

# Motion till riksdagen

1989/90:K206

av Carl Bildt m.fl. (m)

Fördjupad demokrati och ökad  
rättssäkerhet



Mot.  
1989/90  
K206

---

## Sammanfattning

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

Det demokratiska systemet måste vara uppbyggt så att medborgarna får goda möjligheter att påverka de beslut som fattas. Annars förlorar demokratin sin livskraft.

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

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

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

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

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

- Öka möjligheterna till personval. Då ökar kontakten mellan väljare och politiker.
- Fler folkomröstningar kan stärka demokratin. En minoritet i riksdagen bör kunna kräva folkomröstning. Även ett visst antal väljare skall kunna göra detta.
- Minska antalet riksdagsmän. Det motverkar politikernas anonymitet.
- Förläng mandatperioderna och skilj kommun- och riksdagsval. En sådan förändring kommer att stärka väljarnas inflytande i de lokala valen.
- Färre lagar och regler leder till ökad frihet för de enskilda. Människor måste få bestämma mer över sina egna angelägenheter.
- Hänsynen till medborgarnas rättssäkerhet och integritet måste sättas i

första rummet vid lagstiftning. Det allmänna får inte ensidigt gynnas på de enskildas bekostnad.

- Ge den enskilde tolkningsföreträdare vid tvist med det allmänna, då ramlag tillämpas. Ramlagar är ofta oklara och därför måste den enskildes ställning stärkas i sådana tvister.
- Grundlagsskydda äganderätten, avtalsfriheten samt näringsfriheten.
- Ge enskilda ökad rätt till skadestånd från det allmänna vid felaktig myndighetsutövning.
- Grundlagsskydda rätten att stå utanför en organisation, d.v.s. den negativa föreningsrätten.
- Reglera ideella föreningars verksamhet i lag i syfte att stärka den enskildes ställning.

## Rättssäkerheten och demokratin har brister i dag

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

## Socialdemokratisk politik motverkar enskilt inflytande

Socialdemokratisk politik bygger på en misstro mot enskildas rätt – och förmåga – att lösa problem och att samarbeta med andra. Det socialdemokratiska tänkandet är baserat på en socialistisk modell av hur ett samhälle bör fungera. Denna modell förutsätter att människors villkor skall vara likformigt ordnade i viktiga hänseenden.

Inkomster utjämnas, boende i enskilt ägda bostäder missgynnas, barnen

vårdas och fostras av det allmänna, undervisning och sjukvård är den offentliga sektorns monopol, pensionssparande sker i stor utsträckning kollektivt, o.s.v.

Det är slående hur dogmatiskt den nuvarande socialdemokratiska regeringen slår vakt om eller till och med försöker utvidga redan förlegade socialistiska och kollektiva system och företeelser. Detta sker trots de – för allt fler – uppenbara felslut och misslyckanden som är en sådan politiks kännetecken.

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

Den socialdemokratiska samhällsmodellen får konsekvenser för medborgarnas rättssäkerhet. Då kollektiva lösningar prioriteras kan enskildas intressen bli satta i andra hand. Om en enskild drabbas av att myndigheter fattar fel beslut är det sålunda svårt för honom eller henne att få upprättelse p.g.a. den snäva utformningen av reglerna beträffande det allmännas skadeståndsansvar. Samma tendens till bristande sinne för den enskildes rättssäkerhet finns exempelvis inom skatteområdet. Myndigheter har med hjälp av den s.k. bevissäkringslagen vittgående befogenheter att genomföra husranssakan och beslagta egendom. Socialdemokratiskt tänkande sätter det allmännas intresse före de enskildas.

Socialdemokraterna visar ringa intresse för att värna det enskilda ägandet. Detta är i och för sig inte märkligt. I socialistisk doktrin ses enskilt ägande snarast som något negativt. Från socialdemokratisk sida tycks man anse att det inte finns någon gräns för i vilken mån det allmänna kan ianspråkta enskild egendom eller på vilket sätt detta kan ske. Ett tydligt exempel är pensionsskattens genomförande.

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

Även då det är fråga om demokratins funktion finns hos socialdemokraterna ett bristande intresse för den enskildes medborgarens inflytande. Genom att riksdags- och kommunalval hålls samtidigt minskar det sistnämndas betydelse. På motsvarande sätt finns hos socialdemokraterna en stor misstro gentemot vidgat utrymme för medborgarna att genom folkomröstning påverka direkt i vissa frågor.

