



Vem äger medborgaren?

Öppet brev till Grundlagsutredningen
från Medborgarrättsrörelsen
Dick Erixon (red)

Stockholm i december 2007
ISBN 978-91-85919-01-7

Grundlagen ska skydda medborgarna från statligt godtycke

I en konstitution fastläggs spelreglerna för all offentlig maktutövning. En stark och i vardagen levande grundlag är därför medborgarnas bästa skydd mot maktmissbruk från de olika makthavare som använder statens auktoritet i sin ämbetsutövning.

Medborgarrättsrörelsens grundare, regeringsrådet Gustaf Petrén, skrev 1988:

Medborgarnas frihet och personliga integritet är en hörnsten i ett fritt demokratiskt statsskick. Den statliga organisationen är till för medborgarnas skull, inte tvärtom. Staten äger inte medborgarna, den får inte förfoga över deras liv. Envar skall ha möjlighet att utveckla sin person, att förverkliga sina livsmål och få utrymme för skapande livsgärning.

Dessa för en demokratisk stat helt avgörande förutsättningar glöms ofta bort såväl i

samhällsdebatten generellt som i diskussionen om vår konstitution. Därför har vi givit vårt öppna brev till grundlagsutredningen rubriken "Vem äger medborgaren?"

Med den rubriken vill vi påminna om att grundlagen inte är till för politiker eller myndighetspersoner, utan tvärtom för att sätta gränser för statsmaktens befogenheter och dess möjligheter att inskränka friheten för enskilda medborgare. Petrén skrev:

[En ny grundlag] skall otvetydigt försvara principen att den offentliga makten har gränser, som är nödvändiga att respektera för att ge individen skydd och för att bevara den medborgarligen friheten. /.../

Det grundläggande försvaret för personlig frihet är statsskicket fundament, som tydliggörs i regeringsformen. Den enskildes grundläggande fri- och rättigheter skall vara tryg-

gade mot missbruk av offentlig makt. Statens och de offentliga organens beslutsordning skall vara uppbyggda för att förhindra sådant missbruk.

Den viktigaste uppgiften för en ny eller reviderad grundlag är alltså att stärka de principer som garanterar personlig frihet och samtidigt ge rättsstaten och dess våldsmonopol befogenheter att skydda medborgarna från brott och övergrepp. Det bör ske på de värderingar som västvärldens demokratier har gemensamt. Gustaf Petrén uttryckte det så här:

Medborgarnas anspråk på skydd för liv, egendom och personlig frihet är centrala ämnesområden för en ny grundlag.

Därför uppmanar Medborgarrättsrörelsen alla medborgare i vårt avlånga land att engagera sig i den grundlagsdebatt som kommer att följa när den

”De befogenheter som ges till den offentliga förvaltningen måste, för att minimera risken för missbruk, underställas maktindelning.”

sittande grundlagsutredningen lägger fram sitt betänkande under 2008.

Den svenska regeringsformen från 1974 var ett betydande politiskt misslyckande. Det framgår inte minst av att den på bara 33 år ändrats inte mindre än 39 gånger. (Det kan jämföras med den amerikanska som sedan 1789 fått 27 tillägg.)

För att garantera medborgarnas frihet är det centralt att grundlagens spelregler ligger fast och erhåller hög legitimitet och stor respekt i hela samhället, såväl hos folket, dess valda ombud som hos myndigheter och domstolar. Därför är det också viktigt att grundlagen blir kort och koncis. Då kan allmänheten lättare tillgodogöra sig innehållet i vårt lands viktigaste dokument.

De maktbefogenheter som ges till den offentliga förvaltningen i syfte att skydda medborgarna från övergrepp och för att verkställa politiska mål genom folkstyre måste, för att minimera risken för maktmissbruk, underställas maktindelning. Gustaf Petrén skrev:

Vi vill återinföra maktindelning /.../ Konstitutionens efterlevnad bör alltså övervakas bättre, både för att vinna respekt hos politiska beslutsfattare och för att bli ett verksamt skydd för den enskilde mot missbruk av offentlig makt.

Regeringsformens rättighetskatalog i kapitel 2 har i flera steg efter 1974 förstärkts och Europakonventionen om mänskliga rättigheter har införlivats i svensk rätt. Men fortfarande finns stora brister. Framför allt är kontrollen över rättigheternas efterlevnad inte tillfredsställande. Man kan säga att rättighetsreglerna i teorin numera håller en godtagbar internationell nivå, medan rättighetskyddet i praktiken är svagt.

Från Medborgarrättsrörelsens sida ser vi särskilt allvarligt på just denna aspekt. Det finns ingenting som undergräver tilltron till och respekten för rättsstaten så mycket som när myndigheter och makthavare kan strunta i att efterleva rättsreglerna genom att trotsa grundlagen, undvika att följa domstolsutslag, eller dra ut på

processen under så lång tid att domstolsutslag blir meningslösa att invänta.

Vi anser det vara en av de allra viktigaste uppgifterna för utredningen att stärka garantierna för efterlevnaden av de rättigheter som medborgarna har enligt svensk grundlag och genom europarätten. Denna strävan går som en röd tråd genom våra kravlista nedan.

Med detta öppna brev vill Medborgarrättsrörelsen till Grundlagsutredningen inför dess slutarbete framföra våra synpunkter om hur medborgarrätten i Sverige kan förstärkas i en ny grundlag.

