

Översyn av verksförordningen

— *En förstudie*



Förvaltningsutvecklingsenheten

Datum
2000-11-13

Diariennr
2000/353-5

Ert datum
2000-06-26

Er beteckning
Ju2000/3115

Regeringskansliet
Justitiedepartementet

103 33 STOCKHOLM

Uppdrag att genomföra en förstudie angående verksförordningen

Regeringskansliet (Justitiedepartementet) gav 2000-06-26 Statskontoret i uppdrag att genomföra en förstudie inför en översyn av verksförordningen (1995:1322). Förstudien skall sedan ligga till grund för utformningen av direktiven för översynen av verksförordningen.

I den rapport som härmed överlämnas föreslår Statskontoret att verksförordningen behandlas tillsammans med annan förvaltningsrättslig reglering av myndigheterna i en samlad översyn av de författningar som syftar till att förverkliga förvaltningspolitiken. En rad förslag lämnas angående vilka frågor en översyn bör inriktas på, med särskilt fokus på att förtydliga ansvarsförhållanden.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Lars Dahlberg, chef för Förvaltningsutvecklingsenheten, organisationsdirektör Simon Andersson, föredragande, och förste byråsekreterare Anna Centerstig var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Simon Andersson

STATSKONTORET

Postadress

Box 2280

103 17 STOCKHOLM

Besök Norra Riddarholmshamnen 1

Telefon (växel)

08 - 454 46 00

Fax (registrator)

08 - 791 89 72

Fax (direkt)

Internetadresser

www.statskontoret.se

statskontoret@statskontoret.se

Innehållsförteckning		Sid
Sammanfattning		7
1	Vägval för en översyn	13
1.1	Verksförordningens huvudsyfte	13
1.2	Samband med annan reglering	13
1.3	Viktiga vägval vid en översyn	14
2	Förvaltningspolitiken - mål och styrmedel	17
2.1	Förvaltningspolitiska syften	17
2.2	Förvaltningspolitikens inriktning	17
2.3	Förvaltningspolitik i bredare mening	18
2.4	Förvaltningspolitiska styrmedel	20
3	Hur ska regelstyrningen utformas?	21
3.1	Regeringens rätt att styra	21
3.2	Förvaltningsrätten	22
3.3	Reglernas plats i normgivningshierarkin	22
3.4	En sammanhållen förvaltningslag	23
3.5	Samlade ekonomiadministrativa regler	25
3.6	Myndighetsinstruktionernas utformning	25
4	För vilka ska regelstyrningen gälla?	27
4.1	Myndighetsbegreppet	27
4.2	Särskilda myndighetsområden	28
5	Vad ska regelstyrningen innehålla?	33
5.1	Särskilda krav på statsförvaltningen	33
5.2	Allmänt om ansvar och ansvarsutkrävande	34
5.3	Ledningsansvar	36
5.4	Utnämningmakten	38
5.5	Myndigheternas föreskriftsarbete	40
5.6	Myndigheter som marknadsaktörer	42
6	Fortsatt utredningsarbete	45
 Bilagor		
Bilaga 1	Uppdragsskrivelse	47
Bilaga 2	Verksförordningens tillämpning - några exempel	49
Bilaga 3	Sammanställning av några lagtexters inledningsparagrafer	51
Bilaga 4	Verksförordningen	53

Sammanfattning

Vägval för en översyn

- De ledningsformer som tillämpas i myndigheterna är i många fall annorlunda än de ledningsformer som anges i verksförordningen. Verksförordningen bör därför under alla omständigheter ses över.
- Verksförordningens huvudsyfte är att klargöra besluts- och ansvarsfördelningen i myndigheternas ledning. Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att åstadkomma detta om ledningsformerna tillåts vara många och blandade.
- En väg att gå är att avskaffa verksförordningen som författning i de delar där den berör myndigheternas ledning, och ersätta den med arbetsmallar för myndighetsinstruktioner. Detta alternativ kan vara aktuellt om variationsrikedomen i ledningsformerna består.
- Om verksförordningen ska behållas bör det redan i direktiven till en översyn stå klart om den ska vara en författning som koncentreras till regler om ledning, beslutsfattande och ansvarsfördelning i myndigheterna eller om den som idag ska gälla även andra förhållanden, t.ex. service, arbetsgivaransvar, konsekvensbedömning av föreskrifter etc.
- Bestämmelser i verksförordningen kompletterar, tangerar eller överlappar bestämmelser i andra författningar. Verksförordningen bör bedömas i ljuset av den totala regelstyrningen av myndigheterna i en samlad översyn av de författningar som syftar till att förverkliga förvaltningspolitiken.

Förvaltningspolitiken – mål och styrmedel

- Förvaltningspolitiken syftar till att skapa en demokratisk, öppen, rättssäker och effektiv förvaltning och är till sin karaktär generell. Det finns en viss motsättning mellan generella förvaltningspolitiska krav och krav på verksamhetsanpassad styrning.
- För att förverkliga förvaltningspolitiken använder regeringen olika styrmedel. Regelstyrning är ett instrument bland flera och används ibland i sammanhang där något annat styrmedel är att föredra. Regler bör vara skarpa. Generell regelstyrning av myndigheterna är ofta ett trubbigt instrument när det gäller att främja 'mjuka' värden, som t.ex. jämställdhet, integration eller regional utjämning. Det kan till och med motverka sitt syfte. Verksamhetsanpassad reglering eller styrning (myndighetsinstruktioner och regleringsbrev) är i så fall att föredra eftersom olika värden kan kopplas olika starkt till enskilda myndigheters verksamhet.

- Myndigheter arbetar inom vitt skilda verksamhetsfält och med uppgifter vars karaktär skiljer sig från myndighet till myndighet. Den generella styrningen bör utformas så att den tar hänsyn till detta och koncentreras till förvaltningspolitiska kärnfrågor.
- Författningsreglering utan rättsverkan är meningslös. Reglering bör användas som styrmedel bara där ansvarsutkrävande är möjligt.

Hur ska regelstyrningen utformas?

