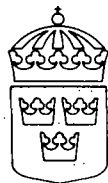


Konstitutionsutskottets betänkande

1988/89:KU7

Normgivning m.m.



1988/89
KU7

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet främst olika normgivningsfrågor. Till grund för betänkandet ligger dels två s.k. informationsavsnitt ur 1987/88 års budgetproposition, dels ett antal under de allmänna motionstiderna 1987 och 1988 väckta motioner.

I propositionen redovisas bl.a. det regelförenklingsarbete som bedrivs inom regeringskansliet. De motioner som behandlas i betänkandet rör bl.a.

- omfattningen och utformningen av lagar och andra regler,
- förbud utan straffsanktion,
- beredningen av lagstiftningsärenden m.m.,
- styrningen av den statliga förvaltningen,
- motivering av beslut,
- "orimlighetsombudsman",
- information om individens rättigheter,
- formella anvisningar för utgående expeditioner m.m.

Utskottet har avstyrkt samtliga motioner utom en som ansetts besvarad med hänvisning till pågående utredningsarbete. I ärendet föreligger sju reservationer (1 m och fp, 1 m och c, 3 m samt 2 fp) och ett särskilt yttrande (c).

Propositionen

Genom årets budgetproposition (prop. 1987/88:100, Bil. 2, Gemensamma frågor, p. 1.3 och 3.4) har riksdagen beretts tillfälle att ta del av vad regeringen anfört i följande till konstitutionsutskottet hänvisade frågor:

1. Regelförenkling och delegering
2. Statliga myndigheters tillgänglighet.

Innehållet i de nämnda avsnitten i budgetpropositionen redovisas i det följande i den mån de har samband med de frågor som behandlats i betänkandet. I övrigt hänvisas till propositionen.

Motionerna

1986/87:K217 av Christer Eirefelt m.fl. (fp), vari med hänvisning till vad som anförts i motion 1986/87:N330 yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkande 4),

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen sägs om ökad rättssäkerhet.

1986/87:K218 av Birgitta Hambræus och Rune Thorén (båda c), vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär utredning om inrättandet av ett ämbete som "orimlighetsombudsman" i enlighet med vad som framförts i motionen.

1988/89:KU7

1986/87:K503 av Bengt Westerberg m.fl. (fp), vari med hänvisning till vad som anförts i motion 1986/87:Ju404 yrkas att riksdagen beslutar om sådan ändring av förvaltningslagens 20 § att det av lagen framgår att myndighet i sina beslut skall ange den eller de föreskrifter som myndigheterna grundar sina överväganden på.

Nuvarande lydelse

Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis.

Föreslagen lydelse

Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla hänvisning till den eller de författningsbestämmelser som avgörandet grundas på och de skäl i övrigt som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis.

1987/88:K202 av Carl Bildt m.fl. (m) vari yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkandena 1, 12-14 och 16)

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om principer för lagstiftningen,

12. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om regeringens utrymme för styrning av förvaltningsmyndigheterna under regeringen,

13. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om informella kontakter mellan regeringen eller dess kansli och myndigheter,

14. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om tillsättning av statliga tjänster,

16. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om skärpta beredningskrav för regeringens ärenden.

1987/88:K207 av Alf Svensson (c) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag om ett pedagogiskt råd för granskning av nya lagars begriplighet.

1987/88:K502 av Carl Bildt m.fl. (m) vari med hänvisning till vad som anförts i motion 1987/88:Sk323 yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts angående behovet av avreglering i enlighet med vad som i motionen anförts,

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag till regler för redovisning av konsekvenserna av lagförslag i enlighet med vad som i motionen anförts.

1987/88:K503 av Olle Aulin (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen framförts om en översyn av råds- och nämndverksamheten inom statsförvaltningen.

1987/88:K505 av Alf Svensson (c) vari yrkas

1988/89:KU7

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag om plikt för myndigheter att i vissa situationer lämna skriftlig information om den enskildes rättigheter i kontakten med myndigheten,

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag om inrättande av en central för information om medborgerliga rättigheter i enlighet med vad som anförts i motionen.

1987/88:K507 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) vari med hänvisning till vad som anförts i motion 1987/88:Ju812 hemställs

1. att riksdagen beslutar om sådan ändring av 20 § förvaltningslagen att det av lagen framgår att myndighet i sina beslut skall ange den eller de föreskrifter som myndigheterna grundar sina avgöranden på. Ett lagförslag av samma innehåll som i motion 1986/87:K503 är intaget i motionen,

2. att riksdagen begär att regeringen tillsätter en utredning för att göra en översyn av förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning.

1987/88:K508 av Gunnar Hökmark (m) vari hemställs att riksdagen uttalar att förbud utan straffsanktion ej bör förekomma.

1987/88:K509 av Jan Fransson m.fl. (s) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om vikten av en samtidig organisatorisk och administrativ utveckling samt regelförenkling i stat, kommun och landsting, som bygger på en likartad strukturell och funktionell inriktning,

2. att riksdagen begär att regeringen föreslår lämpliga former för en ökad samverkan mellan primärkommun, landsting och stat på informationsteknologins och den administrativa utvecklingens område.

1987/88:K510 av Birger Hagård och Göran Allmér (båda m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts angående behovet av formella anvisningar för utfärdandet av expeditioner m.m.

1987/88:K511 av Göte Jonsson (m) vari med hänvisning till vad som anförts i motion 1987/88:Sk450 yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av bättre konsekvensanalyser innan beslut fattas samt nödvändigheten av ett effektivare förenklingsarbete.

1987/88:K513 av Christer Eirefelt m.fl. (fp) vari med hänvisning till vad som anförts i motion 1987/88:N322 yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om stabilitet och långsiktighet i lagar och regler,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ökad rättssäkerhet.

1. Omfattningen och utformningen av lagar och andra regler

1988/89:KU7

Motionerna

I flera motioner tas upp det stora antalet lagar och andra regler. Synpunkter framförs på det avregleringsarbete som enligt vissa av motionerna bör genomföras och på de principer som bör gälla i lagstiftningsarbetet och den inriktning detta bör ha.

I motion K202 av Carl Bildt m.fl. (m) framhålls att statens reglering av samhällslivet genom lagarna skall vara begränsad och fast grundad i medborgarnas rättsmedvetande. Enligt motionärerna motverkar rättsordningen sitt eget syfte om den rättsliga regleringen drivs för långt eller om fasta principer ersätts av godtycke. När behov av reglering finns måste medborgarnas krav på rättssäkerhet och integritet tillmätas största betydelse. Lagarna skall vara uttryck för en avvägning mellan skilda intressen. Det allmänna får inte ensidigt tillgodoses på enskildas bekostnad. Reglerna skall vidare vara klart formulerade och ramlagstiftning och generalklausuler i största möjliga utsträckning undvikas. Grundlagar och internationella åtaganden skall alltid respekteras (yrkande 1).

I motion K513 av Christer Eirefelt m.fl. (fp) framhålls att företagen måste kunna räkna med stabilitet och långsiktighet i lagar och regler. Regelsystemet måste därför präglas av långsiktighet, och när omprövningar blir nödvändiga måste dels generösa övergångsbestämmelser tillämpas, dels retroaktiva effekter av regeländringar undvikas. I denna motion och även i motion K217 av Christer Eirefelt m.fl. framhålls behovet av ökad rättssäkerhet innebärande bl.a. att företagen och dess ägare måste hållas skadeslösa när myndigheter gör fel, att äganderättens ställning i grundlagen måste förstärkas samt att lagstiftning och dess tillämpning måste ske på sådant sätt att godtycke och maktmissbruk förhindras.

I motion K507 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) framhålls att det måste klarläggas vad som skall avses vara tillåtna undantag från huvudregeln om förbud mot retroaktiv lag om skatt eller statlig avgift i 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen. Motionärerna anser att de dåliga erfarenheterna av extra vinstdelningsskatt, tillfällig förmögenhetsskatt och pensionsskatten är tre alldeles tydliga bevis för både att en översyn är nödvändig och att erfarenheterna av dessa skatter är mer än tillräckligt för att motivera en översyn. Motionärerna hemställer att riksdagen hos regeringen begär en utredning för översyn av förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning (yrkande 2).

Alf Svensson (c) begär i motion K207 att det skall finnas en granskningsinstans, ett pedagogiskt råd, som granskar nya lagförslag ur pedagogisk synvinkel. Det pedagogiska rådet skulle ställa frågan: "Kommer den här lagen att kunna förstås av en normalutbildad person i den grupp som kommer att beröras av lagen?" Om en lag inte uppfyller det kravet borde den omarbetas. Det kan enligt motionären innebära att lagen rent sakligt ändras innehåll, inte bara språkligt.

I motion K502 av Carl Bildt m.fl. (m) om behovet av avreglering för

småföretagen m.m. anges att floran av regleringar och kraven på uppgiftsskyldighet måste begränsas. Motionärerna framhåller det väsentliga i att bl.a. förekomsten av regler inom olika områden systematiskt utreds och att detta måste följas av konkreta förslag till avreglering. I syfte att minska förekomsten av ramlagstiftning bör också regeringen inför riksdagen redovisa omfattningen och konsekvenserna av nyttillkommande bestämmelser som utfärdas efter delegation från riksdagen. I motionen tas också upp frågan om minskat uppgiftslämnande för företagen. Mot bakgrund av att det är kostsamt särskilt för småföretagen att lämna infordrade uppgifter och även med hänsyn till statistikens kvalitet är det angeläget att antalet inkrävda uppgifter minskas och att statistiska centralbyrån i ökad utsträckning nyttjar små urvalsundersökningar. Motionärerna hemställer att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts angående behovet av avreglering (yrkande 1).