Stockholm i december 2007

Dick Erixon

Mats Lönnerblad

Margareta Hedelius

Lennart Hane

Thomas Persson

Staffan Åkerlund

Sture Åström

Kravlista i 18 punkter

1. Portalparagrafen – tydliggör medborgarnas frihet

I dag lyder den mest kända formuleringen i regeringsformen: ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket” (RF 1:1). Den är otydlig. Vem utgör folket – politikerna eller medborgarna? Majoriteten eller alla medborgare?

Medborgarrättsrörelsen föreslår att denna portalparagraf får ny lydelse:

”All offentlig makt utövas under lagarna genom folkstyrelse.

Medborgarnas frihet och rätt till liv och egendom värnas av grundlagarna.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett parlamentariskt statskick, genom kommunal självstyrelse och genom folkomröstningar.”

På detta sätt demonstreras tidigare och tydligare än i nuvarande grundlag att alla, också folkstyret, är underställda lagstiftningen. Med denna formulering framförs ett tydligt budskap till politiker och myndigheter: Lagar ska följas, inte kringgå eller ignoreras. Det är en stor inskränkning i medborgarnas frihet och möjlighet att hävda sin rätt när myndigheter i praktiken går runt lagstiftningen för att stärka sina befogenheter. Ingen del av folkstyret står över lagarna. För att öka respekten för lagens bokstav krävs en rad konkreta åtgärder som vi förelår nedan.

2. Statsskickets grunder – bort med flummet

Regeringsformens första kapitel innehåller de grundläggande reglerna för vårt samhälle. Dessa måste tas på stort allvar av landets makthavare. Föreskrifterna ska vara av särskild tyngd. Därför finner vi den uppräkningslista av icke bindande politiska målsättningar som framgår i RF 1:2 inte bara vara opassande, utan också till skada för grundlagens tillförlitlighet.

Formuleringar som ”Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö” kan inte på något rimligt sätt hanteras i domstolarna och blir därför meningslösa i grundlagen.

Denna form av allmänna och till intet förpliktande politiska önskelistor undergräver grundlagens ställning och omöjliggör efterlevnaden av grundlagens bokstav.

Paragrafen bör utgå helt.

3. Medborgarnas rättighets-skydd är alltför svagt

Regeringsformens rättighetskatalog i kapitel 2 har successivt förstärkts och Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har införlivats i svensk rätt. Men fortfarande finns stora brister. I teorin håller numera rättighetsreglerna en godtag-

bar nivå, men rättighetsskyddet är i praktiken svagt.

Vid en jämförelse mellan Europeiska konventionen och fri- och rättigheter i svensk grundlag ligger den största skillnaden i att konventionen har ett utförligare skydd för domstolsprövning och garantier om en rättvis process. Brister härvidlag är en förklaring till att Sverige så ofta blivit fält för brott mot konventionen.

Regeringsformen har inte haft de enskilda medborgarnas klagorätt i fokus, utan har snarare ansetts vara en instruktion till lagstiftaren, riksdagen. Därför har domstolarna inte blivit en naturlig plats för att hävda fri- och rättigheter och den inbördes arbetsfördelningen mellan domstolarna när det gäller att pröva dessa frågor har blivit oklar.

Rätten till domstolsprocess, medborgarens möjligheter att framlägga sin sak i domstol, samt statens och myndigheternas omedelbara efterlevnad av domstolsutslag måste stärkas.

För att en part ska få en rimlig chans att framgångsrikt bevaka sina intressen och skydda sina rättigheter i en tvist, krävs det inte bara att hon får en chans att uttömmande presentera sin sak inför domstolen. Det krävs också att parten får tillgång till all den information som behövs för att göra en sådan presentation allsidig och uttömmande. Ju svagare rätten till information är, desto svagare är rättighetsskyddet.

Medborgarrättsrörelsen vill understryka vikten av att grundlagsutredningen med anledning av det ovan sagda skärper medborgarnas ställning i rättsprocessen.

4. Stärkt normprövning genom slopat uppenbarhetskrav

Normprövning, alltså domstolarnas och myndigheternas rätt och skyldighet att *inte* följa en lag eller föreskrift som bryter mot grundlagen, fick sitt tydliga genombrott 1934 (NJA, s 515) då Högsta domstolen konstaterade att tvångsförflyttning, enligt en kunglig kungörelse, av kapten Lübeck vid flottan till flygvapnet stred mot dåvarande regeringsform.

Redan 1918 talade juristprofessorn och riksdagsmannen Carl Axel Reuterskiöld för normprövning som en följd av parlamentarismens införande. Normprövning skulle tillskapa en ny maktindelning när den gamla försvann; den mellan kungen som verkställande och riksdagen som lagstiftande. När regeringen genom parlamentarismens genombrott knöts till riksdagen, rubbades balansen mellan statsmaktens högsta organ. Denna balans kunde återställas om domstolarna själva tillerkände sig normprövningsrätten och därmed granskade riksdagens lagstiftning i syfte att vidmakthålla den lagbundna frihet som grundlagarna velat skapa. Och detta kunde ske utan ändringar i dåvarande regeringsform.

Blivande regeringsrådet Gustaf Petrén tog 1956 en uppmärksam debatt med juristprofessorn och statsrådet Östen Undén,

om existensen av domstolarnas normprövningsrätt. Petréns uppfattning att domstolarna har sådan normprövningsrätt blev allmänt accepterad.

Domstolarna har dock varit mycket försiktiga i att använda normprövning. Och genom 1974 års regeringsform (RF 11:14) formulerades också, för första gången i svensk historia, formella begränsningar i domstolarnas normprövning. Bara om domstol finner att lagar och förordningar "uppenbart" bryter mot grundlagen får de åsidosättas.

