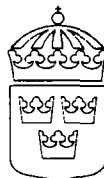


Konstitutionsutskottets betänkande

1989/90:KU9

Normgivning m.m.



1989/90
KU9

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet främst olika normgivningsfrågor. Till grund för betänkandet ligger dels två s.k. informationsavsnitt ur 1988/89 års budgetproposition, dels yrkanden i ett antal motioner som väckts under den allmänna motionstiden 1988 och 1989.

I propositionsavsnitten redovisas det arbete med regelförenkling och delegering samt den informationsverksamhet som bedrivs i regeringskansliet. De motionsyrkanden som behandlas i betänkandet rör

- vissa frågor om lagstiftningen
- organisationerna och den politiska makten
- Europakonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige
- den offentliga sektorns informationsverksamhet.

Utskottet har avstyrkt samtliga motionsyrkanden. Två reservationer (m resp. fp) och ett särskilt yttrande (c) har avgetts beträffande principerna för lagstiftningen m.m. Två reservationer (m resp. fp) föreligger rörande organisationerna och den politiska makten. Tre reservationer (m, fp resp. c) har avgetts rörande rätten till domstolsprövning. Två reservationer (m resp. fp) har avgetts rörande Europadomstolens utslag. En reservation (fp) och ett särskilt yttrande (fp) föreligger rörande den offentliga sektorns informationsverksamhet.

Propositionen

1988/89:100 bilaga 2 p. 1.4 vari yrkas att riksdagen bereds tillfälle att ta del av vad som anförts om regelförenkling och delegering.

1988/89:100 bilaga 2 p. 1.4 vari yrkas att riksdagen bereds tillfälle att ta del av vad som anförts om den offentliga sektorns informationsverksamhet.

Innehållet i dessa avsnitt av budgetpropositionen redovisas i det följande i den mån de har samband med de frågor som tas upp i motionerna. I övrigt hänvisas till propositionen.

1987/88:K403 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) vari yrkas

4. att riksdagen hos regeringen begär att statskontoret får i uppdrag att undersöka främjande av samhällsorienterande videotex.

1988/89:K201 av tredje vice talman Bertil Fiskesjö m.fl. (c) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om fortsatt utredningsarbete för ökat rättsskydd genom domstolsprövning av förvaltningsbeslut.

1988/89:K210 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) vari yrkas

6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts om maktutredningen,

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

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

1988/89:K222 av Carl Bildt m.fl. (m) vari yrkas

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

8. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om tolkningsföretråde för enskild vid tillämpning av ramlag eller generalklausul i enlighet med vad som i motionen anförts.

1988/89:K223 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) vari yrkas

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

Motiveringen återfinns i motion 1988/89:N256.

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

Motiveringen återfinns i motion 1988/89:N256.

1988/89:K236 av Kent Lundgren (mp) vari yrkas

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om hänsyn och synsätt vid framtida lagstiftning,

8. att riksdagen beslutar att alla utskottsbetänkanden, liksom alla de offentliga tryck som distribueras till myndigheter och allmänhet — t.ex. Svensk Författningssamling, etc. — skall ha en parallell-text på "skolsvenska", som förklarar den juridiska lagtexten på ett populärvetenskapligt sätt,

9. att riksdagen begär att regeringen tillsätter en utredning som får i uppdrag att göra all lagtext strukturellt hanterlig och fysiskt tillgänglig för allmänheten enligt motionens anda.

1988/89:K239 av Sonja Rembo m.fl. (m) vari yrkas

1989/90:KU9

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om arbetsmarknadslagarnas nuvarande utformning och effekter.

Motiveringen återfinns i motion 1988/89:A753.

1988/89:K503 av Allan Ekström (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om myndigheters normgivning.

1988/89:K506 av Bo Lundgren m.fl. (m) vari yrkas

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

Motiveringen återfinns i motion 1988/89:Sk450.

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

Motiveringen återfinns i motion 1988/89:Sk450.

1988/89:K815 av Lola Björkqvist och Ingrid Ronne-Björkqvist (båda fp) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om humaniora i utbildning och samhällsliv i övrigt.

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av etiska levnadsregler i förskolans pedagogiska program och i skolans läroplan,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av en brett upplagd informationsatsning om våra grundlagar för att stärka demokratin.

1988/89:K818 av Mona Saint Cyr (m) vari yrkas att riksdagen begär att regeringen framlägger ett utarbetat förslag till hur medborgarna i framtiden må bibringas kunskaper och information om såväl allmän grundläggande lagstiftning som fortlöpande ny sådan.

Utskottet

1. Vissa frågor om lagstiftningen

Motionerna

I motion K222 av Carl Bildt m.fl. (m) framhålls att den enskildes villkor i så liten utsträckning som möjligt bör regleras av det allmänna. När behov av reglering finns skall medborgarnas krav på rättssäkerhet och integritet tillmätas största betydelse. Det måste finnas en balans mellan offentliga och enskilda intressen så att det allmänna inte ensidigt gynnas på medborgarnas bekostnad. Motionärerna framhåller vidare att tillkomsten av ny lag eller ändring i en bestående bör vara väl förberedd. Under alla förhållanden får lagändringar till de enskildas nackdel aldrig genomföras så hastigt att enskilda drabbas av rätts-

förluster. Slutligen anges i motionen beträffande principer för lagstiftningen att utrymmet för användande av ramlagstiftning och lagstiftning om generalklausuler måste begränsas (yrkande 7). Uppstår tvekan om hur en sådan lag skall tillämpas skall den tolkas till den enskildes förmån (yrkande 8).

Också motion K223 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) tar upp vikten av att lagar och regler inte ändras med kort varsel. Företag måste enligt motionärerna kunna räkna med stabilitet och långsiktighet i lagar och regler. Regelsystemet måste därför präglas av långsiktighet, och de omprövningar som blir nödvändiga måste åtföljas av generösa övergångsbestämmelser. Regeländringar får aldrig ges retroaktiv effekt (yrkande 2). I motionen framhålls dessutom behovet av att lagstiftning och tillämpning sker på ett sådant sätt att godtycke och maktmissbruk förhindras. När myndighet gör fel skall företag och dess ägare hållas skadeslösa, och i grundlagen måste äganderättens ställning förstärkas (yrkande 3).

Kent Lundgren (mp) framhåller i motion K236 yrkande 7 att all framtida lagstiftning, och de rättsliga åtgärder lagen kan leda till, bör ta hänsyn till om brott föreligger enligt gängse rättsuppfattning, dvs. om det handlar om gärning som leder till skada för fysisk och/eller juridisk person eller myndighet eller ej.

I motion K239 yrkande 1 av Sonja Rembo m.fl. (m), såvitt nu är i fråga, tas upp den nuvarande utformningen av arbetsmarknadslagarna och effekterna av dessa lagar. Enligt motionärerna har arbetsmarknads-lagstiftningen medfört en rad nackdelar. Bl.a. sägs att lagstiftningen i många fall lett till ineffektivitet och byråkrati och att lagarna och deras tillämpning i vissa fall leder till konsekvenser som strider mot rätts-medvetandet.

Formerna för myndigheternas normgivning tas upp i motion K503 av Allan Ekström (m). Enligt motionären bör regeringen ta initiativ till skapandet av en allmän författning som innehåller grundläggande regler för förfarandet vid myndigheternas utfärdande av föreskrifter. Motionären hänvisar till regeringsformens och riksdagsordningens stadganden om beredning av propositioner, motioner och regerings-ärenden, allt i syfte att skapa ett så gott beslutsunderlag som möjligt, och framhåller att det självfallet inte bör ställas lägre krav på myndig-heternas förberedelsearbete. Regeringen bör ha ett slags konstitutionellt ansvar för myndigheternas normgivning när det gäller både hur och i vilken omfattning bemyndigandena utnyttjats.

