Konstitutionsutskottets betänkande

1982/83:17

om vissa frågor rörande den statliga förvaltningen, m. m.

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas följande frågor som tagits upp i de angivna motionerna.

1. Inrättande av ett ekonomiskt granskningsråd – 1981/82:486
2. Rättslig grund för vissa myndighetsåtgärder – 1981/82:327
3. Ökad rättssäkerhet i lagstiftningen – 1981/82:375
4. Slopande av övre åldersgräns för offentliga uppdrag – 1981/82:374
5. Förlängd besvärstid i förvaltningsärenden – 1981/82:480
6. Kantrubriker i lagtext – 1981/82:679
7. Myndighetsbeslut utan laglig grund – 1981/82:1142
8. Inrättande av en statens besvärsnämnd – 1981/82:1643
9. De statliga myndigheternas styrelseform – 1981/82:1648 och 2022 yrkande 4
10. Delegation för uppgiftslämnande – 1981/82:2021
11. Inrättande av ett sameparlament – 1981/82:1628.

Samtliga motioner har avstyrkts.

1. Inrättande av ett ekonomiskt granskningsråd

Motionen

I motion 1981/82:486 av Göte Jonsson (m) och Sten Svensson (m) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna innehållet i motionen beträffande behovet av ett bättre ekonomiskt beslutsunderlag och möjligheten att som ett led i beredning- och beslutsprocessen inrätta ett särskilt ekonomiskt i förhållande till regeringen fristående granskningsråd.

Enligt motionärerna är den nuvarande rutinen beträffande ekonomisk granskning av nya lagar och reformer inte tillräcklig och därför måste nya metoder prövas. Ett från regeringen fristående granskningsråd, ett "ekonomiskt lagråd", kunde vara ett alternativ till den nuvarande ordningen. Ett sådant råd skulle bestå av kunniga och erfarna personer. Det skulle kunna inordnas under något befintligt organ eller vara fristående. En granskning beträffande de samhällsekonomiska följdverkningarna av lagförslag m. m. resulterar enligt motionen i ett bättre beslutsunderlag och ett mer konsekvent beslutsfattande. Vidare skulle en på säkrare grunder motiverad prioritering komma till stånd beträffande skilda behov. Totalt sett skulle granskningen därmed kunna verka stabiliserande på samhällsekonomin.

Gällande ordning

Enligt uttalanden i förarbetena till vår nuvarande regeringsform (RF) är finansmakten – dvs. rätten att bestämma om inkomster till staten och att förfoga över statens tillgångar – ett av statsmakternas viktigaste instrument för att styra samhällsutvecklingen. Med dess hjälp fördelas nämligen resurser mellan skilda ändamål, påverkas inkomstfördelningen och främjas tillväxt och balans i samhällsekonomin.

De regler i RF som är styrande för finanspolitiken har mot denna bakgrund fått en sådan utformning att de inte i onödan skall binda statsmakternas handlingsmöjligheter.

Såvitt gäller budgetpropositionen och annan proposition angående anslag infördes vid författningsreformen 1973–74 en bestämmelse (3 kap. 2 § riksdagsordningen, 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.

Initiativet till dessa bestämmelser togs av grundlagberedningen. I sin motivering (SOU 1972:15) anförde denna att syftet med bestämmelserna var att stärka riksdagens möjligheter att delta i de långsiktiga bedömanden som ofta är de reellt styrande.

Den första punkten blir enligt grundlagberedningen tillämplig i praktiken särskilt när det gäller ett nytt projekt vars omfattning i tiden redan från början kan beräknas. I fråga om många förslag till anslag, där livslängden inte kan beräknas i förväg, blir regelns räckvidd enligt beredningen mera begränsad. När det talas om "framtida kostnader" avses i första hand statens kostnader. Beredningen framhöll emellertid att det naturligtvis är önskvärt att också övriga kostnader redovisas i den mån så kan ske. Huruvida anslaget avser utbetalningar, utgifter eller kostnader saknar enligt beredningen direkt betydelse i nu förevarande sammanhang. Stadgandet har fått en fakultativ utformning. Beredningen underströk att kostnadsberäkningar på längre sikt alltid blir mer eller mindre osäkra.

Den andra punkten innebär enligt grundlagberedningen att den flerårsplanering eller de flerårsstudier som faktiskt ligger till grund för en begäran om anslag för det närmaste budgetåret på lämpligt sätt bör redovisas för riksdagen när anslaget begärs. Riksdagens "beslutshorisont" borde inte vara kortare än regeringens och de underordnade myndigheternas.

Grundlagberedningen framhöll slutligen att de föreslagna bestämmelserna i 3 kap. 2 § tredje stycket RO inte innebär att riksdagen skall fatta bindande flerårsbeslut. Det gäller enligt beredningen bara att söka säkerställa att beslutsunderlaget inte blir onödigt kortsiktigt.

Regeringens tillämpning av 3 kap. 2 § tredje stycket RO uppmärksammades av konstitutionsutskottet i granskningsbetänkandet 1980/81:25.

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 (SFS 1981:1097). Regeringen har i februari 1982 utfärdat erforderliga riktlinjer.

Som ett system för att få ett mera utförligt beslutsunderlag verkar också regeringens årliga anvisningar till myndigheterna om deras anslagsframställningar. Bl. a. skall som grund för ett besparingsalternativ anges inte bara besparingens beloppsmässiga storlek och förutsättningarna för besparingen utan också personalpolitikens konsekvenser samt effekter i fördelningspolitiskt hänseende.

Genom tilläggsdirektiv i två omgångar, senast den 13 mars 1980 (Dir 1980:20), till samtliga kommittéer och särskilda utredare har regeringen ålagt kommittéerna bl. a. att visa hur kostnadskrävande förslag, när sådana läggs fram, skall kunna finansieras genom besparingar i form av rationaliseringar och omprövning av pågående verksamhet inom utredningsområdet. Kostnadsberäkningarna skall vara väl genomarbetade och ta hänsyn till alla kostnader som kan uppstå oavsett om de drabbar staten, kommuner eller enskilda. Kommittéerna bör så omsorgsfullt som möjligt belysa de indirekta effekter i form av exempelvis ökad administration och ökat krångel som förslagen kan medföra för myndigheter och enskilda. Kommittéerna måste vidare noga beakta de kommunalekonomiska konsekvenserna av lämnade förslag och redovisa ett genomarbetat underlag som medger bedömningar i dessa avseenden.

Av intresse i sammanhanget är även, som motionärerna påpekat, bestämmelserna i den s. k. begränsningskungörelsen, dvs. kungörelsen (1970:641) om begränsning i myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar eller råd. Enligt dessa bestämmelser får en statlig myndighet, som kan ge föreskrifter, anvisningar eller råd, inte utan att underställa regeringen frågan ge ändrade eller nya föreskrifter m. m. som kan påverka gällande standard eller tillämpade normer och som i mer än oväsentlig grad kan leda till direkta eller indirekta kostnadsökningar i den av föreskrifterna m. m. berörda verksamheten.

Begränsningskungörelsens regler kompletterades genom SFS 1980:388. Härigenom slogs fast att till grund för myndighetens prövning av om fråga bör underställas regeringen skall myndigheten utreda förslagets kostnadsmässiga konsekvenser samt höra företrädare för dem som kan förutses slutligt få bära ökade kostnader för ändrad standard eller ändrade normer. I de fall förslaget omfattar kommunal eller landstingskommunal verksamhet skall samråd ske med den arbetsgrupp (Kn 1980:03) som har tillkallats för att se över de statliga myndigheternas tillsyn och kontroll av kommunal och landstingskommunal verksamhet.

I den omfattning som riksrevisionsverket bestämmer är vidare enligt den nämnda kungörelsen en myndighet skyldig tillställa verket avskrift av föreskrift m. m. som utfärdas samt av den utredning om föreskrifternas

kostnadsmässiga konsekvenser som har utförts av myndigheten.

