Konstitutionsutskottets betänkande 1986/87:13

om normgivning m. m.

KU
1986/87:13

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas främst motioner om normgivningen, bl. a. regelförenklingsarbete. Några motioner rör den svenska lagstiftningens förhållande till Europakonventionen. I flera av dessa motioner förordas domstolsprövning av förvaltningsbeslut. En annan fråga som tas upp är behovet av en översyn av förbudet mot retroaktiv lagstiftning i regeringsformen. Utskottet kommer i ett senare sammanhang att behandla ett antal andra motioner i grundlagsfrågor från den allmänna motionstiden 1986.

Utskottet har avstyrkt motionsyrkandena eller funnit dem besvarade med vad utskottet anfört. Till betänkandet har fogats reservationer och ett särskilt yttrande enligt följande.

Reservationer

1—3. Omfattningen och utformningen av lagar och andra regler (m, fp, resp. c)

4—6. Beredningen av lagstiftningsärenden (m, fp resp. c)

7. Bemyndiganden till regeringen och förvaltningsmyndigheter (m, fp och c)

8. Retroaktiv lagstiftning (m, fp och c)

9—10. Förhållandet mellan svensk rätt och Europakonventionen m. m. (m resp. fp)

Särskilt yttrande

Förhållandet mellan svensk rätt och Europakonventionen m. m. (c)

Motionsyrkandena

Motioner från den allmänna motionstiden 1985

1984/85:397 av Marianne Karlsson (c) vari såvitt nu är i fråga yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att beslut i ärenden vid denna institution bemyndigar till rättelse i den instans där det ursprungliga felet har begåtts.

1984 85:452 av Ulf Adelsohn m. fl. (m) vari såvitt nu är i fråga yrkas

9. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om en genomgång av lagstiftningen i syfte att utmönstra onödiga lagar.

1984 85:456 av Ulf Adelsohn m. fl. (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts beträffande att generalklausuler inte skall användas för att bestämma den enskildes skyldigheter gentemot stat och kommun.

1984 85:474 av Marianne Karlsson (c) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär skyndsam utredning att göra all lagstiftning och alla beslut tidsbegränsade och att krav införs på att dessa måste genomgå granskning innan de förlängs.

1984 85:560 av Ulf Adelsohn m. fl. (m) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om behovsprövning av nya lagar och bestämmelser,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om åtgärder för att undanröja existerande obehövliga regleringar.

1984 85:1505 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) vari såvitt nu är i fråga yrkas

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om direktiv till statliga utredningar att redovisa sina förslags administrativa och ekonomiska konsekvenser för näringsliv och enskilda,

6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om styrmedel för att motverka byråkrati och krångel.

1984 85:1532 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) vari såvitt nu är i fråga yrkas

3. att riksdagen hos regeringen begär att samtidigt med den översyn av besvärsreglerna som nu sker inom regeringskansliet en utredning skall företas angående möjligheterna att införa ett rättsbesvär i enlighet med vad vi i motionen anfört,

4. att riksdagen hos regeringen begär en översyn av förbudet mot retroaktiv lag om skatt eller statlig avgift i enlighet med vad som anförts i motionen.

1984 85:2225 av Lars Ernestam och Karin Ahrland (båda fp) vari såvitt nu är i fråga yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförs om fullföljande av påbörjad verksamhet med avregleringar.

Motioner från den allmänna motionstiden 1986

1985 86:K207 av Ulf Adelsohn m. fl. (m) vari såvitt nu är i fråga yrkas

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

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om principer för lagstiftningen,

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om en genomgång av svensk lagstiftning i avsikt att bringa den i överensstämmelse med de krav som Sveriges anslutning till Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna medför.

1985/86:K211 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) vari såvitt nu är i fråga yrkas

1. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära en översyn av förbudet mot retroaktiv lag om skatt eller statlig avgift i enlighet med vad som anförts i motionen,

2. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära en utredning angående utökade möjligheter till domstolsprövning av förvaltningsbeslut samt förutsättningarna att införa en möjlighet för enskilda att föra rättsbesvär.

1985/86:K214 av Karin Söder m. fl. (c) vari såvitt nu är i fråga yrkas

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

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

4. att riksdagen beslutar som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen anförts om ramlagstiftning, om delegering av normgivning och om registrering av sådan normgivning,

7. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära utredning om domstolskontroll av förvaltningsbeslut i enlighet med vad som anförts i motionen.

1985/86:K301 av Gunnar Biörck i Värmdö (m) vari yrkas att riksdagen i större utsträckning än hittills måtte utnyttja möjligheten att i enlighet med RF 8:11 och 12 — som ett medel att förstärka riksdagens kontroll över regering och myndigheter — bestämma att regeringen skall underställa riksdagen utfärdade förordningar och föreskrifter för kännedom och kontroll (prövning).

1985/86:K318 av Margit Gennser och Per Stenmarck (båda m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i motionen angående uppgifter om information och kostnader härför i regeringens propositioner med förslag till nya lagar m. m.

1985/86:K628 av Staffan Burenstam Linder m. fl. (m) vari såvitt nu är i fråga yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts angående åtgärder för avreglering.

Till utskottet överlämnade motioner

1985/86:323 av Sten Sture Paterson (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om en översyn av svensk lagstiftning i avsikt att bringa den i klar överensstämmelse med Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna.

1985/86:324 av Ingemar Eliasson m. fl. (fp) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär att en utredning tillsätts med uppgift att utföra en grundlig

analys av vårt förhållande till Europakonventionen beträffande de frågeställningar vi aktualiserat i motionen.

1985/86:325 av Björn Körlof (m) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär en utredning om Europakonventionens förhållande till svensk lagstiftning och rättsutveckling,

2. att riksdagen uttalar att Europadomstolens utslag, varigenom ett internt svenskt avgörande av domstol eller annan myndighet underkänts, bör tillmätas lika stor betydelse för den fortsatta rättstillämpningen som tillkommer avgöranden av landets egna högsta juridiska instanser.

Utskottet

Inledning

I detta betänkande behandlar utskottet frågor om normgivningsmaktens tillämpning m. m. Ett inledande avsnitt tar upp omfattningen och utformningen av lagar och andra regler. I andra avsnitt prövas yrkanden om beredningen av lagstiftningsärenden, om bemyndiganden, om retroaktiv lagstiftning samt om svensk rätt och Europakonventionen m. m.

Omfattningen och utformningen av lagar och andra regler

Motionerna

Ett flertal motioner tar upp det stora antalet lagar med ofta detaljerade föreskrifter.

Enligt *motion 1984/85:452* av Ulf Adelsohn m. fl. (m), yrkande 9, bör ett brett arbete påbörjas för att mönstra ut eller förenkla lagar som är onödiga eller som leder till icke godtagbara inskränkningar i den enskildes rätt. Även enligt *motion 1984/85:560* av Ulf Adelsohn m. fl. (m), yrkande 2, bör obehövliga regleringar undanröjas. Ett sådant avregleringsarbete kan enligt motionärerna med fördel ledas av berörda myndigheter, varvid företrädare för näringslivet bör medverka. Dessa ståndpunkter kommer också till uttryck i *motion 1985/86:K628* av Staffan Burenstam Linder m. fl. (m), yrkande 1. I *motion 1985/86:K207* av Ulf Adelsohn m. fl. (m), yrkande 1, upprepas kravet på en begränsning av antalet lagar. Även i *motion 1985/86:K214* av Karin Söder m. fl. (c), yrkande 1, förordas avreglering, särskilt inom skatte- och sociallagstiftningen. I *motion 1984/85:2225* av Lars Ernestam och Karin Ahrland (båda fp), yrkande 1, förordas fortsatt avreglering för att öka den kommunala självbestämmanderätten.