I motion K506 av Bo Lundgren m.fl. (m) framhålls (yrkande 1) att det är angeläget att förekomsten och konsekvenserna av regler inom olika områden systematiskt utreds och att detta därefter måste följas av konkreta förslag till avreglering. Enligt motionärerna är ramlagstiftning i många fall en olämplig lagstiftningsmetod som både kan och bör undvikas inom många områden. Motionärerna tar också upp behovet av minskat uppgiftslämnande för företagen och framhåller att det är angeläget att begärda uppgifter minskas och att SCB i ökad utsträckning nyttjar små urvalsundersökningar. Det är vidare enligt

motionen nödvändigt att varje förslag till ny lag åtföljs av en ingående utvärdering av konsekvenser och kostnader för enskilda individer, företag och statsmakterna (yrkande 2).

Bakgrund

I de delar av budgetpropositionen som behandlas i förevarande sammanhang redovisas arbetet med att *begränsa och förenkla reglerna i samhället*. Där sägs att regelförenklingsarbetet bedrivs på bred front och på alla nivåer i regelgivningen. Förenklingskraven är sålunda enligt propositionen numera väl rotade i det löpande författningsarbetet i regeringskansliet och hos myndigheterna under regeringen, och samtidigt intensifieras ansträngningarna att begränsa och förenkla de regler som kommunerna och landstingen svarar för. I propositionen anges vidare att arbetet med regelförenkling avsatt betydande resultat och bör ges hög prioritet också i fortsättningen. Viktigt är inte minst att nya regler föregås av ordentliga utredningar om reglernas kostnads- mässiga och andra konsekvenser. Väsentligt är också att tillämpningen av både nya och gamla regler följs upp och utvärderas fortlöpande. Ett betydande inslag i arbetet med att utveckla statsbudgeten och verksamhetsplanering är sålunda enligt propositionen att följa upp och utvärdera reglers tillämpning. I detta sammanhang kan nämnas att den s.k. normgruppen som ett led i arbetet med regler som riktar sig till näringslivet under år 1988 arrangerade ett seminarium där det diskuterades hur ramlagar kan följas upp och kontrolleras. Nämnas kan också att statistikregelutredningen har i uppdrag att se över föreskrifterna på det statliga statistikområdet och utarbeta förslag till ett förenklat regelsystem för statistikproduktionen. Enligt direktiven (dir. 1987:53) skall statistiken inte vara onödigt vidlyftig med hänsyn till syftet att enskilda inte skall besväras med att lämna uppgifter i alltför stor utsträckning.

Antalet författningar i SFS-registret har fortsatt att minska. Minskningen uppgår för tiden den 1 december 1987 till den 1 december 1988 till 51 författningar. Antalet lagar var ca 1 200 och förordningar ca 2 500. Myndigheternas regler (föreskrifter och allmänna råd) finns förtecknade under sammanlagt 16 900 regelrubriker. Antalsuppgiften är emellertid avrundad, något osäker och bygger dessutom på en del skevheter i beräkningssättet.

Verksförordningen (1987:1100) och begränsningsförordningen (1987:1347) ställer vissa krav på *myndigheternas regelgivning*. Det gäller krav på att innan regler beslutas skall deras kostnads- mässiga och andra konsekvenser bli ordentligt utredda och dokumenterade och företrädare för dem vars verksamhet kostnads- mässigt berörs ges tillfälle att yttra sig. Vidare stadgas att föreskrifter skall beslutas bara då det är den mest ändamålsenliga åtgärden och att de skall utformas så att de blir enkla, klara och lätta att överblicka. Det föreskrivs också att regler skall förtecknas samt att tillämpningen av regler skall följas upp och värderas fortlöpande. Enligt 4 § begränsningsförordningen skall myndighet — med vissa angivna undantag — inhämta regeringens medgivande innan den beslutar om en regel som kan antas leda till icke oväsentligt

ökade kostnader för staten, kommuner eller landstingskommuner eller för näringslivet, organisationer eller andra enskilda. Beträffande myndigheternas författningar finns också en bestämmelse i 18 b § författningssamlingsförordningen (1976:725) som anger att i ingressen till författningen skall lämnas uppgift om det bemyndigande på vilket myndighetens beslutanderätt grundar sig.

Inom statsrådsberedningen har utarbetats en handbok för myndigheternas författningsskrivning med anledning av att riksdagen våren 1984 antog proposition 1983/84:119 om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd (KU 1983/84:25).

I regeringens kommittédirektiv (dir. 1989:13) En reformering av budgetpropositionen anges att den nya budgetprocess, som skall genomföras, syftar till att få till stånd en bättre och effektivare styrning och uppföljning av förvaltningen. Bl.a. sägs att utredningen bör följa det pågående utvecklingsarbetet vad gäller uppföljning och utvärdering av myndigheternas normgivning.

När det gäller *principer för lagstiftningen* skall nämnas att 1 kap. 2 § regeringsformen anger de grundläggande målen för den offentliga verksamheten. Enligt bestämmelsen skall den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det allmänna skall enligt paragrafen också tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter samt värna den enskildes privatliv och familjeliv. Paragrafens målsättningsstadganden har inte karaktären av bindande föreskrifter. De rättsligt bindande föreskrifterna om fri- och rättigheter i 2 kap. regeringsformen garanterar den enskilde ett skydd mot det allmänna.

Tidigare behandling

Frågan om *avreglering och regelförenkling* har vid ett flertal tillfällen behandlats av utskottet. Vid förra riksmötet togs frågan upp i betänkandet 1988/89:KU7. Utskottet framhöll att det inom regeringskansliet bedrevs ett omfattande regelförenklingsarbete som berör ett flertal olika områden och hänvisade till ett uttalande i budgetpropositionen om att regelförenkling också i fortsättningen bör vara en viktig uppgift för alla regelgivare. Utskottet ansåg mot den bakgrunden inte att det fanns skäl att göra ett särskilt uttalande i anledning av de motioner som tagit upp frågan.

I betänkandet behandlades också motionsyrkanden rörande *principer för lagstiftningen m.m.* med samma innebörd som motionerna K222 yrkande 7 och K223 yrkandena 2—3. Också motionsyrkanden rörande konsekvensanalyser med samma innebörd som motion K506 behandlades. Utskottet fann inte skäl vidta någon särskild åtgärd i anledning av motionsyrkandena. Med anledning av de synpunkter som framförts i några motioner i fråga om ramlagstiftning hänvisade utskottet till sitt tidigare uttalande om att en minskad användning av ramlagstiftning bör vara ett led i strävandena att förenkla och rationalisera regelsyste-

met. Två reservationer (m resp. fp) och ett särskilt yttrande (c) förekom i fråga om omfattningen och utformningen av lagar och andra regler samt en reservation (m) rörande bättre konsekvensanalyser.

När det sedan gäller frågan om ansvaret för *myndigheternas normgivning* har denna varit föremål för utskottets behandling i betänkandet KU 1986/87:29 om ledningen av den statliga förvaltningen. I proposition 1986/87:99 framhölls att departementen i samarbete med berörda myndigheter borde kunna verka för att obehövliga eller oklara bemyndiganden inom såväl riksdagens som regeringens primärområde blev upphävda och oklara bemyndiganden i förekommande fall ersatta av tydligare delegeringsföreskrifter. Utskottet välkomnade dessa uttalanden. Utskottet uttalade vidare att regeringen, som framhållits i propositionen, borde kunna använda sig av sina möjligheter att ge myndigheter i uppdrag att redovisa vilka effekter en författning fått en viss tid efter att den trätt i kraft.

