna nyval, som termen tidigare löd, är ett gammalt kung- ligt prerogativ, som fanns med även i 1809 års regeringsform och som med vissa förändringar i 1974 års författning förts över till regeringen.

### 2. Kritik av systemet

Den nuvarande ordningen kan starkt ifrågasättas ur såväl principiell som praktisk synpunkt.

Riksdagen är vald direkt av svenska folket och har beslutanderätten i alla grundläggande frågor som gäller lagstiftning och budgetreglering. Riksdagen är således det främsta statsorganet.

Regeringen är underställd riksdagen. Det är riksdagen som väljer statsminister och därmed avgör vilken regering som skall tillträda. Riksdagen kan också genom misstroendeförklaring avsätta regeringen.

Redan av vad som här sagts framgår, att det är principiellt felaktigt att regeringen ensidigt skall kunna avbryta riksmöte och anordna extraval. Dessa befogenheter strider mot de grunder som i övrigt gäller för vårt parlamentariska system.

De strider också mot vad som gäller i ett demokratiskt samhälle i övrigt. Det finns således inga exempel inom förenings- och näringsliv på att en styrelse kan upplösa eller avskeda den stämma eller kongress som utser styrelsen.

Men det finns härutöver en lång rad andra skäl som talar mot den nuvarande ordningen.

Rätten att utlysa extra val kan av regeringen användas som ett hot mot folkrepresentationen för att tvinga igenom beslut, som denna under andra omständigheter skulle ha avvisat. Utsikten att det kan komma ett extra val kan också bli ett alibi för såväl regering som folkrepresentation att undvika att ta nödvändiga beslut i besvärliga, kontroversiella och ur kortsiktig opinionssynpunkt otacksamma frågor.

Erfarenheterna från andra länder, där extra val varit vanliga, t.ex. Danmark, ger vid handen att det förhåller sig på detta sätt.

Eftersom man inte vet när det kan bli val, vågar inte partierna göra de kompromisseftergifter som skulle vara nödvändiga för konstruktiva majoritetsbeslut. Partierna bevakar sina positioner för den händelse det skulle bli val.

På grund av de låsningar som uppstår, tvingas regeringen ge upp och utlysa extra val. Frågorna hänskjuts – som det brukar heta – till folkets avgörande. Själva hotet om eller förväntningarna på att det skall bli val bidrar således till att det också blir val.

Under efterkrigstiden har endast ett extra val anordnats i vårt land, nämligen 1958. Bidragande till restriktiviteten har varit de fasta och förhållandevis korta mandatperioderna. Det upplevs som föga meningsfullt med ett extra val nära in på det ordinarie valet.

Detta har dock inte hindrat att frågan om extra val upprepade gånger varit aktuell och tidvis dominerat den allmänna debatten. Så var det t.ex. i samband med regeringsombildningen våren 1981, och så är det just nu när denna motion utarbetas. Men även däremellan har frågan om extra val tagits fram.

Gemensamt för alla de tillfällen då möjligheten till extra val lanserats är, att den allmänna debatten därmed i hög grad kommit att handla om formfrågor och taktiska frågor på bekostnad av de påträngande sakfrågorna.

Redan förekomsten av hot om extra val kan således vara till skada. I stället för att söka sakligt betingade lösningar på aktuella eller långsiktiga problem blir partiernas företrädare lätt engagerade i en positionsstrid och i en taktiskt betingad debatt.

Möjligheten till extra val kan också på delvis andra grunder snedvrída det politiska beslutsfattandet. De täta opinionsmätningarna som ständigt registrerar förändringar i väljaropinionen bidrar till detta. Ett sneglände på den omedelbara effekten på opinionen av olika ståndpunkter försvårar be-

slut, vars nyttiga och gynnsamma verkan framgår först på lite längre sikt. Risken är uppenbar för vad som brukar kallas SIFO-demokrati.

Helt allmänt befrämjar redan den korta ordinarie mandatperioden en utveckling i denna riktning. Det är således längre mandatperioder som behövs – inte perioder som kan avkortas genom extra val.