I den berörda *motionen 1984/85:560* yrkande 1 (m) begärs en behovsprövning av nya lagar och bestämmelser. Det måste klart framgå att fördelarna överstiger de samlade kostnaderna. Lagstiftning som kan utvidgas genom tillämpningsföreskrifter av myndigheter bör ej genomföras. Vidare pekar motionärerna på att tidsbegränsade regler, s. k. solnedgångsförfatt-

ningar, bör kunna tillämpas i vissa fall. Samma synpunkter förs fram i *motion 1985/86:K628* yrkande 1 (m). Tidsbegränsning av lagar och beslut samt särskild granskning innan de förlängs tas upp också i *motion 1984/85:474* av Marianne Karlsson (c). Härigenom uppnås enligt motionären minskad komplexitet i lagstiftningen och ökad rättssäkerhet. Saken bör därför utredas.

Några motioner handlar om principer för lagstiftningen och utformningen av lagar.

I *motion 1985/86:K214* yrkande 1 (c) förordas även restriktivitet med att bygga ut regelsystem över nya områden. Den enskildes behov och önskemål samt valfrihet och självbestämmande är viktiga riktmärken. Ökade krav bör ställas på lagstiftningens översiktlighet och kvalitet. Vid reformarbete måste lagstiftningen på hela det aktuella området övervägas. I *motion 1985/86:K214* yrkande 3 ifrågasätts värdet av ramlagar. De medför ofta tillämpningssvårigheter och svårigheter för den enskilde att förutse följderna av ett visst handlande. Vidare förlorar riksdagen överblicken över lagområdet. Också *motion 1985/86:K207* yrkande 2 (m) tar upp principer för lagstiftningen. Det framhålls att den enskildes integritet och rättssäkerhet skall tillmätas stor betydelse. Allmänintresset får inte tillgodoses ensidigt. Vidare bör generalklausuler inte användas för att bestämma den enskildes skyldigheter mot stat och kommun samt ramlagstiftningen begränsas. Samma synpunkt på generalklausuler förs fram i *motion 1984/85:456* av Ulf Adelsohn m. fl. (m).

Motion 1984/85:1505 av Bengt Westerberg m. fl. (fp), yrkande 6 tar upp konsekvensanalyser av politiska beslut samt andra medel än administrativ reglering för att styra och kontrollera verksamheter. Valet av styrmedel har betydelse för att motverka byråkrati och krångel. Administrativ reglering och ramlagstiftning har resulterat i en omfattande detaljreglering. Motionärerna pekar på resultatnormer som alternativ till administrativ reglering. En annan metod är ekonomiska styrmedel.

Tidigare behandling m. m.

Utskottet behandlade i ett betänkande våren 1984 (KU 1983/84:25) förslag om förenklingar av myndigheternas regler (prop. 1983/84:119). Med anledning av riksdagens beslut inleddes ett översynsarbete i regeringskansliet och, när det gällde myndigheternas regelbestånd, även hos myndigheter under regeringen. I proposition 1985/86:100, bilaga 2, har lämnats en redogörelse för hur arbetet med regelförenkling har bedrivits. Avsikten är, enligt vad som sägs i budgetpropositionen, att en sådan redogörelse tills vidare skall lämnas till riksdagen varje år.

Som ett led i förenklingsarbetet har regeringen beslutat vissa ändringar i författningssamlingsförordningen (1976:725) som syftar till att få regler som är klarare och lättare att överblicka (se SFS 1984:212). Bl. a. har regeringen föreskrivit att myndigheterna senast den 1 juli 1986 skall ha upprättat förteckningar över samtliga sina gällande författningar och allmänna råd. De äldre författningar och allmänna råd som inte den dagen finns upptagna i en sådan förteckning upphör i princip att gälla. Ett exemplar av myndighe-

ternas regelförteckningar skall varje år sändas till regeringen i samband med myndigheternas anslagsframställningar. När myndigheterna upprättar sina regelförteckningar bör de sträva efter att upphäva sådana regler som är föråldrade eller inte längre behövs. Det bör också nämnas att regeringens s. k. solnedgångsförordningar (SFS 1984:778 m. fl.) har gett till resultat att större delen av myndighetsreglerna på det statliga arbetsgivarområdet har upphört att gälla den 1 oktober 1985.

I proposition 1983/84:119 aviserades att statsrådsberedningen skulle utarbeta en handbok för myndigheternas författningsskrivning. Handboken har under 1986 distribuerats till myndigheterna och särskilda utbildningsinsatser, som en komplettering till handboken, har gjorts.

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

Till regelförenklingsarbetet hör också det arbete som bedrivs i särskilda former för att minska den statliga regelgivningen mot kommuner och landstingskommuner. Stat—kommun-beredningen (C 1983:02) har bl. a. till uppgift att utreda olika frågor om samverkan mellan stat och kommun samt förenkling av statliga regler. I detta sammanhang bör också försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse (frikommunförsöket) nämnas. Riksdagen har genom regeringens skrivelse 1985/86:165 fått en särskild redovisning för hur denna försöksverksamhet fortlöper och vilka åtgärder som regeringen har vidtagit. I Norrbottens län pågår ett treårigt försök med samordnad länsförvaltning (prop. 1985/86:5).

Även när det gäller regler som rör näringslivet pågår ett förenklingsarbete. En central uppgift i detta arbete har den s. k. normgruppen. En närmare redogörelse för gruppens arbete har lämnats i proposition 1985/86:100, bilaga 14. Vidare har försöksverksamhet i statlig reglering gentemot näringslivet behandlats i proposition 1985/86:142 och regeringens skrivelse 1985/86:165. Bland det som prioriterats finns skatte-, socialavgifts- och arbetsmarknadsområdena.

I detta sammanhang kan nämnas att verksledningskommittén utrett ledningen av de statliga myndigheterna. Dess förslag bereds för närvarande i regeringskansliet. En pågående utredning har till uppgift att utarbeta förslag till verksförordning och till systematisering av vissa regeringsförfattningar på det administrativa området. Verksledningskommittén har i sitt betänkande Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning (SOU 1985:40) bl. a. tagit upp statsmakternas styrning av myndigheter genom olika former av normgivning. Bl. a. föreslås att ramlagar och andra normer av ramkaraktär som huvudregel omprövas regelbundet. En annan metod är att ekonomiska ramar läggs fast för tillämpningen av en ramnorm. Kommittén understryker i fråga om föreskrifter vikten av normöversyner och regelförenklingar. Vidare föreslås att flerårsperspektiv införs i planering och budgetering av myndigheternas förvaltningsverksamhet.

Utskottet behandlade våren 1984 motioner om den statliga verksamhetens styrning och organisation m. m. i betänkandet KU 1983/84:24. Bl. a. togs förenklingar i regelsystemet upp. Utskottet konstaterade att arbete på detta område pågick såväl inom regeringskansliet som i särskilda utredningar. Syftet är att uppnå förenklingar inom befintliga regelsystem som berör kommuner, näringsliv och enskilda samt att få en bättre kontroll över konsekvenserna av olika beslut. Utskottet uttalade vidare att det är angeläget att ta till vara möjligheterna att precisera riksdagens och regeringens normgivning samt de befogenheter som delegeras till myndigheter. Detta är viktigt inte minst för myndigheternas möjligheter att tolka och genomföra de intentioner som ligger bakom riksdagens och regeringens beslut. Vidare framhöll utskottet att även om det praktiska arbetet i viss utsträckning måste utföras områdesvis och successivt, måste arbetet ändå samordnas så att uppkomsten av mot varandra stridande regler eller riktlinjer förhindras. En minskad användning av ramlagstiftning bör vara en viktig del av ambitionen att förenkla och rationalisera regelsystemet.

