

Nr 347

av herr Fäldin m. fl.
om decentralisering och ökad rättssäkerhet inom förvaltningen.

Den moderna välfärdsstaten kräver för sin funktion en vittförgrenad förvaltningsorganisation och omfattande regleringar. Denna administrativa apparat växer i takt med reformarbetet. Liksom detta präglats av stegvisa och punktvisa insatser på skilda områden, utan större mått av samordning och långsiktsplanering, har både myndighetsorganisation och författningsreglering kommit att kännetecknas av splittring och svåröverskådlighet. Detta har ofta varit oundvikligt. Utvecklingen har emellertid medfört problem som alltmer börjar upplevas som påtagliga av de enskilda människorna.

Vissa av dessa problem hänger samman med de starka tendenser till centralisering som gjort sig gällande även inom förvaltningen. Avståndet ökar ständigt mellan de enskilda människorna och makthavarna inom politik och förvaltning. Det är av flera skäl angeläget att motverka denna utveckling.

Andra problem har uppstått från rättsskyddssynpunkt. Det blir allt svårare för de enskilda människorna att hitta rätt inom förvaltningen och bevaka sina intressen.

Centerpartiet har under en följd av år aktualiserat dessa frågor i riksdagen och sökt driva på utvecklingen i önskvärd riktning. Fastän vissa framgångar kunnat noteras för dessa strävanden, är frågorna alltså fortfarande aktuella och bristerna inom förvaltningen så påtagliga att det är nödvändigt att återkomma i ämnet.

Decentralisering inom förvaltningen

Frågan om centralisering eller decentralisering är för centerpartiet av grundläggande betydelse. Målet att uppnå jämlikhet och trygghet på alla områden och en livsmiljö, som är anpassad efter människans förutsättningar och behov, kan enligt centerns uppfattning bäst nås i ett decentraliserat samhälle. Detta innebär bl. a. att centern strävar efter att ge själva samhällsbyggnaden en ändrad struktur. Förvaltningen bör så långt möjligt decentraliseras från statlig byråkrati till folklig självstyrelse, från centrala myndigheter till regionala och lokala enheter.

Inom förvaltningens område kan flera olika typer av åtgärder betecknas som decentralisering. Dessa bör hållas isär om diskussionen skall bli meningsfull. Från formell synpunkt kan man peka främst på fyra vägar att åstadkomma decentralisering.

Den starka koncentrationen av den centrala statliga förvaltningen till Stockholm är självfallet ett klart uttryck för centralisering. Statsmak-

ternas beslut 1971 och 1973 att som ett led i regionalpolitiken omlokalisera viss sådan verksamhet till andra delar av landet medför sålunda en *geografisk decentralisering*.

En annan väg för att åstadkomma decentralisering är att flytta uppgifter *från central nivå till regional och lokal*. Det innebär alltså en omfördelning av funktioner inom förvaltningsorganisationens ram. Till skillnad mot den geografiska decentraliseringen, som fyller ett regionalpolitiskt syfte, innebär åtgärder av denna art att besluten flyttas närmare de människor som berörs. Från denna synpunkt är det en fördel att komplettera omlokaliseringen av centrala funktioner med decentralisering av denna innebörd.

En mera långtgående form av decentralisering är att överföra uppgifter från staten till landsting eller kommuner, kommunalisering. På denna väg kan väsentligt större fördelar vinnas än genom omfördelning av uppgifter mellan centrala och regionala organ. Kärnpunkten är att demokratisk insyn och kontroll samt ett större mått av självständigt beslutsfattande kommer till stånd. Härigenom flyttas tyngdpunkten i verksamheten, även om denna i och för sig bedrivs på samma nivå som förut. Även när uppgifterna kommer att ligga kvar på samma nivå men överförs från statligt till kommunalt huvudmannaskap — t. ex. från länsstyrelse till landsting — måste åtgärder av detta slag betecknas som en decentralisering.

