

Regeringens proposition

1983/84:120

om regeringens befattning med besvärssärenden;

beslutad den 23 februari 1984.

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

STEN WICKBOM

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner vissa riktlinjer för en systematisk översyn av möjligheterna att överklaga myndighetsbeslut till regeringen. Syftet är att översynen skall leda till kortare handläggningstider, enhetligare instansordningar och färre besvärssärenden hos regeringen utan att rättssäkerheten eller effektiviteten i förvaltningen minskar. Översynen väntas också medföra besparingar.

Riktlinjerna skall enligt förslaget vara vägledande också när man utformar besvärregler i nya ärendegrupper.

Ett riktmärke föreslås vara att regeringen i möjligaste mån skall befrias från ärenden som inte kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ. Förslag läggs också fram om vilka metoder som man bör använda för att nå detta mål.

En sammanfattning av de föreslagna riktlinjerna finns i propositionens avsnitt 3.4.

Tanken är att i första hand varje departement på sitt område skall svara för det fortsatta arbetet med att anpassa besvärreglerna i olika lagar och förordningar till riktlinjerna.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-02-23

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Sigurdsen, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Boström, Bodström, Göransson, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg, Wickbom

Föredragande: statsrådet Wickbom

Proposition om regeringens befattning med besvärärenden

1 Inledning

Det har länge varit en strävan att avlasta regeringen ärenden av löpande art så att statsråden och departementen får bättre tid för större och övergripande frågor. Tanken att som ett led i denna strävan befria regeringen från besvärärenden, dvs. överklaganden, är inte ny men har fått ökad aktualitet i takt med att tillströmningen av sådana ärenden hos regeringen har ökat.

En arbetsgrupp i regeringskansliet¹ har övervägt frågan i vilken utsträckning besvärprövning bör vara en uppgift för regeringen och föreslagit riktlinjer för en begränsning av antalet besvärärenden hos regeringen. Förslaget har publicerats i promemorian (Ds Ju 1982:14) Färre besvärärenden hos regeringen.

Promemorian innehåller också en historik, vissa statistiska uppgifter om ärendetillströmningen, en redogörelse för frågans tidigare behandling och en kartläggning av de besvärärenden som regeringen prövade år 1981. Kartläggningen belyser vilka olika grupper av ärenden det gäller. Den illustrerar samtidigt hur stor varje grupp är och hur instansordningen i ärendena ser ut.

I promemorian lägger arbetsgruppen slutligen fram förslag om hur man bör bedriva arbetet med att anpassa besvärreglerna i olika lagar och förordningar till riktlinjerna.

En sammanfattning av arbetsgruppens förslag bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

¹ Rättschefen Hans Corell, ordförande, departementsrådet Erik Berggren, kanslichefen Gunnar Lundmark, departementsrådet Göran Regner och f.d. statsrådet Sven Romanus.

Promemorian har remissbehandlats. Remissyttranden har avgetts av justitiekanslern, kammarrätten i Göteborg, länsrätten i Östergötlands län, domstolsverket, rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, kommerskollegium, överbefälhavaren, försvarsgrenscheferna, försvarets civilförvaltning, riks försäkringsverket, socialstyrelsen, postverket, televerket, vägverket, trafiksäkerhetsverket, sjöfartsverket, transportrådet, riksskatteverket, riksantikvarieämbetet och statens historiska museer, skolöverstyrelsen, universitets- och högskoleämbetet, juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Lund, besvärnämnden för högskoleutbildning, lantbruksstyrelsen, statens jordbruksnämnd, statens naturvårdsverk, koncessionsnämnden för miljöskydd, arbetsmarknadsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, jämställdhetsombudsmannen, bostadsstyrelsen, statens planverk, statens industriverk, Sveriges geologiska undersökning, statens provningsanstalt, domänverket, nämnden för fartygskreditgarantier, kammarkollegiet, statskontoret, riksrevisionsverket, statens arbetsgivarverk, länsstyrelsernas organisationsnämnd, länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Kopparbergs och Norrbottens län, förvaltningsrättsutredningen (Ju 1978:09), invandrapolitiska kommittén (A 1980:04), justitieombudsmannen Per-Erik Nilsson (JO), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO- Familjeföretagen), Sveriges industriförbund, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Lantbrukarnas riksförbund, Sveriges fastighetsägareförbund och Sveriges allmännyttiga bostadsföretag.

Kommerskollegium har bifogat yttranden av Stockholms och Skånes handelskamrar. Universitets- och högskoleämbetet har bifogat yttranden av juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Stockholm, rektorsämbetet vid universitetet i Uppsala och statsvetenskapliga institutionen vid universitetet i Lund. Sveriges geologiska undersökning har bifogat yttranden av bergmästarna i norra och södra distrikten. LO har bifogat yttranden av Försäkringsanställdas förbund och Statsanställdas förbund.

Remissbehandlingen har företrädesvis gällt frågan efter vilka *riktlinjer* man bör utforma reglerna om överklagbarhet och instansordning i ärenden där regeringen f.n. är högsta instans. Remissinstanserna har emellertid också lämnat åtskilliga synpunkter på vilken besvärsordning som bör gälla i en viss eller vissa ärendegrupper.

En sammanställning av remissyttrandena har gjorts i justitiedepartementet och finns tillgänglig i ärendet (Dnr 340-83).

I ärendet har överläggningar hållits mellan företrädare för riksdagspartierna.

Jag avser att nu ta upp frågan om regeringens befattning med besvär ärenden.

2 Rätten att överklaga myndighetsbeslut till regeringen – en historiskt framvuxen princip med många undantag

Den gamla rätten att gå till kungs är numera starkt förändrad och beskuren.

Enligt vår medeltida landslag ålåg det kungen att höra och avgöra allmänhetens klagomål. Han hade också själv domsrätt och högsta dom över alla domare. Genom prövning av klagomål mot fogdar, befallningsmän, domare osv. reviderade kungen personligen såväl förvaltningsbeslut som domstolsavgöranden.

På 1600-talet började man inrätta centrala domstolar och ämbetsverk (hovrätter och kollegier). En fast statlig länsförvaltning (landshövdingar med vissa underlydande tjänstemän) växte också fram. Det förutsattes visserligen att de nya myndigheterna skulle ta upp och avgöra ansökningar och klagomål från allmänheten, något som också blev fallet. Men i stor utsträckning fortsatte allmänheten att vända sig till kungen för att få ändring i myndigheternas beslut. Eftersom rätten att klaga hos kungen var fastslagen i landslagen, kunde kungen endast förordna om instansväg men inte undandra sig att i sista hand själv pröva klagomålen.

Så kom det sig att den gamla rätten att gå direkt till kungs med klagomål utvecklades till en rätt att få myndighetsbeslut överprövade av närmast högre myndighet och i sista hand av landets högsta styrande organ.

Kungens makt att överpröva domstolarnas beslut uppdrogs år 1789 åt *högsta domstolen*. Fram till 1909 hade kungen som ett minne från äldre tid två röster i högsta domstolen när han personligen infann sig där. Högsta domstolen dömde också länge i kungens namn. Detta formella band mellan rättskipning och regeringsmakt avskaffades vid grundlagsreformen år 1975.

En del av kungens uppgift att som högsta administrativa besvärinstans överpröva förvaltningsmyndigheternas beslut uppdrogs år 1909 åt *regeringsrätten*. Denna övertog vissa grupper av besvärssärenden som tidigare hade handlagts i regeringen. Reformen hade det dubbla syftet att öka rättssäkerheten i dessa ärenden och att göra det möjligt för regeringen att koncentrera sig på viktigare angelägenheter. Regeringskansliet fungerade länge som kansli också åt regeringsrätten. Kansligemenskapen upphörde år 1972 då regeringsrätten fick ett eget kansli. Fram till grundlagsreformen år 1975 utfärdade regeringsrätten liksom regeringen och högsta domstolen sina beslut i kungens namn.

Regeringsrätten har som högsta allmänna förvaltningsdomstol till uppgift att pröva dels mål som fullföljs från kammarrätt, dels mål som enligt särskilda bestämmelser får överklagas direkt till regeringsrätten utan att passera kammarrätt. Regeringsrätten prövar t.ex. taxeringsmål, barnavårds- och nykterhetsmål, körkortsmål och mål om tillstånd, förbud eller föreläggande enligt hälsovårds-, brand- eller byggnadslagstiftningen.

Kompetensfördelningen mellan förvaltningsdomstolarna och regeringen bygger på tanken att mål där rättsfrågan är huvudsak skall gå till domstol medan mål där lämplighetsbedömningar dominerar prövas av regeringen. Av olika skäl har det dock inte varit möjligt att genomföra denna princip konsekvent. En annan strävan vid kompetensfördelningen har varit att man velat undvika att samma fråga kan prövas av allmän domstol och förvaltningsdomstol. Ett uttryck för detta är att regeringen prövar besvär över sådana beslut av förvaltningsmyndigheter som innebär att myndigheten intar en viss ståndpunkt i egenskap av part i en civilrättslig tvist.

Genom lagstiftning i början av 1970-talet begränsades möjligheterna att överklaga domar och beslut till högsta domstolen och regeringsrätten högst väsentligt. Begränsningen innebär att dessa domstolar tar upp överklagade mål till prövning bara om de först i en enklare procedur och med ett mindre antal ledamöter har beviljat *prövningstillstånd*. Sådant tillstånd får beviljas bara om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att målet prövas i högsta instans eller om det föreligger synnerliga skäl, såsom att resning annars skulle kunna beviljas. Systemet med prövningstillstånd syftar till att inrikta högsta domstolens och regeringsrättens krafter på de principiellt viktiga målen. I praktiken beviljas också prövningstillstånd bara i ett mindre antal av de mål som överklagas (omkring 5 %).

Prövningstillstånd av regeringsrätten krävs dock inte, om kammarrätten har avgjort en fråga som första instans, vilket kan förekomma i vissa taxeringsmål. Ytterligare ett par undantag finns från kravet på prövningstillstånd. Bl.a. behövs inget sådant tillstånd om man vill överklaga ett beslut av kammarrätten att vägra lämna ut en allmän handling. Prövningstillstånd av regeringsrätten behövs inte heller när besvären gäller ett beslut av någon annan myndighet än en kammarrätt.

Vid sidan av regeringsrätten fungerar *regeringen* fortfarande i betydande omfattning som högsta administrativa besvärinstans. Som en allmän regel gäller nämligen alltjämt att statliga förvaltningsmyndigheters beslut får överklagas hos närmast högre myndighet och i sista hand hos regeringen, om något annat inte är särskilt föreskrivet. Denna regel kommer till uttryck i 18 § allmänna verksstadgan (1965:600, paragrafen ändrad senast 1983:342) och ett stort antal specialförfattningar.

Rätten att överklaga kommunala myndigheters beslut är ibland reglerad i specialförfattningar och skiljer sig då i princip inte från vad som gäller beträffande statliga myndigheters beslut. Också här är regeringen i stor utsträckning högsta instans.

När rätten att överklaga kommunala myndigheters beslut inte är reglerad i specialförfattningar, tillämpas reglerna om kommunalbesvär i kommunallagen (1977:179). Dessa regler innebär bl.a. att kammarrätten är andra instans och regeringsrätten slutinstans. Kommunalbesvärsreglerna tillämpas också på beslut av kommunala folkvalda församlingar.

Hos regeringen finns ingen motsvarighet till det krav på prövningstillstånd

som gäller hos högsta domstolen och regeringsrätten. Särskilda bestämmelser som skär av rätten att fullfölja talan till regeringen har emellertid med tiden blivit allt vanligare. En förteckning med ett 100-tal exempel på sådana bestämmelser har upprättats inom statsrådsberedningen och bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*. Bestämmelserna är oenhetliga.

Besvärsmöjligheten har dessutom i någon mån begränsats genom att man i rättspraxis som villkor för överklagbarhet har ställt upp vissa krav i fråga om beslutets innebörd. Det anses sålunda inte tillåtet att överklaga beslut som rör myndigheters rent interna förhållanden eller beslut som inte har någon direkt rättsverkan, t.ex. remissyttranden och allmänna råd.

Som en allmän begränsning gäller vidare att endast den får besvära sig som har ett visst intresse i saken.

Den historiskt framvuxna principen att myndighetsbeslut får överklagas till regeringen är alltså sedan länge genombruten. Det började med att grupper av besvärärenden med huvudsaklig karaktär av rättstillämpning flyttades över från regeringen till domstolarna. Sedermera har man också i åtskilliga andra ärendegrupper skurit av besvärsmöjligheten så att förvaltningsmyndigheter under regeringen nu är slutinstanser på många områden. Besvärreglerna i de ärenden där regeringen kvarstår som högsta instans har uppenbarligen inte alltid tillkommit efter några mera övergripande och enhetliga bedömningar av frågan i vilken utsträckning besvärsprovning numera bör vara en uppgift för regeringen.

3 Föredragandens överväganden och förslag

3.1 Reformbehovet, behovet av riktlinjer och behovet av riksdagens medverkan

Mitt förslag: Reglerna om rätt att överklaga ärenden till regeringen ses över systematiskt. Riksdagen fastställer riktlinjer för översynen och för utformningen av besvärregler i nya grupper av ärenden.

Arbetsgruppens förslag överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstansernas synpunkter: Remissinstanserna stöder uppfattningen att det på många områden där regeringen f.n. är besvärinstans behövs en ordentlig översyn av reglerna om överklagbarhet och instansordning och att riksdagen bör fastställa riktlinjer för översynen. Så framhåller t.ex. JO att den nuvarande ordningen med regeringen som besvärinstans i ett stort antal ärenden framstår snarare som ett utslag av vördnad för en gammal tradition än som resultatet av rationella överväganden. I flera remissyttranden vitsordas också att instanskedjan i en del ärenden är för lång, att överklaganden hos regeringen ofta fördröjer det slutliga avgörandet så att svårigheter uppstår för både enskilda och myndigheter och att tidsutdräkten kan medföra rättsförluster. En remissinstans påpekar att promemoriaförslaget har samband med en fråga som behandlas i förvaltningsrättsutredningens

slutbetänkande (SOU 1983:73) Ny förvaltningslag, nämligen frågan om man bör bygga ut förvaltningslagen med allmänna regler om vilka beslut som kan överklagas.

Skäl för mitt förslag: Som har framgått av min bakgrundsteckning (avsnitt 2) växte principen att myndighetsbeslut går att överklaga till regeringen fram under en tidig epok. De föregångare till nutida förvaltningsmyndigheter som då fanns (fogdar, befallningsmän osv.) lydde alla direkt under regeringsmakten, och instansordningen var genomgående av tvåinstansmodell, dvs. kungen var enda besvärinstans. Genom att förvaltningsorganisationen efter hand har byggts ut med en rad nya organ på olika nivåer finns det numera helt andra förutsättningar än tidigare för en kvalificerad besvärspövning under regeringsnivån.

Många ärenden prövas också numera i två eller flera instanser under regeringen. I en del av dessa ärenden har rätten att fullfölja talan till regeringen skurits av. I vissa ärendegrupper har man gått längre än så och helt förbjudit att förvaltningsmyndigheters beslut överklagas. Men för det mesta har besvärsrätten lämnats obeskuren, även när saken kan prövas i två eller t.o.m. tre instanser under regeringen. Arbetsgruppen har i sin promemoria gett en rad exempel på detta.

Mot bakgrund av bl.a. den långtgående fullföljdsbegränsning som har genomförts på domstolsområdet under senare år och som i princip innebär en återgång till ett tvåinstanssystem måste man enligt min mening starkt ifrågasätta om det verkligen är nödvändigt att ärenden, där regeringen f.n. är slutinstans, behandlas i tre eller t.o.m. fyra instanser. Att ärenden prövas i onödigt många instanser innebär givetvis också merkostnader, oavsett om regeringen ingår i instanskedjan eller inte.