En myndighet, som finner att en gällande föreskrift är mer betungande för allmänheten eller att administrationen är mer kostnadskrävande än som är oundgängligen erforderligt, är skyldig att ändra föreskriften, eller om den utfärdats av annan, anmäla förhållandet till denna. Dessa regler finns i förordningen (1975:567) om rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen. Förordningens regler gäller efter en komplettering (SFS 1976:121) också för kommittéer och särskilda utredare.

Förutom regleringar som bidrar till att ge regering och riksdag underlag för ekonomiska ställningstaganden finns också vissa organ vars verksamhet bidrar på samma sätt. Bl. a. är en av konjunkturinstitutets uppgifter enligt instruktionen 1979:742 att följa och analysera den ekonomiska utvecklingen inom och utom landet och att sammanställa prognoser för den svenska ekonomin. I samråd med verk och myndigheter, föreningar och sammanslutningar skall konjunkturinstitutet också verka för att statistiskt material av betydelse för studiet av den ekonomiska utvecklingen insamlas och bearbetas. Ett organ för samråd mellan regeringen och näringslivet, arbetsmarknadsorganisationerna och den samhällsekonomiska forskningen i frågor som avser den svenska ekonomins utveckling på längre sikt är det s. k. ekonomiska planeringsrådet. Beträffande den av finansdepartementet bedrivna prognosverksamheten finns vidare det s. k. utredningsrådet, som är ett organ för samråd med statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och näringslivets utredningsinstitut.

2. Rättslig grund för vissa myndighetsåtgärder

Motionen

I motion 1981/82:327 av Gunnar Björck i Värmdö (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär att denna tillser att föreskrifter och bestämmelser, som utfärdas av statliga myndigheter och som riktar sig till medborgare eller sammanslutningar av medborgare, skall innehålla uppgift och den rättsliga grund, på vilken myndighetens åtgärd baseras.

I motiveringen anförs bl. a. att den vittgående delegering av normgivningsmakten som blivit en följd av att statens inflytande, har utsträckts på så många av livets områden att det inte längre är möjligt att centralt överblicka vad som försiggår. Enligt motionen bör statliga myndigheter, när de utfärdar föreskrifter och bestämmelser, som riktar sig till medborgarna eller sammanslutningar av medborgare, vara skyldiga att i varje särskilt fall inledningsvis ange på vilken rättslig grund utfärdandet av föreskrifter eller bestämmelser sker.

Gällande ordning

En förutsättning för att en förvaltningsmyndighet skall kunna besluta om bindande föreskrifter är att det finns ett uttryckligt bemyndigande att besluta om sådana föreskrifter. Myndigheter under regeringen kan få sin kompetens att besluta om föreskrifter från riksdagen via regeringen (s. k. subdelegation, 8 kap. 11 § RF). Gäller det rena verkställighetsföreskrifter eller föreskrifter som enligt RF ligger inom regeringens egen kompetens kan regeringen utan riksdagens medverkan överlåta åt en underordnad myndighet att meddela bestämmelser i ämnet (8 kap. 13 § RF).

Regler om kungörande m. m. av författningar som riksdagen, regeringen eller myndigheter beslutat om finns i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar. Ytterligare bestämmelser, som är bindande för myndigheter under regeringen, har utfärdats av regeringen i författningssamlingsförordningen (1976:725). Det finns i de nämnda författningarna inte några bestämmelser om att en myndighet som beslutar en författning samtidigt måste redovisa sin behörighet att besluta författningen.

Konstitutionsutskottet (KU 1980/81:25) har tidigare i samband med granskning av regeringens utövning av normgivningsmakten konstaterat att myndigheternas normgivning har en mycket stor praktisk betydelse för den enskilde. Enligt den bedömning utskottet då gjorde var det troligt att större delen av normbeståndet i samhället härrörde från myndigheternas normgivning.

Beträffande myndigheterna under riksdagen är det f. n. endast riksbanken som har utfärdat egna författningar.

Pågående behandling

En arbetsgrupp inom regeringskansliet har i juni 1982 lagt fram betänkandet Större klarhet i fråga om olika reglers rättsliga karaktär och syfte (Ds Ju 1982:11). Arbetsgruppen har föreslagit vissa ändringar i författningssamlingsförordningen. Bl. a. föreslås att det skall införas en ny bestämmelse som innebär att en myndighet under regeringen skall, när den beslutar en författning, vara skyldig att lämna uppgift om det bemyndigande som myndighetens behörighet att besluta författningen grundar sig på. Författningssamlingsförordningen skall enligt förslaget vidare kompletteras med en hänvisning till regeringsformen beträffande behörigheten att besluta författningar. Enligt en annan ny bestämmelse skall s. k. allmänna råd få beslutas av myndigheter under regeringen endast efter uttryckligt bemyndigande. I övrigt föreslås bl. a. en del ändringar i syfte att skapa större terminologisk klarhet beträffande de regeltyper som omfattas av förordningen. Om remissutfallet blir tillfredsställande är det tänkt att huvudlinjerna i förslaget kommer att underställas riksdagen och att bestämmelser i ämnet därefter kommer att beslutas av regeringen med ikraftträdande den 1 juli 1983.

3. Ökad rättssäkerhet i lagstiftningen

Motionen

I motion 1981/82:375 av Marianne Karlsson (c) hemställs att riksdagen som sin mening ger till känna att begrepp som medger godtycklig tolkning i officiella skrivelser och myndigheternas arbete konsekvent skall ersättas med så exakta tolkningar som praktiskt är möjligt för att rättssäkerheten i pågående lagstiftningsarbete bättre skall kunna tillgodoses (yrkande 1), samt att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag i syfte att begränsa användningen av uttryck som ger utrymme för godtycklighet och försvårar ett ordnat lagstiftningsarbete (yrkande 2).

Som motiv för yrkandena anför motionären följande:

I det politiska arbetet och inom förvaltningarna talas det numera om ekonomisk brottslighet. Begreppet är mycket vittomspännande och ger utrymme för stor godtycklighet i tolkningen. Detta har medfört att praktiskt taget allt som i den ena eller den andra aspekten kan anses vara moraliskt diskutabelt i den ekonomiska verksamheten betraktas som brottsligt. För att ekonomiska verksamheter strider mot god etik och affärsmoral innebär inte detta att de behöver vara brottsliga i lagens mening. Regeringsformen säger mycket klart att den offentliga makten skall utövas under gällande lagar, följaktligen kan ekonomisk brottslighet klassas som förmögenhetsbrott och i den egenskapen har samhället möjlighet att ingripa och tillse att gällande lagar följs vid överträdelse.

Om ofoget att bruka "tänjbara" begrepp som *ekonomisk brottslighet* sprider sig bland lagstiftarna kommer landets rättssäkerhet att vara i fara. Därför måste detta stävjas så att lagstiftningsarbetet kan ske under former som tillgodoser medborgarnas intresse.

Gällande riktlinjer

Vissa riktlinjer finns för språket inom bl. a. utredningsväsendet. Utgångspunkten för dessa riktlinjer har hittills varit att motverka svårbegriplighet och mångordighet i det offentliga språket. De särskilda skrivanvisningar som statsrådsberedningen ger ut innehåller allmänna råd om utskrift och uppställning av dokument inom regeringskansliet. Det förutsätts att också kommittéerna skall följa anvisningarna. I den särskilda kommittéhandboken (Ds SB 1978:1) ägnas ett särskilt avsnitt åt just språkfrågor.

Förordningen (1977:951) om de statliga myndigheternas skrivelser och remisser innehåller också några regler som myndigheterna skall beakta i sina skrivelser och remisser. Syftet med dessa regler är liksom med statsrådsberedningens riktlinjer att främja ett enkelt och klart språk.