Utskottets bedömning

Regeringskansliets arbete med att *begränsa och förenkla reglerna i samhället* ges enligt vad som framgår av budgetpropositionen också i fortsättningen hög prioritet. Det saknas därför enligt utskottets mening anledning att vidta någon åtgärd med anledning av yrkandena i de motioner som tar upp denna fråga. Motionerna K506 yrkande 1, såvitt nu är i fråga, och K239, såvitt nu är i fråga, avstyrks.

När det sedan gäller frågan om *myndigheternas regelgivning* anser utskottet att den reglering som finns i dag genom verksförordningen, begränsningsförordningen och författningssamlingsförordningen i stort sett tillgodoser de krav som ställs i motion K503. Till detta kommer att den handbok för myndigheternas författningsskrivning som utarbetats av statsrådsberedningen ytterligare bidrar till att dessa föreskrifter får en enhetlig och ändamålsenlig utformning. Motion K503 avstyrks således.

Utskottet har som ovan nämnts tidigare avslagit yrkanden av samma innebörd som motion K222 yrkande 7 och motion K223 yrkandena 2—3 rörande principerna för lagstiftningen m.m. Också motioner rörande konsekvensanalyser med samma innebörd som motion K506 har tidigare avstyrkts. Det saknas enligt utskottets mening anledning att frångå dessa ställningstaganden. När det gäller den fråga om begränsning av ramlagstiftning som tas upp i motion K222 yrkande 7 och motion K506 yrkande 1, såvitt nu är i fråga, får utskottet hänvisa till sitt tidigare uttalande om att en minskad användning av ramlagstiftning bör vara ett led i strävandena att förenkla och rationalisera regelsystemet. Den fråga om tolkning av ramlag och generalklausul som tas upp i motion K222 yrkande 8 är enligt utskottets mening inte sådan att den bör föranleda ett tillkännagivande till regeringen. Utskottet finner inte heller anledning att vidta någon åtgärd i anledning av de motioner som tar upp frågan om lagstiftning som strider mot rättsmed-

vetandet. Motionerna K222 yrkandena 7 och 8, K223 yrkandena 2 och 3, K236 yrkande 7, K239 yrkande 1, såvitt nu är i fråga, samt K506 yrkandena 1, såvitt nu är i fråga, och 2 avstyrks således.

1989/90:KU9

2. Organisationerna och den politiska makten

Motionerna

Två motioner tar upp de fackliga organisationernas ekonomiska och politiska inflytande. I den ovan nämnda motionen K239 av Sonja Rembo m.fl. (m) framförs, såvitt nu är i fråga, att arbetsmarknadslagstiftningen kan ha haft som huvudsakligt syfte att stärka detta inflytande. Lagstiftningen har enligt motionärerna förutsatt att de anställda är ett homogent kollektiv där individerna är utbytbara mot varandra, och den har lett till att organisationernas ställning gynnats på de enskilda arbetstagarnas bekostnad. Vidare anges att oklarhet uppstått om gränsdragningen mellan medbestämmandet och den politiska demokratin. I motion K210 yrkande 6 av Bengt Westerberg m.fl. framhålls att det behövs en ordentlig genomgång av det svåröverskådliga nätet av makt och materiella resurser mellan de offentliga organen och socialdemokratin och fackföreningsrörelsen. Detta är enligt motionärerna en uppgift för maktutredningen.

Bakgrund

Maktutredningen (Ju 1985:2) tillsattes i juni 1985. Uppdraget går ut på att söka besvara bl.a. följande frågor: Vilka är de viktigaste maktresurserna i vårt samhälle? Vilken betydelse har dessa resurser på skilda samhällsområden? Hur är de fördelade inom näringslivet, organisationerna, den offentliga sektorn och opinionsbildningen? Vilka möjligheter har medborgarna att, enskilt eller i grupp, påverka sina levnadsvillkor? Utredningen beräknas avge sitt slutbetänkande 1990. Maktutredningen har nyligen i bokform redovisat en enkätundersökning rörande de formella och informella kontaktvägarna till och från regeringskansliet, kallad Maktens nätverk. På maktutredningens uppdrag genomför Harvardprofessorn Andrew Martin ett forskningsprojekt rörande löneförhandlingssystemet och LO:s politiska roll. Frågan om organisationernas roll kommer också in i projektet Riksdagen och de organiserade intressena som finansieras av Riksbankens jubileumsfond och bedrivs i samarbete med maktutredningen.

Folkstyrelsekommittén kom i sitt huvudbetänkande (SOU 1987:6) Folkstyrelsens villkor in på frågan om organisationernas roll. Kommittén förklarade därvid att grundlagberedningens uttalande att organisationerna "fördjupar demokratin" genom att verka som opinionsbildare vid sidan om partierna alltså gällde. Samtidigt varnade den för de faror för folkstyrelsen som kan ligga i ett stort inflytande för organisationerna över den offentliga beslutsprocessen. En del utvecklingstendenser gav anledning till viss oro och motiverade enligt kommittén fortsatt uppmärksamhet från statsmakternas sida. Staten borde dock iakttä stor varsamhet när det gäller lagreglering av partiernas och

organisationernas verksamhet med hänsyn till åsiktsbildningens frihet. I propositionen om vissa grundlagsfrågor (prop. 1987/88:22) underströks dessa uppfattningar.

1989/90:KU9

Utskottets bedömning

Frågan om organisationernas roll har varit föremål för riksdagens uppmärksamhet vid ett flertal tillfällen. Våren 1988 togs frågan upp i utskottets betänkande KU 1987/88:32 om vissa grundlagsfrågor. I likhet med folkstyrelsekommittén ansåg utskottet att organisationerna har en viktig roll som opinionsbildare, men framhöll också att kommitténs varning för de faror som kan ligga i ett stort inflytande för organisationerna var motiverad. Utskottet angav att det forskningsarbete som bedrivs inom ramen för maktutredningen bör kunna utvisa i vilken riktning utvecklingen går när det gäller organisationernas inflytande. Någon ytterligare utredning av denna fråga var enligt utskottets uppfattning inte påkallad.

Utskottet har fortfarande samma uppfattning och anser inte att motionerna bör föranleda något tillkännagivande till regeringen. Motionerna K239, såvitt nu är i fråga, och K210 yrkande 6 avstyrks således.

3. Europakonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige

Motionerna

Två motioner tar upp frågan om *domstolsprövning av förvaltningsbeslut*. I motion K201 av Bertil Fiskesjö m.fl. (c) framhålls att det är viktigt att utredningsarbetet på detta område drivs vidare för att stärka den enskildes rättssäkerhet och för att garantera att ett mer fullödigt beslutsunderlag föreligger vid den omprövning som skall göras 1991 av lagen om rättsprövning av förvaltningsbeslut. I motion K210 (yrkande 7) av Bengt Westerberg m.fl. (fp) framförs att möjligheterna till rättsprövning bör utvidgas genom s.k. rättsbesvär, nämligen en generell möjlighet för den enskilde att få ett besluts laglighet prövad av domstol. Varje besluts rättslaglighet måste enligt motionen kunna prövas av domstol. I motionen framhålls också att ett väsentligt större antal avgöranden än i dag bör flyttas från myndigheterna till domstolarna. I motion K210 (yrkande 8) framförs vidare den uppfattningen att ett utslag i Europadomstolen i mål som rör enskilda svenska klagande skall vara vägledande för förvaltningsmyndigheters och regeringens bedömning då dessa har att ta ställning till motsvarande ärenden i Sverige. Eftersom klara regler om detta saknas i intern svensk rätt bör det genom lagstiftning *klarläggas att Europadomstolens utslag skall utgöra rättskälla för svenska myndigheter*.

