Konstitutionsutskottets betänkande 1987/88:3

om normgivning m.m.

KU
1987/88:3

Sammanfattning

I betänkandet behandlas nio motioner från den allmänna motionstiden 1987 gällande främst olika normgivningsfrågor. Framställningen har delats upp på följande avsnitt.

1. Omfattningen och utformningen av lagar och andra regler (s. 2)
2. Beredningen av lagstiftningsärenden (s. 6)
3. Lagrådets ställning (s. 9)
4. Pedagogiskt granskningsråd (s. 11)
5. Författningars utgivning och ikraftträdande (s. 12)
6. Publiceringen av myndigheternas regler m.m. (s. 14)

Utskottet har i avsnittet Beredningen av lagstiftningsärenden föreslagit två motionsyrkanden besvarade med vad utskottet anfört. Övriga motionsyrkanden har avstyrkts. I ärendet föreligger 6 reservationer (2 m, 1 fp, 3 c) och 2 särskilda yttranden (m + fp resp. m).

Motionerna

1986/87:K206 av Carl Bildt m.fl. (m) vari yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkandena 1, 4 och 12),

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

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om begränsning av antalet regler,

12. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om skärpta beredningskrav för regeringsärenden.

1986/87:K217 av Christer Eirefelt m.fl. (fp) vari med hänvisning till vad som anförts i motion 1986/87:N330 yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkandena 1–3),

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

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen sägs om generösa övergångsbestämmelser vid förändringar i regelsystemet,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen sägs om att undvika att regelförändringar får en retroaktiv effekt.

1 *Riksdagen 1987/88. 4 saml. Nr 3*

1986/87:K228 av Bengt Harding Olson och Elver Jonsson (båda fp) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådant tillägg i regeringsformen jämte följdlag att minimifrister införs för författningars ikraftträdande.

1986/87:K232 av Bertil Fiskesjö m.fl. (c) vari yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkandena 1, 3 och 5),

1. att riksdagen beslutar som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen anförts om inriktningen av lagstiftningsarbetet,

3. att riksdagen beslutar som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen i övrigt anförts om lagstiftningsförfarandet,

5. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära utredning och förslag om lagrådets ställning, regeringsformens bestämmelser om normgivning, skattelagstiftning m.m. i enlighet med vad som anförts i motionen.

1986/87:K236 av Nic Grönvall (m) vari yrkas att riksdagen begär att regeringen utfärdar sådana bestämmelser att klar distinktion görs mellan regler av olika natur och så att begreppet "författningssamling" ej används av regeringen underställda myndigheter.

1986/87:K237 av Elisabeth Fleetwood och Hans Nyhage (båda m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att åtgärder måste vidtas för att minska anhopningen av regeringsförfattningar i slutet av månaderna juni och december.

1986/87:K238 av Alf Svensson (c) vari yrkas att riksdagen beslutar att hos regeringen begära förslag om ett pedagogiskt råd för granskning av nya lagars begriplighet.

1986/87:K239 av Karl Björzén och Anders Andersson (båda m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till avskaffande av onödig reglering, skatter och bidrag, samt avskaffande av onödig byråkrati genom nedläggning eller avveckling av myndigheter, i enlighet med vad som i motionen anförts.

1986/87:K505 av Erkki Tammenoksa m.fl. (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om de felaktigheter som uppstår till följd av byråkratiska överlappningar.

1. Omfattningen och utformningen av lagar och andra regler

Motionerna

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

I *motion K206* av Carl Bildt m.fl. (m) framhålls det nödvändiga i att alltid ifrågasätta behovet av ny reglering. Motionärerna framhåller att om reglering inom något område visar sig nödvändig måste ingreppen i de enskildas förhållanden göras så begränsade som möjligt. Påstådda fördelar

med lagar och andra bestämmelser måste vägas emot medborgarnas anspråk på att få behålla sin bestämmanderätt och att slippa bli reglerad och kontrollerad. I motionen begärs ett tillkännagivande till regeringen om vad som i motionen anförts om begränsning av antalet regler (yrkande 4). – I motionen förordas vidare att statens reglering av samhällslivet skall vara begränsad, entydig och fast grundad i medborgarnas rättsuppfattning. Motionärerna anser inte att styrning och kontroll får ta så stort utrymme som nu är fallet. Vidare framhålls vikten av en politisk etik i samhället. Politikerna måste i lagstiftningsarbetet agera så att ett samhälle skapas där människor känner förtroende för politiker och statsmakt. Politiker får inte genomföra beslut som kraftigt försämrar människors villkor utan att de har kunnat förutse detta eller haft rimlig tid att anpassa sig till förändringarna. I motionen erinras om vikten av att politiker visar respekt för den enskildes intressen. Motionärerna hemställer att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om principer för lagstiftningen och politisk etik (yrkande 1).

I *motion K232* av Bertil Fiskesjö m.fl. (c) anges beträffande lagstiftningens inriktning att det framtida reformarbetet måste på ett helt annat sätt än tidigare utgå från den enskildes behov och önskemål. Enligt motionen är en följd av detta synsätt att statsmakterna måste visa stor restriktivitet vad gäller att bygga ut regelsystemet över nya områden. En huvudinriktning måste vara att avreglera och avbyråkratisera samt att förenkla och rationalisera såväl regelsystem som myndighetsutövning. Det anges att detta bör gälla på alla områden men särskilt inom skatte- och sociallagstiftningen (yrkande 1 delvis).

I *motion K217* av Christer Eirefelt m.fl. (fp), som innehåller förslag till förbättringar av småföretagarnas villkor, erinras om företagarnas berättigade krav på lagars och reglers stabilitet och långsiktighet (yrkande 1). Det är enligt motionärerna oacceptabelt att nya skatter och avgifter eller ändrade regler tillåts påverka grunderna för beslutoch kullkasta företagens investeringskalkyler. Motionärerna framhåller att då nödvändiga förändringar görs i de regelsystem som styr företagen är det nödvändigt att dels tillämpa generösa övergångsbestämmelser (yrkande 2), dels undvika att förändringarna får en retroaktiv effekt (yrkande 3).

I *motion K239* av Karl Björzén och Anders Andersson (båda m) räknas upp en rad lagar som enligt motionärerna är onödiga och som därför bör avskaffas. Detsamma gäller enligt motionen vissa angivna skatter och bidrag. I motionen föreslås vidare att vissa myndigheter läggs ned eller avvecklas. Enligt motionen tenderar det svenska samhället att bli alltför stelt, byråkratiskt, stagnerande med otillräckligt spelrum för människors önskemål och skaparkraft. De i motionen framlagda förslagen framläggs i en strävan att bidra till ökad effektivitet och anpassningsförmåga, ökad frihet, valfrihet och rättstrygghet.

Utskottet behandlade i ett betänkande våren 1984 (KU 1983/84:25) förslag om förenkling av myndigheternas regler (prop. 1983/84:119). Med anledning av riksdagens beslut inleddes ett översynsarbete i regeringskansliet och, när det gällde myndigheternas regelbestånd, även hos myndigheter under regeringen. Regeringen har vid flera tillfällen lämnat redogörelser till riksdagen för hur regelförenklingsarbetet bedrivits, bl.a. i prop. 1985/86:100 bil. 2 p. 1, regeringens skrivelse 1985/86:165 och prop. 1986/87:100 bil. 2 p. 1. Avsikten är att en sådan redogörelse tills vidare skall lämnas till riksdagen varje år (i ett särskilt avsnitt i budgetpropositionen). I det följande lämnas vissa uppgifter om de åtgärder som vidtagits.