4. Slopande av övre åldersgränser för offentliga uppdrag

Motionen

I motion 1981/82:374 av Margareta Andrén (fp) och Jörgen Ullenhag (fp) hemställs att riksdagen hos regeringen begär att tillämpliga lagar och förordningar ändras så att ingen övre åldersgräns fastställs för innehav av offentliga uppdrag.

Motionärerna anför bl. a. att de åldersgränser uppåt för olika slag av offentliga uppdrag som fortfarande finns kvar bör avskaffas. Det är många gånger ett slöseri att man i samhällsarbetet inte tillräckligt drar nytta av äldre personer. Tiden är nu kommen att få en lösning på de problem motionen aktualiserat. Riksdagen bör kunna ta ställning i denna självklara principfråga utan att vänta på ytterligare utredningsarbete.

Frågans tidigare behandling

Förslag om att övre åldersgränser för offentliga uppdrag skall avskaffas har tidigare behandlats av riksdagen med anledning av motionsyrkanden vid 1978/79, 1980/81 och 1981/82 års riksmöten. Vid sin behandling av frågan 1978 anförde konstitutionsutskottet (KU 1978/79:2) att åldersgränser i samband med nomineringar i första hand berör de politiska partiernas interna överväganden. I ett särskilt yttrande (1 fp) anfördes att äldre människors möjligheter att inneha offentliga uppdrag inte endast är beroende av interna överväganden inom partierna. De förhindras också av formella åldersregler som sanktioneras av statsmakterna.

I sitt betänkande vid 1980/81 års riksmöte om vissa frågor rörande den statliga förvaltningen m. m. (KU 1980/81:8) redovisade konstitutionsutskottet i reciten en genomgång av de åldersregler som gäller f. n. Genomgången visade att åldersgränser främst förekommer i fråga om nämndemannauppdrag i olika domstolar. En övre åldersgräns stadgas också för ordförande, ledamöter och suppleanter i taxeringsnämnder liksom för ledamöter av arrende- och hyresnämnder. I samtliga nu nämnda fall är åldersgränsen 70 år.

Med anledning av genomgången anförde utskottet.

Enligt utskottet bör huvudprincipen vara att inga övre åldersgränser skall finnas för offentliga uppdrag. Detta är också det normala förhållandet. För förtroendemannauppdrag i domstolar och vissa domstolsliknande organ har emellertid under 1960- och 1970-talen införts en sjuttioårsgräns. Motivet synes då ha varit att man har velat öka garantierna för att inte uppdraget skall innehas av personer som på grund av alltför hög ålder är mindre skickade att tjänstgöra som domare. Utskottet har förståelse för detta motiv. Å andra sidan kan det med större tyngd hävdas att det även i dessa fall borde få ankomma på de organ som utser uppdragstagarna att utan lagfästa begränsningar av detta slag välja de personer som anses mest lämpade för uppdragen.

Även om starka skäl således synes tala mot att behålla de existerande övre åldersgränserna för offentliga uppdrag, kan utskottet inte ställa sig bakom motionärernas krav att utan närmare utredning slopa dessa gränser. Utskottet föreslår därför att regeringen får närmare pröva behovet av övre åldersgränser som villkor för valbarhet till offentliga uppdrag mot bakgrund av vad utskottet i det föregående anfört. Detta bör ges regeringen till känna.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Frågan behandlades i riksdagen ånyo vid 1981/82 års riksdag.

Konstitutionsutskottet (KU 1981/82:4) uttalade då att den prövning som inletts inom regeringskansliet av åldersgränserna borde avvaktas innan ett förnyat ställningstagande gjordes i frågan. Riksdagen följde utskottet.

Från justitiedepartementet har inhämtats att utskottets betänkande KU 1980/81:8 har i nu ifrågavarande del varit föremål för remissbehandling våren 1982 i samband med remiss av en PM angående antalet nämndemän vid domstol. En majoritet bland remissinstanserna har avstyrkt ett slopande av åldersgränserna. Frågan är inte slutbehandlad i regeringskansliet.

5. Förlängd besvärstid i förvaltningsärenden

Motionen

I motion 1981/82:480 av Thure Jadestig (s) och Olle Göransson (s) hemställs att riksdagen beslutar förlänga besvärstiden i förvaltningsärenden till fyra veckor.

Enligt motionen är på grund av postgång m. m. den tid som i praktiken står sökande till buds för utarbetande av besvärsskrivelse ej obetydligt kortare än den besvärstid om tre veckor som gäller enligt förvaltningslagen. Enklaste sättet att åtgärda detta förhållande är att utsträcka besvärstiden till fyra veckor genom en ändring i lagen. Att börja tillåta en mer permissiv praxis vid beräkningen av besvärstiden är enligt motionen mindre lämpligt då detta kan skapa tveksamhet om vilka besvärsskrivelser som skall upptas till besvär och vilka som skall anses ha inkommit för sent.

Gällande bestämmelser

Den som vill klaga över ett beslut som fattats av en förvaltningsmyndighet måste enligt bestämmelser i 12 § förvaltningslagen (1971:290), FL, se till att besvärshandlingen kommer in till besvärsmyndigheten inom tre veckor från den dag då han eller hon fick del av beslutet. Motsvarande gäller enligt 7 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, vid besvär över förvaltningsdomstolarnas beslut. I fråga om beslut som avser föreskrift till allmän efterrättelse och som alltså inte delges, räknas enligt FL besvärstiden från den dag då beslutet tillkännagavs.

Bestämmelserna i FL och FPL gäller i princip över hela förvaltningsom-

rådet. I lag eller författning som beslutas av regeringen eller riksdagen kan dock meddelas bestämmelser som avviker från FL och FPL. Ett viktigt sådant undantag som gäller besvärstid finns på skatteområdet. I skattemål är det således vanligt att besvärstiden är två månader i stället för tre veckor. Som exempel på lagstiftning som inskränker besvärstiden i förhållande till vad som gäller enligt FL kan nämnas vissa regler i vallagen (1972:620). Bl. a. gäller att besvär rörande beslut om fastställande av valutgång skall anföras inom tio dagar efter valet.

Treveckorsfristen för besvär inom förvaltningsområdet överfördes till FL och FPL från 1954 års besvärstidslag. Denna lag medgav en längre besvärstid (fem veckor) för besvär av menighet. Femveckorsfristen för detta speciella fall slopades dock till förmån för en enhetlig reglering.

Vid 1976/77 års riksmöte behandlade riksdagen en motion (m) om översyn av besvärstidsbestämmelserna med inriktning på en förlängning av besvärstiden till sex veckor. Konstitutionsutskottet (KU 1976/77:15) avstyrkte motionen i sitt av riksdagen godkända betänkande och uttalade att besvärstiderna ofta kunde uppfattas som alltför snäva med hänsyn till det arbete som måste föregå ett överklagande. Mot detta skulle dock vägas intresset av att handläggningstiderna inte blir för långa. Utskottet förklarade sig utgå ifrån att myndigheterna i allmänhet är generösa med att ge den enskilde klaganden erforderligt anstånd med att utveckla sin besvärstalan.

Pågående utredning rörande FL

Regeringen beslutade hösten 1978 om direktiv för en översyn av FL och tillsatte en kommitté med tre ledamöter. Kommittén, som antagit namnet förvaltningsrättsutredningen, har i juni 1981 lagt fram delbetänkandet Ändringar i förvaltningslagen – Allmänna överväganden. Partiella reformer (SOU 1981:46). I betänkandet har föreslagits vissa ändringar i den nuvarande lagstiftningen i några frågor som särskilt angivits i direktiven.