I de fall ett extra val aktualiserats av en avgränsad kontroversiell fråga kommer valrörelsen i hög grad att fokuseras till denna fråga. Denna avgränsning förstärks av, att valet numera – genom en ändring av vallagen för två år sedan, vilken vi motsatte oss – kan komma mycket nära inpå beslutet om extra val.

Valet kan således bli ett slags folkomröstning i en enda fråga. Därmed välseleds väljarna, eftersom den valda riksdagen fram till mandatperiodens slut har att besluta i alla frågor på samma sätt som en riksdag som framgått ur ordinarie val.

I frågor av detta slag är det, som vi framhållit i ett tidigare avsnitt av denna motion, riktigare att väljarna får ta ställning i en folkomröstning.

### **3. Avskaffa regeringens rätt att anordna extra val**

Som framgått av den genomgång vi gjort ovan finns det en lång rad skäl mot att regeringen skall ha rätt att anordna extra val. Denna möjlighet är ett obehörigt och principiellt felaktigt intrång i riksdagens beslutanderätt, och den kan särskilt i politiskt känsliga och instabila lägen vara till uppenbar skada.

Det är riksdagen som har ansvaret för vilken regering som skall finnas. Riksdagen kan också avsätta en regering. Om statsministern själv gör den bedömningen, att han inte längre har riksdagens förtroende är den naturliga lösningen, att han och därmed hela regeringen avgår. Det är därefter riksdagens uppgift att i den ordning som är föreskriven välja ny statsminister.

Regeringens rätt att anordna nyval och upplösa riksdagen bör således avskaffas.

Som nämnts inledningsvis skall talmannen, om han misslyckats fyra gånger med att få majoritet i riksdagen för en statsministerkandidat, förordna om nyval.

Det kan ifrågasättas om det därutöver över huvud taget skall finnas någon rätt att anordna extra val. Vi anser det inte. Men om denna möjlighet skall finnas kvar för mycket extraordinära situationer, så skall beslutanderätten under alla omständigheter ligga hos riksdagen.

Det kan nämnas att i en del demokratier som USA och Norge finns enligt författningen inga möjligheter alls att upplösa den folkvalda församlingen. I en del andra länder, t.ex. Israel, ligger befogenheten hos församlingen själv.

Vi föreslår att frågan om rätten att anordna extra val och upplösa riksdagen skall ingå i det uppdrag, som ges till den parlamentariska grundlagsutredning som vi påyrkat ovan.

Vi vill i detta sammanhang understryka, att vi anser att det nuvarande systemet med fasta mandatperioder och med i författningen angiven valdag skall finnas kvar. Vi avvisar således också de förslag som förekommit om att ny mandatperiod skall börja löpa efter extra val. En sådan ordning skulle

ytterligare vidga regeringens befogenheter. En sittande regering skulle därmed alltid kunna välja den tidpunkt för allmänna val som den fann fördelaktigast.

Mot. 1989/90  
K230

## Beslutsformerna i regeringen

De regler som finns i grundlagen om beslutsformerna inom regeringen är mycket knapphändiga. De är i sammandrag följande:

Statsministern kallar statsråden till regeringssammanträde och är själv ordförande. För att regeringen skall vara beslutsför krävs det, att minst fem statsråd är närvarande. Föredragande är departementschef eller annat statsråd.

Några bestämmelser om hur besluten skall fattas finns inte. Det anges endast att skiljaktig mening skall antecknas till protokollet.

Normalt kan man utgå ifrån att regeringen uppträder som enhet och att frånvaron av beslutsregler inte behöver ställa till problem.

Frågan har dock aktualiserats vid några tillfällen. Därvidlag har det framgått att det är oklart vad som skall gälla om t.ex. statsministern hamnar i minoritet. Frågan kan få betydelse i krissituationer, då det är särskilt viktigt att man vet hur en meningsskiljaktighet inom regeringen skall hanteras.