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

Ett exemplar av myndigheternas regelförteckningar skall varje år sändas till regeringen i samband med myndigheternas anslagsframställningar. När myndigheterna upprättar sina regelförteckningar bör de sträva efter att upphäva sådana regler som är föråldrade eller inte längre behövs.

Regeringens s.k. solnedgångsförordningar (SFS 1984:778 m.fl.) har gett till resultat att större delen av myndighetsreglerna på det statliga arbetsgivarområdet har upphört att gälla den 1 oktober 1985.

I proposition 1983/84:119 aviserades att statsrådsberedningen skulle utarbeta en handbok för myndigheternas författningsskrivning. Handboken har under 1986 distribuerats till myndigheterna, och särskilda utbildningsinsatser, som en komplettering av handboken, har gjorts. Handboken innehåller ett särskilt avsnitt om myndigheternas regelförenklingsarbete. Statsrådsberedningen har vidare nyligen utkommit med en ny upplaga av Kommitténandboken där synpunkter anläggs på kommittéernas regelförenklingsarbete, vare sig fråga är om att ompröva regleringar eller att överväga behovet av nya regleringar.

Regelförenklingsarbetet har inte begränsats enbart till myndigheternas författningar. Även när det gäller andra författningar har ett aktivt arbete bedrivits för att begränsa regelbeståndet och få fram enklare regler. Bl.a. har på skatteområdet beslutats ett antal åtgärder för att förenkla deklarationsarbetet. En åtgärd är att skattskyldiga med enkla inkomst- och förmögenhetsförhållanden fr.o.m. 1987 års taxering får lämna en förenklad självdeklaration.

Till regelförenklingsarbetet hör också det arbete som bedrivs i särskilda former för att minska den statliga regelgivningen mot kommuner och landstingskommuner. Stat–kommunberedningen (C 1983:02) har bl.a. till uppgift att föreslå förenklingar av statliga regler som riktar sig till den kommunala verksamheten. Stat–kommunberedningen har tillsammans med den s.k. normgruppen (se nedan) sett över kungörelsen (1970:641) om

begränsning i myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar eller råd (begränsningskungörelsen). I betänkandet (Ds C 1986:14) Bättre regelekonomi – En ny begränsningsförordning har föreslagits en skärpning av nuvarande krav på myndigheterna att beräkna kostnader som är förenade med genomförandet av tilltänkta regler och att i efterhand följa upp de kostnadsmässiga effekterna av sin regelgivning. Förslaget, som har remissbehandlats, bereds i regeringskansliet.

I detta sammanhang bör också försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse (frikommunförsöket) nämnas. Riksdagen har genom regeringens skrivelse 1985/86:165 fått en särskild redovisning för hur denna försöksverksamhet fortlöper och vilka åtgärder som regeringen har vidtagit. I Norrbottens län pågår ett treårigt försök med samordnad länsförvaltning (prop. 1985/86:5).

Även när det gäller regler som rör näringslivet pågår ett förenklingsarbete. En central uppgift i detta arbete har den särskilda arbetsgrupp inom regeringskansliet, den s.k. normgruppen, som svarar för samordningen av arbetet med att förenkla den statliga normgivningen gentemot näringslivet. En närmare redogörelse för gruppens arbete har lämnats i prop. 1985/86:100 bil. 14, prop. 1985/86:142, regeringens skrivelse 1985/86:165 och prop. 1986/87:74. Bland det som prioriterats hör skatte-, socialavgifts-, kommunikations- och arbetsmarknadsområdena.

Regeringens proposition om ledningen av den statliga förvaltningen (prop. 1986/87:99) innehåller ett särskilt avsnitt – Föreskrifter (prop. s. 28 f.) – vari regelförenklingsarbetet berörs. I propositionen anger civilministern bl.a. att varje regelverk fortlöpande måste underkastas omprövningar, att det inledda regelförenklingsarbetet bör drivas vidare och att han skall återkomma till regeringen med synpunkter på hur den fortsatta regelförenklingen bör bedrivas. Riksdagen (KU 1986/87:29, rskr. 226) godkände propositionens riktlinjer beträffande regelförenkling.

Verksförordningsutredningen (C 1985:02) har nyligen avgivit betänkandet (Ds C 1987:7) Verksförordning, Affärsverksförordning, Förebild för myndighetsinstruktioner. De förslag som framläggs i betänkandet bygger på verksledningspropositionen. I verksförordningsutredningens uppdrag ingick att allmänt se över det regelsystem som styr myndigheternas administrativa verksamhet. Utredningen föreslår i denna del bl.a. upphävande av vissa författningar och visst avregleringsarbete. Förslaget undergår remissbehandling i civildepartementet.

Tidigare riksdagsbehandling

Utskottet har vid tidigare tillfällen behandlat motioner, vari frågor av nu aktuellt slag tagits upp. Senaste gången var under föregående riksmöte (KU 1986/87:13). Utskottet fann mot bakgrund bl.a. av det pågående regelförenklingsarbetet inte skäl att ta något initiativ med anledning av de aktuella motionerna, varför dessa avstyrktes. Tre skilda reservationer avgavs (m, fp resp. c). Riksdagen följde utskottsmajoriteten.

År 1984 inledde regeringen ett mer intensifierat regelförenklingsarbete. Detta arbete syftar bl.a. till att få fram enklare och klarare regler inom den offentliga sektorn och att få en bättre överblick över det statliga regelbeståndet. I den senaste budgetpropositionen (prop. 1986/87:100 bil. 2 Gemensamma frågor) bereddes riksdagen tillfälle att ta del av en redogörelse för det regelförenklingsarbete som utförts och för de framtida strävandena på detta område. Redogörelsen behandlades av utskottet tillsammans med ett avsnitt i den s.k. verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99) innehållande förslag till riktlinjer i fråga om bl.a. riksdagens/regeringens kontroll av normgivningen. Utskottet, som föreslog att riksdagen skulle godkänna dessa riktlinjer, hemställde att förstnämnda proposition, såvitt var i fråga, skulle läggas till handlingarna. Riksdagen följde utskottet. De motioner i förevarande avsnitt, vari synpunkter på regelförenklingsarbetet m.m. framförts, har inte givit utskottet anledning till något särskilt uttalande eller annan åtgärd. Utskottet vill i sammanhanget erinra om att riksdagen ges möjlighet att följa regelförenklingsarbetet genom den redogörelse för verksamheten som skall lämnas till riksdagen varje år (jfr prop. 1986/87:100 bil. 2 s. 1). Avsikten är att nästa redogörelse skall tas in som ett särskilt avsnitt i 1988 års budgetproposition.