Såsom redovisats har ett omfattande arbete utförts med den inriktning motionsyrkandena har. I samband med att en ny förvaltningslag antogs våren 1986 har utskottet förklarat sig utgå från att regeringen också fortsättningsvis redovisar för riksdagen hur arbetet med regelförenkling fortskrider (KU 1985/86:21). Det finns också anledning att i detta sammanhang erinra om att verksledningskommitténs betänkande, som berör styrning av myndigheter genom normgivning, för närvarande bereds i regeringskansliet. Mot bakgrund av det anförda finner utskottet inte anledning att förorda att riksdagen tar något initiativ med anledning av motionerna 1984/85:452 yrkande 9, 1984/85:456, 1984/85:474, 1984/85:560 yrkande 1 såvitt nu är i fråga och yrkande 2, 1984/85:1505 yrkande 6, 1984/85:2225 yrkande 1, 1985/86:K207 yrkandena 1 och 2, 1985/86:K214 yrkandena 1 och 3, båda såvitt nu är i fråga, samt 1985/86:K628 yrkande 1 såvitt nu är i fråga. Motionerna avstyrks således i dessa delar.

Beredningen av lagstiftningsärenden

Motionerna

Motion 1985/86:K214, yrkande 3 (c) gäller lagstiftningsförfarandet. Det är enligt motionärerna viktigt att regeringens propositioner bygger på ett allsidigt och ingående analyserat underlag som är tillgängligt vid riksdagsbehandlingen. Kraven på ett noggrant utredningsarbete och på remissbehandling av lagförslag får inte åsidosättas. Motionärerna fäster stor vikt vid lagrådsgranskningen och anför att en försening av beslutet inte är en godtagbar ursäkt för att inte höra lagrådet. I anslutning till *motion 1985/86:K214* yrkande 1 anförs att krav på förenklingar och analyser av nya bestämmelsers effekt bör finnas med i direktiv till utredningar med mer omfattande utredningsuppdrag.

I den tidigare berörda *motion 1984/85:1505* (fp) anförs i anslutning till yrkande 5 att statliga utredningar inte särskilt väl uppfyller kravet på kost-

nadsberäkningar av förslag. Det är således sällsynt att administrativa konsekvenser belysts ordentligt. Vad som behövs är en administrativ och ekonomisk konsekvensanalys för alla som berörs av förslaget. Direktiv om detta bör utfärdas till samtliga utredningar.

I anslutning till de tidigare berörda *motionerna 1984/85:560* yrkande 1 (m) och *1985/86:K628* yrkande 1 (m) anförs att bestämmelsen i 3 kap. 2 § riksdagsordningen (RO) skall tolkas så att propositioner skall innehålla en ordentlig analys av alla kostnader så att dessa kan vägas mot förslagets fördelar.

Motion 1985/86:K318 av Margit Gennser och Per Stenmarck (båda m) tar upp informationsproblem i samband med lagförslag. De begär att i propositioner med lagförslag anges dels hur information om de nya bestämmelserna skall nå ut, dels vilka kostnaderna blir. Lagstiftaren kan då väga nyttan av en reglering mot informationskostnaderna.

Tidigare behandling m. m.

Utskottet har vid flera tillfällen haft att ta ställning till frågor om den statliga utredningsverksamheten och beredningen av lagstiftningsärenden. Utskottet uttalade hösten 1985 (KU 1985/86:5) att det är av stor vikt att riksdagsbeslut i lagstiftningsärenden är omsorgsfullt förberedda. Utskottet erinrade om att beredningen av lagstiftningsärenden hör till de frågor som utskottet fortlöpande ägnar särskilt intresse, bl. a. i den årliga granskningen av regeringen. När det gäller utredningsväsendet underströk utskottet det angelägna i att slå vakt om det värdefulla inslag i beslutsprocessen som den offentliga utredningsverksamheten utgör. Det erinrades även om utskottets uttalanden (KU 1983/84:1 och 1984/85:35) att effektivitetskravet och vikten av en allsidig belysning i de flesta fall bäst tillgodoses om — såsom sker i parlamentariskt sammansatta utredningar — skilda politiska meningsriktningar får påverka utredningsarbetet. Beträffande lagrådsgranskningen framhölls att utskottet sedan lång tid årligen granskar regeringens remittering av lagförslag till lagrådet samt att utskottet har haft anledning att rikta kritik mot att regeringen i vissa fall underlåtit att i enlighet med RF:s regler lämna en redovisning av skälen till att lagrådet inte hörts i fall där lagrådsremiss i princip skall ske.

Såvitt gäller budgetpropositionen och annan proposition angående anslag infördes vid författningsreformen 1973—1974 en bestämmelse (3 kap. 2 § RO) om att ett förslag med nytt eller väsentligen höjt anslag bör innehålla en uppskattning av framtida kostnader för det ändamål som förslaget avser. Om förslag till anslag grundar sig på plan för längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, bör planen redovisas. Genom lagstiftning år 1981 skärptes bestämmelserna i 3 kap. 2 § RO så att även de s. k. riktlinjepropositioner som regeringen kan avge enligt 9 kap. 7 § RF omfattas av stadgandet.

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

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

Utskottets bedömning

I betänkandet KU 1985/86:5 har utskottet framhållit vikten av att lagstiftningsärenden är omsorgsfullt beredda. Utskottet granskar årligen regeringens remittering av lagförslag till lagrådet. Något särskilt initiativ med anledning av motion 1985/86:K214 yrkande 3 såvitt nu är i fråga är enligt utskottets mening inte erforderligt. Motionsyrkandet avstyrks följaktligen.

Utskottet har tidigare behandlat ett motionsyrkande som svarar mot motion 1984/85:1505 yrkande 5 om direktiv till statliga utredningar i fråga om administrativa och ekonomiska konsekvenser av utredningsförslag. Utskottet fann att motionärernas krav väsentligen tillgodosetts genom den intensifierade verksamhet som pågick på området (KU 1983/84:24). Mot bakgrund härav samt de utredningsdirektiv som utfärdades i februari 1984 om utredningsförslags inriktning avstyrker utskottet motion 1984/85:1505 yrkande 5 samt, såvitt nu är i fråga, motion 1985/86:K214 yrkande 1.

Beträffande bestämmelsen i 3 kap. 2 § RO om uppskattning av vissa kostnader uttalade utskottet i betänkandet KU 1983/84:24 att den tillkommit i syfte att stärka riksdagens möjligheter att överblicka de långsiktiga effekterna av de beslut som fattas i budgetarbetet. Bestämmelsen avser i första hand statens kostnader, men är å andra sidan inte begränsad så att det endast är dessa kostnader som bör redovisas. Det är också enligt vad utskottet uttalade angeläget att andra kostnader redovisas i den mån detta är av vikt för riksdagens bedömningar. Utskottet var inte berett att ta initiativ till ändring i bestämmelsen. I samma betänkande togs upp motionsyrkanden om åtgärder för att kunna analysera de ekonomiska konsekvenserna av föreslagna reformer. Utskottet uttalade i den delen att frågorna behandlats tidigare och att utskottet då inte ansett sig böra förorda en formalisering av granskningen av reformförslag på sätt motionärerna föreslagit. Utskottet, som avstyrkte motionerna, hänvisade till vad som tidigare anförts rörande bl. a. möjligheterna att under beredningen av ärendena i riksdagen anlita utomstående expertis. Vidare uttalades att det är av särskild vikt att regeringen i sina förslag till riksdagen redovisar ett utförligt material som underlag för riksdagens beslut.

Utskottet är inte nu berett att göra en annan bedömning och avstyrker med hänvisning till det anförda motionerna 1984/85:560 yrkande 1 och 1985/86:K628 yrkande 1, båda såvitt nu är i fråga.

Motion 1985/86:K318 handlar om information i samband med propositioner. Den frågan har beaktats i statsrådsberedningens anvisningar för propositionsskrivning. Där uttalas att om större informationsinsatser är nödvändiga, så bör särskilda medel för detta begäras i propositionen. Därvid bör också arten och omfattningen av de planerade åtgärderna anges. Med detta finner utskottet motion 1985/86:K318 vara tillgodosedd och motionsyrkandet besvarat.

Bemyndiganden

Motionerna

Motion 1985/86:K214 (c) tar också upp ramlagstiftning samt delegation av normgivning till regering och myndigheter (yrkande 4). Dessa förfaringssätt minskar enligt motionärerna inte bara riksdagens överblick över lagområdet, det försvårar också återföringen av kunskap om hur ett lagkomplex fungerar. Motionärerna föreslår att regeringen vid lagförslag fogar förslag till förordningar som den har för avsikt att utfärda om lagen antas. Vidare bör ett register upprättas över delegation av normgivningsmakt.