En fjärde väg att åstadkomma decentralisering inom förvaltningen är att flytta beslutsfunktioner inom samma myndighet från en högre beslutsnivå till en lägre. Genom sådan *beslutsdelegation* kan man inom en alltför starkt centraliserad förvaltning nå betydande besparingar och förenklingar av det administrativa arbetet. Man kan med andra ord vinna ökad effektivitet. Centerpartiets strävan efter ett decentraliserat samhälle bygger också på uppfattningen, att ett sådant samhälle även i trängre mening är mera effektivt än ett centraliserat.

Till envar av dessa fyra vägar till decentralisering bör anmärkas att en kärnpunkt är *vilket mått av styrning som utövas från centralt håll*. Ett beslut, som till formen innefattar decentralisering, kan till följd av sättet, på vilket det genomförs, i realiteten innebära ökad centralisering. Ett angeläget önskemål på många håll inom förvaltningen, särskilt den kommunala, är att den centrala styrningen och detaljkontrollen minskas.

Samtliga här påpekade vägar bör anlitas för att göra vår offentliga förvaltning mera ändamålsenlig från allmän och enskild synpunkt. Samtliga har också i olika sammanhang drivits av centerpartiet. I dagens läge framstår några som mindre angelägna att aktualisera än andra. Efter de beslut som fattats 1971 och 1973 har önskemål om geografisk decentralisering tillgodosetts. Frågor om uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun prövas f. n. av länsberedningen, som väntas lägga fram sitt principförslag i höst. Som många gånger framhållits från centerhåll är ett av de viktigaste kraven i dag, att vi får en verklig länsdemokrati genom att uppgifter främst inom samhällsplaneringen förs över från staten till landstingen. I dagens läge behöver detta krav emellertid inte ånyo

utvecklas. Ett annat önskemål, som under åtskilliga år förts fram av centerpartiet och som nu syns vara på väg att bli tillgodosedd i någon utsträckning, avser en stärkning av den kommunala demokratin genom minskning av den statliga detaljkontrollen över kommunerna. Den kommunaldemokratiska utredningen arbetar f. n. med dessa frågor.

Önskemål, som i dag inte blivit tillgodosedd annat än genom allmänna uttalanden, är de om *decentralisering genom överflyttning av uppgifter från central till regional eller lokal nivå och om beslutsdelegering i övrigt*. Uppmärksamheten bör därför i dag i första hand riktas mot behovet av åtgärder av denna natur.

Till förmån för decentralisering på dessa vägar talar främst följande skäl. Man kan uppnå rationaliseringar och ökad effektivitet. Detta är i hög grad angeläget. Det statsfinansiella läget och strävandena att dämpa utgiftsexpansionen och undvika skattehöjningar understryker behovet av rationaliseringar inom förvaltningen. Alla möjligheter härvidlag måste tas till vara. En annan viktig synpunkt är medborgarnas intresse av förbättrad service. Att besluten inte ligger på högre nivå än nödvändigt, att de inte fattas centralt då de lika väl eller hellre kan fattas regionalt eller lokalt, är av intresse från både servicesynpunkt och demokratisk synpunkt. Det är också angeläget att ta till vara kunskapen om lokala förhållanden etc. I vissa fall, där t. ex. särskilda krav på enhetlighet i praxis gör sig gällande, drar emellertid rättssäkerhetssynpunkter och liknande en gräns för möjligheterna till decentralisering.

De här berörda frågorna har aktualiserats i samband med omlokaliseringen av statlig verksamhet. I 1971 års proposition (nr 29) redovisades sålunda att åtskilliga remissinstanser tog upp dessa synpunkter. Departementschefen uttalade också för egen del (s. 121) att han fann angeläget att möjligheterna till ökad decentralisering på de här åsyftade vägarna tas till vara, särskilt i fall då en sådan samtidigt skulle innebära rationalisering, ökad effektivitet eller förbättrad service till allmänheten. Riksdagen gjorde ingen invändning mot detta. Frågorna har också tagits upp i särskilda motioner av centerpartiet, senast vid 1972 och 1973 års riksdagar. Konstitutionsutskottet (nr 12 resp. nr 9) instämde principiellt i synpunkterna och fann angeläget att möjligheterna till decentralisering tas till vara.