En av de frågor som kommittén har tagit upp gäller en justering i FL:s och FPL:s besvärsregler som redan har lett till lagstiftning (SFS 1982:332 och 333). Det var tidigare så att en person som följt en felaktig besvärshänvisning av myndighet och till följd därav inte kommit in med sina besvär till rätt besvärsmyndighet inom treveckorsfristen förlorade sin rätt att få sina klagomål prövade. Enda möjligheten för den som fått sina besvär avvisade att ändå få sin sak prövad har då varit att ansöka hos regeringsrätten om återställande av försutten besvärstid. På förvaltningsrättsutredningens förslag har nu 12 § FL ändrats så att besvär som på grund av en felaktig besvärshänvisning inte tillställts besvärsmyndigheten inom rätt tid skall prövas av besvärsmyndigheten om den som besvärat sig har följt vad som föreskrivits i den felaktiga besvärshänvisningen. Motsvarande ändring har samtidigt gjorts i 7 § FPL.

Några allmänna överväganden rörande besvärstidens längd förekommer inte i det framlagda delbetänkandet.

Av betänkandet framgår att kommittén nu i första hand inriktar sitt arbete på att skissera en ny FL.

6. Kantrubriker i lagtext

Motionen

I motion 1981/82:679 av Ulla Ekelund (c) hemställs att riksdagen hos regeringen begär att lagtext förses med kantrubriker.

Motionären anför att lagar och förordningar förändras, utgår och ersätts av nya. Många människor kommer av olika anledningar i kontakt med lagtext. Det är då av vikt att snabbt kunna hitta det kapitel, den paragraf man söker. Ett sätt att underlätta användningen av lagtext är enligt motionären att förse densamma med kantrubriker enligt ett till motionen fogat förslag.

7. Myndighetsbeslut utan laglig grund

Motionen

I motion 1981/82:1142 av Lars Ahlmark (m) hemställs att riksdagen begär att regeringen dels prövar förutsättningarna för en aktiv granskning av lagligheten i myndigheters beslut, dels förelägger riksdagen av prövningen föranledda förslag.

Enligt motiveringen kan myndighetsbeslut utan laglig grund åsamka medborgare ekonomisk eller annan skada. Motionären anför exempel på områden där myndigheternas beslut ofta står i strid med gällande lagstiftning.

Exemplen visar enligt motionären på en principiell brist i tillsynen av myndighetsutövningen. Ett olagligt beslut bör leda till ingripande utan att en enskild medborgare överklagar eller framtvingar domstolsprövning. Eljest kommer i många fall personer att lida skada på grund av bristande kunskaper om eller förmåga att hävda gällande rätt.

Pågående utredningsarbete, m. m.

Genom den s. k. förvaltningsrättsreformen och tillkomsten av förvaltningslagen (1970:290), FL, har slagits fast vissa grundläggande regler om ärendehandläggningen hos myndigheterna. FL har betydelse för större delen av förvaltningsområdet.

Det brukar sägas om FL att den anger en minimistandard för handläggningen av förvaltningsärenden. Avsikten var att få en enhetlig och enkel lagstiftning om förvaltningsförfarandet som skulle stärka de enskildas

rättssäkerhet i deras mellanhavanden med myndigheterna. FL gäller inte på områden där det förekommer speciella förfaranderegler. Den gäller inte heller t. ex. inom den del av den kommunala förvaltningen där besluten överklagas genom bl. a. kommunalbesvär. Det är dock en allmän ambition att ha olika särregleringar i så liten omfattning som möjligt.

Sedan förvaltningsrättsreformen genomfördes har frågor om rättssäkerheten i förvaltningen, bättre service åt allmänheten, principerna för den statliga förvaltningens organisation och verksamhetsformer m. fl. frågor varit föremål för åtskillig diskussion bl. a. med anledning av motioner i riksdagen.

Beträffande den rättsliga regleringen pågår, som framgått under punkt 5 ovan, inom förvaltningsrättsutredningen en översyn av FL. Enligt sina direktiv har kommittén till uppgift att överväga bl. a. brister i FL. Det står kommittén fritt att också lägga fram förslag i de frågor rörande förfarandet som kommittén kan finna bör tas upp i sammanhanget. Som nämnts tidigare under punkt 5 har kommittén redovisat en första etapp i sitt arbete i delbetänkandet SOU 1981:46.

Kommittén konstaterar att reformarbetet rörande det administrativa rättsskyddet hittills inte varit inriktat på den första instansen i förfarandet. Det har främst avsett bl. a. faktorer som syftar till att reparera fel som uppkommit i handläggningen i lägre instans, t. ex. besvärsregler och regler om ersättning för skada som uppkommit genom felaktig myndighetsutövning. Enligt kommittén bör intresset nu inriktas mot att minska besvärsinstansernas arbetsbörda och förbättra garantierna för en säker ärendehandläggning i första instans. Strävan bör vara att klara ut frågorna så enkelt som möjligt och på en gång utan överklagande och utan att frågor om skadestånd och disciplinärförfarande uppkommer.

Kommittén uttalar vidare att en bättre förfarandelagstiftning för första instans är en nödvändig bas för reformer inom förvaltningsrättskipningen. Kommittén betonar dock att FL inte heller i framtiden bör innehålla mera detaljerade regler utan endast ge grundläggande och allmänna regler. Bland åtgärder vid sidan av en utbyggd förfarandelagstiftning anser kommittén bl. a. att insatser när det gäller utbildning av förvaltningspersonalen på alla nivåer skulle vara det bästa hjälpmedlet för att stärka förvaltningsförfarandet i första instans. En aktiv personalutbildning anser kommittén vara en förutsättning för en väl fungerande förvaltning, som samtidigt kan åstadkomma sakligt riktiga avgöranden och anpassas t. ex. till övergripande mål om effektivitet och rörlighet i ett resursknappt läge.

Kommunalbesvärskommittén har i september 1982 slutfört sitt uppdrag att göra en översyn av kommunalbesvärsprocessen. I sitt betänkande Överklagande av kommunala beslut (SOU 1982:41) har kommittén bl. a. behandlat de kommunala besvärsgrunderna och frågor som rör förhållandet mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär.

8. Inrättande av en statens besvärsnämnd

Motionen

I motion 1981/82:1643 av Alf Wennerfors (m) hemställs att riksdagen begär att regeringen utreder inrättandet av en statens besvärsnämnd.

Motionären anför att enligt en av riksdagens upplysningstjänst uppgjord PM utgjorde antalet besvärsärenden hos regeringen 3 885 år 1970, varav personalärenden 689. År 1977 hade antalet ökat till 7 259 resp. 1 485. Härtill kommer att en stigande balans av oavgjorda besvärsärenden förelegat vid de senaste årsskiftena. Under senare år har det enligt motionären varit en tendens inom den svenska statsförvaltningen att inom olika områden tillskapa nya högsta myndigheter för att endera lätta på arbetsbördan för en annan myndighet eller tillskapa ett högsta organ för en ny statlig verksamhet, såsom skedde när t. ex. arbetsdomstolen inrättades. Genom fackets nya roll i MBL-lagens anda har personalfrågorna tillvunnit sig en annan uppmärksamhet än som tidigare varit fallet. Ett nytt arbetsgivarverk har inrättats med i huvudsak personalinriktad verksamhet. Det existerar en omvittnad önskan att värna om statstjänstemännens oberoende och integritet. Mot denna bakgrund bör man enligt motionen i tillsättningsbesvär minska beroendet såväl av växlingarna vid den politiska makten som av de politiskt influerbara beredningsorganen inom departementen. En central högsta nämnd bör inrättas – på samma nivå som de högsta domstolarna – med uppgift att uppta tillsättningsbesvär till prövning och avgörande. Nämndens namn bör vara statens besvärsnämnd. Den bör bestå av 7–9 ledamöter, representerande domstolsväsendet, arbetsmarknadens parter och riksdagen.

Frågans tidigare behandling

Frågan om en central besvärsnämnd i tjänstetillsättningsärenden inom det statliga området behandlades av riksdagen med anledning av en motion vid 1979/80 års riksmöte.

Till konstitutionsutskottets tidigare betänkande (KU 1979/80:21) finns fogat en promemoria i frågan som utarbetats inom statsrådsberedningen. Utskottet gjorde följande uttalande.

