

Konstitutionsutskottets betänkande

1981/82:4

om vissa frågor rörande den statliga förvaltningen m. m.

I detta betänkande behandlas följande frågor som tagits upp i de angivna motionerna:

1. Översyn av den centrala samhällsförvaltningen – 1980/81:649
2. Övergripande ansvar för att minska onödig byråkrati etc. – 1980/81:1508
3. Myndigheternas behandling av allmänheten – 1980/81:364
4. Kommittéväsendet – 1980/81:1509
5. Remissförfarandet – 1980/81:238
6. Intresseorganisationernas möjligheter att påverka myndigheternas beslut rörande enskilda företag – 1980/81:1512
7. Ledamöter och suppleanter i statliga styrelser – 1980/81:180, 396 och 1110
8. Åldersgräns för innehav av offentligt uppdrag – 1980/81:340

1. Översyn av den centrala samhällsförvaltningen

Motionen

I motion 1980/81:649 av Egon Jacobsson (s) och Kurt Ove Johansson (s) yrkas "att riksdagen hos regeringen begär att den statliga samhällsförvaltningen på central nivå blir föremål för en bred översyn".

I motiveringen anför motionärerna att organisationen för samhällsförvaltningen på central nivå inte har någon klar anknytning till den förvaltningsideologi som gäller för kommunreformen och som genomsyrar de olika förslagen till organisation på länsnivån. Genom att politiker arbetar inom varje nämnd och styrelse hos kommuner och landsting understryks all samhällsverksamhets politiska karaktär. På central nivå står politikerna i viktiga avseenden utanför den statliga förvaltningen. Lagstiftningen innehåller enligt motionärerna mer av skydd för de centrala myndigheternas självständighet än av föreskrifter som kan garantera den politiska styrningen och därmed de politiska organens möjligheter att ta ett politiskt ansvar för verksamheten inför väljarna.

I motionen anføres att ämbetsverkens självständighet och starka ställning kan skapa problem. Som exempel nämns att de ansvariga inom verken kan komma att identifiera sig med den egna verksamheten i sådan utsträckning att helhetssyn och samordning mellan olika samhällssektorer kan gå förlorad. Motionärerna anser att en fortsatt stegvis reformering av samhällsorganisationen är nödvändig. En sådan bör vägledas av principen att det

endast är makt som utövas av valda representanter som är legitim i ett demokratiskt system. Möjligheten att utkräva politiskt ansvar måste därför enligt motionärerna finnas för all maktutövning.

Förvaltningsutredningen

Förslag rörande en allmän översyn av den statliga samhällsförvaltningens organisation har behandlats i riksdagen vid flera tillfällen under senare år. Vid 1977/78 års riksmöte uttalade konstitutionsutskottet (KU 1977/78:38) med anledning av ett motionsyrkande (c) att en förutsättningslös kartläggning av nu rådande rättsliga och faktiska förhållanden vad gäller principerna för den statliga förvaltningens organisation skulle vara av värde för framtida överväganden rörande dessa spørsmål. Enligt utskottets mening borde en sådan utredning komma till stånd men begränsas till just en kartläggning och analys. Utskottet var i sitt av riksdagen godkända betänkande inte berett att i avvaktan på en sådan översyn förorda några förändringar i de hittills tillämpade principerna.

I mars 1979 beslöt regeringen att ge *förvaltningsutredningen* (B 1977:01) i tilläggsuppdrag att utföra den undersökning som riksdagen förordat. I direktiven betonar budgetministern att utredningens uppdrag bör inriktas på en kartläggning och analys av nu gällande ordning samt den utveckling som lett fram till denna.

Förvaltningsutredningen har disponerat sitt arbete så att den nu aktuella undersökningen genomförs efter slutförandet av utredningens huvudbetänkande *Förnyelse* genom omprövning. Enligt utredningens arbetsplan kommer arbetet med tilläggsuppdraget att redovisas under innevarande budgetår.

Vid 1978/79 års riksmöte föreslogs i en partimotion (c) att den kartläggning som förvaltningsutredningen fått i uppdrag att genomföra skulle läggas till grund för fortsatta överväganden rörande bl. a. de fristående ämbetsverkens och affärsverkens ställning från konstitutionella utgångspunkter. Konstitutionsutskottet (KU 1979/80:32) anförde med anledning av motionen att resultatet av förvaltningsutredningens analyser borde avvaktas. Riksdagen följde utskottet.

Frågan om en översyn av samhällsförvaltningen togs upp även under den allmänna motionstiden år 1980. I en motion (c) föreslogs att den beskrivning och analys av den statliga förvaltningsorganisationen som förvaltningsutredningen utför skall läggas till grund för ett fortsatt utredningsarbete, vars syfte skulle vara att stärka den demokratiska kontrollen över förvaltningen. Konstitutionsutskottet uttalade med anledning av motionen (KU 1980/81:8) att det nu pågående kartlägningsarbetet bör slutföras innan nya utredningsdirektiv tas på detta område. Riksdagen beslöt även denna gång i enlighet med utskottets förslag.

2. Övergripande ansvar för att minska onödig byråkrati

Motionen

I motion 1980/81:1508 av Christina Rogestam (c) yrkas "att riksdagen uttalar att ett departement bör ha det övergripande ansvaret för att minska den onödiga byråkratin och förbättra kontakterna mellan medborgarna och samhällsorganen".

I motiveringen anförs att fackdepartementen måste få ett stort ansvar för det fortsatta arbetet med att minska byråkratin och för att förbättra kontakterna mellan medborgarna och samhällsorganen. Samtidigt krävs att ett av departementen har ett särskilt ansvar för att samordna de olika insatserna. Enligt motionären skulle kommundepartementet vara ett lämpligt departement för dessa uppgifter. Kommundepartementet är i mycket ett policydepartement som genom sitt ansvar bl. a. för den kommunala demokratin har en mycket bred kontaktyta mot kommunerna.