Utöver dessa allmänna, positiva uttalanden har ingenting förekommit från statsmakternas sida. Några initiativ har inte tagits för att leda utvecklingen i önskvärd riktning. Väsentligen två skäl har anförts för denna passivitet. Det ena är att länsberedningen kan komma in på dessa frågor. Detta är riktigt men ingen vägande synpunkt, eftersom beredningen inte kan tänkas genomföra ett systematiskt arbete av den art som krävs utan måste inrikta sig på de övergripande, principiella frågorna med direkt anknytning till länsplanet. Huvudfrågan är, som framhållits ovan och klargjorts genom en rad riksdagsärenden under det senaste decenniet, om länsstyrelsen eller landstinget skall vara huvudman för samhällsplaneringen på regional nivå. Om länsberedningen är alltså inte mera att säga i detta sammanhang än, som departementschefen anförde i nyssnämnda

proposition 1971 (nr 29 s. 121), att den "kan komma in på frågan om fördelningen av vissa uppgifter mellan centrala organ och organ på länsplanet" och att den således kan "komma att beröra frågan om delegering". Ett särskilt utredningsarbete krävs i de nu berörda frågorna.

Det andra skälet som anförts för att inte ta något initiativ är att myndigheterna själva kan pröva dessa frågor. Det är i och för sig riktigt att det i dag i en rad verk pågår en prövning av möjligheterna att decentralisera funktioner till länsstyrelsenivå eller till andra regionala enheter. Vissa verk har, som redan nämnts, i anslutning till det arbete delegationen för lokalisering av statlig verksamhet bedrivit pekat på sådana möjligheter med anknytning till det egna verket. Några verk har också tagit egna initiativ för att föra över uppgifter till regionala organ. Enligt vår mening är det emellertid angeläget, att denna rationaliseringsväg inte prövas i ett isolerat perspektiv inom respektive verk utan blir föremål för en samlad bedömning.

För att effektivisera statsförvaltningen, hålla tillbaka kostnadsutvecklingen, lägga besluten närmare de människor som berörs och främja de regionalpolitiska strävandena bör enligt vår mening en skyndsam prövning ske av möjligheterna att överflytta uppgifter till regional nivå. Arbetet bör ges parlamentarisk förankring.

Utredningsarbetet bör få formen av en samlad genomgång och översyn av de centrala myndighetsfunktionerna. För de särskilda myndigheterna eller fackområdena bör det närmare utredningsarbetet genomföras av speciella arbetsgrupper. Dessa bör ta upp möjligheterna till såväl utflyttning av funktioner till regional eller lokal nivå som delegation från högre till lägre nivå inom myndigheterna.

I nära samband med de här berörda frågorna om decentralisering står de om lekmannainflytande inom förvaltningen. Sambandet är delvis rent praktiskt. Decentralisering genom överförande av uppgifter från stat till kommun och från central till regional nivå inom den statliga sektorn medför ett ökat deltagande av lekmän. Sambandet är också principiellt och ideologiskt. Ett av huvudsyftena med decentralisering är, som redan framhållits, att åstadkomma en förbättrad demokratisk insyn och kontroll samt ett minskat avstånd mellan de enskilda och beslutsfattarna. Detta syfte kan också främjas genom ett förstärkt lekmannainflytande. Det är därför naturligt att i detta sammanhang även något beröra denna frågeställning.

Vid varje diskussion om dessa frågor är utgångspunkten att önskemålen om ett vidgat lekmannainflytande självfallet inte bygger på uppfattningen att lekmän generellt skulle vara bättre skickade än tjänstemän att handha beslutsfunktioner inom förvaltningen. Genom den administrativa apparatens kraftiga expansion både på bredden och på djupet har emellertid funktioner tillkommit, som lämpligen bör utövas med deltagande av lekmän, och ett allmänt behov framkommit av ökad demokratisk insyn och kontroll.