- För grundläggande regler om den offentliga tjänsten ställer regeringsformen krav på att bestämmelserna ska ha form av lag. Att vissa andra regler har lagform motiveras av att de också gäller för kommuner, landsting, domstolar eller försäkringskassor. Annan författningsstyrning av myndigheterna under regeringen faller inom regeringens kompetensområde och kommer till uttryck i förordningar. Lag kan ändå vara en lämplig form för vissa principiellt grundläggande regler även om det inte ställs krav på att riksdagen ska besluta i form av lag. Omvänt bör beslut om vissa regler kunna flyttas ner till myndighetsnivå. Reglernas plats i författningshierarkin bör följaktligen övervägas.
- Förvaltningslagen och lagen om offentlig anställning är båda delar av förvaltningsrätten med likartade, förtroendeskapande, syften. I en författningsöversyn bör prövas om dessa lagar, eventuellt kompletterade med vissa andra bestämmelser, kan sammanföras till en ny sammanhållen förvaltningslag. Serviceförordningen, som i sin nuvarande utformning har begränsade syften och till stor del riktar sig till domstolarna, berörs då indirekt, liksom även anställningsförordningen.
- En ny sammanhållen förvaltningslag kan stärka motiven för att samtidigt utveckla verksförordningen. Servicefrågorna bör då ges särskild uppmärksamhet med hänsyn till det moderna samhällets krav.
- Det kan finnas skäl att sammanföra även andra regler. Så t.ex. bör det övervägas att samla den ekonomiadministrativa regleringen i ett fåtal förordningar.
- Den nuvarande tekniken att i myndighetsinstruktionerna hänvisa till verksförordningens paragrafer bör ersättas med att instruktionerna skrivs ut i sin fullständiga lydelse.

För vilka ska regelstyrningen gälla?

- Författningsregleringen skulle bli enklare och tydligare om statliga och kommunala myndigheter skildes åt och om de regler som gäller kommunerna istället skrevs in i kommunallagen. Det bör prövas om en motsvarande uppdelning för domstolar respektive försäkringskassor är önskvärd och möjlig.
- Reglerna i verksförordningen avser att träffa *myndigheter under regeringen*. Samstämmighet med andra regler bör eftersträvas och inledningsparagraferna i författningarna göras mer enhetliga. Gruppen myndigheter under regeringen bör definieras på så sätt att den omfattar de organ för vilka regeringen har beslutat om en myndighetsinstruktion.
- Om vissa väl avgränsade områden – universitet och högskolor samt affärsverk – undantas och får en egen reglering, bör verksförordningen kunna utformas så att bestämmelserna kan tillämpas generellt, med mycket få situationsspecifika särbestämmelser i myndighetsinstruktionerna. Nämndmyndigheter bör kunna inordnas under generella regler under förutsättning att ledningsformen *styrelse* blir ett distinkt utformat och generellt alternativ.
- Myndigheterna drabbas av omfattande rapporteringskrav som följd av författningsbestämmelser eller av regeringens beslut i regleringsbrev och särskilda uppdrag. Särskilt nämndmyndigheterna, med begränsade administrativa resurser, kan ha svårt att uppfylla kraven. En total kartläggning bör göras som syftar till att pröva om alla rapporter verkligen behövs, samt vilka rapporter som kan och bör vara en integrerad del av den reguljära årsredovisningen.

Vad ska regelstyrningen innehålla?

- Allmänna lagar – om miljö, arbetsmiljö, arbetsrätt, jämställdhet, diskriminering, etc. - gäller normalt också de statliga myndigheterna. Regler som riktar sig till myndigheterna behövs därför inte om de inte syftar till något *utöver* den allmänna lagstiftningen och har rättsverkan.
- När generella regler används bör de syfta till att uppfylla centrala förvaltningspolitiska mål om demokrati, rättssäkerhet och effektivitet efter en hård detaljprioritering.

- Myndigheter utövar makt, vilket gör ansvarsfrågorna centrala. Ansvarsfrågorna regleras i sina olika dimensioner i brottsbalken, i andra allmänna lagar och i förvaltningsrättsliga författningar, däribland verksförordningen. En samlad översyn av ansvarsfrågorna bör utgå ifrån en indelning i
 - *ansvar för myndighetsutövningen*, ex. inga tjänstefel,
 - *ansvar för förvaltningen*, ex. diarium förs, protokoll skrivs,
 - *ansvar för resultatet*, ex. mål uppnås, budgetramar hålls,
 - *ansvar för verksamheten*, ex. god planering, allmän laglydnad.

- Besluts- och ansvarsfördelningen inom en myndighet är av naturliga skäl okomplicerad om myndigheten leds av en enrådig chef. Regler med krav på skriftliga interna arbetsordningar kan ändå behövas. Regler om vad chefen för myndigheten ska "se till" kan utgå ifrån en indelning i ansvarsområden enligt ovan.

- Myndighetschefer som avsätts eller förflyttas kan få saken prövad i Arbetsdomstolen, enligt lagen om offentlig anställning. Denna rätt för myndighetscheferna bör prövas på nytt. Myndighetschefernas anställningsförhållanden bör bli en del av översynen.

- Om någon mer ledningsform än enrådighet ska finnas behöver besluts- och ansvarsfördelningen regleras noga, särskilt om alternativet är en styrelse med s.k. fullt ansvar. Det indirekt uttryckta ansvar som följer av formuleringen "myndigheten leds av en styrelse" i myndighetsinstruktionerna är inte tillfyllest. En översyn kan vägledas av de krav på *aktivt* styrelseansvar som numera ställs på styrelser i aktiebolag och som överfört skulle kunna innebära
 - att styrelsen ska utfärda instruktioner för myndighetschefen och andra beslutande organ om sådana finns,
 - att styrelsen årligen ska fastställa en arbetsordning för sitt arbete,
 - att styrelsen är skyldig att fortlöpande bedöma myndighetens situation och ska bygga upp ett fungerande rapporteringssystem så att den är i stånd att fullgöra sin bedömningsskyldighet.

- Regeringens utnämningssmakt bör inte inskränkas, men proceduren för utnämning och entledigande av myndighetschefer och styrelser bör ges en viss författningsreglering. Frågan aktualiseras främst av att styrelser med fullt ansvar bör få sin roll klargjord när det gäller deltagande i chefsrekryteringen.

- Till myndigheters maktutövning kan höra att besluta föreskrifter. Regler om hur föreskriftsarbete ska bedrivas finns i verksförordningen och andra författningar. Frågan berör myndighetsstyrelsernas roll och uppgifter. Föreskriftsarbetet påverkas också av EU-medlemskapet. Detta område bör uppmärksammas särskilt i en översyn.