Frågans behandling vid 1980/81 års riksmöte

Vid 1980/81 års riksmöte redovisade regeringen i proposition 1980/81:80 ett antal åtgärder för att minska byråkratin och samtidigt öka den kommunala självstyrelsen. I propositionen som i sin helhet antogs av riksdagen behandlades också frågan om hur det fortsatta arbetet med dessa frågor skall organiseras.

I propositionen anfördes i denna del att grundtanken måste vara att det väsentliga ansvaret för att förbättra kontakterna mellan myndigheterna och medborgarna skall ligga hos myndigheterna själva. Dock är det en förutsättning för ett framgångsrikt förenklingsarbete att insatser sker även på centralt håll. Det gäller då enligt propositionen främst att initiera, samordna och utveckla förenklingsarbetet.

I propositionen lämnades också en redogörelse för hur förenklingsarbetet hittills organiserats inom regeringskansliet. I anslutning till denna redogörelse anförde föredraganden bl. a.

Regeringen har i de årliga anvisningarna för myndigheternas anslagsframtällningar för budgetåren 1980/81 och 1981/82 krävt att myndigheterna skall lämna en redogörelse för vilka åtgärder de har vidtagit för att motverka krångel och onödig byråkrati och för att i övrigt underlätta allmänhetens kontakter med myndigheterna. Det ankommer i första hand på fackdepartementen att inom sina respektive verksamhetsområden följa upp myndigheternas uppgifter i dessa avseenden. En betydelsefull uppgift är att över hela fältet sammanställa och utvärdera myndigheternas redovisning av förenklingsarbetet och sprida kännedom om de olika åtgärder som vidtas på skilda håll. Härigenom kan myndigheterna få uppslag till egna insatser och stimuleras till ett effektivt förenklingsarbete. I det sammanhanget kan byråkratiutredningens förslag i fråga om en aktiverad förslagsverksamhet övervägas närmare. Givetvis är det också angeläget att kunna ta tillvara

allmänhetens erfarenheter av kontakterna med myndigheterna.

Jag ser det även som väsentligt att allmänheten har ett forum i regeringkansliet till vilket man kan vända sig i dessa frågor. Det skulle enligt min mening också vara av stort värde att kunna bereda företrädare för centrala ämbetsverk, kommunförbunden, näringslivet, personalorganisationerna och folkrörelserna tillfälle att delta i diskussionen om hur arbetet bör bedrivas och därigenom medverka till att förenklingsarbetet förs vidare. Det av TCO påtalade behovet för myndigheterna att kunna utbyta erfarenheter kan härigenom tillgodoses. På så sätt kan byråkratiutredningens exempel-samling också vidareutvecklas.

3. Myndigheternas behandling av allmänheten

Motionen

I motion 1980/81:364 av Gunnar Biörck i Värmdö (m) yrkas "att riksdagen antar följande förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (SFS 1971:290):

8 b §

Tjänsteman hos myndighet skall, såväl när det gäller personligt bemötande som i skrift, alltid visa den som söker upplysning, råd eller hjälp hos myndighet, eller vars sak prövas av denna, respekt och omtanke."

I motionen anförs att en bestämmelse av motsvarande innebörd införs i lagen om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonal m. fl. (SFS 1980:11). Enligt motionären saknas anledning att särskilt föreskriva att just denna personal skall visa de medborgare som den är satt att betjäna omtanke och respekt. Detta bör i stället gälla för alla anställda i offentlig tjänst.

Förvaltningslagen m. m.

Frågan om myndigheternas service gentemot allmänheten berörs i förvaltningslagen (1971:290), i allmänna verksstadgan (1965:690) och i serviceförordningen (1980:900).

Förordningen om statliga myndigheters serviceskyldighet, serviceförordningen, föreskriver att myndigheterna inom sina verksamhetsområden skall lämna upplysningar även om sådant som inte finns intaget i allmänna handlingar och sålunda är tillgängligt enligt bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100). I allmänna verksstadgan anges bl. a. att myndigheterna skall verka för sådana förenklingar i verksamheten som kan underlätta enskildas kontakter med myndigheten (4 §). Allmänna verksstadgan föreskriver vidare att myndighets chef skall tillse att särskilda anordningar vidtas i mån av behov för att underlätta för parter, företrädare för nyhetsorgan och andra intresserade att få upplysningar om myndighetens verksamhet (8 §). Det föreskrivs också att verksamheten skall bedrivas så enkelt, snabbt och

ekonomiskt som möjligt utan att säkerheten eftersätts (6 §).

Flera av bestämmelserna i förvaltningslagen har väsentlig betydelse för myndigheternas service gentemot medborgarna. Viktigast ur denna synpunkt är de om komplettering av handlingar, om anlåtande av tolk, om kommunikering, om rätt för parter att lämna uppgifter muntligen, om beslutsmotivering och om besvärshänvisning.

Förvaltningsrättsutredningen (Ju 1978:09)

Förvaltningsrättsutredningen, som tillsatts efter regeringens bemyndigande den 28 september 1978, har till uppgift att göra en översyn av förvaltningslagen. Arbetet skall enligt direktiven i första hand inriktas på reformer etappvis. Utredningen har under våren 1981 framlagt ett första delbetänkande, Ändringar i förvaltningslagen. Allmänna överväganden. Partiella reformer (SOU 1981:41). I betänkandet läggs fram förslag som syftar till att markera tre intressen: service till allmänheten, förenklingar i förfarandet och förskjutning av tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet ned mot första instans.

Bland de förändringar i förvaltningslagen som föreslås i betänkandet ingår bl. a. en ny lydelse av 8 § i vilken bestämmelser angående myndighets skyldighet att ge allmänheten upplysningar och vägledning i frågor som rör dess verksamhetsområde föreslås införda.