Den i motionen upptagna frågan om en central besvärsnämnd i tjänstetillsättningsärenden för statsförvaltningen är inte ny. Författningsutredningen diskuterade spörsmålet i anslutning till överväganden om möjligheterna av delegering av regeringsärenden till underlydande myndigheter. Utredningen fann emellertid att frågan låg utanför utredningsuppdraget och borde prövas i annat sammanhang. Som känt har under årens lopp beslutanderätten i skilda grupper av förvaltningsärenden överförts från regeringen till andra statliga myndigheter, däribland även tjänstetillsättningsärenden. Dock står fortfarande möjligheten att anföra besvär hos regeringen öppen i sådana ärenden såvitt avser statligt reglerade tjänster.

Utskottet anser motionens syfte i och för sig intressant inte minst av hänsyn till värdet av att åstadkomma en minskning av antalet regeringsärenden. Utskottet har tidigare i samband med sin dechargegranskning uttalat sig positivt till det sedan många år pågående arbetet inom regeringskansliet med decentralisering av olika ärendegrupper från regeringen. Utskottet vill emellertid understryka att den nu aktuella frågan inrymmer en rad principiella och praktiska problem. Bl. a. bör framhållas att den nuvarande ordningen medger en kontroll från riksdagens sida av regeringens handläggning av besvär i tjänstetillsättningsärenden. Till detta kommer att rätten att ytterst kunna vända sig till regeringen i ärenden av förevarande karaktär är hävdvunnen i svensk förvaltningstradition.

Frågan om sammansättningen av en central besvärsnämnd i tjänstetillsättningsärenden för hela statsförvaltningen torde också vara ett svårlöst problem. Enligt utskottet kan det sålunda inom en från administrativa synpunkter godtagbar ram vara svårt att tillgodose behovet av sakkunskap på ett så stort ämnesområde som det skulle bli fråga om. Det är antagligt att beredningen av dessa ärenden som hittills måste ske inom de olika departementen. Nämnden i fråga skulle vidare komma att utgöra beslutsorgan vid sidan av regeringen men likställt med densamma. Anförda synpunkter leder till att utskottet inte är berett att förorda en utredning i det syfte som begärs i motionen. Utskottet avstyrker följaktligen motionsyrkandet.

Riksdagen följde utskottet.

9. De statliga myndigheternas styrelseform

Motionerna

I motion 1981/82:1648 av Annika Öhrström (c) hemställs att riksdagen hos regeringen hemställer om tilläggsdirektiv för förvaltningsutredningen (försöksverksamhet med kollegiala beslutsformer).

I motiveringen anförs bl. a. att många skäl talar för att ett återinförande av det kollegiala beslutssystemet i den statliga förvaltningen kan leda till ett större engagemang och därmed en effektivare verksamhet inom de beslutande organen, inte minst inom de stora verken. Enligt motionärens mening borde lekmannastyrelserna i den statliga förvaltningen få möjlighet att fatta beslut om att ärenden som skall avgöras av styrelsen skall baseras på beslutsförslag framlagda av en kollegial ledningsgrupp. Vid behov skall styrelserna även kunna föreskriva att verkställighetsbeslut skall fattas kollegialt på olika nivåer. Det är dessa lekmannastyrelser som har den bästa kännedomen om i vilka verk och förvaltningar och i vilken omfattning det nuvarande byråkratiska ledarsystemet bör kunna förbättras genom ett eventuellt införande av kollegiala organ där olika uppfattningar självklart redovisas.

Enligt motionen bör förvaltningsutredningen få i uppdrag att föreslå formerna för en tidsbegränsad försöksverksamhet med en kollegial ledningsorganisation vid de förvaltningar och verk som så önskar. En slutlig analys av

erfarenheterna med lekmannastyrelse skall först göras efter det att en större erfarenhet har vunnits av kollegiala beslutsformer i dagens moderna förvaltningsorganisation.

I motion 1981/82:2022 av Gösta Bohman m. fl. (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär att frågan om lekmannastyrelsernas roll i statliga verk utreds (yrkande 4).

Enligt motiveringen (motion 1981/82:2018, s. 13–14) har i ökad utsträckning lekmannastyrelser inrättats i statliga verk och andra institutioner. Tanken har varit att bredda insynen och tillföra sakkunskap utifrån. Rekryteringen till lekmannastyrelserna har ofta skett på politiska grunder liksom det eftersträvats att olika intresseorganisationer blir representerade. Mera sällan har oberoende företagsledningskapacitet eller annan expertis knutits till styrelserna. Detta förhållande har bl. a. lett till att styrelseledamöterna ofta i första hand kommit att företräda egna parts- eller organisationssynpunkter och mindre de naturliga verksintressena. Vid besvarandet av remisser etc. har ofta en uppdelning skett efter partipolitiska riktlinjer eller organisationstillhörighet. De synpunkter som verket ansett sig böra föra fram har lekmannaledamöterna kunnat rösta bort till men för den objektiva sakkunniga myndighetsgranskningen.

Någon utvärdering av systemet med lekmannastyrelser som bl. a. innefattar detta problem har inte gjorts. En sådan utvärdering bör enligt motionen komma till stånd och innefatta hela problematiken med lekmannaledamöter i styrelserna. Riksdagen bör ge regeringen detta till känna och det bör ankomma på regeringen att i lämpliga former genomföra den begärda översynen.

Pågående utredningsarbete

Riksdagen har vid flera tillfällen under senare år behandlat motioner om en allmän översyn av den statliga samhällsförvaltningens organisation. I samband med behandlingen av motion 1977/78:1414 av Karl Boo (c) vid 1977/78 års riksmöte pekade konstitutionsutskottet (KU 1977/78:38) på att frågor med anknytning till den offentliga förvaltningens organisation aktualiserats från olika utgångspunkter i flera utredningars arbete. Det saknades dock enligt utskottet en allmän överblick och kartläggning av konsekvenserna av successivt genomförda förändringar av förvaltningsorganisationen såsom tillkomsten av förtroendemannastyrelserna och konsekvenserna därav för relationerna mellan regeringen, riksdagen och förvaltningsmyndigheterna. En förutsättningslös kartläggning av rådande rättsliga och faktiska förhållanden och av den utveckling som lett fram härtill skulle enligt utskottet vara av värde för framtida överväganden. Utredningen i ett så omfattande frågekomplex borde enligt utskottet begränsas till en beskrivning och analys av rådande förhållanden. Några förändringar av de principer som tillämpades på förvaltningsområdet var utskottet i avvaktan på

en sådan översyn inte berett att förorda. Vad utskottet anfört gavs regeringen till känna.

Förvaltningsutredningen fick i tilläggsdirektiv våren 1979 regeringens uppdrag att utföra den kartläggning som utskottet begärt.

10. Delegation för uppgiftslämnande

Motionen

I motion 1981/82:2021 av Gösta Bohman m. fl. (m) hemställs att riksdagen begär att regeringen tillsätter en delegation med uppgift att föreslå minskningar i medborgarnas uppgiftslämnande för att därigenom stärka den enskildes integritetsskydd och rättssäkerhet.

Enligt motiveringen (motion 1981/82:2018, s. 143–144) anförs bl. a. att det bör vara fullt möjligt att utnyttja den nya tekniken för att öka skyddet för den personliga integriteten. Att exempelvis minska uppgiftslämnandet för enskilda medborgare, på det sätt som genom DEFU:s försorg skett för företagen, är ett sätt att stärka rättssäkerheten och minska byråkratin och svåröverskådligheten för den enskilde. Datorerna kan, såsom sker vid flyttningsanmälan, användas för att sprida samma uppgifter till olika myndigheter. En delegation bör enligt motionen tillsättas med uppgift att, med DEFU som förebild, lämna förslag till en minskning av medborgarnas uppgiftsbörda.