Ju längre instanskedjan är, desto större blir också risken för att ärendenas slutliga avgörande fördröjs på ett sätt som är betänkligt från rättssäkerhets-synpunkt. Här vill jag påminna om att riksdagen har kritiserat den nuvarande ordningen därför att den leder till arbetsanhopning hos regeringen, alltför långa handläggningstider och risk för mindre ingående behandling av ärendena (KU 1975/76:50 s. 6, 7, 10 och 102, KU 1979/80:50 s. 14-20). Arbetsgruppen har också vid sin kartläggning av 1981 års besvärärenden hos regeringen träffat på flera fall där regeringen som tredje instans avlog besvären, avskrev ärendet eller lämnade saken utan åtgärd med motivering att den tid, under vilken ett sökt tillstånd var tänkt att utnyttjas, hade löpt ut när regeringen prövade besvären.

Gällande regler om rätten att överklaga beslut till regeringen har uppenbarligen inte alltid tillkommit efter några mera målmedvetna och systematiska överväganden. I författningsarbetet har man tydligen många gånger ansett det vara en närmast självklar huvudregel att myndighetsbeslut i ärenden som inte bör överprövas vid domstol skall kunna överklagas till regeringen. I den mån överklagbarheten och instansordningen har övervägts närmare under senare år har man inte sällan begränsat perspektivet till en

eller ett fåtal ärendegrupper.

Resultatet i ett vidare perspektiv har blivit att regleringen brister i konsekvens och enhetlighet. Olikheterna kan inte enbart förklaras med att förvaltningsbesluten till sitt innehåll är mångskiftande och att myndighetsorganisationen varierar från en förvaltningsgren till en annan.

Resultatet har också blivit att regeringen är besvärinstans – förutom i några få större ärendegrupper – i en mängd var för sig små ärendegrupper av föga enhetlig karaktär, bl. a. i ärenden av typen tillstånd att ta allmän plats i anspråk för trottoarsservering, tillstånd för bokföringsskyldiga att lägga om sitt räkenskapsår, tillstånd att vara ordningsvakt, vilken läkare som skall utföra en viss rättspsykiatrisk undersökning, ersättning för en förkommen postförsändelse, placering av en postlåda, flyttning av en telefon, debitering av telefonsamtal, uppsättande av ett vägmärke, undantag från lokala parkeringsförbud, rätt till förtur vid färd med viss färja, tillstånd till tillfällig handel, godkännande av kilometerräknarapparatur, godkännande av djurstallar och godkännande av hingstar som avelsdjur.

Sammanlagt prövar regeringen ett betydande antal ärenden av dessa och liknande slag. Detta är enligt min mening knappast en rimlig ordning.

Som skäl för att statsmakterna nu förutsättningslöst och så långt som möjligt i ett sammanhang överväger i vilken utsträckning besvärspövning bör vara en uppgift för regeringen vill jag vidare framhålla följande.

Trots de ansträngningar som i skilda sammanhang har gjorts för att befria regeringen från besvärärenden har antalet sådana regeringsärenden ökat starkt och i stort sett oavbrutet under senare år. I själva verket har besvärärendena nu i flera år varit den största ärendegruppen enligt den statistik över avgjorda regeringsärenden som konstitutionsutskottet varje år brukar redovisa i sitt granskningsbetänkande. Den senaste redovisningen finns i KU 1982/83:30 s. 2, 58 och 59.

Konstitutionsutskottets redovisning i tabellform av antalet avgjorda regeringsärenden under år 1982 bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

En orsak till ökningen av antalet besvärärenden hos regeringen är att förvaltningsmyndigheterna fattar allt fler beslut som en följd av att samhällsförvaltningen har vuxit i omfattning. En annan orsak är den jag nyss nämnde, nämligen att man i författningsarbetet många gånger har tagit för givet att myndighetsbeslut i ärenden som inte bör överprövas vid domstol skall kunna överklagas till regeringen. Att beslutanderätten i första instans i vissa ärendegrupper har decentraliserats från regeringen till underlydande myndigheter har också i viss mån bidragit till att antalet besvärärenden har ökat.

Ökningen av antalet besvärärenden medför att statsråden och departementen nödgas syssla med besvärspövning i allt större omfattning. Regeringen prövar nu varje år omkring 8.000 besvärärenden. Dessa ärenden utgör en tredjedel av det totala antalet regeringsärenden. I

jämförelse med andra uppgifter som regeringen har är besvärspövningen i många ärendegrupper ganska rutinbetonad. För att statsråden och departementen skall få mer tid för större och mera övergripande frågor måste antalet besvärssärenden hos regeringen begränsas.

Om besvärssärendena hos regeringen blir för många, riskerar man också att regeringens prövning i en stor del av ärendena i praktiken kommer att göras av departementstjänstemän. En sådan utveckling bör enligt min mening undvikas.

En synpunkt som ibland har framförts i debatten om regeringens befattning med besvärssärenden är att man genom att avskaffa regler, s.k. avreglering, kan krympa samhällsförvaltningen och därmed också minska antalet besvärssärenden. Det kan därför vara på sin plats att påpeka att regelgivning är ett viktigt medel för förändring och förnyelse av samhället. Mot den bakgrunden anser jag att möjligheterna att minska antalet besvärssärenden hos regeringen genom avreglering är begränsade.

Detta innebär inte att jag menar att det är onödigt med åtgärder för att reglerna i samhället skall bli enklare och klarare och för att regelbeståndet inte skall bli för omfattande. Tvärtom anser jag att sådana åtgärder är angelägna. Jag hänvisar här till den proposition om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd som regeringen har beslutat tidigare denna dag och till de uppdrag som regeringen har lämnat statkommunberedningen (C 1983:02) och en särskild arbetsgrupp med uppgift att gå igenom den statliga normgivningen gentemot näringslivet.

Sammanfattningsvis konstaterar jag följande om reformbehovet.

* Det finns numera helt andra förutsättningar än tidigare för en kvalificerad besvärspövning under regeringsnivån.

* Besvärsrätten har för det mesta lämnats obeskuren, även när saken kan prövas i två eller t.o.m. tre instanser under regeringen.

* Prövning i för många instanser är olämplig från statsfinansiell synpunkt.

* Med för många instanser riskerar man att ärendenas slutliga avgörande fördröjs på ett sätt som är betänkligt från rättssäkerhetssynpunkt.

* Den nuvarande regleringen brister i konsekvens och enhetlighet.

* Trots de ansträngningar som i skilda sammanhang har gjorts för att vända utvecklingen har antalet besvärssärenden ökat. De utgör nu en tredjedel av det totala antalet regeringsärenden.

* För att statsråden och departementen skall få mer tid för större och mera övergripande frågor måste antalet besvärssärenden hos regeringen begränsas.

* Alltför många besvärssärenden innebär risk för att regeringens prövning i en stor del av ärendena i praktiken kommer att göras av departementstjänstemän.

* Möjligheterna att minska antalet besvärssärenden genom avregleringar är begränsade.

Av dessa skäl förordar jag att man nu gör en systematisk översyn av möjligheterna att överklaga ärenden där regeringen f.n. är högsta instans. Syftet med översynen bör vara att den skall leda till kortare handläggningstider, enhetligare instansordningar och färre besvärärenden hos regeringen utan att rättssäkerheten eller effektiviteten i förvaltningen minskar. Syftet bör också vara att åstadkomma besparingar. Översynen bör omfatta i princip alla grupper av besvärärenden hos regeringen. Ingen ärendegrupp bör på förhand lämnas utanför. Det bör ankomma i första hand på varje departement att svara för översynen på sitt område. Statsrådsberedningen bör samordna arbetet.

En reform av detta slag förutsätter att man är beredd att överge en del hävdvunna modeller för instansordningen och bryta med invanda tänkesätt. Det finns därför anledning att räkna med att man vid översynen kommer att möta invändningar som grundar sig mindre på sakskäl än på vördnad för historiskt framvuxna principer, vana vid det bestående eller svårigheter att överblicka alla olägenheter med den nuvarande ordningen och konsekvenserna av en ny ordning.

Mot den bakgrunden är det uppenbart att man vid översynen behöver vissa gemensamma riktlinjer för regeringens befattning med besvärärenden. Sådana riktlinjer är nödvändiga för att reglerna om rätt att överklaga till regeringen skall bli så enhetliga som möjligt.

Reformen faller till stor del inom regeringens kompetensområde. Vissa av de regler som den berör har emellertid tagits in i lag och kan alltså inte upphävas eller ändras utan riksdagens medverkan. En del andra regler, t.ex. i statsbidragsförfattningar, har visserligen beslutats av regeringen men är ändå riksdagsbundna eftersom de grundar sig på riktlinjer som riksdagen har fastställt. Riksdagens medverkan behövs därför vid översynen.

Liksom arbetsgruppen och remissinstanserna förordar jag följaktligen att riktlinjerna för översynen fastställs av riksdagen. Det skulle vara olägligt om de tillfällen att befria regeringen från besvärärenden, som efter hand yppas vid översynen, inte kunde utnyttjas förrän hela översynen är klar. Det är därför önskvärt att riksdagen lägger fast riktlinjerna så tidigt som möjligt. För att riksdagen skall kunna överblicka konsekvenserna av reformen är det också önskvärt att den på ett tidigt stadium får tillfälle att ta ställning till hithörande frågor i ett vidare sammanhang än i samband med enstaka lagändringar eller enstaka ändringar i tidigare beslutade riktlinjer för en begränsad sektor av förvaltningen. Här vill jag erinra om att riksdagen flera gånger tidigare på tillskyndan av konstitutionsutskottet har gjort principuttalanden om att antalet besvärärenden hos regeringen bör begränsas (KU 1975/76:50 s. 6, 7, 10 och 102, KU 1979/80:50 s. 14–20). Samtidigt vill jag påpeka att riksdagen under de senaste åren i några fall har gått emot propositionsförslag om begränsning av rätten att fullfölja talan till regeringen i vissa ärendegrupper (prop. 1981/82:126 s. 15 och 16, CU 29, rskr 305, prop.

1981/82:167 s. 12–17, UbU 32, rskr 438, prop. 1982/83:113 s. 24 f, NU 39, rskr 376).

Med tanke på den betydelse som reformen kan få för arbetet i regeringen och regeringskansliet är det önskvärt att den kan genomföras i så stor parlamentarisk enighet som möjligt. Jag har därför under beredningen av ärendet haft överläggningar med företrädare för de övriga riksdagspartierna. Även när det gäller uppföljningen av reformen anser jag att det är värdefullt med en så bred politisk uppslutning som möjligt. Frågor om ändring av reglerna för regeringens prövning av besvärssärenden kan inte sällan vara av sådan natur att det finns skäl att diskutera dem mellan företrädare för de olika politiska partierna. Det är därför angeläget att man i det fortsatta reformarbetet uppmärksammar vikten av att hålla kontakt med de övriga riksdagspartierna.

Innan jag anger de riktlinjer som enligt min mening bör gälla vill jag nämna att arbetsgruppen har gått in på en fråga som jag inte behandlar i detta sammanhang, nämligen frågan vilka beslut som över huvud taget bör kunna överklagas. Jag tar inte heller upp frågan om vidgade möjligheter för myndigheterna att själva ompröva sina beslut. Förvaltningsrättsutredningen har i sitt slutbetänkande (SOU 1983:73) nyligen föreslagit att vissa allmänna regler i dessa frågor förs in i en ny förvaltningslag. Frågorna bör därför lämpligen övervägas i samband med förvaltningsrättsutredningens förslag som f.n. remissbehandlas.

3.2 I vilken utsträckning bör besvärsprövning vara en uppgift för regeringen?

Mitt förslag: Regeringen bör i allmänhet inte vara besvärinstans annat än när det behövs en politisk styrning av praxis. I sådana fall då besvärsprövningens huvudsakliga funktion är att tillgodose ett rättsskyddsbehov bör prövningen normalt läggas på regeringen bara om det inte går att ordna en tillräckligt kvalificerad besvärsprövning på lägre nivå.

Arbetsgruppens förslag överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstansernas synpunkter: Bred enighet råder om att en utgångspunkt bör vara att regeringen i möjligaste mån skall befrias från besvärssärenden där en politisk styrning av praxis inte är nödvändig eller önskvärd.

Några remissinstanser uppehåller sig vid frågan vilket värde besvärsprövningen hos regeringen f.n. har som rättssäkerhetsgaranti. Till dessa instanser hör *statsvetenskapliga institutionen vid universitetet i Lund*, som anser att det bidrag till rättssäkerheten som regeringens medverkan kan ge i allmänhet är marginellt och inte står i rimlig proportion till den arbetsinsats och handläggningstid som krävs.

Juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Lund menar att regeringen som sådan inte i alltför hög grad torde betungas av besvärsprövningen men

att anhopningen av besvärssärenden måste inverka menligt för regeringskansliets personal och därmed för regeringsarbetet i allmänhet. Fakultetsnämnden hävdar också att flertalet besvärssärenden i praktiken torde avgöras på tjänstemannanivå och att detta också talar för att man bör begränsa möjligheten att föra upp besvärssärenden till regeringen. Föreställningen att denna möjlighet innebär en betydelsefull rättssäkerhetsgaranti är delvis en chimär. Standarden på den tjänstemannaprövning som det i verkligheten är fråga om varierar från departement till departement och från tid till annan. Enligt fakultetsnämnden finns det knappast fog för uppfattningen att "regeringen" generellt utgör ett kvalitativt högststående provningsorgan, vars eliminerande ur instansordningen skulle minska rättssäkerheten. I själva verket synes rätten att fullfölja talan hos regeringen inom åtskilliga sektorer kunna undvaras utan större betänkligheter. En sådan begränsning av besvärsmöjligheten kan också få välbehövligen positiva följdverkningar på handläggningen av de besvärssärenden som därefter kommer att ligga kvar hos regeringen.

Juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Stockholm anser däremot för sin del att den hittillsvarande huvudregeln att regeringen är slutinstans i sådana ärenden som inte skall gå till domstol innebär en garanti för en kvalificerad prövning av de komplicerade rättsfrågor som kan aktualiseras i ärendena. Fakultetsnämnden betonar vidare att en slutinstans bör ha sådan överblick över praxis att den kan tillgodose höga krav när det gäller den för rättssäkerheten betydelsefulla prejudikatbildningen. Om regeringen i större utsträckning upphör att vara besvärinstans, måste enligt fakultetsnämnden de nu nämnda aspekterna tillgodoses på annat sätt, t.ex. genom att man utvidgar förvaltningsdomstolarnas målområde.

Några remissinstanser varnar för att begränsningar av rätten att gå till regeringen besvärsvägen kan leda till att parter och andra intressenter i de berörda ärendena i ökad utsträckning vänder sig till regeringen eller regeringsrätten med begäran om resning eller liknande ingripanden.

Skäl för mitt förslag: Regeringsformens regler om formerna för regeringens arbete vilar på förutsättningen att detta skall begränsas till sådana angelägenheter som typiskt kräver ett ställningstagande från regeringen eller någon i regeringskretsen. Uttalanden av denna innebörd gjordes av den dåvarande justitieministern i grundlagspropositionen (prop. 1973:90 s. 184).

Även om dessa uttalanden närmast tar sikte på regeringens arbete i allmänhet, är de en lämplig utgångspunkt också när man skall ta ställning till i vilken utsträckning regeringen bör ta befattning med besvärssärenden. Utgångspunkten bör alltså vara att endast sådana besvärssärenden skall gå till regeringen som verkligen kräver ett ställningstagande från regeringens sida. För att kunna avgöra vilka ärenden som uppfyller detta krav och som alltså bör vara regeringsärenden måste man ha klart för sig vilken funktion besvärspövningen har.