Inte heller de synpunkter som i några av motionerna framförs gällande principer för lagstiftningen m. m. finner utskottet bör föranleda någon särskild åtgärd från utskottets sida. Med anledning av vad som i motion K217 yrkande 3 framhållits i fråga om retroaktiv lagstiftning vill utskottet erinra om följande. I regeringsformen (RF) finns förbud mot retroaktiv lagstiftning dels på straffrättens område, dels med vissa begränsningar i fråga om skatt eller statlig avgift (jfr KU 1975/76:56 s. 35 ff. och KU 1978/79:39 s. 21 ff.). Något förbud i grundlag mot retroaktiv lagstiftning på andra områden finns inte. I förarbetena till 2 kap. 10 § RF uttalas dock att retroaktiv lagstiftning på t.ex. förmögenhetsrättens område som huvudregel bör undvikas. Stor vikt har ansetts böra fästas vid den enskildes möjligheter att vid en rättshandlings ingående kunna överblicka konsekvenserna härav (se förstnämnda betänkande KU 1975/76:56 s. 36 f.). Riksdagen har vid några tillfällen avvisat motionskrav gällande införande av ett mera generellt förbud mot retroaktiv lagstiftning. I dessa ärenden (KU 1974:60, KU 1975/76:56) konstaterade utskottet att man beträffande frågan om retroaktiv lagstiftning i vissa fall kan ställas inför svårlösta avvägningsproblem. Därför är det viktigt att riksdagen har sin uppmärksamhet riktad på hithörande frågor och noggrant prövar dem. Detta uttalande gäller oförändrat.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet motionerna K206 yrkandena 1 och 4, K217 yrkandena 1–3, K232 yrkande 1 såvitt nu är i fråga och K239.

2. Beredningen av lagstiftningsärenden

Motionerna

Enligt *motion K232* av Bertil Fiskesjö m.fl. (c) förekommer det i lagstiftningsarbetet att nya bestämmelser tillkommer utan att dessas effekter på befintliga regelsystem blivit tillräckligt klarlagda. Detta har bl.a. lett till svåröverskådlighet och ökade risker för felaktiga myndighetsbeslut. Motionärerna föreslår att krav på förenklingar och analyser av nya bestämmelsers effekter på helheten bör finnas med i direktiv till utredningar med mer omfattande utredningsuppdrag (yrkande 1 delvis). Liknande synpunkter framförs i *motion K505* av Erkki Tammenoksa m.fl. (s). I motionen anges exempel på lagstiftning där avsikten varit att förbättra de enskilda medborgarnas villkor men där resultatet i vissa fall blivit det motsatta. Det anges att dessa felaktigheter uppstått till följd av byråkratiska överlappningar.

I *motion K206* av Carl Bildt m.fl. (m) tas upp stadgandet i 7 kap. 2 § regeringsformen om att vid beredningen av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden skall inhämtas från berörda myndigheter. Enligt motionärerna har regeringen under senare år vid upprepade tillfällen inte i erforderlig omfattning låtit remissbehandla sina förslag, något som föranlett kritik från bl.a. lagrådet. Motionärerna anser det nödvändigt att överväga en skärpning av regeringsformens bestämmelser på området (yrkande 12). Enligt motionen talar starka skäl för att regeringen inte i samma omfattning som för närvarande själv skall kunna avgöra i vilken utsträckning remissförfarande skall ske (yrkande 12). Även i förutnämnda *motion K232* (c) tas upp frågan om beredningen av regeringens propositioner. Det är enligt motionärerna viktigt att regeringens propositioner bygger på ett allsidigt och ingående analyserat underlag som är tillgängligt vid riksdagsbehandlingen. Kraven på ett noggrant utredningsarbete och på remissbehandling av lagförslag får inte åsidosättas. Motionärerna fäster stor vikt vid lagrådsgranskningen och anför att en försening av beslutet inte är en godtagbar ursäkt för att inte höra lagrådet (yrkande 3).

Tidigare behandling m.m.

Utskottet har vid flera tillfällen haft att ta ställning till frågor om den statliga utredningsverksamheten och beredningen av lagstiftningsärenden. Utskottet uttalade hösten 1985 (KU 1985/86:5) att det är av stor vikt att riksdagsbeslut i lagstiftningsärenden är omsorgsfullt förberedda. Utskottet erinrade om att beredningen av lagstiftningsärenden hör till de frågor som utskottet fortlöpande ägnar särskilt intresse, bl.a. i den årliga granskningen av regeringen. När det gäller utredningsväsendet underströk utskottet det angelägna i att slå vakt om det värdefulla inslag i beslutsprocessen som den offentliga utredningsverksamheten utgör.

När det gäller frågan om redovisning av administrativa och ekonomiska konsekvenser av utredningsförslag kan nämnas att regeringen i februari 1984 utfärdade direktiv (dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning. Enligt riktlinjerna får

förslag inte öka de offentliga utgifterna eller minska statsinkomsterna med mindre det visas hur förslagen skall finansieras. Kostnadsberäkningar skall vara väl genomarbetade och ta hänsyn till alla kostnader – såväl direkta som indirekta – för staten, kommunerna, socialförsäkringssektorn, företagen och enskilda. Även andra viktigare konsekvenser skall belysas. Vidare skall alla kommittéer analysera möjligheterna till och bedöma effekterna av besparingar och rationaliseringar inom sitt utredningsområde. Enligt direktiven bör kommittéerna också främja arbete som syftar till att skapa gynnsamma förutsättningar för en utveckling av myndigheternas service till medborgarna inom olika delområden. Detta gäller bl.a. regelförenklingar och åtgärder för att undanröja onödig byråkrati i samhället.

Statsrådsberedningen utkom i maj 1987 med en ny upplaga av Kommitténandboken, i vilken bl.a. finns ett särskilt avsnitt gällande kommittéernas ansvar för att utredningsförslagens konsekvenser blir ordentligt utredda och redovisade.

Utskottets i det föregående nämnda granskning av beredningen av regeringsförslag har omfattat såväl frågan i vilken omfattning regeringens propositioner inte grundats på remissbehandlade utredningsförslag som i vilken utsträckning lagförslag inte remitterats till lagrådet. I KU:s granskningsbetänkande 1985/86:25 konstaterades följande (s. 8):

Av föreliggande material framgår att andelen propositioner med lagförslag som remitterats till lagrådet är tämligen konstant ca 40 % för perioden 1979/80–1984/85. I genomsnitt 50 % av samtliga avlämnade propositioner grundar sig på utredningsförslag som remitterats enligt 7 kap. 2 § regeringsformen. Av lagförslagen är ca 67 % beredda genom utredningsförslag som remissbehandlats medan endast knappt 30 % av övriga propositioner har motsvarande beredning. Materialet visar inte på någon avgörande skillnad när det gäller beredningsarbetet mellan de borgerliga regeringarna under perioden 1979–1982 och den socialdemokratiska regeringen efter 1982.

Utskottet har vid flera tillfällen riktat kritik mot att regeringen i vissa fall underlåtit att i enlighet med RF:s regler lämna en redovisning av skälen till att lagrådet inte hörts i fall där lagrådsremiss i princip skall ske. Sådan kritik framfördes senast i utskottets granskningsbetänkande 1986/87:33. I betänkandet fann utskottet vidare – mot bakgrund av ett redovisat lagstiftningsärende – anledning att starkt betona betydelsen av att departementen inte väljer att avstå från lagrådsgranskning utan att det kan anföras giltiga skäl för detta.