- Myndigheter uppträder ibland som marknadsaktörer och kan ha anknytning till utvecklingsbolag eller rörelsedrivande bolag. EU ställer krav på transparens i finansiering och redovisning i syfte att förhindra illojal konkurrens. De regler som finns i avgiftsförordningen och kapitalförsörjningsförordningen kan därför behöva förstärkas. Möjligen bör vissa grundläggande bestämmelser ha lagform. Detta bör uppmärksammas särskilt i en översyn.

Fortsatt utredningsarbete

- Vi förordar att en samlad översyn genomförs som omfattar alla de regler i olika författningar som syftar till att förverkliga förvaltningspolitiken. Det är vår bestämda uppfattning att förvaltningspolitiken skulle få ett starkare genomslag efter en bred översyn.
- I en del bör översynen omfatta frågor om ledning, styrning, beslut och ansvarsförhållanden i förvaltningen vilka regleras i förvaltningslagen, lagen om offentlig anställning, verksförordningen, serviceförordningen, anställningsförordningen m.fl. Dessa frågor behandlas i denna rapport.
- I en annan del bör översynen omfatta frågor om budgetering, redovisning, finansiering m.m., vilka regleras i budgetlagen, redovisningsförordningen, kapitalförsörjningsförordningen, avgiftsförordningen m.fl. Dessa frågor berörs endast marginellt i denna rapport.

1 Vägval för en översyn

1.1 Verksförordningens huvudsyfte

Verksförordningens huvudsyfte är att klargöra besluts- och ansvarsförhållandena i myndigheterna.

Verksförordningen är dispositiv i den meningen att regeringen i myndighetsinstruktionerna kan besluta att andra bestämmelser ska gälla.

I statsförvaltningen finns tre olika ledningsformer med variationer; *enrådighet*, *styrelse med begränsat ansvar* och *styrelse med fullt ansvar*. Ett enrådighetsverk leds av myndighetschefen ensam, men vid sidan av chefen kan finnas ett insynsråd utan beslutsbefogenheter. En styrelse med begränsat ansvar har, som benämningen säger, begränsade beslutsbefogenheter enligt vad som stadgas generellt i verksförordningen. I detta fall är myndighetens chef normalt styrelsens ordförande. En styrelse med fullt ansvar har beslutsbefogenheter som framgår av myndighetens instruktion där det alltid anges att myndigheten leds av styrelsen. Styrelsens ordförande är då alltid en annan person än myndighetschefen.

Regeringen har i många fall beslutat om ledningsformer som är en blandning mellan de tre huvudformerna.

För två av ledningsformerna finns vissa grundbestämmelser i verksförordningen, som utgår ifrån att myndigheter bör vara antingen enrådighetsverk eller ha en styrelse med begränsat ansvar. Förordningen reglerar inte styrelser med fullt ansvar, eller blandformer. En konsekvens av detta är att det krävs en del möda, med parallellläsning av verksförordning och myndighetsinstruktion, för att korrekt reda ut vad som gäller i ett enskilt fall.

De ledningsformer som i praktiken tillämpas i myndigheterna är i många fall annorlunda än de ledningsformer som regleras av verksförordningen. Verksförordningen bör därför under alla omständigheter ses över.

1.2 Samband med annan reglering

Enligt verksförordningen tillsätter regeringen myndighetens chef och, i förekommande fall, styrelse. Det anges vad som åligger chef och styrelse, samt att chefen har ansvar för verksamheten, men ingenting om hur ansvar utkrävs. I lagen (1994:260) om offentlig anställning finns regler om att myndighetschefer kan förflyttas eller, när det gäller affärsverken, avsättas. I övrigt finns ingen närmare generell reglering om tillsättning eller entledigande av myndigheters ledningar, dvs. regeringens tillämpning av utnämningmakten. Särskilda bestämmelser finns dock för enskilda myndigheter

eller myndighetsområden, t.ex. för universiteten och högskolorna, liksom länsstyrelserna.

Verksförordningen innehåller vissa bestämmelser om plikter eller förfaranderegler för myndigheten som myndighet; om ärendehandläggning, biträde till regeringen i EU-arbetet, konsekvensbedömning av föreskrifter, m.m. Bestämmelserna är ibland allmänt hållna (EU-arbetet), ibland ganska detaljerade (konsekvensbedömning av föreskrifter). Dessa bestämmelser kompletterar, tangerar eller överlappar annan reglering i lagar, t.ex. förvaltningslagen (1986:223), eller av regeringen beslutade förordningar, t.ex. den s.k. småföretagarförordningen (1998:1820), vilket vi återkommer till i senare avsnitt. Bestämmelserna är delvis en rest av sådant som fanns i den tidigare allmänna verksstadgan, delvis sådant som tillkommit under senare år, när t.ex. den s.k. begränsningsförordningen upphävdes och regler om föreskriftsarbete i stället fördes in i verksförordningen.

1.3 Viktiga vägval vid en översyn

Regeringens vilja att använda verksförordningen är helt avgörande för vilken utformning och vilket innehåll förordningen eller någon motsvarighet bör ha. Det är en nödvändig förutsättning för en översyn att regeringen anser att det finns ett behov av generellt giltiga bestämmelser för förvaltningen, vilka regeringen själv avser att rätta sig efter.

Verksförordningen är en generell förordning som är avsedd att gälla *alla* myndigheter under regeringen, men regeringen gör många undantag från bestämmelserna när den beslutar om instruktioner för enskilda myndigheter.¹ Förordningen förlorar därigenom i betydelse och tappar efterhand sin generella innebörd. Den kan då ersättas av individuellt utformade myndighetsinstruktioner, utfärdade med stöd av arbetsmallar.

Det är mycket lätt att inrätta, avveckla eller slå samman myndigheter. Organisationsformen 'myndighet' är den minst reglerade av alla organisationsformer.² Det förhåller sig annorlunda med t.ex. aktiebolag och ekonomiska föreningar för vilka det finns en omfattande reglering av formen. Särskilt när det gäller frågor om ansvar och ansvarsutkrävande framstår lagregleringen för dessa former som mera tydlig och distinkt.

Om verksförordningen ska vara kvar bör regeringen i direktiven till en översyn för det första bestämma sig för om den ser ett behov av en något mer reglerad myndighetsform än för närvarande. Det skulle t.ex. gälla en fastare legal struktur för ledning, beslutsfattande, ansvar och ansvarsutkrävande i

¹ Se bilaga 2.