Det finns från socialdemokratisk sida inte sällan en övilja att strikt reglera formerna för offentlig maktutövning i grundlag och annan lagstiftning. Detta synsätt är grundat bl.a. på ett långt maktinnehav, men också på den allmänna inställningen att en politisk majoritet inte alltid skall bindas av några egentliga gränser.

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

Makt som utövas vid sidan av lagen är regelmässigt svår att kontrollera.

Makt som utövas utan kontroll kan i bokstavlig mening leda vart som helst. Det är ingen slump att diktaturer saknar effektiva kontrollorgan beträffande statsledningens verksamhet. Tvärtom är detta en av de viktigaste förutsättningarna för en totalitär stats uppkomst eller bestånd. Det är illavarslande när det parti som innehar regeringsmakten visar så ringa intresse för dessa aspekter.

Mot. 1989/90  
K206

## Fördjupad demokrati

Många väljare känner främlingsskap inför den politiska processen och upplever de politiskt valda företrädarna som anonyma. Dessa tendenser har stärkts under senare val. Detta är självfallet olyckligt i en demokrati. Fenomenet är desto allvarigare då det inträffar under en period då politiska beslut omfattar allt större områden i samhället och påverkar de enskilda medborgarnas alltmer ingripande.

Medborgarnas inflytande över de politiska beslut som formar vårt samhälle måste, enligt vår mening, stärkas. Därmed ökar möjligheterna för att de lagar som stiftas tar större hänsyn till de enskildas önskemål.

## Låt väljarna välja

Allt fler upplever det politiska systemet som fjärran, ogripbart och svårt att påverka.

Det finns många anledningar till detta. En är att de politiska partierna har kommit att upplevas som allt mer förstelnade och fjärran från möjlighet till inflytande. Partierna uppfattas av många mer som konkurrerande politiska maskapparater än som sammanslutningar av individer med engagemang för vissa idéer.

Framtidens politiska arbete måste vara annorlunda än dagens om den skall förmå att engagera medborgarna i de stora samhällsfrågorna. Men det räcker inte med detta. Även vårt politiska system måste förändras för att ge större öppenhet och större möjligheter för medborgarnas engagemang och inflytande.

Sverige bör på 1990-talet införa ett nytt valsystem som ger väljarna möjlighet att faktiskt välja vilka personer de vill ha till sina representanter.

Det svenska valsystemet är extremt. I motsats till så gott som varje annat demokratiskt land ges väljaren i Sverige så gott som inget inflytande alls över vilken person som skall representera honom eller henne i riksdag, landsting eller kommunfullmäktige.

Väljaren har att välja mellan de olika "personpaket" som partierna presenterar. Möjligheten att stryka ett namn finns teoretiskt, men valsystemet är så konstruerat att strykningar i praktiken saknar betydelse. Partierna själva beslutar om formerna för hur det paket som skall presenteras för väljarna skall bestämmas. Olika partier tillämpar olika modeller.

Inom ramen för dagens valsystem borde det vara självklart att det är partiets medlemmar som i öppna val fick avgöra hur det "personpaket" som skall presenteras för väljarna skall se ut, vilket är utgångspunkten för det system Moderata Samlingspartiet använder. Men det räcker inte med att bara ge partimedlemmarna inflytande. Valsystemet bör ändras så att inte

bara ett partis medlemmar, utan samtliga dess väljare, får avgöra vilka personer som skall vara deras representanter.

Starka skäl talar för att bibehålla det proportionella valsystemet. Varje röst bör vara lika mycket värd. Det enda acceptabla undantaget är en viss småpartispärr.

Det är emellertid fullt möjligt att kombinera ett system med enmansvalkretsar med strikt proportionella val och personval. På det sättet är varje röst lika mycket värd, en direktkontakt etableras mellan väljare och valda och väljarna ges direkt inflytande över vem som skall bli deras representant i t.ex. riksdagen.

I Sverige tillämpas sedan 1911 ett proportionellt valsystem med de länsvisa valkretsarna som grund för den proportionella fördelningen. Fram till 1909 tillämpades emellertid ett valsystem med majoritetsval i enmansvalkretsar. Fran 1951 tillämpas i svenska val en proportionell fördelning efter den jämkade uddatalsmetoden med division 1.4. Vid övergången till enkammarriksdag 1970 skapades ett valsystem som var riksproportionellt, men som samtidigt behöll länsvalkretsarna som grund för fördelningen.

