Konstitutionsutskottets betänkande

1978/79:35

med anledning av propositionen 1978/79:111 om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m. m., såvitt propositionen hänvisats till konstitutionsutskottet, jämte motioner

I detta betänkande behandlar utskottet propositionen utom i följande delar och till dessa delar hörande punkter i hemställan:

1. bilaga 1 (justitiedepartementet) såvitt avser avsnitten 2.2 och 2.3 samt punkterna 2 och 3 i avsnitt 2.4,
2. bilaga 3 (försvarsdepartementet),
3. bilaga 4 (socialdepartementet) såvitt avser avsnitt 2,
4. bilaga 5 (kommunikationsdepartementet) såvitt avser avsnitten 2, 3.1 och 3.9,
5. bilaga 7 (budgetdepartementet) såvitt avser avsnittet 2,
6. bilaga 8 (utbildningsdepartementet) såvitt avser avsnitten 2.1 och 2.2,
7. bilaga 10 (handelsdepartementet) såvitt avser avsnitten 2, 3.4 samt 3.5,
8. bilaga 12 (bostadsdepartementet).

I betänkandet behandlas också *dels* motionerna 1978/79:341, 675 p. 1–2, 820, 1086 och 1695, som väckts under allmänna motionstiden år 1979, *dels* motionerna 1978/79:2458, 2465 p. 1–5, 2467 p. 9 c, 10–12 och 2468 som väckts med anledning av propositionen.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redovisas ett stort antal åtgärder för att minska krångel och onödig byråkrati i den offentliga förvaltningen. Bland dessa finns förslag till åtgärder som underställs riksdagens prövning. Återstoden är åtgärder som regeringen eller myndigheterna nyligen genomfört, f. n. genomför eller avser att genomföra samt åtgärder som förbereds av offentliga utredningar.

De redovisade åtgärderna syftar till: 1) decentralisering och delegering av beslut, 2) minskad statlig kontroll av kommuner och landsting, 3) förenkling och minskning av myndigheternas uppgiftskrav, 4) förenklingar av lagar och andra föreskrifter, 5) enklare språk, bättre information och utvidgad service gentemot allmänheten samt 6) enklare administration.

De åtgärder som presenteras i propositionen spänner över samtliga departements verksamhetsområden.

I de av konstitutionsutskottet behandlade delarna av propositionen finns bl. a. förslag om ändring i 9 § förvaltningslagen (1971:290), vilket syftar till en ökad användning av tolk hos myndigheterna. Vidare finns förslag om

godkännande av allmänna riktlinjer för arbetet med decentralisering inom den offentliga verksamheten. Slutligen har utskottet behandlat propositionens redovisning av åtgärder som regeringen eller myndigheterna nyligen genomfört, f. n. genomför eller avser att genomföra samt åtgärder som förbereds av offentliga utredningar m. m. utom i de delar av denna karaktär som hänskjutits till andra utskott för beredning.

Beträffande av utskottet behandlade punkter hemställs i propositionen

att riksdagen antar till propositionen som bilaga 1.1 fogat förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (1971:290),

att riksdagen godkänner de allmänna riktlinjer som angetts i propositionen för arbetet med decentralisering i den offentliga verksamheten,

att riksdagen tar del av vad statsministern och övriga statsråd anfört om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m. m.

Motionsyrkandena

I detta betänkande behandlas *dels* följande motioner väckta under allmänna motionstiden 1979:

1978/79:341 av Pär Granstedt, vari föreslås

att riksdagen hos regeringen hemställer att ett förslag utarbetas om inrättande av en allmänhetens upplysningstjänst i enlighet med vad som anförs i motionen.

1978/79:675, yrk. 1–2, av Thorbjörn Fälldin m. fl., vari hemställs

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts angående behovet av att närmare belysa de administrativa konsekvenserna av olika förslag,

2. att riksdagen hos regeringen anhåller att förslag framläggs grundat på decentraliseringsutredningens principbetänkande (SOU 1978:52) under innevarande riksmöte.

1978/79:820 av Allan Åkerlind, vari hemställs

att riksdagen beslutar att alla statliga och kommunala beslut som berör enskild person skall motiveras och att enskild person som begär ytterligare upplysningar skall ha rätt till dem om inte gällande lag lägger hinder i vägen.

1978/79:1086 av Gösta Bohman m. fl., vari hemställs

att riksdagen hos regeringen begär en översyn av gällande lagar i syfte att pröva vilka lagar och bestämmelser som kan förenklas eller utmönstras såsom inaktuella.

Motiveringen återfinns i motionen 1978/79:1108.

1978/79:1695 av Sven-Olov Träff (m) och Johan Olsson (c), vari hemställs

att riksdagen anhåller att regeringen föreskriver att statliga myndigheter i fortsättningen accepterar poststämplingsdagen såsom mottagningsdag.

dels följande motioner som väckts med anledning av propositionen:

1978/79:2458 av Gösta Bohman m. fl. (m), vari hemställs

att riksdagen

1. beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen anförts rörande granskning av vissa myndigheters regleringsverksamhet,

2. hos regeringen anhåller om utredning om förändringar av förvaltningslagen i enlighet med vad i motionen anförts.

1978/79:2465, yrk. 1–5, av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c), vari hemställs

1. att riksdagen uttalar att de statliga myndigheterna bör verka för decentralisering av beslutsfattande till regional och lokal nivå,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförs om behovet att utveckla former för avveckling av onödig detaljreglering,

3. att riksdagen som sin mening uttalar att myndigheterna aktivt skall verka för samordnad handläggning av ärende som av den enskilde upplevs som sammanhållet,

4. att riksdagen uttalar att beteckningen *allmänna råd* skall nyttjas i de fall innehållet i myndighetsdokument inte är av bindande karaktär,

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförs om

a) översyn av hela statliga verk,

b) initiativ till verksintern översyn av rutiner och regler.

1978/79:2467, yrk. 9 c, 10–12, av Lars Werner m. fl. (vpk) vari hemställs

9. att riksdagen uttalar sig för kraftigt ökade insatser i syfte att

c) kraftigt utöka tillgången på tolkservice, varvid särskilt bör beaktas behovet av tolkar med speciell kompetens,

10. att riksdagen hos regeringen hemställer om åtgärder i syfte att utforma standardblanketter för alla vanliga typer av ansökningar, anmälningar, överklaganden etc.,

11. att riksdagen beslutar inrätta ett parlamentariskt organ med representanter för alla riksdagspartier, dit medborgarna kan vända sig för upplysningar och med klagomål,

12. att riksdagen beslutar inrätta ett parlamentariskt organ med representanter för alla riksdagspartier med uppgift att förlöpande granska statsapparaten och förelägga riksdagen förslag till förenklingar.

1978/79:2468 av Åke Wictorsson (s), vari hemställs

att riksdagen beslutar att hos regeringen begära att i allmänna verksstadgan ges föreskrift om att decentralisering till lokala och regionala organ skall främjas och att i statskontorets instruktion införs ett åliggande för kontoret att

vid organisationsundersökningar för statliga myndigheter redovisa ett alternativ med decentraliserad handläggning.

Utskottet

Begreppet byråkrati förknippas i allmänhet med sådana företeelser som krångel, formalism, förmynderskap och utdragna beslutsprocesser i främst den offentliga verksamheten. I en mer vidsträckt mening används också begreppet för att ge uttryck åt ogillande av en samhällsutveckling där experters och tjänstemäns inflytande ökar på bekostnad av demokratiskt förankrade gruppers och organisationers. Det finns emellertid anledning framhålla att begreppet byråkrati också används om förhållanden som uppfattas som omistliga inslag i en demokratisk rättsstat, bl. a. regler i stället för godtycke i myndigheternas handlande, klara ansvarsförhållanden och en kompetent och effektiv samhällsförvaltning. Som många gånger påpekats är alltså själva byråkratibegreppet starkt mångtydigt, vilket försvårar en diskussion av de problemställningar som ligger inbäddade i byråkratiföreställningarna. Den oro över komplexiteten i samhällsutvecklingen, som byråkratidiskussionen är ett uttryck för, förtjänar emellertid allvarlig uppmärksamhet.

Under 1970-talet har den allmänna debatten om byråkratiproblemen förts med ökad intensitet och fått till följd att åtskilligt arbete igångsatts inom myndigheter och olika offentliga utredningar på att "avbyråkratisera" samhällsförvaltningen. Till en del har detta arbete bara hunnit påbörjas. I andra delar har arbetet redan resulterat i förändringar av regler och organisatoriska förhållanden. Propositionen om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati får till en del ses som en lägesrapport om avbyråkratiseringsarbete inom statsförvaltningen.

Enligt utskottet hade det varit önskvärt att ett mer konkret åtgärdsprogram mot krångel och onödig byråkrati nu hade kunnat föreläggas riksdagen. Utskottet anser det dock värdefullt att riksdagen genom propositionen presenteras en samlad redovisning rörande avbyråkratiseringsarbete på olika områden. Huvuddelen av propositionen upptas av en redovisning av åtgärder som regeringen eller myndigheterna nyligen genomfört, f. n. genomför eller avser att genomföra samt åtgärder som förbereds av offentliga utredningar m. m. Genom propositionen bereds riksdagen tillfälle att ta del av vad som anförts beträffande dessa åtgärder. I propositionen finns också vissa förslag till åtgärder som underställs riksdagens prövning.