Därmed har domstolarna blivit än mer passiva i att granska huruvida lagar och förordningar överensstämmer med grundlagen.

Europeisk rätt, däremot, kräver att nationella domstolar spelar en mer aktiv och oberoende roll i uttolkningen av lagar och regler. I och med det svenska medlemskapet i Europeiska unionen är Europakonventionen numera svensk lag – och Europakonventionen bygger på enskildas klagorätt, det vill säga att enskilda människor kan driva sina fall i domstol.

Därför anser Medborgarrättsrörelsen att den viktigaste enskilda förändringen som vi vill föreslå grundlagsutredningen, är att slopa uppenbarhetsrequisitet (genom att stryka sista meningen i RF 11:14).

5. Ersätt Lagrådet med Författningsdomstol

För att understryka den nya grundlagens förstärkta normprövning, som i realiteten blir ett fördröjt återskapande av den maktindelning som försvann då

kungamakten förlorade sitt politiska inflytande, förespråkar Medborgarrörelsen att grundlagen inrättar en författningsdomstol.

För att tydliggöra återgången till maktindelning – som alltså är svensk konstitutionell tradition – föreslås också att Lagrådet avskaffas.

Lagrådet (RF 8:18) inrättades 1909 och dess uppgift blev att i första hand granska lagförslag utifrån ett tekniskt perspektiv, alltså att se till att lagarna formulerades tydligt och infogas på ett sätt som överensstämmer med övrig lagstiftning.

Eftersom Lagrådet granskar regeringens förslag till lagstiftning innan de lämnats till riksdagen och därmed är en del i den interna beredningen i regeringskansliet, blir Lagrådet oundvikligen sammanflätad med och en integrerad del av regeringens och riksdagens arbete. Det strider mot maktdelningsläran. Domarna i Högsta domstolen och Regeringsrätten bör inte på detta sätt tvingas till samarbete med regeringsmakten.

Lagrådets ställning har formellt försvagats i 1974 års regeringsform som stadgar att regeringen inte ens behöver inhämta Lagrådets yttrande över ett visst lagförslag.

Dessutom kan Lagrådets arbete ifrågasättas med tanke på att regeringen under förra mandatperioden (2002-2006) i hög utsträckning bortsåg från Lagrådets varningar om bristande rättssäkerhet i lagförslag. Lagrådet utfärdade 31 varningar och regeringen ignorerade 17 av dem. Det betyder att regeringen i 55 procent av fallen struntade i Lagrådets kritik.

Denna utveckling undergräver respekten för rättsstaten. Statsmaktens olika myndigheter bör inte kunna struntar i utslag från landets högsta domare. Det urholkar domstolarnas ställning.

För att skapa en tydligare maktindelning, bör regering och riksdag själva så som lagstiftare ansvara för sina förslag och beslut. Därefter bör domstolarna, lika självständigt, göra normprövning, det vill säga granska om enskilda lagar är i överensstämmelse med grundlagen, eller om viss lag icke får tillämpas eftersom den står i strid med bestämmelse i grundlag.

Eftersom normprövningen hittills varit svag och dessutom decentraliserad till alla domstolar och myndigheter, har den i praktiken inte tillämpats. Att en tingsrätt eller ett avdelningskontor på en enskild myndighet ska "sätta sig upp" mot av riksdagens fattade lagar är orealistiskt. Det är därför av stor vikt att borttagandet av uppenbarhetsrekvisitet förenas med ett tydligt organisatoriskt stöd i form av en författningsdomstol.

Medborgarrättsrörelsen föreslår att denna författningsdomstol delvis utses på samma sätt som Lagrådet, alltså roterande schema med domare från Högsta domstolen och Regeringsrätten. Därutöver ska en tredje "pool" utgöras av nio framstående medborgare, nominerade av konstitutionsutskottet och valda av riksdagen, benämnda författningsråd. De utses på en mandatperiod av 12 år (tre väljs vart fjärde år).

När det kan ifrågasättas om viss föreskrift står i överensstämmelse med grundlagarna skall part som kan beröras av tillämp-

ningen, ha rätt att begära prövningstillstånd hos författningsdomstolen.

6. Justitieombudsmannen – medborgarnas ombudsman

Justitieombudsmannen är en svensk juridisk innovation som bidragit med ett av de få svenska ord som blivit internationella, "ombudsman". Men under senare årtionden har detta ämbete blivit gruvligt misshandlat.

Justitieombudsmannen inrättades 1809 för att åt riksens ständer utöva tillsyn över kungamakens myndigheter och att man följde lagarna.

Inrättandet byggde således på maktindelningsteorin, där lagstiftaren (ständerna) granskade den verkställande makten (konungen). Genom parlamentarismens genombrott utgör den verkställande makten (regeringen) numera en avspegling av lagstiftaren (riksdagen), varför Justitieombudsmannens fokus borde förändras. Istället för att utgöra en del av riksdagens kontrollmakt av regeringen och dess myndigheter, borde JO vara allmänhetens ombudsman mot den offentliga myndighetsutövningen i stat och kommun.

Som en konsekvens härav handlar det först om att vidga ämbetets uppgifter. Det är att märka att nuvarande grundlag inte, som många tror, ger Justitieombudsmannen i uppgift att vara de enskilda medborgarna till hjälp. När en enskild klagat till JO, är det såldes inte för att han eller hon skall få något bistånd av JO. Klagomålets uppgift är formellt att fästa uppmärksamhet på att gäl-

lande bestämmelser kanske inte tillämpas riktigt i det fall som den klagande tar upp i sin anmälan.