Det tillämpade svenska valsystemet tillgodoser mycket högt ställda krav på proportionalitet för de partier som klarat den uppställda spärren på minst 4 % av rösterna. Däremot saknas nästan helt möjlighet till personval. De i svenska val tillåtna strykningarna av en eller flera kandidater på partiernas vallistor kan i riksdagsvalen i stort sett aldrig påverka mandatfördelningen.

Det går att inom ramen för ett proportionellt system öka personvalsinslaget. Exempel på detta är Norge med sin "kumulering", vilket innebär att en viss kandidat kan få dubbla personröster av en väljare. Länder med majoritetsval i enmansvalkretsar får personvalsinslaget tillgodosett men tappar samtidigt möjlighet till proportionalitet. Frankrikes majoritetsval genomförs i två omgångar, där den andra omgången endast genomförs om ingen kandidat fått 50 % i den första omgången.

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

I Västtyskland genomförs valet i två omgångar, vilket innebär att varje väljare har en röst för en majoritetsvalsomgång i enmansvalkretsen och en röst för en proportionell omgång med regionala valsedlar.

Det är givetvis möjligt att skapa ett nytt svenskt valsystem som bygger på proportionalitet och personval. Av det ovan anförda framgår att det finns flera tänkbara modeller. Ett nytt valsystem måste dock garantera såväl riksproportionalitet som patagligt inslag av personval. Det senare skulle t.ex. kunna astadkommas genom att varje väljare har två röster, varvid den ena rösten används vid majoritetsval i enmansvalkretsar och den andra vid proportionellt val i regioner.

Ett sådant valsystem skulle kunna spela en viktig roll när det gäller att för-

nya svensk demokrati. Väljarna skulle ges möjlighet att även välja person, närheten mellan riksdagsmännen och väljarna skulle öka högst väsentligt och det skulle med all sannolikhet på sikt bli högre i tak i partierna i takt med att de valdas framtid direkt avgjordes av väljarna i stället för av partiorganisationerna.

Var och en av dessa förändringar är betydelsefulla. Tillsammans kunde de bli något av en kulturrevolution för ett partisystem som annars riskerar att stelna allt mer och att förlora väljarnas aktiva stöd.

Frågan om ökade möjligheter till personval bör utredas snarast.

## Färre riksdagsmän

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

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

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

Antalet riksdagsmän bör således minska. 249 ledamöter är, enligt vår mening, ett lämpligt antal.

Å andra sidan kan intresset för att alla delar av vårt land får en god representation tala för fler ledamöter. Då en minskning av antalet riksdagsmän även medför andra nödvändiga ändringar i valsystemet bör frågan bli föremål för utredning.

## Fler folkomröstningar

Det finns möjligheter att anordna rådgivande – och beträffande grundlagsfrågor beslutande – folkomröstning. Vi menar att folkomröstningar används i alltför liten utsträckning i vårt land.

Emot folkomröstningar brukar ibland anföras att de kan fördröja lagstiftningsproceduren. Detta är inte ett bärkraftigt skäl att motsätta sig folkomröstningar. Finns det skäl att anta att en majoritet av befolkningen inte önskar ha en viss lag skall självfallet inte proceduren som sådan vara ett argument för att förhindra att majoritetens vilja respekteras.

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

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

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

Mot. 1989/90  
K206

## Grundlagsskydda utlandssvenskarnas rösträtt

Enligt gällande lag har så gott som alla utlandssvenskar rösträtt, men den är inte grundlagsreglerad. Detta är otillfredsställande. Genom ett enda riksdagsbeslut med enkel majoritet kan svenska medborgare som vistas utomlands berövas möjligheten att utöva sin rösträtt. Det är därför av stor betydelse att skyddet för rösträtten förstärks. Detta bör ske genom att nuvarande bestämmelser om utlandssvenskarnas rösträtt skrivs in i 3 kap. 2 § regeringsformen.

## Skilj kommun- och riksdagsval och förläng mandatperioderna

Till skillnad från vad som gäller i andra demokratier sker riksdags- och kommunalval samtidigt i Sverige. De primärkommunala och landstingskommunala frågorna ges därför litet utrymme i den allmänna debatten inför valen. Rikspolitiska frågor dominerar.

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

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

Med skilda valdagar skulle de kommunala frågorna – och de kommunala politikerna – komma i förgrunden. Väljarnas möjligheter att ta ställning till den framtida politiken i kommunen skulle öka.

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

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

## En kyrkans valdag bör införas

Genom de kyrkliga valens förläggning i oktober samma år som de allmänna valen har sämsta tänkbara förutsättning för en kyrklig valdebatt skapats. Valdeltagandet är som regel mycket lågt.