Enligt lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (1988:205), som är tidsbegränsad till utgången av 1991, skall regeringsrätten på ansökan av enskild part i ett sådant förvaltningsärende, som rör något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § regeringsformen hos regeringen eller en förvaltningsmyndighet, pröva om om avgörandet i ärendet strider mot någon rättsregel. Rättsprövning kan gälla endast sådana beslut som innebär myndighetsutövning mot den enskilde. Dessutom krävs att beslutet annars kan prövas av domstol endast efter ansökan om resning och inte skulle ha kunnat överprövas i annan ordning. Beslut av vissa nämnder är dock undantagna från rättsprövning, liksom beslut i vissa typer av ärenden.

Av förarbetena till lagen (prop. 1987/88:69) framgår att regeringsrättens prövning omfattar inte bara lagtolkning utan också faktabedömning och bevisvärdering. Om den tillämpade rättsregeln är utformad så att den medger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet får rättsprövningen omfatta frågan om beslutet rymms inom handlingsfriheten. Även kraven i 1 kap. 9 § regeringsformen om allas likhet inför lagen samt om saklighet och opartiskhet bör kunna prövas. Det är däremot inte avsett att rättsprövning skall ske av politiska lämplighetsfrågor i egentlig mening. Anledningen till att lagen om rättsprövning tidsbegränsats är enligt propositionen att det på förhand var svårt att avgöra hur reformen skulle falla ut i praktiken och att det inte heller gick att överblicka resultatet av en aviserad översyn av lagstiftningen. Erfarenheterna under tiden borde ge underlag för ett ställningstagande i frågan om reglerna bör permanentas eller om de bör ändras i något hänseende. I propositionen framhölls att det borde vara en uppgift för regeringen att ta de initiativ som krävs för en ändamålsenlig uppföljning av reformen.

Riksdagen fastställde 1984 riktlinjer för en systematisk översyn av reglerna om rätt att överklaga ärenden till regeringen och för utformningen av överklaganderegler i nya ärendegrupper (prop. 1983/84:120, KU23). Riktlinjerna innebär att regeringen i görligaste mån skall befrias från sådana ärenden som inte kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ.

Av budgetpropositionen 1989 framgår att arbetet med att befria regeringen från ärenden som inte kräver ett ställningstagande av regeringen som politiskt organ har samordnats med de översyner av lagstiftningen som skall göras i anslutning till den nya lagen om rättsprövning. Vid dessa översyner skall man undersöka i vad mån det är ändamålsenligt att låta överklagande till förvaltningsdomstol ersätta överklagande i administrativ ordning.

Den svenska lagstiftningen innehåller inte några föreskrifter om hur bestämmelserna i internationella överenskommelser som Sverige tillträtt skall införlivas med svensk rätt. Enligt den praxis som utbildats gäller en sådan konvention inte direkt för den inomstatliga rätts-tillämpningen i vårt land. För detta krävs att de rättsliga principer som kommit till uttryck i överenskommelsen upptagits i en motsvarande

svensk författning (se t.ex. NJA 1973 s. 123 och RÅ 1974 s. 121). Högsta domstolen har beträffande Europakonventionen framhållit att även om konventionen inte utgör svensk rätt är det naturligt att dess ståndpunkt i rättighetsfrågor påverkar tolkningen av regeringsformen (NJA 1989 s. 134). Högsta domstolen hämtade i det ifrågavarande fallet ledning från Europadomstolens praxis.

Tidigare behandling

Frågor rörande Europakonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige har vid flera tidigare tillfällen behandlats av utskottet, senast i anledning av bl.a. förslaget till lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (KU 1987/88:38). Utskottet avstyrkte motionsyrkanden med samma innebörd som de nu aktuella. När det gäller s.k. rättsbesvär hänvisade utskottet till att yrkanden om utredning och införande av rättsbesvär tidigare avstyrkts (KU 1983/84:23 och 1986/87:13) och fann inte anledning att frångå sitt tidigare ställningstagande. I en reservation (fp) framfördes att anpassningen till de krav som Europakonventionen ställer borde fortsätta med målsättningen att det skapas ett generellt system för att få till stånd rättslig prövning av flertalet förvaltningsavgöranden som på något sätt ingriper i enskilds rätt. Detta prövningsinstitut, rättsbesvär, borde utformas som en parallell till kommunalbesvärsinstitutet. I en annan reservation (c) framhölls att regeringen borde initiera ett fortsatt utredningsarbete som innefattar en ingående analys av Europadomstolens domar samt en genomgång av ifrågavarande regler och erfarenheter i andra länder. I en gemensam reservation (m och fp) framfördes att det bästa alternativet när det gäller att anpassa svensk rätt till konventionens krav är att ersätta administrativ myndighet, inkl regeringen, med förvaltningsdomstol som besvärinstans och att det borde genomföras en skyndsam och grundlig genomgång av de lagar som kan beröras. Beträffande Europadomstolens utslag som rättskälla avgavs en reservation (fp).

Utskottets bedömning

Lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut har tidsbegränsats med avsikten att erfarenheterna under tiden skall ge underlag för ställningstagande om reglerna bör permanentas eller annars bör ändras i något avseende. En uppföljning av lagen pågår inom regeringskansliet. Bl.a. görs en översyn av instansordningarna i de ärendegrupper lagen omfattar. På varje område där Europakonventionens krav om tillgång till domstolsprövning gör sig gällande undersöks om det är ändamålsenligt att låta domstolsprövning ersätta överklagande i administrativ ordning. Enligt utskottets mening bör resultatet av den pågående uppföljningen och översynen avvaktas. Motionerna K201 och K210 yrkande 7 avstyrks därför.

Utskottet anser inte heller att det finns anledning att vidta någon åtgärd med anledning av motionsyrkandet om att Europadomstolens

domar skall gälla och utgöra rättskälla i Sverige. Utskottet hänvisar i sammanhanget till högsta domstolens ovannämnda dom. Motion K210 yrkande 8 avstyrks således.

1989/90:KU9

4. Den offentliga sektorns informationsverksamhet

Motionerna

I flera motioner tas upp behovet av information från samhällets sida ifråga om lagar och regler m.m. I motionerna K815 yrkande 3 samt K818 framhålls behovet av *information till alla medborgare om grundlagar och annan lagstiftning*. Motion K815 tar också upp behovet av *humaniora och etiska levnadsregler* i olika delar av samhällslivet (yrkandena 1 och 2). *Tillgängligheten hos offentligt tryck* tas upp i motion K236. Enligt denna motion bör allt offentligt tryck som distribueras till myndigheter och allmänhet ha en parallelltext på "skolsvenska" (yrkande 8). Vidare sägs att all lagtext måste göras lättillgänglig på så sätt att lagböcker skall finnas på alla bibliotek och att en "lagflora" tas fram som ger möjlighet att botanisera sig fram till den aktuella lagtexten. Alternativt kan riksdagen enligt motionären skapa en databas som kan nås via biblioteken (yrkande 9). Frågan om tillgång till *datorbaserad samhällsinformation* tas också upp i motion 1987/88:K403 yrkande 4, vari här visas till ett praktiskt försök med videotext i Västerås, där ett antal hushåll utan inköpskostnad får disponera hemterminaler för konsumenttjänster. Motionärerna anser att statskontoret bör undersöka hur samhällsorienterande möjligheter kan främjas i samband med det aktuella försöket.