Här skall vidare nämnas att statsrådsberedningen i sina skrivelser till bl.a. departementens rättschefer angående författningsarbetet inför varje hel- och halvårsskifte – mot bakgrund av bl.a. KU:s kritiska synpunkter – erinrar om det remisstvång som följer av 7:2 RF och om bestämmelserna i RF om lagrådsremiss. I den senaste skrivelsen – dagtecknad den 15 juni 1987 – framhölls beträffande beredningen av regeringsärendena bl.a. följande:

Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen gäller att vid beredningen av regeringsärenden skall behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter och i behövlig omfattning tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig. Regeringsformen föreskriver alltså ett visst remisstvång. Det förekommer att lagrådet, KU och andra utskott anmärker på att

regeringsförslag inte varit beredda på ett tillfredsställande sätt. I bifogade pm - - - redovisas en del material i frågan.

Om regeringskansliets beredning i riksdagen inte bedöms som tillräcklig, förekommer det att utskottet vidtar olika kompletterande beredningsåtgärder. Regeringen får därmed ett svagare inflytande i beslutsprocessen än om beredningsåtgärderna i regeringskansliet varit tillräckliga.

Behovet av remiss och andra beredningsåtgärder bör därför noga övervägas i de enskilda ärendena. Departementen bör vid behov på ett tidigt stadium rådgöra med kontaktmännen hos statsministerns kansli och statsrådsberedningens rättsavdelning i fråga om behovet av beredningsåtgärder.

Utskottets bedömning

I motionerna K232 och K505 föreslås åtgärder för att förhindra att ny lagstiftning kommer i konflikt med befintliga regelsystem. Utskottet får anföra följande. En viktig uppgift i det utredningsarbete som ligger till grund för ny lagstiftning är att ordentliga konsekvensanalyser görs av framlagda förslag i bl.a. de hänseenden som tagit upp i motionerna. I den nyligen utkomna nya upplagan av statsrådsberedningens kommittéhandbok har frågan beaktats. I ett nyskrivet avsnitt framhålls bl.a. det nödvändiga i att kommittéerna särskilt överväger hur normgivningen hos olika regelgivare kan samordnas så att exempelvis den enskilde inte kommer i kläm mellan skilda regelsystem. Med det anförda får motionerna K232 yrkande 1 såvitt nu är i fråga och K505 anses besvarade.

I motionerna K206 och K232 tas upp olika frågor gällande beredningen av regeringens lagstiftningsärenden. I betänkandet KU 1985/86:5 framhöll utskottet vikten av att lagstiftningsärendena är omsorgsfullt beredda. Utskottet granskar årligen regeringens remittering av lagförslag till lagrådet. Vid olika tillfällen har utskottet vidare särskilt granskat beredningen av regeringsärendena, såvitt gäller frågan om regeringens förslag remissbehandlats. Granskningen har föranlett olika kritiska påpekanden och önskemål till vilka hänvisats i den skrivelse som två gånger årligen går ut från statsrådsberedningen till samtliga departement med riktlinjer för propositionsplaneringen m. m. Utskottet finner mot angiven bakgrund att motionerna inte ger anledning till något särskilt initiativ. Motionerna K206 yrkande 12 och K232 yrkande 3 avstyrks följaktligen.

3. Lagrådets ställning

Motionen

I *motion K232* av Bertil Fiskesjö m.fl. (c) tas situationer upp där grundlagsenligheten hos olika lagar har satts i fråga. Motionärerna erinrar om att lagrådet har som särskild uppgift att bedöma om en föreslagen lag är förenlig med grundlagen. Lagrådet är dock endast rådgivande, och dess uppfattning kan således åsidosättas av regering och riksdag. Ett sätt att minska risken för riksdagsbeslut som kan ifrågasättas från grundlagssynpunkt skulle vara att ge lagrådets yttrande större tyngd när frågor av detta slag uppkommer. Motionärerna föreslår att det övervägs att i grundlagen införa en regel som

innebär att lagförslag som underkänts av ett enhälligt lagråd inte får antas av riksdagen i befintligt skick (yrkande 5 delvis). Ett på detta sätt ifrågasatt lagförslag skulle således få omarbetas och på nytt granskas av lagrådet. Enligt motionärerna skulle man därmed få ett förfaringssätt av det slag som tillämpades vid riksdagens behandling år 1986 av förslaget om ny bygg- och planlag. (Motionsyrkandet i övrigt – gällande bl.a. olika normgivningsfrågor på skatteområdet – kommer utskottet att behandla i ett särskilt betänkande om vissa grundlagsfrågor.)

Gällande rätt m.m.

För att avge yttrande över lagförslag skall det enligt 8 kap. 18 § RF finnas ett lagråd med domare i högsta domstolen och regeringsrätten. Lagrådsremiss beslutas av regeringen. Möjlighet finns också för riksdagsutskott att höra lagrådet med stöd av 4 kap. 10 § riksdagsordningen. Vilka lagförslag som i princip bör lagrådsgranskas anges i 8 kap. 18 § RF.

Grundlagsregeln om när lagrådet bör höras har försetts med några undantag. Remiss till lagrådet kan underlåtas om lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller om remissen skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. I de fall regeringen utan att ha inhämtat lagrådets yttrande föreslår riksdagen att stifta lag som anges i 8 kap. 18 § RF skall regeringen samtidigt redovisa skälen till att lagrådet inte har hörts. Underlåtenhet att remittera ett lagförslag till lagrådet när så bör ske påverkar inte giltigheten av den lag som blir resultatet av lagstiftningsarbetet. En domstol eller annat offentligt organ kan således inte med stöd av sin lagprövningsrätt underlåta att tillämpa en lag enbart av det skälet att förslaget till lag inte har lagrådsgranskats.

Lagrådets uppgifter består enligt 8 kap. 18 § RF i att undersöka hur ett lagförslag förhåller sig till grundlagarna och till rättsordningen i övrigt samt hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra och till rättssäkerhetens krav. Lagrådet skall vidare överväga om förslaget är utformat så att det kan antas tillgodose angivna syften och vilka problem, som kan uppstå vid tillämpningen.

Nuvarande system för lagrådsgranskning tillkom genom lagstiftning som har trätt i kraft den 1 januari 1980. Det ersatte då en ordning som hade beslutats 1971 och som innebar att det inte fanns någon skyldighet att höra lagrådet. Före 1971 hade det emellertid funnits en sådan skyldighet bl.a. när det gällde civilrättslig och straffrättslig lagstiftning.

Utskottet uttalade i sitt av riksdagen godkända betänkande (KU 1978/79:39) att det nya systemet för lagrådsgranskning kunde karaktäriseras som ett mellanting mellan ett obligatoriskt system och ett system med en helt fakultativ granskning. Enligt utskottet borde det nya systemet leda till att lagrådet inom ramen för sin kapacitet får granska alla de lagförslag som behöver dess granskning men inga andra. Som systemet utformats innebär de nya reglerna enligt vad utskottet bedömde ingen risk för att lagrådet eller de högsta dömande organen över huvud skall få ett politiskt inflytande.