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

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

Kyrkofullmäktige bör ha lika lång mandatperiod som kommunfullmäktige.

## Principer för lagstiftning

De enskildas villkor bör i så liten utsträckning som möjligt regleras av det allmänna. När behov av reglering finns skall medborgarnas krav på rättssäkerhet och integritet tillmätas största betydelse. Det måste finnas en balans mellan offentliga och enskilda intressen. Det allmänna får inte ensidigt gynnas på medborgarnas bekostnad.

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

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

Användningen av ramlagstiftning och generalklausuler måste begränsas. Denna lagstiftningsteknik har medfört att det är svårt för allmänhet och myndigheter att förutse tillämpningen. I ett modernt, snabbt föränderligt samhälle är det inte möjligt för en lagstiftare att helt klara sig utan ramlagstiftning och generalklausuler. I framtiden bör dock det allmänna ta på sig ett särskilt ansvar för hur sådan lagstiftning tillämpas i mål eller ärenden mellan enskilda och det allmänna. Uppstår tvekan om hur lagen skall tillämpas skall den tolkas till den enskildes förmån.

## Grundlagsskydda äganderätten

I den svenska regeringsformen behandlas egendomsskyddet i 2 kap. 18 § regeringsformen. Där stadgas: "Varje medborgare vilkens egendom tagits i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt grunder som bestämmes i lag." Det bör observeras att lagrummet inte föreskriver full ersättning. Utan hinder av grundlag kan alltså i vanlig lag föreskrivas att endast en del av förlusten skall ersättas.

Bestämmelsen omfattar inte det fallet att egendom avhändes genom skatteuttag. I vår grundlag finns inte något tak för det samlade skatteuttaget. Skatter på upp till 100 % är alltså fullt genomförbara. I Sverige har – som bekant – t.o.m. skatteuttag på mer än hela det beskattningsbara beloppet förekommit.

Regeln omfattar inte heller det fall då det är fråga om s.k. rådhetsbe-



gränsningar för en ägare. Det finns således inget grundlagsskydd som hindrar staten att exempelvis förbjuda bebyggelserätt på all mark i landet.

Slutsatsen av det anförda är att nuvarande skydd för äganderätten är mycket bristfälligt i regeringsformen. En riksdagsmajoritet har möjlighet att genom vanlig lag besluta om olika begränsningar i enskilt ägande.

Personlig äganderätt är en viktig förutsättning i ett samhälle vars ekonomiska system är marknadsekonomin. När äganderätten begränsas eller störs, störs också marknadsekonomin.

En utredning bör därför göras i syfte att klarlägga hur äganderättens ställning kan förstärkas i regeringsformen. Detta arbete bör snarast påbörjas och bedrivas skyndsamt.

## Värna avtalsfriheten

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

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

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

## Grundlagsskydd för den negativa föreningsrätten

Den positiva föreningsrätten, d.v.s. rätten att fritt ansluta sig till och tillhöra en förening, finns inskriven i grundlagen och i medbestämmandelagen. Det borde vara en självklarhet att med rätten att tillhöra en förening också följer rätten att slippa tillhöra en förening.

I Sverige är dock rätten att stå utanför en förening – den s.k. negativa föreningsrätten – ingen självklarhet. Fackliga organisationer ser sig oförhindrade att genom mycket långtgående åtgärder försöka tvinga in arbetstägare som medlemmar. Det förekommer att fackliga organisationer nekar eller ställer upp hinder om en medlem önskar utträda eller skapar svårigheter för arbetsgivare som önskar anställa någon som inte är fackligt ansluten.

Den elementära mänskliga rättigheten att själv besluta om utträde ur en organisation är av så väsentlig karaktär att den inte av lagstiftaren bör delegeras till enskilda organisationers avgörande. För att garantera den enskildes frihet att själv välja eller avstå från medlemskap i t.ex. en facklig organisation bör därför denna negativa föreningsrätt grundlagsfästas.

Ideella föreningar utgör en viktig del av vårt samhälle. De fullgör betydelsefulla uppgifter på många olika områden. Trots den betydelse som olika organisationer salunda har saknas i dag normer av grundläggande karaktär beträffande organisationernas förhållanden.