Besvärsprövningens viktigaste funktion anses traditionellt vara att bereda enskilda rättsskydd, dvs. att trygga en *riktig och rättvis praxis*. Men den kan också utnyttjas för *politisk styrning av praxis* (för att dirigera utvecklingen i praxis, ge praxis en viss profil eller styra utvecklingen i önskvärd riktning) eller tvärtom för att *gå ifrån praxis* och göra vissa undantag av engångskarakter. Vidare kan regeringen utnyttja besvärsprövningen som ett *dispensmedel*, dvs. för att med stöd av 11 kap. 12 § regeringsformen i särskilda fall göra undantag i gynnande riktning från regeringens egna förordningar eller från föreskrifter som förvaltningsmyndigheter eller kommuner har beslutat med stöd av regeringens bemyndigande. Besvärsprövningen hos regeringen har dessutom tillmätts betydelse genom att den i viss mån håller statsråden och departementen à jour med utvecklingen i praxis och ger dem tillfälle till kontakt med allmänheten. Man har alltså ansett att den bidrar till att fylla ett *informations- och kontaktbehov*.

Ibland fungerar besvärsprövningen hos regeringen som ett medel att slita tvister mellan myndigheter under regeringen. De särskilda synpunkter som då gör sig gällande går jag inte närmare in på här.

Som framhålls i promemorian kan det sällan eller aldrig med fog hävdas att en *riktig och rättvis praxis* förutsätter ett ställningstagande från regeringens sida. Det väsentliga för att besvärsprövningen skall främja rättssäkerheten måste vara att den görs snabbt och opartiskt av en instans som är tillräckligt kompetent för uppgiften, dvs. minst lika kunnig och erfaren på området som den myndighet vars beslut överklagas.

Det förhållandet att regeringen till skillnad från andra myndigheter är ett politiskt organ som kan ställas till politiskt ansvar för sina beslut är knappast något hållbart argument för att regeringen bör vara besvärinstans i de fall då besvärsprövningens huvudsakliga funktion är att tillgodose ett rättsskyddsbehov. Från rättsskyddssynpunkt brukar det tvärtom betraktas som en fördel att prövningen i sådana fall ankommer på domstolar och andra myndigheter som har till uppgift att pröva ärenden självständigt utan politiska hänsyn.

Det finns alltså i allmänhet inte skäl att just regeringen skall vara besvärinstans när besvärsprövningens huvudsakliga funktion är att tillgodose ett rättsskyddsbehov. Att ärenden av en viss typ är svåra att bedöma, att de brukar ha stor betydelse för en enskilds försörjning eller att de måste avgöras så att praxis i hela landet blir likformig är sålunda inte tillräckligt för att regeringen bör vara besvärinstans. Att besvärsprövning läggs på regeringen i sådana fall bör i princip förekomma bara om det inte går att ordna en tillräckligt kvalificerad besvärsprövning på lägre nivå.

Besvärsprövningen kan emellertid som sagt också utnyttjas för *politisk styrning av praxis*. Den form av politisk styrning som i allmänhet bör komma i fråga i första hand är att riksdagen eller regeringen fastställer normer, dvs. lagar och andra föreskrifter. På vissa områden kan dock ett lämpligt komplement till normgivningen vara att ett politiskt ansvarigt organ styr utvecklingen också av praxis. Ett uttalande av denna innebörd gjorde

riksdagen vid 1979/80 års riksmöte (KU 1979/80:50 s. 19). När avsikten är att besvärsprövningen skall ha en sådan styrande funktion är det ofta ändamålsenligt att den ankommer på regeringen.

När jag här och i det följande talar om politisk styrning, tänker jag inte i första hand på ärenden som är eller kan väntas bli partipolitiskt kontroversiella. Vad jag syftar på är över huvud taget sådan styrning som ingår som ett naturligt led i utövningen av den styrande makt som enligt regeringsformen tillkommer regeringen.

Politisk styrning genom besvärsprövning kan sålunda vara ett lämpligt komplement till normgivning t.ex. på ett nytt förvaltningsområde där miljöskyddskrav måste vägas mot vittgående arbetsmarknadspolitiska effekter och på områden där praxis behöver anpassas till växlande säkerhetspolitiska krav.

När man överväger om det verkligen är praktiskt att låta regeringen vara besvärinstans i en viss grupp ärenden för att den på så sätt skall kunna utöva politisk styrning och samtidigt bära ett politiskt ansvar för utvecklingen i praxis bör man emellertid tänka på att besvärmöjligheten lätt kan få till följd att regeringen prövar inte bara sådana ärenden som är viktiga för utvecklingen i praxis utan också sådana där någon styrning egentligen inte behövs. I detta sammanhang vill jag varna för argument av typen "det rör sig här om en liten ärendegrupp utan större betydelse för arbetsbelastningen i regeringskansliet". Ett sådant argument är visserligen ofta riktigt, om man bara ser till konsekvenserna på ett visst sakområde. Som framgår av den kartläggning som arbetsgruppen har gjort kan emellertid besvärmöjligheten i en rad var för sig små ärendegrupper leda till att regeringen belastas med ett stort antal besvärärenden.

Vid bedömningen av om besvärsprövning är ett rationellt styrmedel måste man vidare räkna med att en del viktigare ärenden av olika skäl kan komma att stanna i lägre instans. Anta t.ex. att någon i ett ärende av principiell betydelse söker ett tillstånd eller en dispens och att den myndighet som beslutar i första instans bifaller ansökningen. Regeringen har då ingen möjlighet att besvärsvägen ta upp saken till omprövning, utom i det mindre vanliga fallet att det finns en besvärberättigad motpart eller en besvärberättigad representant för det allmänna.

Om regeringen vill pröva ärenden som är viktiga för utvecklingen i praxis, kan en lämpligt avvägd möjlighet eller skyldighet för underordnade myndigheter att till regeringens prövning överlämna ärenden av särskild vikt i många fall vara ett både effektivare och smidigare medel än besvärsprövning. Till denna fråga – överlämnande som ett alternativ till besvärsprövning – återkommer jag strax (avsnitt 3.3.5).

Som landets högsta styrande organ måste regeringen ha vissa möjligheter att *gå ifrån praxis* i exceptionella fall. Exempelvis i sådana ärenden som kan leda till utrikespolitiska förvecklingar och i ärenden som engagerar en bred allmän opinion och där enskildas väl och ve påtagligt står på spel, kan det

någon gång bli nödvändigt att regeringen griper in och gör ett enstaka undantag som inte är avsett att tjäna som förebild för lägre instanser vid deras bedömning av liknande fall (jfr nådeinstitutet som ger regeringen rätt att i särskilda fall efterge eller mildra de straff som domstolarna dömer ut). Därmed är dock inte sagt att regeringen normalt bör vara besvärinstans i de grupper av ärenden där undantag av den nu nämnda typen någon gång kan behöva göras. En smidigare lösning kan ofta vara att man föreskriver att lägre instanser skall överlämna ärenden av särskild vikt till regeringens prövning (jfr avsnitt 3.3.5).

Att regeringen kan utnyttja besvärprövningen som ett *dispensmedel* är knappast heller något tillräckligt skäl för att besvärprövning bör vara en uppgift för regeringen. Dispensrätten enligt 11 kap. 12 § regeringsformen gäller ju oberoende av om regeringen är besvärinstans. Tilläggas bör att denna rätt inte omfattar frågor om tillämpningen av lag. Många besvärssärenden hos regeringen gäller just lagtillämpning, och i dessa fall kan alltså dispens inte beviljas såvida inte lagen uttryckligen förbehåller regeringen dispensrätt. Regeringen får inte heller utnyttja dispensrätten så att regeringens beslut kommer i konflikt med riksdagens beslut om utgiftsanslag. Detta begränsar regeringens möjligheter att ge dispens i statsbidragsfrågor. Men i övrigt ger dispensmakten regeringen möjlighet att gripa in i många skilda situationer, oavsett hur besvärreglerna utformas.

Självfallet är det angeläget att statsrådets och departementens *informations- och kontaktbehov* tillgodoses. Enligt min mening måste det kunna ske utan att regeringen betungas med ett stort antal besvärssärenden som i själva verket inte kräver dess medverkan. Statsråden och departementen har möjlighet att få kunskap om enskildas förhållanden och myndigheters praxis också på många andra sätt, t.ex. genom brev och uppvaktningar, vid partisammanskomster och studiebesök, genom samarbetet med riksdagens ledamöter, i samband med svar på interpellationer och frågor i riksdagen, i budgetarbetet och genom att personalen i regeringskansliet till stor del rekryteras från underlydande myndigheter. Informations- och kontaktbehovet bör därför inte spela någon större roll när man tar ställning till frågan vilka besvärssärenden som bör gå till regeringen.

Enligt de riktlinjer som jag förordar kommer en del besvärssärenden att ligga kvar hos regeringen, framför allt sådana som är viktiga för utvecklingen i praxis. Också på områden där regeringen helt upphör att vara besvärinstans kan det ibland vara lämpligt att den under en övergångstid noga följer utvecklingen i praxis, t.ex. genom att det berörda departementet kommer överens med den nya slutinstansen om att denna t.v. skall expediera sina beslut till departementet.

Som ett par remissinstanser har framhållit utgör begränsningar av rätten att gå till regeringen besvärsvägen inget hinder mot att parter och andra intressenter i de berörda ärendena ändå vänder sig till regeringen och begär att den skall ingripa mot underlydande myndigheter. Till skillnad från vad

som gäller när ett ärende överklagas genom besvär medför emellertid sådana framställningar ingen skyldighet för regeringen att pröva själva saken. Oftast är regeringen tvärtom förhindrad att ingripa i det särskilda fallet, nämligen när detta rör myndighetsutövning mot enskilda eller kommuner eller tillämpning av lag (se 11 kap. 7 § regeringsformen). Framställningar av detta slag har i princip betydelse endast som opinionsyttringar.

Man bör inte överdriva risken för att en begränsning av besvärmöjligheterna leder till ett ökat antal sådana framställningar som jag nu har nämnt. Denna risk är enligt min mening knappast något skäl mot en begränsning av möjligheten att anföra besvär till regeringen.

Med utgångspunkt i förarbetena till regeringsformen och mina nu redovisade överväganden om besvärsprövningens funktion blir slutsatsen att det kan vara ändamålsenligt att regeringen fungerar som besvärinstans när det behövs en politisk styrning av praxis. Besvärärenden där en sådan styrning inte är nödvändig eller önskvärd bör däremot i princip inte vara regeringsärenden.

Redan en hastig blick på den kartläggning av besvärärendena hos regeringen som arbetsgruppen har gjort ger vid handen att åtskilliga grupper av ärenden som nu prövas av regeringen är av den arten att besvärsprövningen knappast har någon annan funktion än att tjäna som en viss garanti för en riktig och rättvis praxis. Att regeringen utnyttjar sin besvärsprövning för politisk styrning, för att dispensera från praxis eller för att dispensera från föreskrifter med stöd av den allmänna regeln i 11 kap. 12 § regeringsformen är över huvud taget inte särskilt vanligt utom i några få typer av ärenden.

På grund av det anförda anser jag att man måste ifrågasätta om inte regeringen i själva verket kan befrias från de flesta grupper av besvärärenden som den nu har till uppgift att pröva, så att statsråden och deras medarbetare får mer tid för ärenden som verkligen kräver ett ställningstagande från regeringens sida. Nya grupper av besvärärenden bör i princip läggas på regeringen bara när detta krav är uppfyllt.

Frågan vilka besvärärenden som regeringen skall ha till uppgift att pröva kan naturligtvis inte lösas enbart med ledning av sådana allmänna överväganden som jag här har redovisat. Många mera praktiska problem måste också beaktas. Det kan t.ex. visa sig vara ekonomiskt olämpligt att organisera om en central myndighet så att den på sitt område kan överta regeringens uppgift att pröva besvär över vissa länsstyrelsebeslut. Utan större olägenheter bör det dock redan nu vara möjligt att befria regeringen från ett betydande antal av de besvärärenden som den i princip inte bör befatta sig med. Jag övergår nu till frågan vilka metoder som man bör använda för att nå detta mål.

3.3 Olika sätt att befria regeringen från besvärshandlingen

3.3.1 Tredje resp. fjärde ledet i instansordningen kan slopas

Mitt förslag: Ärenden som kan prövas i två eller flera instanser under regeringsnivån bör normalt inte få överklagas till regeringen. Undantag från denna princip bör göras bara när särskilda skäl talar för det.

Ett sådant särskilt skäl kan vara att det är önskvärt med en styrning i praxis genom ett politiskt ansvarigt organ. Ett annat särskilt skäl kan vara att det i vissa ärenden finns ett starkt intresse av en för hela landet likformig praxis som inte kan tillgodoses på ett smidigare sätt än att regeringen fullgör uppgiften som högsta besvärshandling.

Arbetsgruppens förslag överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstansernas synpunkter: En klar majoritet ansluter sig till tvåinstansprincipen. Remissutfallet ger också starkt stöd för uppfattningen att undantag från denna princip bör göras bara när särskilda skäl talar för det.

Att regeringen prövar liknande ärenden som första eller andra instans är enligt flertalets uppfattning normalt inte ett tillräckligt skäl för att behålla regeringen som besvärshandling i ärenden som prövas i flera instanser under regeringen. Ståndpunkten att högsta instans inte alltid behöver vara rikstäckande godtas också av de flesta.

Från bl.a. fackligt håll hävdas att högsta instans i tjänstetillsättningsärenden bör vara organisatoriskt fristående inte bara från beslutsmyndigheten utan också från hela det verk som beslutsmyndigheten tillhör eller som har tillsyn över denna. Denna ståndpunkt motiveras med att det kan uppfattas som stötande att en överordnad del av det egna verket utgör sista instans och att man måste säkerställa en opartisk prövning, trygga den enskildes rättssäkerhet och trygga en likformig praxis.

Skäl för mitt förslag: Som jag redan har sagt talar flera skäl för att antalet instanser begränsas så mycket som möjligt. För detta talar inte bara intresset av att befria statsråden och departementen från ärenden som egentligen inte kräver deras medverkan. Starka statsfinansiella skäl kan också återkopas mot att ärenden behandlas i onödigt många instanser. En lång instanskedja tenderar dessutom att fördröja det slutliga avgörandet på ett sätt som inte sällan är betänkligt från rättssäkerhetssynpunkt. En möjlighet till opartisk prövning i två kvalificerade instanser, dvs. hos beslutsmyndigheten och en besvärshandling, är enligt min mening regelmässigt den mest rationella besvärshandlingen från såväl allmän som enskild synpunkt (tvåinstansprincipen).

Som det nu är prövar regeringen emellertid åtskilliga ärenden som tredje eller t.o.m. fjärde instans. I dessa fall bör rätten att fullfölja talan till regeringen slopas, om inte särskilda skäl undantagsvis talar för något annat.

Ett sådant särskilt skäl kan vara att en viss grupp ärenden till sin art

verkligen kräver ett ställningstagande från regeringens sida (jfr avsnitt 3.2). Ett särskilt skäl kan också vara att det finns ett starkt intresse av en för hela landet likformig praxis som tills vidare inte kan tillgodoses på något smidigare sätt än att regeringen fullgör uppgiften som högsta instans, t.ex. genom att man låter en central förvaltningsmyndighet ta över regeringens uppgift som högsta instans eller genom att man inför en föreskrift om att principiellt viktiga ärenden skall överlämnas till regeringens prövning (jfr avsnitt 3.3.3 och 3.3.5).