I *motion 1985/86:K301* av Gunnar Biörck i Värmdö (m) framförs synpunkter på motionsväsendet. Motionären yrkar att riksdagen i större utsträckning än hittills utnyttjar möjligheten att i enlighet med 8 kap. 11 § och 12 § regeringsformen (RF) — som ett medel att förstärka riksdagens kontroll över regering och myndigheter — bestämma att regeringen skall underställa riksdagen utfärdade förordningar och föreskrifter för kännedom och kontroll.

Tidigare behandling m. m.

8 kap. RF handlar om lagar och andra föreskrifter. Där kan bl. a. utläsas när lagformen erfordras. Lag stiftas av riksdagen (1 kap. 4 § RF). Vidare anges i 8 kap. RF att regeringen, efter bemyndigande i lag, genom förordning kan meddela föreskrifter i vissa angivna hänseenden (delegation). Regeringen eller kommun kan också av riksdagen bemyndigas att meddela föreskrifter om vissa avgifter som annars skall meddelas av riksdagen. Om riksdagen har bemyndigat regeringen att meddela föreskrifter, så kan riksdagen också medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet, s. k. subdelegation (8 kap. 11 § RF). Utöver vad som följer av vad som sagts kan regeringen, i den omfattning som anges i 8 kap. 13 § RF, bl. a. besluta föreskrifter om verkställighet av lag.

18 kap. 12 § RF stadgas att föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av ett bemyndigande enligt regeringsformen skall underställas riksdagen för prövning om riksdagen bestämmer det.

Utskottet har senast i granskningsbetänkandet KU 1985/86:25 berört frågan om ett register över riksdagens bemyndiganden i normgivningshänseende. Därvid noterades att statsrådsberedningen avsåg att upprätta en sammanställning av de bemyndiganden som riksdagen lämnat i lag. Utskottet uttalade att en sådan sammanställning bör kunna öka överblickbar-

heten och utgöra ett första steg i ett arbete för att få fram ett grundmaterial med vars hjälp det skall vara möjligt att fortlöpande undersöka hur riksdagens normgivningsbemyndiganden tillämpas. Utskottet förklarade sig komma att uppmärksamma den sammanställning som statsrådsberedningen skulle ta fram.

Utskottets bedömning

Statsrådsberedningen har i november 1986 till utskottet överlämnat en provisorisk förteckning över vissa av riksdagens normgivningsbemyndiganden. Förteckningen skall kompletteras efter årsskiftet och beräknas föreligga i reviderat skick under första kvartalet 1987. Utskottet noterar att förteckningen kommer att kunna beaktas i utskottets granskningsarbete. Härigenom torde syftet med motion 1985/86:K214 yrkande 4 i vart fall till del ha uppnåtts. Vad åter angår motion 1985/86:K214 yrkande 4 i övrigt och motion 1985/86:K301 får utskottet konstatera att det i varje enskilt fall får bedömas huruvida bestämmelsen i 8 kap. 12 § RF skall tillämpas. Med det anförda får motionerna 1985/86:K214 yrkande 4 och 1985/86:K301 anses vara besvarade.

Retroaktiv lagstiftning

Motionerna

I *motionerna 1984/85:1532 yrkande 4 och 1985/86:K211 yrkande 1*, båda av Bengt Westerberg m. fl. (fp), begärs en översyn av förbudet mot retroaktiv lag om skatt eller statlig avgift. Motionärerna erinrar om att skyddet mot retroaktiv lagstiftning, som från början endast gällde strafflag, 1979 utvidgades med ett förbud mot retroaktiv lag om skatt eller statlig avgift (2 kap. 10 § andra stycket RF). Som huvudregel slås fast att skatt eller statlig avgift inte får tas ut i vidare mån än som följer av föreskrift som gällde när den omständigheten inträffade som utlöste skatt- och avgiftsskyldigheten. Riksdagen får göra undantag härifrån om särskilda skäl påkallar det. Huruvida sådana skäl föreligger är undandraget de rättstillämpande myndigheternas prövning. Retroaktiviteten får likväl inte sträcka sig längre än till den tidpunkt då ett förslag från regeringen eller ett riksdagsutskott lämnats till riksdagen.

Den socialdemokratiska regeringen som tillträdde 1982 har emellertid enligt motionärerna varit alltför villig att åberopa särskilda skäl. Den extra vinstdelningsskatten och den tillfälliga förmögenhetsskatten har införts under former som har karaktär av retroaktiv lagstiftning. Då riksdagen t. ex. i december 1984 beslöt om nya regler avseende förmögenhetstaxeringen för inkomståret 1984 var det i praktiken fråga om retroaktivitet. Enligt motionerna är det av yttersta vikt att grundlagen är helt entydig. Vad som avses vara tillåtna undantag från förbudet mot retroaktiv lagstiftning måste därför klarläggas och lagtexten preciseras.

I *motion 1985/86:K214* av Karin Söder m. fl. (c) uttalas att under de senaste åren har i en rad fall delade meningar rått om innebörden av

grundlagsregler, främst regler om normgivning och delegering av normgivningsmakt i 8 kap. RF. Det bästa sättet att undanröja oklarheterna är enligt motionärerna att på nytt överväga de bestämmelser som ifrågasatts. De efterlyser en kartläggning av de fall där tvister om innebörden av grundlagsregler har förekommit i lagrådsyttranden och i riksdagen samt förslag till förändringar av de berörda grundlagsbestämmelserna (yrkande 6). Utskottet kommer att behandla detta motionsyrkande i ett särskilt betänkande om vissa grundlagsfrågor.

Utskottets bedömning

Utskottet avstyrkte hösten 1984 motioner vari begärdes en översyn av reglerna om förbud mot retroaktiv skattelagstiftning (KU 1984/85:5). Utskottet anförde att reglerna har varit i kraft sedan år 1980 och att det varit förenat med svårigheter att ange vad som skall anses som retroaktiv lagstiftning på skatteområdet. En ingående undersökning hade emellertid företagits av rättighetsskyddsutredningen beträffande de olika tillämpningsproblem som kunde tänkas uppstå. Enligt utskottet borde ytterligare erfarenheter av nuvarande grundlagsregler vinnas innan en översyn aktualiseras. Utskottet framhöll dock vikten av att lagstiftningen på skatteområdet så långt möjligt utformas på sådant sätt att det inte behöver råda någon tvekan om att stadgandet i 2 kap. 10 § RF följs.

Utskottet, som senast hösten 1985 avstyrkte ett motionsyrkande om översyn av 2 kap. 10 § andra stycket RF (KU 1985/86:5), har inte funnit anledning att ändra sina tidigare ställningstaganden. Motionerna 1984/85:1532 yrkande 4 och 1985/86:K211 yrkande 1 avstyrks således.

Svensk rätt och Europakonventionen m. m.

Motionerna

I flera motioner begärs, med hänvisning till fällande domar mot Sverige i den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, en översyn i olika hänseenden av förhållandet mellan svensk rätt och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Tre av dessa motioner väcktes med anledning av proposition 1985/86:94 om godkännande av att Sverige för ytterligare en femårsperiod erkänner domstolen som behörig i fråga om tvister rörande tolkningen och tillämpningen av konventionen. Riksdagen följde utrikesutskottet och biföll propositionen (UU 1985/86:20, rskr. 201), varvid utrikesutskottet överlämnade motionerna 1985/86:323—325 till konstitutionsutskottet.

