

Motion till riksdagen

1989/90:K215

av Bengt Westerberg m.fl. (fp)

Folkstyret

I Sverige har det folkliga deltagandet i politiken som det mäts i valresultat, varit mycket högt. I 1988 års val sjönk dock valdeltagandet till den lägsta nivån på 30 år och samtidigt fortsatte antalet blankröstare att öka.

Även om valdeltagandet i Sverige fortfarande, vid en internationell jämförelse, är högt så finns det skäl för politiker att uppfatta 1988 års val som en signal om bristande tilltro till vårt nuvarande parlamentariska system. Efter 1988 års val har olika väljarundersökningar redovisat en ovanligt stor osäkerhet i väljarkåren. Det kan vara ett tecken på att tilltron minskat ytterligare.

Vi tror att det finns två huvudsakliga orsaker till att en sådan bristande tilltro har uppstått. Ett antal "affärer" där skilda "makthavare" har varit inblandade har undergrävt förtroendet för politiker. Många väljare upplever att de har mycket liten möjlighet att påverka politikens innehåll. Det sistnämnda är bl.a. en effekt av att de politiska partierna har haft svårt att finna former för att tillvarata människors engagemang. Det är ett förhållandevis litet skikt aktiva i partierna som utgör politikernas bas. En annan orsak kan vara att politikerna själva upplever att de har svårt att styra utvecklingen. Det politiska systemet har blivit överbelastat. Därmed har det också blivit allt svårare att rekrytera och behålla goda krafter på de politiska förtroendeposterna.

Att makthavare granskas och bemöts med en kritisk attityd är ett naturligt och positivt inslag i demokratin. Men om denna kritiska granskning upplevs som resultatlös finns det risk för att människors intresse vänds från politiken. I stället för att delta, ha åsikter och påverka står man utanför. Samtidigt uppstår nya opinioner och nya frågedimensioner som engagerar medborgarna utanför de etablerade partierna och folkrörelserna.

Det vore överord att hävda att vårt politiska system står inför ett allvarligt legitimitetsproblem. Men de uppenbara tecknen på en ökad distans mellan väljare och valda motiverar att kraftfulla åtgärder vidtas för att öka medborgarnas möjligheter till politiskt deltagande och deras möjligheter till kontroll av de politiska beslutsorganen. Det politiska arbetet i de politiska församlingarna måste reformeras och rekryteringen till de politiska förtroendeposterna måste breddas. Vi föreslår i denna motion skilda åtgärder i detta syfte.

Förtroende för politiker och det demokratiska systemet handlar också om ordhällighet. Att medvetet i bl.a. valrörelser dölja sina avsikter och ställa ut

för stora löften bidrar effektivt till att minska förtroendet för vårt politiska system. Att åstadkomma en förändring i detta avseende är en uppgift för politikerna och de politiska partierna själva.

Till detta riksmöte väcker folkpartiet också en motion som behandlar frågor om kommunal demokrati. I den motionen utvecklar vi bl.a. folkpartiets krav på direktvalda kommundelsfullmäktige och ökade möjligheter till rådgivande kommunala folkomröstningar.

Den socialdemokratiska maktstrukturen

För att säkerställa att partierna skall ha ekonomiska möjligheter att verka som väljarnas företrädare och för att underlätta ett fritt meningsutbyte utgår offentliga bidrag till partier och press.

Principen för partistöden är att störst får mest. Det omvända gäller för preststödet. Det innebär att socialdemokraterna på alla nivåer får mest. Vid sidan av partistöden utgår också en strid ström av statliga och kommunala medel främst till socialdemokratin i form av bidrag till folkrörelser och vissa intresseorganisationer.

LO och dess fackförbund ägnar sig också åt politisk verksamhet dels genom direkt stöd till socialdemokraterna och dels genom eget politiskt arbete.

Det ekonomiska beroendet är dock ömsesidigt. Socialdemokraterna har inte dragit sig för att använda regeringsmakten för stöd åt facket. 1982 infördes avdragsrätt för fackföreningsavgifter och våren 1988 överfördes miljardbelopp från arbetslöshetskassorna till LO. Pengar som sedan kunde användas till stöd åt den socialdemokratiska valrörelsen. Ingen politisk rörelse har tillnärmelsevis samma ekonomiska resurser som socialdemokratin. Det kunde bevitnas inte minst under 1988 års valrörelse.