² Vissa delar av statlig verksamhet har fått en något mer omfattande reglering än andra, t.ex. högskolesektorn som regleras i högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100). Försäkringskassorna som inte är statliga myndigheter har just därför fått en särskild reglering i ett kapitel i lagen (1962:381) om allmän försäkring.

myndigheterna, innefattande en grundläggande generell reglering på några punkter av hur utnämningmakten ska användas. Farhågorna för att en striktare reglering skulle snäva in regeringens möjligheter att använda statsförvaltningen som ett effektivt verkställighetsinstrument är, enligt vår mening, överdrivna. Om man jämför med aktiebolag eller ekonomiska föreningar är det uppenbart att en organisationsform kan regleras ganska detaljerat och ändå tillåta en mycket stor variationsrikedom i verksamhetsinriktning och storlek.

För det andra bör regeringen bestämma sig för vilka ledningsformer som ska få förekomma. Det är i och för sig möjligt att tänka sig att alla de ledningsformer som idag kommer till användning skulle kunna förtecknas i verksförordningen. Det skulle formellt uppfylla kravet på att verksförordningen och myndighetsinstruktionerna bör stämma överens. Men om man också tänker på att innehållet bör vara både tydligt och generellt giltigt, är det i en översyn rimligt att utgå ifrån att antalet ledningsformer bör vara begränsat.

Det är ett grundläggande demokratiskt krav att det är tydligt vem som fattar beslut och har ansvar i den offentliga förvaltningen. Det är likaledes viktigt att spelreglerna är tydliga för dem som deltar i beslutsfattandet i olika roller; den politiska ledningen, departementstjänstemännen, styrelseledamöterna, verkscheferna, m.fl. För rättssäkerheten är det också av stor vikt att ansvarsförhållandena är klara, inte minst i de fall ansvarsfrågor blir prövade i domstol. Den önskvärda tydligheten gagnas givetvis inte av att förutsättningarna skiftar från myndighet till myndighet. En viss enhetlighet behövs. Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att åstadkomma tydliga ansvarsförhållanden om ledningsformerna tillåts vara många och blandade.

Ledningsformen styrelse med fullt ansvar har redan etablerats som en vanlig ledningsform. Det är tveksamt att så brett använda en ledningsform som i formell mening lägger mycket stora befogenheter och stort ansvar på styrelserna utan att åtminstone på några grundläggande punkter författningsreglerna detta.

En renodling av myndigheternas ledningsformer har diskuterats i olika sammanhang. Både Förvaltningspolitiska kommissionen³ och Statskontoret⁴ har förordat att ledningsformen styrelse med begränsat ansvar avskaffas då den inte uppfyller de krav på tydlighet som bör ställas.

Det skulle gagna tydligheten att renodla formerna till två distinkta alternativ: *enrådighet* eller *styrelse*. Som kommer att framgå nedan är det möjligt att en sådan renodling också skulle ha fördelen att de många nämndmyndigheterna skulle kunna inordnas under generella bestämmelser i verksförordningen eller någon motsvarande författning.

I en översyn bör övervägas om verksförordningen ska vara en författning som koncentreras till regler om ledning, beslutsfattande och ansvarsfördel-

³ SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten.*

⁴ Statskontoret 2000:9 *Styrelser med fullt ansvar – utvärdering.*

ning i myndigheterna eller om förordningen som nu bör gälla även andra förhållanden, t.ex. service, arbetsgivaransvar, konsekvensbedömning av föreskrifter etc.

Verksförordningen är bara en del av den samlade författningsmassan. Verksförordningen bör enligt vår mening bedömas i ljuset av den totala regelstyrningen av myndigheterna i en samlad översyn av de författningar som syftar till att förverkliga förvaltningspolitiken. Vi förordar att en översyn inriktas på att samla de regler som behövs i färre författningar än idag och i anslutning därtill pröva möjligheten att rensa bland reglerna.

2 Förvaltningspolitiken – mål och styrmedel

2.1 Förvaltningspolitikens syften

I den förvaltningspolitiska propositionen⁵ anförde regeringen:

Målen för 2000-talet är en statsförvaltning som med höga krav på rättssäkerhet, effektivitet och demokrati är tillgänglig och tillmötesgående. Den har medborgarnas fulla förtroende och ger näringslivet goda arbets- och tillväxtförutsättningar. Den är framgångsrik och respekterad internationellt..... Förvaltningen ska garantera den enskilde medborgaren en korrekt behandling och tillhandahålla de tjänster som medborgare och företag önskar - på det sätt som passar dem.

Allt arbete i statsförvaltningen ska göras med utgångspunkt i de grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Enligt det förvaltningspolitiska handlingsprogram som regeringen har fastställt⁶ innebär kraven på demokrati att förvaltningen fullgör sina uppgifter i enlighet med riksdagens och regeringens fattade beslut. Med rättssäkerhet avses att förvaltningen ska fatta materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och andra författningar samt att enskilda ska kunna få sin sak prövad i domstol. Kravet på effektivitet innebär att förvaltningen kostnadseffektivt ska åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som statsmakterna har fastställt.

Förvaltningspolitiken syftar därmed till att skapa organisations-, styr- och ledningsformer som ger förutsättningar för en demokratisk, rättssäker och effektiv förvaltning. Enligt regeringen har den statliga förvaltningen stor betydelse för medborgarnas vardag, demokratin, välfärden, den ekonomiska tillväxten och för nationens förmåga att verka internationellt. Hur förvaltningen fungerar, styrs och organiseras har därför avgörande betydelse för det demokratiska samhällets funktionsduglighet och för människors förtroende för demokratin. Det finns anledning att ställa höga krav på förvaltningen. Förvaltningspolitiken måste följaktligen vara ett tydligt och genomtänkt styrredskap för regeringen.

2.2 Förvaltningspolitikens inriktning

Förvaltningspolitiken omfattar hela den offentliga verksamheten och är till sin karaktär generell, dvs. den rör inte specifika förhållanden i enskilda myndigheter. Mot bakgrund av att myndigheter är olika i både inriktning och storlek, är samtidigt en verksamhetsanpassad myndighetsstyrning ett viktigt inslag i förvaltningspolitiken. Häri ligger en viss motsättning som bör erkännas.