I *motion 1985/86:K207* yrkande 5 (m) begärs en genomgång av svensk lagstiftning i avsikt att bringa den i överensstämmelse med de krav som Sveriges anslutning till Europakonventionen medför. Motionärerna anför att det finns anledning att vidta åtgärder för att undvika fler fällande domar samt att se till att svensk lagstiftning uppfyller konventionens krav på ett fullgott skydd för de mänskliga fri- och rättigheterna. Ett motsvarande yr-

kande finns i *motion 1985/86:323* av Sten Sture Paterson (m). Även i *motion 1985/86:325* av Björn Körlof (m) begärs en utredning av Europakonventionens förhållande till svensk lagstiftning och rättsutveckling (yrkande 1). Därutöver begär motionären att riksdagen uttalar att Europadomstolens utslag, varigenom ett internt svenskt avgörande av domstol eller annan myndighet underkänts, bör tillmätas lika stor betydelse för den fortsatta rättstillämpningen som tillkommer avgöranden av landets egna högsta juridiska instanser (yrkande 2).

I *motion 1985/86:324* av Ingemar Eliasson m. fl. (fp) begärs också en utredning av förhållandet mellan svensk rätt och Europakonventionen. En genomgång bör ske av olika klagomål och det bör övervägas hur fällande domar skall beaktas i förhållande till andra än dem som klagat. Vidare bör det analyseras hur svensk förvaltningsprocess förhåller sig till konventionen.

Frågor om besvär över förvaltningsbeslut behandlas, med utgångspunkt bl. a. i Europakonventionen, i ytterligare fyra motionsyrkanden.

I *motion 1985/86:K211* yrkande 2 (fp) och i *motion 1985/86:K214* yrkande 7 (c) begärs en utredning om domstolskontroll av förvaltningsbeslut. I det förra motionsyrkandet begärs, såsom i *motion 1984/85:1532* yrkande 3 (fp), även en utredning av förutsättningarna för rättsbesvär för enskilda.

I såväl motion 1985/86:K211 som motion 1985/86:K214 anförs att en slutsats som kan dras av vissa av Europadomstolens avgöranden är att myndighetsavgöranden som rör "civila rättigheter och skyldigheter" skall kunna prövas av domstol. Enligt den svenska rättsordningen är det emellertid för stora grupper av ärenden, som torde falla inom det område som Europakonventionen avser, endast möjligt att få ett myndighetsbeslut överprövat av en överordnad förvaltningsmyndighet. Det framstår för motionärerna som nödvändigt att en analys företas av hur den svenska förvaltningslagstiftningen förhåller sig till konventionskraven. Oavsett bedömningen av frågan om vilka krav Europakonventionen ställer på domstolskontroll av förvaltningsbeslut kan det ifrågasättas om den nuvarande ordningen är tillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt. En utökad möjlighet till domstolsprövning av förvaltningsbeslut skulle kunna innebära en förstärkning av rättssäkerheten. I motion 1985/86:K211 hävdas dessutom att det är angeläget att närmare pröva förutsättningarna att införa en möjlighet för enskilda att genom rättsbesvär, med mönster från kommunalbesvärsinstitutet, få ett besluts grundlagsenlighet prövad.

Ett förslag som synes ligga i linje med kraven på domstolsprövning av förvaltningsbeslut finns i *motion 1984/85:397* yrkande 1 av Marianne Karlsson (c). Enligt motionären borde det finnas möjlighet för människor, som anser sig felaktigt behandlade av myndigheterna, att vända sig till en inhemsk besvärsinstitution i stället för att vända sig till Europakommissionen.

Utskottets bedömning

Arbetet med att begränsa antalet ärenden som prövas av regeringen har pågått i olika former sedan åtskilliga år. I proposition 1983/84:120 drogs

vissa riktlinjer upp för regeringens befattning med besvärsärenden. Syftet med översynen var att uppnå kortare handläggningstider, en enhetligare instansordning och färre besvärsärenden hos regeringen utan att rättssäkerheten eller effektiviteten i förvaltningen minskar. En huvudtanke i förslaget var att regeringen i görligaste mån skall befrias från ärenden som inte kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ. Utskottet gjorde, bl. a. mot bakgrund av att handläggningen av besvärsärenden kontinuerligt behandlats i samband med granskningen av regeringsarbetet, uttalanden om besvärsprövningen och godtog de föreslagna riktlinjerna (KU 1983/84:23). I samma betänkande avstyrktes ett motionsyrkande om utredning av s. k. rättsbesvär.

Utskottet har i betänkandet KU 1984/85:5 behandlat ett motionsyrkande om en undersökning av svensk lagstiftnings förenlighet med Europakonventionen. Utskottet uttalade vid detta tillfälle att Sverige givetvis skall uppfylla internationella åtaganden och att det måste ske en fortlöpande kontroll av den svenska lagstiftningens förenlighet med ingångna konventioner. Därvid skulle enligt utskottet även beaktas den praxis som fastläggs genom Europadomstolens domar. Med hänsyn till att justitieministern inför riksdagen förklarat att en sådan uppföljning sker inom regeringskansliet ansåg utskottet kravet på en översyn tillgodosett. Hösten 1985 avstyrkte utskottet såväl ett motionsyrkande om en översyn av den svenska lagstiftningen som yrkanden om domstolskontroll av förvaltningsbeslut (KU 1985/86:5). Utskottet vidhöll sin tidigare uppfattning samt anförde att kontrollen av svensk lagstiftnings förenlighet med ingångna konventioner bör ske genom att dessa frågor fortlöpande bevakas inom regeringskansliet. Med anledning av frågan om vilka krav Europakonventionen ställer på domstolskontroll av förvaltningsbeslut uttalades att utskottet förutsätter att den uppföljning av konventionsåtaganden som sker inom regeringskansliet även omfattar den svenska förvaltningsprocessens förhållande till Europakonventionen. Utskottet var därför inte berett att förorda motionskraven.

I promemorian Ds Ju 1986:3 om Europarådskonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige föreslås att regeringsrätten i vissa fall skall kunna överpröva beslut av förvaltningsmyndigheter och av regeringen. Promemorian har remissbehandlats och ärendet bereds för närvarande i regeringskansliet. Enligt vad utskottet har inhämtat kan ett regeringsförslag väntas våren 1987. På grund härav och vad som i övrigt anförts är enligt utskottets mening inte någon riksdagens åtgärd för närvarande påkallad med anledning av yrkandena om utredning m. m. i fråga om förhållandet mellan svensk rätt och Europakonventionen. Motionerna 1985/86:K207 yrkande 5, 1985/86:323, 1985/86:324 samt 1985/86:325 yrkandena 1 och 2 får därigenom anses besvarade. Detsamma gäller yrkandena om domstolskontroll av förvaltningsbeslut i motionerna 1984/85:397 yrkande 1, 1985/86:K211 yrkande 2 såvitt nu är i fråga och 1985/86:K214 yrkande 7.

Utskottet, som inte funnit anledning att frångå sitt tidigare ställningstagande i fråga om rättsbesvär, avstyrker motionerna 1984/85:1532 yrkande 3 samt 1985/86:K211 yrkande 2 såvitt nu är i fråga.

Utskottet hemställer

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

att riksdagen avslår motionerna 1984/85:452 yrkande 9, 1984/85:456, 1984/85:474, 1984/85:560 yrkande 1 såvitt nu är i fråga och yrkande 2, 1984/85:1505 yrkande 6, 1984/85:2225 yrkande 1, 1985/86:K207 yrkandena 1 och 2, 1985/86:K214 yrkandena 1 och 3, båda såvitt nu är i fråga, samt 1985/86:K628 yrkande 1 såvitt nu är i fråga.