De förslag till åtgärder som riksdagen har att ta ställning till har remitterats till berörda utskott. Därvid har för beredning i konstitutionsutskottet hänskjutits dels förslag om godkännande av allmänna riktlinjer för arbetet med decentralisering i den offentliga verksamheten, dels förslag om ändring i 9 § förvaltningslagen (1971:290) vilket syftar till en ökad användning av tolk hos myndigheterna. Propositionen har i resterande delar, dvs. de delar som är av redovisningskaraktär, remitterats till konstitutionsutskottet. Vissa yrkan-

den i de motioner som väckts med anledning av propositionen och framställningar från andra utskott har emellertid föranlett utskottet att överlämna vissa sådana delar av propositionen till andra utskott. I betänkanden som avlämnas samtidigt med detta betänkande redovisar några av de berörda utskotten sina ställningstaganden med anledning av propositionen och motionerna.

Propositionen inleds med ett anförande av statsministern, vari bl. a. redovisas synpunkter på byråkratins innebörd och orsaker, argument för att minska krångel och onödig byråkrati samt metoder och målkonflikter i avbyråkratiseringsarbetet. Därefter behandlar statsministern huvudlinjerna i de insatser som krävs för att motverka de negativa följderna av samhällets byråkratisering. Dessa insatser har sammanförts under sex olika rubriker:

1. Decentralisering och delegering
2. Minskad statlig kontroll av kommuner och landsting
3. Åtgärder för att förenkla och minska myndigheternas uppgiftskrav
4. Minskning av krångel och onödig byråkrati genom enklare lagar, regler och bestämmelser
5. Enklare språk, bättre information och utvidgad service gentemot allmänheten
6. Enklare administration och organisation

Vid den följande behandlingen av de frågor som aktualiseras av propositionen och motionerna kommer utskottet att i huvudsak följa uppläggningen i statsministerns anförande. Tyngdpunkten kommer därvid att läggas på behandlingen av decentraliseringsfrågorna.

1. Decentralisering och delegering

Decentraliseringsfrågan behandlas i propositionen dels i statsministerns anförande (s. 6–7), dels i kommundepartementets del (bilaga 14, s. 1–22). I det senare sammanhanget läggs fram förslag till allmänna riktlinjer för arbetet med decentralisering i den offentliga förvaltningen. Förslaget grundas på decentraliseringsutredningens principbetänkande Lägg besluten närmare människorna (SOU 1978:52). Utredningen som tillkallades i mars 1975, har i uppdrag att pröva decentraliseringsfrågor inom hela det statliga förvaltningsområdet med undantag för domstolarna, utrikesförvaltningen, det militära försvaret och de affärsdrivande verken. Utredningens uppdrag omfattar inte frågan om uppgiftsfördelningen i stort mellan staten, landstingskommunerna och kommunerna. Utredningen har arbetat genom expertgrupper för regionalpolitik, arbetsmarknadspolitik, miljöskydd och naturvård, vägplanering, trafikreglering och social verksamhet samt hälso- och sjukvård. Nio delrapporter har avgivits om decentralisering av statliga beslut, och i flera fall har åtgärder redan genomförts i enlighet med förslag från decentraliseringsutredningen, bl. a. när det gäller beslut om regionalpolitiskt stöd och byggnads-

tillstånd för s. k. prioriterade arbeten. Andra förslag från decentraliseringsutredningen bereds f. n. inom regeringskansliet och ämbetsverken. I en bilaga till ovannämnda principbetänkande har utredningen vidare lämnat exempel på decentraliseringsåtgärder inom olika verksamhetsgrenar som bör övervägas närmare. Denna bilaga har fogats till propositionen *(bilaga 14.2)*.

Efter remiss har yttranden över principbetänkandet avgetts av ett 60-tal statliga myndigheter och kommittér, samtliga länsstyrelser, ett 50-tal kommuner, samtliga landstingskommuner utom två samt ett tiotal organisationer. Flera länsstyrelser har bilagt yttranden av kommuner och vissa statliga länsorgan. En sammanställning av remissyttrandena har bifogats propositionen som bilaga *(bilaga 14.3)*.

Statsministern anför i sin del av propositionen olika skäl varför det enligt hans mening är viktigt att decentralisera beslutsfattandet inom den offentliga förvaltningen. Först och främst anser han att decentralisering är av vital betydelse för utvecklingen av en levande demokrati. Genom att flytta över beslutsbefogenheten från central till regional och lokal nivå ökas förutsättningarna och intresset för ett vidgat medborgarinflytande i samhällsarbetet. Vidare framhåller han att det ofta är slöseri med dyrbar tid och arbetskraft att låta lokala och regionala ärenden avgöras på central nivå. Centrala myndigheters huvudsakliga uppgift bör vara att ägna sig åt frågor av övergripande natur. Slutligen skapar enligt statsministern decentralisering förutsättningar för en snabbare och smidigare handläggning av ärenden.

Även i kommundepartementets del av propositionen utvecklas vissa allmänna synpunkter på decentraliseringsproblematiken i nära anslutning till utredningens och remissinstansernas resonemang. Enligt kommunministern går det att väsentligt öka det regionala och lokala inflytandet i förvaltningen genom en målmedveten decentralisering av befogenheter och resurser. Statsrådet betonar också att inflytandet för de förtroendevalda på regional och lokal nivå kan ökas. Därmed kan kunskapen om de lokala förhållandena utnyttjas bättre och förutsättningarna för en snabb och effektiv handläggning förbättras. I likhet med utredningen och remissinstanserna anser statsrådet dock att t. ex. kravet på enhetlig rättstillämpning och på lika tillgång på samhällsservice kan stå i motsatsförhållande till decentraliseringssträvandena. En avvägning mellan dessa motstående intressen måste göras från fall till fall. Statsrådet understryker dock att inriktningen bör vara den att alla möjligheter till ökad decentralisering tas till vara.

Utskottet kan i allt väsentligt ansluta sig till de allmänna synpunkter på decentraliseringsfrågorna som lämnas i propositionen. Enligt utskottet är det av utomordentlig vikt att koncentrationstendenserna i den offentliga förvaltningen motverkas genom målmedvetna och kraftfulla decentraliseringsåtgärder. Som utredningen framhållit finns en decentralistisk tradition inom vårt samhällssystem. Grunden för denna tradition är främst den kommunala

självstyrelsen. Det är enligt utskottet angeläget att ett överförande av uppgifter från centrala myndigheter till kommunerna och landstingskommunerna utgör kärnpunkten i arbetet på en mer decentraliserad samhällsförvaltning. Om uppgifter läggs på kommunala organ innebär det dessutom att besluten kommer att fattas inom ramen för ett väl fungerande system av aktivt medborgarinflytande och politiskt ansvarsutkrävande.

Från demokratisk synpunkt ligger alltså ett stort värde i en decentralisering av beslutsfunktioner till kommunala organ. Men också ett överförande av uppgifter från central nivå till statliga regionala och lokala organ underlättar givetvis kontakterna mellan beslutsfattarna och dem som berörs av besluten. I sammanhanget kan erinras om det värdefulla arbete som sedan ett tiotal år pågår inom regeringskansliet för att flytta ut beslutanderätten i olika typer av regeringsärenden.

Fördelarna med en mer decentraliserad samhällsförvaltning ligger inte enbart på det politiska planet. I administrativt hänseende kan i många fall en decentralisering innebära väsentliga förbättringar. En synpunkt som understryks både i utredningen och i propositionen är att en överföring av uppgifter av verkställighetskaraktär från centrala till regionala och lokala organ frigör resurser hos de centrala myndigheterna för uppgifter av mer övergripande slag, exempelvis utbildning, metodutveckling, samordning och rådgivning.

Även utskottet anser att de centrala myndigheterna i ökad utsträckning bör koncentrera sitt arbete till planerings- och samordningsuppgifter. Det bör emellertid framhållas att också de regionala och lokala myndigheterna bör ges tillfälle att medverka vid utformningen av åtgärder på dessa områden. Utskottet vill tillägga att en överföring av uppgifter från centrala till regionala och lokala organ också i vissa fall kan innebära resursbesparingar.

Också för den regionala och lokala nivån kan det innebära administrativa fördelar om verkställighetsbeslut i större utsträckning överflyttas dit från den centrala nivån. I stället för att endast delta i beredningen av ärenden och sedan avvakta avgöranden i högre instans kommer då de regionala och lokala myndigheterna att besluta under självständigt ansvar. Uppenbarligen bidrar en sådan ordning också till en snabbare och mindre omständlig handläggning av ärenden.

Enligt utskottet talar således starka skäl för en ökad decentralisering inom den offentliga förvaltningen, varvid dock måste beaktas vikten av en enhetlig rättstillämpning och en likvärdig samhällsservice. De principförslag som nu läggs fram ligger i linje med detta synsätt.

En förändring av samhällsförvaltningen i decentralistisk riktning tar självklart lång tid att genomföra. Decentraliseringsåtgärder måste i många fall föregås av ett ingående utredningsarbete. Vidare är det ofta nödvändigt att genomförandet sker etappvis. Inte minst viktigt vid beredningen och

genomförandet av olika decentraliseringsåtgärder är att de anställdas trygghet och önskemål om utveckling i arbetet beaktas.