Här bör betonas att det inte alltid behövs en rikstäckande slutinstans. I ärenden där beslutanderätten i första instans är decentraliserad för att lokala intressen skall prägla praxis kan det tvärtom vara mindre ändamålsenligt med en centraliserad besvärsordning. Då kan det i stället vara lämpligare att länsstyrelsen eller någon annan regional myndighet är slutinstans. Redan nu förekommer det att länsstyrelsen är slutinstans i vissa frågor. Som exempel kan nämnas frågor om beviljande av tillstånd att inneha skjutvapen.

Ett annat särskilt skäl för att behålla regeringen som slutinstans i en viss grupp ärenden, trots att ärendena kan prövas i flera instanser under regeringen, kan vara att de lägre instanserna inte har tillräckliga kunskaper och erfarenheter. För min del anser jag dock att det endast undantagsvis finns fog för en sådan bedömning. Ett villkor för att beslutanderätt skall delegeras exempelvis till en regional myndighet under en central förvaltningsmyndighet eller till en kommunal nämnd måste ju rimligen vara att den regionala eller kommunala instansen har goda förutsättningar att utöva beslutanderätten på ett riktigt och rättvist sätt. De centrala förvaltningsmyndigheter och länsstyrelser som f.n. fungerar som besvärsinstanser under regeringen är också på sina områden enligt min uppfattning i allmänhet minst lika kunniga och erfarna som de instanser vars beslut de överprövar. På ett eller annat nyreglerat område där utvecklingen i praxis är svår att förutse bör man emellertid kunna lämna besvärsmöjligheten obesuren i väntan på att en praxis utformas. Det kan då vara lämpligt att ompröva besvärsordningen efter en tid, när praxis har stadgat sig.

Att regeringen prövar liknande ärenden som första eller andra instans är enligt min mening inte ett tillräckligt skäl för att behålla regeringen som besvärsinstans i ärenden som prövas i flera instanser under regeringen. Också i dessa fall bör behovet av en likformig praxis ofta kunna tillgodoses på ett smidigare sätt än genom att regeringen är besvärsinstans, t.ex. genom föreskrifter om att principiellt viktiga ärenden skall överlämnas till regeringens prövning.

Att det finns ett organisatoriskt samband mellan instanserna under regeringen eller att det råder ett tillsynsförhållande dem emellan är f.n. det normala och bör i och för sig inte hindra att man skär av besvärsmöjligheten enligt tvåinstansprincipen. Självklart måste besvärsprövningen lika väl som prövningen i första instans göras opartiskt även om det finns ett organisatoriskt samband e.d. mellan de båda instanserna.

Frågan i vilka ärendegrupper det kan finnas särskilda skäl att avvika från tvåinstansprincipen bör prövas vid översynen med ledning av vad jag nu har anfört och i övrigt med utgångspunkt i besvärsprovningens funktion. Med anledning av de synpunkter på besvärssystemet i tjänstetillsättningsärenden som har framförts från bl.a. fackligt håll vill jag i detta sammanhang endast tillägga att de tjänster som direkt berörs, om man skär av besvärmöjligheten enligt tvåinstansprincipen, är dels flertalet tjänster på skolans, högskolans och särskolans områden, dels vissa lägre tjänster inom rättsväsendet, hos de allmänna försäkringskassorna, vid arbetsförmedlingarna och inom de affärsdrivande verken och vägverket.

Samtidigt vill jag erinra om att redan författningsutredningen på sin tid som exempel på ärenden där rätten att fullfölja talan till regeringen kunde begränsas utan fara för rättssäkerheten nämnde just sådana tjänstetillsättningar som får överklagas från en lägre till en högre myndighet under regeringen (SOU 1958:14 s. 25).

Vidare vill jag peka på att skoladministrativa kommittén i sitt betänkande (SOU 1978:65) har föreslagit att regeringen skall befrias från de tjänstetillsättningsärenden på skolområdet som den prövar som tredje instans. Förslaget behandlades i prop. 1980/81:107 om den statliga skoladministrationen m.m. I propositionen (s. 55) anslöt sig föredraganden i princip till tanken på ett tvåinstanssystem och förordade att lokala skolmyndigheters beslut regelmässigt borde få överklagas hos skolöverstyrelsen som enda besvärinstans. Frågan om en ny instansordning i tjänstetillsättningsärenden på skolområdet borde emellertid beredas i ett vidare sammanhang, nämligen i samband med det förslag till tillsättningsordning för lärare i högskolan som lärartjänstutredningen har lagt fram i sitt betänkande (SOU 1980:3) Lärare i högskolan. Frågan sköts därför på framtiden.

3.3.2 Beslutanderätten kan flyttas ner ett steg

Mitt förslag: I ärenden som regeringen f.n. prövar som andra instans och som av hänsyn till rättssäkerheten behöver kunna överklagas också i fortsättningen bör beslutanderätten i första instans om möjligt flyttas ner så att man skapar utrymme för en besvärsprovning under regeringsnivån. Samtidigt bör man enligt tvåinstansprincipen skära av rätten att fullfölja talan till regeringen, om inte särskilda skäl talar mot det.

Arbetsgruppens förslag överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstansernas synpunkter: Nästan alla remissinstanserna är i princip för att man flyttar ner beslutanderätten när det är möjligt. Flera betonar dock att en förutsättning måste vara att den nya beslutsmyndigheten har tillräcklig kompetens för uppgiften.

Skäl för mitt förslag: I många fall går det inte att skära av besvärmöjligheten utan vidare med ledning av tvåinstansprincipen. Detta gäller bl.a. det stora antal ärenden som regeringen f.n. prövar som andra instans.

I dessa ärenden bör man i stället i möjligaste mån flytta ner beslutanderätten i första instans ett steg, t.ex. från central till regional nivå inom en verksorganisation eller från länsstyrelsen till en kommunal nämnd. På så sätt kan man – i linje med statsmakternas decentraliseringssträvanden i övrigt – på vissa områden skapa utrymme för en tillräckligt kvalificerad prövning i flera instanser under regeringen, något som i sin tur kan vara en förutsättning för att man skall kunna begränsa rätten att fullfölja talan till regeringen (jfr föregående avsnitt).

En decentralisering enligt det nu sagda ligger naturligtvis närmast till hands, om den kan genomföras inom ramen för en befintlig myndighetsorganisation. Givetvis måste man alltid se till att den nya beslutsmyndigheten har goda förutsättningar att utöva beslutanderätten på ett riktigt och rättvist sätt.

Om det på ett visst område inte går att skära av rätten att fullfölja talan till regeringen utan vidare eller genom att man flyttar beslutanderätten i första instans, återstår att överväga om någon annan myndighet kan ta över regeringens uppgift som besvärinstans.

3.3.3 Centrala förvaltningsmyndigheter kan överta vissa ärenden

Mitt förslag: I den mån rätten att fullfölja talan till regeringen inte kan skäras av utan vidare eller genom att beslutanderätten flyttas ner, bör man utnyttja de möjligheter som finns att låta centrala myndigheter under regeringen överta regeringens uppgift som högsta instans.

De centrala myndigheterna bör i ökad utsträckning få till uppgift att pröva besvär över länsstyrelsebeslut. När så sker, bör man i regel samtidigt skära av rätten att överklaga de beslut som den centrala myndigheten fattar som besvärinstans.

De centrala myndigheterna bör dock inte pröva besvär över länsstyrelsebeslut i ärenden där det typiskt sett krävs en avvägning mellan olika intressen som företräds av skilda centrala myndigheter.

Också på försvarets område bör man utnyttja de möjligheter som finns att låta centrala myndigheter överta uppgiften att som högsta instans pröva besvär över beslut som fattas på regional eller lokal nivå.

Arbetsgruppens förslag: Enligt arbetsgruppen bör det övervägas om centrala myndigheter i ökad utsträckning kan pröva besvär över länsstyrelsebeslut. Arbetsgruppen gör här den reservationen att det i varje särskilt fall bör noggrant övervägas om den centrala myndigheten intar en sådan ställning i förhållande till länsstyrelserna att det är lämpligt att den prövar besvär över länsstyrelsebeslut.

Mitt förslag om instansordningen på försvarets område har också en nära motsvarighet i arbetsgruppens promemoria.

Remissinstansernas synpunkter: De flesta remissinstanserna, däribland flera länsstyrelser, anser att centrala myndigheter i ökad utsträckning kan

pröva besvär över länsstyrelsebeslut. Från bl.a. länsstyrelsehåll betonas dock att de centrala myndigheterna är mer sektorinriktade än länsstyrelserna, att många länsstyrelsebeslut innebär en avvägning mellan flera allmänintressen och att det i sådana fall är mindre lämpligt att en central myndighet, som primärt endast har att bevaka ett av dessa intressen, överprövar länsstyrelsens beslut.

Dessutom invänds att man på naturvårdsområdet och en del andra områden inte kan införa en ordning med centrala myndigheter som besvärsinstanser utan att man samtidigt inskränker den rätt att överklaga länsstyrelsebeslut som vissa centrala myndigheter, t.ex. statens naturvårdsverk och vägverket, f.n. har enligt särskilda bestämmelser.

Från ett par håll påpekas också att förslaget aktualiserar frågan vilken sammansättning centrala verk bör ha vid besvärsprövning.

Överbefälhavaren, försvarsgrenscheferna och försvarets civilförvaltning framför i sina remissyttranden delvis olikartade synpunkter på vilken besvärsordning som bör gälla i personalärenden på försvarets område. Alla stöder de dock tanken att instansordningen i sådana ärenden inom försvaret och statsförvaltningen i övrigt bör vara så enhetlig som möjligt.

Skäl för mitt förslag: Ett sätt att befria regeringen från besvärsärenden är att man på de områden där det är lämpligt låter centrala myndigheter överta regeringens uppgift att pröva besvär över *länsstyrelsebeslut*.

En sådan besvärsordning har redan införts i en del ärendegrupper. Som exempel kan nämnas att besvär över länsstyrelsernas beslut i dispens-, licens- och bidragsfrågor enligt jaktstadgan (1938:279) och förordningen (1980:400) om ersättning vid vissa viltskador m.m. prövas av statens naturvårdsverk som andra och sista instans. Vidare prövar socialstyrelsen som högsta instans besvär över länsstyrelsernas beslut i tillståndsfrågor enligt lagen (1977:293) om handel med drycker och lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel. Det förekommer också att vägverket, transportrådet, riksskatteverket och lotterinämden som högsta instans prövar besvär över länsstyrelsebeslut, nämligen i bidragsfrågor enligt förordningen (1979:788) om statsbidrag till enskild väghållning, i dispensfrågor enligt förordningen (1975:885) om utmärkning av fordon i yrkesmässig trafik, i anståndsfrågor enligt förordningen (1982:24) om anstånd med att lämna deklaration för mervärdeskatt och i tillståndsfrågor enligt lotterilagen (1982:1011).

Jag anser att en liknande besvärsordning bör kunna användas också i andra grupper av ärenden. Som arbetsgruppen och flera remissinstanser framhåller är emellertid de centrala myndigheterna i allmänhet mer sektorinriktade än länsstyrelserna. Detta innebär i vissa fall en risk för att besvärsprövningen blir mindre allsidig än prövningen i lägre instans, något som självfallet bör undvikas. Enligt min mening bör man därför vara försiktig med att låta centrala myndigheter pröva besvär i sådana ärendegrupper där länsstyrelsernas beslut brukar innebära en sammanvägning av flera allmänintressen. Framför allt bör man undvika en besvärsordning av detta slag i ärenden där

det typiskt sett krävs en avvägning mellan olika intressen som företräds av skilda centrala myndigheter.

Lösningen att låta en befintlig central myndighet överta regeringens uppgift att pröva besvär över en viss grupp länsstyrelsebeslut ligger särskilt nära till hands, om länsstyrelsen redan fullgör vissa regionala uppgifter åt myndigheten eller annars har ett väl utvecklat samarbete med denna. Att den centrala myndigheten har till uppgift att pröva liknande ärenden som första instans eller att besluta detaljföreskrifter på området innebär naturligtvis också att den besitter sådan särskild kunskap och erfarenhet som underlättar besvärspövningen. Myndigheten bör då rimligen kunna överta i varje fall en eller annan mindre grupp besvärärenden från regeringen utan att det ger upphov till några ökade kostnader.

Skall en central myndighet överta ett större antal ärenden, kan naturligtvis vissa organisationsändringar krävas. Kostnadsfrågan kräver då särskild uppmärksamhet.

På en del områden har vissa centrala verk f.n. rätt att överklaga länsstyrelsebeslut till regeringen för att de på så sätt skall kunna bevaka allmänna intressen. Vid översynen av besvärssystemen på dessa områden måste man givetvis se till att ingen myndighet får överklaga de ärenden som den själv har till uppgift att pröva. På varje sådant område bör därför värdet av den centrala myndighetens besvärsmät analyseras. Det bör ske mot bakgrund av att också länsstyrelserna är skyldiga att självmant beakta allmänna intressen i ärenden som de prövar.

Värdet av den centrala myndighetens besvärsmät får sedan vägas inte bara mot intresset av att regeringen befrias från så många besvärärenden som möjligt utan också mot den nya möjlighet att själv prägla praxis som den centrala myndigheten får som högsta instans.

När man låter besvär över länsstyrelsebeslut gå till en central förvaltningsmyndighet bör man helst samtidigt skära av rätten att fullfölja talan mot de beslut som den centrala myndigheten fattar som besvärinstans. Om man endast förlänger instanskedjan genom att sätta in den centrala myndigheten som en ny instans mellan länsstyrelsen och regeringen, är det fara värt att ärendenas slutliga avgörande fördröjs på ett sätt som i själva verket kanske är till mer skada än nytta för rättssäkerheten och effektiviteten inom förvaltningen.

När det gäller frågan vilken sammansättning den centrala myndigheten bör ha vid besvärspövningen vill jag betona att man måste upprätthålla kravet dels att besvärinstansen är minst lika kunnig och erfaren på området som de instanser vars beslut den överprövar, dels att den kan genomföra överprövningen snabbt och opartiskt. De regler om sammansättningen som finns i instruktioner e.d. kan därför i vissa fall behöva ses över samtidigt med besvärreglerna. Man bör inte förbise möjligheten att låta besvärinstansens styrelse pröva viktigare besvärärenden, t.ex. sådana som har principiell betydelse. Denna fråga övervägs f.n. av verksledningskommittén (C

1983:04). Jag går därför inte närmare in på den nu.

På *försvarets område* är instansordningen delvis särpräglad. Olikheterna i förhållande till övriga förvaltningsområden är emellertid numera inte lika stora som tidigare. Sedan den 1 juni 1983 gäller nya bestämmelser enligt förordningen (1983:277) om handläggning av ärenden, tjänstetillsättning m.m. inom försvarsmakten. De nya bestämmelserna innebär att en stor mängd personalärenden kan prövas i två instanser under regeringen. Samtidigt har rätten att fullfölja talan till regeringen skurits av enligt tvåinstansprincipen. Överbefälhavaren eller resp. försvarsgrenschef är numera högsta instans i de flesta personalärendena inom försvarsmakten.

Beträffande tjänstetillsättningsärenden inom försvarsmakten gäller dock fortfarande den särordningen att alla tjänstetillsättningar, alltså även sådana som beslutas på regional eller lokal nivå, överklagas direkt till regeringen.

I likhet med arbetsgruppen och remissinstanserna anser jag att instansordningen på försvarets område och övriga förvaltningsområden bör vara så enhetlig som möjligt. Vid den systematiska översyn som jag förordar bör man överväga om det är möjligt att gå vidare på den inslagna vägen och låta en eller flera centrala försvarsmyndigheter ta över uppgiften att pröva besvärärenden i högsta instans även när det gäller tillsättning av vissa tjänster på försvarets område.