Tiden är nu kommen att ändra grundlagen så att Justitieombudsmannen får i direkt uppgift att, när JO tar upp en sak, inte bara uttala sig om myndigheten och eventuellt åtala en felande tjänsteman utan också medverka till att den enskilde som lidit skada genom myndighetens fel får rättelse.

Givetvis kan inte JO åläggas att biträda alla enskilda som vänder sig till honom. Då blev han ett slags allmän gratisadvokat. Men i de fall då JO slår fast att fel begåtts bör det ingå i Justitieombudsmannens verksamhet att också ställa saken till rätta för den skadelidande enskilde.

JO-ämbetet bör också överta Konstitutionsutskottets nuvarande uppgift att granska statsrådets tjänsteutövning (se mer i punkt 8).

7. Justitiekanslern – renodlas till regeringens advokat

I dag åligger det Justitiekanslern att under regeringen bevaka statens rätt. JK är dessutom statens ombud i rättegångar när enskilda har stämt staten och kräver skadestånd för kränkning av fri- och rättigheter.

Därmed är det klart olämpligt att JK har kvar sitt nuvarande tillsynsansvar över statliga myndigheter och tjänstemän. Dessa två uppdrag står i strid med varandra. Tillsynsansvaret bör överföras till en förstärkt Justitieombudsman.

JK:s roll som åklagare på tryckfrihetsområdet bör överfö-

ras till riksåklagaren. Därmed renodlas Justitiekanslerns uppdrag till att vara regeringens ombud och rådgivare.

8. Konstitutionsutskottet bör få ny roll

I dag har riksdagens konstitutionsutskott enligt regeringsformen (RF 12:1) ansvar för att granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. I denna uppgift ingår att åtala statsråd som begått brott i tjänsten och därigenom grovt åsidosatt sin tjänsteplikt. Det är inte lämpligt att KU i egenkap av politiskt organ ska utöva rättslig granskning. Det visar den granskning som sett i utskottet under de senaste åren och som ibland tagit rent farsartade uttryck där partipolitiskt rävspel klätts i rättsliga termer.

Därför bör denna kontrollfunktion överföras till ett förstärkt JO-ämbete, som upprättar en för vår tid anpassad maktindelning (punkt 6). I nu gällande ordning är det dessutom just JO som utför ett av KU beslutat åtal. Steget till att bemyndiga JO att även besluta härom är inte långt och förefaller naturligt.

Konstitutionsutskottet bör istället fokusera sin granskning på regeringens politiska handläggning och därmed vara ett organ som genom utfrågningar av statsråd sprider ljus över vilka bevekelsegrunder regeringen haft i olika ärenden även om någon misstanke om administrativa eller juridiska brister inte föreligger.

Konstitutionsutskottet får med Medborgarrättsrörelsens förslag också nya viktiga uppgifter, som

att nominera domare till den nya författningsdomstolen.

9. Federalism på svenska – stärkt kommunalt självstyre

Om uppenbarhetskravet upphävs (se ovan punkt 4) kan det starka kommunala självstyre som regeringsformen etablerar redan i första kapitlets första paragraf också börja tillämpas i praktiken.

Det skulle innebära att kommunerna hos domstol kan pröva om alla de lagar och regler om olika sociala förmåner som riksdagen stiftat och tvingar kommunerna att finansiera är i enlighet med denna portalparagraf i grundlagen.

Under de senaste årtiondena har kommunerna i praktiken reducerats till statliga förvaltningsmyndigheter. Uppemot 80 procent av kommunernas verksamhet utgörs idag av sådant som de i olika speciallagar har blivit ålagda av riksdagen att utföra. Det kan inte anses vara i enlighet med RF 1:1.

På samma sätt kan kommunerna vid upphävt uppenbarhetskrav låta pröva om den omfattande kommunala skatteutjämningen är förenlig med bestämmelserna i RF 1:7 som stadgar att kommunernas valda fullmäktigeforsamlingar utövar beslutanderätt och får ta ut skatt ”för skötseln av sina uppgifter”.

Medborgarrättsrörelsen anser det av stor vikt för vitaliteten och livskraften i närdemokratien att de lokalt valda fullmäktigeforsamlingarna har full autonomi och beslutanderätt över såväl sina inkomster som sina kostnader. Olika utslag i politisk riktning

måste få genomslag i den förda politiken på lokal nivå. Vissa kommuner kan minska sina åtaganden och sänka kommunalskatten, andra kommuner kan öka sina åtaganden och för detta höja kommunalskatten.

I nuvarande konstitution förfogar primärkommuner och landstingskommuner över olika kompetenser, och är inte över eller underställda varandra. Därmed finns i Sverige två nivåer för uttagande av skatt – den statliga och den kommunala. Medborgarrättsrörelsen anser inte att diskussionen om regioner får medföra att fler nivåer i svensk förvaltning införs. Regioner bör bildas av kommuner som frivilligt söker samverkan. De ska endast ha uppgifter som kommunerna självständigt delegerar till regionerna.

10. Vital direktdemokrati – flera folkomröstningar

De politiska partiernas förankring i folket blir allt tunnare. Deras kontaktytor mot allmänheten är så begränsade att de inte kan sägas utgöra pålitliga värdemätare för folkviljan i alla frågor. Det är därför angeläget att förstärka direktdemokratiens ställning i grundlagen. Möjligheterna att utlysa folkomröstning bör vidgas.