Bakgrund

I avsnittet Den offentliga sektorns informationsverksamhet i propositionen framhålls att den informationsverksamhet som staten, kommunerna och landstingen bedriver är av vital betydelse för medborgarna. Genom information och kunskapsförmedling kan medborgarna göras mer delaktiga i den offentliga verksamheten, ges bättre möjligheter att ta del av samhällets service samt ta till vara sina samhällsliga rättigheter. Enligt propositionen är det angeläget att den offentliga sektorn har beredskap att möta de nya kraven och att tekniken blir ett redskap för demokratiska strävanden. Enligt de riktlinjer för samhällsinformationsarbetet som regering och riksdag antagit 1971 (prop. 1971:56, FiU 23) ansvarar varje myndighet för information om sin verksamhet och denna princip bör enligt propositionen ligga fast. Ur ett medborgarperspektiv innebär emellertid detta att informationen i många fall ter sig svåröverskådlig och splittrad. För att medborgarna skall få tillgång till samlad information om rättigheter och skyldigheter och för att göra det lättare för dem att hitta och få del av bl.a. skriftligt material fordras enligt propositionen vissa samordningsinsatser. Särskilda åtgärder kommer att vidtas för att förbättra den s.k. basinformationen från departement och myndigheter. Ett arbete har startat för att utveckla Samhällsguiden och likartade publikationer. Statens institut för perso-

nalutveckling (SIPU) skall enligt sin instruktion erbjuda rådgivning och stödja samverkan i informationsfrågor och regeringen har gett SIPU i uppdrag att verka för att de statliga myndigheterna utvecklar sin informationsverksamhet.

Inom civildepartementet har inom ramen för arbetet på samhällsinformationsområdet gjorts en genomgång av vissa projekt. Ett av dessa är statskontorets projekt "Informationsbaser". Statskontoret har på regeringens uppdrag inventerat den svenska databasmarknaden med tonvikt på databaser i statliga förvaltningen. Ett annat projekt som tas upp är projektet Miso som bedrivs i Västernorrlands län med syfte att med hjälp av datateknik göra det enklare för medborgare att ta kontakt med myndigheter och få svar på frågor. Ett "medborgarkontor" på bibliotek, försäkringskassa eller arbetsförmedling kan i en dator samla information från olika myndigheters databaser och göra den tillgänglig för allmänheten. I detta sammanhang kan nämnas att civildepartementets forskningsdelegation tillsammans med statskontoret i februari 1989 genomförde ett seminarium om datan och demokratin (Se Ds 1989:37).

Genom riksdagens försorg sker information om ny lagstiftning i tidningen Från riksdag och departement. Riksdagen ger också ut boken Sveriges grundlag. Genom databanken Rättsbanken med rättsdata och förvaltningsdata kan allmänheten på ett enkelt sätt få tillgång till lagar och förordningar och även till riksdagens snabbprotokoll. Rättsbanken kan bl.a. nås med hjälp av bibliotekspersonal via de terminaler som finns på flertalet större bibliotek.

Information om ny lagstiftning sker också genom statsrådsberedningens försorg genom skriften Nya lagar och förordningar som ges ut vid varje hel- och halvårsskifte. Inom varje departement informeras om ny lagstiftning allt efter de behov som anses föreligga. Så har t.ex. justitiedepartementet i broschyrer informerat bl.a. om familjelagstiftning och om lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

Ett led i strävan att göra lagar och författningar lättillgängliga är den språkvård som sker inom statsrådsberedningen. Sedan 1976 är särskilda tjänstemän anställda för vården av det offentliga språket (för närvarande fem personer). Statsrådsberedningen har gett ut två publikationer med anvisningar för författningsskrivning, nämligen den s.k. Gröna boken som behandlar lagar och förordningar samt en handbok för myndigheternas författningsskrivning, Myndigheternas föreskrifter. I båda dessa handböcker tas språkliga frågor upp. Rekommendationer i språkliga frågor finns också i en PM från 1967, Språket i lagar och andra författningar, samt PM 1979:2, Några riktlinjer för författningsspråket. I Kommittéhandboken ägnas ett särskilt avsnitt åt språkfrågor. För att sprida kännedom om ord och fraser som med fördel kan bytas ut mot mindre ålderdomliga eller ovanliga ord har statsrådsberedningen gett ut "Svarta listan". I en planerad ny handbok för författningsskrivning kommer ord- och frasförteckningarna senare att föras samman.

Frågor som rör samhällsinformation av olika slag har tidigare behandlats av utskottet vid ett flertal tillfällen. Hösten 1988 tog utskottet upp dels frågan om *den språkliga utformningen av lagar*, dels frågan om *viss samhällsinformation* (1988/89:KU7). När det gällde den språkliga utformningen erinrade utskottet om ett tidigare uttalande om att intresset av språkgranskning redan var tillgodosett genom den särskilda språkgranskning inom statsrådsberedningen som sker beträffande bl.a. regeringskansliets författningsförslag och som är samordnad med den juridiska granskning som sker inom statsrådsberedningens rättsavdelning. När det gällde frågan om information om individens rättigheter hänvisade utskottet till det pågående arbetet inom samhällsinformationsområdet inom regeringskansliet.

Frågan om *offentlig databasservice* har behandlats av utskottet vid flera tillfällen. Senast togs den upp våren 1989 i betänkandet 1988/89:KU28 Datafrågor då utskottet avstyrkte flera motioner i frågan. Utskottet hänvisade till ett tidigare uttalande (KU 1987/88:5) om att förbättrad service och information utgör ett led i riktlinjerna för datapolitiken och om att det pågick studier på lokal och central nivå som inte borde föregripas. I en reservation (fp och vpk) framfördes att information kunde spridas och allmänhetens insyn och kontroll av myndigheter förbättras om dataterminaler placerades ut på t.ex. post och bibliotek.

Frågan om *etiska regler* i skolans läroplan har hösten 1988 behandlats av utbildningsutskottet (1988/89:UbU2). Utbildningsutskottet hänvisade till vad som anförts i läroplan för grundskolan (Lgr 80) och underströk vikten av att de etiska frågorna ges en ingående behandling i skolans religionsundervisning eftersom hemmets roll som normbildare successivt har minskat och antalet normbildare utanför hemmen och skolan har ökat. Respekten för människors egenvärde och aktning för andra måste vara den etiska grund som skolans undervisning utgår ifrån.

Också socialutskottet har tagit upp frågan om etiska regler, då i förskolans verksamhet. Socialutskottet har därvid (1988/89:SoU18) hänvisat till att det i det pedagogiska programmet för förskolan anges att den människo- och samhällssyn som socialtjänsten och därmed också förskolan skall omfatta anges i 1 § socialtjänstlagen. Socialutskottet uttalade att nyckelorden där är demokrati, jämlikhet och ansvar och att där också anges att verksamheten skall bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet.

Beträffande den i motion K815 upptagna frågan om *humaniora* i utbildning och samhällsliv i övrigt kan nämnas att utbildningsutskottet har framhållit att det är viktigt att humanistiska inslag återfinns också på studievägar med huvudsakligen teknisk-naturvetenskaplig inriktning. Det var enligt utbildningsutskottet angeläget att blivande tekniker och naturvetare får en allsidig utbildning som bidrar till att ge dem

perspektiv på den tekniska utvecklingen och dess effekter på den enskilda människan och samhällsutvecklingen i stort (UbU 1983/84:29 och UbU 1985/86:16).