Delegationen för företagens uppgiftslämnande (DEFU)

Såvitt gäller frågan om företagens skyldigheter att lämna uppgifter till staten har denna de sista tio åren varit föremål för utredningar och debatt.

I slutet av 1960-talet tillsattes utredningen om företagens uppgifts- och uppbördsskyldighet (UFU). UFU föreslog i sitt betänkande Företagens uppgiftslämnande (SOU 1976:12) att en särskild företagsdatanämnd skulle inrättas vid statskontoret. Nämnden skulle bl. a. ha till uppgift att granska och pröva myndigheternas uppgiftsinsamling.

Efter remissbehandling föreslog regeringen i proposition 1976/77:115 vissa riktlinjer för hur företagens uppgiftslämnande skulle begränsas och inrättade en särskild delegation med uppgift att under en treårig försöksperiod, 1978–1980, pröva nya, utökade och ändrade uppgiftsinsamlingar, innan de kom till stånd. Prövningsverksamheten skulle ligga till grund för de permanenta åtgärder som kunde behövas. Riksdagen godkände propositionens förslag (FiU 1976/77:25, rskr 1976/77:268). DEFU började sin verksamhet under hösten 1977 (Dir. 1977:98). Regler om uppgiftslämnande gavs av regeringen i förordningen (1978:11) om prövning av myndighets uppgiftsinsamling från företag, kommuner och organisationer. En statlig

myndighet som ville samla in uppgifter för administrativa eller statistiska ändamål blev skyldig att anmäla en insamling innan den genomfördes. DEFU lade upp sitt arbete så, att det i största möjliga utsträckning utvecklades ett samarbete mellan myndigheterna och DEFU. Detta syftade till att få insamlingarna utformade på ett sätt som gav lindringar i företagens och kommunernas uppgiftsbörda. Utöver prövningsverksamheten genomförde DEFU ett antal systematiska genomgångar av vissa områden som uppfattades som särskilt problematiska.

DEFU lämnade i juni 1981 betänkandet Samverkan vid uppgiftslämnande (SOU 1981:58). Delegationen har därigenom fullgjort sitt uppdrag.

I proposition 1981/82:118 redovisades förslagen i DEFU:s betänkande. Enligt propositionen har delegationen utfört ett värdefullt arbete. Genom relativt begränsade åtgärder har delegationen lyckats förenkla och begränsa myndigheternas uppgiftsinhämtande. I delegationens betänkande lämnas, på basis av den erfarenhet som delegationen har skaffat sig, viktiga synpunkter på vilket analys- och planeringsarbete som bör föregå en myndighets beslut om uppgiftsinsamling. Det har vidare enligt propositionen under den tid som delegationen har varit verksam också omvittnats att myndigheterna har funnit stort värde i samrådet med delegationen och fått en starkt ökad insikt om de olika metoderna för uppgiftskravens avvägning och vilja att söka samråd med uppgiftslämnarna eller deras representanter. System med s. k. referensgrupper och andra kontakter med uppgiftslämnarna har utvecklats och fördjupats och det har också förmärkts en strävan att inte införa nya uppgiftskrav utan att samtidigt pröva möjligheten att minska eller ta bort ett annat uppgiftskrav.

Enligt propositionen skall åtgärder för att minska krånglet med uppgiftslämnande till statliga myndigheter fortsättningsvis regleras i en särskild förordning. Förordningen skall gälla uppgifter från näringsidkare och kommuner. Genom propositionen bereddes riksdagen tillfälle att ta del av vad som anförs om näringsidkares och kommuners uppgiftslämnande. Riksdagen har på hemställan av finansutskottet (FiU 1981/82:42) lagt till handlingarna vad som anförts i proposition 1981/82:118 i den nu aktuella frågan.

11. Inrättande av ett sameparlament

Motionen

I motion 1981/82:1628 av Stina Eliasson m. fl. (c, fp, m, s) hemställs att riksdagen beslutar begära att regeringen tillsätter en utredning med uppgift att se över samernas hela situation och i samband med detta även undersöka möjligheterna att inrätta ett "sameparlament" i Sverige med mönster från Finland och Norge.

Motionärerna anför bl. a. att alla parter skulle gagnas av ett samiskt

folkvalt organ. Myndigheterna i vårt land skulle få en självklar kontaktyta, när de vill tala med det samiska folket, och samerna skulle själva få ett organ, genom vilket de kan förverkliga gemensamma intressen.

De praktiska frågorna kring ett samiskt folkvalt organ är enligt motionen många och behöver grundligt diskuteras, exempelvis hur en samisk folkräkning kan genomföras, eventuellt valkretsindelning osv. – och detta tar tid. Sameparlamentet blir inte ett partipolitiskt organ utan ett samernas gemensamma forum, en samlande instans, där beslut tas i demokratisk ordning och där ledamöter väljs efter demokratiska grunder. I Finland har ett sameparlament redan blivit en realitet, och i Norge har regeringen tillsatt en statlig utredning, kallad Samerettsutvalget, vars arbete redan pågår.

Pågående utredning

Regeringen beslutade den 2 september 1982 om direktiv till en kommitté med uppdrag att utreda vissa frågor om samernas ställning i Sverige. Enligt direktiven (Dir. 1982:71) skall kommittén överväga bl. a. om det finns behov av att inrätta ett gemensamt samiskt organ som kan företräda samerna i olika sammanhang. Om kommittén kommer fram till att ett sådant organ bör inrättas, bör den enligt direktiven också överväga vilka uppgifter och vilken sammansättning som det bör ha.

Utskottet

Utskottet behandlar i detta betänkande motioner med anknytning till den statliga förvaltningen.

I motion 1981/82:486 av Göte Jonsson (m) och Sten Svensson (m) föreslås *inrättande av ett ekonomiskt granskningsråd*. Granskningsrådet skall vara fristående i förhållande till regeringen och skall ha till uppgift att granska de samhällsekonomiska följdverkningarna av nya lagar och reformer.

Enligt utskottets mening är det givetvis av stor vikt att de ekonomiska konsekvenserna av olika reformer så långt det är möjligt kan kartläggas i samband med beredningen av reformerna. Som framgår av utskottets redogörelse ovan under punkt 1 finns det redan i dag viktiga inslag i beredningsarbetet som bidrar till en belysning av tilltänkta reformer m. m. ur ekonomisk synpunkt. Det intresse av ekonomisk granskning som motionärerna företräder är således tillgodosett i flera olika sammanhang. Utskottet vill i sammanhanget även erinra om den utvidgning av lagrådsgranskningen som gäller fr. o. m. den 1 januari 1980. Utskottet vill samtidigt peka på att det vid överväganden om system för granskning som innebär att det som ett led i beredningS- och beslutsprocessen inrättas ett särskilt i förhållande till regeringen fristående organ, måste beaktas att regeringsformen i nuvarande utformning ger statsmakterna relativt stor handlingsfrihet i finanspolitiska frågor.

Utskottet är inte berett att förorda en ekonomisk granskning i de former som motionärerna föreslår och avstyrker således motion 1981/82:486.

Den rättsliga grunden för vissa myndighetsåtgärder tas upp i motion 1981/82:327 av Gunnar Björck i Värmdö (m).

Enligt motionen bör statliga myndigheter, när de utfärdar föreskrifter och bestämmelser som riktar sig till medborgarna eller sammanslutningar av medborgare, vara skyldiga att ange på vilken rättslig grund utfärdandet av föreskrifter eller bestämmelser sker.

En arbetsgrupp inom regeringskansliet har nyligen föreslagit en författningsändring i enlighet med vad som yrkas i motionen. Frågan bereds f. n. med sikte på att nya regler skall kunna träda i kraft den 1 juli 1983. Resultatet av det pågående beredningsarbetet bör nu avvaktas. Motion 1981/82:327 är därför tillgodosedd.