Även i motion K511 av Göte Jonsson (m) tas upp behovet av avreglering. Motionären anser att arbetet med förenklingar och avregleringar måste drivas med högre ambition och bredare målsättning än vad som nu är fallet. I motionen framhålls att generalklausuler och svårtolkade regler rimmar illa med rättssäkerhetskravet. Vidare sägs att förenklingsarbetet måste vidgas till att omfatta arbetsmarknadsfrågor som direkt påverkar företagen. Motionärerna hemställer såvitt nu är i fråga att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna nödvändigheten av effektivare förenklingsarbete.

I motion 1987/88:K503 av Olle Aulin (m) om råds- och nämndverksamheten inom statsförvaltningen framhålls att det är viktigt att administration förenklas så långt det är möjligt och att detta också gäller viss rådsverksamhet. Enligt motionären bör det nu vara tid för en översyn beträffande förekommande råds- och nämndverksamhet inom statsförvaltningen. En översyn skulle avse bl.a. frågan om förenkling av rutiner och instruktioner och även frågan om samtliga råd och nämnder fyller ett verkligt behov.

Motion K509 av Jan Fransson m.fl. (s) tar upp frågan om ett ökat samarbete mellan länsförvaltning, landsting och kommun då det gäller regelförenkling, organisationsutveckling, administrativ utveckling och även utvecklingen inom det informationsteknologiska området. Enligt motionärerna finns avsevärda möjligheter till utveckling, kvalitetshöjning och ökad produktivitet att hämta genom ett närmare samarbete mellan huvudmännen i hela den offentliga sektorn.

Bakgrund

Av propositionen framgår att regelbeståndet i Svensk författningssamling den 1 december 1987 bestod av 1 707 lagar och 1 956 förordningar och att en minskning skett med 217 författningar sedan den 31 december 1986. Vidare framgår att antalet författningar minskat med 167 sedan 1987. När det gäller myndighetsregler – föreskrifter eller allmänna råd – har redovisats drygt 20 000 regelrubriker, vilket innebär ungefär samma antal som 1986. Enligt civilministern är dock uppgiften om antalet myndighetsregler osäker och behäftad med en del skevheter.

I propositionen sägs att befintliga regelverk för närvarande ses över i

förenklings syfte och att arbetet syftar till att ta bort överflödiga regler och ge de regler som behöver behållas en så ändamålsenlig utformning som möjligt. Den språkliga utformningen anses i detta sammanhang inte minst viktig men förenklingsarbetet omfattar inte bara reglernas språkliga och redaktionella utformning utan också omprövningar av reglers sakliga innehåll.

Utskottet behandlade våren 1984 en proposition om förenkling av myndigheternas regler (prop. 1983/84:119, KU:25). Det program för förenkling av myndigheternas regler som propositionen innehöll har sedan följts upp och utvidgats så att arbetet numera omfattar alla typer av offentliga regler; lagar, förordningar, myndighetsföreskrifter och allmänna råd. Förenklingsarbetet omfattar också de statliga kollektivavtalen. En utgångspunkt för förenklingsarbetet är numera också de allmänna riktlinjer beträffande föreskrifter som riksdagen fastställt våren 1987 i samband med behandlingen av den s.k. verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99, KU29).

Också propositionen om näringspolitik inför 1990-talet (prop. 1986/87:74), som bl.a. innehåller redogörelser och bedömningar i frågan om förenkling av sådana regler som riktar sig till företagen, har betydelse i detta sammanhang.

Som ett led i förenklingsarbetet har regeringen år 1984 beslutat om vissa ändringar i författningssamlingsförordningen (1976:725) som syftar till att få regler som är klarare och lättare att överblicka. Bl.a. föreskrevs att myndigheterna senast den 1 juli 1986 skulle ha upprättat förteckningar över samtliga sina gällande författningar och allmänna råd. De äldre föreskrifter och råd som den dagen inte fanns upptagna i en sådan förteckning upphörde i princip att gälla.

En annan metod för att rensa ut onödiga regler är den s.k. solnedgångstekniken. Metoden innebär att regeringen ger en myndighet en viss begränsad tid till att ompröva en verkställighetsregel. Efter periodens slut upphör regeln att gälla om inte myndigheten dessförinnan har meddelat den på nytt. Ett resultat av dessa s.k. solnedgångsförordningar är att större delen av myndighetsreglerna på det statliga arbetsgivarområdet har upphört att gälla den 1 oktober 1985. Inom polisområdet har också på detta sätt uppnåtts ett gott resultat. Solnedgångstekniken har även använts för länsstyrelseområdet, där närmare 1 500 föreskrifter (titlar) upphävdes i mars 1988 med verkan först efter ett eller två år. Under tiden har länsstyrelserna möjlighet att pröva om föreskrifterna behövs.

Beträffande underlaget för förenklingsarbetet kan nämnas att i samband med myndigheternas anslagsframställningar skall varje år ett exemplar av myndighetens regelförteckning insändas till regeringen. När dessa förteckningar upprättas bör myndigheterna sträva efter att upphäva sådana regler som är föråldrade eller inte längre behövs.

Till regelförenklingsarbetet hör också det arbete som bedrivs i särskilda former för att minska den statliga regelgivningen mot kommuner. Arbetet med att se över detta statliga regelsystem bedrivs på olika sätt. En arbetsgrupp, kommunallagsgruppen, har nyligen avlämnat ett slutbetänkande (Ds 1988:52) Ny lag om om kommuner och landsting. Sedan riksdagen under våren 1988 uttalat att det fortsatta beredningsarbetet i fråga om den

nya kommunallagen bör ske under medverkan av representanter för riksdagspartierna (KU 1987/88:23, rskr. 154) har regeringen beslutat tillkalla en kommitté med uppdrag att utforma förslag till ny kommunallag (Dir. 1988:50). Vidare fortsätter stat-kommunberedningen (C 1983:02) sitt arbete med att se över statliga regler som riktar sig till kommuner och landsting. Inom ramen för frikommunförsöket prövas också i praktiken behovet av statlig reglering inom olika kommunala verksamhetsområden. I den nu aktuella budgetpropositionen sägs att det är väsentligt att även kommuner och landsting bedriver ett aktivt regelförenklingsarbete. I propositionen om förlängning och utvidgning av frikommunförsöket (prop. 1988/89:1) har civilministern framhållit att stat-kommunberedningen inom frikommunförsökets ram bör ta initiativ till ett samarbete med kommuner och landsting om regelförenklning. De erfarenheter som kommit fram i det statliga regelförenklingsarbetet borde då kunna komma kommuner och landsting till nytta.

I fråga om sambruk av resurser inom den offentliga sektorn pågår ett särskilt försöksprojekt. Statskontoret genomför på regeringens uppdrag en studie där tolv orter medverkar i ett sambruksarbete. Bland de sakområden som tagits upp kan nämnas kontorsrationalisering, samordning av ADB-resurser och samordnad personalpolitik. Även frågan om samarbete mellan stat, landsting och kommun på informationsteknologins och den administrativa utvecklingens område har tagits upp av regeringen. Statskontoret utreder på regeringens uppdrag förutsättningarna för ökad samverkan i detta avseende mellan staten, kommuner och landsting.

Även när det gäller regler som rör näringslivet pågår ett förenklingsarbete. En central uppgift i detta arbete har den s.k. normgruppen, som haft i uppdrag att genom en i tiden koncentrerad insats som sammanhållande lednings- och utredningsorgan inspirera, driva på och förmedla erfarenheter av reglerings- och förenklingsarbetet. Attitydpåverkan och kunskapshöjande insatser har också ingått i uppdraget. Huvudansvaret för att resultat uppnås har liksom tidigare legat på departement och myndigheter. Målet är att få till stånd ändamålsenliga och sinsemellan koordinerade regler och en smidig tillämpning av dem. Normgruppen kommer på sikt att avvecklas, och de aspekter på regelgivningen som dess uppdrag omfattar skall i stället bevakas inom ramen för departementets linjeorganisation. Här kan nämnas att regeringen i slutet av år 1987 beslutade tillkalla en särskild utredare för att se över föreskrifterna på det statliga statistikområdet och utarbeta förslag till ett förenklat system för statistikproduktionen (Dir. 1987:53). I direktiven sägs bl.a. att statistiken inte skall vara onödigt vidlyftig med hänsyn till syftet och att enskilda inte skall besvärmas med att lämna uppgifter i alltför stor utsträckning.

I detta sammanhang kan också nämnas att regeringen i den nyligen avlämnade propositionen om vissa ekonomisk-politiska åtgärder m.m. (prop. 1988/89:47) aviserat avregleringar inom livsmedels- och te-
koområdet.

Den i motionerna K202, K502 och K511 upptagna frågan om ramlagstiftning har tidigare behandlats av utskottet vid flera tillfällen. Med ramlagstiftning åsyftas en lag med vissa allmänt hållna mål och riktlinjer som fylls ut genom mer detaljerade regler i regeringsförordningar och myndighetsföreskrifter eller genom praxisskapande beslut. Utskottet intog i betänkandet 1986/87:29 samma ståndpunkt som tidigare (KU 1983/84:24), nämligen att en minskad användning av ramlagstiftning borde vara en viktig del av strävan att förenkla och rationalisera regelsystemet. I en gemensam borgerlig reservation framfördes en mer kritisk inställning till ramlagstiftning.