Ett annat drag hos socialdemokratin är dess roll som "paraplyorganisation" för en mängd intresseorganisationer och stora delar av den offentliga sektorn. Det finns ett kretslopp av materiella resurser mellan fackföreningsrörelsen, socialdemokratiska partiet och de offentliga kassorna, vilket har en stor men svårpenetrerad betydelse för den svenska maktstrukturen. Partiet har en enastående materiell och organisatorisk bas, men det är kedjat vid intressekollektiv, som tenderar att ständigt reproducera samma opinioner och idéer, nästan oavsett vad som rör sig bland dess medlemmar. Denna bundenhet har också konkretiserats i ett antal beslut av regering och riksdag som direkt ensidigt har gynnat vissa organisationer under "paraplyet".

Detta förhållande är inte en intern socialdemokratisk fråga. Den politiska suveräniteten och integriteten är hotad. Därför behövs en ordentlig genomlysning av det svåröverskådliga nätet av makt och materiella resurser mellan de offentliga organen och socialdemokratin och fackföreningsrörelsen m fl. Denna struktur som har betydelse för hur riket styrs bör bli föremål för en ordentlig offentlig debatt.

Personval

Frågorna om valsystemets utformning handlar alla på olika sätt om spänningen mellan det lokala intresset och riksintresset, konflikten mellan effektivitet i statsstyret och önskan att olika opinioner skall bli företrädda. Proportionalitet, personval, gemensam valdag, andrahandsröstning och småpartispärr är på olika sätt uttryck för ställningstaganden i dessa frågor. I det svenska systemet förekommer inte personval. Det torde inte ha hänt att någon inte har kommit in i riksdagen p.g.a. strykningar.

Det är partimedlemmarna som bestämmer vilka personer som skall företräda väljarna. Genom interna provval och representativa interna församlingar komponerar medlemmarna listor som underställs väljarna i val. Samtidigt blir den andel av befolkningen som är partimedlemmar – eller aktiva sådana – mindre och mindre.

Det positiva med frånvaron av personval har ansetts vara att vi röstar på åsiktspaket och uttrycker vår åsikt i valet. Vilka individer som representerar åsiktspaketet blir av underordnad betydelse. Samtidigt innebär det en underskattning av individernas betydelse för partiernas ställningstaganden. De valda ombudens kunskaper, åsikter och engagemang påverkar självfallet beslutens inriktning.

De senaste årens kritik mot bristande representativitet i politiska församlingar för t.ex. den privata sektorn grundar sig på ett synsätt där individen inte betraktas som representant för just sina väljare, utan riksdagen som helhet ses som en församling som skall vara "representativ" i samma betydelse som ett statistiskt urval. Denna sociala representativitet kan ställas mot den åsiktsrepresentativitet som det nuvarande valsystemet syftar till att främja.

Folkstyrelsekommittén och tidigare författningsutredningar har resonerat om och lagt fram förslag till system för ökat personval. De har inneburit att väljarna skall rösta på parti, men kunna prioritera mellan olika kandidater i partiet. I praktiken är det sannolikt att förslagen skulle ha lett till att partiernas egna prioriteringar slår igenom och att valen även i fortsättningen blir partival och inte personval.

Mot personval kan anföras dels det angelägna i att väljarna får tillfälle att mer rösta på åsikt än person, dels risken för att urvalet av politiker blir "kändisbetonat". Ibland ifrågasätts också om personval verkligen skulle öka "personinslaget" i politiken. Bl.a. skulle etermedias dominerande roll i valkampanjerna medföra att partiernas centralgestalter blir dominerande oavsett vilket valsystem man har. Risker för att ekonomiska resurser kan styra valet finns också.

För personval anføres främst att kontakterna mellan väljare och valda skulle bli fastare. Medborgarna skulle i högre grad få "en egen" riksdagsledamot att vända sig till.