I syfte att uppnå en *ökad rättssäkerhet i lagstiftningen* hemställa i motion 1981/82:375 av Marianne Karlsson (c) om åtgärder som bl. a. motverkar användningen i lagstiftningsarbetet av uttryck som ger utrymme för godtycklighet.

Det ligger enligt utskottet i sakens natur att man i arbetet med nya lagar och förordningar m. m. måste bemöda sig om att finna så preciserade och ändamålsenliga beskrivningar som det är möjligt att åstadkomma. Särskilda åtgärder av det slag som motionären föreslår är enligt utskottets mening inte nödvändiga. Motionen avstyrks.

Krav om att *slopa den övre åldersgränsen för vissa uppdrag* förs fram i motion 1981/82:374 av Margareta Andrén (fp) och Jörgen Ullenhag (fp). F. n. gäller en sjuttioårsgräns för bl. a. nämndemän vid domstolar och funktionärer i taxeringsnämnderna.

Utskottet har behandlat denna fråga vid flera tidigare tillfällen. Vid förra riksmötet uttalade utskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande (KU 1981/82:4) att en inom regeringskansliet inledd prövning av frågan borde avvaktas. Denna prövning har utskottet tidigare tagit initiativ till vid 1980/81 års riksmöte (KU 1980/81:8). Enligt vad utskottet erfarit har från regeringskansliets sida synpunkter i frågan inhämtats från vissa berörda myndigheter och organisationer. Frågan har emellertid inte slutbehandlats.

Enligt utskottet bör riksdagen inte ta ställning i fråga om slopande av sjuttioårsgränsen för vissa uppdrag utan att ha tagit del av resultatet av pågående beredning. Med anledning härav avstyrks motion 1981/82:374.

Frågan om en *förlängd besvärstid i förvaltningsärenden* tas upp i motion 1981/82:480 av Thure Jadestig (s) och Olle Göransson (s). Utskottet har tidigare avvisat ett krav på att förlänga besvärstiden till sex veckor. Utskottet har då hänvisat till intresset av att handläggningstiderna inte blir för långa samt till möjligheterna för en klagande att få anstånd med att utveckla sin besvärstalan. De skäl som utskottet anfört mot en längre besvärstid är fortfarande giltiga. Andra överväganden kan i och för sig tänkas komma fram inom ramen för den översyn av förvaltningslagen som pågår. Utskottet är

emellertid inte f. n. berett att förorda ändrade regler om besvärstid och avstyrker således motionen.

I motion 1981/82:679 av Ulla Ekelund (c) hemställs att riksdagen hos regeringen begär att *lagtext förses med kantrubriker*. Ett till motionen bifogat förslag innebär att kapitelrubrikerna till olika avsnitt i en lag förs ut i en marginal till höger på varje sida.

Enligt utskottets mening kan olika former av kantrubriker och andra kantmarkeringar ofta underlätta sökande i författningar. Bruket i Svensk författningssamling (SFS) av kantstreck som markerar nytillkomna delar av en författning är således ett effektivt hjälpmedel för läsaren. En utbyggd kantmarkering i SFS kan dock inte genomföras utan att det uppstår komplikationer i samband med författningsutgivningen. Dessa nackdelar torde knappast kunna uppvägas av de fördelar som eventuellt skulle kunna vinnas. Utskottet avstyrker motionen.

Myndighetsbeslut utan laglig grund behandlas i motion 1981/82:1142 av Lars Ahlmark (m). I motionen hemställs att riksdagen begär att regeringen dels prövar förutsättningarna för en aktiv granskning av lagligheten i myndigheters beslut, dels förelägger riksdagen av prövningen föranledda förslag. Enligt motionen bör ett olagligt beslut leda till ingripande utan att en enskild medborgare överklagar eller framtvingar domstolsprövning. Annars kommer enligt motionären i många fall personer att lida skada på grund av bristande kunskaper om eller förmåga att hävda gällande rätt.

Det är enligt utskottet synnerligen angeläget att förhindra rättsövergrepp i alla former. Ett väl utbyggt domstolsväsende innebär att det finns goda förutsättningar för att undvika sådana övergrepp och att besvärsvägen komma till rätta med felaktiga myndighetsbeslut. Vid en partiell författningsreform 1979 infördes i regeringsformen vidare ett stadgande som uttryckligen slog fast den s. k. lagprövningsrätten. Härigenom har den enskilde fått ett skydd också mot grundlagsstridig normgivning.

Kommunalbesvärsinstitutet har nyligen setts över av en kommitté. Ärendet behandlas f. n. i regeringskansliet.

Inom det utredningsarbete som pågår rörande en översyn av förvaltningslagen har det talats om olika åtgärder i syfte att förbättra garantierna för en säker ärendehandläggning i första instans. Bland åtgärder som nämnts av förvaltningrättsutredningen kan nämnas en utbyggd förvaltningslag och insatser när det gäller personalutbildning m. m. Åtgärder av detta slag bör enligt utskottet i princip ha företräde framför ett utbyggt kontrollsystem av den typ som motionären förordar. Dessa frågor prövas dock inom det pågående utredningsarbetet och bör därför inte nu föranleda något ställningstagande från riksdagens sida.

I sammanhanget vill utskottet erinra om att riksdagen nyligen beslutat om tillsättande av en utredning rörande JO-ämbetet (KU 1982/83:7), som bl. a. tar sikte på JO:s kontrollmöjligheter.

Med hänsyn till vad som anförts avstyrker utskottet motion 1981/82:1142.

Frågan om *inrättande av en statens besvärsnämnd* för tjänstetillsättningsärenden tas upp i motion 1981/82:1643. Utskottet har vid en tidigare behandling av samma fråga understrukit att frågan inrymmer en rad principiella och praktiska problem. Bl. a. har utskottet framhållit att den nuvarande ordningen medger en kontroll från riksdagens sida av regeringens handläggning av besvär i denna typ av ärenden. Utskottet finner inte nu skäl att göra ett annat ställningstagande. Motionen avstyrks.

De statliga myndigheternas styrelseform behandlas i två motioner.

Enligt motion 1981/82:1648 av Annika Öhrström (c) bör förvaltningsutredningen genom tilläggsdirektiv få i uppdrag att föreslå formerna för en tidsbegränsad försöksverksamhet med en kollegial ledningsorganisation vid de förvaltningar och verk som så önskar. En slutlig analys av erfarenheterna med lekmannastyrelse skall först göras efter det att en större erfarenhet har vunnits av kollegiala beslutsformer i dagens moderna förvaltningsorganisation.

I motion 1981/82:2022, yrkande 4, av Gösta Bohman m. fl. (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär att frågan om lekmannastyrelsernas roll i statliga verk utreds.

Förvaltningsutredningen har i tilläggsdirektiv år 1979 fått i uppdrag att göra en förutsättningslös kartläggning av konsekvenserna av successivt genomförda förändringar av förvaltningsorganisationen såsom tillkomsten av förtroendemannastyrelserna och konsekvenserna därav för relationerna mellan regeringen, riksdagen och förvaltningsmyndigheterna. Förvaltningsutredningen är således oförhindrad att i sin kartläggning ta upp sådant som berör de i motionerna väckta frågorna. Enligt vad utskottet erfarit kan utredningens arbete beräknas vara avslutat inom ett halvår. Resultatet av utredningsarbetet bör enligt utskottets mening avvaktas. Utskottet kan därför inte förorda att riksdagen nu tar ställning till en försöksverksamhet i enlighet med vad som yrkas i motion 1648 eller till en sådan översyn som begärs i motion 2022, yrkande 4. Motionerna avstyrks.

En delegation för uppgiftslämnande med uppdrag att minska myndigheternas inhämtande av uppgifter från enskilda medborgare föreslås i motion 1981/82:2021 av Gösta Bohman m. fl. (m).