Också den i motion 1987/88:K503 upptagna frågan om översyn av råds- och nämndverksamheten har tidigare varit föremål för utskottets behandling. En motion av ungefär samma innehåll behandlades i utskottets betänkande 1983/84:24. Utskottet, som inte var berett förordna någon särskild utredningsinsats i detta hänseende, framhöll att viktiga uppgifter ålåg ifrågavarande organ och hänvisade till de olika verksamheter som syftade till att utveckla den offentliga sektorns organisation och höja effektiviteten. De aspekter på den offentliga verksamheten som framhölls i motionen beaktades enligt utskottet i det pågående utredningsarbetet. Vidare framhölls att prövningen av rådets verksamhet och finansiering sker i olika utskott i riksdagen.

Även den i motionerna K217 och K513 upptagna frågan om en utökning av myndigheternas skadeståndsansvar har vid flera tillfällen behandlats av riksdagen. Lagutskottet behandlade våren 1987 flera motioner i frågan (LU 1986/87:16). Lagutskottet avstyrkte motionerna med hänvisning till konstitutionsutskottets betänkande om ny förvaltningslag (KU 1985/86:21). I en gemensam borgerlig reservation yrkades att lagutskottet bort hemställa att riksdagen skulle ge regeringen till känna att frågan borde bli föremål för utredning.

När det sedan gäller den i motion K509 upptagna frågan om samordning inom den offentliga sektorn kan nämnas att utskottet i samband med proposition 1986/87:91 om aktivt folkstyre i kommuner och landsting behandlat bl. a. ett avsnitt i budgetpropositionen 1988 som berör detta (prop. 1987/88:100, Bilaga 2, Gemensamma frågor, punkt 13. Förnyelse av den kommunala självstyrelsen och demokratin). Där sägs bl. a. att ett viktigt syfte med frikommunförsöket är att utveckla former för en bättre samverkan mellan kommunala och statliga organ, liksom mellan kommuner och landsting. Utskottet fann inte anledning att göra något uttalande i anledning av innehållet i avsnittet (KU 1987/88:23).

Den i motion K207 upptagna frågan om inrättande av ett pedagogiskt granskningsråd behandlades av utskottet i betänkandet KU 1987/88:3 om normgivning m.m. Enligt utskottets mening var intresset av språkgranskning redan tillgodosett genom den särskilda språkgranskning inom statsrådsberedningen som redan sker beträffande bl. a. regeringskansliets författningsförslag och som är samordnad med den juridiska granskning som sker inom statsrådsberedningens rättsavdelning.

Utskottet har vid tidigare tillfällen behandlat de övriga frågor som tagits upp i de i förevarande avsnitt aktuella motionerna, dvs. principer för

lagstiftningen (motionerna K217, K202, K507 och K513) och regelförenklingsfrågor (motionerna K502 och K511). Vid föregående riksmöte behandlades dessa frågor i betänkandet KU 1987/88:3. Utskottet fann inte skäl till något särskilt uttalande eller annan åtgärd i anledning av de motioner som innehöll synpunkter på regelförenklingsarbetet m.m. Inte heller de synpunkter som framförts i några motioner gällande principer för lagstiftningen m.m. fann utskottet böra föranleda någon åtgärd från utskottets sida. När det gäller retroaktiv lagstiftning framhöll utskottet att det är viktigt att riksdagen har sin uppmärksamhet riktad på hithörande frågor och noggrant prövar dem. Tre skilda reservationer avgavs (m, fp resp. c). Frågan om retroaktiv skattelagstiftning behandlades i utskottets betänkande KU 1987/88:9 om fri- och rättigheter m.m. Utskottet avstyrkte motioner i frågan. En gemensam borgerlig reservation avgavs.

Utskottets bedömning

Som framgår av vad utskottet tidigare anfört bedrivs inom regeringskansliet ett omfattande regelförenklingsarbete som berör ett flertal olika områden och som också innefattar en språklig översyn. Mot bakgrund av vad som framhållits i några av motionerna kan här nämnas att även arbetsmarknads- och statistikfrågor är föremål för regelförenklingsarbete. I propositionen uttalas att regelförenklning också i fortsättningen bör vara en viktig uppgift för alla regelgivare. Med hänsyn härtill och mot bakgrund av utskottets ställningstagande vid förra riksmötet när det gäller dels regelförenklingsarbetet m.m., dels frågan om ett pedagogiskt granskningsråd anser inte utskottet att det finns skäl att göra något särskilt uttalande i anledning av de motioner som nu tar upp dessa frågor. I detta sammanhang kan också erinras om att utskottet i det årliga granskningsarbetet tar upp administrativ praxis inom regeringskansliet, t.ex. i fråga om normgivningsbemyndiganden.

Inte heller när det gäller de synpunkter på rättssäkerheten och på principer för lagstiftningen m.m. som framförs i några motioner anser utskottet att det finns skäl vidta någon särskild åtgärd. Med anledning av de synpunkter som framförs i några motioner i fråga om ramlagstiftning får utskottet hänvisa till sitt tidigare uttalande att en minskad användning av ramlagstiftning bör vara en viktig del i strävandena att förenkla och rationalisera regelsystemet. Utskottet vill i sammanhanget också erinra om att både frågan om retroaktiv lagstiftning i allmänhet och frågan om retroaktiv skattelagstiftning behandlats av utskottet under förra riksmötet utan att utskottet fann skäl tillstyrka motionsyrkanden av samma innehåll som motionerna K513 yrkande 1 resp. K507 yrkande 2. I anledning av den i motion K513 upptagna frågan om en förstärkning av äganderättens ställning i grundlagen (yrkande 2) vill utskottet hänvisa till att detta ämne för närvarande är föremål för utskottets behandling i samband med motioner i grundlagsfrågor (1988/89:KU11). Motionerna 1986/87:K217 yrkande 4, 1987/88:K202 yrkande 1, 1987/88:K207, 1987/88:K502 yrkande 1, 1987/88:K503, 1987/88:K507 yrkande 2, 1987/88:K511, såvitt nu är i fråga, samt 1987/88:K513 yrkandena 1 och 2 avstyrks.

När det slutligen gäller den i motion K509 yrkandena 1 och 2 upptagna

frågan om ett ökat samarbete inom den offentliga verksamhetens område vill utskottet hänvisa till vad som tidigare anförts om att regeringen gett statskontoret vissa utredningsuppdrag på detta område. Mot denna bakgrund får motion 1987/88:K509 yrkandena 1 och 2 anses tillgodosedd och därmed besvarad.

2. Förbud utan straffsanktion

Motionen

Gunnar Hökmark (m) framhåller i motion 1987/88:K508 att principiella skäl talar mot förbud vars överträdelse ej följs av straffsanktion. I motionen ges som exempel förbudet att gå mot rött ljus.

Bakgrund

Frågan om förbud eller påbud utan straffsanktion behandlades under förarbetet med den lagstiftning som bl.a. ledde till att straffsanktionen upphävdes när det gäller förbudet att gå mot rött ljus. Avkriminaliseringen i fråga föreslogs i propositionen om vissa delegeringsfrågor och regelförenklningar på vägtrafikens område (prop. 1986/87:34). I propositionen hänvisades till att trafikutskottet vid flera tillfällen behandlat motioner i frågan. Det framhölls att ett syfte med förslaget var att ta bort en straffbestämmelse som sällan eller aldrig tillämpades och att en effektiv övervakning av efterlevnaden i praktiken knappast var möjlig att uppnå.

Till grund för propositionen låg bl.a. det arbete som på regeringens uppdrag bedrivits inom riksåklagarämbetet för att som ett led i strävandet att rationalisera verksamheten på rättsväsendets område avge förslag om begränsningar i straffrättens tillämpningsområde. I rapporten Överträdelser i trafiken – Förslag till avkriminalisering och andra förändringar i trafiklagstiftningen framhöll riksåklagaren att detaljerade påbud och föreskrifter inte borde lämnas helt sanktionsfria. Om sanktionerna skulle tas bort borde bestämmelserna utformas som rekommendationer. Samtidigt hänvisade emellertid riksåklagaren till det förhållandet att bestämmelserna ofta var tillkomna i internationellt samarbete och därför inte utan vidare borde ändras.

I anslutning till riksåklagarens uppdrag gjordes inom kommunikationsdepartementet en översyn av sanktionssystemet enligt vägtrafikförfattningarna. Översynen resulterade i departementspromemorian Sanktioner i vägtrafiklagstiftningen (DsK 1985:8). I promemorian framhölls bl.a. att svensk offentligrättslig lagstiftning i allmänhet följer den principen att det skall vara förenat med påföljd av något slag att överträda bestämmelser som innehåller påbud eller förbud. Mycket allmänt hållna bestämmelser brukar dock inte vara förenade med straffbestämmelser. Däremot är detaljbestämmelser med påbud eller förbud praktiskt taget undantagslöst kombinerade med straff eller någon annan sanktion. Något formellt hinder mot att lämna sådana förbud eller påbud utan sanktion finns dock inte. I vissa andra länders lagstiftning förekommer det att överträdelser av förbud inte är straffbara.