2. beträffande *beredningen av lagstiftningsärenden*

att riksdagen

a) avslår motion 1985/86:K214 yrkande 3 såvitt nu är i fråga,

b) avslår motionerna 1984/85:1505 yrkande 5 och 1985/86:K214 yrkande 1 såvitt nu är i fråga,

c) avslår motionerna 1984/85:560 yrkande 1 och 1985/86:K628 yrkande 1, båda såvitt nu är i fråga,

d) förklarar motion 1985/86:K318 besvarad med vad utskottet anfört,

3. beträffande *bemyndiganden till regeringen och förvaltningsmyndigheter*

att riksdagen förklarar motionerna 1985/86:K214 yrkande 4 och 1985/86:K301 besvarade med vad utskottet anfört,

4. beträffande *retroaktiv lagstiftning*

att riksdagen avslår motionerna 1984/85:1532 yrkande 4 och 1985/86:K211 yrkande 1,

5. beträffande *förhållandet mellan svensk rätt och Europakonventionen m. m.*

att riksdagen

a) förklarar motionerna 1985/86:K207 yrkande 5, 1985/86:323, 1985/86:324 samt 1985/86:325 yrkandena 1 och 2 besvarade med vad utskottet anfört,

b) förklarar motionerna 1984/85:397 yrkande 1, 1985/86:K211 yrkande 2 såvitt nu är i fråga och 1985/86:K214 yrkande 7 besvarade med vad utskottet anfört,

c) avslår motionerna 1984/85:1532 yrkande 3 och 1985/86:K211 yrkande 2 såvitt nu är i fråga.

Stockholm den 4 december 1986

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Wivi-Anne Cederqvist (s), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Hans Nyhage (m), Anita Modin (s), Sören Lekberg (s), Börje Stensson (fp), Gunnar Björck i Värmdö (m), Torgny Larsson (s), Bengt Kindbom (c), Ulla Pettersson (s), Margitta Edgren (fp) och Bo Hammar (vpk).

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

Anders Björck, Hans Nyhage och Gunnar Biörck i Värmdö (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 7 börjar med "Utskottet behandlade" och slutar med "dessa delar" bort ha följande lydelse:

I motionerna 1984/85:452 yrkande 9, 1984/85:560 yrkande 2, 1985/86:K207 yrkande 1 och 1985/86:K628 yrkande 1 begärs tillkännagivanden till regeringen om behovet av utmönstring av onödiga lagar och andra obehövliga regleringar. Utskottet kan konstatera att utvecklingen har lett till en allmän irritation hos medborgarna över regler och myndigheter. Det finns en utbredd olust inför offentliga påbud, kontroller och byråkrati. Behovet av ny reglering måste därför alltid ifrågasättas. Likaså finns det skäl att med samma syfte se över befintliga lagar. Eventuella fördelar med lagar eller andra regler måste vägas emot vars och ens anspråk på att få behålla sin bestämmanderätt samt slippa att bli reglerad och kontrollerad. Detta gäller inte minst skattelagstiftningen och regleringen av näringsförhållanden.

I motionerna 1984/85:456, 1984/85:560 yrkande 1 och 1985/86:K207 yrkande 2 tas även principer för lagstiftning upp. Utskottet delar motionärernas uppfattning att om bestämmelser trots allt befinns nödvändiga, skall ingreppet i den enskildes förhållanden göras så begränsat som möjligt och hans rätt till integritet tillmätas stor betydelse. Reglerna skall vidare utformas med största hänsyn till den enskildes rättssäkerhet. Inte minst viktigt är att all lagstiftning sker i överensstämmelse med grundlagar och Europakonventionen. Andra viktiga principer för lagstiftningen är att generalklausuler inte används för att bestämma den enskildes skyldigheter gentemot stat och kommun samt att ramlagstiftning, som överlämnar till myndigheter att ge regler konkret innehåll, bör begränsas. En mer ingående behovsprövning av nya lagar och andra bestämmelser bör enligt utskottets mening vidare komma till stånd. Bl. a. bör kostnadsaspekterna beaktas mer än för närvarande. Ett sätt att begränsa regleringen kan också vara tidsbegränsade regler, s. k. solnedgångsförfattningar.

Det arbete som inletts med avreglering är värdefullt, men måste intensifieras. Det är enligt utskottets mening nödvändigt att regeringen vid lagstiftning samt i det fortsatta arbetet med avreglering tar hänsyn till de förslag som lagts fram i motionerna. Utskottet föreslår därför att riksdagen med bifall till motionerna ger regeringen till känna vad utskottet anfört. Därigenom är även motionerna 1984/85:474, 1984/85:1505 yrkande 6, 1984/85:2225 yrkande 1, 1985/86:K214 yrkandena 1 och 3 i väsentliga delar tillgodosedda.

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

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

att riksdagen

a) med bifall till motionerna 1984/85:452 yrkande 9, 1984/85:456, 1984/85:560 yrkande 1 såvitt nu är i fråga och yrkande 2, 1985/86:K207 yrkandena 1 och 2 samt 1985/86:K628 yrkande 1 såvitt nu är i fråga som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

b) förklarar motionerna 1984/85:474, 1984/85:1505 yrkande 6, 1984/85:2225 yrkande 1 samt 1985/86:K214 yrkandena 1 och 3, båda såvitt nu är i fråga, besvarade med vad utskottet anfört.

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

Börje Stensson och Margitta Edgren (båda fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 7 börjar med "Utskottet behandlade" och slutar med "dessa delar" bort ha följande lydelse:

I motion 1984/85:2225 yrkande 1 begärs ett tillkännagivande om fortsatt avreglering på det kommunala området. Det är, oaktat stat- och kommunberedningens arbete och det s. k. frikommunförsöket, enligt utskottets bedömning angeläget att den kommunala demokratin stärks ytterligare samt att kommunerna ges större självbestämmanderätt. En rad frågor, som avgörs centralt eller regionalt, bör kunna överföras till kommunerna.

Motion 1984/85:1505 yrkande 6 tar upp behovet av åtgärder för att motverka onödig byråkrati och krångel. Utskottet finner att motionärerna lämnar exempel på många värdefulla åtgärder, däribland okonventionella lösningar, för att uppnå detta syfte. Bl. a. efterlyses konsekvensanalyser av politiska beslut samt andra medel än administrativ reglering för att styra och kontrollera verksamheter.

Det avregleringsarbete som pågår i regeringskansliet har i många avseenden en annan uppläggning än det som förordas i motionerna 1984/85:2225 yrkande 1 och 1984/85:1505 yrkande 6. Utskottet anser att det fortsatta arbetet bör ha den inriktning som motionärerna föreslår. Riksdagen bör därför bifalla motionerna. Enligt utskottets mening kan de övriga motioner som väckts om avreglering m. m. i flera hänseenden anses tillgodosedda genom att det fortsatta arbetet med avreglering m. m. får den inriktning som utskottet uttalat sig för.

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

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

att riksdagen

a) med bifall till motionerna 1984/85:1505 yrkande 6 och 1984/85:2225 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

b) förklarar motionerna 1984/85:452 yrkande 9, 1984/85:456, 1984/85:474, 1984/85:560 yrkande 1 såvitt nu är i fråga och yrkande 2, 1985/86:K207 yrkandena 1 och 2, 1985/86:K214 yrkandena 1 och 3, båda såvitt nu är i fråga, samt 1985/86:K628 yrkande 1 såvitt nu är i fråga besvarade med vad utskottet anfört.

Bertil Fiskesjö och Bengt Kindbom (båda c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 7 börjar med "Utskottet behandlade" och slutar med "dessa delar" bort ha följande lydelse:

I motion 1985/86:K214 yrkandena 1 och 3 begärs tillkännagivanden till regeringen om lagstiftningens inriktning och om lagstiftningsförfarandet. Utskottet ställer sig bakom de synpunkter som motionärerna ger uttryck åt.

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

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

Vad gäller lagstiftningsförfarandet finns enligt utskottet i detta sammanhang anledning att uttala sig mot ramlagar. Det positiva med lagstiftning av denna art har varit att tillämpande myndigheter skall ha möjlighet att anpassa tillämpningen efter de omständigheter som råder i de särskilda fallen och till vad som med hänsyn till detta kan anses vara rimligt. Tillämpningen av ramlagar erbjuder emellertid ofta stora svårigheter. De leder till osäkerhet om vad som är gällande rätt och det blir således svårt för den enskilde att förutse följderna av ett visst handlande. I den mån de tillämpas olika för olika personer uppfattas detta ofta som orättvist och som ett utslag av bristande likhet inför lagen. Besvär och överklaganden blir ofta följden, vilket i sin tur medför att högre myndigheters ställningstaganden så småningom blir normgivande för vad lagen skall anses innebära. Vidare fylls ofta en ramlag ut med bestämmelser i regeringsförordningar och ett stort antal detaljerade föreskrifter från centrala myndigheter. Detta innebär att riksdagen inte har överblick över lagområdet som helhet.