Frågan om en sådan omläggning av besvärordningen kräver organisationsändringar får prövas vid översynen. Här vill jag dock på nytt betona att besvärprövningen i det väsentliga är av samma art som prövningen i första instans och att omläggningen alltså underlättas, om den centrala myndigheten redan har till uppgift att pröva liknande ärenden som första instans.

Som jag också har sagt tidigare (avsnitt 3.3.1) bör den omständigheten att regeringen prövar liknande ärenden som första eller andra instans inte godtas som ett tillräckligt skäl för att behålla regeringen som besvärinstans i ärenden som kan prövas i flera instanser under regeringen.

3.3.4 Besvärsnämnder

Mitt förslag: Någon allmän besvärsnämnd för hela eller en stor del av förvaltningen bör inte inrättas. Besvärsnämnder med mer begränsade verksamhetsområden bör införas bara under speciella förutsättningar och bara om man ingående har övervägt andra tänkbara lösningar.

Arbetsgruppens förslag: Arbetsgruppen har samma uppfattning som jag.

Remissinstansernas synpunkter: Också de flesta remissinstanserna delar min uppfattning. En minoritet bestående av bl.a. försvarets civilförvaltning, jämställdhetsombudsmannen, Statsanställdas förbund och Försäkringsanställdas förbund föreslår att det inrättas en eller flera särskilda besvärsnämnder för tjänstetillsättningsärenden.

Skäl för mitt förslag: Ett sätt att befria regeringen från besvärssärenden är att inrätta en särskild nämnd och låta den överta regeringens uppgift att pröva en eller flera grupper av besvärssärenden. Värnpliktsnämnden, som kom till år 1966, och den nyligen inrättade besvärsnämnden för högskoleutbildning är hittills de enda exemplen på sådana särskilda besvärsnämnder. Värnpliktsnämnden prövar som högsta instans frågor om anstånd med värnpliktstjänstgöring eller befrielse från sådan tjänstgöring. Besvärsnämnden för högskoleutbildning är slutinstans i ärenden om tillträde till grundläggande högskoleutbildning.

En förutsättning för att det skall vara rationellt att inrätta en besvärsnämnd för flera ärendegrupper måste vara att de olika grupperna är något så när ensartade, t.ex. så att de hålls samman av en gemensam lagstiftning. Tanken på att inrätta en allmän besvärsnämnd för hela eller en stor del av förvaltningen är knappast realistisk. Ju mer splittrat ämnesområdet är, desto svårare blir det att inom ramen för en tillräckligt smidig organisation tillgodose kraven på sakkunskap hos nämnden.

Motionsyrkanden om inrättande av en central besvärsnämnd i tjänstetillsättningsärenden har på hemställan av konstitutionsutskottet avslagits vid 1979/80 och 1982/83 års riksmöten (KU 1979/80:21, KU 1982/83:17 s. 12 och 20). Konstitutionsutskottet hänvisar i sin motivering bl.a. till att det inom en från administrativ synpunkt godtagbar ram kan vara svårt att tillgodose behovet av sakkunskap på ett så stort område. Jag delar den uppfattningen.

För att det skall löna sig att inrätta en besvärsnämnd måste vidare enligt min mening den eller de ärendegrupper som det gäller vara ganska stora. Annars kan det bli så att fördelarna av att regeringen befrias från besvärspövningen inte står i rimlig proportion till kostnaderna för den nya organisationen.

Som framgår av arbetsgruppens kartläggning består besvärssärendena hos regeringen – förutom av några få större ärendegrupper – av en mängd var för sig små ärendegrupper av föga enhetlig karaktär.

Min slutsats blir därför att nämndmodellen är lämplig bara under vissa förutsättningar som sällan är uppfyllda. Denna modell bör i varje fall inte väljas innan man ingående har övervägt andra tänkbara lösningar. Jag har redan pekat på några. Jag övergår nu till att beröra ytterligare ett sätt att begränsa regeringens befattningsområde med besvärssärenden.

3.3.5 Överlämnande av ärenden till regeringen som alternativ till besvärspövning

Mitt förslag: I ärenden där det är önskvärt att regeringen som politiskt organ styr andra myndigheters praxis bör man i ökad utsträckning låta föreskrifter om överlämnande av särskilt viktiga ärenden till regeringens prövning ersätta rätten att överklaga till regeringen. Sådant överlämnande är dock i allmänhet inget lämpligt alternativ till besvärspövning i ärenden där klaganden brukar vara en statlig myndighet, en kommunal nämnd, en organisation eller liknande med särskilda kvalifikationer att själv bedöma vilka ärenden som kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ.

Överlämnande av särskilt viktiga ärenden bör också under vissa förutsättningar användas i stället för besvärspövning när det från rättvisesympunkt är önskvärt att t.ex. olika länsstyrelsernas praxis skall bli likformig eller när regeringen i exceptionella fall måste kunna dispensera från praxis. En förutsättning bör normalt vara att man i de ärenden som stannar under regeringsnivån har möjlighet att få sin sak prövad i två instanser.

Ett system med prövningstillstånd hos regeringen bör inte införas.

Arbetsgruppens förslag överensstämmer i sak med mitt förslag.

Remissinstansernas synpunkter: De flesta remissinstanserna tillstyrker att man i ökad utsträckning låter föreskrifter om överlämnande av ärenden ersätta rätten att överklaga ärenden till regeringen. Några är dock tveksamma eller kritiska till en utveckling i den riktningen.

Kritiken går i huvudsak ut på följande. Det kan bli svårt att ange förutsättningarna för överlämnande tillräckligt noga. I praktiken kan det därför bli myndigheterna som avgör vad som har politiskt intresse eller vad som annars är tillräckligt viktigt för att föras upp till regeringen. Om det är regionala myndigheter som avgör vad som skall överlämnas till regeringen, riskerar man att det uppstår olika praxis i olika delar av landet. En besvärmöjlighet ger bättre rättsskydd än föreskrifter om överlämnande. I ärenden där kommuner nu har rätt att gå till regeringen besvärsvägen är sådana föreskrifter ett otillräckligt korrektiv mot felaktig praxis från de statliga verkens sida.

Ett par remissinstanser varnar för att allmänt hållna föreskrifter om överlämnande kan leda till att antalet regeringsärenden ökar. Å andra sidan pekas också på risken för att ärenden kommer att överlämnas i för liten omfattning. Meningarna är också delade i frågan huruvida föreskrifter om överlämnande normalt bör utformas som en skyldighet, eller bara som en möjlighet för myndigheterna att överlämna ärenden.

Ett par remissinstanser föreslår att en minoritet inom beslutsmyndigheten skall ges rätt att driva igenom att ett ärende överlämnas till regeringen.

Nästan alla remissinstanser delar uppfattningen att det knappast är möjligt att hos regeringen införa ett system med prövningstillstånd.

Skäl för mitt förslag: Som jag tidigare har sagt (avsnitt 3.2) kan ett lämpligt komplement till normgivningen på en del områden vara att regeringen som politiskt organ styr andra myndigheters praxis. Detta kan i viss utsträckning ske genom att regeringen prövar besvärshandelen, men denna form av styrning har också nackdelar.

En nackdel med besvärspövning är att regeringen blir nödsakad att behandla inte bara sådana ärenden som är av principiellt intresse utan också mera rutinbetonade ärenden där någon styrning inte behövs.

För att undvika sådana olägenheter kan man i och för sig överväga att hos regeringen införa en fullföljsbegränsning av den typ som gäller hos högsta domstolen och regeringsrätten, dvs. ett system med prövningstillstånd. För att regeringen skall kunna styra andra myndigheters praxis på ett område måste det ju i regel vara tillräckligt att den prövar ett mindre antal ärenden av principiellt intresse.

Enligt min mening är det emellertid knappast möjligt att införa ett system med prövningstillstånd hos regeringen. Det skulle i varje fall inte medföra någon vinning, om man införde en ordning som innebar att ett eller flera statsråd beslutade om prövningstillstånd. Redan den nuvarande ordningen innebär ju i praktiken att det nästan alltid är endast ett statsråd som på regeringens vägnar tar ställning i besvärshandelen och vid behov tar upp saken med andra regeringsledamöter. Alternativet att låta departementstjänstemän besluta om prövningstillstånd är inte heller någon bra lösning. Mot detta alternativ kan bl.a. invändas att det inte avlastar regeringskansliet några ärenden. En sådan lösning skulle också lätt kunna uppfattas som en utveckling mot tjänstemannavälde hos regeringen.

En annan nackdel med besvärsinstitutet som medel för politisk styrning är att det normalt inte ger någon särskilt god garanti för att de principiellt viktiga ärendena förs upp till regeringen. Här tänker jag inte bara på den situationen att ett ärende som är av principiellt intresse stannar i lägre instans därför att en enskild underlåter att utnyttja sin besvärshandelen. Jag tänker också på alla de ärenden där den enskilde får sin ansökan bifallen i lägre instans och där det saknas en besvärshandelen motpart eller en besvärshandelen representant för allmänna intressen som kan överklaga så att regeringen får tillfälle att pröva ärendet.

Om man vill ge regeringen ökade möjligheter att påverka utvecklingen av praxis på ett visst område kan det i många fall vara smidigare och mer effektivt att införa bestämmelser om att vissa ärenden får eller skall överlämnas till regeringen.

Föreskrifter om sådant överlämnande kan utformas på olika sätt. Vad som kan vara aktuellt i detta sammanhang är framför allt bestämmelser om att myndigheter som handlägger vissa grupper av ärenden som första eller andra instans, med eget yttrande skall eller får till regeringen överlämna sådana ärenden som har principiell betydelse eller som annars är av särskild vikt. Den traditionella formen av underställning, dvs. en ordning som innebär att

alla beslut av en viss typ måste underställas en högre myndighet för fastställelse, är däremot givetvis ingen lämplig lösning.

Om man inför föreskrifter om att särskilt viktiga ärenden skall hänskjutas till regeringen och kombinerar sådana föreskrifter med ett förbud att fullfölja talan till regeringen besvärsvägen, uppnår man den fördelen att regeringens krafter inriktas på ärenden som är viktiga för utvecklingen i praxis, medan andra ärenden stannar i lägre instans. Effekten i detta avseende blir alltså likartad den som uppnås genom systemet med prövningstillstånd hos högsta domstolen och regeringsrätten.

Genom lämpligt avvägda föreskrifter om överlämnande av särskilt viktiga ärenden kan man också stärka garantierna för att de ärenden som bör föras upp till regeringen som politiskt organ inte stannar i lägre instans. Ett annat tänkbart sätt att gardera sig mot detta är att man i ökad utsträckning ger myndigheterna rätt att överklaga varandras beslut till regeringen, t.ex. så att centrala statliga myndigheter får vidgad rätt att som företrädare för allmänna intressen överklaga länsstyrelsebeslut (jfr avsnitt 3.3.3). Mot en sådan utveckling kan emellertid invändas att ytterligare myndigheter då engageras i handläggningen med ökad byråkrati och nya kostnader som följd. Jag vill därför generellt sett inte förorda en utveckling i den riktningen. Föreskrifter om överlämnande av särskilt viktiga ärenden är enligt min mening för det mesta en bättre lösning.

På vissa områden har man redan ersatt rätten att gå till regeringen besvärsvägen med föreskrifter om överlämnande av ärenden. Se t.ex. 31 § andra stycket lotterilagen (1982:1011, senaste lydelse av paragrafen 1983:1083) och 5 § förordningen (1982:1263, omtryckt 1983:171) om doktorandtjänster vid högskoleenheter. Vanligare har dock varit att besvärsmöjligheten lämnas obeskuren trots föreskrifter om överlämnande. Som exempel kan nämnas 18 § jordförvärvslagen (1979:230) och 8 § andra stycket jordförvärvsförordningen (1979:231), 4 kap. 1 § lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m.m. och 8 § första stycket 3 förordningen (1982:879) i samma ämne samt 16 § förordningen (1978:507, paragrafen ändrad senast 1983:638) om industrigarantilån m.m.

Jag förordar att man, på de områden där det är önskvärt att regeringen som politiskt organ styr utvecklingen i praxis, i ökad utsträckning låter föreskrifter om överlämnande av särskilt viktiga ärenden till regeringens prövning ersätta rätten att överklaga till regeringen. På så sätt kan man befria regeringen från åtskilliga rutinbetonade ärenden där någon politisk styrning i själva verket inte behövs och samtidigt stärka garantierna för att de ärenden som verkligen bör föras upp till regeringen inte stannar i lägre instans. En förutsättning bör normalt vara att de ärenden som stannar under regeringsnivån kan prövas i två instanser (jfr avsnitt 3.3.1 i det föregående).

Det jag nu har sagt om överlämnande av särskilt viktiga ärenden som alternativ till besvärsprövning gäller i princip inte bara när det är önskvärt att regeringen som politiskt organ styr andra myndigheters praxis utan också när

det från rättvisesynpunkt är önskvärt att t.ex. olika länsstyrelsers praxis skall bli likformig eller när regeringen måste kunna dispensera från praxis i exceptionella fall.

Mitt resonemang förutsätter att det ofta går att i föreskriftsform uttrycka villkoren för överlämnande så att myndigheterna kan göra ett ändamålsenligt urval av ärenden som bör föras upp till regeringen. De myndigheter som det här företrädesvis gäller, dvs. myndigheter som lyder direkt under regeringen, bör i allmänhet utan svårighet kunna avgöra vilka ärenden som har principiellt intresse eller som i övrigt är av den särskilda vikt att en regeringsprövning är motiverad.

Om det är regionala myndigheter som skall ta initiativet till överlämnande på ett område där det finns ett starkt intresse av en för hela landet likformig praxis, måste man självfallet fästa stor vikt vid risken att det uppstår olika praxis i olika delar av landet. För att reducera denna risk till en acceptabel nivå kan villkoren för överlämnande behöva preciseras noga. Jag är medveten om att detta på vissa områden kan bli en svår uppgift. Svårigheterna bör dock inte överdrivas. Vad det närmast gäller är att – med ledning av t.ex. de erfarenheter som har vunnits vid besvärspövningen hos regeringen – ange några typfall där politisk intresseavvägning eller riksintressen regelmässigt bör dominera prövningen.

Huruvida föreskrifter om överlämnande bör utformas som en skyldighet eller bara som en möjlighet att överlämna ärenden får avgöras med ledning av förhållandena på varje särskilt område. En kombination kan ibland vara ändamålsenlig, t.ex. så att man räknar upp några fall då överlämnande *skall* ske och tillägger att överlämnande *får* ske också i andra fall av särskild vikt.

Det jag nu har sagt om överlämnande av ärenden som alternativ till besvärspövning utesluter inte att besvärspövning hos regeringen i vissa ärendegrupper trots allt kan vara det mest ändamålsenliga medlet för politisk styrning av praxis. Jag tänker då framför allt på sådana ärenden där klaganden brukar vara en statlig myndighet, en kommunal nämnd, en organisation eller liknande med särskilda kvalifikationer att själv bedöma vilka ärenden som kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ.

Ett par remissinstanser har föreslagit att en minoritet inom en myndighet skall kunna driva igenom att ett ärende lämnas över till regeringens prövning. En sådan ordning förutsätter att myndighetens beslutanderätt utövas av en styrelse, ett kollegium e.d., något som f.n. är mindre vanligt vid besvärspövning. Som jag tidigare nämnde har verksledningskommittén i uppdrag att utreda frågan om verksstyrelsernas uppgifter och befogenheter. Jag tar därför inte upp förslaget nu.

3.3.6 Domstolsprövning

Mitt förslag: Man bör hålla fast vid den nuvarande principen att besvärärenden där rättsfrågan är huvudsak skall gå till domstol medan ärenden där lämplighetsbedömningar dominerar skall prövas i administrativ ordning. Mindre avsteg från denna grundsats bör dock kunna göras i båda riktningarna.