De juridiska fakulteterna vid Lunds och Uppsala universitet har yttrat sig över motionen. I det första yttrandet sägs att man bör undvika att tillskapa förbud som inte är eller kan bli förenade med sanktionshot. Det framhålls att det är viktigt att myndigheterna i varje enskilt fall har möjlighet att bestämma om sanktionshot skall användas eller verkställas. Inom specialstraffrätten är det numera inte ovanligt att en myndighet äger välja mellan straff och vite och dessutom har rätt att avstå från att i ett visst fall utkräva påföljd. Denna modell är enligt remissyttrandet smidig och effektiv.

Enligt yttrandet från Uppsala är det angeläget att medborgarna får kännedom om samhällets bedömning av situationer, där skada lätt vållas genom människors oaktsamhet. Sådana anvisningar ges i många lagar och förordningar och i allmänna råd från myndigheterna. I den mån det behövs kan anvisningen få stöd av förbud eller påbud, som i vissa fall förstärkts av straffhot. Straffhotet är emellertid bara en av samhällets metoder för att betona vikten av åttlydnad av råd och föreskrifter. Bland andra styrmedel nämns tillstånd, återkallelse av tillstånd, vite, sanktionsavgift, annan allmän avgift och skadestånd.

Utskottets bedömning

Utskottet har från principiella utgångspunkter förståelse för motionens syfte. Enligt utskottet måste det emellertid finnas visst utrymme för flexibilitet vad gäller straffrättsliga sanktioner. Som framhållits i remissyttrandena finns det andra metoder än straffhot som kan begagnas från samhällets sida när det gäller att komma till rätta med överträdelser av förbud m.m. Mot denna bakgrund är utskottet inte berett att göra något uttalande i enlighet med vad som föreslås i motionen. Utskottet avstyrker följaktligen motion 1987/88:K508.

3. Beredningen av lagstiftningsärenden m.m.

Motionerna

I flera motioner påtalas att beredningen av regeringens ärenden m.m. måste förbättras. Bl.a. framförs synpunkter på omfattningen av remissförfarande och konsekvensanalyser.

Enligt motion K202 av Carl Bildt m.fl. (m) är det nödvändigt att överväga om regeringsformen bör skärpas vad gäller beredningskravet för ärenden som regeringen avser att förelägga riksdagen. Starka skäl talar enligt motionärerna för att regeringen inte i samma omfattning som för närvarande skall kunna avgöra i vilken utsträckning remissförfarande skall ske (yrkande 16).

Samma motionärer tar i motion K502 upp frågan om regler för redovisning av konsekvenserna av lagförslag. Motionärerna anser att det är nödvändigt att varje förslag till ny lag åtföljs av en ordentlig utvärdering av konsekvenser och kostnader för enskilda individer, företag och statsmakterna. I syfte att

minska förekomsten av ramlagstiftning bör också regeringen inför riksdagen redovisa omfattningen och konsekvenserna av nyttillkommande bestämmelser som utfärdas efter delegation från riksdagen. Motionärerna hemställer att riksdagen hos regeringen begär förslag till regler för redovisning av konsekvenserna av lagförslag i enlighet med vad som anförts (yrkande 2).

Denna fråga behandlas också i motion K511 av Göte Jonsson (m), som framhåller att det är viktigt att administrativa och kostnadsmissiga konsekvenser såväl för företag som för samhället utreds och beaktas innan nya lagförslag föreläggs riksdagen. Omfattande och ingående kostnadsanalyser bör också föregå ikraftträdandet av normer och anvisningar från olika myndigheter. En fristående myndighet, t.ex. riksrevisionsverket, bör ha rätt att ingripa om kravet på kostnadsanalys och förutsebarhet inte uppfyllts. Motionären hemställer såvitt nu är i fråga att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om behovet av bättre konsekvensanalyser.

Tidigare behandling m.m.

Utskottet har vid flera tillfällen haft att ta ställning till frågor om den statliga utredningsverksamheten och beredningen av lagstiftningsärenden. Hösten 1985 uttalade utskottet (KU 1985/86:5) att det är av stor vikt att riksdagsbeslut i lagstiftningsärenden är omsorgsfullt förberedda. Utskottet erinrade om att beredningen av lagstiftningsärenden hör till de frågor som utskottet fortlöpande ägnar särskilt intresse, bl.a. i den årliga granskningen av regeringen.

I KU:s granskningsbetänkande 1985/86:25 redovisades en ingående undersökning av omfattningen av remissförfarandet, och frågan togs också upp i 1987 års granskningsarbete (KU 1986/87:33). Senast behandlades frågan av utskottet hösten 1987 (KU 1987/88:3). Utskottet hänvisade då till att de olika kritiska påpekanden och önskemål som föranletts av granskningen av regeringens ärenden hade uppmärksamrats av statsrådsberedningen i den skrivelse som två gånger om året går ut till samtliga departement med riktlinjer för propositionsplaneringen m.m. Utskottet avstyrkte motioner i frågan. Två reservationer (m resp. c) avgavs.

När det gäller frågan om redovisning av administrativa och ekonomiska konsekvenser av utredningsförslag kan nämnas att regeringen i februari 1984 utfärdade direktiv (dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning. Enligt riktlinjerna får förslag inte öka de offentliga utgifterna eller minska statsinkomsterna med mindre det visas hur förslagen skall finansieras. Kostnadsberäkningar skall vara väl genomarbetade och ta hänsyn till alla kostnader – såväl direkta som indirekta – för staten, kommunerna, socialförsäkringssektorn, företagen och enskilda. Även andra viktigare konsekvenser skall belysas. Vidare skall alla kommittéer analysera möjligheterna till och bedöma effekterna av besparingar och rationaliseringar inom sitt utredningsområde. Enligt direktiven bör kommittéerna också främja arbete som syftar till att skapa gynnsamma förutsättningar för en utveckling av myndigheternas service till medborgarna inom olika delområden. Detta gäller bl.a. regelförenklingar och åtgärder för

att undanröja onödig byråkrati i samhället.

Kommittéernas ansvar för att utredningsförslagets konsekvenser blir ordentligt utredda och redovisade tas också upp i den upplaga av Kommittéhandboken som statsrådsberedningen utgav i maj 1987.

I samband med behandlingen av den s.k. verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99) fastställde riksdagen vissa riktlinjer beträffande de kostnadsmässiga konsekvenserna. Riktlinjerna går bl.a. ut på att innan en föreskrift beslutas skall kostnader och övriga effekter av av tillämpningen så långt som möjligt bedömas för staten, kommunerna och den privata sektorn, att varje regelverk fortlöpande måste underkastas omprövningar och att metoder för kostnadsberäkningar och effektbedömningar bör vidareutvecklas. I propositionen framhölls också att det behövdes särskilda insatser för att få bättre kontroll över normbeslutens kostnadsmässiga konsekvenser. Bl.a. borde riksrevisionsverket och statskontoret kunna bistå med att förmedla kunskap till kommittépersonal och tjänstemän i regeringskansliet. Det framhölls som väsentligt att kunskaper i dessa frågor som byggs upp av riksrevisionsverket och statskontoret och andra organ sammanställs och får spridning särskilt hos den personal som arbetar med att förbereda regeringens förslag till riksdagen. Enligt propositionen borde riksrevisionsverket och statskontoret också kunna användas för att mera direkt genomföra kostnadsberäkningar eller bedöma administrativa konsekvenser av förslag som lämnas från regeringen till riksdagen. Utskottet delade denna bedömning (KU 1986/87:29).

Här kan också nämnas att den nya begränsningsförordningen (1987:1347), som trätt i kraft den 1 mars 1988, har skärpt kraven på myndigheterna när det gäller att beakta de kostnadsmässiga konsekvenserna av regelgivningen. Bl.a. anges att riksrevisionsverket skall följa myndigheternas tillämpning av förordningen. Regeringen har också gett riksrevisionsverket i uppdrag att i anslutning till begränsningsförordningen utveckla metoder och ta fram exempel på hur kostnadsmässiga och andra konsekvenser av regler bör utredas och dokumenteras och att i samarbete med statens institut för personalutveckling (SIPU) ansvara för den utbildning i regel ekonomi som behövs.

Utskottets bedömning

I betänkandet KU 1985/86:5 har utskottet framhållit vikten av att lagstiftningsärenden är omsorgsfullt beredda. Utskottet har i granskningsarbetet vid flera tillfällen behandlat remissförfarandet. De kritiska påpekanden och önskemål som därvid framförts har tagits upp i de riktlinjer för propositionsplanering m.m. som utformats inom regeringskansliet. Något särskilt initiativ med anledning av motion 1987/88:K202 yrkande 16 är enligt utskottets mening inte erforderligt. Motionsyrkandet avstyrks följaktligen.

Utskottet har tidigare vid flera tillfällen tagit upp frågan om konsekvensanalyser av lagförslag. I betänkandet 1986/87:3 uttalades att en viktig uppgift i det utredningsarbete som ligger till grund för ny lagstiftning är att det görs ordentliga konsekvensanalyser av framlagda lagförslag. Inom regeringskansliet pågår ett aktivt arbete när det gäller konsekvensanalyser både i fråga om

lagförslag och myndighetsföreskrifter. För kommittéerna har framhållits vikten av ordentliga konsekvensanalyser. Begränsningsförordningen har skärpt kraven på myndigheterna i detta hänseende. I verksledningspropositionen betonas bl.a. behovet av särskilda insatser för att få bättre kontroll över normbeslutens konstnadmässiga konsekvenser. Till detta kommer att riksrevisionsverkets roll i dessa sammanhang har förstärkts. Mot bakgrund härav finns det enligt utskottets mening inte anledning att vidta någon särskild åtgärd i anledning av motionerna 1987/88:K502 yrkande 2 och 1987/88:K511, såvitt nu är i fråga. Motionsyrkandena avstyrks således.

