

## Nr 964

**av herr Fälldin m. fl.  
om ökad decentralisering m. m. 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 naturligtvis varit oundvikligt. Utvecklingen har emellertid medfört problem som alltmer börjar upplevas som påtagliga av de enskilda människorna.

Allmänna frågor om förvaltningsapparatus utformning och sätt att fungera har emellertid mera sällan tagits upp till prövning och debatt. Detta utgör en klar brist med hänsyn till både de maktbefogenheter som utövas och de kostnader som nedläggs inom förvaltningen. Särskilt i ett läge med bristande ekonomiska resurser för fortsatt reformarbete är det naturligt att föra fram principfrågor om samhällsapparatus utformning.

Mot denna bakgrund har centerpartiet under senare år aktualiserat skilda frågor av övergripande och principiell natur beträffande den offentliga förvaltningen. Denna motion tar upp tre sådana frågor: möjligheterna till ökad decentralisering, starkare lekmannainflytande och bättre rättssäkerhet inom förvaltningen.

### **Decentralisering inom förvaltningen**

Starka tendenser till centralisering och byråkratisering har länge gjort sig gällande i vårt samhälle. Till avigsidorna hör att avståndet ständigt ökar mellan de enskilda människorna och makthavarna inom politik och förvaltning. För att säkra förtroendet för den offentliga makten är det angeläget att så långt som möjligt söka motverka denna utveckling samt åstadkomma förbättrad medborgerlig insyn i den offentliga verksamheten och medborgerlig förankring för de beslut som fattas.

Frågan om centralisering eller decentralisering är för centerpartiet en fråga 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 uppfatt-

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

Som framhölls i ett särskilt yttrande till inrikesutskottets betänkande 1971 innebar det beslut som fattades då att önskemålen om omlokalisering av central statlig förvaltning tillgodosetts i begränsad utsträckning. Dessa önskemål har framför allt förts fram från centerpartiets sida. I det nämnda yttrandet underströks vikten av att i det fortsatta utredningsarbetet beaktades möjligheterna till decentralisering i form av utflyttning av delar och funktioner inom statsförvaltningen samt de fördelar som kunde vinnas därigenom i regionalpolitiskt hänseende.

Proposition om en andra etapp i omlokaliseringen av statlig verksamhet kommer att föreläggas riksdagen längre fram under innevarande riksdagssession. I detta läge saknas anledning att diskutera frågorna närmare i denna motion.

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.

Möjligheterna till ökad decentralisering av detta slag skall prövas av länsberedningen. Denna skall enligt sina direktiv bl. a. pröva »uppgiftsfördelningen inom den statliga sektorn mellan centrala och regionala organ». Härvid skall övervägandena »innefatta principiella frågor rörande lämplig decentralisering inom den statliga förvaltningen och de regionala organens ställning i förhållande till regeringen och centrala förvaltningsmyndigheter». Som vi tidigare framhållit bör målet för beredningens arbete vara ett decentraliserat samhälle.

En mera långtgående form av decentralisering är att överföra upp-

gifter 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.

Grundtanken i länsdemokratiutredningens principförslag år 1968 var att större delen av de statliga uppgifterna på regional nivå skulle föras över till landstingen, dvs. kommunaliseras. Utredningens betänkande utgör ett av de mycket få exemplen på att en central och vittomfattande förvaltningsproblematik verkligen tagits upp till förutsättningslös prövning. I en särskild motion har centerpartiet upprepat sitt krav på att utredningens principförslag skall fullföljas av länsberedningen.

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. Det är angeläget att framhålla denna administrativa sida av decentraliseringskravet, eftersom det inte aktualiserats inom ramen för någon av de utredningar som tillsatts.