Det kan nämnas, att grundlagberedningen på sin tid förordade att en bestämmelse skulle införas om att beslut i regeringen skulle fattas genom allmän omröstning med utslagsröst för statsministern. Detta förslag kom dock inte att genomföras vid författningsreformen 1974.

Statsministern har enligt grundlagen vissa särskilda befogenheter, varav den viktigaste är att han tillsätter och avskedar övriga statsråd.

I övrigt är statsråden likställda och besluten tas kollektivt. Genom en nyligen beslutad förändring av beredningsarbetet har regeringen, enligt vad som uppgetts, omorganiserats på ett sätt som bryter det traditionella beredningsmönstret.

Statsråden har indelats i tre grupper med en särskild gruppchef för varje grupp. Vidare ingår statsministern och sex statsråd i något som benämns som ett inre kabinett. Det bör utredas om och i vad mån denna nyordning påverkar den formella likställighet som enligt grundlagen skall gälla för statsråden.

Frågan om beslutsformerna i regeringen är enligt vår mening av sådan vikt, att den bör ingå i den av oss förordade grundlagsutredningens uppdrag.

## Lagstiftning och rättsskydd

### 1. Inledning

I den nu gällande grundlagens första paragraf fastläggs det:

"Den offentliga makten utövas under lagarna." Därmed markeras den offentliga maktens normbundenhet. Gällande lagar, inklusive grundlagen, skall följas även av de högsta statsorganen, riksdag och regering. Myndigheter och domstolar skall besluta och döma i enlighet med de lagar som finns.

Grundlagen är överordnad andra lagar och anger hur dessa lagar skall

komma till. Vanlig lag liksom beslut i övrigt som fattas av statsmakterna och kommunala organ skall vara i överensstämmelse med grundlagen.

För tillämpning och rättstrygghet är det viktigt att de lagar som stiftas är klara och ändamålsenliga och noga övervägda till sina konsekvenser.

I detta avsnitt framför vi synpunkter på lagstiftningsprocessen. Vi redovisar också förslag om skärpning av normkontrollen och vi anger hur vi anser, att man bör förfara, när tvister uppkommer om grundlagsreglers innehåll.

## 2. Lagstiftningen

Riksdagen har det slutliga ansvaret för lagstiftningen. Vi har i en annan motion till årets riksdag framlagt förslag som syftar till att ge riksdagens ledamöter bättre arbetsmöjligheter.

Av mycket stor betydelse för den slutliga lagprodukten är emellertid den beredningsprocess som äger rum, innan lagförslagen kommer på riksdagens bord. Med den ordning som gäller, är det regeringen som har ansvaret härvidlag.

De mera omfattande lagförslagen läggs i riksdagen i form av regeringens propositioner, även om de ursprungliga initiativen ofta kommer från riksdagen. Regeringen har bestämmanderätten över utredningsväsendet och remissförfarandet, som av tradition är två viktiga delar i lagstiftningsprocessen.

Det traditionella utredningsförfarandet har ibland kritiserats för att det är alltför omständigt och för att det tar alltför lång tid. Det har funnits exempel, där denna kritik varit berättigad.

Mot detta måste dock ställas, att det är mycket viktigt, att lagförslag med betydande räckvidd är noggrant beredda och väl övertänkta vad gäller förslagets konsekvenser. I annat fall blir följden lätt att de beslutade reglerna visar sig vara svåra att tillämpa och att de inte alls får de konsekvenser som avsetts.

Det finns gott om exempel på detta. Ett aktuellt sådant är den nyligen beslutade skattereformen. Det är uppenbart att det beslut som riksdagens majoritet antog i betydande grad var allt för lite analyserat vad gäller effekterna för enskilda människor och grupper i samhället. Utredningsarbetet bedrevs mycket snabbt, remisstiden för granskande myndigheter var kort och riksdagsmajoritetens beslut togs i all hast.

Vi har från centerpartiets sida många gånger tidigare kritiserat det sätt på vilket den nuvarande regeringen bereder lagförslag. Vi återkommer med vår kritik härvidlag.