Arbetsgruppens förslag: Också arbetsgruppen vill behålla den nuvarande principen för gränsdragningen mellan regeringens och domstolarnas kompetens.

Remissinstansernas synpunkter: Inte heller remissinstanserna ifrågasätter den nuvarande grundsatsen. Några föreslår dock att man närmare överväger möjligheten att låta förvaltningsdomstolarna överta uppgiften att pröva vissa besvärärenden, som nu prövas i administrativ ordning.

Skäl för mitt förslag: Genom en rad reformer på förvaltningsrättskipningens område under en följd av år har man nu nått så långt att det knappast längre är möjligt att i någon större utsträckning flytta besvärärenden från regeringen till domstolarna. Principen att mål där rättsfrågan är huvudsak skall gå till domstol är i stort sett genomförd och bör enligt min mening vara vägledande också i fortsättningen. Mindre avsteg från principen bör dock kunna göras i båda riktningarna. Det finns också många gränsfall.

Vilka avsteg som bör göras och hur gränsfall bör behandlas är frågor som måste avgöras – förutom med hänsyn till ärendenas art och intresset av att befria regeringen från besvärärenden – med beaktande av att domstolsprövning är en förhållandevis dyrbar handläggningsform och att många domstolar redan är så hårt belastade att de har svårt att avgöra sina mål tillräckligt snabbt.

3.4 Sammanfattning

De nu angivna riktlinjerna bör tillämpas såväl när man ser över befintliga besvärregler som när man utformar besvärregler i nya grupper av ärenden. Tanken är att i första hand varje departement på sitt område skall svara för det fortsatta arbetet med att anpassa besvärreglerna i olika lagar och förordningar till riktlinjerna. De frågor som man enligt riktlinjerna regelmässigt bör ställa sig och de synpunkter som i allmänhet bör vara vägledande vid det fortsatta arbetet kan sammanfattas på följande sätt.

Behövs en politisk styrning?

Regeringen bör i allmänhet inte vara besvärinstans annat än när det behövs en politisk styrning av praxis. I sådana fall då besvärprövningens huvudsakliga funktion är att tillgodose ett rättsskyddsbehov bör prövningen normalt läggas på regeringen bara om det inte går att ordna en tillräckligt

kvalificerad besvärsprovning på lägre nivå. Regeringen bör därför i möjligaste mån befrias från besvärshandläggningen där en politisk styrning inte är nödvändig eller önskvärd. I första hand bör man välja någon eller några av följande vägar för att nå detta mål.

Bör beslutet över huvud taget kunna överklagas?

I vissa ärendegrupper kan man överväga att helt slopa besvärsmöjligheten. De nuvarande principerna för vilka beslut som över huvud taget får överklagas bör emellertid behållas i väntan på resultatet av förvaltningsrättsutredningens arbete.

Kan saken prövas i två instanser under regeringen?

Ärenden som kan prövas i två eller flera instanser under regeringsnivån bör normalt inte få överklagas till regeringen. Undantag från denna princip bör göras bara när särskilda skäl talar för det.

Ett sådant särskilt skäl kan vara att det behövs en politisk styrning av praxis. Ett annat särskilt skäl kan vara att det i vissa ärenden finns ett starkt intresse av en för hela landet likformig praxis som inte kan tillgodoses på ett smidigare sätt än att regeringen fullgör uppgiften som högsta besvärshandläggning.

Högsta instans behöver inte alltid vara rikstäckande.

Att regeringen prövar liknande ärenden som första eller andra instans bör inte godtas som ett tillräckligt skäl för att behålla regeringen som besvärshandläggning i ärenden som kan prövas i flera instanser under regeringen.

Att det finns ett organisatoriskt samband mellan instanserna under regeringen eller att det råder ett tillsynsförhållande dem emellan bör inte hindra att man skär av besvärsmöjligheten enligt tvåinstansprincipen.

Kan beslutanderätten flyttas ner?

I ärenden som regeringen f.n. prövar som andra instans och som av hänsyn till rättssäkerheten behöver kunna överklagas också i fortsättningen bör beslutanderätten i första instans om möjligt flyttas ner så att man skapar utrymme för en besvärsprovning under regeringsnivån. Samtidigt bör man enligt tvåinstansprincipen skära av rätten att fullfölja talan till regeringen, om inte särskilda skäl talar mot det.

Kan någon central förvaltningsmyndighet ta över uppgiften?

I den mån rätten att fullfölja talan till regeringen inte kan skäras av utan vidare eller genom att beslutanderätten flyttas ner, bör man utnyttja de

möjligheter som finns att låta centrala myndigheter under regeringen överta regeringens uppgift som högsta instans.

De centrala myndigheterna bör i ökad utsträckning få till uppgift att pröva besvär över länsstyrelsebeslut. När så sker, bör man i regel samtidigt skära av rätten att överklaga de beslut som den centrala myndigheten fattar som besvärinstans.

De centrala myndigheterna bör dock inte pröva besvär över länsstyrelsebeslut i ärenden där det typiskt sett krävs en avvägning mellan olika intressen som företräds av skilda centrala myndigheter.

Att en central myndighet på sitt område f.n. har rätt att överklaga länsstyrelsebeslut till regeringen bör inte hindra att man överväger möjligheten att i stället göra den centrala myndigheten till besvärinstans.

Också på försvarets område bör man utnyttja de möjligheter som finns att låta centrala myndigheter överta uppgiften att som högsta instans pröva besvär över beslut som fattas på regional eller lokal nivå.

Finns det förutsättningar att inrätta en särskild besvärsnämnd?

Någon allmän besvärsnämnd för hela eller en stor del av förvaltningen bör inte inrättas. Besvärsnämnder med mer begränsade verksamhetsområden bör införas bara under speciella förutsättningar och bara om man ingående har övervägt andra tänkbara lösningar.

Är överlämnande av ärenden till regeringen en lämpligare lösning?

På områden där det är önskvärt att regeringen som politiskt organ styr andra myndigheters praxis bör man i ökad utsträckning låta föreskrifter om överlämnande av särskilt viktiga ärenden till regeringens prövning ersätta rätten att överklaga till regeringen. Sådant överlämnande är dock i allmänhet inget lämpligt alternativ till besvärspövning i ärenden där klaganden brukar vara en statlig myndighet, en kommunal nämnd, en organisation eller liknande med särskilda kvalifikationer att själv bedöma vilka ärenden som kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ.

Överlämnande av särskilt viktiga ärenden bör också under vissa förutsättningar användas i stället för besvärspövning när det från rättvisesynpunkt är önskvärt att t.ex. olika länsstyrelsernas praxis skall bli likformig eller när regeringen i exceptionella fall måste kunna dispensera från praxis. En förutsättning bör normalt vara att man i de ärenden som stannar under regeringsnivån har möjlighet att få sin sak prövad i två instanser.

Ett system med prövningstillstånd hos regeringen bör inte införas.

Lämpar sig saken för domstolsprövning?

Man bör hålla fast vid den nuvarande principen att ärenden där rättsfrågan är huvudsak skall gå till domstol medan ärenden där lämplighetsbedömningar dominerar skall prövas i administrativ ordning. Mindre avsteg från denna grundsats bör dock kunna göras i båda riktningarna.

4 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att godkänna de riktlinjer som jag har angett för en översyn av reglerna om rätt att överklaga ärenden till regeringen och för utformningen av besvärregler i nya ärendegrupper.

5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

*Bilaga 1*Sammanfattning av arbetsgruppens förslag

På grundval av en kartläggning av besvärssärendena hos regeringen föreslås i promemorian riktlinjer för en begränsning av antalet sådana regeringsärenden. Riktlinjerna går i korthet ut på följande.

Att regeringen är besvärinstans kan vara ändamålsenligt när det är önskvärt att ett politiskt ansvarigt organ dirigerar utvecklingen i praxis, ger praxis en viss profil eller länkar utvecklingen i viss riktning. Man bör sträva efter att befria regeringen från ärenden där en sådan styrning inte är nödvändig eller önskvärd.

Den väg som man i första hand bör välja för att nå detta mål är att helt enkelt slopa en länk i instanskedjan - regeringen - när det kan ske utan att rimliga krav på rättssäkerhet eller effektivitet sätts åt sidan.

Beslut som inte innebär någon egentlig myndighetsutövning och vissa andra typer av beslut behöver över huvud taget inte vara överklagbara. Besvärsrätt bör också vara helt utesluten, om det inte finns någon annan instans som med minst lika säkert resultat som beslutsmyndigheten eller tillräckligt snabbt kan göra om beslutsmyndighetens prövning.

I övrigt bör rätten att fullfölja talan till regeringen normalt skäras av när saken kan prövas i två eller flera instanser under regeringsnivån. Undantag från denna tvåinstansprincip bör göras bara om särskilda skäl talar för det. Ett sådant särskilt skäl kan som sagt vara att det i vissa ärenden är önskvärt att ett politiskt ansvarigt organ styr utvecklingen i praxis. Ett annat särskilt skäl kan vara att det i vissa ärenden

finns ett starkt intresse av en för hela landet likformig praxis som inte kan tillgodoses på något annat, smidigare sätt än att regeringen är besvärinstans.

Om det på ett visst område inte går att skära av besvärsrätten utan vidare, bör man i stället överväga om någon annan myndighet kan ta över regeringens uppgift som högsta instans på området. Därvid bör man bl.a. utnyttja de möjligheter som finns att låta centrala förvaltningsmyndigheter pröva besvär över länsstyrelser beslut.

Vidare bör underställning av viktigare ärenden i ökad utsträckning användas i stället för besvärspövning.

Promemorian mynnar ut i ett förslag om att regeringen bör föreslå riksdagen att anta de riktlinjer som behövs för en systematisk översyn av de nuvarande reglerna om överklagbarhet och instansordning i ärenden där regeringen f.n. är högsta instans. Som ett första led i en sådan översyn föreslås i promemorian en ändring i allmänna verksstadgan.

Exempel på bestämmelser som skär av rätten att överklaga beslut till regeringer¹

BIDRAG, STÖD M.M.

En överlantmätarmyndighets beslut enligt kungörelsen (1971:1105) om statsbidrag till kostnader för fastighetsbildningsförrättningar m.m. får överklagas hos statens lantmäteriverk. Verkets beslut får enligt 7 § däremot inte överklagas. Senaste lydelse av paragrafen, se 1974:338.

Frågor om stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier prövas av partibidragsnämnden. Nämndens beslut får enligt 13 § 2 st. inte överklagas.

Enligt 23 § 1 st. kungörelsen (1973:639, omtr. 1978:444) om statligt stöd till lokal landsbygdstrafik får en länsstyrelses beslut enligt kungörelsen inte överklagas. Transportrådets beslut om godkännande av trafikförsörjningsplan som underlag för bidragsansökan får inte heller överklagas, se 23 § 2 st. Senaste lydelse av paragrafen, se 1979:911. Detsamma gäller enligt 18 § förordningen (1975:192, omtr. 1978:445) om statligt stöd till regional landsbygdstrafik. Senaste lydelse av paragrafen, se 1979:912.

Statens kulturråds beslut i bidragsfrågor får inte överklagas enligt bl.a. 9 § kungörelsen (1974:452) om statsbidrag till teater-, dans- och musikverksamhet i

¹Förteckningen har upprättats den 30 september 1983.

Hänsyn har inte tagits till författningsändringar som har kommit ut från trycket efter den dagen.

mindre ensembler och fria grupper, 13 § förordningen (1976:530) om stöd till sceniskt verk och 4 § förordningen (1980:289) om statsbidrag till museijärnvägar.

Exportkreditnämndens beslut om exportkreditgaranti får enligt 7 § förordningen (1974:60, omtr. 1978:422) om exportkreditgaranti inte överklagas. Inte heller beslut som nämnden meddelar med stöd av förordningen (1976:309) om statlig kursgaranti vid export får överklagas, se 6 §.

Enligt förordningen (1974:404) om statsbidrag till vissa trossamfund prövas frågor om statsbidrag av en samarbetsnämnd. Dess beslut i bidragsfrågor får enligt 16 § 1 st. inte överklagas. Senaste lydelse av paragrafen, se 1976:255.

Beslut av statens institut för läromedelsinformation om statsbidrag får enligt 3 § kungörelsen (1974:439) om statsbidrag till produktion av vissa läromedel inte överklagas.

Talan mot ett förmedlingsorgans beslut enligt förordningen (1976:263, omtr. 1981:337) om statliga bostadsbidrag till barnfamiljer förs hos länsbostadsnämnden, vars beslut får överklagas hos bostadsstyrelsen. Däremot får enligt 22 § talan inte föras mot bostadsstyrelsens beslut. Vad nu sagts gäller även förordningen (1976:262, omtr. 1981:338) om statskommunala bostadsbidrag till barnfamiljer m.fl., se 10 §.

Centrala studiestödsnämndens beslut i ärenden enligt förordningen (1976:327) om timersättning vid grundutbildning för vuxna får enligt 7 § 2 st. inte överklagas.

Fångstbegränsningsbidrag enligt förordningen (1976:448, omtr. 1977:412) om statligt stöd till fiskeföretag vid fångstbegränsning betalas ut av Sveriges fiskares erkända arbetslöshetskassa. Enligt 5 § får arbetslöshetskassans beslut i bidragsfrågor överklagas hos fiskeristyrelsen, vars beslut enligt samma paragraf inte får överklagas.

Talan får inte föras mot beslut av styrelsen för Sveriges författarfond eller av konstnärsnämnden enligt 17 § förordningen (1976:528) om bidrag till konstnärer. Jfr prop. 1975/76:135 s. 280.

Enligt 22 § förordningen (1976:536) om utbildningsbidrag för doktorander får när det gäller urvalet för utbildningsbidrag talan ej föras mot beslut av fakultets- eller sektionenämnd; i övrigt får talan mot beslut av en sådan nämnd föras till UHÄ resp. lantbruksuniversitetet; dessa senare myndigheters beslut får däremot inte överklagas. Senaste lydelse av 22 §, se 1978:416.

Beslut av forskningsråd eller av forskningsrådsnämnden att bevilja anslag eller avslå ansökan om anslag får inte överklagas. Det framgår av 18 § förordningen (1977:34) med instruktion för forskningsråden inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde resp. 20 § förordningen (1977:35) med instruktion för forskningsrådsnämnden.

Beslut av sjöfartsverket enligt förordningen (1977:496) om statsbidrag till sjöfolkets fria resor får enligt 7 § inte överklagas.

Nämnden för enskilda arkiv avgör ärenden om statsbidrag och annat statligt stöd till folkrörelsearkiven. Talan mot nämndens beslut i sådana ärenden får inte föras

enligt 27 § förordningen (1977:553) med instruktion för riksarkivet. Senaste lydelse av paragrafen, se 1979:250.

Enligt förordningen (1977:1066, omtr. 1980:477) med instruktion för statens delegation för rymdverksamhet åligger det delegationen att bl.a. fördela statligt stöd till forskning och utveckling. Mot sådana beslut får talan inte föras, se 16 §.

Enligt 8 § förordningen (1978:223) om försöksverksamhet med frakttöd för film får talan inte föras mot statens biografbyrås beslut om sådant stöd.

Mot en länsstyrelses beslut enligt förordningen (1978:446) om statligt stöd till viss skärgårdstrafik får enligt 16 § förordningen talan inte föras. Inte heller får talan föras mot transportrådets beslut enligt 11 § 2 st. eller 14 § 1 st. förordningen (jfr 1979:1040). Senaste lydelse av paragraferna, se 1981:708.

Mot beslut av statens kulturråd i ärenden om stöd till bokutgivning och mot beslut av statens industriverk i ärenden om kreditgaranti gällande förlagsverksamhet får enligt 30 § förordningen (1978:490) om statligt litteraturstöd talan inte föras.