Den enskildes ställning kan behöva stärkas i olika avseenden utöver den

förbättring som grundlagsfäst negativ föreningsrätt skulle medföra. Det finns därför skäl för en utredning rörande såväl behovet som den lämpliga utformningen av lagstiftningen om de ideella föreningarna. Tyngdpunkten i en ifragasatt lagstiftning bör ligga i det som från samhällets sida är mest skyddsvärt, nämligen den enskilde medlemmens ställning i förhållande till organisationen.

## Stärk näringsfriheten

Friheten för människor att vara verksamma i den näring eller i det yrke de önskar är av stor betydelse för marknadsekonomin. Friheten att starta företag är en omistlig del i marknadsekonomin. På samma sätt förhåller det sig med rätten att välja visst yrke. Sker inskränkningar i dessa möjligheter drabbas inte endast den som önskar ägna sig åt en viss verksamhet. Det får också den effekten att konsumenternas valfrihet minskar som en följd av att konkurrensen blir mindre.

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

## Ökat minoritetsskydd

Den svenska författningen har – jämfört med många andra länder, exempelvis Finland – ett begränsat skydd för en minoritet i riksdagen och därmed indirekt för de människor denna minoritet företräder. Enkel majoritet i riksdagen är i de flesta frågor – även sådana av stor ingripande betydelse för många människor – tillfyllest för omedelbara beslut. Ett förbättrat minoritetsskydd skulle därför vara av betydelse, särskilt när det gäller prövning av lagar som angår de medborgerliga fri- och rättigheterna.

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

Vi har ovan föreslagit att bl.a. äganderätt och avtalsfrihet ges grundlagskydd eller förstärkt sådant skydd. Om dessa förslag genomförs är det möjligt att samtidigt vidga den form av minoritetsskydd som föreskrivs i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen. Enligt detta stadgande gäller att lag om vissa fri- och rättigheter skall på yrkande av lägst tio av riksdagens ledamöter vila i minst tolv månader såvida inte en kvalificerad majoritet bestående av fem sjattedelar av ledamöterna antar förslaget till lag. Detta skulle innebära

ett väsentligt ökat minoritetsskydd. Om ett utvidgat grundlagsskydd inte kommer till stånd måste andra sätt att ge minoritet i riksdagen rätt att skjuta fram riksdagens beslut i viss viktig fråga övervägas.

Mot. 1989/90  
K206

## Effektivare lagprövning

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

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

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

## Författningsdomstol?

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

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

Behovet av att få vissa frågor med anknytning till grundlag och t.ex. vallag prövade, utifrån strikt juridiska utgångspunkter, framstår i dag som alltmer markerat.

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

## Respektera Europadomstolens utslag

En genomgång av svensk lagstiftning i syfte att bringa den i överensstämmelse med Europakonventionen och Europadomstolens avgöranden är angelägen. Europakonventionen har inte gjorts direkt tillämplig för svenska

domstolar och förvaltningsmyndigheter. Trots att det i olika sammanhang har hävdats att konventionsbestämmelserna beaktats i den svenska lagstiftningen, bl. a. i samband med utarbetandet av regeringsformens fri- och rättighetsregler, har Sverige under senare tid vid flera tillfällen fällts av Europadomstolen. Mot den bakgrunden är det tydligt att den svenska rättsordningen inte uppfyller de krav Europakonventionen ställer.

En allmän genomgång av svensk lagstiftning bör komma till stånd. En sådan genomgång bör kompletteras med en utredning om möjligheterna att införliva Europakonventionen i svensk rätt genom inkorporering.

## Överflytta ärenden från regeringen till förvaltningsdomstolarna

Ett grundproblem när det gäller svensk rätts förhållande till bl. a. Europakonventionen är att vår rättsordning i många ärendetyper anvisar regeringen eller förvaltningsmyndighet i stället för domstol som slutinstans. En överflyttning av ärenden till förvaltningsdomstol bör därför ske.

Detta förutsätter en grundlig genomgång av de lagar som kan beröras. Mycket talar dock för att det är möjligt att utföra en sådan genomgång inom en förhållandevis kort tidsperiod, om tillräckliga resurser sätts in.

Med hänsyn till det anförda bör riksdagen hos regeringen begära en skyndsam utredning i frågan.

## JO-kontroll av kommunerna

Huvudparten av den offentliga verksamhet som allmänheten kommer i kontakt med sker numera i kommunal regi. För den enskilde är det således av stor betydelse att det ställs lika höga krav på rättssäkerhet och rättsövervakning på det kommunala området som på det statliga. Riksdagen bör nu uppdraga åt regeringen att snarast återkomma till riksdagen med ett lagförslag varigenom JO ges samma fullföljds möjligheter över disciplinbeslut m.m. på det kommunala området som på det statliga.