När det gäller lagrådsgranskningens inriktning och omfattning uttalade konstitutionsutskottet i sitt nyss nämnda betänkande att förslag till nya regler

för granskningen borde prövas mot bakgrund av vissa utgångspunkter om vilka i stort sett allmän enighet råder. En väsentlig sådan utgångspunkt är, anförde utskottet, att lagrådets verksamhet upplevs som ett värdefullt led i arbetet på att få fram fullgoda lagförslag. Granskningen i lagrådet har setts som en garanti för att rättssäkerhetsintresset och kravet på enhetlighet, konsekvens och klarhet iakttas. Som en annan utgångspunkt angavs att granskningen uteslutande borde ägnas åt lagförslagens juridiska sida och sålunda aldrig omfatta deras allmänna politiska grunder. På omfattningen av lagrådsgranskningen måste enligt utskottet inverka att man inte gärna kan låta lagrådsgranskning få ta i anspråk flera ledamöter i de högsta domstolarna än ungefär det antal som då förekom.

Tidigare riksdagsbehandling

Utskottet behandlade under föregående riksmöte (KU 1986/87:17) en motion (c) vari begärdes att folkstyrelsekommittén skulle få i uppdrag att utreda en regel med den innebörden att ett lagförslag som underkänts av ett enhälligt lagråd inte fick antas av riksdagen. Utskottet avstyrkte motionen. Centerpartiets ledamöter i utskottet reserverade sig. Riksdagen följde utskottsmajoriteten.

Utskottets bedömning

Utskottet avstyrkte hösten 1986 en motion av samma innebörd som den här aktuella (KU 1986/87:17). Därvid förklarade sig utskottet inte ha funnit anledning att frånträda vad som uttalades om lagrådets roll när den nuvarande ordningen för lagrådsgranskning kom till 1980. Riksdagen följde utskottet. Det har inte framkommit något som ger utskottet anledning att nu göra annan bedömning. Utskottet avstyrker därför motion K232 yrkande 5 såvitt nu är i fråga.

4. Pedagogiskt granskningsråd

Motionen

I *motion K238* av Alf Svensson (c) förordas inrättandet av ett pedagogiskt råd för granskning av nya lagars begriplighet. Enligt motionen är många lagar mycket svåra att förstå för de enskilda medborgarna. Motionären anser att det borde finnas ett pedagogiskt råd, bestående av pedagogiska forskare m.fl., som undersöker begripligheten hos nya lagförslag. Rådet skulle också på eget initiativ kunna granska äldre lagstiftning. Om rådet fann att en lag inte kan förstås av en normalutbildad person i den grupp som kommer att beröras av lagen bör den omarbetas så att detta syfte uppnås.

Bakgrund

Alla författningsförslag som utarbetas i regeringskansliet granskas av statsrådsberedningens rättsavdelning bl.a. i språkligt hänseende. Statsrådsberedningen har sedan 1976 särskilda tjänstemän anställda för vården av det

offentliga språket (för närvarande tre heltidsanställda). Statsrådsberedningen har givit ut två publikationer med anvisningar för författningsskrivning, nämligen dels den s.k. Gröna boken (senaste upplagan utkom 1985) som behandlar lagar och förordningar, dels en handbok för myndigheternas författningsskrivning, Myndigheternas föreskrifter (senaste upplagan utkom 1986). När det gäller språkliga rekommendationer har statsrådsberedningen vidare givit ut Språket i lagar och andra författningar (PM 1967) och Några riktlinjer för författningsspråket (PM 1979:2). En ny utgåva av Språket i lagar och andra författningar väntas utkomma under år 1988. Härtill kommer bl.a. olika av statsrådsberedningen utgivna cirkulärskrivelser och skriftliga rekommendationer i särskilda frågor som gäller författningsskrivning. I statsrådsberedningens Kommitténandbok – en ny upplaga utkom i maj 1987 – ägnas ett särskilt avsnitt åt språkfrågor.

Utskottets bedömning

Det i motionen framförda förslaget ger utskottet anledning erinra om den särskilda språkgranskning inom statsrådsberedningen som redan sker beträffande bl.a. regeringskansliets författningsförslag. Denna granskning är samordnad med den juridiska granskning av förslagen som sker inom statsrådsberedningens rättsavdelning. De hos statsrådsberedningen särskilt anställda språkexperterna har bl.a. i uppgift att bidra till att regeringskansliets texter blir så lättlästa som möjligt för både myndigheter och enskilda medborgare. Enligt utskottets mening är det intresse av språkgranskning som förs fram i motionen redan tillgodosett. Utskottet föreslår därför att motion K238 avslås.

5. Författningars utgivning och ikraftträdande

Motionerna

Enligt *motion K228* av Bengt Harding Olson och Elver Jonsson (båda fp) är tiden mellan författningars kungörande och deras ikraftträdande ofta så kort att de som berörs av lagstiftningen inte får tillräcklig tid att informera sig om författningarnas innehåll. Motionärerna föreslår att i 8 kap. 19 § RF införs en regel av innebörd att lagar efter kungörande får träda i kraft först efter generöst rådrum för medborgarna. Närmare bestämmelser om exakta och författningsanpassade minifrister föreslås intagna i en särskild lag. Även i *motion K237* av Elisabeth Fleetwood och Hans Nyhage (båda m) tas nyssnämnda fråga upp. Enligt motionärerna bör publicering av författningar i SFS inte få ske senare än två veckor innan ikraftträdandet. Motionärerna konstaterar – mot bakgrund av bl.a. konstitutionsutskottets årliga granskning av utgivningen av SFS – att ett stort antal författningar varje år kommer ut från trycket senare än två veckor före ikraftträdandet och att merparten av dessa därvid utkommer under sista delen av juni respektive december månad. Motionärerna anser att åtgärder bör vidtas för att minska anhopningen av regeringsförfattningar i slutet av dessa månader. Vidare föreslås att nya lagar och viktigare ändringslagar, vilka skall träda i kraft vid halvårs- resp.

årsskifte, inte bör få utkomma senare än den 15 juni respektive den 15 december. Om ett lagförslag inte kan slutbehandlas inom angiven tid bör enligt motionen ikraftträdandet senareläggas. Motionärerna framhåller vidare att det i vissa fall kan vara nödvändigt med betydligt längre tid mellan publiceringen och ikraftträdandet, t.ex. beträffande sådana författningar som innebär utbildningsinsatser eller där tillämpningsföreskrifter inte har utarbetats.

Bakgrund

Statsrådsberedningen har i sin senaste upplaga av den s.k. Gröna boken uttalat att tiden mellan det att en författning utkommer från trycket och författningens ikraftträdande bör vara minst fyra veckor. Det sägs vidare att endast i speciella undantagsfall bör tiden sättas kortare än två veckor (Gröna boken, s. 68 p. 142).

Frågan om utgivningen av SFS hör till de ämnen som kontinuerligt behandlas vid utskottets granskning av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. I detta sammanhang görs en systematisk genomgång av tiden mellan författningarnas ikraftträdande och tidpunkten då de utkommit från trycket. Utskottet har därvid vid upprepade tillfällen riktat kritik mot rådande förhållanden, senaste gången under föregående riksmöte (KU 1986/87:33).