Önskemålen om ett vidgat lekmannainflytande inom förvaltningen har vunnit terräng under de senaste decennierna. Detta gäller bl. a. de

centrala ämbetsverken. Flertalet av dessa har numera fått lekmannastyrelser. Motivet har i första hand varit att öka den medborgerliga kontrollen, insynen och medbestämmanderätten i olika förvaltningsgrenar.

Enligt vår mening är lekmannarepresentation i verksstyrelserna av stort värde för att garantera medborgerlig insyn i förvaltningen och åstadkomma ett mera allmänt demokratiskt inslag vid verkställigheten av olika politiska beslut. Systemet bör också kunna utvidgas till fler ämbetsverk. Att det finns skäl att framföra detta önskemål även i dagens läge, trots de utvecklingstendenser som nyss nämnts, belyses av att debatter varje år uppkommer om behovet av ökad lekmannainsyn på särskilda områden. Senast har frågan aktualiserats inom försvarets område, bl. a. i samband med IB-affären. En systematisk granskning av förhållandena inom förvaltningen kan mot denna bakgrund vara motiverad.

Även på det regionala planet har ett ökat lekmannainflytande kommit till stånd. För åtskilliga av de nya samhällsuppgifter som tillkommit har lekmanämnder inrättats, de s. k. länsnämnderna. Genom 1970–1971 års reform fick länsstyrelserna lekmannastyrelser samt länsrätter med lekmannainslag.

Även på detta område är det emellertid av vikt att skilja mellan form och realitet. Den avgörande frågan är vilket inflytande lekmännen erhåller inom förvaltningen. Mycket talar för att de långtifrån kommit att spela den roll i myndigheternas verksamhet som avsetts. Vissa undersökningar rörande länsnämnderna redovisades av länsdemokratiutredningen och anfördes som ett huvudskäl för dess förslag att överföra uppgifterna till kommunal självstyrelse genom landstingen. Liknande observationer har gjorts beträffande verksstyrelserna. I ett utlåtande 1970 t. ex. uttalade JO att lekmanledamöterna i ett verk "visserligen betraktas som parlamentariska ledamöter därför att de till största delen utses bland riksdagsmännen". Emellertid förordnas de av regeringen, och "härtill kommer att en ledamot i ett verks styrelse av naturliga skäl erfarenhetsmässigt mer eller mindre solidariserat sig med verket".

Vad vi i första hand vill fästa uppmärksamheten på är frågans så att säga reella sida: "lekmännens" faktiska inflytande och funktionssätt. Mot den bakgrund som tecknats ovan framstår det för oss som en angelägen uppgift att få till stånd en allmän utvärdering av nuvarande system och söka vägar för att förstärka lekmännens ställning och förbättra deras möjligheter till medverkan och insyn.

Rättssäkerheten inom förvaltningen

Den offentliga förvaltningens kraftiga expansion har på ett djupgående sätt ändrat den enskilda människans situation. Ett vittförgrenat komplex av rättigheter och skyldigheter för de enskilda har utbildats. Medborgarna ställer i dag större anspråk på det allmänna liksom det allmänna ställer större krav på medborgarna. Genom denna utveckling har nya rättssäker-

hetsproblem uppkommit samtidigt som välfärden ökat. Detta är en följd av den enskilda människans bristande förmåga att hävda sin ställning i det svåröverskådliga komplexet av regleringar och myndigheter liksom också av samhällets växande svårigheter att på ett fullt tillfredsställande sätt fylla alla de funktioner som berörs.

Rättssäkerheten inom förvaltningen är det samlade resultatet av alla de faktorer som inom olika områden av samhällsorganisationen verkar för att skydda medborgarna mot fel och misstag från myndigheternas sida. Man brukar skilja mellan preventivt och korrektivt rättsskydd, mellan sådana skyddsanordningar som tjänar till att förebygga felaktigheter och sådana som syftar till att rätta eller eljest avhjälpa begångna fel.