Medborgarrättsrörelsen föreslår att det ska räcka med att en tiondel av riksdagens ledamöter begär det och att en tredjedel av riksdagsledamöterna röstar för referendum om ett liggande lagförslag för att sådan ska genomföras i landet (jämfört med en majoritet i dag, RF 8:4). Dessutom skall folkomröstning anordnas om lag-

förslag i riksdagen, i det fall att 100.000 röstberättigade medborgare begär det hos talmannen inom 15 dagar från det att lagen antagits av riksdagen.

Den fråga för vilken folkomröstning begärs ska vara så formulerad att den kan besvaras med ja eller nej. Lagförslaget, som folkomröstningen gäller, är förkastat i det fall att flertalet av dem som deltar i folkomröstningen röstar mot förslaget och tillika utgör en fjärdedel av de röstberättigade. Det betyder att om valdeltagandet är 50 procent blir folkomröstningarna beslutande, det som idag endast gäller folkomröstning om grundlagsändring (övriga är rådgivande).

Det folkliga inflytandet över den offentliga maktutövningen stärks, om tveksamma lagstiftningsprodukter får provas direkt av folkviljan. Den representativa demokratis uppgift är inte att göra sig till herre över folkviljan, den är enbart ett uttryck för den. Vittnar opinionen om att folkets valda ombud fjärrmar sig från folkmeningen, bör lagstiftningen inte trumfas igenom mot stort folkligt motstånd.

Den vidgade möjligheten till folkomröstningar kan i sig hejda tveksamheter, som också har konstitutionell räckvidd. Det är till exempel föga troligt att engångsskatten på pensionssparande (1986) drivits igenom i riksdagen, om frågorna kunnat hänskjutas till folkomröstning.

11. Personval till riksdag och kommunfullmäktige

Det är en central funktion i en fungerande demokrati att förtro-

endevalda är medvetna om sina väljare och på ett naturligt sätt har dem som utgångspunkt i sitt värv. I dag tar dock politiker så gott som uteslutande notis om vad det egna partiet dikterar, medan riksdags- och fullmäktigedamöter har synnerligen begränsad kontakt med de egna väljarna.

De flesta svenskar vet inte vilken person man röstat på i de allmänna valen. Medborgarrättsrörelsen menar att kontakten mellan väljare och valda är så uttunnad att den representativa demokratin i längden är i fara.

Eftersom det är enskilda individer, kandidater, som väljs in i olika beslutande församlingar måste de allmänna valen i Sverige i högre grad fokuseras på vilka dessa kandidater är, vad de står för och vad de åstadkommit både inom och utom politiken.

En blygsam förändring är att stärka det nuvarande inslaget av personval med kryss på partiernas kollektiva valsedlar. Nuvarande spärr – att kryss blir giltiga om en kandidat får kryss av åtta procent av partiets väljare – bör slopas. Det betyder att alla kandidater, också så kallade toppkandidater, måste vinna väljarnas förtroende genom ett kryss på valsedeln för att bli invald.

Men den enda säkra metoden att skapa en stark kontakt mellan väljarna och deras förtroendevalda är att Sverige återgår till majoritetsval i enmansvalkretsar. Den valmetoden gällde i Sverige fram till 1909.

12. Avskaffad fyraprocentsspärr och slopade utjämningsmandat

Det finns inget demokratiskt försvar för att lägga en spärr på fyra procent för partier som ställer upp i riksdagsval. Den skulle lika gärna kunna vara två procent som i Danmark eller 10 procent som i Ryssland. Det är lika rätt eller fel. Och Medborgarrättsrörelsen anser spärrar vara fel.

Motivet för spärren till riksdagen är effektivitet. Det har ansetts svårt att bilda handlingskraftiga regeringar om alltför många småpartier släpps in i parlamentet.

Men det finns betydligt mer skonsamma och demokratiska metoder att åstadkomma detta, vilket forskarrapporter beställda av grundlagsutredningen visar. Om fyraprocentsspärren tas bort och de 39 utjämningsmandaten samtidigt slopas, skulle proportionaliteten i riksdagsvalet öka samtidigt som små partier sammantaget får mindre andel av mandaten.

Det betyder alltså att fler partier kan bli representerade i riksdagen, utan att regeringsbildningen försvåras. Förklaringen är att nuvarande proportionalitetsmetod med utjämningsmandat ger partier som ligger strax ovanför fyraprocentsspärren en stark ställning. Om utjämningsmandaten – som är till för att skapa millimeterrättvisa för de partier som klarar spärren – slopas, får partier mellan cirka 2 och 6 procent representation, men med sammantaget färre mandat än i nuvarande system.

Detta är en blygsam förändring i det svenska valsystemet som Medborgarrättsrörelsen förordar om inte de större föränd-

ringar som nämnts ovan (i punkt 11) får komma i fråga.

13. Begränsad beskattningsmakt ger stärkt egendomsskydd

Om skatterna blir för höga, innebär de påtagliga inskränkningar inte bara i äganderätten utan i medborgarnas frihet. Den minnes gode kan erinra sig Pomperipossaaffären 1976 då Astrid Lindgren protesterade mot att hon tvingades betala 102 procent i skatt på sina författarinkomster.