Ett omsorgsfullt utrednings- och remissförfarande har i många fall ersatts med s.k. departementspromemorior som tagits fram internt i kanslihuset utan medverkan av parlamentariker eller utomstående experter vilket lett till lagförslag som med stor skyndsamhet drivits igenom i riksdagen.

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 skyndsamt.

Normalt gäller dock inte detta. Det viktiga måste i stället vara, att relevant material sammanställs och att detta utsätts för sakkunnig och kritisk granskning, innan riksdagen går till beslut.

För vår del anser vi, att det är av stort värde, att riksdagsledamöter medverkar i beredningsprocessen redan på det primära utredningsstadiet. Detta tillför utredningarna värdefull kunskap och det medverkar, till att förslagen kan komma att granskas i en vidare krets på ett tidigt stadium.

Parlamentariskt sammansatta utredningar bör således användas i större frågor i stället för interna departementsutredningar.

Vi fäster stor vikt vid lagrådsgranskningen. Denna granskning, som numera enligt regeringsformen är obligatorisk för alla viktigare lagförslag, syftar till att ge lagförslagen en kvalificerad bedömning ur allmän juridisk synpunkt, samt att ange hur lagförslagen förhåller sig till redan gällande lag, till grundlag 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 yttrande är av stor betydelse för beredningen i riksdagen och för den kommande rättstillämpningen.

Noteras kan, att lagrådet vid flera tillfällen under 1980-talet kritiserat regeringen för sådana brister i beredningen, att lagrådet funnit det svårt att fullgöra de uppgifter som lagrådet åläggs enligt regeringsformen. Detta understryker ytterligare vad vi sagt ovan om vikten av noggrann utredning och remissbehandling av lagförslag.

Det som här sagts om beredningen av lagstiftningsärenden bör ges regeringen till känna.

### **3. Normkontrollen**

Med normkontroll i vid mening avses alla insatser som görs för att se till att gällande rättsregler har tillkommit i lagenlig ordning och att de tillämpas på ett riktigt sätt. Vissa inslag, som anknyter till detta vidare begrepp, har vi berört ovan.

Här upphåller vi oss i huvudsak vid några mera speciella men viktiga former av normkontroll som har haft särskild aktualitet i debatten i vårt land.

### **4. Förstärkt lagprövningsrätten**

Såväl domstolar som förvaltningsmyndigheter är numera – sedan 1979 – enligt RF II kap 14 § tillerkända s.k. lagprövningsrätt. Lagprövningsrätten innebär, att de lagtillämpande organen kan ifrågasätta om en underordnad bestämmelse är förenlig med en överordnad och om bestämmelsen tillkommit i den ordning som är föreskriven. Man kan således t.ex. pröva om en lag är förenlig med grundlagen.

Ett resultat av lagprövningen kan bli, att en bestämmelse inte får tillämpas i ett konkret fall. Detta får naturligtvis konsekvenser för det underkända aktstyckets giltighet över huvud taget.

Någon större betydelse har lagprövningsrätten ännu inte fått i vårt land. Det kan dock noteras, att regeringsrätten i några fall underkänt föreskrifter, som utfärdats av förvaltningsmyndigheter och kommuner.

Det har ibland hävdats, att ett hinder för tillämpning av lagprövningsrätten är den restriktion, som är angiven i den ovannämnda grundlagsbestämmelsen. Där stadgas nämligen, att om riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften skall tillämpning underlåtas endast, om felet är uppenbart.

Detta uppenbarhetsrekvisit har gjort, menar man, att domstolarna är alltför återhållsamma med att pröva, om av riksdagen beslutade lagar och av regeringen utfärdade förordningar är förenliga med högre norm.

På grund av den kritik, som framförts mot den gällande restriktionen, anser vi, att man bör överväga att ta bort den. Ingen kan vara betjänt av att det kan hävdas, att riksdag och regering har ett visst spelrum för olagliga beslut, som inte kan påtalas i efterhand.