Förvaltningsrättsutredningen inriktar sitt fortsatta arbete på att utarbeta ett principförslag till en helt ny förvaltningslag.

4. Kommittéväsendet

Motionen

I motion 1980/81:1509 av Rolf Sellgren (fp) och Hans Lindblad (fp) yrkas "att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförs rörande kommittéväsendet".

I motiveringen anförs motionärerna att utredningsväsendet spelar en viktig roll i den politiska beslutsprocessen. Genom systemet med parlamentariska utredningar får riksdagsgrupperna och de politiska partierna en god insyn i frågor på ett tidigt stadium. Detta är av stor betydelse för att underlätta en tidig debatt i olika frågor samt för riksdagens möjligheter att följa samhällsutvecklingen på alla de områden som berörs av dess beslut.

Mot bakgrund av utredningsväsendets betydelse för den demokratiska beslutsprocessen samt bl. a. också för möjligheterna att få till stånd omprövningar och utredningar med ett vidare perspektiv än det som kan finnas hos enskilda myndigheter är det enligt motionärerna väsentligt att utredningsuppgifter inte i större utsträckning än hittills förläggas till myndigheterna själva i stället för att uppdras till särskilda parlamentariskt sammansatta utredningar.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågor med anknytning till det statliga kommittéväsendet har behandlats av konstitutionsutskottet vid upprepade tillfällen under senare år dels med anledning av motioner, dels i samband med granskningsarbetet. I sitt betänkande vid föregående riksmöte om vissa frågor rörande den statliga förvaltningen m. m. (KU 1980/81:8) lämnade utskottet en utförlig redovisning för frågans tidigare behandling till vilken hänvisas.

Frågan om kommittéväsendet togs upp av utskottet med anledning av ett motionsyrkande (fp) med syfte att få till stånd en granskning av utrednings- och kommittéverksamheten. Bl. a. anfördes i motionen att det i många fall kunde vara lämpligare att köpa konsulttjänster och låta parlamentariker granska förslagen i efterhand.

Utskottet anförde för sin del bl. a.

Kommittéväsendets starka ställning i den svenska politiska beslutsprocessen är framför allt en följd av den grundlighet och saklighet som av tradition präglar arbetet i de offentliga utredningarna. Genom att kommittéerna i så stor utsträckning har parlamentariskt inslag är det också ofta möjligt att åstadkomma en bred politisk förankring inför viktiga samhällsreformer. Enligt utskottet är det angeläget att slå vakt om det värdefulla inslag i beslutsprocessen som kommittéväsendet utgör.

Under 1970-talet har kommittéväsendet förändrats i olika hänseenden. Dessa förändringar har bl. a. syftat till att effektivisera arbetet inom utredningarna. Ett fortsatt arbete i denna riktning är enligt utskottet angeläget. Något initiativ från riksdagens sida i denna fråga är dock inte erforderligt. I sammanhanget bör också framhållas att utskottet i sin granskning av regeringen även i fortsättningen avser att uppmärksamma frågor som rör kommittéväsendet. Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet motionen.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

5. Remissförfarandet

Motionen

I motion 1980/81:238 av Bertil Fiskesjö (c) yrkas "1. att riksdagen uttalar sig för att regeringen bör visa stor restriktivitet när det gäller remiss av utredningsbetänkanden eller departementspromemorior för yttrande av utredningar, 2. att riksdagen uttalar sig för att riksdagsutskott inte bör remittera motioner eller andra ärenden för yttrande till utredningar".

I motiveringen anför motionären att remissväsendet fyller en viktig funktion i det förberedelsearbete som normalt föregår lagstiftning och andra beslut i riksdagen. Detta kan dock inte undanskymma att utarbetandet av remissvar innebär en ökad arbetsbörda hos myndigheten. Detta har under senare år i någon mån motarbetats genom ambitionen att göra urvalet av remissinstanser något snävare.

Enligt motionären har under senare år antalet remisser till sittande utredningar expanderat på ett sätt som starkt kan ifrågasättas. Vissa kommittéer får under den tid de sitter ett stort antal remisser, något som i många fall innebär att det egentliga arbetet måste planeras om med åtföljande förseningar. Kommittéerna skall enligt motionen ha som uppgift att fullgöra det utredningsuppdrag de ålagts, inte att tjänstgöra som remissorgan. Den sammanvägning av förslagen från olika utredningar som i vissa fall måste göras bör ske på ett senare stadium, dvs. när man i vederbörande departement överväger utformningen av propositionerna.

Gällande rätt

Remissförfarandet har sin förankring i regeringsformen. Enligt RF 7 kap. 2 § skall vid beredningen av regeringsärendena behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig. Vilka myndigheter som är berörda och i vilken omfattning det är erforderligt att organisationer och enskilda får tillfälle att yttra sig avgörs av respektive departementschef som ett led i arbetet med regeringsärendenas beredning.

Även riksdagens utskott har möjlighet att som ett led i beredningen av ett ärende begära upplysningar av statliga myndigheter eller av andra organ, sammanslutningar eller enskilda. Enligt RO 4 kap. 10 § skall statlig myndighet lämna upplysningar och avge yttrande då utskott begär detta. Sådan skyldighet föreligger inte för regeringen. Myndighet som inte lyder under riksdagen kan hänskjuta begäran från utskott till regeringens avgörande.

Möjligheten för myndigheter som lyder under regeringen att till denna hänskjuta en begäran från ett utskott om yttrande motiveras i förarbetena till riksdagsordningen med att en ovillkorlig rätt för utskott att engagera myndigheter för yttranden i enstaka fall skulle kunna medföra störningar i förvaltningens arbete på ett sätt som regeringen inte kunnat förutse eller i tid motverka.