Sveriges åtaganden enligt Europakonventionens egendomsskydd och tillhörande proportionalitetsprincip ger skäl att i grundlagen reglera och begränsa beskattningsrätten. Europaråds-kommissionen har uttalat att en skatt som blir en "orimlig börda" kränker den av Europakonventionen skyddade äganderätten.

Det är dock olämpligt att i konstitutioner ange fixerade andelar eftersom det ger ett odynamiskt ramverk som riskerar att efter hand göra grundlagen otidsenlig. Medborgarrättsrörelsen föreslår istället att olika skattebaser begränsas till olika offentliga instanser med rätt att beskatta. Detta är inte ovanligt i federala stater.

Således borde regeringsformen stifta att inkomstskatt för fysiska personer endast kan uttaxeras proportionellt av kommuner. Statens beskattningsrätt borde i regeringsformen begränsas till mervärdesskatt, punktskatter och företagsskatter. Arbetsgivaravgifterna i sin nuvarande form blir därmed inte tillåtna enligt grundlagen, alltså som en dold beskattning. Istället för att vara statliga

avgifter betalda av arbetsgivare får de omvandlas till lön för de anställda, som i sin tur står för premiebetalningar till socialförsäkringssystemen, vilka bör ligga utanför statsbudgeten.

På statlig nivå kan skatterna inte höjas hur högt som helst på de begränsade skattebaser som står till statens förfogande, utan att skapa stora skador på samhällsekonomin. Detta torde innebära att skatterna inte når sådan nivå att de blir "orimlig börda" för medborgare och andra aktörer i samhället. En grundlagsreglerad fördelning av skattebaser blir därmed en dynamisk spärr för så högt skatteuttag att det kränker medborgarnas fri- och rättigheter.

14. Skärpt straffansvar vid tjänstefel

Medborgarrättsrörelsens kritik var hård när straffansvaret för tjänstefel vid myndighetsutövning togs bort 1975. Beteckningen tjänstefel återinfördes 1989, men med en annan innebörd än vad tjänstefel tidigare haft. Exempelvis är straffansvaret vad avser adekvansläran inte densamma som i straffrätten, utan är densamma som i civilrätten. Det innebär att det inte räcker med ett samband mellan en handling och en skada, utan att det också måste föreligga ett "tillräckligt" samband.

Det betyder i praktiken att riksdagen förklarat att vissa tjänstefel inte ska kunna straffas även om samband mellan en felaktig myndighetsutövning och skada är påvisat. Man anser inte att felaktiga "bedömningar" ska kunna straffas.

I en jämförelse mellan enskilda medborgares ansvar gentemot staten och myndighetspersoners ansvar gentemot medborgare gäller alltså helt olika ansvar. Detta är orimligt. Det svenska adekvansbegreppet har ingen förankring i europarätten. Det är däremot en metod som används i totalitära stater. Innebörden för svensk del synes vara att "eliten" antages göra sitt bästa för samhället och att den måste ha utrymme för misstag eller betungande konsekvenser för enskilda utan eget ansvar, eller ansvar för stat och myndigheter.

Det bör i grundlagen uttryckas att denna skillnad i straffansvar inte får förekomma i svensk lag.

15. Utökade möjligheter till minoritetsbordläggning i riksdagen

Ett förslag till rättighetsbegränsande lag som inte når 5/6-delars majoritet i riksdagen kan på förslag av 10 ledamöter bli vilande i 12 månader. Detta minoritetsskydd infördes i regeringsformen (RF 2:12) år 1979 i syfte att stärka minoritetens möjligheter att skapa debatt i samhället om inskränkningar i fri- och rättigheter.

Men detta minoritetsskydd gäller inte alla rättighetsinskränkningar. Undantagna är lagförslag som enbart angår tystnadsplikt, husrannsakan och liknande intrång eller frihetsstraff som påföljd för vissa brott. Motivet är att ändringar i dessa inskränkningar ofta sker i olika lagpaket och att dessa ändringar därför undantas från möjligheten till bordläggning. Det är inte ett giltigt skäl. Vi förordar att minoritetsbordläggning ska kunna ske i alla typer av

begränsningar.

Det gäller således också begränsningar av egendomsskyddet, som idag inte omfattas av möjligheten till minoritetsbordläggning.

16. Utnämningssmakt med insyn och motvikter

I dag har den svenska regeringen, och särskilt statsministern ovanlig stor makt, internationellt sett, över tillsättningar av tjänster inom statsförvaltningen. Inte ens den amerikanske presidenten har till närmelsevis så gränslös och oinskränkt makt i utnämningssakerna som den svenska regeringen.

Detta är särskilt olyckligt när det gäller utnämning av domare. Det går inte komma ifrån att domarkåren är hårdare knuten till regeringsmakten än någon annan yrkesgrupp. Ett förhållande som strider mot kulturen i andra demokratiska länder av västerländskt snitt.

En framgångsrik domarkarriär består vanligtvis av att "åka slalom" mellan tjänstgöring i regeringens departement och domartjänster på olika domstolar. Karriären krönts med utnämning till tjänstgöring vid de högsta domstolarna, i en utnämningssprocess som sker i det fördolda och utan varje insyn för utomstående.

Så här skall det inte gå till i en demokrati. Processen måste förändras. Ovan har Lagrådets avskaffande nämnts som en åtgärd för att bryta de arbetsformer som driver domarna i armarna på regeringsmakten. En ytterligare åtgärd som Medborgarrättsrörelsen vill föreslå är att regeringen inte på egen hand får utnämna domare.