Lagprövningsrätten är en naturlig del av den dömande verksamheten och en principiellt viktig del av rättsskyddet. Den är en sista utväg att korrigera fel och misstag som begåtts i normgivningsprocessen.

Samtidigt vill vi betona, att ett tillstånd, där lagprövningsrätten kommer till vidsträckt användning, inte är önskvärt. Prövningen kommer i efterhand, ibland långt efter det att en omstridd bestämmelse antagits. Ett underkännande kan således få omfattande konsekvenser.

Skulle lagprövningen i ett stort antal fall leda till underkännande av utfärdade bestämmelser, måste detta ses som ett mycket allvarligt tecken på besvärande brister i normgivningssystemet som helhet, inte minst vad gäller grundlagarnas utformning. Dessa brister måste då avhjälpas, i första hand genom förebyggande åtgärder. Vi återkommer i det följande till detta.

Den översyn av reglerna om lagprövning, som vi förordar, bör anföras den tidigare nämnda grundlagsutredningen.

## 5. Nej till särskild författningsdomstol

I den debatt som förs om rättsskydd och normkontroll framförs ibland förslag om inrättandet av en särskild författningsdomstol. Förslag om detta har även förekommit i riksdagen.

Ibland refererar man härvidlag till förhållandena i USA. Detta är dock inte relevant. Man har där ingen särskild författningsdomstol. I stället är det högsta domstolen som, genom ett vidsträckt utövande av lagprövningsrättens, kommit att bli en författningsdomstol, som i sista instans avgör om en lag eller ett myndighetsbeslut är förenligt med grundlagen.

Högsta domstolen har kommit att få en mycket stor betydelse härvidlag. I många viktiga frågor är det domstolens utslag, som varit avgörande för lagstiftningens reella innehåll.

Den politiska makt som därmed samlats hos domstolen har sin grund i speciella amerikanska förhållanden. En avgörande faktor härvidlag är den amerikanska författningens utformning och karaktär: Den är gammal – man firade för tre år sedan 200-årsjubileum – den är kortfattad, den är mycket svår att ändra, bl.a. därför att en kvalificerad majoritet av delstaterna måste ge sitt godkännande.

De omständigheter som här nämnts har gjort, att författningen i betydande grad måste tolkas för att vara användbar. Högsta domstolen har kommit att spela en stor roll härvidlag.

Domstolens politiska makt har medfört, att det ofta står strid om utnämningen av nya domare. Domarmajoritetens politiska grundsyn kan ha mycket stor betydelse under lång tid, eftersom de nio domarna utses på livstid.



I en del andra länder har man inrättat särskilda författningsdomstolar, som bl.a. har kompetens att avgöra vad som ur grundlagssynpunkt är gällande rätt. Sådana författningsdomstolar finns företrädesvis i federala stater. En viktig uppgift är där att slita tvister mellan delstater och federation.

En invändning mot att inrätta en särskild författningsdomstol i vårt land är att man kan förutse, att den skulle få mycket litet att syssla med och därmed komma att framstå som en överflödigt organisation. Men det finns andra och viktigare invändningar.

Med en särskild författningsdomstol skulle man knappast kunna ha kvar lagprövningsrätten i nuvarande form. Författningsdomstolen skulle i så fall bli ett med högsta domstolen och regeringsrätten konkurrerande organ. Dessa kan få ta ställning i frågor som aktualiseras genom lagprövning. I det ovan nämnda lagrådet ingår för övrigt ledamöter från de högsta domstolarna. Även lagrådets position skulle således förändras med en särskild författningsdomstol.

Till detta kommer att en författningsdomstol till sin funktion vanligen blir en extra och ibland betydelsefull politisk instans. De känsligaste frågorna en författningsdomstol får ta ställning till är sådana som det råder politisk strid kring. En politisering av tillsättningen av domare är därför svår att undvika. I princip måste det alltid anses diskutabelt att lägga politisk makt på instanser av vilka det inte kan utkrävas politiskt ansvar.

Slutligen kan man även om en författningsdomstol säga, att det eventuella behovet av en sådan är ett bevis på att grundlagen inte är tillfredsställande utformad.