6. Intresseorganisationernas möjligheter att påverka myndigheternas beslut rörande enskilda företag

Motionen

I motion 1980/81:1512 av Sten Svensson (m) och Bengt Wittbom (m) yrkas "att riksdagen hos regeringen begär en översyn av i vilken utsträckning olika intresseorganisationer påverkar myndighetsbeslut rörande enskilda företag".

Motionärerna anför att de fackliga organisationerna även vid sidan av den

arbetsrättsliga lagstiftningen i ett flertal fall givits möjlighet att påverka enskilda företag genom myndigheternas arbete. I motionen lämnas ett antal exempel på frågor där de fackliga organisationerna med stöd av författningsbestämmelser eller i enlighet med praxis regelmässigt yttrar sig över ansökningar av olika slag från enskilda företag. Motionärerna anser att det mot bakgrund av de exempel som lämnats i motionen är angeläget att det nu görs en samlad översyn av i vilken utsträckning olika intresseorganisationer påverkar myndighetsbeslut rörande enskilda företag. En sådan översyn bör innehålla en utvärdering av påverkans praktiska effekter och principiella innebörd.

7. Ledamöter och suppleanter i statliga styrelser

Motionerna

I motion 1980/81:180 av Anna Wohlin-Andersson (c) yrkas "att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som anförts beträffande ersättning till suppleanter i statliga styrelser".

I motionen anförts att suppleanter i nämnder och styrelser som länsstyrelsen, länsvägnämnden, länsarbetsnämnden osv. underrättas om sammanträdena. Eftersom de inte erhåller arvode eller rescersättning vid andra tillfällen än då de kallats att sammanträda som ersättare för ledamot har de dock i praktiken inte möjlighet att delta kontinuerligt i sammanträdena. Enligt motionären är det en förutsättning för att suppleanterna skall ha reella möjligheter att följa styrelsearbetet och hålla sig informerade om verksamheten att de har rätt till arvode. Suppleanternas rätt till arvode bör av hänsyn härtill nu regleras i lag.

I motion 1980/81:396 av Nils Hjorth m. fl. (s) yrkas "att riksdagen hos regeringen begär en översyn av principer och regler för tillsättande av ledamöter och suppleanter i verksstyrelser".

I motionen anförts att olika principer gäller för utseende av ledamöter och suppleanter i styrelserna för de statliga företagen. Också själva styrelseformen varierar mellan olika centrala ämbetsverk. Även i de centrala verk som har lekmannastyrelser tillämpas olika principer vid val av ledamöter. I en del centrala verk utses suppleanter för ledamöter. I andra verk saknas suppleanter. Särskilt i dessa senare verk kan svårigheter uppkomma t. ex. för de ledamöter som representerar politiska partier. På grund av svårigheterna att på längre sikt överblicka t. ex. riksdagsarbetet kan problem uppkomma för ledamöterna att närvara vid samtliga sammanträden. I många fall kan också behov finnas av överläggningar med en suppleant från det egna partiet eller från den egna intressegruppen. Motionärerna föreslår med hänsyn till dessa praktiska problem att regeringen får i uppdrag att se över formerna för tillsättande av styrelser så att likartade regler kommer att gälla med suppleantsystem i samtliga verk och myndigheter.

I motion 1980/81:1110 av Lars Ahlmark m. fl. (m) yrkas "att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts angående en översyn av statliga myndigheters styrelse".

I motiveringen anför motionärerna att styrelser hos statliga verk och myndigheter har varierande uppbyggnad och att det i styrelserna finns personer av skilda kategorier, t. ex. tjänstemän vid myndigheten, partsrepresentanter och tjänstemän från andra myndigheter. Enligt motionärerna ger förekomsten av representanter för de fackliga organisationerna ett korporativistiskt intryck. Styrelserna bör enligt motionen vara uppbyggda med representanter för den egna myndigheten och företrädare för allmänheten, vilka har sedvanligt politiskt ansvar. I motionen anförts också att funktionen som högsta tjänsteman i verket och ordförande i styrelsen bör skiljas åt så att två personer får närmare insyn i sådana frågor som ärendeberedning inför styrelsen, uppföljning av beslut etc. I motionen föreslås en successiv översyn av de statliga myndigheternas styrelser i syfte att åstadkomma förändringar i enlighet med vad som anförts i motionen.

Gällande ordning

Frågan om lekmannastyrelsens sammansättning, både vad gäller vilka kategorier av personer som skall eller bör vara representerade i styrelsen samt frågan om suppleanter skall utses eller ej regleras i instruktionen för respektive verk. Några mer allmänna övergripande bestämmelser som reglerar förhållandena på detta område finns ej. Riksdagen har sålunda haft att ta ställning till lekmannastyrelsernas utseende från fall till fall i samband med att nya myndigheter tillskapats eller när organisationen i befintliga myndigheter reviderats.

Vad gäller frågan om suppleanternas tjänstgöring finns som framhålls i motion 180 vissa bestämmelser i förordningen (1977:625) om information till ersättare i statliga styrelser och nämnder. Enligt denna förordning som tillkom efter ett tillkännagivande från riksdagen (KU 1976/77:11, rskr 26) skall ersättare för ordinarie ledamot i statlig styrelse eller nämnd beredas tillfälle att genom information följa arbetet i styrelsen eller nämnden samt i övrigt ges möjligheter till insyn i dess verksamhet. Myndigheten eller motsvarande organ skall medverka till att detta krav på information tillgodoses. Av förordningen framgår också att ersättare bör underrättas om sammanträden och de ärenden som då skall tas upp. Vidare stadgas att ersättare bör kallas till sammanträde då så bedömes lämpligt även när ordinarie ledamot inte har förfall. Denna möjlighet bör särskilt beaktas i det inledande skedet av ersättares förordnanden, då ersättare besitter särskild sakkunskap eller då ersättares närvaro av annat skäl är önskvärd men ej nödvändig. Förordningen innehåller inga bestämmelser rörande det arvode som bör utgå i dessa fall.