Den delegation för företagens uppgiftslämnande (DEFU) som tillsattes 1977 har nu avslutat sitt arbete. Enligt proposition 1981/82:118, som tidigare behandlats av riksdagen, har DEFU utfört ett värdefullt arbete när det gäller att förenkla och begränsa myndigheternas uppgiftsinhämtande.

Enligt utskottets uppfattning är det viktigt att de erfarenheter som vunnits genom DEFU:s verksamhet även kan tas till vara i de avseenden som motionen berör i det fortlöpande arbetet inom regeringskansliet och hos myndigheter, t. ex. i samband med behandling av frågor om dataregister. Utskottet vill i sammanhanget erinra om att insamlande av uppgifter som

skall ingå i ett personregister enligt 2 § datalagen (1973:289) i princip kräver licens eller tillstånd från datainspektionen.

När den sistnämnda bestämmelsen infördes i datalagen år 1979, uttalade departementschefen (prop. 1978/79:109 s. 30) bl. a. att det självfallet är av vikt att uppgiftsinsamlingen till ett planerat register inte börjar innan datainspektionen har tagit ställning till registret. Uppgiftsinsamlingen kan nämligen redan i sig innebära risk för otillbörligt intrång i vederbörandes personliga integritet. Genom att den registeransvarige på ett tidigt stadium vänder sig till datainspektionen får denna enligt departementschefen också möjlighet att påverka sättet för uppgiftsinsamlingen genom föreskrifter om inhämtande av uppgifter för personregistret. Utskottet vill också erinra om en ändring, som trätt i kraft den 1 juli 1982, i förordningen (1975:567) om rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen. Genom ändringen (1982:273) åläggs myndigheterna att vid utveckling av system för automatisk databehandling (ADB) och annan rationaliseringsverksamhet så tidigt som möjligt samråda med statskontoret i frågor som är av större omfattning eller av principiell betydelse.

Utskottet är inte nu berett att ta ett initiativ till en sådan åtgärd som motionärerna föreslår. Med hänsyn till det anförda avstyrker utskottet motion 2021.

I motion 1981/82:1628 av Stina Eliasson m. fl. (c, fp, m, s) hemställs att riksdagen beslutar begära att regeringen tillsätter en utredning med uppgift att se över samernas hela situation och i samband med detta även undersöka möjligheterna att *inrätta ett sameparlament* i Sverige med mönster från Finland och Norge.

Som framgår av utskottets redogörelse under punkt 11 har regeringen numera beslutat om direktiv till en kommitté med uppdrag att utreda vissa frågor om samernas ställning i Sverige. Enligt direktiven (Dir. 1982:71) skall kommittén överväga bl. a. om det finns behov av att inrätta ett gemensamt samiskt organ som kan företräda samerna i olika sammanhang. Om kommittén kommer fram till att ett sådant organ bör inrättas, bör den enligt direktiven också överväga vilka uppgifter och vilken sammansättning som det bör ha.

Det utredningskrav som förs fram i motionen är således numera tillgodosett. Motionen får anses besvarad med detta.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *inrättande av ett ekonomiskt granskningsråd* att riksdagen avslår motion 1981/82:486,
2. beträffande *rättslig grund för vissa myndighetsåtgärder* att riksdagen avslår motion 1981/82:327,

3. beträffande en *ökad rättssäkerhet i lagstiftningen*
   att riksdagen avslår motion 1981/82:375,
4. beträffande *slopande av övre åldersgräns för offentliga uppdrag*
   att riksdagen avslår motion 1981/82:374,
5. beträffande en *förlängd besvärstid i förvaltningsärenden*
   att riksdagen avslår motion 1981/82:480,
6. beträffande *kantrubriker i lagtext*
   att riksdagen avslår motion 1981/82:679,
7. beträffande *myndighetsbeslut utan laglig grund*
   att riksdagen avslår motion 1981/82:1142,
8. beträffande *inrättande av en statens besvärsnämnd*
   att riksdagen avslår motion 1981/82:1643,
9. beträffande *de statliga myndigheternas styrelseform*
   att riksdagen avslår motion 1981/82:1648 och motion 1981/82:2022, yrkande 4,
10. beträffande en *delegation för uppgiftslämnande*
    att riksdagen avslår motion 1981/82:2021,
11. beträffande *inrättande av ett sameparlament*
    att riksdagen förklarar motion 1981/82:1628 besvarad med vad utskottet anfört.

Stockholm den 9 december 1982

På konstitutionsutskottets vägnar
OLLE SVENSSON

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Yngve Nyquist (s), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Kerstin Nilsson (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Sture Thun (s), Anita Modin (s), Eliabeth Fleetwood (m), Bo Krogvig (s), Ingvar Björk (s), Lars Ernestam (fp) och Hans Petersson i Hallstahammar (vpk).

Reservation

beträffande *slopande av övre åldersgräns för offentliga uppdrag* av Lars Ernestam (fp) som anser

dels att utskottet i stället för det stycke på s. 18 som börjar "Enligt utskottet" och slutar "motion 1981/82:374" bort anföra följande:

Utskottet har i sina tidigare av riksdagen godkända uttalanden i förevarande fråga uttryckt sig positivt för slopande av åldersgränserna för

offentliga uppdrag. Enligt utskottets mening kan det knappast finnas behov av ytterligare undersökningar för att tillmötesgå kravet i motion 1981/82:374. Utskottet anser därför att yrkandet i motionen nu bör tillgodoses och tillstyrker därför att regeringen får i uppdrag att ta initiativ till erforderliga författningsändringar syftande till att slopa övre åldersgränser för innehav av offentliga uppdrag.

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

4. beträffande *slopande av övre åldersgräns för offentliga uppdrag*
att riksdagen med bifall till motion 1981/82:374 ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Särskilda yttranden

1. beträffande *förlängd besvärstid i förvaltningsärenden* av Anders Björck, Hans Nyhage, Gunnar Biörck i Värmdö och Elisabeth Fleetwood (alla m) vilka anför:

De farhågor som kommer till uttryck i motion 1981/82:480 för att besvärstiden enligt förvaltningslagen de facto kommit att förkortas genom försämrad postgång och genom ändrade kungörandeformer förefaller enligt vår mening välgrundade. Vi anser därför att frågan om en förlängning av besvärstiden bör aktualiseras i lämpligt sammanhang. Med hänsyn till att problemet kan tas upp i samband med den pågående översynen av förvaltningslagen anser vi oss emellertid kunna nu avstå från något yrkande i frågan.

2. beträffande *de statliga myndigheternas styrelseform* av Anders Björck, Hans Nyhage, Gunnar Biörck i Värmdö och Elisabeth Fleetwood (alla m) vilka anför:

Som framhålls i motion 1981/82:2018 av Gösta Bohman m. fl. (m) har tanken med de lekmannastyrelser som i ökad utsträckning inrättats hos statliga myndigheter i första hand varit att bredda insynen och tillföra sakkunskap utifrån. Det finns emellertid klara tendenser till andra, mindre önskvärda effekter av ordningen med lekmannastyrelser. Med hänsyn till att rekryteringen till styrelseuppdrag ofta skett på politiska grunder eller från intresseorganisationerna har dessa olika särintressen ofta kommit att avspeglas i verksstyrelsernas beslut. Däremot har företagsledare och andra personer med särskild expertkapacitet mera sällan varit representerade i styrelserna. Detta har lett till att de naturliga verksintressena ibland blivit åsidosatta. Verkssynpunkterna har blivit bortröstade av lekmannaledamöterna till men för den objektiva sakkunniga myndighetsgranskningen.

Mot bakgrund av det anförda anser vi det viktigt att ordningen med lekmannastyrelser blir föremål för en utvärdering, som omfattar problematiken i dess helhet. Med hänsyn till att det arbete som pågår inom

förvaltningsutredningen beräknas vara avslutat redan inom ett halvår kan vi emellertid godta att detta arbete avvaktas innan det i motionen förordade initiativet tas.

GOTAB 73216 Stockholm 1982