Försvarets civilförvaltning prövar frågor om återbetalningsskyldighet för bidrag enligt familjebidragslagen (1978:520, omtr. 1983:329). Civilförvaltningens beslut om återbetalningsskyldighet får överklagas till kammarrätten. Däremot är inte de indrivningsåtgärder, exempelvis ansökan om stämning eller begäran om utmätning, som civilförvaltningen vidtar överklagbara. Inte heller civilförvaltningens beslut om eftergift av återbetalningsskyldighet får överklagas. Detta följer av 42 § familjebidragslagen.

Beslut av styrelsen för teknisk utveckling enligt förordningen (1978:571) om statligt stöd till teknisk forskning, industriellt utvecklingsarbete och uppfinnarverksamhet får inte överklagas.

Enligt 20 § förordningen (1978:591) om statsbidrag till svensk undervisning i utlandet tillsätts en tjänst som lärare vid utlandsskola av skolans styrelse. Sådana tillsättningsbeslut får överklagas till skolöverstyrelsen, vars beslut däremot inte får överklagas, se 42 § i dess lydelse enligt 1983:725.

Länsbostadsnämnden beslutar om lån enligt förordningen (1978:992) om lån för underhåll av vissa bostadshus. Talan mot nämndens beslut förs hos bostadsstyrelsen, vars beslut enligt 18 § 2 st. förordningen inte får överklagas.

Beslut i ärenden om stöd enligt förordningen (1979:319) om statligt stöd till energiforskning kan meddelas av styrelsen för teknisk utveckling, transportforskningsdelegationen, statens råd för byggnadsforskning, nämnden för energiproduktionsforskning och delegationen för energiforskning. Dessa beslut får enligt 14 § förordningen inte överklagas.

Frågor om bidrag enligt förordningen (1979:627, omtr. 1982:854) om statsbidrag för cykelleder samt anordningar och åtgärder som främjar viss busstrafik prövas av vägförvaltningen i det län där arbetet skall utföras. Vägförvaltningens beslut kan överklagas hos statens vägverk. Verkets beslut får enligt 7 § inte överklagas.

Enligt 29, 60, 69, 77 och 83 §§ förordningen (1979:638, omtr. 1982:678) om statligt stöd till glesbygd får länsstyrelsens beslut om stöd enligt den förordningen inte överklagas.

Enligt förordningen (1979:788) om statsbidrag till enskild väghållning prövas frågor om sådana bidrag av

länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos statens vägverk genom besvär. Vägverkets beslut får inte överklagas, se 28 § 1 st.

Beslut av arbetsförmedlingen enligt förordningen (1980:338, omtr. 1983:570) om anställning med lönebidrag får överklagas hos länsarbetsnämnden genom besvär. Beslut av länsarbetsnämnden får överklagas hos arbetsmarknadsstyrelsen genom besvär. Beslut som styrelsen har meddelat som första instans överklagas hos regeringen genom besvär. I övrigt får styrelsens beslut inte överklagas, se 20 §.

Länsstyrelsens beslut om bidrag ur viltskadefonden till förebyggande av skador på gröda och trädgårdsodling som orsakats av älg, kronvilt eller dovvilt samt till jaktvård, information och utbildning i jaktliga frågor, får enligt 27 § 2 st. förordningen (1980:400) om ersättning vid vissa viltskador, m.m. överklagas hos statens naturvårdsverk genom besvär. Verkets beslut i sådana frågor får inte överklagas. Senaste lydelse av paragrafen, se 1982:980.

För kreditgaranti enligt förordningen (1980:561) om statligt stöd till varvsföretag m.m. skall ställas den säkerhet som nämnden för fartygskreditgarantier bestämmer. Nämndens beslut i sådana frågor får enligt 1 kap. 15 § inte överklagas. Senaste lydelse av paragrafen, se 1983:719.

Delegationen för uppbyggnad av en oljeersättningsfond prövar frågor om stöd eller eftergift enligt förordningen (1980:1085, omtr. 1982:1230) om statligt stöd för åtgärder för att ersätta olja, m.m. Delegationens beslut i stödärenden får enligt 24 § inte överklagas. Om stöd har begärts med mer än 25.000.000 kronor skall dock delegationen med eget yttrande överlämna handlingarna i ärendet till regeringen.

Enligt 58 § förordningen (1981:409) om statligt stöd till dagstidningar får presstödsnämndens beslut om produktionsbidrag, etableringsstöd, utvecklingsbidrag, samverkansbidrag, samdistributionsrabatt samt om lån ur pressens lånefond inte överklagas.

Enligt 12 § förordningen (1981:519) om statsbidrag till kulturverksamhet i studieförbunden m.m. får beslut enligt förordningen av kulturrådet, Folkbildningsförbundet eller länsbildningsförbund inte överklagas.

Länsbostadsnämndens beslut i frågor enligt förordningen (1981:1123) om lån för förvärv från staten av bostadsfastigheter för permanent bruk får enligt 20 § förordningen överklagas hos bostadsstyrelsen genom besvär. Bostadsstyrelsens beslut får inte överklagas.

Frågor om bidrag enligt förordningen (1982:505) om statsbidrag för framställning och utgivning av fonogram prövas av statens kulturråd. Enligt 9 § förordningen får kulturrådets beslut inte överklagas. Motsvarande bestämmelser finns i 7 § förordningen (1982:502) om statsbidrag till konsthantverkskooperativ och 5 § förordningen (1982:506) om statsbidrag för produktion av film och videogram inom museerna.

Länsbostadsnämnden beslutar om lån enligt förordningen (1982:541) om lån till grundavgiften vid ombildning av hyresrätt till bostadsrätt. Länsbostadsnämndens beslut får överklagas till bostadsstyrelsen, vars beslut inte får överklagas, se 18 §.

Skolöverstyrelsens beslut med anledning av besvär över en länskolnämnds beslut i fråga om statsbidrag enligt förordningen (1982:608, omtr. 1983:416) om statsbidrag till lokal skolutveckling m.m. får enligt 24 § 1 st.

förordningen inte överklagas. Bestämmelserna i 22 § innebär bl.a. att skolstyrelsers beslut om lärares rätt till lön med 8-avdrag vid tjänstledighet för studier inte får överklagas.

Taltidningskommittén prövar frågor om stöd enligt förordningen (1982:669) om stöd till radio- och kassettidningar. Kommitténs beslut enligt förordningen får inte överklagas, se 6 §.

Enligt 74 § förordningen (1982:677, omtr. 1983:702) om regionalpolitiskt stöd får länsstyrelsens beslut om lokaliseringsstöd och investeringsbidrag inte överklagas.

Talboks- och punktskriftsbiblioteket handlägger frågor enligt förordningen (1982:798) om kompensation i vissa fall för kostnader på grund av kassettskatt. Bibliotekets beslut om kompensation får överklagas till regeringen. Andra beslut som biblioteket har meddelat enligt förordningen får inte överklagas, se 11 §. Detta gäller bl.a. verkställighetsföreskrifter.

Delegationen för upphandling på energiområdet beslutar i frågor om bidrag enligt förordningen (1982:1228) om statligt bidrag för investeringar som rör distribution av fjärrvärme samt om stöd eller eftergift enligt förordningen (1982:1229) om statligt stöd för vissa investeringar som rör energiutrustning. Delegationens beslut i sådana ärenden får inte överklagas, se 8 resp. 22 §.

Frågor om ersättning enligt förordningen (1982:1283) om avvecklingsersättning till vissa mjölkproducenter prövas av lantbruksnämnden. Lantbruksnämndens beslut får överklagas hos lantbruksstyrelsen genom besvär. Styrelsens beslut får enligt 9 § inte överklagas.

Länsbostadsnämnden beslutar om bidrag enligt förordningen (1983:40) om räntebidrag för underhållslån i vissa fall. Länsbostadsnämndens beslut i sådana frågor får överklagas till bostadsstyrelsen, vars beslut inte får överklagas.

Länsarbetsnämnden prövar frågor om bidrag enligt förordningen (1983:568) om bidrag till kommuner och landstingskommuner för att främja nyanställningar. Länsarbetsnämndens beslut får överklagas till arbetsmarknadsstyrelsen. Styrelsens beslut får inte överklagas, se 11 §.

Enligt förordningen (1983:583) om statsbidrag till uppföljningsinsatser för ungdomar under 18 år kan bidrag lämnas till kommuner som anordnar verksamhet för arbetslösa ungdomar och till arbetsgivare som anställer sådana ungdomar. Länskolnämnden beslutar om bidrag till kommuner och skolstyrelser om bidrag till arbetsgivare. Länskolnämndens och skolstyrelsens beslut får överklagas hos skolöverstyrelsen genom besvär. Skolöverstyrelsens beslut i sådana besvärssärenden får inte överklagas, se 40 §.

Frågor om bidrag enligt förordningen (1983:704) om statsbidrag till praktikplatser på fartyg prövas av sjöfartsverket. Enligt 10 § får verkets beslut i sådana frågor inte överklagas.

Socialstyrelsen prövar frågor om statsbidrag enligt förordningen (1983:731) om statsbidrag till organisationer för stöd till missbrukare m.m. Enligt 4 § får styrelsens beslut inte överklagas.

Statens råd för byggnadsforskning lämnar lån och bidrag till forsknings- och utvecklingsarbete. Rådets beslut i sådana frågor får enligt 22 § förordningen (1983:733) med

instruktion för statens råd för byggnadsforskning inte överklagas.

TILLSTÅNDSÄRENDEN

Beslut av länsstyrelsen om tillstånd att använda vissa redskap som jaktredskap, tillstånd att jaga på annars förbjuden tid, tillstånd att medföra skjutvapen i terrängfordon och laddade skjutvapen vid färd med andra motorfordon, tillstånd till licensjakt på älg, kronvilt, dovilt eller rådjur samt särskilt tillstånd till jakt efter hare, kanadagås, fasan samt tillstånd att för avelsändamål samla in ägg av vissa fågelarter får enligt 48 b § jaktstadgan (1938:279, omtr. 1981:678) överklagas hos statens naturvårdsverk genom besvär. Verkets beslut i sådana frågor får inte överklagas. Senaste lydelse av paragrafen, se 1983:283.

Polismyndigheterna handlägger vissa frågor om tillstånd att inneha explosiva varor. Polismyndighetens beslut får överklagas till länsstyrelsen. Enligt 60 § förordningen (1949:341, omtr. 1977:361) om explosiva varor får talan inte föras mot länsstyrelsens beslut med anledning av besvär över en polismyndighets beslut. Senaste lydelse av paragrafen, se 1982:925.

Styrelsen för Sveriges hantverks- och industriorganisation - familjeföretagen beslutar om tilldelning av mästarbrev och om återkallelse av sådant brev. Det framgår av 2 och 8 §§ kungörelsen (1973:596) om mästarbrev för hantverksutövare. Över styrelsens beslut får talan föras hos statens industriverk (12 § 1 st.). Industriverkets beslut i sådana ärenden får däremot inte överklagas (12 § 2 st.). Senaste lydelse av 2 och 8 §§, se 1979:42.

Beslut av länsstyrelsen om tillstånd att driva handel med skjutvapen eller om återkallelse av sådant tillstånd får enligt 42 § vapenlagen (1973:1176 omtr. 1981:1360) överklagas hos regeringen genom besvär. Mot länsstyrelsens beslut i fråga om återkallelse av tillstånd att inneha skjutvapen eller ammunition förs talan hos kammarrätten genom besvär. Länsstyrelsens beslut i andra ärenden får inte överklagas.

Enligt 9 § 1 st. kungörelsen (1974:262) om anställningstillstånd för utlänning på svenskt fartyg får talan inte föras mot beslut i ärenden om anställningstillstånd eller om befrielse från skyldighet att ha sådant tillstånd. Senaste lydelse av 9 §, se 1975:1366.

Tillstånd enligt lagen (1977:293) om handel med drycker meddelas normalt av länsstyrelsen. Talan mot länsstyrelsens beslut enligt lagen förs hos socialstyrelsen, vars beslut enligt 68 § inte får överklagas.

Socialnämndens beslut enligt lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel får enligt 11 § lagen överklagas hos länsstyrelsen genom besvär. Länsstyrelsens beslut i fråga om vitesföreläggande får inte överklagas. Andra beslut av länsstyrelsen får överklagas hos socialstyrelsen genom besvär. Socialstyrelsens beslut får inte överklagas.

DIVERSE

Riksskatteverket kan enligt punkt 1 av anvisningarna till 31 § kommunalskattelagen (1928:370), senaste lydelse av anvisningen 1980:71, förklara att en utländsk försäkring skall anses som pensionsförsäkring. Mot riksskatteverkets beslut i ett sådant ärende får talan inte föras.

Enligt 13 § lagen (1945:119) om stängselskyldighet för järnväg m.m. får stängselnämndens beslut inte överklagas. Nämnden beslutar i frågor om stängsel kan anordnas, tillses och underhållas på det sätt som kommun bestämt, frågor om skäligheten i kostnadsersättning som part begär och frågor om fördelning av kostnader skall ske enligt huvudregeln eller enligt bestämmelser för stations- och bangårdsområden. Senaste lydelse av 13 §, se 1975:1010.

Om det är uppenbart att en framställning om utlämning till något annat nordiskt land skall bifallas, och om denna inte rör en svensk medborgare eller gäller politiskt brott eller om det föreligger konkurrerande framställningar från flera stater, får riksåklagaren besluta om utlämning. Han får även besluta om ersättning av allmänna medel till den offentlige försvarare som biträtt den som begärts utlämnad. Enligt 21 § lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge får riksåklagarens beslut i sådana frågor inte överklagas. Senaste lydelse av paragrafen, se 1983:228.

Enligt 32 § 2 st. civilförsvarskungörelsen (1960:377) får civilförsvarschefens eller värnpliktsnämndens beslut i ärenden om inskrivning av personal som skall ingå i det allmänna civilförsvaret inte överklagas. Senaste lydelse av 32 §, se 1977:576.

Enligt lagen (1965:276, omtr. 1974:1011) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut får en arbetstagare inte besvära sig över en offentlig arbetsgivares beslut rörande hans arbets- eller anställningsvillkor, om talan i saken skall handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Enligt 46 § förordningen (1965:667, omtr.1982:457) med instruktion för arbetsmarknadsverket får talan inte föras mot beslut som arbetsmarknadsstyrelsen har meddelat som tredje instans.

Enligt 20 § avskrivningskungörelsen (1965:921) får talan inte föras mot beslut i fråga om avskrivning enligt kungörelsen.

Arbetsmarknadskungörelsen (1966:368, omtr. 1983:569) innehåller flera föreskrifter om begränsningar i rätten att överklaga till regeringen. Huvudinriktningen är att om arbetsmarknadsstyrelsen beslutar i ett ärende, som kommit upp dit besvärsvägen från länsarbetsnämnden (ev. också dessförinnan har prövats av arbetsförmedlingen), så får det ärendet inte överklagas till regeringen (se bl.a. 12 a §, 28 § och 55 a §; jfr 61 och 70 §§).

Nämnden för vapenfriutbildning beslutar om uttagning av vapenfria tjänstepliktiga till den tjänstgöring för vilken de kan anses bäst lämpade. Nämndens beslut kan överklagas hos värnpliktsnämnden. Enligt 22 § lagen (1966:413) om vapenfri tjänst får talan inte föras mot värnpliktsnämndens beslut i ett sådant ärende. Senaste lydelse av 22 §, se 1982:347.

Enligt 23 § förordningen (1970:664) om trafik på Södertälje kanal får talan inte föras mot beslut av sjöfartsverket i ärenden som avser kanalavgift, särskild avgift, ersättningsbelopp eller säkerhet.