Frågornas tidigare behandling m. m.

Suppleanternas rätt att närvara vid sammanträden med statliga styrelser och nämnder uppmärksammades av riksdagen under hösten 1976 (KU 1976/77:11). Med anledning av motionsyrkanden uttalade konstitutionsutskottet att även suppleanter bör ha möjlighet att följa styrelsearbetet och hålla sig informerade om verksamheten. Utskottet föreslog att formerna för detta skulle utredas närmare av regeringen. Riksdagen följde utskottets förslag.

Resultatet av detta initiativ blev att regeringen i juni 1977 utfärdade den ovan berörda förordningen om information till ersättare i statliga styrelser och nämnder.

Konstitutionsutskottet återkom till frågan även under 1979/80 års riksmöte i samband med behandlingen av en motion angående suppleanternas tjänstgöring i länsstyrelsernas styrelse. Utskottet anförde i detta sammanhang (KU 1979/80:8) att regeringen borde undersöka i vilken utsträckning som länsstyrelserna i praxis kallade suppleanterna till sammanträde även då de inte tjänstgör som ersättare för ordinarie ledamot. Enligt utskottet borde regeringen med denna undersökning som grund pröva behovet av särskilda regler om suppleants närvarorätt i länsstyrelsernas styrelse. Vad utskottet anfört gavs regeringen till känna.

Med anledning av riksdagens uttalande har kommundepartementet låtit genomföra en enkätundersökning till samtliga länsstyrelser. I undersökningen har dels studerats den praxis som nu tillämpas, dels undersökts vilka förändringar i den nuvarande ordningen som enligt länsstyrelsernas uppfattning bör genomföras. Enligt vad utskottet erfarit räknar kommundepartementet med att undersökningens resultat skall kunna meddelas riksdagen i samband med att regeringen avlämnar budgetpropositionen i januari 1982.

Frågan om lekmannastyrelsernas sammansättning hör till de frågeställningar som tagits upp särskilt i de motioner rörande en allmän översyn av de grundläggande principerna för förvaltningsorganisationen.

Frågan om lekmannastyrelsernas sammansättning aktualiserades också under våren 1981 i samband med riksdagens behandling av proposition 1980/81:107 om den statliga skoladministrationen m. m.

I propositionen hemställdes att riksdagen skulle godkänna vissa riktlinjer för skolöverstyrelsens organisation. Vad gällde lekmannastyrelsen innebar förslaget att denna utöver generaldirektören och överdirektören skulle bestå av fem ledamöter från riksdagspartierna samt en representant för vardera kommunerna och landstingskommunerna. Övriga intressen som hittills varit representerade i styrelsen skulle därigenom komma att sakna representation.

Föredragande statsrådet anförde i sin motivering bl. a. att det är omöjligt att i en verksamhetsstyrelse av hanterlig storlek samla representation för alla de

intressen – myndigheter, organisationer och andra grupperingar i samhället – som på ett eller annat sätt berörs av SÖ:s verksamhet. Enligt statsrådet var en styrelserepresentation inte heller den lämpligaste formen för en samverkan mellan ämbetsverket och skilda samhällsintressen. Verksstyrelsernas främsta uppgift är enligt föredraganden att företräda verket och därigenom hela utbildningsverksamhetens intressen och åsikter, vilket enligt propositionen starkt begränsar utrymmet för olika partsintressen i styrelsen. I propositionen anfördes att en intresserepresentation i styrelsen för skolöverstyrelsen borde fullgöras av företrädare för stora grupper av medborgare och vida sektorer av samhällslivet.

I en följdmotion (s) till propositionen hemställdes att riksdagen borde göra ett principuttalande av innebörden att grunderna för regeringens förslag om sammansättning av ämbetsverkens styrelser inte godkändes. Motionärerna pekade på att det med något undantag saknas rent politiskt sammansatta styrelser i de svenska ämbetsverken. Enligt motionärerna saknades principiella motiv för propositionens förslag som dessutom presenterades samtidigt som förvaltningsutredningen arbetar med en analys av bl. a. dessa frågor.

Propositionen om den statliga skoladministrationen remitterades till utbildningsutskottet som beredde konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över propositionens förslag i denna del samt motionen. Konstitutionsutskottet (KU 1980/81:6 y) avstyrkte motionsyrkandet och anförde i samband därmed bl. a.

Utskottet konstaterar att några allmänna principer för sammansättningen av lekmannastyrelser inte har formulerats i den nu aktuella propositionen om den statliga skoladministrationen m. m. eller tidigare i annat sammanhang. Regeringen får därför i det enskilda fallet – ofta efter det att grunderna fastställts av riksdagen – avgöra hur ett ämbetsverks styrelse med hänsyn till verkets uppgifter bör vara sammansatt. Utskottet vill liksom motionärerna erinra om att en närmare belysning av dessa frågor sker i förvaltningsutredningen. Utskottet anser att något principiellt uttalande om sammansättningen av ämbetsverks styrelser inte bör göras innan resultatet av förvaltningsutredningens arbete föreligger. Motionsyrkandet kan följaktligen inte tillstyrkas.

I en avvikande mening anförde sju ledamöter (alla s) att utskottet bort ha tillstyrkt motionen. Enligt den avvikande meningen borde utskottets yttrande ha haft följande lydelse.

Propositionens förslag till ändrad sammansättning av SÖ:s styrelse innebär en principiell avvikelse från vad som hittills gällt. Förslaget läggs fram samtidigt som förvaltningsutredningen behandlar olika frågor med anknytning till lekmannastyrelsernas sammansättning. Enligt utskottets mening bör resultatet av detta utredningsarbete avvaktas innan så genomgripande förändringar i ett stort ämbetsverks styrelse som det här är fråga om genomförs. Utskottet anser det också väsentligt att understryka att regeringens förslag i propositionen om den statliga skoladministrationen

m. m. inte bör få utgöra en mall för framtida beslut om sammansättningen av ämbetsverks styrelser. Utskottet tillstyrker med hänsyn härtill bifall till motionsyrkandet.