Det svenska valsystemet ger väljarna små möjligheter att välja kandidat inom partierna. Särskilt i stora valkretsar och inom de stora partierna är detta påtagligt. Väljarna får lätt en känsla att valet av personer är avgjort på förhand och att "partiapparaten" sitter inne med den verkliga makten. Det

leder också till att riksdagsledamöterna uppfattar sina partimedlemmar och inte sina väljare som uppdragsgivare. Avståndet mellan väljare och valda ökar.

Mot. 1989/90
K215

Folkstyrelsekommitténs förslag som framfördes häromåret var ett steg framåt men innebar inte i något väsentligt avseende någon förändring. Det är därför angeläget att riksdagen så fort som möjligt bereds tillfälle att ta ställning till ett nytt förslag som innebär att den enskilde väljaren inom ramen för partivalen får ökade möjligheter till personval.

Mandatperioder och skilda valdagar

Alltsedan den senaste grundlagsändringen har frågan om mandatperiodens längd diskuterats. Folkpartiet har därvid under lång tid yrkat att mandatperioderna skall förlängas från nuvarande tre år till fyra. Detta skulle på ett annat sätt än i dag skapa förutsättningar för en längre planeringsperiod och motverka den ryckighet som nuvarande korta mandatperioder skapar.

Knuten till frågan om mandatperiodernas längd är frågan om valdagarna för riksdags- och kommunalval skall vara samma som i dag eller åtskilda. Enligt vår uppfattning är skilda valdagar en förutsättning för de fyraåriga mandatperioderna. Härigenom får väljarna tillfälle att vartannat år göra sin stämma hörd vad gäller sina politiska preferenser. Därtill kommer att skilda valdagar skulle öka intresset för de kommunala frågorna och medverka till att vitalisera den kommunalpolitiska debatten.

Folkomröstning

Den svenska författningen har – jämfört med många andra länders – ett begränsat minoritetsskydd. Det finns enligt vår uppfattning anledning att i olika sammanhang stärka minoriteternas rätt. Det ter sig naturligt att en minoritet i riksdagen i vissa lägen skall ha rätt att föra en fråga direkt till rådgivande folkomröstning.

Skälen för att utöka möjligheterna till folkomröstning är flera. Nya frågor kan bli aktuella där de politiska partierna inte kan göra anspråk på att tala för en samlad folkopinion. Vissa frågor skär genom partilinjerna eller följer inte traditionella skiljelinjer i politiken.

Mot denna bakgrund framstår det som viktigt att en minoritet inom riksdagen ges möjlighet att få till stånd folkomröstning.

Enligt vår mening bör frågan snarast bli föremål för ny behandling i syfte att mer fullständigt och inrängande bereda frågan. Inriktningen bör vara att låta en minoritet på förslagsvis en tredjedel av riksdagens ledamöter få till stånd folkomröstning. Även andra former för att utlösa en sådan omröstning, t.ex. folkinitiativ, bör utredas.

När det gäller möjligheten till kommunala folkomröstningar finns det emellertid några ställningstaganden som bör göras redan nu. Folkpartiet har under lång tid drivit kravet att särskilda förfaranderegler skall införas för kommunala folkomröstningar i syfte att göra det enklare att ordna sådana omröstningar. I det fall att en kommun beslutar att hålla en lokal folkomröstning bör det åligga kommunen att informera kommuninvånarna om de olika

alternativ som är föremål för omröstning. Denna informationsskyldighet bör kommunen ha enligt lag. Detta utvecklas vidare i motionen angående kommunala frågor.

Mot. 1989/90
K215

Grundlagsreglering av utlandssvenskarnas rösträtt.

Enligt gällande lag har så gott som alla utlandssvenskar rösträtt. Enda inskränkningen är att utlandssvensken någon gång måste ha varit bosatt i Sverige. Rösträtten är emellertid inte grundlagsreglerad. De senaste årens debatt och utveckling har enligt vår uppfattning visat att 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 enligt vår mening ske genom att nuvarande bestämmelser om utlandssvenskarnas rösträtt skrivs in i 3 kap. 2 § regeringsformen. Stadgandet bör därmed få följande lydelse:

Rösträtt vid val till riksdagen tillkommer svensk medborgare som är eller någon gång har varit bosatt i riket. Den som icke har uppnått aderton års ålder senast valdagen har ej rösträtt.