En särskild författningsdomstol bör således inte tillskapas. Det bör vara tillräckligt, att högsta domstolen och regeringsrätten efter överklagande av lagprövningsärenden kan komma att få ta ställning.

## **6. Håll grundlagen fräsch**

Det bästa sättet att undgå komplikationer av det slag, som berörts ovan, är enligt vår mening att se till, att lagstiftning och normgivning i övrigt håller en hög kvalitet samt att grundlagens regler är sådana att risken för tvister om innebörden blir liten. Därmed tonas betydelsen av lagprövningen ner och något behov av en särskild författningsdomstol finns inte.

Av detta följer, att vi inte anser det tillfredsställande, att man vid kontroverser om grundlagsbestämmelsers innebörd nöjer sig med att betrakta majoritetsbeslut i riksdagen som etablerad praxis.

Det kommer alltid att råda ovisshet om när praxis skall anses vara etablerad och accepterad rätt. Spänningen mellan reglernas ordalydelse och den tillämpning som majoriteten bestämt finns alltid kvar.

Nya tvister kan när som helst blossa upp och leda till formstrider som förgiftar den politiska debatten och medför tvivel hos allmänheten om det rättsenliga i statsmakernas beslut.

Ett viktigt motiv för författningsrevisionen och den nya grundlagen var att skapa klara regler och därmed komma bort från den diskrepans mellan ordalydelse och tillämpning, som i många avseenden var karaktäristisk för den gamla grundlagen.

Det är dock inte överraskande, att det i flera fall kan uppkomma motsättningar, när en ny grundlag börjar tillämpas. Ett omfattande förarbete kan aldrig helt undanröja risken för detta. Kortfattade bestämmelser i en författningstext kan, när de sätts på prov, tolkas olika.

Man måste således vara beredd att vid behov precisera och ändra reglerna även i en grundlag med utgångspunkt i de erfarenheter som vinnas.

Grundlagen bör enligt vår bestämda mening inte i väsentliga delar tillåtas förfalla till ett dokument, som kan tas till utgångspunkt för de mest skilda tolkningar. Principen bör i stället vara, att grundlagen skall hållas fräsch.

## **7. Grundlagsbestämmelser som bör klarläggas**

Under den tid den nya grundlagen nu tillämpats är det flera avsnitt som starkt ifrågasatts och föranlett delade meningar i riksdagen. Några skall anges här:

Vid flera tillfällen har de regler, som gäller för skattelagstiftning gett upphov till olika tolkningar. Definitionen av skattebegreppet har varit omtvistat. En del av de pålagor som rätteligen är skatter går under beteckningen avgifter. Andra pålagor befinner sig i gränsskiktet mellan avgifter och straffsanktioner. Någon klagörande utredning av vad skattebegreppet skall täcka har inte gjorts.

Vidare har på skatteområdet flera gånger, bl.a. i samband med beslutet om engångsskatt på pensionsförsäkringar, ifrågasatts om besluten varit förenliga med grundlagsstadgandet om förbud mot retroaktiv skattelagstiftning.

Det myndighetsbegrepp, som finns i grundlagen och som bl.a. har stor betydelse för offentlighetsprincipens tillämpning, har varit föremål för vitt skilda tolkningar, särskilt påtagligt i samband med debatten om löntagarfondernas förvaltningsrättsliga status.

Normgivningsmaktens fördelning enligt regeringsformen är en annan fråga, som gett upphov till kontroverser, särskilt vad gäller möjligheten till delegation. Inte minst vid behandlingen av förslaget om ny bygg- och planlag visade det sig, att meningarna var starkt delade vad gällde grundlagstolkningen.

I detta sammanhang kan nämnas, att även omfånget och innebörden av de bemyndiganden, som riksdagen ger regeringen och den subdelegation, som äger rum på grundval av dessa bemyndiganden, behöver granskas. Grundlagsregleringen härvidlag är synnerligen summarisk.