## Vidga det allmännas skadeståndsansvar

Under en följd av år har vi från moderat sida krävt att den enskildes möjlighet att få skadestånd från det allmänna skall vidgas. Under hösten 1989 fattade riksdagen till sist beslut om att i viss mån tillmötesgå våra krav. Vissa ändringar har gjorts i skadeståndslagen och en utredning skall göra en ytterligare översyn av det allmännas skadeståndsansvar. Enligt vår mening bör utredningens arbete få följande inriktning:

I princip bör vanliga skadeståndsrättsliga grundsatser gälla också vid verksamhet inom ifrågakomna område. Utredningen bör vidare överväga om det är möjligt att skärpa reglerna om att det allmänna vid oriktigt handlande får ansvara för skador som uppkommer för enskilda även i fall då någon oakt-samhet inte föreligger (strikt ansvar). Utredningen måste dessutom överväga i vilken utsträckning enskilda skall få gottgörelse för skada som har sin grund i oriktiga råd och upplysningar från myndigheter utan att det föreligger något direkt samband med myndighetsutövning.

Vidare bör utredningen överväga om ersättning skall kunna utgå för den kränkning som den skadelidande utsatts för även om han inte kan styrka att han åsamkats någon direkt ekonomisk skada.

Slutligen finns det anledning för utredningen att överväga under vilka villkor – bl.a. beträffande skadeståndsskyldighet – den statliga affärsverksamheten skall verka. Det saknas skäl till att låta denna verksamhet – ofta i form av monopolföretag – bedrivas under gynnsammare villkor än som gäller för jämförbara näringsidkare.

## Skydda integriteten

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

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

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

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

## Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen hos regeringen begär utredning om ökade möjligheter till personval i enlighet med vad i motionen anförts.
2. att riksdagen hos regeringen begär utredning om minskat antal riksdagsmän i enlighet med vad i motionen anförts.
3. att riksdagen hos regeringen begär utredning om vidgade möjligheter till rådgivande folkomröstningar i enlighet med vad i motionen anförts.
4. att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring i regeringsformen för att skydda utlands~~ss~~svenskarnas rösträtt.
5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att fyraåriga mandatperioder och skilda valdagar för riksdags- och kommunalval bör införas.
6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att en kyrkans valdag bör införas i enlighet med vad i motionen anförts.
7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om principer för lagstiftningen.
8. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om tolkningsföreträde för enskild vid tillämpning av ramlag eller generalklausul i enlighet med vad i motionen anförts.

9. att riksdagen hos regeringen begär utredning om grundlagsskyddad äganderätt och avtalsfrihet i enlighet med vad i motionen anförts.

10. att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring i regeringsformen för att säkerställa den negativa föreningsrätten.

[att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om lagreglering av ideella föreningsars verksamhet,<sup>1</sup>]

11. att riksdagen hos regeringen begär utredning om grundlagsskyddad näringsfrihet i enlighet med vad i motionen anförts.

12. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om stärkt minoritetsskydd.

13. att riksdagen, för att vidga lagprövningsrätten, beslutar att ändra 11 kap. 14 § regeringsformen i enlighet med vad i motionen anförts.

14. att riksdagen hos regeringen begär utredning om införandet av en författningsdomstol i enlighet med vad i motionen anförts.

15. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en genomgång av svensk lagstiftning i avsikt att bringa den i överensstämmelse med de krav som Sveriges anslutning till Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna medför.

16. att riksdagen hos regeringen begär skyndsamt utredning om vilka ärenden som skall överflyttas från regeringen till förvaltningsdomstolarna.

17. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om JO-kontroll av kommunerna.

[att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ökad rätt till skadestånd från det allmänna vid felaktig myndighetsutövning.<sup>1</sup>]

18. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om skydd för den personliga integriteten.

Stockholm den 11 januari 1990

*Carl Bildt (m)*

*Lars Tobisson (m)*

*Anders Björck (m)*

*Rolf Clarkson (m)*

*Ann-Cathrine Haglund (m)*

*Gullan Lindblad (m)*

*Arne Andersson (m)*

*i Ljung*

*Ingegerd Troedsson (m)*

*Görel Bohlin (m)*

*Rolf Dahlberg (m)*

*Gunnar Hökmark (m)*

*Bo Lundgren (m)*

*Sonja Rembo (m)*

<sup>1</sup> 1989:90:L203