Fråga huruvida rösträtt enligt första stycket föreligger avgöres på grund av en före valet upprättad röstlängd.

Den enskilde och staten

Fri- och rättigheterna

Regeringsformen med dess allmänna målbestämmelser, målsättningsstadganden och dess rättighetskapitel om normgivningsregler ger uttryck för den "rättssäkerhetsnivå" som konstitutionellt har garanterats dem som lever i Sverige.

Således gäller enligt 1 kap. 2 § att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Likaså skall det allmänna tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter samt värna den enskildes privatliv och familjeliv. Enligt 1 kap. 9 § skall domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen, i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet.

Andra kapitlet i regeringsformen innehåller regler om de grundläggande fri- och rättigheterna. Här stadgas skydd för yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet etc.

Äganderätt och näringsfrihet

Något enhetligt skydd för äganderätten finns inte inskrivet i grundlagen. I RF 2 kap. 18 § finns föreskrivet att medborgare vilkens egendom tas i anspråk genom expropriation skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten och i 19 § uttalas att författare, konstnärer och fotografer äger rätt till sina verk. Vi anser det angeläget att skyddet av äganderätten stärks. Vi behandlar detta i en annan motion som vi väcker till detta riksmöte. I ytterligare

en motion yrkar vi att också näringsfriheten skall grundlagskyddas. Detta motiveras med att eftersom fri etablering är en förutsättning för marknadsökonomi så bör den fria etableringsrätten omgärdas av det extra skydd som ett grundlagsskydd innebär.

Mot. 1989/90
K215

Negativ föreningsrätt

Rätten att fritt få ansluta sig till en förening är en grundbult i en demokrati. Därför är den positiva föreningsrätten grundlagsskyddad. Vi menar dock att det är viktigt att också garantera rätten att slippa tillhöra en förening. Så har också föreningsrätten tolkats av Europakommissionen för mänskliga rättigheter.

I Sverige är dock inte rätten att få stå utanför en förening en självklarhet. Tvärtom förekommer det att fackföreningar på olika sätt försöker tvinga in arbetstagare i föreningen. Det existerar också fackföreningar som menar att föreningsrätten ger dem en stor rätt att bestämma över sina medlemmar. En sådan tolkning av föreningsrätten kan vi inte acceptera, det är ovärdigt i en demokrati.

Med rätten att ansluta sig till en förening måste också följa rätten att utan sanktion omedelbart få utträda ur en förening. Men denna rätt existerar inte idag i Sverige. Det förekommer att fackliga organisationer nekar eller ställer upp svårigheter om en medlem önskar utträda. Vi menar att rätten att utträda ur en förening är av sådan grundläggande karaktär att den rätten inte kan delegeras till enskilda organisationers avgörande. För att garantera den enskildes frihet att själv välja eller avstå från medlemskap i en förening bör den negativa föreningsrätten grundlagfästas. Regeringen bör låta utreda frågan med sikte på en grundlagsändring.

Lagars förenlighet med grundlagen

Den svenska lagprövningsrätten är idag mycket begränsad. Sverige saknar författningsdomstol och den existerande lagprövningsrätten enligt RF 11 kap. 14 § förutsätter att ett uppenbart brott mot grundlagen har begåtts av riksdag eller regering för att en domstol skall bortse från en lagregel. Lagrådet är istället det organ som i den svenska konstitutionen givits uppdrag att före ett riksdagsbeslut granska lagförslag och bl.a. undersöka om dessa är grundlagsenliga.

Under senare år har socialdemokraterna både i regering och riksdag flera gånger i kontroversiella och viktiga frågor visat att de inte bryr sig om lagrådets synpunkter. Detta menar vi är djupt otillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt. Enligt folkpartiet är en förstärkning av lagprövningsrätten därför nödvändig. Hur lagprövningsrätten skall konstrueras bör emellertid bli föremål för ytterligare överväganden. En tänkbar lösning är att införa en författningsdomstol, en annan är att lagprövningsrätten för de allmänna domstolarna blir mer generell genom att uppenbarhetsrekvisitet avskaffas i RF 11 kap. 14 §.