I de här nämnda liksom i en del andra frågor har bl.a. lagrådets granskingar visat på en lång rad problem vad gäller grundlagstolkningen. I en del frågor har lagrådets ledamöter varit oense.

Det finns således enligt vår mening ett uppdämt och starkt behov av översyn av en rad grundlagsbestämmelser, som gett upphov till svårigheter av olika slag vid tillämpningen.

Även denna uppgift bör anförtros den parlamentariska grundlagsutredning vi förordar.

## 8. Stärk lagrådets ställning

Mot. 1989/90  
K230

Det synsätt vi gett uttryck för och de förslag vi lagt i detta avsnitt av vår motion utgår ifrån, att grundlagen skall vara så utformad, att den ger ett bestående rättsskydd och kan tillämpas utan uppslitande strider om grundlagsreglernas egentliga innebörd.

Det bör således inte i efterhand kunna ifrågasättas om de beslut statsmakterna fattar är grundlagsenliga. Tyngdpunkten i kontrollen härvidlag skall också så långt det går ligga i det beredningsarbete, som föregår riksdagens beslut.

En viktig uppgift i detta sammanhang har, som vi tidigare berört, lagrådet, som bl.a. skall uttala sig om huruvida ett lagförslag är förenligt med grundlagen eller ej.

Vi har i tidigare motioner föreslagit, att man borde överväga att stärka lagrådets ställning genom att stadga, att riksdagen inte skall fatta beslut om ett lagförslag, som lagrådet enhälligt ansett strida mot grundlag. Ett sådant lagförslag borde i stället omarbetas och därefter på nytt prövas av lagrådet.

De invändningar vi mött har i huvudsak gått ut på, att man ansett, att en sådan ordning skulle ge lagrådet en alltför stark ställning. Riksdagen skulle avhända sig rätten att fatta beslut, har man menat.

Vi anser inte att denna invändning har någon relevans. Det kan inte vara i rättssäkerhetens och inte heller i riksdagens intresse, att lagförslag som ett enhälligt lagråd ansett vara grundlagsstridiga utan förändringar drivs igenom.

Som exempel på hur det bör gå till kan användas handläggningen av den ovan nämnda plan- och bygglagen. Lagrådet avstyrkte vissa delar av förslaget ur grundlagssynpunkt. Konstitutionsutskottet och bostadsutskottet tog fasta på detta. Förslaget omarbetades således och kunde efter förnyad lagrådsgranskning antas av riksdagen.

Ingen torde på allvar kunna hävda, att riksdagen därmed avhänt sig någon lagstiftningsmakt. Däremot hade det varit ytterligt betänkligt, om riksdagsmajoriteten genomdrivit ett beslut som ett enhälligt lagråd ansett strida mot grundlag.

Den nya lagen hade, om så hade skett, på goda grunder kunnat ifrågasättas vid lagprövning i vårt land. Vid en granskning i Europadomstolen, dit den säkerligen av enskilda hänskjutits för prövning, hade den troligen underkänts.

Vi vill tillägga, att den ordning, som vi anser att man skall pröva, i första hand har ett preventivt syfte. Den skulle således kunna medverka till, att regeringsförslagen granskades med större noggrannhet ur grundlagssynpunkt, redan innan de kom under lagrådets prövning.

Vi vidhåller således vårt förslag och anser, att även denna fråga bör ingå i de uppgifter som ges den grundlagsutredning som vi föreslagit.

## Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen hos regeringen begär tillsättandet av en parlamentarisk grundlagsutredning med de uppgifter som angetts i motionen,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om regeringens beredning av lagstiftningsärenden.

Mot. 1989/90  
K230

Stockholm den 23 januari 1990

*Bertil Fiskesjö (c)*

*Bengt Kindbom (c)*

*Ingbritt Irhammar (c)*

*Rosa Östh (c)*

*Birger Andersson (c)*

*Hugo Andersson (c)*

*Martin Olsson (c)*

*Stina Eliasson (c)*

*Anders Svärd (c)*

*Kjell Ericsson (c)*