Genom decentraliseringsutredningens verksamhet har en god grund lagts för det fortsatta arbetet med decentraliseringsfrågorna. Utredningen har bl. a. framlagt ett *handlingsprogram för decentralisering* som enligt kommunministern i huvudsak kan tjäna som utgångspunkt för arbetet. Även utskottet kan i allt väsentligt ansluta sig till de principer för decentralisering som framläggs i detta handlingsprogram. Utskottet kommer i det följande att närmare kommentera olika punkter i detta program.

Enligt utredningens förslag bör handlingsprogrammet antas av riksdagen. Också kommunministern anser det värdefullt att riksdagen får tillfälle att i ett sammanhang bedöma och uttala sig om principerna för decentralisering. Utskottet är av samma mening. Enligt utskottet bör principer av så övergripande natur som det här är fråga om förankras i ett riksdagsbeslut. I centerpartiets partimotion 675, som väcktes under allmänna motionstiden 1979, begärs att regeringen framlägger förslag grundat på decentraliseringsutredningens principbetänkande under innevarande riksmöte. Detta önskemål har blivit tillgodosett genom framläggandet av den proposition som utskottet nu behandlar. Yrkandet 2 i motionen får härigenom anses besvarat.

Enligt decentraliseringsutredningen måste handlingsprogrammet genomsyra hela förvaltningen. Det kan ske genom *inskrivning av decentraliseringsmålet* i olika bestämmelser för den offentliga verksamheten. Utredningen föreslår att i allmänna verksstadgan (1965:600) skrivs in att decentralisering av verksamhet till regionala och lokala statliga eller andra organ främjas. Utredningen föreslår vidare att instruktionen för statskontoret (1965:703) skall tillföras en bestämmelse som innebär att verkets organisationsutredningar normalt skall innehålla ett eller flera alternativ som syftar till att förstärka de lokala eller regionala organens befogenheter. Enligt utredningen bör också övervägas en inskrivning av decentraliseringsmålet i instruktionen för andra statliga myndigheter och i förordningen (1975:567) om rationaliseringsverksamheten inom den civila statsförvaltningen.

Förslagen har vunnit gehör hos åtskilliga remissinstanser som åtgärder för att stimulera till en diskussion om decentraliseringsåtgärder och för att medverka till att initiativ till decentralisering tas inom förvaltningen. Kritik mot förslaget har framförts av bl. a. statskontoret, som avstyrker att ett decentraliseringsmål för statsförvaltningen med den allmänna innebörd och omfattning som föreslagits skrivs in i olika författningar.

Kommunministern anser det vara angeläget att myndigheterna uppmärksammar och på olika sätt främjar möjligheterna att överföra befogenheter och resurser inom sina verksamhetsområden till regionala och lokala organ. Han anser däremot inte att införande i allmänna verksstadgan av en generell bestämmelse med föreslagen innebörd skulle vara en nödvändig förutsätt-

ning för att behövliga decentraliseringsåtgärder skall kunna genomföras. Kommunministern erinrar om att han på annat ställe i propositionen uttalat att några myndigheter bör få i uppdrag att pröva möjligheterna till decentralisering inom sina verksamhetsområden. Resultaten av en sådan försöksverksamhet och övriga myndigheters initiativ bör enligt hans mening avvaktas innan man överväger sådana mera generella föreskrifter om decentralisering som utredningen föreslår.

Vad beträffar förslaget om ändring i instruktionen för statskontoret anser kommunministern att den bör anstå med hänsyn till att statskontorets framtida uppgifter f. n. utreds och till att regeringen i sina uppdrag till statskontoret vid behov kan ge direktiv om att decentraliseringsfrågorna skall beaktas. Statsrådet är inte heller beredd att nu ta upp frågan om ändring i andra verks instruktioner eller i förordningen om rationaliseringsverksamheten inom den civila statsförvaltningen.

Centerpartiet föreslår i partimotionen 2465 att riksdagen uttalar att de statliga myndigheterna bör verka för decentralisering av beslutsfattandet till regional och lokal nivå. Enligt motionen är decentralisering en så värdefull metod att motverka krångel och onödig byråkrati att riksdagen bör uttala ett decentraliseringsmål för statsförvaltningens arbete. Detta bör komma till uttryck exempelvis i den allmänna verksstadgan.

I motionen 1978/79:2468 av Åke Wictorsson (s) föreslås att riksdagen beslutar hos regeringen begära att i allmänna verksstadgan ges föreskrift om att decentralisering till lokala och regionala organ skall främjas och att i statskontorets instruktion införs ett åliggande för kontoret att vid organisationsundersökningar för statliga myndigheter redovisa ett alternativ med decentraliserad handläggning. Enligt motionärens mening bör decentraliseringssträvandena finna uttryck i de författningar som dels allmänt reglerar verksamheten hos myndigheterna, dels påverkar inriktningen av de undersökningar som efter hand utförs av myndigheternas organisation. Decentraliseringsutredningens förslag till komplettering av allmänna verksstadgan och statskontorets instruktion, som fått ett omfattande stöd hos remissinstanserna, är enligt motionen viktiga åtgärder om det skall bli möjligt att åstadkomma bredd i decentraliseringsarbetet.

I likhet med kommunministern anser utskottet det angeläget att myndigheterna uppmärksammar och på olika sätt främjar möjligheterna till decentralisering inom sina verksamhetsområden. Till skillnad mot statsrådet men i överensstämmelse med vad som förordas i utredningen, flertalet remissyttranden och i de båda motionerna menar utskottet att ett lämpligt sätt att stimulera decentraliseringssträvandena inom statsförvaltningen är att skriva in ett decentraliseringsmål i olika författningar som styr arbetet i förvaltningen. I första hand bör bestämmelser skrivas in i allmänna verksstadgan och instruktionen för statskontoret. Dessa åtgärder kan enligt utskottets uppfattning vidtagas utan att ytterligare utredningar behöver avvaktas. Därutöver bör övervägas om liknande bestämmelser kan införas i förordningen om

rationaliseringsverksamheten inom den civila statsförvaltningen och i instruktioner för andra statliga verk, t. ex. riksrevisionsverket. Vad utskottet nu anfört bör ges regeringen till känna. Utskottets ställningstagande innebär att motionerna 2465, yrkandet 1, och 2468 tillstyrks.

Handlingsprogrammet bör enligt utredningen bl. a. omfatta riktlinjer för det praktiska decentraliseringsarbetet. Till dessa hör följande *tio vägar till ökad decentralisering* i den offentliga verksamheten:

(1) Stimulera decentralisering genom att utveckla de allmänna förutsättningarna!
(2) Flytta ut beslutanderätt!
(3) Begränsa central tillsyn och kontroll!
(4) Utveckla samordning och fördela resurser!
(5) Ge de regionala statliga organen ekonomiska resurser för egna initiativ!
(6) Förstärk den regionala och lokala nivåns kunnande!
(7) Anpassa lokal eller regional administration och service till de regionalpolitiska målen!
(8) Förenkla planerings- och handläggningssystemen!
(9) Anpassa ADB-utvecklingen till decentraliseringssträvandena!
(10) Flytta ut handläggningen av ekonomi- och personaladministrativa ärenden!

Som framhålls i propositionen har utredningen på detta sätt försökt att i generella termer ange metoderna i decentraliseringsarbetet. Enligt departementschefen ligger det i sakens natur att skilda förutsättningar råder och att olika metoder därför måste tillämpas.

Utskottet anser det värdefullt att utredningen redovisat en lista över möjliga vägar till ökad decentralisering. Det skulle i och för sig kunna diskuteras om listan borde utökas med ytterligare någon punkt eller om någon punkt på listan borde utgå såsom mindre angelägen eller alltför allmänt hållen. Men utskottet finner i huvudsak detta "åtgärdspaket" väl avvägt. Tillsammans med de ytterligare konkretiseringar och preciseringar som görs i utredningen och i propositionen bör dessa tio punkter vara en lämplig grund för det fortsatta arbetet med decentraliseringsfrågorna. Beträffande punkterna (2) och (3) vill emellertid utskottet göra vissa ytterligare kommentarer, närmast med anledning av propositionens behandling av dessa punkter och motioner väckta i anslutning härtill.

Beträffande punkten (2) *Flytta ut beslutanderätt* framhålls i utredningen att målet för en decentralisering av verkställande och planerande funktioner kan sättas mycket högt. Genom att låta regionala och lokala organ i planer eller program besluta om hur olika behov skall vägas mot varandra och vilka medel som skall väljas i det verkställande arbetet kommer man enligt utredningen bort från det ibland alltför utpräglade sektortänkandet.

I likhet med kommunministern anser utskottet att utflyttningen av

beslutanderätt från centrala till regionala och lokala organ eller från regional till lokal nivå måste vara ett av grundelementen i decentraliseringssträvandena. Utskottet anser också att det ligger mycket i det påpekande om sektortänkandet i den offentliga förvaltningen som utredningen gör i sammanhanget. Problemet tas upp i partimotionen 2465 från centerpartiet. Enligt motionen kan det i ärenden som av den enskilde upplevs som ett sammanhållet helt ofta bli nödvändigt att vända sig till flera olika organ för att få besked. Så är t. ex. fallet vid uppförande av ett bostadshus. Motionärerna vill att riksdagen skall uttala att myndigheterna skall verka för en samordnad handläggning av sådana ärenden.