Grundlagsskyddet för svenska medborgares fri- och rättigheter kompletteras av de åtaganden Sverige har gjort genom att ingå skilda internationella konventioner. Av särskild betydelse är Europakonventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna.

Folkpartiet har under lång tid engagerat sig för att enskilda skall få möjlighet att få rättsenligheten av förvaltningsbeslut domstolsprövad. En viss begränsad möjlighet till detta infördes också i och med att riksdagen för några år sedan godkände regeringens förslag till Lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

Historiskt var den svenska offentliga rätten så utformad att någon överprövning av förvaltningsbeslut domstolsvägen inte var möjlig. Enkelt uttryckt kunde Kungl Maj:t i Högsta domstolen inte ompröva vad Kungl Maj:t i statsrådet gjort. Detsamma kom att gälla när Kungl. Maj:t 1909 fick sin tredje skepnad "Kungl Maj:t i regeringsrätten".

Rättssystematiskt är den offentliga sidan av svensk statlig verksamhet byggd på en tudelning även efter ikraftträdandet av 1974 års regeringsform. De allmänna domstolarna med tingsrätt i botten och Högsta domstolen som slutinstans – även sista instans för vissa specialdomstolar – har hand om brottmål och mål om civilrättsliga tvister av olika slag.

Inom den offentligrättsliga sektorn gäller, att besluten inte kan dras inför de allmänna domstolarna för en rättslig överprövning såsom i allmänhet är fallet i världen i övrigt.

På förvaltningsidan finns två huvudlinjer. Vanligen startar ett ärende i en lokal förvaltningsmyndighet – t.ex. en kommunal nämnd. I högre led är instansordningen antingen rent administrativ med ett centralt verk eller regeringen som slutinstans eller domstolsmässig i förvaltningsdomstolar såsom länsrätt eller kammarrätt med regeringsrätten som slutinstans. En mellangrupp finns, där som slutinstans insatts någon central nämnd med en ordinarie domare som ordförande.

Successivt har under en följd av år en utveckling skett där förvaltningsärenden i ökad utsträckning har kommit under domstolarnas kompetens. Ett ytterligare steg i denna riktning togs genom den ovan nämnda propositionen. Men även med hänsyn tagen till denna utveckling är fortfarande stora grupper av avgöranden förbehållna en administrativ instansordning.

Regeringens syfte med lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut var att öppna sådana möjligheter till omprövning av förvaltningsbeslut att Sverige i fortsättningen skulle undvika att komma i konflikt med kraven i art. 6 i Europarådskonventionen om skydd för mänskliga rättigheter. Där anges, att man vid tvist om "civila rättigheter" skall ha möjlighet till opartisk och offentlig rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol.

Alltsedan frågan om rättslig förvaltningskontroll började diskuteras politiskt på allvar efter det andra världskrigets slut har socialdemokraterna motsatt sig att medborgarna skulle få en generell rätt att få till stånd en domstolsprövning av förvaltningsavgöranden. Det gäller här den stora grupp av avgöranden på förvaltningsidan, där regeringen eller annat administrativt organ är slutinstans. Regeringen står alljämt fast vid denna huvudlinje.

Lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut tar bara sikte på vissa typer av förvaltningsavgöranden. Denna ganska snäva avgränsning utgör bara en liten del av alla de ärenden som enligt gällande ordning är underkastade en rent administrativ behandling i det svenska förvaltningsystemet. När från folkpartihåll under tidigare decennier krav framförts på en möjlighet till domstolsprövning har det alltid gällt hela förvaltningssektorn. Det samma gäller den konkretisering vi under senare år givit detta krav, när vi påyrkat införandet av rättsbesvär som ett rättsmedel för en generell kontroll av svenska förvaltningsbesluts rättsenlighet.

Utgångspunkten för regeringen var uteslutande att försöka finna en ordning som innebär att Sverige skall klara sig undan de med all säkerhet fortsatta prickningar vi annars hade haft att vänta från Europarådsorganen. Strävan från regeringen överensstämmer därmed inte med folkpartiets, nämligen att det alldeles oberoende av vårt förhållande till Europakonventionen är av vikt att ständigt utveckla och förbättra rättssäkerheten för människor som lever i Sverige.