4. Styrningen av den statliga förvaltningen

Motionen

I motion K202 av Carl Bildt m.fl. (m) sägs att den offentliga makten skall vara stark men begränsad. Den enskilde medborgaren skall ha goda möjligheter till insyn och kontroll av den politiska makten och myndigheternas maktutövning. Den offentliga maktutövningen skall präglas av klara och entydiga ansvarsförhållanden. Det är därför enligt motionen av största vikt att myndigheterna inom ramen för de lagar som riksdagen beslutar om skall fungera självständigt. En klar skiljelinje skall finnas mellan den politiska maktens beslutsfattande och myndighetsutövningen (yrkande 12). I motionen tas också avstånd från vad som kallats informella kontakter mellan departementen och myndigheterna. Motionärerna anser att det inte kan accepteras att för utomstående okända kontakter mellan olika tjänstemän får bilda grund för beslut i regeringen underlydande myndigheter (yrkande 13). I detta sammanhang tar motionen upp frågan om tillsättning av statlig tjänst. Det sägs att det under senare år i stor omfattning till chefer i statsförvaltningen har utsetts personer med anknytning till det socialdemokratiska partiet. Enligt motionen visar utvecklingen att det kan bli nödvändigt att se över de lagar som reglerar tillsättning av statliga tjänster, så att inte politiska meriter på ett otillbörligt sätt blir avgörande vid tjänstetillsättningar (yrkande 14).

Tidigare behandling m.m.

De statliga förvaltningsmyndigheterna är i vårt land självständiga i förhållande till regeringen. Enligt 11 kap. 7 § regeringsformen är det således inte tillåtet för regeringen, inte heller för riksdagen, att bestämma hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. I verksledningspropositionen (1986/87:99) sägs att begränsningsregeln i 11 kap. 7 § regeringsformen inte sällan tolkats som ett allmänt förbud för regeringen och dess ledamöter att uttala sig i frågor som rör förvaltningsmyndigheternas verksamhetsområden. Varken regeringsformen eller dess förarbeten ger emellertid något stöd för en sådan tolkning, även om begränsningsregeln kan ge upphov till definitions- och avgränsningsproblem. I propositionen framhålls att regeringsformens regler ger en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation.

I utskottets betänkande (KU 1986/87:29) med anledning av propositionen framhölls det värdefulla i att frågan om det konstitutionella utrymmet för regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna blivit ingående penetrerad. Utskottet framhöll också att under beredningsarbetet hade betydande enighet uppnåtts om tolkningen av begränsningsregeln i 11 kap. 7 § regeringsformen. Utskottet hade heller ingen annan mening än den som kom till uttryck i propositionen. I denna del avgavs två reservationer (m och c resp. vpk). I en reservation rörande synen på statlig förvaltning (m) framfördes kritik mot propositionens grundsyn.

När det gäller frågan om informella kontakter mellan regeringskansliet och myndigheterna uttalade utskottet att det finns ett stort behov av sådana kontakter. Åtskilliga myndigheter hade enligt utskottet bekräftat att ett sådant behov förelåg i sina remissyttranden över förvaltningsutredningens och verksledningskommitténs betänkanden. Genom informella kontakter kan regeringen hållas informerad om den aktuella situationen på olika myndighetsområden. Myndigheterna kan å sin sida via informella kontakter få regeringens intentioner och krav på myndigheterna klarlagda. Det var enligt vad utskottet framhöll svårt att föreställa sig en smidigt och väl fungerande förvaltningsapparat utan informella kontakter av olika slag.

Utskottet framhöll dock att det finns problem förknippade med dessa kontakter. Offentlighetsprincipen får inte urholkas genom att viktig information förmedlas via muntliga, icke-offentliga kanaler. Vidare gäller att regeringsbesluten fattas av regeringen kollektivt, inte av de enskilda regeringsledamöterna och att det inte kan förnekas att informella kontakter innebär vissa risker för ministerstyre. Dessa kontakter borde därför enligt utskottet vara mer inriktade på information än styrning. Det torde inte vara möjligt att helt undvika informella kontakter i samband med sådan ärendehandläggning som avses i 11 kap. 7 § regeringsformen, men återhållsamheten måste då vara mycket stor och i hög grad avse informationsutbyte. Utskottet fann också anledning att understryka att oavsett vilka informella kontakter som förekommit så bär myndigheterna det fulla och slutliga ansvaret för besluten i de enskilda fallen. I en reservation (m och c) framfördes bl.a. att det inte kan accepteras att för utomstående okända kontakter mellan olika tjänstemän får bilda grund för beslut i regeringen underlydande myndigheter.

Beträffande frågan om tillsättning av statlig tjänst kan nämnas att utskottet under granskningsarbetet vid flera tillfällen behandlat regeringens utnämningsspolitik. Senast togs frågan upp under förra riksmötet (KU 1987/88:40). Utskottet underströk då vikten av regeringsformens krav på att det vid tjänstetillsättningar endast fästs avseende vid sakliga grunder som förtjänst och skicklighet. Vidare hänvisades till den av riksdagen godtagna verksledningspropositionen där det framhålls betydelsen av att regeringen vid tillsättningar av t.ex. verkschefer fäster särskild vikt vid vederbörandes kompetens för uppgiften. Enligt utskottet talade inte något för att regeringen vid aktuella utnämningar beaktat annat än lämplighet och kompetens. Den företagna granskningen gav inte anledning till särskilt uttalande från utskottets sida utöver det anförda. En reservation (m) avgavs.

Som framgår av vad ovan anförts har den i motion K202 yrkande 12 upptagna frågan om regeringens utrymme för styrning av förvaltningsmyndigheterna tidigare, senast under våren 1987, ingående behandlats av utskottet. Enligt utskottets mening saknas anledning att frånga det ställningstagande som då gjordes. Följaktligen avstyrks motion 1987/88:K202 yrkande 12.

Också den i motion K202 yrkande 13 upptagna frågan om informella kontakter mellan regeringen eller dess kansli och myndigheter fick under våren 1987 en ingående behandling av utskottet. Utskottet som också i denna fråga saknar anledning frånga det tidigare ställningstagandet avstyrker motion 1987/88:K202 yrkande 13.

Inte heller den i motionens yrkande 14 upptagna frågan om tillsättning av statlig tjänst föranleder något särskilt uttalande från utskottets sida. Frågan har vid flera tillfällen tagits upp i granskningsarbetet. Så sent som under våren 1988 underströk utskottet vikten av regeringsformens krav på att det vid tjänstetillsättningar endast fästs avseende vid sakliga grunder som förtjänst och skicklighet. Utskottet framhöll att inte något talade för att regeringen vid de aktuella utnämningarna beaktat annat än lämplighet och kompetens. Motion 1987/88:K202 yrkande 14 avstyrks således.

5. Motivering av beslut

Motionerna

I motionerna 1986/87:K503 och 1987/88:K507 yrkande 1 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) om viss ändring i förvaltningslagen m.m. framhålls det angelägna i att åtgärder vidtas för att skälen för beslut skall anges i förvaltningsprocessen. Motionärerna föreslår en ändring av 20 § förvaltningslagen av innebörd att i besluten skall utöver de skäl i övrigt som bestämt utgången anges den eller de författningsbestämmelser som har bestämt utgången.

Tidigare behandling m.m.

I 20 § förvaltningslagen föreskrivs som huvudregel att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot enskild. Sådan beslutsmotivering får utelämnas helt eller delvis under vissa angivna förutsättningar. Har skäl utelämnats, bör myndigheten på begäran av den som är part om möjligt upplysa honom om dem i efterhand.

Den fråga motionerna tar upp har behandlats av utskottet under våren 1986 i samband med prövningen av förslag till ny förvaltningslag (prop. 1985/86:80, KU21). I två motioner begärdes att 20 § förvaltningslagen skulle kompletteras med en föreskrift om att lagbestämmelse som myndighet grundar sitt avgörande på skall anges i beslutet. Utskottet instämde i vad som anförts i motionerna om att myndigheterna i sina beslut skall ange den eller de föreskrifter som myndigheterna grundar sina avgöranden på. Det

framhölls emellertid att detta också regelmässigt torde vara fallet och att det under förberedelsearbetet till den dåvarande förvaltningslagen ansetts vara ett elementärt krav som inte behövde uttryckas särskilt i lagtexten. Mot denna bakgrund ansåg utskottet det inte vara nödvändigt att då införa en särskild bestämmelse i förvaltningslagen om detta. En reservation (m och fp) avgavs.

Utskottets bedömning

Utskottet delar den i motionerna framförda uppfattningen att myndigheterna i sina beslut skall ange den eller de författningsbestämmelser som har bestämt utgången. Som tidigare anförts torde detta också regelmässigt vara fallet. I detta sammanhang kan nämnas att regeringskansliet i februari 1988 höll en s.k. hearing med förvaltningstjänstemän för uppföljning och utvärdering av den nya förvaltningslagen. Utskottet som förutsätter att frågan kontinuerligt bevakas noggrant inom regeringskansliet hänvisar till sina tidigare uttalanden i frågan och avstyrker motionerna 1986/87:K503 och 1987/88:K507 yrkande 1.