Utskottets bedömning

Det är enligt utskottets mening angeläget att lagar och förordningar görs lättillgängliga för allmänheten. Ett led i en sådan strävan är den språkvård som pågår inom regeringskansliet och som innebär att författningsspråket så långt möjligt skall utformas på enkelt sätt. Enligt utskottets bedömning bör det språkliga arbetet med bl.a. författningsskrivning också i fortsättningen ha denna inriktning i stället för att inriktas på en populärvetenskapligt utformad parallelltext. Motion K236 yrkande 8 avstyrks därför.

Det är vidare angeläget att medborgarna får kunskap om grundläggande lagstiftning. Förhållandevis omfattande information om ny lagstiftning sker både genom riksdagens och regeringens försorg. Inom regeringskansliet planeras också särskilda åtgärder för att utveckla Samhällsguiden — som bl.a. innehåller viss information om grundlagarna och annan lagstiftning — och likartade publikationer. Mot denna bakgrund saknas enligt utskottet anledning att göra ett tillkännagivande till regeringen rörande information om grundlagarna och annan lagstiftning. Motionerna K815 yrkande 3 och K818 avstyrks således.

Information om gällande lagstiftning finns i allmänhet lätt tillgänglig på folkbiblioteken genom bl.a. lagboken vars register ger en viss vägledning när det gäller att leta sig fram till en regel. Genom rättsbanken som kan nås via terminal på de flesta större bibliotek kan omfattande samhällsinformation nås på ett enkelt sätt. Härtill kommer att det på olika håll pågår projekt som syftar till att med datateknik göra det enklare för medborgare att ta kontakt med myndigheter och få svar på frågor. Mot denna bakgrund är det enligt utskottets mening inte påkallat att vidta någon åtgärd i anledning av de motioner som tar upp frågor som rör tillgång till samhällsinformation med hjälp av bl.a. datateknik. Motionerna 1987/88:K403 yrkande 4 och 1988/89:K236 yrkande 9 avstyrks således.

När det gäller frågan om humaniora och etiska levnadsregler i utbildning och samhällsliv i övrigt vill utskottet hänvisa till vad utbildningsutskottet och socialutskottet tidigare anfört om värdet av sådana inslag i barnomsorgen och utbildningen. Vad som anförts i motion K815 yrkanden 1 och 2 föranleder inte något uttalande i övrigt från utskottets sida, och motionsyrkandena avstyrks.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *avreglering och regelförenkling*

att riksdagen avslår motionerna 1988/89:K239 yrkande 1, såvitt nu är i fråga, och 1988/89:K506 yrkande 1, såvitt nu är i fråga,

2. beträffande *principer för lagstiftningen m.m.*

att riksdagen avslår motionerna 1988/89:K222 yrkandena 7 och 8, 1988/89:K223 yrkandena 2 och 3, 1988/89:K236 yrkande 7, 1988/89:K239 yrkande 1, såvitt nu är i fråga, samt 1988/89:K506 yrkandena 1, såvitt nu är i fråga, och 2,

res. 1 (m)

res. 2 (fp)

3. beträffande *myndigheternas föreskrifter*

att riksdagen avslår motion 1988/89:K503,

4. beträffande *organisationerna och den politiska makten*

att riksdagen avslår motionerna 1988/89:K239 yrkande 1, såvitt nu är i fråga, och 1988/89:K210 yrkande 6,

res. 3 (m)

res. 4 (fp)

5. beträffande *rätten till domstolsprövning*

att riksdagen avslår motionerna 1988/89:K201 och 1988/89:K210 yrkande 7,

res. 5 (m)

res. 6 (fp)

res. 7 (c)

6. beträffande *Europadomstolens utslag*

att riksdagen avslår motion 1988/89:K210 yrkande 8,

res. 8 (m)

res. 9 (fp)

7. beträffande *den offentliga sektorns informationsverksamhet*

att riksdagen avslår motionerna 1987/88:K403 yrkande 4, 1988/89:K236 yrkandena 8 och 9, 1988/89:K815 yrkandena 1, 2 och 3 samt 1988/89:K818,

res. 10 (fp)

8. beträffande *proposition 1987/88:100, bilaga 2, punkterna 1 och 14*

att riksdagen lägger propositionen i dessa delar till handlingarna.

Stockholm den 24 oktober 1989

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Catarina Rönnung (s), Kurt Ove Johansson (s)*, Bertil Fiskesjö (c)*, Sture Thun (s), Hans Nyhage (m), Sören Lekberg (s), Torgny Larsson (s), Bengt Kindbom (c), Bo Hammar (vpk), Hans Leghammar (mp), Ulla Pettersson (s), Rosa-Lill Wåhlstedt (s), Stig Bertilsson (m), Ingela Mårtensson (fp) och Lars Sundin (fp)*.

*Ej närvarande vid justeringen.

1. Principer för lagstiftningen m.m. (mom. 2)

Anders Björck, Hans Nyhage och Stig Bertilsson (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 7 som börjar med "Utskottet har som" och på s. 8 slutar med "avstyrks således" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening bör den enskildes villkor i så liten utsträckning som möjligt regleras av det allmänna. Drivs reglering för långt eller ersätts fasta principer av godtycke förlorar rättsordningen sitt berättigande. Respekten för lagarna urholkas och därmed också rätts-samhällets och demokratins anseende.

När behov av reglering finns skall medborgarnas krav på rättssäkerhet och integritet tillmätas största betydelse. Det allmänna får inte ensidigt gynnas på medborgarnas bekostnad. Det får inte heller finnas någon tveksamhet om att lagarna stiftas i överensstämmelse med grundlagar och Europakonventionen. Tillkomsten av en lag eller ändring i en bestående bör vara väl förberedd. Om lagar ändras hastigt blir resultaten ofta att de är illa förberedda och fungerar dåligt, att de skapar stora praktiska problem i samhället och slutligen att de skadar respekten hos medborgarna för lagar, myndigheter och ytterst lagstiftaren. Under alla förhållanden får lagändringar till de enskildas nackdel aldrig genomföras så hastigt att enskilda drabbas av rättsförluster.

Ramlagstiftning och generalklausuler måste begränsas. Denna lagstiftningsteknik har medfört att det är svårt för allmänhet och myndigheter att förutse tillämpningen. Riksdagen måste enligt utskottets mening ta ett ökat ansvar för de lagar som stiftas. De enskildas möjligheter att förutse hur en lag skall tillämpas måste förstärkas. I framtiden måste det allmänna ta på sig ett ansvar för hur sådan lagstiftning tillämpas i mål eller ärenden mellan enskilda och det allmänna. Uppstår tvekan om hur lagen skall tillämpas skall den tolkas till den enskildes förmån.

dels att moment 2 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

2. beträffande *principer för lagstiftningen m.m.*

att riksdagen

a) med anledning av motionerna 1988/89:K223 yrkandena 2 och 3, 1988/89:K239 yrkande 1, såvitt nu är i fråga, 1989/89:K506 yrkandena 1, såvitt nu är i fråga, och 2 samt med bifall till motion 1988/89:K222 yrkandena 7 och 8 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

b) avslår motion 1988/89:K236 yrkande 7.