⁵ Prop. 1996/97:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.*

⁶ *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram.*

I det förvaltningspolitiska programmet redovisar regeringen vad som ska utmärka förvaltningen och regeringens åtgärder för den långsiktiga utvecklingen. Tre viktiga områden kan urskiljas.

För det första ska förvaltningen utmärkas av *öppenhet, service, kvalitet och förändringsförmåga*. Medborgarna ska vara i fokus och statliga myndigheter ska kunna tillhandahålla tjänster på ett sådant sätt att de ger största möjliga nytta för medborgare, företag, kommuner, organisationer och media. Statsförvaltningen ska också systematiskt förenkla och förbättra regelsystemen. Därtill ska staten vara en föredömlig IT-användare och utveckla och anpassa den interna och externa verksamheten till de förändringar som sker i samhället.

För det andra ska *tillgänglighet, delaktighet och samverkan* vara vägledande principer för myndigheternas arbete. Det innebär bl.a. att medborgare och företag kan få information, ställa frågor och uträtta ärenden när det passar dem. Medborgare och företag ska känna till vilka tjänster som erbjuds och i vilka former detta sker. Medborgare och företag ska i det enskilda ärendet bara behöva ta kontakt med en myndighet. Sammantaget ställer detta nya krav på förvaltningen, bl.a. att informationsteknikens alla möjligheter tas tillvara för att utföra olika uppgifter.

För det tredje ska staten vara en *föredömlig arbetsgivare med en kompetent, saklig och förtroendeingivande personal*. Allmänhetens förtroende för statsförvaltningen är en viktig demokratifråga, varför statstjänstemännens förmåga att utföra arbetet på ett korrekt och kompetent sätt är av avgörande betydelse. Staten ska ha stimulerande arbetsplatser, god arbetsmiljö och en genomtänkt personal- och lönepolitik. En verksamhetsanpassad arbetsgivarpolitik anses vara en förutsättning för att utveckla effektivitet, kvalitet och service. Det är därför angeläget att arbeta med kompetensutveckling och chefsförsörjning samt att klara av generationsväxlingar.

2.3 Förvaltningspolitik i bredare mening

Till de grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet läggs ibland andra värden, beroende vad som står på den politiska agendan. Genom bl.a. lagar och förordningar ålägger statsmakterna myndigheterna ett ansvar för mer allmänpolitiska värden som till viss del har kommit att betraktas som en del av förvaltningspolitiken. Det har sin bakgrund dels i att myndigheterna som alla andra träffas av allmänna bestämmelser, dels i att det kan vara befogat att ställa högre eller särskilda krav på förvaltningen.

Till de allmänna bestämmelserna hör lagstiftning som träffar myndigheterna i deras roll som arbetsgivare, som t.ex. arbetsmiljölagen vars syfte är att uppnå en god arbetsmiljö, eller diskrimineringslagarna som stadgar att arbetsgivare inte får missgynna en arbetstagare p.g.a. kön, etnicitet, funktionshinder eller sexuell läggning.

Därutöver finns särbestämmelser för förvaltningen. Enligt t.ex. verksförordningen ska myndighetschefen beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller totalförsvaret, regionalpolitiken, en ekologiskt hållbar utveckling, jämställdhet mellan kvinnor och män samt integrationspolitiken.⁷ Hur ansvaret ska utkrävas samt vad t.ex. ett regionalt perspektiv innebär för myndigheternas verksamhet är dock oklart.

Inom vissa områden, bl.a. handikapp-, ungdoms- och integrationspolitiken, finns nationella handlingsprogram, beslut eller specifika förordningar som riktar sig till myndigheterna, t.ex. förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken. Ett ytterligare exempel är förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor.

I vissa fall uttalar sig regeringen och riksdagen om gällande bestämmelser i riktninggivande principiella resonemang i propositioner och utskottsbetänkanden. Enligt lagen om offentlig anställning ska bara sakliga grunder såsom skicklighet och förtjänst utgöra grund för en anställning om det inte finns något skäl för något annat. I en proposition⁸ menade regeringen att till sakliga grunder hör jämställdhet, omplaceringsskyldighet, återanställningsrätt och intresset att bereda arbetshandikappade sysselsättning. Enligt regeringen borde myndigheterna beakta att tillsättningsgrunderna stämmer överens med den allmänna samhällsutvecklingen på det personalpolitiska området. Bestämmelser som motsvarar detta synsätt har sedermera tagits in i anställningsförordningen (1994:373) som kompletterar och fyller ut lagen om offentlig anställning.

Följaktligen har allmänna arbetsmarknads-, sysselsättnings- och socialpolitiska mål och värden givits betydelse för förvaltningen. På många sätt hänger målen och värdena i allmänna bestämmelser respektive särbestämmelser för förvaltningen samman. Det är dock av intresse att skilja på om dessa mål och värden syftar till att påverka myndigheternas utåtriktade verksamhet eller ”inre liv”, t.ex. att främja jämställdheten i samhället i stort eller i den egna organisationen. Myndigheternas ”inre liv” regleras till stor del genom allmänna bestämmelser som gäller för såväl privata som offentliga organisationer. Att utöver detta ha särbestämmelser för förvaltningen är enligt vår mening tveksamt.

Förvaltningspolitiken sedd på detta sätt har med tiden kommit att inbegripa allt fler frågor och områden. Lite tillspetsat kan det uttryckas så att all politik är förvaltningspolitik men ingen politik är förvaltningspolitik. Förvaltningspolitiken har blivit bärare av allt fler värden och mål som inte alltid är tydliga eller fria från motsägelser. Detta medför avvägningsproblem, och ibland konflikter mellan olika mål. Opreciserade krav och riktlinjer om målens innehåll och inbördes prioritetsordning kan leda till svårigheter för

⁷ I kommittéförordningen (1998:1474) anges på motsvarande sätt att kommittéförslagens betydelse för det kommunala självstyret, brottsligheten, sysselsättningen, den offentliga servicen, jämställdheten och små företags arbetsförutsättningar m.m. ska prövas.

⁸ Prop. 1985/86:116

förvaltningen att verka i enlighet med målen samt bidra till att ”tunna ut” kärnfrågorna. Spridda regelverk och programförklaringar samt bristande överensstämmelse mellan målen och myndigheternas verksamhet ger ett svåröverblickbart läge vilket försvårar efterlevnaden. Krav på återrapportering medför en arbetsbörda för myndigheterna som inte alltid motsvaras av konkreta resultat, eller ens ett verkligt intresse hos mottagaren. Det är därför av central betydelse att regeringen prioriterar tydligt, både när den ställer upp mål och när den väljer medel för att nå dem.