Vid behandlingen av utbildningsutskottets betänkande med anledning av propositionen (UbU 1980/81:38) följde riksdagen en reservation från de socialdemokratiska ledamöterna som yrkade avslag på propositionens förslag i denna del. Förslaget till nya regler för sammansättningen av skolöverstyrelsens styrelse avslogs sålunda.

8. Åldersgräns för innehav av offentligt uppdrag

Motionen

I motion 1980/81:340 av Margareta Andrén (fp) och Jörgen Ullenhag (fp) yrkas "att riksdagen hos regeringen begär att tillämpliga lagar och förordningar ändras så att ingen övre åldersgräns fastställs för innehav av offentliga uppdrag".

I motionen anføres att det är ett samhällslöseri att man inte tillräckligt drar nytta av äldre personers livserfarenhet och kunnande på grund av fastställda åldersgränser. Motionärerna anför att riksdagen ställt sig positiv till själva tanken på att avskaffa de nu gällande åldersgränserna men ansett att frågan bör utredas innan ett beslut fattas. Enligt motionärerna är det självklart att 70-årsgränsen inte skall utgöra något hinder för att inneha offentliga uppdrag. Riksdagen bör därför utan att vänta på någon utredning uttala sig för 70-årsgränsens avskaffande.

Frågans tidigare behandling

Förslag om att övre åldersgränser för offentliga uppdrag skall avskaffas har behandlats av riksdagen med anledning av motionsyrkanden vid 1978/79 och 1980/81 års riksmöten. Vid sin behandling av frågan 1978 anförde konstitutionsutskottet (KU 1978/79:2) att åldersgränser i samband med nomineringar i första hand berör de politiska partiernas interna överväganden. I ett särskilt yttrande (1 fp) anfördes att äldre människors möjligheter att inneha offentliga uppdrag inte endast är beroende av interna överväganden inom partierna. De förhindras också av formella åldersregler som sanktioneras av statsmakterna.

I sitt betänkande vid föregående riksmöte om vissa frågor rörande den statliga förvaltningen m. m. (KU 1980/81:8) redovisade konstitutionsutskottet i reciten en genomgång av de åldersregler som gäller f. n. Genomgången visade att åldersgränser främst förekommer i fråga om nämndemannauppdrag i olika domstolar. En övre åldersgräns stadgas också för ordförande, ledamöter och suppleanter i taxeringsnämnder liksom för ledamöter av

arrende- och hyresnämnder. I samtliga nu nämnda fall är åldersgränsen 70 år.

Med anledning av genomgången anförde utskottet.

Enligt utskottet bör huvudprincipen vara att inga övriga åldersgränser skall finnas för offentliga uppdrag. Detta är också det normala förhållandet. För förtroendemannauppdrag i domstolar och vissa domstolsliknande organ har emellertid under 1960- och 1970-talen införts en sjuttioårsgräns. Motivet synes då ha varit att man har velat öka garantierna för att inte uppdraget skall innehas av personer som på grund av alltför hög ålder är mindre skickade att tjänstgöra som domare. Utskottet har förståelse för detta motiv. Å andra sidan kan det med större tyngd hävdas att det även i dessa fall borde få ankomma på de organ som utser uppdragstagarna att utan lagfästa begränsningar av detta slag välja de personer som anses mest lämpade för uppdragen.

Även om starka skäl således synes tala mot att behålla de existerande övriga åldersgränserna för offentliga uppdrag, kan utskottet inte ställa sig bakom motionärernas krav att utan närmare utredning slopa dessa gränser. Utskottet föreslår därför att regeringen får närmare pröva behovet av övriga åldersgränser som villkor för valbarhet till offentliga uppdrag mot bakgrund av vad utskottet i det föregående anförde. Detta bör ges regeringen till känna.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Utskottet

De motioner som behandlas i detta betänkande berör olika frågor med anknytning till den statliga förvaltningen. Vissa av dessa har nära beröringspunkter med arbetet inom den parlamentariskt sammansatta förvaltningsutredningen.

I motion 1980/81:649 begärs en *allmän översyn av den statliga samhällsförvaltningen* på central nivå, i motion 180 tas upp frågan om *suppleanternas rätt till ersättning* då de deltar i sammanträden i statliga styrelser utan att samtidigt tjänstgöra som ersättare för ordinarie ledamot, i motionerna 396 och 1110 föreslås att *principerna för de statliga styrelsernas sammansättning* skall övervägas ytterligare. I motion 396 är syftet att en sådan översyn skall leda fram till en ordning som innebär att samtliga styrelser förses med suppleanter för de ordinarie ledamöterna. Motion 1110 syftar till en förändring av styrelsernas sammansättning så att de förutom av tjänstemän inom myndigheten endast skall bestå av representanter för medborgarintresset.

Riksdagen har vid flera tillfällen under senare år behandlat motioner med krav på en allmän översyn av den statliga förvaltningsorganisationen och av de principer som reglerar förhållandet mellan de politiska organen och förvaltningsmyndigheterna. Vid 1977/78 års riksmöte (KU 1977/78:38) uttalade riksdagen att en kartläggning av dessa förhållanden borde komma till stånd. Under våren 1979 gav regeringen genom tilläggsdirektiv förvalt-

ningsutredningen i uppdrag att kartlägga de förändringar som har skett i den statliga förvaltningens organisation och mot bakgrund härav beskriva och analysera nu rådande förhållanden och problem i relationerna mellan regering, riksdag och förvaltningsmyndigheter.