Det kan här slutligen anmärkas att statsrådsberedningen i skrivelser till departementens rättschefer angående författningsarbetet inför varje hel- och halvårsskifte regelmässigt hänvisar till riktlinjerna i Gröna boken om tiden mellan utkomstdag och ikraftträdande och till konstitutionsutskottets kritik. I syfte att underlätta departementens propositionsplanering har statsrådsberedningen nyligen låtit ställa samman en "lathund" (PM 1987:1) för de olika moment och tider som propositionsarbetet normalt kräver i regeringskansliet och i riksdagen.

Utskottets bedömning

I motionerna K228 och K237 föreslås bl.a. olika åtgärder för att förhindra att olägenheter uppstår till följd av att författningar kungörs alltför kort tid innan ikraftträdandet. Som ovan påpekats hör bl.a. propositionsavlämnandet och utgivningen av SFS till de ämnen som utskottet årligen tar upp i sin granskningsverksamhet. I årets granskningsbetänkande kritiserade utskottet författningsutgivningen och noterade försämringar; betydligt mer än 1/3 av alla författningar under år 1986 utkom från trycket senare än två veckor före ikraftträdandet (jfr KU 1986/87:33 s. 9 f. och 487 f.). Utskottet betonade regeringens ansvar för att planera propositionsarbetet på sådant sätt att riksdagen får skälig tid på sig att behandla de förslag regeringen lägger fram i de fall det inte finns förutsättningar för riksdagen att flytta fram ikraftträdandet. I den skrivelse som i juni 1987 gått ut till statsdepartementen angående författningsarbetet för verksamhetsåret 1987/88 erinras om bl.a. dessa utskottsuttalanden och betonas att planeringen av propositionsarbetet i regeringskansliet måste förbättras. I de riktlinjer som i skrivelsen lämnas

angående detta arbete framhålls bl.a. att man i författningsarbetet som huvudregel bör räkna med sex veckors mellanrum mellan riksdagsbeslutet och ikraftträdandet.

Utskottet, som får hänvisa till sina ovan angivna uttalanden, finner mot bakgrund av det anförda inte påkallat att ta de initiativ som begärs i motionerna. Utskottet, som i sin granskning av regeringen under innevarande riksmöte på sedvanligt sätt kommer att ta upp de i motionerna aktualiserade frågorna, föreslår således att motionerna K228 och K237 avslås.

6. Publiceringen av myndigheternas regler m. m.

Motionen

Enligt *motion K236* av Nic Grönvall (m) publicerar myndigheterna sina regler utan att klart ange vilka av dessa som är av bindande natur och vilka som är s. k. anvisningar, dvs. av närmast rådgivande slag. Motionären anser behov föreligga av bestämmelser som medför att det vid kungörande av myndigheternas regler görs klar distinktion mellan regler av olika natur. Enligt motionen bör vidare föreskrivas att myndigheterna under regeringen inte får använda beteckningen "författningssamling" för den publikation där myndigheternas regler kungörs.

Bakgrund

Lagen (1976:633, omtryckt 1982:1254) om kungörande av lagar och andra författningar (kungörandelagen) och författningssamlingsförordningen (1976:725, omtryckt 1984:212) innehåller bl.a. bestämmelser om hur de regler, som myndighet beslutar, skall publiceras. År 1984 beslöts om vissa ändringar i dessa författningar i syfte bl.a. att få till stånd en klarare gränsdragning mellan myndigheternas bindande och icke-bindande regler (prop. 1983/84:119, KU 1983/84:25). Gällande ordning innebär bl.a. följande.

I fråga om myndigheternas föreskrifter, dvs. rättsregler som är bindande och generellt gällande, är huvudprincipen att dessa skall kungöras i en författningssamling. Myndigheterna är skyldiga att rubricera sina föreskrifter så att ordet föreskrifter ingår i rubriken till författningen i fråga (18 b § författningssamlingsförordningen). I ingressen till författningen skall lämnas uppgift om det bemyndigande på vilket myndighetens beslutanderätt grundar sig.

I fråga om de regler som inte är bindande för vare sig myndigheter eller enskilda föreligger inte något krav på kungörande i författningssamling. Till denna kategori hör i första hand s.k. allmänna råd, dvs. "sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende" (1 § författningssamlingsförordningen). Allmänna råd skall tryckas eller på annat sätt mångfaldigas och tillhandahållas allmänheten. Reglerna kan tas in i en författningssamling, antingen fristående eller sammanförda med en författning. Om de är

sammanförda med en författning skall det tydligt utmärkas vilka regler som är författningsföreskrifter och vilka regler som är allmänna råd (se närmare 27–29 §§ författningssamlingsförordningen).

Bland de ändringar som år 1984 beslutades i syfte att få till stånd en klarare gränsdragning mellan myndigheternas bindande och icke-bindande regler skall här särskilt nämnas utmönstringen av termen anvisningar. Den termen användes tidigare ibland för både bindande regler och icke-bindande regler. Den nya lagstiftningen innebar förbud för myndigheterna att fr.o.m. den 1 juli 1984 använda termen anvisningar i rubriken till en författning (18 b § andra stycket författningsförordningen). Bindande regler får alltså inte kallas anvisningar. I samband härmed beslöts att myndigheterna senast den 1 juli 1986 skulle ha rensat ut termen anvisningar från sina författningsrubriker och ersatt den med något annat uttryck. I propositionen i ärendet framhöll föredragande statsrådet att myndigheterna – för att förhindra missförstånd – skulle undvika att använda termen anvisningar även som beteckning på regler som inte är bindande.

När det gäller rubriken för olika typer av icke-bindande regler finns inte några särskilda bestämmelser. I nyssnämnda proposition framhöll föredraganden, som ansåg det svårt att finna en lämplig enhetlig beteckning, att "Allmänna råd" torde kunna användas i de flesta fall men att denna beteckning inte alltid passade. Myndigheterna borde därför ha vissa möjligheter att välja den rubrik som passar bäst i det särskilda fallet. Termen anvisningar borde dock undvikas. Föredraganden framhöll vidare följande (prop. 1983/84:119 s. 19):

Rubriken till en författning bör innehålla ordet föreskrifter också när föreskrifter blandas med andra regler i ett och samma dokument. I sådana fall bör det inte bara av underrubriker o.d. utan också av själva texten klart framgå vilka regler som är föreskrifter och vilka som inte är det.

Riksdagen (KU 1983/84:25, rskr. 245) tillstyrkte propositionens förslag om riktlinjer för utmönstring av termen anvisningar.

Utskottets bedömning

I det föregående har redogjorts för de åtgärder som vidtogs 1984 i syfte att få till stånd en klarare gränsdragning mellan myndigheternas bindande och icke-bindande regler och för de nya bestämmelser som gäller i fråga om publiceringen av dessa. Till detta kommer att myndigheterna numera är skyldiga att varje år lämna regeringen en förteckning över samtliga sina gällande regler. Härigenom har det blivit möjligt att i regeringskansliet få en överblick över myndigheternas regelbestånd och vid behov kan departementen initiera förändringar i detta. Enligt utskottets mening är det mot angiven bakgrund inte påkallat att föranstalta om åtgärder av det slag som förordas i motionen. Utskottet avstyrker därför motion K236.