2.4 Förvaltningspolitiska styrmedel

För att förverkliga förvaltningspolitiken använder regeringen olika styrmedel som gemensamt syftar till att påverka hela eller stora delar av förvaltningen. Styrmedlen kan inordnas under de traditionella begreppen normgivningsmakt, finansmakt, utnämningmakt och kontrollmakt. Regeringen styr också genom mål och resultatkrav, sättet att organisera, informella kontakter, uttalanden, etc. Att välja rätt styrmedel eller rätt kombination av styrmedel är av central betydelse för att förvaltningspolitiken ska bli framgångsrik.

Regelstyrningen ses ofta som den mest grundläggande styrformen och anses visa på kraftfullhet samt att frågan prioriteras. Regelstyrning bör uppenbart användas när allmänintresset är starkt och enstaka avvikelser inte kan accepteras, t.ex. för att motverka korruption. Men det bör hållas i minnet att regelstyrning enbart är *ett* instrument bland flera och inte i alla lägen en effektiv metod. Författningsreglering utan rättsverkan är meningslös. Regleringen bör därför koncentreras till frågor där ansvarsutkrävande är möjligt.

Att övergripande reglera ”mjuka” värden kan istället motverka sitt syfte. En generell reglering ges ofta en uppmanade karaktär vilket kan leda till att avsikten med regeln blir otydlig och kraven blir oklara. Därmed blir det svårt att kontrollera efterlevnaden samt att utkräva ansvar. Värdena riskerar därmed att behandlas slentrianmässigt utan eftertanke och utvärdering vilket är att göra värdena en otjänst.

I vissa fall saknas dessutom en klar koppling mellan ett värde och myndighetens verksamhet. Myndigheter arbetar inom vitt skilda verksamhetsfält och med uppgifter vars karaktär skiljer sig från myndighet till myndighet. Verksamhetsanpassad reglering eller styrning utifrån myndighetsinstruktioner eller regleringsbrev är i så fall att föredra eftersom olika värden kan kopplas olika starkt till enskilda myndigheters verksamhet. I dialogen mellan regeringen och myndigheterna bör innebörden av värdena konkretiseras för respektive myndighets verksamhet.

3 Hur ska regelstyrningen utformas?

3.1 Regeringens rätt att styra

Myndigheterna lyder enligt regeringsformen under regeringen (RF 11:6). Regeringen utfärdar föreskrifter för förvaltningen inom ramen för sin egen kompetens (RF 8:13) eller när riksdagen bemyndigat regeringen att meddela föreskrifter (RF 8:7-10).

Regeringen styr riket och ansvarar för detta inför riksdagen (RF 1:6). I regeringens styrande funktion ingår att styra förvaltningen. De allra flesta statliga myndigheter lyder under regeringen och endast ett fåtal under riksdagen. Även regeringen fullgör en del förvaltningsuppgifter men benämns inte som en förvaltningsmyndighet i grundlagen.

Myndigheterna är regeringens redskap och står till dess förfogande i regeringens uppgift att styra riket. Med myndigheternas ställning som organ under regeringen följer alltså i princip en direktivrätt för regeringen och en motsvarande lydnessplikt för myndigheterna. En myndighet är samtidigt tillförsäkrad full självständighet gentemot regeringen när den beslutar i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag (RF 11:7). Självklart har både regering och myndigheter att rätta sig efter regeringsformens bestämmelse om att den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet (RF 1:9).

De flesta regler som gäller myndigheternas organisation och administration, liksom direktiv som gäller myndigheternas 'faktiska handlande' ligger inom regeringens bestämmanderätt. Utanför myndigheternas helt självständiga sfär faller således en mycket stor del av myndigheternas verksamhet. Den större faktiska självständighet som många myndigheter ändå därutöver åtnjuter har ibland uppfattats som konstitutionellt sanktionerad i RF 11:7. Lagrummet har inte sällan tolkats som ett allmänt förbud för regeringen att uttala sig i frågor som rör myndigheternas verksamhet. Stöd för en sådan tolkning finns emellertid varken i regeringsformen eller i lagmotiven, utan regeringen har med iakttagande av bestämmelserna i regeringsformen, och vad riksdagen har bestämt, att på egen hand bedöma i vilken utsträckning den önskar styra förvaltningen.

Efter två utredningar och förslag från regeringen klargjordes rättsläget på nytt genom riksdagens s.k. verksledningsbeslut år 1987.⁹ Att myndigheterna har en bestämd självständighet när de utövar myndighet markerades åter, men den övergripande slutsatsen blev att regeringsformens regler utgör en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation.

⁹ Prop. 1986/87:99, bet. 1986/87KU29, rskr. 1986/87:226

Regeringens rätt att styra betonades således, samtidigt som någon ytterligare rättslig reglering inte ansågs behövlig.

3.2 Förvaltningsrätten

Verksförordningen är ett styrinstrument för regeringen. Den är också en del av den offentliga rätten, särskilt förvaltningsrätten, som sammantaget byggs upp av en mängd författningar där vissa har sitt ursprung i grundlagen och där därför även riksdagen beslutar vissa bestämmelser i lag. Regleringen fylls också ut av föreskrifter utfärdade av myndigheter. Den samlade regelmassan är omfattande och delvis svåröverskådlig.

Det förvaltningsrättsliga regelsystemet består av *förfaranderegler*, *kompetensregler*, *organisatoriska regler* etc. Allmänna förfaranderegler finns främst i förvaltningslagen, och förvaltningsprocesslagen.¹⁰ Därutöver finns av regeringen utfärdade generella förordningar samt instruktioner som riktar sig direkt till myndigheterna, samt *specialförfattningar* som reglerar vissa verksamheter, t.ex. försäkringskassorna i lagen (1962:381) om allmän försäkring eller polisen i polislagen (1984:387). Specialförfattningarna kan ha en mycket starkt styrande effekt på de myndigheter som berörs.