Enligt utskottet är självfallet en ganska långtgående specialisering ett nödvändigt inslag i en effektiv samhällsförvaltning. Som redan framgått delar dock utskottet motionärernas uppfattning att sektoriseringen har vissa negativa effekter och anser i likhet med decentraliseringsutredningen att en förläggning av samordnande befogenheter till regionala och lokala organ kan vara ett sätt att mildra verkningarna av sektortänkandet. Utskottet vill emellertid inte utan att problemets innebörd och omfattning närmare belysts föreslå riksdagen att anta ett uttalande med det innehåll som anges i motionen. Utskottet föreslår att yrkandet 3 i motionen 2465 förklaras besvarat med vad utskottet anfört.

Utredningen lägger vidare fram vissa förslag till decentraliseringsundersökningar. Bl. a. föreslås att ett antal myndigheter får till uppgift att ange vilka befogenheter och resurser som kan omfördelas mellan olika nivåer. I uppdraget till dessa myndigheter bör enligt utredningen ingå att i ett alternativ räkna med en personalreducering centralt under en femårsperiod. Reduceringen kan av regeringen anges t. ex. som ett årligt procenttal anpassat efter de olika verkens arbetsuppgifter och personalomsättning. I propositionen framhålls att decentraliseringsarbetet bör ske inom myndigheterna själva, inom redan tillsatta utredningar och genom att regeringen antingen själv eller efter förslag från myndigheterna ser till att vissa frågor analyseras av nya utredningar. Det bör enligt propositionen övervägas att ge ett antal myndigheter i uppdrag att pröva möjligheterna att flytta ut beslutanderätt i ärendegrupper inom resp. myndighets verksamhetsområde. I partimotionen 2465 från centerpartiet framhålls värdet och behovet av översyn av statliga verk. Enligt motionen bör de översyner av socialstyrelsen och skolöverstyrelsen som på initiativ av regeringen nyligen genomförts resp. håller på att genomföras följas av fler undersökningar av liknande slag. Som exempel nämns rikspolisstyrelsen och planverket, som enligt motionen kan krympas om centralstyrningen minskas genom omfördelning av uppgifter till lokal och regional nivå. Motionärerna anser det också angeläget att verken inom sig tar initiativ för att åstadkomma större effektivitet och bättre service till allmänheten. Bostadsstyrelsens översyn av sin verksamhet lyfts i motionen fram som ett mönsterbildande exempel på initiativ av denna art.

Verksöversyner av det slag som förordas av utredningen, kommunministern och motionärerna får ses som ett reguljärt inslag i strävandena att decentralisera och effektivisera samhällsförvaltningen. De översyner som redan vidtagits beträffande vissa verk har enligt utskottet varit av stort värde. Utskottet anser det därför önskvärt att fler undersökningar av liknande slag kommer till stånd. I sammanhanget kan också erinras om att utskottet i det föregående har förordat att ett decentraliseringsmål skrivs in i olika författningar som styr förvaltningsmyndigheternas verksamhet. Detta torde kunna bidra till att myndigheterna själva tar initiativ till översyner i decentraliseringssyfte. Något ytterligare initiativ från riksdagens sida i denna fråga finner utskottet inte erforderligt och avstyrker därför yrkandet 5 i motionen 2465.

Inte heller kan utskottet ställa sig bakom decentraliseringsutredningens förslag att det skulle generellt uppdras åt myndighetsundersökningar att arbeta fram ett alternativ som innebär att den centralt anställda personalen årligen minskas med ett visst procenttal. Vilken inriktning dessa undersökningar bör ha får enligt utskottet prövas från fall till fall.

Bland de vägar till ökad decentralisering som utredningen anvisar ingår också punkten (3) *Begränsa central tillsyn och kontroll.* Enligt utredningen får central eller regional tillsyn inte bli mer omfattande än som är nödvändigt t. ex. med hänsyn till behovet av samordning och kraven på rättssäkerhet. De centrala myndigheternas uppgift skall i första hand vara att inspirera – inte att detaljstyra det regionala och lokala arbetet hos statliga organ, landstingskommuner och kommuner. Kommunministern delar utredningens och flertalet remissinstansers uppfattning om vikten av att den statliga tillsynen och kontrollen minskar. Möjligheterna att öka kommunernas och landstingskommunernas handlingsfrihet inom alla samhällssektorer måste ständigt uppmärksammas.

Även utskottet anser det önskvärt att utrymmet för lokal och regional självstyrelse vidgas genom minskning av den centrala tillsynen och kontrollen. Av särskild vikt i detta sammanhang är att den statliga detaljstyrningen av den kommunala verksamheten begränsas. Åtgärder i detta syfte har nyligen beslutats av riksdagen med anledning av propositioner som grundats på förslag från statskontrollkommittén (KU 1978/79:26) och kommunalekonomiska utredningen (FiU 1978/79:35). Statskontrollkommitténs förslag var en delredovisning av uppdraget och kommitténs arbete fortsätter.

I partimotionen 2458 från moderata samlingspartiet föreslås att initiativ tas till utredning av några speciella myndigheters regleringsverksamhet. Syftet med studierna bör enligt motionen vara att belysa regleringsverksamhetens art och pröva om regleringarna verkligen svarar mot den huvudsakligen verkställande uppgift som myndigheten skall ha. Som exempel på myndigheter som bör studeras från denna utgångspunkt anförs planverket, livsmedelsverket, konsumentverket och konsumentombudsmannen. Under-

medelsverket, konsumentverket och konsumentombudsmannen. Under-

sökningarna bör enligt motionen ha karaktären av s. k. pilotstudier som sedan utnyttjas för en mer omfattande genomgång av myndigheters regleringsverksamhet över huvud taget.

Arten och omfattningen av de regler av mer eller mindre bindande slag som utfärdas av framför allt statliga förvaltningsmyndigheter är enligt utskottet en fråga av stort intresse både från praktiska och principiella utgångspunkter. När det gäller den betydelsefulla del av denna regleringsverksamhet som är riktad mot kommuner och landstingskommuner pågår redan ett utredningsarbete inom statskontrollkommittén. Ett material av stort intresse för bedömningen av denna fråga torde också komma fram genom regeringens uppdrag till myndigheterna i oktober 1978 att se över föreskrifter, anvisningar och råd i syfte att öka den kommunala självstyrelsen. Även byråkratiutredningens nu avslutade arbete kan bidra till belysning av frågan. Utskottet vill vidare hänvisa till den positiva ståndpunkt som utskottet i det föregående intagit till att undersökningar görs av olika statliga verk. Det kan förutsättas att man vid dessa översynsutredningar kommer in på frågan om myndighetens regleringsverksamhet. Det utredningsönskemål som framförs i motionen är alltså till stora delar tillgodosett genom pågående och kommande undersökningar. Något ytterligare initiativ från riksdagens sida anser utskottet inte påkallat. Motionen 2458, yrkandet 1, avstyrks således.

Frågan om centrala myndigheters detaljreglering tas upp från en annan utgångspunkt i partimotionen 2465 från centerpartiet. I motionen framhålls att krångel och onödig byråkrati kan motverkas genom en vidgad förtroendemannamedverkan i samhällsförvaltningen. I den kommunala beslutsprocessen finns enligt motionen en väl utvecklad förtroendemannamedverkan medan de förtroendevaldas roll i statliga organ på central och regional nivå är mer begränsad. Av särskilt stor vikt är enligt motionen förtroendemannamedverkan i de centrala ämbetsverken.

Som inslag i decentraliseringssträvandena har utskottet i det föregående förordat bl. a. en överflyttning av centrala statliga uppgifter till regionala och lokala kommunala organ och en minskad statlig detaljstyrning av den kommunala verksamheten. Härigenom ökar befogenheter och handlingsutrymme för myndigheter som leds av förtroendevalda. Vad beträffar frågan om förtroendemannamedverkan i de centrala ämbetsverken vill utskottet erinra om att förvaltningsutredningen på riksdagens initiativ (KU 1977/78:38) nyligen fått i tilläggsdirektiv att kartlägga förändringarna i den statliga förvaltningens organisation, bl. a. genom tillkomsten av förtroendemannastyrelserna, och konsekvenserna därav för relationerna mellan regeringen, riksdagen och förvaltningsmyndigheterna. Också i de verksöversyner som utskottet tidigare förordat torde frågan om förtroendemännens medverkan i besluten komma att belysas. I avvaktan på resultaten av här nämnda åtgärder och utredningar bör den fråga som aktualiseras i motionen inte föranleda något initiativ från riksdagens sida. Utskottet avstyrker således motionen 2465, yrkandet 2.

Som ett led i strävandena att förenkla den centrala tillsynen och kontrollen föreslår decentraliseringsutredningen vissa terminologiska förändringar. De bindande regler som fordras t. ex. för en enhetlig rättstillämpning skall liksom hittills kallas föreskrifter. Alla andra normer bör, enligt utredningen, betecknas som allmänna råd, dvs. uppslag och idéer som myndigheterna och den enskilde efter egen bedömning skall kunna tillvarata. Uttrycket anvisningar bör inte längre användas. Centrala organ måste enligt utredningen bl. a. beakta att det i åtskilliga fall handlar om att ge vägledning till lokala och regionala organ som leds av förtroendevalda.