6. "Orimlighetsombudsman"

Motionen

I motion K218 av Birgitta Hambraeus och Rune Thorén (c) framhålls att myndigheter och enskilda borde ha en ombudsman att vända sig till som kunde inhibera verkställandet av en lag eller förordning, när den får orimliga konsekvenser som inte har kunnat förutses. En "orimlighetsombudsman" skulle hänskjuta ärendet till regeringen som fick avgöra om verkställande skulle ske eller lagändring föreslås.

Bakgrund

Enligt 27 § förvaltningslagen skall en myndighet, som finner att ett beslut som den har meddelat som första instans är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, ändra beslutet om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller även om beslutet överklagas, såvida klaganden inte begär att beslutet tills vidare inte skall gälla. I proposition 1985/86:80 om ny förvaltningslag framhölls att det är viktigt att myndigheterna tar till vara alla de möjligheter de har att snabbt och enkelt ändra sina beslut, om dessa visar sig vara oriktiga.

Tidigare riksdagsbehandling

Den fråga som tas upp i motionen har berörts av utskottet i betänkandet KU 1986/87:2 om JO-ämbetet. I det sammanhanget uttalade utskottet följande.

I olika sammanhang har under senare år diskuterats om inte JO borde utrustas med olika befogenheter för att förbättra ämbetets möjligheter att

hjälpa klaganden som utsatts för fel eller försummelser från det allmännas sida. Innan utskottet anger sin syn på de av JO-utredningen diskuterade förslagen i saken bör framhållas följande. JO kan naturligtvis redan i dag på olika sätt medverka till att felaktiga beslut rättas m.m. Som exempel kan nämnas att i de fall det är möjligt för en myndighet att ompröva ett beslut torde ett uttalande av JO leda till att en myndighet rättar ett felaktigt beslut. När det föreligger förutsättningar för att tillgripa extraordinära rättsmedel mot ett beslut har JO vissa möjligheter att initiera ett sådant förfarande, t.ex. när fråga är om resning i ett brottmål. Genom en JO-anmälan kan även andra positiva effekter uppnås. Som exempel kan nämnas att JO i vissa fall redan under en myndighets pågående handläggning av ett ärende kan medverka till olika för den klagande positiva effekter, såsom att myndigheten iakttar en tidigare inte uppmärksammas processuell föreskrift eller att myndighetens handläggning av ärendet påskyndas. Härtill kommer att JO på olika sätt genom råd och anvisningar kan bistå enskild, t.ex. i en skadeståndsfråga där grunden för anspråket är felaktig myndighetsutövning.

Utskottet avstyrkte motioner i denna del och hänvisade också till den nya förvaltningslagen som syftar till att på olika sätt underlätta för enskilda att ta till vara sin rätt.

Utskottets bedömning

Som framgår av vad ovan anförts finns utöver möjligheten att anföra besvär olika vägar för den enskilde att få rättelse av ett beslut som visar sig orimligt. Enligt utskottets mening finns det inte anledning att härutöver inrätta ett ämbete som "orimlighetsombudsman". Motion 1986/87:K218 avstyrks följaktligen.

7. Information om individens rättigheter

Motionen

I motion K505 av Alf Svensson (c) begärs att det skall införas en skyldighet för myndigheter att i vissa situationer lämna skriftlig information om den enskildes rättigheter i kontakten med myndigheten. En sådan utvidgad informationsplikt kan t.ex. gälla rättighetskataloger i samband med att barn skrivs in i samhällets barnomsorg eller i skolan, när patient skrivs in på sjukhus eller när en misstänkt person grips av polis. Enligt motionen bör detta kompletteras med inrättandet av en särskild riksomfattande informationscentral som snabbt skulle kunna ge svar på frågor från enskilda om vilka rättigheter de har i en viss situation. Informationscentralen skulle däremot inte själv lämna hjälp utan endast upplysa den enskilde om var han kan få hjälp att hävda sin rättighet.

Bakgrund

Av 1988 års budgetproposition (prop. 1987/88:100, bilaga 2. Gemensamma frågor, p. 14. Den offentliga sektorns informationsverksamhet) framgår att det inom regeringskansliet för närvarande pågår ett beredningsarbete för

samhällsinformationsområdet. Arbetet syftar till att kartlägga frågeställningar och problem och utifrån detta föreslå åtgärder för att främja en önskvärd utveckling. I propositionen framhålls att statens institut för personalutveckling (SIPU) bör utveckla sin verksamhet inom programområdet Samhällsinformation. Vidare anges att behovet av viss löpande rikstäckande basinformation från departement och myndigheter skall kartläggas i syfte att finna kanaler och produktionsformer i denna verksamhet. "Samhällsguiden" som getts ut i närmare 100 000 exemplar och innehåller en sammanställning av lagar och förordningar samt uppgifter om vart man kan vända sig är enligt civilministern en viktig del i denna grundläggande information. Mot bakgrund av det ansvar kommuner och landsting enligt kommunallagen har för informationsverksamheten inom sina områden avsåg civilministern också att ta upp frågan om den kommunala informationens roll med de bägge kommunförbunden. – För de statliga myndigheternas del gäller att ett informationsansvar skrivits in i den nya verksförordningen (1987:1100).

Informationen till allmänheten om lagar och andra författningar har granskats av riksdagens revisorer som i maj 1988 överlämnat en förstudie (1987/88:9) i ärendet för kännedom till konstitutionsutskottet. Riksdagens revisorer hade beslutat att inte fullfölja granskningen under hänvisning till dels att riksdagen nyligen tagit ställning till dessa frågor, dels till det pågående reformarbetet inom detta område hos regeringen.

Tidigare riksdagsbehandling

Informationsdelegationen har i betänkandet SOU 1984:68 Samordnad samhällsinformation behandlat former för en samordning av statens, landstingens och kommunernas informationsverksamhet samt vissa särskilda frågor som myndigheternas telefonservice till medborgarna och Samhällsguidens fortsatta utgivning.

Delegationens förslag om informationsfrågornas framtida utveckling och hantering har behandlats av utskottet i samband med behandlingen av propositionen om aktivt folkstyre i landsting och kommuner (prop. 1986/87:91). I propositionen uttalades att det är angeläget att ett fortsatt utvecklingsarbete rörande informationsfrågorna inom den offentliga sektorn kommer till stånd, men att det då inte var möjligt att ta definitiv ställning till formerna för central och regional samordning på detta område. Utskottet fann i betänkandet KU 1987/88:23, vari även behandlades det ovannämnda avsnittet i 1988 års budgetproposition, inte anledning göra något särskilt uttalande angående informationsfrågorna. En reservation (fp) avgavs.

Utskottets bedömning

Som anges i motionen finns det ett behov av att utöka informationen från myndigheter när det gäller individens rättigheter. Inom regeringskansliet pågår ett beredningsarbete inom samhällsinformationsområdet. Utskottet förutsätter att detta arbete också innefattar sådana frågor som tagits upp i motionen och att erfarenheter från andra länder tas till vara. Mot denna bakgrund är något särskilt initiativ i anledning av motion 1987/88:K505 yrkande 1 och 2 inte erforderligt. Motionen avstyrks följaktligen.

8. Formella anvisningar för utgående expeditioner

1988/89:KU7

m.m.

Motionen

I motion K510 av Birger Hagård och Göran Allmér (båda m) framförs att myndigheters expeditioner och skrivelser bör redovisa beslutsfattarens ställning. Om delegation skett bör det anges på vems vägnar eller uppdrag handlingen utfärdas. Dessutom bör kompetens och befattning tydligt anges.

Bakgrund

De allmänna kraven på handläggningen av förvaltningsärende är uppställda i 7 § förvaltningslagen. Varje ärende där någon enskild är part skall enligt denna bestämmelse handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Samtidigt anges att myndigheten på olika sätt skall underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

Varje beslut måste finnas dokumenterat hos myndigheten. Av 29 § verksförordningen (1987:1100) framgår att det i fråga om varje beslut skall finnas en handling som utvisar dagen för beslutet, beslutets innehåll, vem som har fattat beslutet, vem som har varit med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet och vem som varit föredragande.

Myndigheten bestämmer enligt 21 § förvaltningslagen om underrättelse om beslut skall ske muntligen, genom delgivning eller på något annat sätt. Lagens krav är alltså formellt uppfyllda, även om part bara upplyses om beslutsinnehållet i muntlig form. Normalt förutsätts emellertid att beslutet meddelas genom översändande av skriftlig handling, en s.k. expedition. Det kan då röra sig om en särskilt uppsatt handling avseende beslutet eller protokollsutdrag. I enklare fall kan beslutet tecknas direkt på t.ex. en ansökningshandling som återställs till sökanden.

Utformningen av expedition regleras i expeditionskungörelsen (1964:618). Där sägs att expedition skall vara tydlig och felfri samt inte onödigt vidlyftig. Beträffande namnunderskrift på expedition anges endast att den bör återges med tryckbokstäver eller maskinskrift.