Regeringsformen anger på en punkt, nämligen när det gäller den offentliga tjänsten, att grundläggande regler måste bestämmas i lag (RF 11:10). Att vissa andra regler har lagform motiveras av att de också gäller för kommuner, landsting, domstolar eller försäkringskassor, dvs. för andra än myndigheter under regeringen. Annan förvaltningsrättslig styrning av myndigheterna under regeringen faller inom regeringens kompetensområde och kommer till uttryck i förordningar. Några myndigheter har föreskriftsrätt inom området, bl.a. Ekonomistyrningsverket.

3.3 Reglernas plats i normgivningshierarkin

Det finns mot bakgrund av det ovanstående inga konstitutionella skäl att lagstifta om regler för de statliga myndigheterna. Regeringsformen kräver det inte.

Lag kan ändå vara en lämplig form för vissa principiellt grundläggande regler. Vissa grundläggande principer som gäller de statliga myndigheterna är för närvarande endera helt oreglerade eller reglerade i förordningar som få känner till. Så t.ex. stadgas i kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) att myndigheter inte får bilda bolag eller gå in som delägare i bolag utan regeringens bemyndigande. Det förefaller tveksamt att ”dölja” så grundläggande bestämmelser i för de flesta okända författningar, och det finns därför

¹⁰ Förvaltningsprocesslagen (1971:291) gäller rättskipning i Regeringsrätten, kammarrätt och länsrätt och berörs inte vidare i texten.

skäl att överväga om bestämmelser av denna art bör flyttas upp i författningshierarkin.

Verksledningsbeslutet 1987 gav parlamentarisk auktoritet åt regeringens rätt att styra myndigheterna i den utsträckning som regeringen själv finner nödvändig. Men riksdagens enhälliga uppfattning fick endast formen av ett principbeslut och lagfästes inte. År 1998 beslutade riksdagen likaledes i ett principbeslut med anledning av den förvaltningspolitiska propositionen, att det ankommer på regeringen att besluta om vilken ledningsform som ska tillämpas i en enskild myndighet. Inte heller detta har stadfästs i lag. Det skulle enligt vår mening gagna regeringens möjligheter att fungera som ”koncernledning” för statsförvaltningen om riksdagen i lag gav konkret uttryck för regeringens rätt att styra de underlydande myndigheterna.¹¹

Omvänt bör beslut om vissa regler kunna flytta ned till myndighetsnivå. Det är t.ex. så att vissa bestämmelser som finns i förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet m.m. är så detaljerade och ”vardagsnära” att de borde kunna beslutas som föreskrift av lämplig myndighet om reglerna behövs.

Olika reglers plats i författningshierarkin bör följaktligen övervägas i en översyn.

3.4 En sammanhållen förvaltningslag

Vissa författningar hänger mer tydligt samman med verksförordningen än andra. Det gäller framförallt förvaltningslagen, serviceförordningen, lagen om offentlig anställning och anställningsförordningen. Alla dessa författningar syftar till att främja förvaltningspolitiska mål. Den del av förvaltningspolitiken som är orienterad mot myndigheternas ansvar för sina finanser och sina resultat regleras i budgetlagen, redovisningsförordningen, avgiftsförordningen, kapitalförsörjningsförordningen m.fl. Frågorna om revision är för närvarande under behandling i riksdagen.

Både förvaltningslagen och lagen om offentlig anställning är delar av förvaltningsrätten och har likartade företroendeskapande syften. I en författningsöversyn bör prövas om dessa lagar, eventuellt kompletterade med vissa andra bestämmelser, kan sammanföras till en ny sammanhållen förvaltningslag. Serviceförordningen som i sin nuvarande utformning har begränsade syften och i huvudsak riktar sig till domstolarna, berörs då indirekt, liksom även anställningsförordningen.

¹¹ Ansatsen påminner om på vilka grunder den nya budgetlagen tillkom. Riksdagens beslut om statens budget och finansmakten i övrigt behöver inte ha lagsform. Med undantag för lagen (1988:1387) om statens upplåning hade inte heller någon särskild lag meddelats på området. Sedan årtionden tillbaka hade istället riksdagen med anledning av förslag från regeringen och på eget initiativ meddelat särskilda beslut avseende finansmakten och statsbudgeten. I budgetlagen (1996:1059) har dessa beslut samlats upp och kodifierats.

Förvaltningslagen är en slags minimistandard för förvaltningsmyndigheters handläggning och gäller för ett otal typer av situationer. Den tillämpas primärt av myndigheter och i vissa fall av kommunala myndigheter när dessa handlägger ärenden. Förvaltningslagens bestämmelse om serviceskyldighet ålägger myndigheterna m.fl. att ge råd och upplysningar i frågor som rör dess verksamhetsområde, ha öppet samt vägleda medborgaren till rätt myndighet vid behov.

Lagen om offentlig anställning trädde, med sitt nuvarande begränsade innehåll, i kraft 1994. Att lagen om offentlig anställning är en offentligrättslig lag följer av dess syfte, avgränsningen av dess tillämpningsområde, förhållandet till andra lagar och härledningen till regeringsformen. I princip innehåller den bara regler som är av mer central betydelse för flertalet statsanställda och anställda på försäkringskassorna. Ifråga om arbetskonflikter och periodiska hälsoundersökningar gäller bestämmelserna även för kommun- och landstingsanställda. För kommunernas del är förhållandena i övrigt helt reglerade i kollektivavtal.

Även för statligt anställda är det mesta av anställningsförhållandena numera reglerat i kollektivavtal, men vissa offentligrättsliga regler har ansetts behövas för att skydda medborgarnas krav på demokratisk styrning, insyn och rättssäkerhet och på att offentliga uppgifter fullgörs på ett riktigt sätt. Syftet med lagen om offentlig anställning är följaktligen att tillgodose de allmänintressen som gör sig gällande vid utförandet av offentlig verksamhet, dvs. inte primärt att reglera förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.¹² Ett exempel är dess bestämmelse om bisysslor. En arbetstagare får inte ha en bisyssla som kan rubba förtroendet för opartiskheten i arbetet eller kan skada myndighetens anseende. En utredning har nyligen föreslagit skärpta regler angående bisysslor.¹³

En ny sammanhållen förvaltningslag skulle, enligt vår mening, även i fortsättningen ta sikte på sådant som avser att skydda och stärka förtroendet för förvaltningsmyndigheterna och därmed främja demokrati och rättssäkerhet. Det kan vara lämpligt att komplettera de nuvarande bestämmelserna med andra regler som tjänar samma syfte. Det skulle kunna höra regler som gör det tydligt att myndigheter inte får blanda samman myndighetsuppgifter med kommersiella aktiviteter. Vi återkommer till detta i kapitel 5.