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

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

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

att riksdagen

a) med bifall till motion 1985/86:K214 yrkandena 1 och 3, båda såvitt nu är i fråga, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

b) förklarar motionerna 1984/85:452 yrkande 9, 1984/85:456, 1984/85:474, 1984/85:560 yrkande 1 såvitt nu är i fråga och yrkande 2, 1984/85:1505 yrkande 6, 1984/85:2225 yrkande 1, 1985/86:K207 yrkandena 1 och 2 samt 1985/86:K628 yrkande 1 såvitt nu är i fråga besvarade med vad utskottet anfört.

4. Beredningen av lagstiftningsärenden (mom. 2)

Anders Björck, Hans Nyhage och Gunnar Björck i Värmdö (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 9 börjar med "Beträffande bestämmelsen" och slutar med "i fråga" bort ha följande lydelse:

Såväl motion 1984/85:560 som motion 1985/86:K628 tar upp tillämpningen av 3 kap. 2 § RO. Utskottet anser, i likhet med motionärerna, att bestämmelsen skall tolkas så att man måste göra en ordentlig analys av alla kostnader, inte bara statens. Härigenom blir det möjligt att väga kostnaderna mot fördelarna med propositionens förslag.

Vad utskottet anfört bör ges regeringen till känna.

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

2. beträffande *beredningen av lagstiftningsärenden*

att riksdagen

a) = utskottet

b) = utskottet

c) med bifall till motionerna 1984/85:560 yrkande 1 och 1985/86:K628 yrkande 1, båda såvitt nu är i fråga, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

d) = utskottet.

5. Beredningen av lagstiftningsärenden (mom. 2)

Börje Stensson och Margitta Edgren (båda fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 9 börjar med "Utskottet har" och slutar med "yrkande 1" bort ha följande lydelse:

I motion 1984/85:1505 yrkande 5 begärs direktiv till statliga utredningar om redovisning av förslags administrativa och ekonomiska konsekvenser för näringsliv och enskilda.

Utskottet delar motionärernas uppfattning att kravet på utredningar måste skärpas utöver vad som följer av de i februari 1984 utfärdade direktiven. Utredningarna bör således genomföra en administrativ och ekonomisk konsekvensanalys som omfattar alla som berörs av ett förslag. Härigenom

skulle säkerligen enklare system tvingas fram. Vidare skulle det visa sig om de ekonomiska nackdelarna av ett förslag är alltför stora för att förslaget skall genomföras.

Mot bakgrund av det anförda föreslår utskottet att motionsyrkandet bifalls. Därigenom får även motion 1985/86:K214 yrkande 1 såvitt nu är i fråga anses vara tillgodosedd.

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

2. beträffande *beredningen av lagstiftningsärenden*

att riksdagen

a) = utskottet

b) med bifall till motion 1984/85:1505 yrkande 5 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

c) förklarar motion 1985/86:K214 yrkande 1 såvitt nu är i fråga besvarad med vad utskottet anfört,

d) avslår motionerna 1984/85:560 yrkande 1 och 1985/86:K628 yrkande 1, båda såvitt nu är i fråga,

e) förklarar motion 1985/86:K318 besvarad med vad utskottet anfört.

6. Beredningen av lagstiftningsärenden (mom. 2)

Bertil Fiskesjö och Bengt Kindbom (båda c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 9 börjar med "I betänkandet" och slutar med "yrkande 1" bort ha följande lydelse:

I motion 1985/86:K214 anförs i anslutning till yrkande 3 att höga krav på lagstiftningens kvalitet reser krav också på den beredning som föregår riksdagens beslut.

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

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

regeringsformen. Detta understryker enligt utskottet ytterligare vikten av noggrann utredning och remissbehandling av lagförslag.

I motion K214 berörs vidare, i anslutning till yrkande 1, direktiven till utredningar. Såsom motionärerna uttalat bör — som ett led i en bättre beredning av lagstiftningsärenden — även enligt utskottets mening kraven på förenklingar samt analyser av nya bestämmelsers effekter finnas med i alla direktiv som ges till utredningar med mera omfattande utredningsuppdrag.

Vad utskottet anfört bör, med bifall till motionsyrkandena såvitt nu är i fråga, ges regeringen till känna. Utskottet anser att motion 1984/85:1505 yrkande 5 i allt väsentligt får anses tillgodosedd med vad utskottet anfört om direktiv till statliga utredningar.

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

2. beträffande *beredningen av lagstiftningsärenden*

att riksdagen

a) med bifall till motion 1985/86:K214 yrkande 3 såvitt nu är i fråga som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

b) med bifall till motion 1985/86:K214 yrkande 1 såvitt nu är i fråga som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

c) förklarar motion 1984/85:1505 yrkande 5 besvarad med vad utskottet anfört,

d) avslår motionerna 1984/85:560 yrkande 1 och 1985/86:K628 yrkande 1, båda såvitt nu är i fråga,

e) förklarar motion 1985/86:K318 besvarad med vad utskottet anfört.

7. Bemyndiganden till regeringen och förvaltningsmyndigheter (mom. 3)

Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Börje Stensson (fp), Gunnar Björck i Värmdö (m), Bengt Kindbom (c) och Margitta Edgren (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 11 börjar med "Statsrådsberedningen har" och slutar med "vara besvarade" bort ha följande lydelse:

Det är, som tidigare framhållits, angeläget att ramlagstiftningen begränsas. En följd av sådan lagstiftning och delegation av normgivning till regering och myndigheter är enligt utskottet att riksdagens överblick över regleringen på ett rättsområde går förlorad. Vidare försvåras återföringen av kunskap till riksdagen om hur ett lagkomplex fungerar och därmed möjligheterna att ta initiativ till förbättringar.

Mot bakgrund av det anförda finner utskottet de förslag som tagits upp i anslutning till yrkande 4 i motion 1985/86:K214 vara väl ägnade att stärka riksdagens möjligheter att följa upp effekten av ramlagar när dessa inte kan undvaras. Således bör regeringen vid ett lagförslag foga de regeringsförordningar som regeringen avser att utfärda om lagen antas. Vidare bör en sammanställning upprättas över i vilken utsträckning delegation har förekommit samt i vad mån och på vilket sätt regeringen utnyttjat bemyndigandet.

Utskottet noterar med tillfredsställelse att statsrådsberedningen har inlett ett arbete som syftar till att förteckna riksdagens normgivningsbemyndiganden. Detta arbete omfattar emellertid inte s. k. subdelegation, dvs. delegation till myndigheter. Det bör ankomma på regeringen att upprätta en sammanställning även över subdelegation av normgivningsmakt.

Utskottet, som tillstyrker motion 1985/86:K214 yrkande 4, föreslår att riksdagen ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Vad angår motion 1985/86:K301 får utskottet konstatera att det i varje enskilt fall får bedömas huruvida bestämmelsen i 8 kap. 12 § RF skall tillämpas. Med det nu anförda får motion 1985/86:K301 anses vara besvarad.

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

> 3. beträffande *bemyndiganden till regeringen och förvaltningsmyndigheter*
>
> a) att riksdagen med bifall till motion 1985/86:K214 yrkande 4 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,
>
> b) förklarar motion 1985/86:K301 besvarad med vad utskottet anfört.