Vid föregående riksmöte behandlade utskottet frågan om de allmänna principerna för lekmannastyrelserna i ett yttrande till utbildningsutskottet (KU 1980/81:6 y) i samband med behandlingen av proposition 1980/81:107 om den statliga skoladministrationen m. m. Utskottet anförde då med anledning av ett motionsyrkande att några principiella uttalanden om sammansättningen av ämbetsverkens styrelser inte borde göras innan resultatet av förvaltningsutredningens arbete föreligger.

Enligt vad utskottet erfarit ingår frågan om lekmannastyrelsernas sammansättning och arbetsformer bland de olika delfrågor som aktualiserar inom förvaltningsutredningens arbete med det mer övergripande kartläggningsuppdraget. Utredningen planerar att presentera ett slutbetänkande under innevarande budgetår. Något initiativ till ytterligare utredningar eller ställningstagande till enskilda frågor som ryms inom ramen för utredningens uppdrag bör enligt utskottets mening inte tas innan resultatet av utredningens arbete redovisats. Med anledning härav avstyrker utskottet yrkandena i motionerna 649, 396 och 1110.

Vad gäller motion 180 i vilken föreslås att suppleanter i statliga styrelser skall vara garanterade reseersättning och arvode också i de fall de deltar i sammanträden utan att tjänstgöra som ersättare för ordinarie ledamot får utskottet erinra om riksdagens uttalande vid 1979/80 års riksmöte (KU 1979/80:8) att regeringen bör undersöka i vilken utsträckning som länsstyrelserna enligt praxis kallar suppleanter till sammanträde även då de inte tjänstgör som ersättare.

En sådan undersökning genomförs f. n. inom kommundepartementet. Ett ställningstagande till behovet av ytterligare regler på detta område bör enligt utskottet göras först sedan resultatet av denna undersökning föreligger. Utskottet avstyrker sålunda även motion 180.

I motion 1980/81:1508 tas upp frågan om hur arbetet med att minska byråkratin samt för att förbättra kontakterna mellan medborgarna och samhällsorganen skall organiseras inom regeringskansliet. Motionären anser att det är väsentligt att ett enda av departementen får ett övergripande ansvar för dessa frågor.

Det fortsatta arbetet för att motverka byråkrati och onödigt krångel för medborgarna behandlades av riksdagen senast under våren 1981. Riksdagen anslöt sig då till den i proposition 1980/81:80 framförda uppfattningen att det är väsentligt att allmänheten har ett forum i regeringskansliet till vilket man kan vända sig i dessa frågor. Samtidigt är det av stort värde att kunna bereda företrädare för centrala ämbetsverk, kommunförbunden, näringslivet, personalorganisationerna och folkrörelserna tillfälle att delta i diskussionen om hur arbetet skall bedrivas. Enligt utskottets mening får det ankomma på

regeringen att bedöma vilken organisatorisk lösning som bäst tillgodoser dessa olika önskemål. Utskottet avstyrker med hänsyn härtill ifrågavarande motionsyrkande.

I motion 1980/81:364 föreslås en *ändring i förvaltningslagen (1971:290)* med den innebörden att tjänstemännen skall visa den som söker upplysning eller hjälp hos myndigheter eller vars sak prövas hos denna respekt och omtanke. En bestämmelse av motsvarande innebörd finns införd i lagen om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen (1980:11).

Motionens förslag ligger väl i linje med de strävanden att minska byråkrati och onödigt krångel som riksdagen under bred enighet ställt sig bakom. Inom förvaltningsrättsutredningen har förslag till partiella förändringar av förvaltningslagen utarbetats (*Ändringar i förvaltningslagen . Allmänna överväganden . Partiella reformer – SOU 1981:41*) vilka ytterligare understryker vikten av att myndigheterna på olika sätt lämnar allmänheten hjälp och vägledning i kontakterna med myndigheten. Förvaltningsrättsutredningens förslag är f. n. föremål för remissbehandling. Utredningen fortsätter sitt arbete med sikte på en fullständig översyn av förvaltningslagen. Utskottet, som delar motionärens uppfattning att det är av stor betydelse att allmänheten bemöts med respekt och omtanke i sina kontakter med olika företrädare för myndigheterna, utgår ifrån att förvaltningsrättsutredningen även i det fortsatta arbetet uppmärksammar möjligheterna att på olika sätt skapa garantier för detta.

I avvaktan på remissbehandlingen av förvaltningsrättsutredningens betänkande samt utredningens fortsatta arbete är utskottet inte berett att nu förorda förändringar av förvaltningslagen. Utskottet avstyrker därför ifrågavarande motionsyrkande.

Utskottet avstyrker också yrkandet i motion 1980/81:1512 i vilken begärs en *översyn av i vilken utsträckning olika intresseorganisationer påverkar myndighetsbeslut rörande enskilda företag*. Motionärerna lämnar i motionen ett antal exempel där de fackliga organisationerna med stöd av författningsbestämmelser eller i enlighet med praxis yttrar sig över ansökningar av olika slag från enskilda företag. Utskottet kan inte med anledning av de exempel som lämnas i motionen eller eljest se någon anledning till kritik eller tveksamhet till en ordning som innebär att myndigheterna i sin prövning av olika frågor ges ett brett och allsidigt beslutsunderlag.

Det statliga *kommitté- och remissväsendet* berörs i två motioner. I motion 1980/81:238 föreslås att riksdagen skall uttala sig för att regeringen bör visa stor restriktivitet när det gäller att remittera utredningsbetänkanden och departementspromemorior till utredningar. Enligt motionen bör riksdagens utskott för sin del avstå från att remittera motioner eller andra ärenden till utredningar för yttrande. Motionären motiverar sitt förslag med att utredningarna är temporära organ med huvuduppgift att normalt under en begränsad tidsperiod utreda en eller flera frågor. Ett alltför omfattande

remissarbete kan leda till störningar i arbetet med en utrednings huvuduppgifter.