På det preventiva rättsskyddets område möter t. ex. frågor om förvaltningspersonalens utbildning, rekrytering och rättsliga ställning, förvaltningsorganisationens uppbyggnad och utformning samt handläggningsförfarandet hos myndigheterna. Som element i det preventiva rättsskyddet ingår också utformningen av de materiella reglerna, författningsmaterialets tillgänglighet för allmänheten, principen om allmänna handlingars offentlighet samt kontrollen över myndigheterna.

Av central betydelse på det korrektiva rättsskyddets område är möjligheterna att genom besvär få beslut överprövade. Här möter bl. a. frågor om domstolsprövning av förvaltningsbeslut och om förvaltningsrättsskipningens organisation. Hit hör vidare bl. a. frågan om rätt för enskild att få skadestånd i anledning av fel eller förbiseende inom offentlig verksamhet.

Med förvaltningens expansion växer behovet av åtgärder på de olika områden som är av betydelse för de enskildas rättsskydd. Redan det omfattande lagstiftningsarbetet aktualiserar åtskilliga problem. Ett karakteristiskt drag är att förvaltningsverksamheten inte på samma sätt som förut ansetts kunna eller böra styras genom mera preciserade regler. I ökad utsträckning begränsar man sig i stället till att ange allmänna målsättningar och att använda rättsbegreppet av obestämt och flertydigt innehåll. Samtidigt som förvaltningsorganen ges allt större faktiska befogenheter blir de allt mindre bundna av formella regler och får friare utrymme att agera själva. Det är uppenbart att denna utveckling medför ökade risker för ojämnheter och godtycke i myndigheternas handlande.

Själva förvaltningsapparatusens ansvällning utgör det mest karakteristiska draget i den moderna utvecklingen. Den snäva traditionella myndighetsramen har för länge sedan genombrutits, och verksamheten bedrivs i helt nya organisationsformer. Antalet anställda i offentlig tjänst beräknas nu uppgå till omkring 750 000 personer. Denna växande byråkrati, i förening med förvaltningsorganens nya uppgifter och karaktär, är otvivelaktigt ägnad att försvaga det administrativa rättsskyddet. Det kan vara svårt för tjänstemän, som är verksamma på strängt avgränsade områden, att förvärva eller behålla en överblick över lagstiftningsmaterien i stort, att inte tillägga fack- och effektivitetssynpunkter överdriven vikt och att över huvud på ett objektivt sätt pröva frågor som rör kollisioner mellan allmänna och enskilda intressen. Också i

andra hänseenden är ett stort förvaltningsmaskineri med en stark organisatorisk splittring ägnat att medföra olägenheter från allmänhetens synpunkt. Allt starkare krav gör sig gällande bl. a. på information om den samhälleliga verksamheten och på snabb behandling av brådskande ärenden.

De genomgripande förändringar som skett under senare år ställer helt andra krav än tidigare på det administrativa rättsskyddet, både det preventiva och det korrektiva. Ända sedan början av 1940-talet har krav på förstärkning av rättsskyddet förts fram i riksdagen vid upprepade tillfällen. En lång rad utredningar har också under årens lopp tagit upp olika delar av det vittomfattande frågekomplexet. Något samlat grepp har emellertid aldrig tagits på problemen. I stor utsträckning har inte heller de utredningar som verkställts avsatt några resultat. Först under de senaste åren har vissa reformer av mera generell räckvidd genomförts eller förutskickats. Under de senaste åren har sålunda förvaltningsrättsskipningen omorganiserats, en allmän lagstiftning om förvaltningsförfarandet införts, en utbyggnad av samhällets rättshjälp beslutats samt en skadeståndslag antagits, med bestämmelserna bl. a. om skadeståndsskyldighet för det allmänna vid oriktig myndighetsutövning.