Förslaget stöds av en rad remissinstanser, bl. a. Svenska kommunförbundet, som framhåller att föreskrifter och allmänna råd klart bör skiljas åt när de redovisas. En sådan förändring skulle enligt förbundet innebära en klar förbättring gentemot nuvarande tillstånd som innebär att icke bindande anvisningar uppfattas och tillämpas som om de vore bindande föreskrifter.

Utredningens förslag avvisas av endast två remissorgan, planverket och riksskatteverket. Enligt riksskatteverket är utredningens indelning i ovillkorligen bindande föreskrifter resp. allmänna råd som underordnade myndigheter och allmänheten kan följa eller inte följa efter eget behag en grov förenkling som inte motsvarar verkligheten. Som exempel nämns att inte direkt bindande anvisningar ofta bygger på lagförarbeten.

Kommunministern refererar inledningsvis vad som anfördes beträffande begreppet författning i den proposition om kungörande av lagar och andra författningar som godkändes av riksdagen våren 1976 (prop. 1975/76:112, KU 1975/76:51). Enligt denna proposition borde som allmänna råd betecknas sådana regler som anvisar hur en person lämpligen kan förfara i vissa hänseenden men där det likväl står den enskilde fritt att välja en annan väg. Termen anvisning borde enligt propositionen om möjligt undvikas i sådana sammanhang, eftersom den sedan gammalt ofta används i fråga om föreskrifter som är att hänföra till författning, t. ex. anvisningarna till kommunalskattelagen (1928:370).

I den nämnda propositionen pekas också på anvisningar av en annan typ, nämligen sådana anvisningar som skall främja en enhetlig tillämpning av en viss författning eller som skall bidra till en utveckling i viss riktning av praxis. Dessa anvisningar binder inte formellt de myndigheter som har att tillämpa den bakomliggande sanktionerade författningen men de har i realiteten stor betydelse för rättsutvecklingen. Anvisningar av detta slag skiljer sig vidare från de allmänna råden genom att de inte ger berörda enskilda möjlighet att välja andra vägar än dem som anges i anvisningarna. Även dessa anvisningar bör enligt propositionen anses falla inom ramen för begreppet författning.

I den nu aktuella propositionen understryker kommunministern att det är angeläget att regionala och lokala myndigheter och enskilda inte skall behöva vara tveksamma om verkningarna av underlåtenhet att följa olika regler. Det bör inte råda osäkerhet om i vilken utsträckning reglerna är bindande eller ej.

Det är enligt kommunministern viktigt att de myndigheter som utfärdar föreskrifter, anvisningar och allmänna råd noggrant prövar vilken grad av styrning som bör eftersträvas och väljer den rätta formen och beteckningen för reglerna.

Kommunministern framhåller vidare att förutsättningarna för bättre klarhet om olika reglers rättsliga status har ökat genom kungörandelagstiftningen. Statsrådet förklarar sig införstådd med att innebörden av begreppet anvisning ibland kan framstå som oklar men är inte övertygad om att begreppet kan undvaras inom alla områden och att de nuvarande anvisningarna kan hänföras antingen till bindande föreskrifter eller till allmänna råd. Denna fråga bör enligt kommunministern övervägas ytterligare, bl. a. mot bakgrund av de förslag som de statliga myndigheterna under våren 1979 kommer att redovisa med anledning av det uppdrag som regeringen givit dem att se över föreskrifter, anvisningar och råd.

Enligt partimotionen 2465 från centerpartiet bör riksdagen uttala att beteckningen allmänna råd nyttjas i de fall innehållet i myndighetsdokument inte är av bindande karaktär. Enligt motionen är det en källa till krångel och onödig byråkrati att vissa dokument som syftar till att förmedla råd och erfarenheter betecknas som anvisningar. Genom normalt svenskt språkbruk förmedlas därmed intryck av större bundenhet än vad som många gånger är förenligt med de författningar som reglerar verksamheten.

Utskottet delar kommunministerns uppfattning att de begreppsbestämningar som görs i kungörandepropositionen och som riksdagen lämnade utan erinran har bidragit till ökad klarhet om olika reglers rättsliga status. Genom antagandet av denna proposition har fastställts att termen allmänna råd bör användas då avsikten är att rekommendera men ej föreskriva ett visst förfarande. Problemet är emellertid enligt utskottet att denna begreppsanvändning inte synes ha fått önskvärd utbredning i myndigheternas verksamhet. Som påpekas i motionen 2465 förekommer det således i alltför stor utsträckning att termen anvisningar används om dokument som syftar till att förmedla råd och erfarenheter. Utskottet vill därför starkt understryka vad kommunministern uttalat om vikten av att de myndigheter som utfärdar föreskrifter, anvisningar och allmänna råd noggrant prövar vilken grad av styrning som bör eftersträvas och väljer den rätta formen och beteckningen. I den mån en konsekvent tillämpning av denna terminologi kräver ändringar i t. ex. instruktioner för olika myndigheter, bör regeringen föranstalta härom. Utskottet har i och för sig förståelse för syftet med decentraliseringsutredningens förslag om en renodling av terminologin till begreppen föreskrift och allmänna råd men anser i likhet med kommunministern att begreppet anvisningar inte kan undvaras inom alla områden. Frågan bör dock, som aviseras i propositionen, övervägas ytterligare när redovisning föreligger av det översynsuppdrag på området som regeringen givit myndigheterna. Vad utskottet nu anfört med anledning av propositionen och motionen 2465, yrkandet 4, beträffande användningen av begreppet allmänna råd bör ges

regeringen till känna.

För *uppföljning och revidering av handlingsprogrammet* föreslår utredningen med instämmande av kommunministern att riksdagen årligen skall erhålla en översiktlig redogörelse för de initiativ till decentralisering som regeringen och olika myndigheter tagit och vilka resultaten blivit. För att få underlag för en sådan redogörelse men också för att stimulera decentraliseringsarbetet bör enligt kommunministern varje myndighet tills vidare i sin anslagsframställning redovisa vilka decentraliseringsåtgärder som vidtagits och ange planerat decentraliseringsarbete. Statsrådet framhåller att föreskrifter av denna innebörd har tagits in i de anvisningar för myndigheternas anslagsframställningar som regeringen har beslutat den 25 januari 1979.

Utskottet har intet att erinra mot propositionens förslag i denna del. De föreskrifter som tagits in redan i årets anvisningar för myndigheternas anslagsframställningar utgör enligt utskottet ett lämpligt led i strävandena att följa upp och stimulera decentraliseringsarbetet inom statsförvaltningen.

Enligt utredningen förutsätter framgångsrika decentraliseringssträvanden en *permanent bevakning av decentraliseringsfrågorna.* På central nivå är det speciellt viktigt att ämbetsverk som är specialiserade på organisationsfrågor – framför allt riksrevisionsverket och statskontoret – får ökade möjligheter att i decentraliseringssyfte verka som rådgivare åt andra organ. Ett samlat grepp på decentraliseringsfrågorna fordrar enligt utredningens bedömning också en central politisk samordning, som bäst bör kunna ske i regeringen och dess kansli. För att tillgodose kravet på bredd i arbetet skulle det enligt utredningen sannolikt vara av värde om regeringen till sitt kansli kunde knyta en rådgivande delegation sammansatt av företrädare för den centrala statsförvaltningen, länsstyrelserna, landstingen, kommunerna och personalorganisationerna.

Kommunministern är enig med utredningen och remissopinionen om att det behövs en viss central samordning och att denna samordning bäst kan ske i regeringen och dess kansli. Han är däremot liksom den övervägande delen av remissinstanserna tveksam till värdet av en rådgivande delegation och vill därför avvakta erfarenheterna av det kommande decentraliseringsarbetet. Den centrala bevakningen av decentraliseringsarbetet bör enligt kommunministern ske inom statsrådsberedningen. Dessutom bör det inom resp. fackdepartement finnas kontaktmän som har till uppgift att bevaka decentraliseringsfrågor inom fackdepartementets ansvarsområde.

Även utskottet anser det angeläget att det finns en permanent bevakning av decentraliseringsfrågorna på olika nivåer i statsförvaltningen. På central nivå kan särskilt riksrevisionsverket och statskontoret spela en betydande roll som rådgivare. Det är därför viktigt att, som utskottet tidigare förordat, dessa myndigheters ansvar på detta område också kommer till uttryck i instruktionerna för resp. verk. Den centrala politiska samordningen av decentraliseringsarbetet bör i enlighet med utredningens och propositionens förslag förläggas till regeringen och dess kansli. Formerna för denna samordning bör

enligt utskottet regeringen själv få avgöra. Utskottet kommer liksom hittills att i samband med sin granskning av statsrådens ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning följa regeringens arbete med decentraliseringsfrågorna.

Utskottet tillstyrker i övrigt de allmänna riktlinjer som angetts i propositionen för arbetet med decentralisering i den offentliga verksamheten.

2. Minskad statlig kontroll av kommuner och landsting

Utskottet har i det föregående behandlat decentraliseringsutredningens förslag att begränsa den centrala tillsynen och kontrollen. I samband härmed underströk utskottet vikten av att den statliga detaljstyrningen av den kommunala verksamheten begränsas. Utskottet hänvisade också till att riksdagen nyligen beslutat om åtgärder i detta syfte. Enligt utskottet bör strävan vara att ytterligare inskränka den statliga detaljregleringen och vidga utrymmet för den kommunala självstyrelsen.