Lagen om rättsprövning kan därför bara ses som ett steg på vägen. Målet för det fortsatta arbetet måste vara ett generellt system för att öppna möjligheterna till rättslig prövning av flertalet förvaltningsbeslut som på något sätt ingriper i den enskildes rätt.

Enligt vår mening bör det fortsatta arbetet läggas upp efter tre huvudlinjer:

- möjligheterna till rättsprövning skall utvidgas genom möjligheten att föra vad vi har kallat rättsbesvär,
- avregleringen skall fortsätta. Genom att upphäva onödiga föreskrifter som reglerar förhållandet mellan enskilda och det allmänna minskar man konflikthanledningarna,
- vissa avgöranden kan flyttas från myndigheterna till domstolarna.

Med rättsbesvär menar vi ett rättsmedel som ger en möjlighet för den enskilde att få ett besluts laglighet prövad av domstol. Rättsbesvär skulle kunna vara en parallell på det statliga planet till kommunalbesvärsinstitutet. De statliga beslutens rättsenlighet skall kunna prövas av domstol. Kammarrätterna är de domstolar som nu sköter kontrollen av de kommunala besluten. Det synes naturligt att de också får ta på sig uppgiften att omhänderha motsvarande kontroll av de statliga förvaltningsbesluten. Regeringen bör pröva frågan om införande av rättsbesvär.

Europakonventionens förhållande till svensk rätt

Vid några tillfällen har det uppkommit osäkerhet huruvida Europadomstolens utslag skall ha prejudicerande verkan för svenska förvaltningsmyndigheter. Regeringen har hittills ansett att så inte skall vara fallet.

Enligt vår uppfattning bör utgångspunkten vara att utslag i Europadomstolen i mål som rör enskilda svenska klagande skall vara vägledande för förvaltningsmyndigheters och regeringens bedömning då dessa har att ta ställning till motsvarande ärenden i Sverige. Då klara regler härom saknas i intern svensk rätt bör genom lagstiftning klarläggas att Europadomstolens utslag skall utgöra rättskälla för svenska myndigheter. Riksdagen bör hos regeringen begära förslag till sådan lagstiftning.

För moralen i samhället är det viktigt att den enskilde individen upplever att också myndigheter kan kontrolleras och att enskilda tjänstemän kan ställas till svars, om de har begått fel. Det ankommer på justitieombudsmannen (JO) och justitiekanslern (JK) att utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. JO-ämbetet intar därmed en central roll för kontrollen av myndighetsutövningen. Riksdagen beslöt häromåret att anta en ny instruktion för JO-ämbetet. I huvudsak innebar denna att JO:s arbetsområde och befogenheter förblev oförändrade.

Det som av många anses vara den största svagheten med JO-ämbetet är att det saknas ingripande sanktionsmöjligheter mot offentliga tjänstemän. Efter mångåriga krav från bl.a. folkpartiet har regeringen nyligen aviserat ett samlat förslag om det offentligas ansvar. Enligt vår uppfattning är det inte bara omfattningen av offentliga tjänstemäns straffansvar som är betydelsefull utan t.ex. också den enskilde medborgarens möjlighet att få skadestånd om någon offentlig tjänsteman orsakat skada. Vi har i olika sammanhang framhållit det angelägna i att utredningen om skadeståndsansvar skyndsamt utför sitt uppdrag och att regeringen snarast därefter lägger fram ett samlat lagstiftningsförslag.

En ytterligare brist i det allmännas ansvar, vilket vi påpekat under många år, är att det saknas sanktionsmöjligheter mot politiska församlingar som bryter mot lag. Under senare år har uppmärksammats ett antal fall där kommunala församlingar fattat beslut som efter senare prövning i domstol visat sig vara olagliga. Trots detta har kommunerna vidhållit sina beslut och därmed trotsat domstolen. Hur man bäst kommer tillrätta med tredskande förtroendemän har nyligen utretts. Vi anser till skillnad från utredningen att den effektivaste lösningen torde vara att tredskande förtroendemän bör åläggas ett personligt ansvar. Vi förutsätter att regeringen lägger fram förslag avseende kommunala förtroendemäns ansvar i enlighet med vår uppfattning. Detta bör ges regeringen tillkänna.