2. Principer för lagstiftningen m.m. (mom. 2)

1989/90:KU9

Ingela Mårtensson och Lars Sundin (båda fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 7 som börjar med "Utskottet har som" och på s. 8 slutar med "avstyrks således" bort ha följande lydelse:

Det är enligt utskottets mening angeläget att lagar och regler präglas av långsiktighet och stabilitet. Om de förutsättningar statsmakterna ger för företagets verksamhet ändras med kort varsel skapas en osäkerhet som påverkar företagen negativt. Beslutsunderlaget förändras och investeringskalkyler kullkastas. Regelsystemet måste därför präglas av långsiktighet, och de omprövningar som blir nödvändiga måste åtföljas av generösa övergångsbestämmelser. Regeländringar får aldrig ges retroaktiv effekt.

En ökad rättssäkerhet är enligt utskottets mening också angelägen. Det förekommer t.ex. konflikter mellan skattemyndigheter och småföretag som rimmar illa med rättssäkerheten. Lagstiftning och tillämpning måste ske på ett sådant sätt att godtycke och maktmissbruk förhindras och företag och deras ägare hålls skadeslösa när myndigheterna gör fel. Äganderättens ställning i grundlagen måste förstärkas.

dels att moment 2 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

2. beträffande *principer för lagstiftningen m.m.*

att riksdagen

a) med anledning av motionerna 1988/89:K222 yrkandena 7 och 8, 1988/89:K239 yrkande 1, såvitt nu är i fråga, 1988/89:K506 yrkandena 1, såvitt nu är i fråga, och 2 samt med bifall till motion 1988/89:K223 yrkandena 2 och 3 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

b) avslår motion 1988/89:K236 yrkande 7.

3. Organisationerna och den politiska makten (mom. 4)

Anders Björck, Hans Nyhage och Stig Bertilsson (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 9 som börjar med "Frågan om" och slutar med "avstyrks således" bort ha följande lydelse:

Arbetsmarknadslagstiftningens syften att öka de anställdas inflytande och öka tryggheten i anställningen är vällovliga och allmänt accepterade. Mindre uppmärksammat och debatterat är att lagstiftningen medfört en rad nackdelar. Bl.a. har oklarhet om gränsdragningen mellan medbestämmande och politisk demokrati uppstått och de anställda förutsatts vara ett homogent kollektiv där individerna är utbytbara mot varandra. Lagstiftningen har också haft andra — mindre uttalade — syften än de tidigare nämnda, nämligen att stärka de fackliga organisationernas politiska och ekonomiska inflytande. Den totala brist på förståelse för näringslivets — främst de små företagens — synpunkter som regeringen hittills visat och de förändringar av lagstiftningen som

genomförts, väcker enligt utskottets mening misstanken att detta varit det huvudsakliga syftet med lagstiftningens utformning. Detta bör ges regeringen till känna.

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

4. beträffande *organisationerna och den politiska makten*
att riksdagen med anledning av motion 1988/89:K210 yrkande 6 och med bifall till motion 1988/89:K239 yrkande 1, såvitt nu är i fråga, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

4. Organisationerna och den politiska makten (mom. 4)

Ingela Mårtensson och Lars Sundin (båda fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 9 som börjar med "Frågan om" och slutar med "avstyrks således" bort ha följande lydelse:

För att säkerställa att partierna skall ha ekonomiska möjligheter att verka som väljarnas företrädare och för att underlätta ett fritt meningsutbyte utgår offentliga bidrag till partier och press. Principen för partistöden är att störst får mest medan det motsatta gäller för presstödet. Detta innebär att socialdemokraterna på alla nivåer får mest. Dessutom utgår en strid ström av bidrag främst till socialdemokratin i form av bidrag till folkrörelser och ungdomsorganisationer m.m.

LO och dess fackförbund ägnar sig också åt politisk verksamhet genom direkt stöd till socialdemokraterna och genom eget politiskt arbete. Det ekonomiska beroendet är dock ömsesidigt genom att socialdemokraterna använder regeringsmakten för att stödja facket.

Maktutredningen har inte fått i uppdrag att analysera den politiska eliten i Sverige. De hittills initierade projekten belyser inte frågan om några väl organiserade grupper intar ett slags hegemoniposition i politiken. Inte heller kan man se någon ansats till att belysa vilka taktiska och strategiska medel regeringen använder för att befästa och behålla sin maktställning.

Enligt utskottets mening är socialdemokraternas överlägsna materiella makt inte en intern socialdemokratisk fråga, utan den hotar den politiska suveräniteten och integriteten. Utskottet anser att det behövs en ordentlig genomlysning av det svåröverskådliga nätet av makt och materiella resurser mellan de offentliga organen och socialdemokratin och fackföreningsrörelsen. De aspekter på politisk och samhällelig makt som har att göra med det socialdemokratiska partiets långa maktinnehav, den starka fackliga organiseringen i Sverige och det stora utrymmet för offentlig maktutövning i form av omfattande budgetallokering och regleringar bör vara en uppgift för maktutredningen. Detta bör ges regeringen till känna.

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

4. beträffande *organisationerna och den politiska makten*
att riksdagen med anledning av motion 1988/89:K239 yrkande 1, såvitt nu är i fråga, och med bifall till motion 1988/89:K210 yrkande 6 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

1989/90:KU9

5. Rätten till domstolsprövning (mom. 5)

Anders Björck, Hans Nyhage och Stig Bertilsson (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 11 som börjar med "Lagen om" och slutar med "avstyrks därför" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening är det bästa alternativet när det gäller att anpassa svensk rätt till Europakonventionens krav att ersätta administrativ myndighet, inkl. regeringen, med förvaltningsdomstol som besvärinstans. Detta har också framförts av ett stort antal remissinstanser — bl.a. lagrådet — i samband med beredningen av lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Det kan inte råda någon tvekan om att en sådan förändring skulle uppfylla konventionens krav. Utskottet anser att denna fråga bör bli föremål för en skyndsam utredning.

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

5. beträffande *rätten till domstolsprövning*
att riksdagen med anledning av motionerna 1988/89:K201 och 1988/89:K210 yrkande 7 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

6. Rätten till domstolsprövning (mom. 5)

Ingela Mårtensson och Lars Sundin (båda fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 11 som börjar med "Lagen om" och slutar med "avstyrks därför" bort ha följande lydelse:

Lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut tar bara sikte på vissa typer av förvaltningsavgöranden, nämligen de som rör förhållanden som avses i 8 kap. 2 och 3 §§ RF. Detta är enligt utskottets mening en ganska snävt avgränsad del av alla ärenden som enligt gällande ordning är underkastade en rent administrativ behandling i det svenska förvaltningssystemet. I stället behövs en möjlighet till domstolsprövning som gäller hela förvaltningssektorn. Alldeles oberoende av förhållandet till Europakonventionen är det av vikt att ständigt utveckla och förbättra rättssäkerheten för dem som lever i Sverige. Lagen om rättsprövning måste ses som ett steg på vägen mot ett generellt system för att öppna möjligheterna till rättslig prövning av flertalet förvaltningsbeslut som på något sätt ingriper i en enskilds rätt — s.k. rättsbesvär. Rättsbesvär skall vara en parallell på det statliga området till kommunalbesvärinstitutet, och varje statligt besluts rättslaglighet måste kunna prövas av domstol. Kammarrätterna är de domstolar som nu sköter kontrollen av de kommunala besluten. Det är

naturligt att de också får ta på sig uppgiften att handha motsvarande kontroll av de statliga förvaltningsbesluten. Enligt utskottets mening bör det fortsatta arbetet på detta område således bedrivas så att möjligheterna till rättsprövning utvidgas genom möjligheten att föra rättsbesvär. Dessutom ligger det i många fall naturligtvis närmast till hands att korrigera den ordinära instansordningen så att prövning i förvaltningsdomstol medges. Det fortsatta arbetet bör således bedrivas också med den utgångspunkten att ett väsentligt större antal avgöranden än i dag skall flyttas från myndigheterna till domstolarna.