3. Åtgärder för att förenkla och minska myndigheternas uppgiftskrav

I propositionen lämnas en redogörelse för nyligen avslutade eller pågående utredningar med uppgift att utarbeta förslag till begränsningar och förenklingar i insamlandet av information från allmänheten. Bl. a. har byråkratiutredningen (Kn 1976:05) undersökt hur allmänhetens kontakter med myndigheterna skall kunna underlättas, t. ex. genom klarare och enklare blanketter. Vidare arbetar delegationen (B 1977:8) för företagens uppgiftslämnande (DEFU) med att aktivt begränsa och förenkla myndigheternas uppgiftskrav gentemot företag, kommuner och organisationer. Det kan också nämnas att i förevarande proposition lägger budgetministern fram förslag till bl. a. en förenklad deklarationsblankett. Propositionen behandlas i denna del av skatteutskottet.

I vpk:s partimotion 2467, p. 10, krävs införande av standardblanketter för alla vanliga typer av ansökningar, anmälningar, överklaganden m. m.

Som framgår av det föregående är en reform av blankettväsendet i förtydligande och förenklande riktning ett av leden i statsmakternas strävanden att underlätta allmänhetens kontakter med myndigheterna. Särskilt har byråkratiutredningen arbetat med hithörande frågor. Någon åtgärd utöver redan initierade och vidtagna är enligt utskottets mening inte påkallad. Motionsyrkandet avstyrks således.

4. Minskning av krångel och onödig byråkrati genom enklare lagar, regler och bestämmelser

I propositionen framhålls att i ett utvecklat samhälle kan lagstiftningen lätt tendera att bli omfattande och svåröverskådlig och att krånglet i lagstiftning-

en ofta är en följd av höga ambitioner i samhällsuppbyggandet. Onödigt komplicerade regler måste undanröjas successivt allteftersom problemen upptäcks. Men också i det löpande reformarbetet måste krångelaspekterna uppmärksammas. Det framhålls att förvaltningsutredningen (B 1977:01) bl. a. har i uppdrag att föreslå åtgärder för att förebygga krångel och omständliga rutiner i förvaltningen. Under 1978 har utredningens sekretariat utgivit skriften Krångla lagom, som avser att bidra till en större vaksamhet inför framtida politiska och administrativa beslut.

Ett viktigt led i strävandena att undvika krångel i lagstiftningen eller som en följd av lagstiftningen är enligt utskottets mening att inte bara de rättsliga utan också de administrativa konsekvenserna av en lagstiftning blir tillräckligt belysta före riksdagens beslut. Remissväsendet har bl. a. till syfte att uppmärksamma statsmakterna på olika reformförslags praktiska följder för de tillämpande myndigheterna. Ifrågavarande problem tas upp i centerpartimotionen 675, p. 1. I motionen yrkas att riksdagen som sin mening skall ge till känna att någon form av "krångeldeklaration" av reformer behövs för att närmare belysa de administrativa konsekvenserna av olika förslag.

Enligt utskottets mening är motionskravet tillgodosett genom de i det föregående återgivna uttalandena i propositionen. Dessa visar att regeringen är uppmärksam på problemet och följer frågan på ett sätt som ligger väl i linje med intentionerna i motionen, som väcktes under den allmänna motionstiden och således innan förevarande proposition förelagts riksdagen. Utskottet finner därför att motionsyrkandet får anses besvarat med vad utskottet anfört.

I detta sammanhang behandlar utskottet även den under den allmänna motionstiden väckta moderata partimotionen 1086, vari yrkas en översyn av gällande lagar för att pröva vilka lagar och bestämmelser som kan förenklas eller utmönstras som inaktuella.

Ett likartat motionsyrkande behandlades av riksdagen hösten 1977. Utskottet (KU 1977/78:7) hänvisade till byråkratiutredningens arbete, och riksdagen biföll utskottets hemställan, att motionen skulle anses besvarad med vad utskottet anfört. Byråkratiutredningen har i dagarna överlämnat sitt slutbetänkande. Det finns därför enligt utskottets mening inte anledning för utskottet att nu företa någon åtgärd i anledning av motionen. Denna avstyrks följaktligen.

5. Enklare språk, bättre information och utvidgad service gentemot allmänheten

Som anförs i propositionen är det en viktig sida i kampen mot onödig byråkrati att försöka förenkla det offentliga språket. Det är därför tillfredsställande att man från statsmakternas sida under senare år ökat ansträngningarna på detta område genom konkreta åtgärder, t. ex. genom anlitande av språkexperter och genom att lämna vissa rekommendationer angående

språket i lagar och författningar.

Ett viktigt led i dessa ansträngningar är möjligheterna för invandrarna att få hjälp med översättning till sitt eget språk. En skärpning i myndigheternas skyldighet i detta hänseende är den ändring i förvaltningslagens (1971:290) bestämmelse om anlitande av tolk som föreslås i propositionen. Utskottet anser det värdefullt att den självklara principen att myndigheterna skall anlita tolk när behov därav föreligger nu kommit till klarare uttryck i förvaltningslagen.

En särskild svårighet är att tillgången på tolkar alltjämt är bristfällig på sina håll. För att tillgodose behovet av tolkar pågår f. n. enligt vad som anförs i propositionen tolkutbildning enligt särskilda planer. Det finns därför anledning räkna med att antalet tolkar på sikt skall öka så att det bättre motsvarar behovet. Enligt utskottets mening saknas således skäl att såsom föreslås i vpk-motionen 2467, p. 9 c, begära ett uttalande av riksdagen om väsentligt större insatser för att kraftigt öka tillgången på tolkservice.

I detta avsnitt behandlar utskottet också ytterligare tre motionsyrkanden som har samband med förvaltningslagen, nämligen motionen 820 av Allan Åkerlind (m) om skyldighet för statliga och kommunala myndigheter att motivera sina beslut, motionen 1695 av Sven-Olov Träff (m) och Johan Olsson (c) om att statliga myndigheter skall acceptera poststämplingsdagen som inkomstdag för handlingar samt den moderata partimotionen 2458, p. 2, vari begärs en sådan utbyggnad av förvaltningslagen att den blir ett slags processlag för mellanhavanden mellan enskilda och myndigheter.

Utskottet vill till en början framhålla att en kommitté för en översyn av förvaltningslagen tillsattes hösten 1978. Denna skall enligt sina direktiv försöka åstadkomma så enkla och lättbegripliga regler som möjligt om förvaltningsförfarandet hos myndigheterna. De bestämmelser som föreslås bör också syfta till att förbättra myndigheternas service gentemot allmänheten och att även i övrigt underlätta kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten. Möjligheter till förkortningar av handläggningstiderna och förenklingar i förfarandet skall tas till vara. Förfarandereglerna måste samtidigt få ett sådant innehåll att de ger förvaltningsmyndigheterna bästa möjliga förutsättningar att träffa riktiga avgöranden. Förslag till nödvändiga författningsbestämmelser bör utarbetas av kommittén. Allmänna förfaranderegler av grundläggande natur bör få sin plats i förvaltningslagen, medan mera detaljbetonade bestämmelser och verkställighetsregler till förvaltningslagen bör tas in i en förordning som kompletterar lagen. Översynen bör bygga på samma grund som 1971 års förvaltningsreform.

Vid behandlingen hösten 1976 av motioner om rättssäkerheten i förvaltningen ansåg utskottet det angeläget med en översyn av förvaltningslagen (KU 1976/77:15). Utskottet finner det tillfredsställande att detta önskemål nu har tillgodosetts. Utskottet har utgått från att översynen skulle bygga på samma grund som 1971 års förvaltningsreform. Redan härav följer enligt utskottets mening att det inte kan bli fråga om en så genomgripande reform

som föreslås i moderatmotionen. Motionen avstyrks således i denna del.

Principen att förvaltningsmyndigheterna skall motivera sina beslut kommer till uttryck i 17 § förvaltningslagen. Från huvudregeln finns vissa lagstadgade undantag, t. ex. tjänsteärenden och ärenden där parten fått bifall till sin talan. Härutöver stadgas att myndigheten, om skälen utelämnats, bör på begäran av part i efterhand upplysa härom, såvida detta är möjligt.

Skyldigheten för förvaltningsmyndigheter att motivera sina beslut var från rättssäkerhetssynpunkt ett mycket viktigt inslag i 1971 års förvaltningsreform. Vissa undantag från denna princip är enligt utskottets mening nödvändiga, inte minst med hänsyn till myndigheternas möjligheter att hålla handläggningstiderna inom rimliga gränser. De krav som framförs i motionen 820 är således enligt utskottets mening redan tillgodosedda i lagstiftningen i största möjliga utsträckning. Utskottet avstyrker därför motionen.

Förvaltningslagen innehåller i 7 § en utförlig reglering av när en handling skall anses ha inkommit till en myndighet.

Enligt utskottets mening ger de nuvarande reglerna i förvaltningslagen utrymme för en rimlig flexibilitet i vad gäller bedömningen av inkomstdag för en handling. Utskottet är medvetet om att postgången inte alltid fungerar tillfredsställande och att det kan medföra svårigheter för den enskilde att beräkna tidsåtgången för en försändelses postbefordran. I rättspraxis har man emellertid tillåtit återställande av försutten tid på den grund att en försändelse försenats på posten (NJA 1973:746). Den enskilde behöver alltså inte lida någon rättsförlust genom en fördröjd postgång. Mot bakgrund av det anförda finner utskottet inte skäl tillstyrka motionen 1695.