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. Med nuvarande lagstiftning omfattar JO:s tillsyn inte hela det kommunala området, utanför faller den kommunala verksamhet som inte innefattar myndighetsutövning. Därtill kommer att JO inte kan fullfölja anmälningar om disciplinansvar på det kommunala området eftersom ansvaret regleras av avtal. Detta är en klar brist och ologiskt eftersom samma regler bör gälla för alla offentligt anställda. Riksdagen bör därför begära förslag från regeringen om att JO får samma fullföljningsmöjligheter på det kommunala området som på det statliga.

Översyn av riksdagens kontrollmakt

När riksdagen fullgör sina uppgifter som högsta beslutsorgan utövar den samtidigt en central kontrollfunktion. I regeringsformen uttrycks detta sålunda, att riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning (RF 1:4).

I regeringsformens 12 kap. anges närmare de organ och de metoder som

riksdagen har till förfogande för sin kontroll. Kontrollen omfattar huruvida utfärdade lagar tillämpas korrekt, om de fastställda utgiftsmålen fullföljs och om den offentliga verksamheten bedrivs på sätt som är ekonomiskt försvarligt.

Bland kontrollorganen ingår konstitutionsutskottet, JO och riksdagens revisorer.

Sedan ett antal år tillämpas en ordning som innebär att revisorernas framställningar om åtgärder – som tidigare också kunnat ställas direkt till regeringen – fortsättningsvis alltid skall underställas riksdagen. Efter sedvanlig behandling i fackutskotten får riksdagen ta ställning till vad som skall ske i de olika ärendena. Vidare skall revisorernas ordförande regelmässigt bereda utskotten tillfälle att komma in med synpunkter på frågor som förtjänar uppmärksamhet, innan revisorernas granskningsplan görs upp.

Detta närmare samarbete mellan revisorerna och utskotten har utan tvivel vitaliserat revisorernas granskning. Erfarenheter visar också att revisorernas arbete gett utskotten och riksdagen bättre beslutsunderlag. Många gånger saknar dock revisorerna tillräckliga resurser för att snabbt följa upp de olika förslag till granskning som väcks. En förstärkning av resurserna är nödvändig för att revisorerna skall kunna ge riksdagen bättre stöd i sin granskningsuppgift.

Från konstitutionella utgångspunkter kan det ifrågasättas om inte ansvaret för den statliga kontrollen av förvaltningen i högre grad än nu bör ligga på riksdagen. Det skulle bl.a. innebära att delar av Riksrevisionsverket skulle underställas riksdagen. Av effektivitetsskäl torde det dock vara lämpligare med en sammanhållen revision. Det bör således prövas att överföra hela revisionen inom RRV till riksdagen. Därigenom skulle riksdagen få en effektiv möjlighet att utöva kontroll av statsförvaltningen och riksdagen skulle inte i samma utsträckning som i dag behöva förlita sig på det material som regeringen eller dess underställda myndigheter presenterar.

I samband med införandet av treårsbudgeteringen ges utrymme för utskotten att ägna sig mer åt kontrollverksamhet. Riksdagens samtliga utskott bör ägna sig betydligt mer åt att granska utfallet av satsade resurser och stiftade lagar. En statlig revision under riksdagen skulle naturligtvis utgöra en väsentlig kompetenshöjning av utskottens och riksdagens arbete.

Trots ett omfattande författningsarbete i vårt land sedan några år har någon samlad översyn av riksdagens kontrollfunktioner inte kommit till stånd. Behovet av en översyn har särskilt aktualiserats efter konstitutionsutskottets nya roll i samband med granskningen av regeringen. De offentliga utskotts-förhören bidrog till att kontrollverksamheten och konstitutionsutskottets arbetsformer blev en av förra årets centrala debattfrågor. En hel del kritik riktades då mot utskottet. Vi delar uppfattningen att utskottets arbete behöver reformeras och förstärkas med ytterligare resurser.