Hemställan

Utskottet hemställer

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

att riksdagen avslår motionerna 1986/87:K206 yrkandena 1 och 4, 1986/87:K217 yrkandena 1–3, 1986/87:K232 yrkande 1 såvitt nu är i fråga och 1986/87:K239,

2. beträffande *beredningen av lagstiftningsärenden*

att riksdagen

a) förklarar motionerna 1986/87:K232 yrkande 1 såvitt nu är i fråga och 1986/87:K505 besvarade med vad utskottet anfört,

b) avslår motionerna 1986/87:K206 yrkande 12 och 1986/87:K232 yrkande 3,

3. beträffande *lagrådets ställning*

att riksdagen avslår motion 1986/87:K232 yrkande 5 såvitt nu är i fråga,

4. beträffande *pedagogiskt granskningsråd*

att riksdagen avslår motion 1986/87:K238,

5. beträffande *författningars utgivning och ikraftträdande*

att riksdagen avslår motionerna 1986/87:K228 och 1986/87:K237,

6. beträffande *publiceringen av myndigheternas regler m.m.*

att riksdagen avslår motion 1986/87:K236.

Stockholm den 13 oktober 1987

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Kurt Ove Johansson (s), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Hans Nyhage (m), Anita Modin (s), Sören Lekberg (s), Börje Stensson (fp), Elisabeth Fleetwood (m), Torgny Larsson (s), Bengt Kindbom (c), Nils Berndtson (vpk), Ulla Pettersson (s) och Inger Koch (m).

Reservationer

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

Hans Nyhage, Elisabeth Fleetwood och Inger Koch (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 5 börjar med "År 1984" och på s. 6 slutar med "och K 239" bort ha följande lydelse:

I motion K206 begärs tillkännagivande till regeringen om vad som i motionen anförts om begränsning av antalet regler. Enligt motionen är det nödvändigt att alltid ifrågasätta behovet av ny reglering. I motionen framförs synpunkter på de principer som bör gälla i avreglerings- och lagstiftningsar-

betet och den inriktning detta bör ha. I motion K239 föreslås bl.a. olika avregleringsåtgärder.

Utskottet kan konstatera att utvecklingen har lett till en allmän irritation hos medborgarna över regler och myndigheter. Det finns en utbredd olust inför offentliga påbud, kontroller och byråkrati. Behovet av ny reglering måste därför alltid ifrågasättas. Likaså finns det skäl att med samma syfte se över befintliga lagar. Eventuella fördelar med lagar eller andra regler måste vägas emot vars och ens anspråk på att få behålla sin bestämmanderätt samt slippa att bli reglerad och kontrollerad. Om bestämmelser trots allt befinns nödvändiga, skall ingreppet i den enskildes förhållanden göras så begränsat som möjligt och hans rätt till integritet tillmätas stor betydelse. Reglerna skall vidare utformas med största hänsyn till det allmänna rättsmedvetandet och den enskildes rättssäkerhet. Såsom framhållits i motion K206 är det av vikt att lagstiftning inte genomförs som kraftigt försämrar människors villkor utan att de har kunnat förutse detta eller haft rimlig tid att anpassa sig till förändringarna. Det är också viktigt att regler inte tillkommer utan att en avvägning skett mellan olika intressen.

Det arbete som inletts med avreglering är värdefullt, men måste intensifieras. Det är enligt utskottets mening nödvändigt att regeringen vid lagstiftning samt i det fortsatta arbetet med avreglering tar hänsyn till de förslag som lagts fram i ovannämnda båda motioner. Utskottet föreslår därför att riksdagen med bifall till motionerna K206 yrkandena 1 och 4 samt K239 ger regeringen till känna vad utskottet anfört. Därigenom är även motionerna K217 yrkandena 1–3 och K232 yrkande 1 i väsentliga delar tillgodosedda.

dels att utskottets hemställan under mom. 1 bort ha följande lydelse:

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

att riksdagen

a) med bifall till motionerna 1986/87:K206 yrkandena 1 och 4 och 1986/87:K239 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

b) förklarar motionerna 1986/87:K217 yrkandena 1–3 och 1986/87:K232 yrkande 1 såvitt nu är i fråga besvarade med vad utskottet anfört.

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

Birgit Friggebo och Börje Stensson (båda fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 5 börjar med "År 1984" och på s. 6 slutar med "och K239" bort ha följande lydelse:

I motion K217 begärs tillkännagivanden till regeringen om dels behovet av stabilitet och långsiktighet i lagar och regler, dels att regeringen vid regelförändringar tillämpar generösa övergångsbestämmelser och undviker att dessa får en retroaktiv effekt.

Utskottet anser att de angivna principerna bör beaktas i regeringens regelförenklings- och lagstiftningsarbete. Riksdagen bör således bifalla motionen.

Med det anförda får de övriga motioner som väckts om avreglering m.m. anses tillgodosedda.

dels att utskottets hemställan under mom. 1 bort ha följande lydelse:

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

att riksdagen

a) med bifall till motion 1986/87:K217 yrkandena 1–3 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

b) förklarar motionerna 1986/87:K206 yrkandena 1 och 4, 1986/87:K232 yrkande 1 såvitt nu är i fråga samt 1986/87:K239 besvarade med vad utskottet anfört.

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

Bertil Fiskesjö och Bengt Kindbom (båda c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 5 börjar med "År 1984" och på s. 6 slutar med "och K239" bort ha följande lydelse:

I motion K232 yrkande 1 begärs tillkännagivande till regeringen om lagstiftningens inriktning. Utskottet ställer sig bakom de synpunkter som motionärerna ger uttryck åt.

Reformarbetet måste enligt utskottets mening på ett helt annat sätt än hittills utgå från den enskildes behov och önskemål med valfrihet och självbestämmande som viktiga riktmärken. En följd av detta synsätt är att statsmakterna måste visa stor restriktivitet vad gäller att bygga ut regelsystemet över nya områden. En huvudinriktning måste i stället vara att avreglera och avbyråkratisera samt att förenkla och rationalisera såväl regelsystem som myndighetsutövning. Detta bör gälla på alla områden men särskilt inom skatte- och sociallagstiftningen. Helt allmänt innebär detta ökade krav på lagstiftningens översiktlighet och kvalitet.

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

Vad utskottet sålunda anfört bör ges regeringen till känna. Med det anförda får även övriga motioner som gäller omfattningen och utformningen av lagar och andra regler i allt väsentligt anses vara tillgodosedda.

dels att utskottets hemställan under mom. 1 bort ha följande lydelse:

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

att riksdagen

a) med bifall till motion 1986/87:K232 yrkande 1 såvitt nu är i fråga som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

b) förklarar motionerna 1986/87:K206 yrkandena 1 och 4, 1986/87:K217 yrkandena 1–3 samt 1986/87:K239 besvarade med vad utskottet anfört.

4. Beredningen av lagstiftningsärenden (mom. 2)

Hans Nyhage, Elisabeth Fleetwood och Inger Koch (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 9 börjar med "I motionerna K206" och slutar med "avstyrks följaktligen" bort ha följande lydelse:

Enligt motion K206 yrkande 12 har regeringen under senare år vid upprepade tillfällen brustit i sin beredning av regeringsärenden genom att inte i erforderlig omfattning låta remissbehandla sina förslag.