Utskottet behandlar i detta sammanhang vissa ytterligare frågor rörande information och service till allmänheten.

I den inledande delen av propositionen framhåller statsministern att 1965 års låginkomstutredning visade att "miljoner människor inte ansåg sig kunna författa enkla skrivelser till myndigheterna och att hundratusentals människor inte heller kände någon som kunde hjälpa dem med sådana kontakter". Under 1970-talet har enligt statsministern mycket gjorts för att hindra utvecklingen av denna sorts "politiska fattigdom". Statsministern pekar särskilt på de kraftigt ökade anslagen till samhällsinformation, inrättandet av nämnden för samhällsinformaton (NSI), den utvidgade tolkhjälpen till invandrare m. m.

I kommundepartementets del av propositionen redovisas bl. a. arbetet inom vissa pågående utredningar. Av denna redovisning framgår att byråkratiutredningen bl. a. har haft till uppgift att undersöka möjligheterna att förbättra informationen av samhällsorganens verksamhet. Utredningen har i en rapport (Ds Kn 1978:6) framlagt resultat av två studier av myndigheters service och information. Vidare redogörs för det arbete som f. n. pågår inom kommundepartementet på en handbok för samhällsinformation. Handboken skall ge upplysningar om de bestämmelser

som gäller på olika områden samt om vilka myndigheter osv. som medborgarna kan vända sig till i olika sammanhang. Den beräknas vara färdig sommaren 1979.

Nu berörda frågeställningar behandlas i motionen 341 av Pär Granstedt (c) och i vpk-motionen 2467, p. 11. I den förra föreslås inrättandet av en allmänhetens upplysningstjänst med regional uppbyggnad. Enligt vpk-motionen bör riksdagen inrätta ett parlamentariskt organ med representanter för alla riksdagspartier, dit medborgarna kan vända sig för upplysningar och med klagomål.

Som framgår av de i det föregående återgivna uttalandena i propositionen har en rad insatser gjorts och vissa är under förberedande för att förbättra allmänhetens tillgång till samhällsinformation och dess möjligheter att tillvarata sin rätt i samhället. Från riksdagens sida har också vidtagits särskilda åtgärder för att sprida kännedom om riksdagsbesluten. En mycket viktig informationskälla ligger vidare i den skyldighet som offentliga organ – statliga och kommunala – har att inom sina verksamhetsfält tillmötesgå allmänheten med råd och upplysningar.

Det finns enligt utskottets mening inte anledning att innan de insatser som redan görs för information och upplysning visat resultat inrätta nya organ med så omfattande uppgifter som föreslås i de båda motionerna. Utskottet avstyrker därför ifrågavarande motionsyrkanden.

6. *Enklare administration och organisation*

Under detta avsnitt i propositionen pekas på de särskilda problem som den offentliga förvaltningens tillväxt medfört och det ökade behov av samordning mellan olika organ som därigenom uppstått. Det framhålls att varje myndighet måste ta till vara alla möjligheter till rationaliseringar och förenklingar i den egna verksamheten. Vidare har riksrevisionsverket och statskontoret viktiga uppgifter i vad gäller att rationalisera förvaltningar. Förvaltningsutredningen (B 1977:01) undersöker bl. a. vilka åtgärder som kan vidtas för att stärka informationsunderlaget inför statsfinansiellt viktiga beslut och hur bindningar och stelhet i förvaltningssystemet skall kunna motverkas.

Utskottet ansluter sig till de synpunkter som framförs i propositionen om behov av samordnings- och rationaliseringsåtgärder inom den offentliga förvaltningen. I detta hänseende är det arbete som utförs av statskontoret, riksrevisionsverket och riksdagens revisorer viktigt liksom de rationaliseringssträvanden som pågår inom olika myndigheter. Likaså kan JO:s och JK:s granskning ha betydelse i dessa hänseenden. Däremot finner utskottet inte behov av att som föreslås i vpk-motionen 2467, p. 12, inrätta ett särskilt parlamentariskt sammansatt organ med uppgift att fortlöpande granska statsapparaten och lägga fram förslag till förenklingar. Motionsyrkandet avstyrks således.

7. Övrigt

I de olika departementens delar av propositionen redovisas en lång rad åtgärder mot krångel och onödig byråkrati vilka regeringen eller myndigheterna nyligen genomfört, f. n. genomför eller avser att genomföra samt åtgärder som förbereds av offentliga utredningar. I propositionen hemställs att riksdagen tar del av vad som anförts beträffande dessa åtgärder. Vid propositionens remittering hänvisades dessa delar till konstitutionsutskottet. Som nämnts inledningsvis har vissa sådana delar av propositionen sedermera överlämnats av utskottet till andra utskott.

Utskottet har utan ställningstagande tagit del av den redogörelse för regeringens och myndigheternas åtgärder mot krångel och onödig byråkrati, som lämnas i de delar av propositionen som behandlats av utskottet. Vad utskottet nu anfört bör ges regeringen till känna.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen

1. beträffande *framläggande av proposition om decentralisering* förklarar motionen 1978/79:675 p. 2 besvarad med vad utskottet anfört,
2. beträffande *inskrivning av ett decentraliseringsmål i olika författningar* med bifall till motionerna 1978/79:2465 p. 1 och 2468 och med avslag på propositionen i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,
3. beträffande *uttalande om sektoriseringen i den offentliga förvaltningen* förklarar motionen 1978/79:2465 p. 3 besvarad med vad utskottet anfört,
4. beträffande *uttalande om värdet och behovet av verksöversyner* avslår motionen 1978/79:2465 p. 5,
5. beträffande *utredning av myndigheters regleringsverksamhet* avslår motionen 1978/79:2458 p. 1,
6. beträffande *förtroendemannamedverkan i den offentliga förvaltningen* avslår motionen 1978/79:2465 p. 2,
7. beträffande *användande av begreppet allmänna råd* med anledning av propositionen i denna del och motionen 1978/79:2465 p. 4 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,
8. beträffande *allmänna riktlinjer för arbetet med decentralisering i den offentliga förvaltningen* godkänner vad i övrigt uttalas i propositionen,
9. beträffande *införande av standardblanketter* avslår motionen 1978/79:2467 p. 10,

10. beträffande *uttalande om behovet av närmare belysning av de administrativa konsekvenserna av olika förslag* förklarar motionen 1978/79:675 p. 1 besvarad med vad utskottet anfört,
11. beträffande *en översyn av gällande författningar* avslår motionen 1978/79:1086,
12. beträffande *ändring i 9 § förvaltningslagen (1971:290)* antar i propositionen framlagt lagförslag,
13. beträffande *uttalande om ökning av tillgången på tolkservice* avslår motionen 1978/79:2467 p. 9 c,
14. beträffande *utredning om ändringar av förvaltningslagen* avslår motionen 1978/79:2458 p. 2,
15. beträffande *skyldighet för statliga och kommunala myndigheter att motivera sina beslut* avslår motionen 1978/79:820,
16. beträffande *föreskrift om poststämplingsdagen såsom mottagningsdag hos statliga myndigheter* avslår motionen 1978/79:1695,
17. beträffande *inrättande av en allmänhetens upplysningstjänst* avslår motionen 1978/79:341,
18. beträffande *inrättande av ett parlamentariskt organ för upplysningar och klagomål* avslår motionen 1978/79:2467 p. 11,
19. beträffande *inrättande av ett parlamentariskt granskningsorgan* avslår motionen 1978/79:2467 p. 12,
20. beträffande *propositionens redovisning av vissa åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m. m.* som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Stockholm den 16 maj 1979

På konstitutionsutskottets vägnar
KARL BOO

Närvarande: Karl Boo (c), Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Holger Mossberg (s), Bertil Fiskesjö (c), Torkel Lindahl (fp), Ove Karlsson (s), Lars Schött (m), Bengt Kindbom (c), Yngve Nyquist (s), Britta Hammarbacken (c), Kerstin Nilsson* (s), Marianne Stålberg (s), Arne Fransson* (c) och Lars-Ingvar Sörenson* (s).