En särskild nämnd bör tillsättas som vaskar fram lämpliga kandidater och till regeringen nominerar tre alternativ till varje tjänst, varav regeringen har att välja en. Till lämplighetskriterierna måste fogas granskning av hur nära regeringen jurister i karriären befinner sig. Att tjänstgöra för länge eller för ofta på departement ska betraktas som en belastning, inte som en merit.

När det gäller andra chefsbefattningar, som ambassadörer och generaldirektörer, bör liknande nämnder inrättas dit ansökningar till olika tjänster ställs. Dessa nämnder har att till regeringen nominera de mest kvalificerade kandidaterna varav regeringen har att välja en.

Dessa regeringens tjänsteberegningsnämnder bör bestå av ledamöter från olika sfärer som tillför kunskap om vilka kvalifikationer som krävs för de aktuella chefsbefattningarna. Konstitutionsutskottet bör granska hur dessa nämnder arbetar och hur regeringen hanterar sin utnämningssmakt i förhållande till grundlagens bestämmelser (RF 11:9): "Vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet."

Ett alternativ är att regeringen behåller sin fria utnämningssmakt i den meningen att den nominerar kandidat, medan riksdagens utskott har att godkänna eller underkänna regeringens nominering. Därigenom får processen ett inslag av öppenhet. Nackdelen med detta är att tillsättningsärenden kan bli föremål för partipolitiska strider, som inte har med den enskilda tjänsten att göra. Denna modell stärker inte heller den maktodelningslära som

ovan uttolkats, eftersom man kan utgå från att regeringsunderlaget också har majoritet i utskottet.

Det centrala för Medborgarrättsrörelsen är att processen vid tillsättning av höga statliga tjänster inte får fortsätta att ske i lönnedom och på sätt som stärker miss-tankarna om en politisk klass, ett "frälse", som håller varandra om ryggen och ger förläningar i form av höga befattningar i staten.

Nuvarande ordning med att riksdagen väljer justitieombudsmän och riksrevisorer efter beredning i Konstitutionsutskottet är tillfredsställande och behöver inte förändras.

17. Privat äganderätt och egendomsskydd

Liksom på så många andra områden gav 1974 års regeringsform vid dess införande inte heller något äganderättskydd. Situationen är inte lika illa idag, men det konstitutionella skyddet för äganderätten är fortfarande svagt och otydligt uttryckt i regeringsformen.

Äganderättsbegreppet finns exempelvis inte rättsligt definierat i Sverige genom kodifikationer, som den franska Code Civil eller den tyska Bürgerliches Gesetzbuch. Därför finns ingen lagstiftning som beskriver äganderätten, utan den antas vara en oskriven rättslig grundprincip som alla aktörer utgår ifrån.

Medborgarrättsrörelsen menar att äganderättens ställning konstitutionellt bör stärkas genom att den likställs med de andra rättigheterna i regeringsformens andra kapitel.

Äganderätten kan inte vara oinskränkt i ett modernt samhälle, men eftersom inskränkningar

är ofrånkomliga är det centralt att det finns spärrar för dessa begränsningar. En sådan nämns under punkt 13 om begränsad beskattningsrätt, en annan är uppenbarhetskravets avskaffande i punkt 4 och kravet på författningsdomstol i punkt 5. Det skulle stärka möjligheterna att värna äganderätten mot obefogade inskränkningar.

18. Individens som minoritet

I gällande regeringsform finns en alltför snäv tolkning av vad en minoritet är. Det talas i andra kapitlet om etniska, språkliga och religiösa minoriteter. "Minoritet" används endast för att beteckna en grupp individer, sammanhållen av ett gemensamt band. Men i detta sammanhang, då vi talar om minoritetsskydd i en konstitution, torde begreppet minoritet i första hand avse individer som avviker från majoritetsuppfattningen. Gustaf Petrén skrev:

Individens behov av ett minoritetsskydd bestäms av hur gränserna för den offentliga maktens verksamhetsområde dras. Vi har upplevt att det allmänna successivt har vidgat sina anspråk och låtit dem omfatta allt fler områden av mänskligt liv. Därmed får frågan om ett effektivt skydd för de individuella minoriteternas rättigheter allt större praktisk betydelse. På de fält där den offentliga makten tränger in blir nämligen automatiskt den demokratiska majoritetsprincipen gällande. De enskilda som då kommer i mindertal har inte annat att göra än att böja sig för den ordning som flertalet beslutat skola gälla.

Uppenbarligen finns det också i en demokrati gränser för hur

långt de enskilda måste underordna sig majoritetsbestämda beslut.

De enskilda kan beröras av ett beslut på ett för deras integritet som människa så kännbart sätt, att det framstår som orimligt att de helt skall underordna sig majoriteten. När det gäller individernas minoritetsskydd blir därför den första frågan hur långt demokratis beslutsområde skall sträcka sig. /.../

Tekniken som småningom vuxit fram för att skydda de enskildas ... frizon, inom vilket han äger att själv bestämma, bygger på att man i högtidlig form tillerkänner varje individ vissa grundläggande fri- och rättigheter. /.../

Vad gäller inskränkningar i rörelsefriheten och det personliga skyddet enligt regeringsformen i andra kapitlet, är sådana möjliga, men de måste då göras genom regler i lag och blott för att "tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle" (RF 2:12).