Utskottet delar i allt väsentligt den syn på de statliga kommittéernas arbetsuppgifter och funktion som kommer till uttryck i motionens förslag. Av hänsyn till utredningsarbetet är det angeläget att särskilt tillsätta kommittéer inte i alltför stor utsträckning belastas med uppgiften att samtidigt yttra sig över andra kommittéers arbetsresultat. Att helt avstå från möjligheten för riksdagsutskott att tillgodogöra sig den sakkunskap och erfarenhet som finns inom kommittéväsendet är dock enligt utskottets mening inte lämpligt. Om utskotten utnyttjar denna möjlighet med samma restriktivitet som bör ankomma på regeringen torde motionens syfte i denna del i allt väsentligt vara tillgodosett. Utskottet tillstyrker motionens hemställan punkt 1 och förklarar punkt 2 besvarad med vad utskottet anfört. Vad utskottet anfört avseende regeringens praxis när det gäller remisser till arbetande utredningar bör ges regeringen till känna.

I motion 1980/81:1509 föreslås att riksdagen skall göra ett uttalande rörande kommittéväsendet av innebörden att utredningsuppgifter i framtiden inte i större utsträckning än hittills bör uppdras åt myndigheterna själva. Motionärerna pekar på utredningsväsendets betydelse för den demokratiska beslutsprocessen och framhåller det angelägna i att bevara systemet med parlamentariskt sammansatta kommittéer.

Utskottet får i denna del hänvisa till sina tidigare uttalanden rörande kommittéväsendet. Vid föregående riksmöte anförde utskottet (KU 1980/81:8) att kommittéväsendets starka ställning i den svenska politiska beslutsprocessen framför allt är en följd av den grundlighet och saklighet som av tradition präglar arbetet i de offentliga utredningarna. Genom att kommittéerna i så stor utsträckning har parlamentariskt inslag är det också ofta möjligt att åstadkomma en bred politisk förankring inför viktiga samhällsreformer. Utskottet anförde vidare att det är angeläget att slå vakt om det värdefulla inslag i beslutsprocessen som kommittéväsendet utgör.

Riksdagen godkände utskottets betänkande i denna del. Riksdagen har sålunda senast under våren 1981 uttalat sig för att utredningsväsendet bör bevaras och utvecklas. Något ytterligare riksdagsuttalande i denna riktning är därför enligt utskottets mening inte nu erforderligt. Utskottet avstyrker med hänsyn härtill motionsyrkandet.

I motion 1980/81:340 föreslås att tillämpliga lagar och förordningar skall ändras så att ingen *övre åldersgräns* fastställs för innehav av offentliga uppdrag. Vid sin behandling av ett motionsyrkande med motsvarande syfte vid föregående riksmöte anförde utskottet som sin mening att starka skäl synes tala mot att behålla de existerande övre åldersgränserna för offentliga uppdrag. Mot bakgrund av de motiv som framförts till förmån för åldersgränserna då de införts var utskottet emellertid inte då berett att utan närmare utredning slopa gränserna. Utskottet föreslog därför att regeringen skulle ges i uppdrag att närmare pröva behovet av dessa åldersgränser mot

bakgrund av vad utskottet anfört.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag, och frågan om de övre åldersgränserna skall slopas eller ej bereds för närvarande inom regeringskansliet. Den prövning som inletts inom regeringskansliet av åldersgränserna bör avvaktas innan ett förnyat ställningstagande görs i frågan. Utskottet avstyrker med det anförda motionen.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *översyn av den centrala statsförvaltningen*
att riksdagen avslår motion 1980/81:649,
2. beträffande *övergripande ansvar för att minska onödig byråkrati*
att riksdagen avslår motion 1980/81:1508,
3. beträffande *myndigheternas behandling av allmänheten*
att riksdagen avslår motion 1980/81:364,
4. beträffande *kommittéväsendet*
att riksdagen avslår motion 1980/81:1509,
5. beträffande *remissförfarandet*
 - a. att riksdagen med bifall till motion 1980/81:238 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,
 - b. att riksdagen förklarar motion 1980/81:238 yrkande 2 besvarad med vad utskottet anfört,
6. beträffande *intresseorganisationernas möjligheter att påverka myndigheternas beslut rörande enskilda företag*
att riksdagen avslår motion 1980/81:1512,
7. beträffande *ledamöter och suppleanter i statliga styrelser*
att riksdagen avslår motionerna 1980/81:180, 396 och 1110,
8. beträffande *åldersgräns för innehav av offentligt uppdrag*
att riksdagen avslår motion 1980/81:340.

Stockholm den 23 september 1981

På konstitutionsutskottets vägnar

HILDING JOHANSSON

Närvarande: Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Torkel Lindahl (fp), Olle Svensson (s), Per Unckel (m), Yngve Nyquist (s), Sven-Erik Nordin (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Gunnar Björck i Värmdö (m), Bengt Kindbom (c), Daniel Tarschys (fp), Kerstin Nilsson (s), Sture Thun (s) och Anita Öhrström (c).

Reservation

Daniel Tarschys (fp) och Torkel Lindahl (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 16 börjar "I motion 1980/81:340" och på s. 17 slutar "anförda motionen" bort ha följande lydelse:

I motion 1980/81:340 föreslås att tillämpliga lagar och förordningar skall ändras så att ingen *övre åldersgräns* fastställs för innehav av offentligt uppdrag. Starka skäl talar för en sådan förändring. Utskottet, som erinrar om sitt ställningstagande i frågan vid föregående riksmöte, utgår från att författningsändringar kan genomföras i så god tid att begränsningar kan upphävas före ingången av nästa mandatperiod. Det anförda bör ges regeringen till känna.

dels att utskottet under 8 bort hemställa

8. beträffande *åldersgräns för innehav av offentligt uppdrag* att riksdagen med anledning av motion 1980/81:340 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.