Kyrkofondens styrelse fullgör olika förvaltningsuppgifter enligt lagen (1970:940, omtr. 1982:379) om kyrkliga kostnader och förordningen (1971:861, omtr. 1982:866) om kyrkliga kostnader. Enligt 35 § förordningen får styrelsens beslut enligt dessa författningar inte överklagas.

Enligt 18 § lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete får yrkesinspektionens föreläggande enligt lagen överklagas hos arbetarskyddsstyrelsen genom besvär. De beslut som styrelsen meddelar i anledning av sådana besvär, dvs. som andra instans, får däremot inte överklagas.

Beslut som skolöverstyrelsen har fattat som andra instans enligt förordningen (1971:424 omtr. 1983:511) om kommunal och statlig vuxenutbildning får med vissa undantag inte överklagas, se 122 §. Samma huvudregel gäller i sameskolförordningen (1967:216; omtr. 1980:437; ändr. 1982:747), skolförordningen (1971:235; omtr. 1983:721) och ett flertal andra författningar på skolområdet.

Talan mot lantmäteriverkets beslut om att för lantmäteriförrättning skall utgå tidsersättning i stället för sakersättning får enligt 18 § 2 st. lantmäteritaxan (1971:1101; omtr. 1980:916) föras hos regeringen genom besvär. Mot lantmäteriverkets beslut i övrigt enligt taxan får talan inte föras.

Enligt 8 § kungörelsen (1972:416, omtryckt 1976:319) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall får talan inte föras mot beslut i ärenden som handläggs enligt kungörelsen. Liknande fullföljdsförbud finns i 6 § förordningen (FFS 1981:18) om skadereglering inom försvaret, m.m och 24 § upphandlingsförordningen (1973:600, omtryckt 1980:850).

Inom rättshjälpsystemet finns en särskild besvärsnämnd. Härom föreskrivs i 5 a § rättshjälpslagen (1972:429; omtr. 1983:487). Av 49 § framgår att talan ej får föras mot besvärsnämndens beslut enligt lagen.

Mot valprovningensnämndens beslut får enligt 15 kap. 9 § vallagen (1972:620; omtr. 1982:146) får talan ej föras.

Av 3 § kungörelsen (1973:630) om handläggningen av vissa handräckningsärenden framgår att talan inte får föras mot riksskatteverkets beslut enligt kungörelsen.

Mot beslut varigenom statens provningsanstalt vägrar att förse ädelmetallarbeten med kontrollstämpel får enligt 36 § 1 st. förordningen (1974:284) om arbeten av guld, silver eller platina talan ej föras. Mot andra beslut enligt förordningen får talan föras hos regeringen genom besvär.

Ersättning för egendom som tas i anspråk enligt oljekrislagen (1975:197; omtr. 1978:269) bestäms av oljekrisnämnden. Nämndens beslut får enligt 8 § inte överklagas.

Frågor om undantag från bestämmelserna i förordningen (1975:885, omtr. 1982:1067) om utmärkning av fordon i yrkesmässig trafik prövas av den länsstyrelse som har meddelat tillstånd till trafiken. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos transportrådet genom besvär.

Transportrådets beslut får däremot inte överklagas. Inte heller trafiksäkerhetsverkets beslut om avgifter för yrkestrafikmärken och verkställighetsföreskrifter till förordningen får överklagas, se 11 §.

Enligt 6 § förordningen (1976:247) om vissa avgifter till statens strålskyddsinstitut får institutets beslut enligt förordningen överklagas hos regeringen. Beslut om tillståndsavgift får dock överklagas hos riksskatteverket, vars beslut i sådana frågor inte får överklagas. Senaste lydelse av 6 §, se 1980:445.

Beslut av nämnden för styrelserepresentationsfrågor får i vissa fall inte överklagas, se 20 § lagen (1976:351) om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar.

Högskoleförordningen (1977:263; omtr. 1979:857) innehåller i 25 kap. följande föreskrifter om begränsad besvärsrätt.

- mot beslut i ärende om utseende av ledamot i tjänsteförslagsnämnd eller ärende om inbjudan att söka tjänst som lärare får talan ej föras (4 §)
- mot beslut av högskolestyrelse eller valförsamling om förslag till befattning som rektor eller valförsamlingens förslag om uppdrag som prorektor får talan ej föras (5 §)
- mot beslut av besvärsnämnden av högskoleutbildning får talan ej föras (10 § senaste lydelse, se 1982:616)
- mot beslut om betyg får talan ej föras (11 §)
- mot beslut om antagning till enstaka kurs får talan ej föras (12 §)
- mot beslut om antagning till utbildning för vilken prov avgör antagningen får talan ej föras (13 §)
- mot beslut om besked som avses i 5 kap. 58 § (=besked av antagningsmyndigheten om behörighet till utbildning i vissa fall) får talan ej föras (14 §)
- mot beslut som har meddelats av universitets- och högskoleämbetet i anledning av besvär över en lokal högskolemyndighets beslut enligt bestämmelser i 5 eller 6 kap. får talan ej föras (15 § senaste lydelse, se 1982:616).

Mot arbetarskyddsstyrelsens beslut om undantag från reglerna om minderårigas arbetstider och medgivande att utse s.k. regionalt skyddsombud får talan inte föras enligt 9 kap. 2 § 1 st. arbetsmiljölagen (1977:1160). Detsamma gäller styrelsens beslut i ärenden som avser tillämpning av föreskrifter angående minderårigas arbete och beslut om föreskrifter till allmän efterrättelse. Senaste lydelse av paragrafen, se 1982:674.

I 52 § ransoneringslagen (1978:268) sägs att talan mot sådant beslut enligt lagen, som har meddelats av annan myndighet än domstol och som ej avser vissa i lagen särskilt angivna fall, skall föras hos förvaltningsmyndighet i den ordning som regeringen föreskriver. I direkt anslutning härtill uttalas i paragrafen att "möjligheten att anföra besvär får därvid begränsas så, att talan får föras hos endast en besvärinstans" (jfr prop. 1977/78:75, s. 65 o. 66, 96 samt 137-140). En liknande bestämmelse finns i lagen (1973:861; omtr. 1978:270) om lokal kristidsförvaltning. I 11 § sägs sålunda först att ett beslut av kristidsnämnd får överklagas till länsstyrelsen och att länsstyrelsens beslut i sin tur får överklagas till regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Det heter därefter: "Regeringen får dock föreskriva att talan ej får föras mot länsstyrelsens beslut i överklagat ärende."

Frågor om ersättning enligt brottsskadelagen (1978:413) prövas av brottsskadenämnden. Nämndens beslut får enligt 12 § 2 st. inte överklagas.

Den som sålt den fastighet han bott på och därefter köpt en ersättningsfastighet kan, under vissa förutsättningar, få uppskov med realisationsvinstbeskattningen om han bosatt sig på ersättningsfastigheten inom ett år från den dag då fastigheten förvärvades. Om särskilda skäl föreligger får dock riksskatteverket medge förlängning av denna tidsfrist. Enligt 5 § andra stycket lagen (1978:970) om uppskov med beskattning av realisationsvinst får

riksskatteverkets beslut i sådana frågor inte överklagas.

Riksskatteverket kan, om synnerliga skäl föreligger, medge befrielse från det särskilda tillägg som enligt 13 § lagen (1979:610) om allmän investeringsreserv skall tas upp som skattepliktig intäkt. Riksskatteverkets beslut i sådana frågor får inte överklagas, se 13 § fjärde stycket.

Enligt 17 kap. 14 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) får länsstyrelsens beslut i fråga om bl.a. val av ledamöter i taxeringsnämnd inte överklagas.

Enligt 11 § förordningen (1980:1024) om militär grundutbildning för kvinnor får försvarsgrenschefens beslut om antagande till eller skiljande från utbildning besvärsvägen föras upp till regeringen. Andra beslut enligt förordningen får däremot inte överklagas.

Enligt 9 § förordningen (1981:997) med instruktion för teleanslutningsnämnden får nämndens beslut inte överklagas.

Enligt 7 § förordningen (1982:24) om anstånd med att lämna deklaration för mervärdeskatt får länsstyrelsens beslut i frågor om anstånd överklagas hos riksskatteverket genom besvär. Riksskatteverkets beslut får enligt samma paragraf inte överklagas.

Beslut enligt lagen (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen får inte överklagas, se 10 §.

Enligt 6 § förordningen (1982:208, omtr. 1983:713) om avgiftsbeläggning av statliga biluppställningsplatser m.m. får besvär inte anföras över en statlig myndighets beslut att fastställa storleken av parkeringsavgifter,

bilvärmeavgifter och kontrollavgifter för parkering i strid mot meddelade förbud eller villkor. Detsamma gäller beslut att i övrigt fastställa regler för uttag av sådana avgifter. Myndighetens beslut att i ett enskilt fall debitera kontrollavgift får inte heller överklagas.

Beslut av statens institut för läromedelsinformation om fastställande av basläromedel får enligt 13 § förordningen (1982:393, omtr. 1983:273) om vissa statliga insatser beträffande läromedel inte överklagas.

Enligt 21 § förordningen (1982:579) med instruktion för nämnden för statens gruvegendom får nämndens beslut i ärenden som rör förvaltningen av sådan egendom eller upplåtelse av densamma inte överklagas.

Enligt 29 § arbetstidslagen (1982:673) får arbetarskyddsstyrelsens beslut om föreskrifter till allmän efter rättelse inte överklagas. Detsamma gäller vissa beslut av styrelsen om dispens från den lagen.

Näringsfrihetsombudsmannens beslut om föreläggande för godkännande av åtgärd mot konkurrensbegränsning, framställning till regeringen om åtgärd beträffande konkurrensbegränsning utom landet, ansökan till marknadsdomstolen om åtgärd mot konkurrensbegränsning, undersökning av ett företagsförvärv, ansökan om marknadsdomstolens eller regeringens omprövning av tidigare fattade beslut, begäran om biträde för utredning samt anmälan till eller medgivande för åklagare att väcka talan om utdömmande av vite eller ansvar för brott får enligt 40 § 1 st. konkurrenslagen (1982:729) inte överklagas.

Allmänt åtal för brott mot förordningen (1982:910) om ursprungsmärkning av kläder får väckas endast efter

anmälan eller medgivande av kommerskollegium. Enligt 7 § får kollegiets beslut i sådana frågor inte överklagas.

Lotteritillstånd beslutas i första instans normalt av antingen polismyndigheten eller länsstyrelsen, undantagsvis lotterinämnden (det sistnämnda gällande spel med spelautomater i vissa fall). Talan mot en polismyndighets beslut förs hos länsstyrelsen, vars beslut i sin tur får överklagas hos lotterinämnden. Ärenden som besvärsvägen förts från länsstyrelsen till lotterinämnden får enligt 31 § andra stycket lotterilagen (1982:1011) inte föras vidare till regeringen, dock att nämnden dit får överlämna ärende "om det är av större vikt".

Forskningsdelegationen vid arbetarskyddsstyrelsen är ett rådgivande och beredande organ som har till uppgift att främja samordning och utveckling inom arbetsmiljöforskningen. Delegationens beslut får inte överklagas, se 10 § förordningen (1982:1288) med instruktion för forskningsdelegationen vid arbetarskyddsstyrelsen.

Beslut av ett forskningsråd eller någon annan myndighet enligt förordningen (1983:170) om doktorandtjänster vid forskningsråd m.m. får inte överklagas, se 10 § första stycket. Enligt paragrafens andra stycke får myndigheten med eget yttrande överlämna ett ärende till regeringens prövning, om ärendet har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt. Samma kombination av klagoförbud med överlämmanderätt finns beträffande högskolestyrelsens beslut enligt förordningen (1982:1263, omtr. 1983:171) om doktorandtjänster vid högskoleenheter, se 5 §.

I 48 § förordningen (1983:277) om handläggning av ärenden, tjänstetillsättning m.m. inom försvarsmakten finns bestämmelser som skär av rätten att överklaga vissa personalärenden inom försvarsmakten. Bestämmelserna innebär att överbefälhavaren eller resp. försvarsgrenschef normalt är slutinstans i sådana ärenden. I tjänstetillsättningsärenden gäller dock den särordningen att regeringen är enda besvärinstans också när det gäller sådana tjänstetillsättningar som beslutas på regional eller lokal nivå. Särordningen gäller även i ärenden om besked om bisysslor enligt 37 § andra stycket anställningsförordningen (1965:601).

Förordningen (1983:341) om överklagande av beslut i ärenden om tjänstledighet m.m. gäller anställningar där anställningsförmånerna fastställs under medverkan av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Besvär i ärenden om tjänstledighet skall enligt 2 § prövas av statens arbetsgivarverk, om något annat inte följer av särskilda föreskrifter. Enligt 3 § får arbetsgivarverkets beslut i sådana ärenden inte överklagas. Se även Regeringens förordningsmotiv 1983:2.

Bilaga 3

Regeringsärenden år 1982

Ärendegrupp	SB	Ju	UD	Fö	S	K	E	B	U	Jo	H	A	Bo	I	Kn	S:a
1 Propositioner	1	44	3	-	15	12	10	42	16	11	18	8	6	13	18	217
2 Lagrådsremisser	-	25	-	-	4	1	2	11	2	2	4	1	4	3	1	60
3 Författningar ¹	-	237	8	39	107	106	66	210	277	76	71	65	52	73	41	1 428
4 Kommitté- och utredningsdirektiv	2	5	1	12	7	5	1	14	1	9	11	7	2	13	6	96
5 Regleringsbrev samt anslags- och bidragsärenden	-	141	123	195	242	128	25	181	537	261	75	164	64	639	249	3 024
6 Tjänsteärenden	15	517	177	399	239	134	89	774	696	185	136	134	61	227	328	4 111
7 Besvärärenden	-	256	18	329	265	891	6	535	653	645	78	2 426	1 338	163	232	7 835
8 Dispens- och övriga partsärenden	-	2 971 ²	9	251	351	275	76	1 112	365	182	240	649	170	371	209	7 231
9 B-protokollärenden ³	-	16	45	88	-	-	2	21	2	-	265	1	-	17	1	458
10 Övriga ärenden	-	42	19	76	53	50	21	54	84	51	34	35	30	57	32	638
Totalt	18	4 254	403	1 389	1 283	1 602	298	2 954	2 633	1 422	932	3 490	1 727	1 576	1 117	25 098

¹ Inkl. 149 författningar kungjorda i annan författningssamling än SFS

² Inkl. 2 193 nådeärenden.

³ Ärenden som inte omedelbart har offentliggjorts.

Innehållsförteckning

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 23 februari 1984	
1 Inledning	2
2 Rätten att överklaga myndighetsbeslut till regeringen – en historiskt framvuxen princip med många undantag	4
3 Föredragandens överväganden och förslag	6
3.1 Reformbehovet, behovet av riktlinjer och behovet av riksdagens medverkan	6
3.2 I vilken utsträckning bör besvärspövning vara en uppgift för regeringen?	11
3.3 Olika sätt att befria regeringen från besvärärenden ...	17
3.3.1 Tredje resp. fjärde ledet i instansordningen kan slopas	17
3.3.2 Beslutanderätten kan flyttas ner ett steg	19
3.3.3 Centrala förvaltningsmyndigheter kan överta vissa ärenden	20
3.3.4 Besvärsnämnder	23
3.3.5 Överlämnande av ärenden till regeringen som alternativ till besvärspövning	25
3.3.6 Domstolspövning	29
3.4 Sammanfattning	29
4 Hemställan	32
5 Beslut	32
<i>Bilaga 1</i> Sammanfattning av arbetsgruppens förslag	33
<i>Bilaga 2</i> Exempel på bestämmelser som skär av rätten att överklaga beslut till regeringen	35
<i>Bilaga 3</i> Regeringsärenden år 1982	56