Intressant är i detta sammanhang begreppet "demokratiskt samhälle". Grundlagen uppställer kriteriet "godtagbart i ett demokratiskt samhälle", som måste vara fyllt för att en inskränkning skall få göras i de grundlagsskyddade rättigheterna. Det får emellertid antas – ehuru intet utsägs därom i skriften rätt – att detta kriterium gäller också i fråga om andra begränsningar i den individuella frizonen, det vill säga även i de delar denna inte fått grundlagsskydd. Jag tänker här på sådana för privatlivet grundläggande friheter som rätten att själv bestämma vad man vill äta, när man vill sova och var man vill bo.

Man torde från de utgångspunkter som här angivits kunna

sammanfatta rättsläget i Sverige som så att den demokratiska majoritetsprincipen kan vinna tillämpning även inom den enskilde individens privata sfär men endast i den mån intrånget sker för tillgodogörande av ett i ett demokratiskt samhälle godtagbart syfte.

När det gäller denna gränsdragning är vi självfallet inne på ett område där olika bedömningar gör sig gällande beroende på allmän samhällsuppfattning.

Medborgarrättsrörelsen vill uppmana grundlagsutredningen att i sitt slutbetänkande diskutera denna problematik så att man i sitt slutbetänkande förmår sätta tydligare gränser för den demokratiska majoriteten.

Referenser

Gustaf Petréns omfattande arbete har utgjort huvudinspiration i detta brev, med förslag och formuleringar hämtade från exempelvis *Försvara din frihet* (Medborgarrättsrörelsen, 1976), *En ny grundlag* (MOU 1988:1), *Medborgaren och rättsstaten* (Timbro 1991). Som referenser kan dessutom nämnas: *Konstitutionellt rättighetsskydd* (Norstedts, 1996) av Joakim Nergelius, *Sverige som rättsstat* (Timbro, 2001) av Krister Thelin, *Den konstitutionella revolutionen* (City Univ, 2001) av Niclas Berggren mfl, *Den kommunala självstyrelsen* (SNS, 2004) av Gunnar Wetterberg, *Konstitutionell demokrati* (SNS, 2004) av Olof Petersson mfl, *Den privata äganderätten och dess skydd i Sverige* (Ratio, 2005) av Anders Fogelklou, *Sverige och tsunamin – katastrofkommissionens rapport* (SOU 2005:114) av Johan Hirschfeldt mfl, *Chefstillsättning i staten* (Saco, 2005) av Per Molander, *Federalism på svenska* (Ratio, 2007) av Nils Karlson mfl, *Valsystem och representationseffekter* (SOU 2007:40) av Lars Davidsson, *Rapport från Grundlagsutredningens expertgrupp om olika former av normkontroll* (2007) av Göran Regner mfl.



Medborgarrättsrörelsen
Box 21135
100 31 Stockholm
info@mrr.se
www.mrr.se

Bli medlem!
Betala 175 kr
till pg 19 69 92-2

Innehåll

- Öppet brev till Grundlagsutredningen

Kravlista:

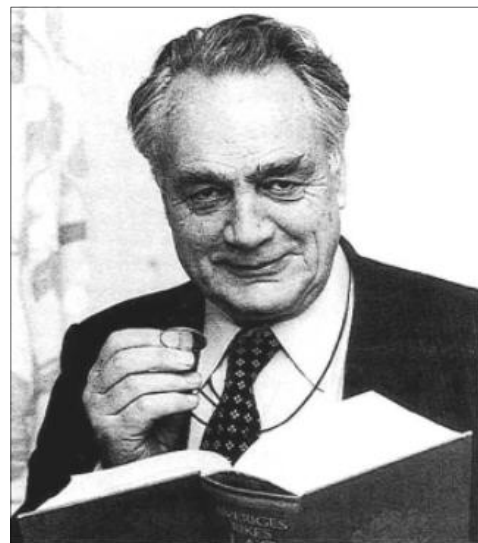
1. Portalparagrafen—tydliggör medborgarnas frihet
2. Statsskickets grunder—bort med flummet
3. Medborgarnas rättighetsskydd är alltför svagt
4. Stärkt normprövning genom slopat uppenbarhetskrav
5. Ersätt Lagrådet med Författningsdomstol
6. Justitieombudsmannen—medborgarnas ombudsman
7. Justitiekanslern—renodlas till regeringens advokat
8. Konstitutionsutskottet bör få ny roll
9. Federalism på svenska—stärkt kommunalt självstyre
10. Vital direktdemokrati—fler folkomröstningar
11. Personval till riksdag och fullmäktige
12. Avskaffad 4-procentsspärr och slopade utjämningsmandat
13. Begränsad beskattningsmakt ger stärkt egendomsskydd
14. Skärpt straffansvar vid tjänstefel
15. Utökade möjligheter till minoritetsbordläggning
16. Utnämningssmakt med insyn och motvikter
17. Privata äganderätten
18. Förstärkt minoritetsskydd

Vad är Medborgarrättsrörelsen?

När det 1974 stod klart att den då nya grundlagen skulle bli en dålig kompromiss startade regeringsrådet Gustaf Petrén, som en av initiativtagarna, Medborgarrättsrörelsen, MRR, för att arbeta för en konstitution som lade större vikt vid medborgarnas fri- och rättigheter.

MRR granskar rättsstaten ur de enskilda människornas perspektiv, i syfte att stärka medborgarrätten. Det har blivit allt mer angeläget, sedan de politiska partierna mer är en del av staten, än medborgarnas företrädare mot statsmakten.

Ett mål är att stärka enskildas möjlighet att hävda sin rätt när man anser sig blivit utsatt för maktmissbruk och felaktig behandling.



Gustaf Petrén (1917-1990)