I likhet med motionärerna anser utskottet att det finns anledning överväga om inte bestämmelserna i regeringsformen gällande regeringens ärendeberedning bör ändras så att regeringens möjligheter att underlåta remissbehandling av sina förslag begränsas. Vad utskottet anfört bör ges regeringen till känna. Därigenom får motion 1986/87:K232 yrkande 3 i väsentliga delar anses vara tillgodosedd.

dels att utskottets hemställan under mom. 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *beredningen av lagstiftningsärenden*

att riksdagen

a) =utskottet,

b) med bifall till motion 1986/87:K206 yrkande 12 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

c) förklarar motion 1986/87:K232 yrkande 3 besvarad med vad utskottet anfört.

5. Beredningen av lagstiftningsärenden (mom. 2)

Bertil Fiskesjö och Bengt Kindbom (båda c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 9 börjar med "I motionerna K232" och slutar med "avstyrks följaktligen" bort ha följande lydelse:

I motion K232 berörs i anslutning till yrkande 1 direktiven till utredningar. Såsom motionärerna uttalat bör – som ett led i en bättre beredning av lagstiftningsärenden – även enligt utskottets mening kraven på förenklingar samt analyser av nya bestämmelsers effekter på befintliga regelsystem finnas med i alla direktiv som ges till utredningar med mera omfattande utredningsuppdrag.

Vad utskottet anfört bör, med bifall till motionsyrkandet, såvitt nu är i fråga, ges regeringen till känna. Utskottet anser att motion K505 i allt

väsentligt får anses tillgodosedd med vad utskottet sålunda anfört om direktiv till statliga utredningar.

I motion K232 anförs i anslutning till yrkande 3 att höga krav på lagstiftningens kvalitet reser krav också på den beredning som föregår riksdagens beslut.

Utskottet, som delar motionärernas bedömning, får framhålla vikten av att regeringens propositioner bygger på ett allsidigt och ingående analyserat underlag och att detta finns tillgängligt vid riksdagsbehandlingen samt att kraven på ett noggrant utredningsarbete och på remissbehandling av lagförslag inte åsidosätts. Det kan naturligtvis finnas situationer då såväl regering som riksdag måste handla med stor skyndsamhet. Normalt gäller dock inte detta, särskilt inte beträffande lagstiftning med stor räckvidd. Det viktiga måste i stället vara att relevant material verkligen sammanställts och att detta utsatts för sakkunnig och kritisk granskning innan riksdagen går till beslut. Påstådd brådska kan därför enligt utskottets mening inte accepteras som ursäkt för brister i beredningen.

Utskottet fäster stor vikt vid lagrådsgranskningen. Denna granskning syftar till att ge lagförslagen en kvalificerad bedömning från allmän juridisk synpunkt. Eftersom lagrådets yttranden är av stor betydelse för beredningen i riksdagen och för den kommande rättstillämpningen är det enligt utskottets mening inte godtagbart att regeringen försummat att höra lagrådet med hänvisning till att detta skulle försena besluten. Det bör i detta sammanhang också noteras att lagrådet vid flera tillfällen under senare år kritiserat regeringen för sådana brister i den föregående beredningen att lagrådet funnit det svårt att fullgöra de uppgifter som lagrådet åläggs enligt regeringsformen. Detta understryker enligt utskottet ytterligare vikten av noggrann utredning och remissbehandling av lagförslag.

dels att utskottets hemställan under mom. 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *beredningen av lagstiftningsärenden*

att riksdagen

a) med bifall till motion 1986/87:K232 yrkandena 1 såvitt nu är i fråga och 3 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

b) förklarar motionerna 1986/87:K206 yrkande 12 och 1986/87:K505 besvarade med vad utskottet anfört.

6. Lagrådets ställning (mom. 3)

Bertil Fiskesjö och Bengt Kindbom (båda c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 11 börjar med "Utskottet avstyrkte" och slutar med "är i fråga" bort ha följande lydelse:

Den nuvarande ordningen för lagrådsgranskningen kom till 1980 och innebär att lagrådet har en rådgivande funktion. Utskottet anser i likhet med motionärerna att det med hänsyn till de gångna årens erfarenheter bör övervägas att göra en ändring som syftar till att stärka respekten för grundlagen och minska risken för att lagar genomdrivs som inte är förenliga med grundlagen. Utskottet har därvid som den naturliga utgångspunkten att

riksdagen inte skall anta lagar som kan sättas i fråga från grundlagssynpunkt. Annars finns risk för ett utdraget förlopp med bl.a. utövande av lagprövningsrätt innan bestämmelserna vinner erforderlig stadga. En sådan situation medför många olägenheter, inte minst från rättssäkerhetssynpunkt. Berättigad kritik av lagförslags grundlagsenlighet bör, som fallet var med plan- och bygglagen, leda till att lagförslaget omarbetas. Ett sätt att minska risken för riksdagsbeslut som kan ifrågasättas från grundlagssynpunkt skulle, såsom anges i motionen, kunna vara att stadga att ett lagförslag som underkänts av ett enhälligt lagråd inte får antas utan en sådan omarbetning att det kan godkännas vid en förnyad lagrådsgranskning. Beredningen av plan- och bygglagen kan i detta avseende tjäna som mönster för den ordning som bör tillämpas. Utskottet föreslår således att det här angivna förslaget utreds.

Vad utskottet sålunda anfört bör, med bifall till motion K232 yrkande 5, såvitt nu är i fråga, ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under mom. 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *lagrådets ställning*

att riksdagen med bifall till motion 1986/87:K232 yrkande 5 såvitt nu är i fråga som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Särskilda yttranden

1. Lagrådets ställning (mom. 3)

Birgit Friggebo (fp), Hans Nyhage (m), Börje Stensson (fp),Elisabeth Fleetwood (m) och Inger Koch (m) anför:

Det är synnerligen angeläget att lagrådets yttrande tillmäts stor vikt, särskilt vid tolkningen av grundlagsbestämmelser. Någon vetorätt för lagrådet bör emellertid inte föreligga. Kritik från lagrådet beträffande ett lagförslags grundlagsenlighet bör leda till att lagförslaget omarbetas. Ansvaret för detta ligger hos regering och riksdag. Som hittills bör dock ett politiskt ansvar utkrävas av dem som bryter mot denna princip. Det är också av utomordentlig vikt att grundlagsbestämmelserna har sådan klarhet att tvister om deras tolkning inte skall behöva uppstå. Sådana situationer har emellertid förelegat vid flera tillfällen. Vi har i andra sammanhang begärt översyn av bestämmelser i 8 kap. RF, men är inte beredda att nu ansluta oss till förevarande yrkande i motion K232.

2. Författningars utgivning och ikraftträdande (mom. 5)

Hans Nyhage, Elisabeth Fleetwood och Inger Koch (alla m) anför:

Trots att riksdagen under flera år kritiserat regeringen för dess författningsutgivning har några förbättringar inte inträtt. Tvärtom noterades i utskottets senaste granskningsbetänkande försämringar. Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om inte riksdagen bör ta det initiativ som förordats i motion K237. Med hänsyn till de upplysningar som lämnats angående innehållet i den särskilda skrivelse som gått ut från statsrådsberedningen till departementen angående författningsarbetet 1987/88 och till den granskning av författningsutgivningen som utskottet kommer att genomföra under våren 1988 har vi dock, om än med tvekan, avstått från att framlägga ett sådant förslag.