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservationer

1. av Karl Boo, Bertil Fiskesjö, Bengt Kindbom, Britta Hammarbacken och Arne Fransson (alla c) vilka

dels ansett att den del av utskottets yttrande på s. 12 som börjar med orden "Verksöversyner av det slag" och slutar med orden "fall till fall" bort ha följande lydelse:

Verksöversyner av det slag som förordas av utredningen, kommunministern och motionärerna får ses som ett reguljärt inslag i strävandena att decentralisera och effektivisera samhällsförvaltningen. De översyner som redan vidtagits beträffande vissa verk har enligt utskottet varit av stort värde. Som framhålls i centerpartiets partimotion har särskilt under senare år genomförts och igångsatts flera undersökningar som bör kunna vara mönsterbildande för kommande översyner av liknande slag. Vissa av dessa undersökningar bör initieras av regeringen. Men också myndigheterna bör stimuleras till interna verksöversyner. Vad beträffar inriktningen av dessa undersökningar har decentraliseringsutredningen kommit med ett intressant uppslag. Enligt utredningen borde det som ett led i dessa undersökningars arbete tas fram ett alternativ som innebär att den centralt anställda personalen årligen minskas med ett visst procenttal. Denna tanke finner utskottet väl värd att pröva. Vad som här anförts med anledning av propositionen och motionen 2465, yrkandet 5, om värdet, behovet och inriktningen av verksundersökningarna är enligt utskottet av sådan vikt att riksdagen bör ge regeringen detta till känna.

dels ansett att utskottets hemställan under 4 bort ha följande lydelse:

4. beträffande *uttalande om värdet och behovet av verksöversyner* med anledning av propositionen i denna del och motionen 1978/79:2465 p. 3 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

2. av Anders Björck och Lars Schött (båda m) vilka

dels ansett att den del av utskottets yttrande på s. 13 som börjar med orden "Arten och omfattningen" och slutar med orden "avstyrks således" bort ha följande lydelse:

Många myndigheter bedriver en omfattande regleringsverksamhet som riktar sig både mot kommuner och enskilda. Denna verksamhet har ofta betydande ekonomiska och andra konsekvenser för dem som berörs av regleringarna. Samtidigt råder det ofta oklarhet om den rättsliga innebörden av dessa regleringar. Enligt utskottet är det därför angeläget att frågan om myndigheternas regleringsverksamhet blir föremål för utredning. Som framhålls i motionen 2458 bör i första hand initiativ tas till undersökningar av pilotkaraktär av några speciella myndigheters regleringsverksamhet. Studierna bör syfta till att belysa arten av dessa myndigheters

regleringsverksamhet och pröva om regleringarna verkligen svarar mot den huvudsakligen verkställande uppgift som myndigheter skall ha. Redan i detta sammanhang bör också prövas om inte regleringsambitionerna kan minskas. Dessa undersökningar kan sedan ge underlag för en mer omfattande genomgång av myndigheters regleringsverksamhet över huvud taget. Vad utskottet nu anfört bör med bifall till motionen 2458, p. 1, ges regeringen till känna.

dels ansett att utskottets hemställan under 5 bort ha följande lydelse:

5. beträffande *utredning om myndigheters regleringsverksamhet* med bifall till motionen 1978/79:2458 p. 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

3. av Anders Björck och Lars Schött (båda m) vilka

dels ansett att den del av utskottets yttrande på s. 18 som börjar med orden "Ett likartat motionsyrkande" och slutar med orden "Denna avstyrks följaktligen" bort ha följande lydelse:

Dagens komplicerade samhälle har fört med sig ett ökat behov av författningsreglering. Detta har fått den negativa konsekvensen att den enskilda människan men också myndigheterna omöjligen kan överblicka och följa alla påbud. Enligt utskottets mening finns det tecken på att mängden av förbud och föreskrifter leder till en minskad respekt för samhällets normgivning.

Det finns nu enligt utskottets mening ett starkt behov av kraftfulla insatser för att komma till rätta med ifrågavarande problem. Utskottet anser att någon verklig effekt av sådana insatser endast kan uppnås om man gör en systematisk genomgång av rättsområde efter rättsområde. Som framhålls i motionen 1108, till vilken motionen 1086 hänvisar, är en sådan genomgång nödvändig för att öka rättssäkerheten och minska krånglet. Utskottet tillstyrker således bifall till motionen 1086.

dels ansett att utskottets hemställan under 11 bort ha följande lydelse:

11. beträffande *översyn av gällande författningar* med bifall till motionen 1978/79:1086 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

4. av Anders Björck och Lars Schött (båda m) vilka

dels ansett att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 19 med orden "Utskottet vill" och slutar på s. 20 med orden "i denna del" bort ha följande lydelse:

År 1964 lade besvärssakkunniga fram ett förslag till lag om förvaltningsförfarande (SOU 1964:27). Lagförslaget innehöll 155 paragrafer om förvaltningsärendens handläggning i första instans och besvärsinstans såväl hos

förvaltningsmyndigheter som hos förvaltningsdomstolar. I princip skulle bestämmelserna tillämpas i varje förvaltningsärende, som rörde någon enskild, s. k. administrativt partsärende, även om ärendet angick sådant som inköp, försäljning, fastighetsförvaltning eller annat mera privaträttsligt betonat och även om ärendet inte avgjordes genom ett beslut med rättslig verkan eller var bagatellartat. Meningen var vidare att lagen skulle gälla inte bara statsförvaltningen utan också kommunalförvaltningen, inklusive dess självstyrelseärenden.

Besvärssakkunnigas förslag ledde inte till den av utredningen eftersträvade lagen om förvaltningsförfarande. I stället kom det att utformas en särskild lag för förvaltningsprocessen. Denna lag ger en förhållandevis tillfredsställande reglering av förfarandet inför förvaltningsdomstolar. För förfarandet inför förvaltningsmyndigheter utformades en särskild lag, förvaltningslagen. Denna ger i 20 paragrafer en mycket översiktlig reglering av förfarandet inför förvaltningsmyndigheter.

Förvaltningslagen har nu varit i kraft i drygt sex år. Många betydelsefulla erfarenheter av tillämpningen har vunnits. Regeringen har ansett tiden vara mogen för en översyn av lagen och har också kallat en särskild utredning som givits i uppdrag att göra en sådan översyn. Utredningens direktiv är dock förhållandevis snäva.

Enligt utskottets mening har erfarenheter under de gångna sex åren visat att man ånyo bör överväga att ge förvaltningsförfarandet den omfattande reglering som besvärssakkunniga föreslog.

Enligt utskottets mening är det uppenbart, att regleringen av förfarandet inför förvaltningsmyndigheter får allt större betydelse genom det ständigt vidgade utrymmet för offentlig maktutövning. I allt högre grad blir medborgarna i sin vardag beroende av beslut som fattas av myndigheter. Rättssäkerhetsskälen talar därför med allt större kraft för en omsorgsfull reglering av myndigheternas maktutövning.

I processer inför vanliga domstolar är det en självklarhet att de parter vars intresse står mot varandra har lika rätt och skyldigheter. Av någon anledning hävdas inte denna princip i förvaltningsförfarandet. Den myndighet som samtidigt uppbär partsintresse och sliter tvisten mellan detta partsintresse och motstående enskilt intresse förbehåller sig helt andra rättigheter än vad som tillförsäkras enskilda parter. Mest uppenbart blir detta i fråga om olika tidsgränser. Den enskilde åläggs att inom mycket snäva tidsramar inlämna handlingar och avge synpunkter på remissyttranden. Samtidigt kan myndigheten ta mycket god tid på sig för den egna handläggningen.

Den vidgade översynen av förvaltningslagen som utskottet vill förorda bör främst sikta till att likställa förutsättningarna för de olika partsintressena i förvaltningsförfarandet. De krav myndigheterna ställer på den enskilde medborgaren bör också denne kunna ställa på myndigheterna. Enligt utskottets mening bör riksdagen bifalla yrkandet i punkt 2 i motion 2458.

dels ansett att utskottets hemställan under 14 bort ha följande lydelse:

14. beträffande *utredning om ändringar av förvaltningslagen* med bifall till motionen 1978/79:2458 p. 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

Särskilda yttranden

1. av Anders Björck och Lars Schött (båda m)

En effektiv kamp mot byråkratin förutsätter att de bakomliggande byråkratiframkallande faktorerna angrips. Inte sällan kommer sådana åtgärder att leda till ideologiska konflikter. En del av dagens byråkrati beror på att många beslutsfunktioner, som kunnat ligga kvar hos enskilda medborgare, överlåtits åt myndigheter och kollektiv.

Propositionen rörande åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m. m. inskränker sig till att föreslå åtgärder mot det existerande krånglet. Vi menar för vår del att sådana i och för sig angelägna åtgärder är uppenbart otillräckliga. En engångsinsats som på detta sätt enbart tar sikte på symptomen riskerar att snabbt bli verkningslös. Så länge de grundläggande faktorerna bakom tillkomsten av krångel och byråkrati lämnas utan åtgärd kommer nytt krångel snart mer än väl att fylla det utrymme för ökad frihet för den enskilde som måhända kan skapas genom de åtgärder som riksdagen nu föreslås fatta beslut om. Exempel på detta saknas inte från senare år.

Enligt vår mening är det att beklaga att avbyråkratiseringsarbetet i detta skede kommit att i så hög grad inriktas på små, för enskilda i och för sig inte betydelselösa, men för helheten ändå begränsade åtgärder.

2. av Karl Boo, Bertil Fiskesjö, Bengt Kindbom, Britta Hammarbacken och Arne Fransson (alla c)

På s. 7 i utskottsbetänkandet heter det: "Enligt utskottets mening talar således starka skäl för en ökad decentralisering inom den offentliga förvaltningen, varvid dock måste beaktas vikten av en enhetlig rättstillämpning och en likvärdig samhällsservice." Detta får inte tolkas så som om det fanns någon inbyggd motsättning mellan kravet på decentralisering och kravet på rättssäkerhet. Enligt vår mening ger en decentraliserad beslutsordning vanligen bättre garantier för den enskildes rättssäkerhet än en centraliserad. Den mera direkta kännedomen om lokala omständigheter hos beslutfattarna och de ökade möjligheterna för den enskilde att framföra synpunkter och bevaka sin rätt är faktorer som verkar i denna riktning.

GOTAB 62204 Stockholm 1979