

Motion till riksdagen

1987/88:K218

av Bengt Harding Olson (fp)
om rättssäkrare lagstiftningsförfarande

Rättssamhällets adelsmärke är ett rättssystem som kännetecknas av rättssäkerhet. I sin tur förutsätter detta ett lagstiftningsförfarande som främjar rättssäkerhetsmålet. På det hela taget är så fallet med vårt nu tillämpade förfarande. Men på nedanstående punkter borde lagstiftningsförfarandet kunna förbättras för att uppnå ett bättre regelsystem ur rättssäkerhetssynpunkt.

Lagrådsgranskningen

Lagrådets granskning av lagförslag utgör något av en rättssäkerhetsgaranti. Men i flera fall även under detta riksmöte har regeringen på ett flagrant sätt underlåtit att underställa viktiga lagförslag lagrådets granskning.

För att undvika nya sådana fall erfordras ändringar i regeringsformens regler om lagrådsgranskning (8 kap. 18 § RF) enligt följande. Samtliga förslag till grundlagsändringar ska granskas. Övriga i nämnda lagrum uppräknade lagförslag ska (och inte bara bör) också granskas. Även andra lagförslag ska granskas om lagen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt. Lagrådets hörande i dessa fall ska heller inte få underlåtas under åberopande av att granskningen skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling.

Motionsrätten

Riksdagsledamöterna får avgiva förslag till riksdagen genom motion. Beträffande motion med anledning av proposition måste avlämnande ske inom 15 dagar från den dag då propositionen anmälades i kammaren (3 kap. 11 § 1 st. p. 1 riksdagsordningen).

Detta är en oacceptabelt kort frist av flera skäl. Fristen är orättvist kort i jämförelse med de generösa frister som remissinstanserna normalt erhåller under lagstiftningsarbetet. Vidare blir den korta fristen extra obegriplig i de inte ovanliga fall där lagstiftningsarbetet pågått under flera år före propositionen. Dessutom är nuvarande frist orimligt kort för att möjliggöra en tillräckligt ingående granskning av propositionerna, möjligen med undantag för de allra minst omfattande förslagen.

En förlängd motionstid förslagsvis med motionsrätt inom en månad skulle gagna det övergripande målet, alltså en rättssäker lagstiftningsprodukt.

Några nackdelar som på ett avgörande sätt skulle överväga fördelarna med en förlängd motionstid är svåra att finna.

Lagförslagens behandling i utskott är en betydelsefull del av lagstiftningsförfarandet. För att denna behandling inte ska ske helt på majoritetens villkor finns visst minoritetsskydd inskrivet i riksdagsordningen (4 kap. 10§). Således ska behandlingen kompletteras med viss utredning även om bara en tredjedel av utskottsledamöterna så begär. Majoriteten kan dock vägra om man finner att därmed förenat dröjsmål skulle leda till avsevärt men. Emellertid kan denna undantagsregel alltför lätt missbrukas av majoriteten och bör därför avskaffas. Om man anser att risk finns att en sådan ny reglering kan missbrukas från minoritetens sida kan föreskrivas att sådan kompletteringsbegäran inte behöver bifallas mer än en gång i samma ärende.

Vad nu sagts om komplettering vid utskottsbehandlingen med exempelvis yttrande från statlig myndighet bör genom uttrycklig regel gälla även om hörande av lagrådet.

Detta föreslagna system påverkar även möjligheterna till "skenberedning" i utskott efter återförvisning från kammaren. Med skenberedning avses de fall då riksdagen återförvisat ett ärende för ytterligare beredning men ärendet sedan omgående återkommer från utskottet utan egentlig ytterligare beredning. Mot sådan handläggning kan och bör riktas skarp kritik, därför att den dels innebär att riksdagen i realiteten blir "överkörd" av ett utskott, dels torde strida i vart fall mot lagstiftarens intentioner, dels inte tillgodoser riksdagens begäran om ytterligare beslutsunderlag, dels undergräver det allmänna förtroendet för riksdagens beslutsfattande. Nu framlagda förslag torde eliminera möjligheterna till sådan "skenberedning".

Ikraftträdandet

Ett grundläggande säkerhetskrav är naturligtvis att nya författningar publiceras i god tid före deras ikraftträdande så att allmänheten hinner informera sig och anpassa sig till den nya rättsliga situationen.

Den nu tillämpade fristen blir ofta alldeles för kort. Under år 1985 publicerades 340 författningar inom endast 2 veckor varav 195 så sent som en vecka före ikraftträdandet. Förhållandena försämrades under 1986 till 550 resp. 270 alltför sent publicerade författningar. För 1987 finns ännu ingen fullständig statistik men två särskilt allvarliga "övertramp" bör nämnas. De nya arvs- och gåvoskattereglerna i anledning av familjerättsreformen, som berör nästan hela svenska folket, publicerades endast tre dagar före ikraftträdandet. Samtidigt publicerades de nya reglerna om taxeringsrevision, som innebär en kraftig utökning av myndigheternas möjligheter till intrång i den privata sfären.

Dessa korta ikraftträdandefrister är helt oacceptabla i ett rättssamhälle, eftersom tiden för att informera sig om författningens innehåll blir otillräcklig och det kan bli omöjligt att anpassa sig till det nya rättsläget. Dessa problem drabbar givetvis alla som berörs av lagstiftningen men på varierande sätt. Enskilda medborgare kan av okunnighet komma att bryta mot lagen eller hinner inte vidta rimliga rättshandlingar inför den ändrade

situationen. Motsvarande kan gälla företagare som kanske även måste tillgripa nödvändiga anpassningsåtgärder i företagets produktion, ekonomi eller bokföring. Dessutom kan myndigheter ha behov av att såväl genomföra personalutbildning som utfärda tillämpningsföreskrifter före författningens ikraftträdande.

Dessa problem har tilltagit i styrka trots konstitutionsutskottets envist upprepade kritik. Sådan framfördes även vid den senaste granskningen och man satte då sin lit till en särskild skrivelse från statsrådsberedningen om ikraftträdandefristerna. Utskottets uttalanden har uppenbarligen inte givit förväntat resultat. Därför måste det nu anses ofrånkomligt att lagstifta om bestämd minimifrist mellan en författnings kungörande och dess ikraftträdande. En sådan regel är av grundlagsdignitet och bör därför införas i regeringsformen närmast då 8 kap. 19 § 3 st. Regeln bör få riktlinje-karaktär av innebörd att lagar efter kungörande får träda i kraft först efter generöst rådrum för medborgarna. Närmare bestämmelser om exakta och författningsanpassade minimifrister bör sedan intagas i särskild lag.

Mot. 1987/88
K218

Hemställan

Mot denna bakgrund hemställs

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan ändring av 8 kap. 18 § regeringsformen att utvidgning sker av skyldigheten att höra lagrådet,
2. att riksdagen beslutar om sådan ändring i 3 kap. 11 § 1 st. p. i riksdagsordningen att motionstiden bestäms till en månad,
3. att riksdagen beslutar om sådan ändring av 4 kap. 10 § riksdagsordningen att ökning sker av skyldigheten för utskott att inhämta kompletterande utredning,
4. att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådant tillägg i 8 kap. 19 § 3 st. regeringsformen jämte följdlag att minimifrister införs för författnings ikraftträdande.

Stockholm den 22 januari 1988

Bengt Harding Olson (fp)