Med hänsyn härtill och till vad som ovan anförts om revisionsverksamheten anser vi det påkallat att en utredning tillsätts för att överväga frågan om den statliga revisionens ställning och verksamhet, konstitutionsutskottets verksamhet samt frågan om riksdagens kontrollmakt i övrigt. Smärre ändringar i konstitutionsutskottets arbetsformer borde dock kunna ske under hand.

Justitiekanslersämbetet är en gammal institution. Den förste JK:n tillträdde ämbetet 1714 och hans uppgift var då endast en, nämligen att tillse att konungens fogdar och tjänstemän fullgjorde sina skyldigheter. JK var alltså redan från början – liksom han är i dag – regeringens företrädare.

Folkpartiet har tidigare krävt att JK-ämbetets uppgifter och organisation ses över. Anledningen har bl.a. varit JO:s och JK:s sammanfallande ansvar för kontrollen av myndigheterna samt de dubbla och oförenliga roller som i vissa avseenden nu åvilar JK. Socialdemokraterna har alldeles nyligen accepterat att en sådan översyn kommer till stånd, vilket vi hälsar med tillfredsställelse.

En ny grundlagsutredning

Vi har i denna motion redovisat ett omfattande reformbehov av grundlagen för att stärka folkstyret. Det gäller valsystemet, den enskildes ställning i förhållandet till staten, fri- och rättigheterna, kontrollmakten och kontrollen av myndigheter. Därutöver finns behov av en precisering av skattebegreppet, förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning, myndighetsbegreppet samt normgivningsmaktens fördelning.

Vi anser att det nu behövs en ny grundlagsutredning. Den senaste utredningens, Folkstyrelsekommittén, arbete ledde inte fram till några betydelsefulla förändringar. Samtidigt åser vi en minskande tilltro till den svenska demokratins förmåga att engagera medborgarna i styrelsen av vårt land.

Den ökade kunskap om maktens fördelning i Sverige som maktutredningen kommer att ge bör kunna ge ett bidrag till en ny granskning av hur makten utövas i Sverige. Den nya grundlagsutredningen bör kunna bli ett forum för överläggningar i de konstitutionella frågor som fått förnyad aktualitet under det senaste året.

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om förbättrade möjligheter till personval,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om införandet av fyraåriga mandatperioder och skilda valdagar,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ökade möjligheter till folkomröstningar,
4. att riksdagen beslutar att som vilande anta följande lydelse ur 3 kap. 2 § regeringsformen:

Rösträtt vid val till riksdagen tillkommer svensk medborgare som är eller någon gång har varit bosatt i riket. Den som icke har uppnått aderton års ålder senast på valdagen har ej rösträtt.

Fråga huruvida rösträtt enligt första stycket föreligger avgöres på grund av en före valet upprättad röstlängd.

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ändring i grundlagen innebärande en garanti för enskild persons negativa föreningsrätt,

6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om lagprövningsrätt,

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att förstärka den enskildes möjligheter att få beslut av regeringen och administrativa myndigheter prövade av domstol genom rättsbesvär,

8. att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan lag att det klarläggs att Europadomstolens utslag skall gälla och utgöra rättskälla för svenska myndigheter,

9. att riksdagen hos regeringen begär förslag om utökade möjligheter för JO till talerätt på det kommunala området,

[att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om det offentliga ansvar för fel begångna mot enskild,¹]

10. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om kommunala förtroendemäns personliga ansvar för olagliga beslut,

11. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om den statliga revisionen och om riksdagens kontrollmakt i övrigt,

12. att riksdagen begär att regeringen tillsätter en ny grundlagsutredning.

Stockholm den 15 januari 1990

Bengt Westerberg (fp)

Ingemar Eliasson (fp)

Karl-Göran Biörsmark (fp)

Birgit Friggebo (fp)

Elver Jonsson (fp)

Daniel Tarschys (fp)

Jan-Erik Wikström (fp)

Kerstin Ekman (fp)

Charlotte Branting (fp)

Sigge Godin (fp)

Ingela Mårtensson (fp)

Anne Wibble (fp)