8. Retroaktiv lagstiftning (mom. 4)

Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Börje Stensson (fp), Gunnar Björck i Värmdö (m), Bengt Kindbom (c) och Margitta Edgren (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 12 börjar med "Utskottet avstyrkte" och som slutar med "avstyrks således" bort ha följande lydelse:

Den nuvarande bestämmelsen om förbud mot retroaktiv skattelagstiftning, som varit i kraft några år, har enligt utskottets mening inte fått en tillfredsställande utformning. Det är uppenbarligen förenat med betydande svårigheter att klart utläsa vad som gäller på detta område. Som framhållits i motionerna är det en fråga av yttersta vikt att grundlagen är entydigt utformad. Utskottet anser därför, med tillstyrkande av motionerna 1984/85:1532 yrkande 4 och 1985/86:K211 yrkande 1, att riksdagen hos regeringen bör hemställa om en översyn av 2 kap. 10 § andra stycket RF.

dels att utskottets hemställan under mom. 4 bort ha följande lydelse:

> 4. beträffande *retroaktiv lagstiftning*
>
> att riksdagen med bifall till motionerna 1984/85:1532 yrkande 4 och 1985/86:K211 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

9. Förhållandet mellan svensk rätt och Europakonventionen m. m. (mom. 5)

Anders Björck, Hans Nyhage och Gunnar Björck i Värmdö (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 14 börjar med "Utskottet har" och slutar med "yrkande 7" bort ha följande lydelse:

Utskottet har tidigare behandlat motionsyrkanden om undersökning av svensk lagstiftnings förenlighet med Europakonventionen. Därvid har uttalats bl. a. att kontrollen av lagstiftningens förenlighet med konventionen bevakas i regeringskansliet. Mot bakgrund av de fällande domar som meddelats mot Sverige är det enligt utskottet en angelägenhet av yttersta vikt för vårt lands internationella anseende att vi följer ingångna konventioner. Utskottet anser det därför påkallat med en grundligare kartläggning av svensk rätts förenlighet med Europakonventionen än som skett genom promemorian Ds Ju 1986:3 om Europarådskonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige. Utskottet tillstyrker därför motionerna 1985/86:K207 yrkande 5, 1985/86:323 och 1985/86:325 yrkande 1. Ett sätt att komma till rätta med de brister som råder är att Europakonventionen införlivas med svensk rätt, s. k. inkorporation.

Med det anförda har även motionerna 1985/86:324 och 1985/86:325 yrkande 2 tillgodosetts. Utskottet är inte berett att tillstyrka motionsyrkandena om domstolskontroll av förvaltningsbeslut.

dels att utskottets hemställan under mom. 5 bort ha följande lydelse:

5. beträffande *förhållandet mellan svensk rätt och Europakonventionen m. m.*

att riksdagen

a) med bifall till motionerna 1985/86:K207 yrkande 5, 1985/86:323 och 1985/86:325 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

b) förklarar motionerna 1985/86:324 och 1985/86:325 yrkande 2 besvarade med vad utskottet anfört,

c) förklarar motionerna 1984/85:397 yrkande 1, 1985/86:K211 yrkande 2 såvitt nu är i fråga och 1985/86:K214 yrkande 7 besvarade med vad utskottet anfört,

d) avslår motionerna 1984/85:1532 yrkande 3 och 1985/86:K211 yrkande 2 såvitt nu är i fråga.

10. Förhållandet mellan svensk rätt och Europakonventionen m. m. (mom. 5)

Börje Stensson och Margitta Edgren (båda fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 13 börjar med "Arbetet med" och på s. 14 slutar med "i fråga" bort ha följande lydelse:

Utskottet har tidigare behandlat motionsyrkanden om undersökning av svensk lagstiftnings förenlighet med Europakonventionen. Därvid har uttalats bl. a. att kontrollen av lagstiftningens förenlighet med konventionen bevakas i regeringskansliet. Mot bakgrund av de fällande domar som meddelats mot Sverige är det enligt utskottet en angelägenhet av yttersta vikt för vårt lands internationella anseende att vi följer ingångna konventioner. I syfte att uppnå en sådan samstämmighet har i promemorian Ds Ju 1986:3 om Europarådskonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige föreslagits att vissa nya möjligheter öppnas för enskilda att få förvaltningsbeslut överprövade. Utskottet anser inte att vad som framkommit i denna

promemoria ger tillfredsställande svar på frågan hur svensk rätt förhåller sig till Europakonventionen. Utskottet anser det därför påkallat med en grundligare kartläggning av detta. Därvid bör också belysas hur svenska lagar och svenska myndigheters förvaltningsbeslut skall bringas i överensstämmelse med utslagen i Europadomstolen. Utskottet tillstyrker därför yrkandet i motion 1985/86:324 om en utredning av svensk rätts förhållande till Europakonventionen.

Med den utredning som utskottet förordar får de övriga motionerna som gäller förhållandet mellan svensk rätt och Europakonventionen anses besvarade.

Vad härefter gäller domstolskontroll av förvaltningsbeslut ansluter sig utskottet till den uppfattning som ligger till grund för motion 1985/86:K211 yrkande 2. En utredning i frågan bör därför tillsättas. Härigenom får motion 1984/85:397 yrkande 1 och motion 1985/86:K214 yrkande 7 anses vara tillgodosedda. I motion 1985/86:K211 yrkande 2 begärs även en utredning av förutsättningarna för rättsbesvär för enskilda. Samma krav förs fram i motion 1984/85:1532 yrkande 3. Utskottet delar motionärernas uppfattning även i denna del och tillstyrker motionsyrkandena.

dels att utskottets hemställan under mom. 5 bort ha följande lydelse:

5. beträffande *förhållandet mellan svensk rätt och Europakonventionen m. m.*

att riksdagen

a) med bifall till motion 1985/86:324 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

b) förklarar motionerna 1985/86:K207 yrkande 5, 1985/86:323 samt 1985/86:325 yrkandena 1 och 2 besvarade med vad utskottet anfört,

c) med bifall till motion 1985/86:K211 yrkande 2 såvitt nu är i fråga som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

d) förklarar motionerna 1984/85:397 yrkande 1 och 1985/86:K214 yrkande 7 besvarade med vad utskottet anfört,

e) med bifall till motionerna 1984/85:1532 yrkande 3 och 1985/86:K211 yrkande 2 såvitt nu är i fråga som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Särskilt yttrande

Förhållandet mellan svensk rätt och Europakonventionen m. m. (mom. 5)

Bertil Fiskesjö och Bengt Kindbom (båda c) anför:

I allt väsentligt överensstämmer de principer som Europakonventionen är ett uttryck för med de grundläggande värden som även vårt rättssystem bör slå vakt om. Svårigheterna att beakta konventionskraven bör således vara överkomliga i den svenska lagstiftningsprocessen. Det krävs emellertid att konventionskraven ägnas fortlöpande uppmärksamhet. Av de utslag som

förekommit i Europadomstolen kan man dra den slutsatsen att konventionen kräver att myndighetsavgöranden som rör den enskildes "civila rättigheter och skyldigheter" skall kunna prövas av domstol. Detta stämmer inte i alla avseenden med svensk tradition och gällande rätt.

Någon generell domstolskontroll av förvaltningsbeslut finns således inte i Sverige. Många instanskedjor har visserligen förvaltningsdomstolar som högre instans. För ett mycket stort antal ärenden är det dock endast besvärsvägen inom myndighetshierarkin som står till den enskildes förfogande. I en del ärenden går besvärsrätten upp till regeringen, i andra fall bryts besvärskedjan dessförinnan. Tendensen för närvarande är vidare att avlasta regeringen besvärsärenden och att i stället lägga dessa på en central myndighet som slutinstans. Det kan ifrågasättas om den nuvarande ordningen är tillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt. Möjligheten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut skulle innebära en ytterligare rättsgaranti utöver den som förvaltningsbesvären ger.

Utslagen i Europadomstolen gör det angeläget att analysera hur den svenska förvaltningsprocessen förhåller sig till konventionskraven. Detta är nödvändigt eftersom ambitionen måste vara att efterleva de konventioner som Sverige anslutit sig till. I avvaktan på de överväganden som pågår inom regeringskansliet med anledning av promemorian om domstolsprövning av förvaltningsmyndigheters och regeringens beslut har vi emellertid i detta sammanhang avstått från ett särskilt yrkande.