Frågan om decentralisering genom beslutsdelegation berördes av flera remissinstanser i ärendet om utflyttning av central statlig förvaltning från Stockholm. Det framgick klart av yttrandena, att det finns stora möjligheter att vinna administrativa fördelar genom sådana åtgärder. Frågan togs emellertid inte upp av statsmakterna i det ärendet, eftersom de regionalpolitiska motiven stod i förgrunden och dessa inte kan tillgodoses på denna väg. Departementschefen underströk emellertid att det är angeläget att möjligheterna till ökad delegering tas till vara. Liksom hittills borde myndigheterna själva ta initiativ till sådana förändringar. Enligt vår mening talar flera skäl för att ett särskilt utredningsinitiativ tas vid lämpligt tillfälle.

Ett sådant skäl är frågans praktiska räckvidd och ekonomiska aspekter. Man kan knappast räkna med att myndigheterna själva har vare sig tid eller resurser för att genomföra förutsättningslös prövning. Denna uppgift bör i stället anförtros utomstående. För detta talar

också att den allmänna frågeställningen är densamma för skilda sektorer. Frågan bör inte heller ses uteslutande från snävt administrativa synpunkter utan bör sättas in i ett större perspektiv.

Vi har här pekat på fyra huvudvägar att åstadkomma decentralisering inom förvaltningen. Det har framhållits att redan besparings- och effektivitetsskäl talar starkt för att man prövar dessa vägar. Härtill kommer fördelar i form av minskat avstånd mellan de enskilda och beslutsfattarna samt förbättrad demokratisk insyn och kontroll.

Önskemålen om decentralisering inom förvaltningen har emellertid också en annan sida. Om man skall vinna de fördelar vi pekat på här, är det inte tillräckligt att flytta funktioner från centrum. En sådan decentralisering kan lätt visa sig skenbar och i realiteten dölja en faktisk centralisering. Det avgörande är vilket mått av självständigt beslutsfattande som överlämnas och *vilket mått av styrning som utövas från centralt håll*.

Till den moderna byråkratins mest framträdande avigsidor hör den ständigt växande djungel av administrativa föreskrifter av skilda slag som utfärdas av regeringen och av centrala förvaltningsmyndigheter. Det kan knappast råda delade meningar om att denna reglering gått till övermått och åstadkommit väsentliga nackdelar för både enskilda och tjänstemän. Vanliga människor som kommer i kontakt med förvaltningsmyndigheter saknar möjligheter att överblicka och ta sig fram genom den snårskog av administrativa regleringar som utvecklats på skilda områden. Likaså är det obestridligt att denna ordning gjort arbetet inom olika sektorer av förvaltningen onödigt tungrott och byråkratiskt.

Det nu sagda gäller både i förhållandet mellan staten och kommunerna och i förhållandet mellan högre och lägre myndigheter inom den statliga sektorn. Hittills gjorda kartläggningar har emellertid främst avsett den statliga styrningen av kommunerna. Vissa undersökningar presenterades av länsdemokratiutredningen och andra sker inom ramen för den pågående kommunalforskningen. Kommunförbundet framhöll i sitt remissyttrande över länsdemokratiutredningens betänkande att dess undersökningar starkt underbyggde slutsatsen att den statliga tillsynen kan radikalt begränsas. Detsamma kan med säkerhet sägas om åtskillig central styrning inom den statliga sektorn.

Det framstår som en angelägenhet av stor vikt att en samlad översyn av denna problematik kommer till stånd. Goda skäl talar för att vid lämpligt tillfälle ge en parlamentarisk utredning i uppdrag att överväga båda de led i decentraliseringskravet som berörts här, dvs. att verkställa en samlad översyn av möjligheterna att åstadkomma en ökad decentralisering inom förvaltningen och en minskning av den alltför omfattande centrala styrning och reglering som förekommer i dag.

### Lekmannainflytande inom förvaltningen

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.

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. Själva beteckningen lekmän för de utanför förvaltningshierarkin stående personer som tillförs administrationen är också ofta i hög grad missvisande. En annan viktig aspekt på detta »lekmannainflytande» är också att det är angeläget med klara ansvarsförhållanden, både gentemot myndigheten och gentemot uppdragsgivaren.