Från den synpunkt som vi vill framhålla här — den enskilda människans behov av förbättrat rättsskydd inom förvaltningen — har emellertid de beslutade reformerna varit otillräckliga. Viktigast är rättshjälpsreformen, som utan tvivel måste anses som i hög grad värdefull. På förvaltningens område kommer den emellertid endast att få begränsad betydelse. Omorganisationen av förvaltningsrättsskipningen motiverades främst av andra synpunkter än den här aktuella. Syftet var i första hand att förbättra regeringsrättens arbetsförhållanden. Från den enskildes synpunkt medförde reformerna förbättringar närmast på länsplanet och även där endast i begränsad utsträckning. Skadeståndslagens tillkomst innebär givetvis ett framsteg, men frågan om det allmännas skadeståndsskyldighet kan knappast betraktas som särskilt stor i detta sammanhang. Den förfarandelagstiftning som genomförts har knappast tillfört något nytt. Det finns många för den enskilde väsentliga frågor som ännu inte är lösta.

Över huvud får man konstatera att de rättssäkerhetssynpunkter vi åsyftar har kommit i bakgrunden för reformarbetet och att detta saknat ett samlat grepp och en tillfredsställande ambitionsnivå.

Det är naturligt att anse en reformetapp avslutad med de reformer som nämnts här. Det framstår emellertid som i hög grad angeläget att arbetet på området utan avbrott fortsätter och att en större planmässighet och kraft kännetecknar nästa etapp. Frågorna om de enskildas behov av ett förbättrat rättsskydd inom den ständigt växande byråkratin bör skjutas i förgrunden för den rättspolitiska debatten på ett helt annat sätt än hittills. Särskilt med tanke på den tid som krävs för mera ingripande reformer på detta komplicerade område bör ett nytt och samlat utredningsinitiativ förberedas utan dröjsmål.

De här aktuella synpunkterna har tidigare utvecklats i partimotioner

från centerpartiet. Vederbörande utskott har instämt i det allmänna syftet och understrukit frågornas vikt. Något initiativ har emellertid inte kommit till stånd från riksdagens sida, utan man har låtit sig nöja med de reformförslag, som framlagts av regeringen. Denna inställning kan inte accepteras. Som framgår av både denna och tidigare motioner är ingen av de utredningar och reformer som förekommit obekanta för oss. Det väsentliga är *att* den särskilda synpunkt, som är grundläggande för våra framställningar, inte har blivit tillgodosedd i rimlig utsträckning *och att* därför – och på grund av problematikens allmänna, ständigt ökande vikt – reformarbetet bör fortsätta och framdeles bedrivas med mera bestämd inriktning på att främja de enskildas rättsskyddsbehov. De organisatoriska och rättsliga synpunkter, som hittills främst beaktats, kan nu skjutas i bakgrunden. Angeläget är också att utredningsarbetet sker med parlamentarisk förankring, något som hittills endast i begränsad utsträckning varit fallet.

Hemställan

Av de skäl som anförts i det föregående får vi föreslå
att riksdagen

1. anhåller hos Kungl. Maj:t att de i motionen upptagna frågorna om decentralisering inom förvaltningen skyndsamt upptas till prövning genom en särskild parlamentariskt sammansatt utredning jämte därtill knutna arbetsgrupper, i enlighet med vad som anförts i motionen,
2. tillkännager för Kungl. Maj:t som sin mening vad som anförts i motionen om behovet av reformarbete för att förbättra den enskildes rättsskydd inom förvaltningen.

Stockholm den 23 januari 1974

THORBJÖRN FÄLLDIN (c)

JOHANNES ANTONSSON (c)

BERTIL JONASSON (c)

RUNE GUSTAVSSON (c)

i Alvesta

TORSTEN BENGTSO (c)

i Jönköping

ERIC CARLSSON (c)

i Vikmanshyttan

THORSTEN LARSSON (c)

i Staffanstorps

ANNA-LISA NILSSON (c)

i Kristianstad

KARIN SÖDER (c)

BENGT SJÖNELL (c)

JAN-IVAN NILSSON (c)

i Tvärålund

FRITZ BÖRJESSON (c)

i Glömminge

ELVY OLSSON (c)

i Hölö

LENNART MATTSO (c)

i Lane-Herrestad

IVAN SVANSTRÖM (c)