Utskottets bedömning

Enligt utskottets mening saknas anledning att ta något initiativ i anledning av yrkandet i motion 1987/88:K510. Motionen avstyrks således.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. *beträffande omfattningen och utformningen av lagar och andra regler*

att riksdagen

a) förklarar motion 1987/88:K509 yrkandena 1 och 2 besvarade med vad utskottet anfört,

b) avslår motionerna 1986/87:K217 yrkande 4, 1987/88:K202 yrkande 1, 1987/88:K207, 1987/88:K502 yrkande 1, 1987/88:K503, 1987/88:K507 yrkande 2, 1987/88:K511, såvitt nu är i fråga, samt 1987/88:K513 yrkandena 1 och 2, 1988/89:KU7

2. beträffande *förbud utan straffsanktion*
att riksdagen avslår motion 1987/88:K508,

3. beträffande *beredningen av lagstiftningsärenden m.m.*
att riksdagen avslår motionerna 1987/88:K202 yrkande 16, 1987/88:K502 yrkande 2 och 1987/88:K511, såvitt nu är i fråga,

4. beträffande *regeringens utrymme för styrningen av förvaltningsmyndigheterna under regeringen*
att riksdagen avslår motion 1987/88:K202 yrkande 12,

5. beträffande *informella kontakter mellan regeringen eller dess kansli och myndigheterna*
att riksdagen avslår motion 1987/88:K202 yrkande 13,

6. beträffande *tillsättning av statliga tjänster*
att riksdagen avslår motion 1987/88:202 yrkande 14,

7. beträffande *motivering av beslut*
att riksdagen avslår motionerna 1986/87:K503 och 1987/88:K507 yrkande 1,

8. beträffande *"orimlighetsombudsman"*
att riksdagen avslår motion 1986/87:K218,

9. beträffande *information om individens rättigheter*
att riksdagen avslår motion 1987/88:K505 yrkandena 1 och 2,

10. beträffande *formella anvisningar för utgående expeditioner m.m.*
att riksdagen avslår motion 1987/88:K510,

11. beträffande *proposition 1987/88:100, Bilaga 2, Gemensamma frågor, p. 1. Regelförenkling och delegering samt p. 3. Statliga myndigheters tillgänglighet, i övriga delar*
att riksdagen beslutar att vad som anförts i de aktuella delarna av propositionen skall läggas till handlingarna utan något särskilt riksdagens uttalande.

Stockholm den 15 november 1988

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Catarina Rönnung (s), Kurt Ove Johansson (s), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Sören Lekberg (s), Anita Modin (s), Torgny Larsson (s), Elisabeth Fleetwood (m), Bengt Kindbom (c), Bo Hammar (vpk), Hans Leghammar (mp), Ulla Pettersson (s), Stig Bertilsson (m) och Ingela Mårtensson (fp).

1. Omfattningen och utformningen av lagar och andra regler (mom. 1)

Anders Björck, Elisabeth Fleetwood och Stig Bertilsson (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 9 börjar med "Som framgår av" och på s. 10 slutar med "därmed besvarad" bort ha följande lydelse:

I motion K202 yrkande 16 begärs tillkännagivande till regeringen om vad som i motionen anförts om principer för lagstiftningen. Enligt motionen måste statens reglering av samhällslivet genom lagarna vara begränsad och fast grundad i medborgarnas rättsmedvetande. När det finns behov av reglering får det allmänna inte ensidigt tillgodoses på enskildas bekostnad. Reglerna skall vara klart formulerade och ramlagstiftning och generalklausuler i största möjlighet undvikas. I motionerna K502 yrkande 1, K503 och K511 föreslås olika avregleringsåtgärder, bl.a. framhålls behovet av minskad ramlagstiftning.

Utskottet kan konstatera att många medborgare i vårt land är starkt oroad över det stora antal svåröverskådliga regler som de måste följa och den närgångna övervakning som sker från myndigheternas sida. Antalet lagar måste enligt utskottets mening nedbringas. För att människor skall respektera demokratin är det nödvändigt att det politiskt styrda området inte blir för stort. Som framhållits i de nyssnämnda motionerna måste särskilt förekomsten av ramlagstiftning minskas. Enligt utskottet måste arbetet med förenklingar och avregleringar bedrivas med högre ambition och bredare målsättning än som nu är fallet. Förekomsten av regler inom olika områden måste systematiskt utredas och följas av konkreta förslag till avreglering. Bl.a. borde råds- och nämndverksamheten inom statsförvaltningen bli föremål för översyn. Om ny lagstiftning behövs måste hänsynen till medborgarnas rättssäkerhet och integritet tillmätas största betydelse.

Det avregleringsarbete som pågår i regeringskansliet är i och för sig värdefullt, men det måste intensifieras och bedrivas med en annan uppläggning än vad som nu är fallet. Det är därför enligt utskottets mening nödvändigt att regeringen både i det fortsatta avregleringsarbetet och vid ny lagstiftning tar hänsyn till de förslag som lagts fram i de nämnda motionerna. Utskottet föreslår därför att riksdagen med bifall till motionerna 1987/88:K202 yrkande 1, 1987/88:K502 yrkande 1, 1987/88:K503 och 1987/88:K511, såvitt nu är i fråga, samt med avslag på motionerna 1987/88:K207 och 1987/88:K509 yrkandena 1 och 2 ger regeringen till känna vad utskottet anför. Därigenom får motionerna 1986/87:K217 yrkande 4, 1987/88:K507 yrkande 2 samt 1987/88:K513 yrkandena 1 och 2 i väsentliga delar anses tillgodosedda.

dels att moment 1 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

1. beträffande *omfattningen och utformningen av lagar och andra regler*
att riksdagen

a) med bifall till motionerna 1987/88:K202 yrkande 1, 1987/88:K502 yrkande 1, 1987/88:K503 och 1987/88:K511, såvitt nu är i fråga, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,

b) förklarar motionerna 1986/87:K217 yrkande 4, 1987/88:K507 yrkande 2 samt 1987/88:K513 yrkandena 1 och 2 besvarade med vad utskottet anför,

c) avslår motionerna 1987/88:K207 och 1987/88:K509 yrkandena 1 och 2,

2. Omfattningen och utformningen av lagar och andra regler (mom. 1)

Birgit Friggebo och Ingela Mårtensson (båda fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 9 börjar med "Som framgår av" och på s. 10 slutar med "därmed besvarad" bort ha följande lydelse:

I motion K217 och K513 begärs ett tillkännagivande till regeringen om behovet av ökad rättssäkerhet, så att företagen och deras ägare hålls skadeslösa när myndigheterna gör fel, att äganderättens ställning i grundlagen förstärks samt att lagstiftning och dess tillämpning sker på sådant sätt att godtycke och maktmissbruk förhindras. I den sistnämnda motionen begärs härutöver ett tillkännagivande om behovet av stabilitet och långsiktighet i lagar och regler innebärande bl.a. att retroaktiva effekter av regeländringar bör undvikas. I fråga om retroaktiv skattelagstiftning begärs i motion K507 att det tillsätts en utredning för att göra en översyn.

Utskottet avstyrkte hösten 1984 motioner vari begärdes en översyn av reglerna om förbud mot retroaktiv skattelagstiftning (KU 1984/85:5). Utskottet uttalade då att ytterligare erfarenheter av nuvarande grundlagsregler borde vinnas innan en översyn aktualiseras. Det är enligt utskottets mening otillfredsställande att oklarheter och motsättningar i det aktuella avseendet får kvarstå. Vad som avses vara tillåtna undantag från förbudet mot retroaktiv lagstiftning i 2 kap. 10 § RF måste klarläggas och lagtexten måste preciseras. Enligt utskottets mening är de dåliga erfarenheterna av extra vinstdelningsskatt, tillfällig förmögenhetsskatt och pensionsskatten tillräckliga för att motivera en översyn av bestämmelserna.

Utskottet anser att de principer för rättssäkerheten och för lagstiftningen som framhålls i motionerna K217 och K513 bör beaktas i regeringens regelförenklings- och lagstiftningsarbete. Vidare bör riksdagen med bifall till motion K507 yrkande 2 hos regeringen hemställa om en översyn av reglerna i 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen. Därigenom får även motionerna K202 yrkande 1, K502 yrkande 1, K503 och K511, såvitt nu är i fråga, anses tillgodosedda i väsentliga delar.

dels att moment 1 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

1. beträffande *omfattningen och utformningen av lagar och andra regler*

att riksdagen

a) med bifall till motionerna 1986/87:K217 yrkande 4, 1987/88:K507 yrkande 2 samt 1987/88:K513 yrkandena 1 och 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,

b) förklarar motionerna 1987/88:K202 yrkande 1, 1987/88:K502 1988/89:KU7 yrkande 1, 1987/88:K503 och 1987/88:K511, såvitt nu är i fråga, besvarade med vad utskottet anfört.

c) avslår motionerna 1987/88:K207 och 1987/88:K509 yrkandena 1 och 2,

3. Beredningen av lagstiftningsärenden m.m. (mom. 3)

Anders Björck, Elisabeth Fleetwood och Stig Bertilsson (alla m) anser dels att den del av utskottets yttrande som på s. 13 börjar med "I betänkandet" och på s. 14 slutar med "Motionsyrkandena avstyrks således" bort ha följande lydelse:

Enligt motion K202 yrkande 16 har det vid upprepade tillfällen inträffat att regeringen försummat remissförfarande eller endast genomfört ett begränsat sådant.

I likhet med motionärerna anser utskottet att det är nödvändigt att överväga om regeringsformen kan skärpas när det gäller beredningskravet för ärenden som regeringen avser förelägga riksdagen. Starka skäl talar enligt utskottets mening för att regeringen inte i samma omfattning som för närvarande skall kunna avgöra i vilken utsträckning remissförfarande skall ske. Utskottet anser därför att riksdagen med bifall till motion K202 yrkande 16 som sin mening bör ge regeringen till känna vad i motionen anförts om skärpta beredningskrav för regeringsärenden.