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. Ibland har man mera uttalat eftersträvat att tillföra verket speciell sakkunskap utifrån eller åstadkomma en personalunion mellan myndigheter med närbesläktade uppgifter. I speciella fall har önskemål funnits att bereda representation för intressen och grupper, som direkt berörs av myndighetens verksamhet. Som exempel kan nämnas att en del av arbetsmarknadsverkets styrelse utses på förslag av arbetsmarknadens olika organisationer. Direkt partsrepresentation förekommer i de speciella myndigheter som har domstolskaraktär.

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.

Även på det regionala planet har ett ökat lekmannainflytande kommit till stånd. För åtskilliga av de nya samhällsuppgifter som tillkom-

mit har lekmannanämnder 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. Inom de statliga nämnderna hade lekmännen svårt att hävda sin ställning, och frånvaron av självständigt, politiskt ansvar hade lett till svag aktivitet. Liknande observationer har gjorts beträffande verkstyrelserna. I ett utlåtande 1970 uttalade t. ex. JO att lekmanaledamöterna 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». Den insyn de erhåller kan därför enligt JO »knappast karakteriseras som någon extern kontroll».

Vad vi i första hand vill fästa upmärksamheten på är frågans så att säga reella sida: »lekmännens» faktiska inflytande och funktions sätt. 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 förändrat 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 rättssäkerhetsproblem 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 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 före-

bygga 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 rättsbegrepp 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 förvaltningsapparaten 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 objektiva 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 samhällseliga 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 sanilat 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 förvaltningsrättskipningen 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 förvaltningsrättskipningen motiverades främst av andra synpunkter än den här aktuella. Länsrätternas tillkomst medförde emellertid ett ökat lekmannadeltagande i rättskipningen, vilket får ses som positivt. 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. Bland frågekomplex som inte behandlats må nämnas tillsynen över förvaltningen och förvaltningsutbildningen.

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 innevarande år. Det framstår emellertid som i hög grad angeläget att reformarbetet 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.

**Tidigare riksdagsbehandling**

De frågor och synpunkter som tagits upp i denna motion har förut aktualiserats i partimotioner av centern, senast vid 1972 års riksdag. En parlamentarisk utredning begärdes då rörande frågorna om decentralisering, beslutsdelegation och lekmannainflytande. Vederbörande utskott underströk frågornas betydelse och uttalade förståelse för de synpunkter som anförts, men yrkandet avslogs. Under ettvarvt av de senaste tre åren har också begärts åtgärder för att stärka de enskildas rättsskydd inom förvaltningen. Yrkandena har avslagits under hänvisning till de reformer som enligt vad ovan sagts blivit beslutade de senaste åren.

Av de skäl som vi utvecklat i det föregående anser vi det i hög grad angeläget att statsmakterna uppmärksammar de frågor det här gäller.

**Hemställan**

Med understrykande av det angelägna i att statsmakterna uppmärksammar de problem som sammanhänger med den offentliga förvaltningens ständiga tillväxt i det moderna välfärdssamhället får vi föreslå

att riksdagen hemställer hos Kungl. Maj:t om åtgärder för att tillgodose de i motionen anförda synpunkterna om ökad decentralisering, stärkt lekmannainflytande och förbättrad rätts-säkerhet inom förvaltningen.

Stockholm den 26 januari 1973

THORBJÖRN FÄLLDIN (c)

JOHANNES ANTONSSON (c)

NILS G. HANSSON (c)

i Skegrie

TORSTEN BENGTSO (c)

i Jönköping

JAN-IVAN NILSSON (c)

i Tvärålund

RUNE GUSTAVSSON (c)

i Alvesta

BERTIL JONASSON (c)

KARIN SÖDER (c)

GUNNAR LARSSON (c)

i Luttra

FRITZ BÖRJESSON (c)

i Glömminge

ERIC CARLSSON (c)

i Vikmanshyttan

ELVY OLSSON (c)

i Hölö