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

5. beträffande *rätten till domstolsprövning*

att riksdagen med anledning av motion 1988/89:K201 och med bifall till motion 1988/89:K210 yrkande 7 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

7. Rätten till domstolsprövning (mom. 5)

Bertil Fiskesjö och Bengt Kindbom (båda c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 11 som börjar med "Lagen om" och slutar med "avstyrks därför" bort ha följande lydelse:

Förvaltningens starka tillväxt och den enskildes ökade beroende av förvaltningsbeslut gör enligt utskottet att det är synneligen angeläget att beslut som den enskilde är missnöjd med kan få en omsorgsfull och objektiv prövning utöver den som sker hos myndigheterna. En möjlighet till domstolsprövning ger den enskilde större rättstrygghet. För att kunna leva upp till Europakonventionen, särskilt då dess artikel 6, krävs också att det införs någon form av generell möjlighet till domstolsprövning av förvaltningsbeslut.

Trots tillkomsten av lagen om rättsprövning finns det fortfarande ett stort behov av att utan dröjsmål söka införa en ordning som åtminstone nödtorftigt tillgodoser de krav som uppställs i konventionen avseende rättsskyddet för den enskilde. Det är enligt utskottets mening tveksamt om lagen om rättsprövning kommer att vara tillräcklig för att Europakonventionens krav på domstolsprövning skall anses tillgosed. Det kan också ifrågasättas om regeringsrätten är den lämpligaste instansen i ärenden av detta slag. Med hänsyn till behovet av att helt allmänt ytterligare stärka den enskildes rättstrygghet och med hänsyn till den stora tveksamhet som råder om konventionskraven verkligen tillgodoses genom förslaget om rättsprövning anser utskottet att regeringen nu bör initiera ett fortsatt utredningsarbete. Utredningsarbetet måste garantera att ett mera fullödigt beslutsunderlag föreligger vid den omprövning av lagen om rättsprövning som skall göras 1991. Utredningen bör således innefatta en komparativ jämförelse med andra länders regelsystem vad gäller domstolsbeslut i förvaltningsärende. Nämnas kan att Norge och Danmark har lagstiftning som möjliggör att förvaltningsbeslut kan prövas inom ramen för det ordinarie domstolsförfarandet.

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

1989/90:KU9

5. beträffande *rätten till domstolsprövning*

att riksdagen med anledning av motion 1988/89:K210 yrkande 7 och med bifall till motion 1988/89:K201 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

8. Europadomstolens utslag (mom. 6)

Anders Björck, Hans Nyhage och Stig Bertilsson (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 11 som börjar med "Utskottet anser inte heller" och på s. 12 slutar med "avstyrks således" bort ha följande lydelse:

En genomgång av svensk lagstiftning i syfte att bringa den i överensstämmelse med Europakonventionen och Europadomstolens avgöranden är enligt utskottets mening angelägen. Europakonventionen har inte gjorts direkt tillämplig för svenska domstolar och förvaltningsmyndigheter. Trots att det i olika sammanhang har hävdats att konventionsbestämmelserna beaktats i den svenska lagstiftningen, bl.a. i samband med utarbetandet av regeringsformens fri- och rättighetsregler, har Sverige under senare tid vid flera tillfällen fällits av Europadomstolen. Det har då bl.a. gällt brott mot egendomsskyddet och mot den rättsordning som stadgas i Europakonventionen. Mot den bakgrunden är det enligt utskottets mening tydligt att den svenska rättsordningen inte uppfyller de krav Europakonventionen ställer.

Utskottet anser att en allmän genomgång av svensk lagstiftning i syfte att bringa den i överensstämmelse med Europakonventionen och Europadomstolens avgöranden bör komma till stånd. En sådan genomgång bör kompletteras med en utredning om möjligheterna till och lämpligheten av att Europakonventionen införlivas i svensk rätt genom inkorporering.

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

6. beträffande *Europadomstolens utslag*

att riksdagen med anledning av motion 1988/89:K210 yrkande 8 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

9. Europadomstolens utslag (mom. 6)

Ingela Mårtensson och Lars Sundin (båda fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 11 som börjar med "Utskottet anser inte heller" och på s. 12 slutar med "avstyrks således" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets uppfattning skall ett utslag i Europadomstolen i mål som rör enskilda svenska klaganden vara vägledande för förvaltningsmyndigheters och regeringens bedömning då dessa har att ta ställning till motsvarande ärenden i Sverige. Eftersom klara regler om detta saknas i intern svensk rätt bör det genom lagstiftning klarläggas att Europadomstolens utslag skall gälla och utgöra rättskälla för svenska myndigheter. Utskottet tillstyrker således motion K210 yrkande 8.

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

1989/90:KU9

6. beträffande *Europadomstolens utslag*

att riksdagen med bifall till motion 1988/89:K210 yrkande 8 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

10. Den offentliga sektorns informationsverksamhet (mom. 7)

Ingela Mårtensson och Lars Sundin (båda fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 15 som börjar med "Det är vidare angeläget" och slutar med "K818 avstyrks således" bort ha följande lydelse:

Enligt 1 kap. 2 § regeringsformen skall det allmänna verka för att demokratins ideér bli vägledande inom samhällets alla områden. Demokratien är aldrig självklar utan måste återerövas i varje ny generation. Om demokratin skall fungera på ett riktigt sätt måste respekten för andra människors fri- och rättigheter ständigt påpekas. Det är därför enligt utskottets mening angeläget att en populärversion av grundlagarna får en omfattande spridning i landet.

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

7. beträffande *den offentliga sektorns informationsverksamhet* att riksdagen

a) med anledning av motion 1988/89:K818 och med bifall till motion 1988/89:K815 yrkande 3 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,

b) avslår motionerna 1987/88:K403 yrkande 4, 1988/89:K236 yrkandena 8 och 9 samt 1988/89:K815 yrkandena 1 och 2.

Särskilda yttranden

1. Principer för lagstiftningen m.m. (mom. 2)

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 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 och för 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 stora 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 regeringsförfordningar 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 förfaringsättet 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 och ansvar för helheten i ett lagkomplex skulle vara att kräva att tilltänkta regeringsförfordningar delges riksdagen samtidigt med att förslaget till lag överlämnas till riksdagen.

Vi avser att senare återkomma till dessa frågor.

2. Den offentliga sektorns informationsverksamhet (mom. 7)

Ingela Mårtensson och Lars Sundin (båda fp) anför:

Ansvar för att förmedla demokratiska grundvärderingar och etiska levnadsregler vilar på oss alla som enskilda individer, på familjen, på kyrkor och organisationer och naturligtvis också på staten. Vår lagstiftning liksom skolans läroplaner bygger i största utsträckning på etiska principer, härledda ur kristen och humanistisk tradition. I en pluralistisk miljö är det viktigare än någonsin att etiska frågeställningar aktualiseras och diskuteras i skolans undervisning. Självklara utgångspunkter är därvidlag de tio budorden och FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna. Syftet bör vara att förankra det demokratiska samhällets grundvärderingar och skapa en medvetenhet om vikten av vägledande etiska principer i både mänsklig samlevnad och samhällets utformning.