I motionerna K502 yrkande 2 och K511, såvitt nu är i fråga, framhålls behovet av bättre konsekvensanalyser. Utskottet delar den uppfattning som framförs i motionerna att varje förslag till ny lag bör åtföljas av en ordentlig utvärdering av konsekvenser och kostnader för enskilda individer, företag och statsmakterna. Omfattningen och konsekvenserna av bestämmelser som avses utfärdas efter delegation från riksdagen bör enligt utskottets mening redovisas till riksdagen. Utskottet anser också att en fristående myndighet, t.ex. riksrevisionsverket, bör ges rätt att ingripa om kravet på kostnadsanalys och förutsebarhet inte uppfylls.

Vad utskottet anfört bör med bifall till motionerna 1987/88:K502 yrkande 2 och 1987/88:K511, såvitt nu är i fråga, ges regeringen till känna.

dels att moment 3 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

3. beträffande *beredningen av lagstiftningsärenden m.m.*

att riksdagen med bifall till motionerna 1987/88:K202 yrkande 16, 1987/88:K502 yrkande 2 och 1987/88:K511, såvitt nu är i fråga, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

4. Regeringens utrymme för styrning av förvaltningsmyndigheterna under regeringen (mom. 4)

Anders Björck, Elisabeth Fleetwood och Stig Bertilsson (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 16 börjar med "Som framgår" och slutar med "yrkande 12" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottet skall den offentliga makten vara stark men begränsad.

Den enskilde medborgaren skall ha goda möjligheter till insyn och kontroll av den politiska makten och myndigheternas maktutövning. Den offentliga maktutövningen skall vidare präglas av klara och entydiga ansvarsförhållanden. Det är därför enligt utskottets mening av största vikt att myndigheterna inom ramen för de lagar som riksdagen fattar beslut om kan fungera självständigt. En boskillnad måste göras mellan de politiskt grundade besluten i form av lagar och förordningar och tillämpningen av dessa beslut i de enskilda, konkreta fallen. Riksdagen bör med bifall till motion 1987/88:K202 yrkande 12 i ett uttalande till regeringen tillkännage denna uppfattning.

dels att moment 4 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

4. beträffande *regeringens utrymme för styrning av förvaltningsmyndigheterna under regeringen*

att riksdagen med bifall till motion 1987/88:K202 yrkande 12 ger regeringen till känna vad utskottet anför,

5. Informella kontakter mellan regeringen eller dess kansli och myndigheter (mom. 5)

Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Elisabeth Fleetwood (m), Bengt Kindbom (c) samt Stig Bertilsson (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 16 börjar med "Också den" och slutar med "yrkande 13" bort ha följande lydelse:

När det sedan gäller frågan om informella kontakter mellan regeringen eller dess kansli och myndigheterna anser utskottet mot bakgrund av bestämmelsen i 11 kap. 7 § regeringsformen att styrning av myndigheterna från regeringens sida skall ske genom offentliga, formella regeringsbeslut. Det kan inte accepteras att för utomstående okända kontakter mellan olika tjänstemän får bilda grund för beslut i regeringen underlydande myndigheter. Det anförda bör med bifall till motion 1987/88:K202 yrkande 13 ges regeringen till känna.

dels att moment 5 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

5. beträffande *informella kontakter mellan regeringen eller dess kansli och myndigheter*

att riksdagen med bifall till motion 1987/88:K202 yrkande 13 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,

6. Tillsättning av statliga tjänster (mom. 6)

Anders Björck, Elisabeth Fleetwood och Stig Bertilsson (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 16 börjar med "Inte heller" och slutar med "avstyrks således" bort ha följande lydelse:

När det härefter gäller frågan om tillsättning av statlig tjänst delar utskottet den i motion K202 yrkande 14 framförda synpunkten att det kan bli nödvändigt att se över regelsystemet på detta område. Politiska meriter får inte på ett otillbörligt sätt bli avgörande vid tjänstetillsättningar. I utskottets granskningsarbete år 1988 framkom uppgifter som visade att det är uppen-

bart att partihänsyn fått gå före krav på kompetens och erfarenhet. Enligt utskottets mening kan en sådan politisering inte accepteras. Det får aldrig uppstå tvekan hos allmänheten om att kraven i 11 kap. 9 § regeringsformen på att det vid tjänstetillsättning endast fästs avseende vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet verkligen respekteras. En inriktning som innebär att regeringen i betydande utsträckning utnämner partivänner till statliga ämbeten leder helt naturligt till krav på att också kommande regeringar skall ha samma möjlighet att utnämna partitroget folk. Därmed skapas ett system där chefsposter regelmässigt byter innehavare vid regeringskiften. Mot denna bakgrund bör enligt utskottets mening motion K202 yrkande 14 bifallas.

dels att moment 6 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

6. beträffande *informella kontakter mellan regeringen eller dess kansli och myndigheterna*

att riksdagen med bifall till motion 1987/88:K202 yrkande 14 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

7. Motivering av beslut (mom. 7)

Anders Björck (m), Birgit Friggebo (fp), Elisabeth Fleetwood (m), Stig Bertilsson (m) samt Ingela Mårtensson (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 17 börjar med "Utskottet delar" och slutar med "1987/88:507 yrkande 1" bort ha följande lydelse:

Utskottet instämmer i vad som anförts i motionerna 1986/87:K503 och 1987/88:K507 yrkande 1 om att myndigheterna i sina beslut skall ange den eller de föreskrifter som myndigheterna grundar sina avgöranden på. Så sker emellertid inte alltid i förvaltningsärenden trots att det ansetts vara ett så elementärt krav att det inte behövde uttryckas i lagtexten. Utskottet anser det därför nödvändigt att det slås fast en uttrycklig regel om detta i förvaltningslagen och tillstyrker motionsyrkandena. Den nya regeln bör lämpligen tas in i 20 § förvaltningslagen.

dels att moment 7 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

7. beträffande *motivering av beslut*

att riksdagen med bifall till motionerna 1986/87:K503 och 1987/88:K507 yrkande 1 antar följande lagförslag.

Förslag till

Lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223)

Härigenom föreskrivs att 20 § förvaltningslagen (1986:223) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §

Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången.

Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla hänvisning till den eller de författ-

om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis.

ningsbestämmelser som avgörandet grundas på och de skäl i övrigt som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

Särskilt yttrande

Omfattningen och utformningen av lagar och andra regler (mom. 1)

Bertil Fiskesjö och Bengt Kindbom (båda c) anför:

En allmän orsak till de många rättsliga problemen i samhället av i dag är den snabba och omfattande utbyggnaden av den offentliga sektorn. Denna utbyggnad har skett genom en vidsträckt lagstiftning som numera griper in i praktiskt taget alla faser av den enskilda människans liv. I många avseenden har detta inneburit att vi fått ett beroende- och kontrollsamhälle. Reformarbetet framöver måste mot den bakgrunden på ett helt annat sätt än hittills utgå från den enskildes behov och önskemål med valfrihet och självbestämmande som viktiga riktmärken.

En följd av detta är att statsmakterna måste visa stor restriktivitet vad gäller att bygga ut regelsystemet över nya områden. En huvudinriktning måste i stället vara att avreglera och avbyråkratisera samt att förenkla och rationalisera såväl regelsystem som myndighetsutövning. Helt allmänt innebär detta ökade krav på lagstiftningens översiktighet och kvalitet. Särskilt viktigt är att lagstiftningen på ett område i sin helhet övervägs vid förslag om förändringar.

En viktig orsak till det krångelsamhälle som många med rätta klagar över är de många och varandra överkorsande regelsystemens komplexitet. Detta är ofta en följd av att man vid förändringar och tillägg inte tillräckligt klarlagt delarnas effekter på helheten. Den ena förändringen har lagts till den andra. Varje delförslag kan i sig ha varit väl motiverat, men sammantaget har mönstret blivit svåröverskådligt och administrativt tungrott med ökade risker för felaktiga myndighetsbeslut som följd.

När det gäller lagstiftningsförfarandet bör framhållas att värdet av ramlagar starkt kan ifrågasättas. Tillämpningarna erbjuder ofta svårigheter. De leder till osäkerhet om vad som är gällande rätt och det blir svårt för den enskilde att förutse följderna av ett visst handlande. I den mån de tillämpas olika för olika personer uppfattas detta ofta som orättvist och som ett utslag för bristande likhet inför lagen. Besvär och överklaganden blir ofta följderna, vilket i sin tur medför att högre myndigheters ställningstaganden så småningom blir normgivande för vad lagen skall anses innebära. Vidare fylls ofta en ramlag ut med bestämmelser i regeringsförordningar och

ett stort antal detaljerade föreskrifter från centrala myndigheter. Detta innebär att riksdagen vid beslutstillfället inte har överblick över lagområdet som helhet. Viktiga delar beslutas i efterhand av andra instanser. Genom förfaringssättet försvåras också återföringen av kunskap till riksdagen om hur lagkomplexet som helhet fungerar. Därmed försvåras också initiativ till förbättringar. Ett sätt att öka riksdagens kunskap om och ansvar för helheten i ett lagkomplex skulle vara att kräva att tilltänkta regeringsförordningar delgavs riksdagen samtidigt med att förslaget till lag överlämnades till riksdagen.

Vi avser att senare återkomma till dessa frågor.