En ny sammanhållen förvaltningslag kan också stärka motiven för att samtidigt utveckla verksförordningen. Servicefrågorna bör då ges särskild uppmärksamhet med hänsyn till det moderna samhällets krav. Serviceförordningen berörs då. I sin nuvarande utformning har serviceförordningen begränsade syften och riktar sig i stor utsträckning särskilt till domstolarna. Regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram har i dessa frågor en mycket bredare ansats.¹⁴

¹² Hinn, Aspegren (1996) *Offentlig anställning. Kommentar till nya LOA.*

¹³ SOU 2000:80 *Offentligt anställdas bisysslor. Betänkande från bisyssloutredningen.*

¹⁴ *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram.*

Statliga myndigheter skall uppfylla höga krav på tillgänglighet och tillmötesgående, kunna deklarerat vilka tjänster som erbjuds och i vilken form detta sker samt ge medborgarna tillfälle till dialog och möjlighet att lämna synpunkter på den verksamhet de berörs av. I det enskilda ärendet skall man så långt som möjligt behöva ha kontakt med bara en myndighet. Alla medborgare med särskilda behov skall ha likvärdig tillgång till de tjänster som erbjuds och till offentlig information.

I handlingsprogrammet konkretiseras detta i punkter om servicedeklarationer, ”24-timmarsmyndighet”, elektronisk ingång till offentlig information, internetbaserat informationssystem till företagare, servicesamverkan mellan staten och kommunerna m.m.

Den utveckling som är på gång när det gäller att utveckla servicen till medborgare och företag kommer att ställa krav på myndighetsledningarna varför det kan finnas skäl att se över bestämmelserna om detta i verksförordningen. Även när det gäller dessa frågor bör man samtidigt tänka på att andra styrmedel än regler kan användas för att nå målen.

3.5 Samlade ekonomiadministrativa regler

I Ekonomistyrningsverkets handbok¹⁵ förtecknas 125 författningar, inklusive myndighetsföreskrifter, som berör myndigheternas ekonomiadministrativa arbete.

I Arbetsgivarverkets författningsbok¹⁶ förtecknas 177 författningar som berör myndigheterna som arbetsgivare, låt vara att flera av dem är författningar inom arbetsmarknadspolitiken eller socialförsäkringens område.

Det är uppenbart att myndigheterna ibland har svårt att orientera sig i författningsmängden. Regeringen bör enligt vår mening ta initiativ till en översyn som syftar till att samla all ekonomiadministrativ reglering i färre författningar och samtidigt pröva om alla bestämmelser behövs. Aktiviteten kan lämpligen samordnas med det utvecklingsarbete som bedrivs i det s.k. VESTA-projektet.

3.6 Myndighetsinstruktionernas utformning

Verksförordningens bestämmelser gäller alla myndigheter. Närmare bestämmelser om myndighetens ledning m.m. återfinns i varje myndighetsinstruktion, där undantag från och tillägg till verksförordningen kan göras. Det förekommer i instruktionerna olika varianter av reglering avseende verksförordningens tillämplighet. Särskilt för de myndigheter som har styrelser med fullt ansvar anges i instruktionen dels vilka bestämmelser, om några, i verksförordningen som ska tillämpas av myndigheten, dels vad som

¹⁵ ESV 2000:2 *Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet*.

¹⁶ Arbetsgivarverket *Författningsboken 2000*

i övrigt eller i stället gäller avseende det yttersta ansvaret och den högsta ledningen.

Den metod att hänvisa till verksförordningen som används är otydlig och oöverskådlig. Om många varianter förekommer, är ett alternativ där tillämpliga bestämmelser i verksförordningen återges direkt i instruktionen mer tilltalande. Reglerna skulle då återfinnas i sitt rätta sammanhang och regelverket bli mer tillgängligt och enhetligt.

Vi förordar att den nuvarande tekniken att i myndighetsinstruktionerna hänvisa till verksförordningens paragrafer ersätts med att instruktionerna skrivs ut i sin fullständiga lydelse. Behovet att göra detta skulle dock minska om verksförordningen kunde utformas så att den mer entydigt gäller alla myndigheter.

4 För vilka ska regelstyrningen gälla?

4.1 Myndighetsbegreppet

Den reglering av myndigheter som finns tar inte alltid sikte på myndigheter under regeringen utan definierar myndighetsbegreppet på olika sätt. Ibland gäller regleringen 'myndigheter', ibland 'förvaltningsmyndigheter', ibland 'myndigheter *direkt* under regeringen' etc. I vissa fall inkluderas kommunala myndigheter, i åter andra (t.ex. när det gäller offentlighet och sekretess eller offentlig upphandling) kan reglerna gälla även vissa privaträttsliga subjekt.¹⁷ De förteckningar över myndigheter som upprättas i olika sammanhang upptar ett mycket varierande antal myndigheter. Förordningen med instruktion för Regeringskansliet har en förteckning, Riksrevisionsverket en annan osv. Variationerna är många.

Även om skillnaderna är lagtekniskt välmotiverade kan det vara svårt för dem som berörs att hålla reda på mångfalden av regler och för sig själv klargöra om bestämmelserna gäller den egna organisationen.

Demokratiutredningen¹⁸ har berört frågan om myndighetsbegreppet och finner för sin del begreppet diffust. Utredningen anför att regeringsformen saknar definition av myndighet trots att lagstiftningen och andra regler innehåller en rad referenser till denna typ av organ. Det gäller bestämmelser om offentlighet och insyn, tillgänglighet, budgetprocess, ekonomisk redovisning, revision m.m. Flexibiliteten ger enligt utredningen onekligen vissa fördelar: myndigheter kan lätt inrättas och avvecklas, vilket i sig är en styrka i den svenska formen av statsförvaltning eftersom organisationen lätt kan anpassas efter politiska prioriteringar. Men, anför utredningen, flexibiliteten har en avigsida i form av oklarhet. Myndigheter lyder under regeringen men det är i vissa fall oklart vem denna underordning ska gälla. I regeringens praktiska ledning av förvaltningen skiljer man t.ex. på myndigheter som arbetar direkt under regeringen och andra myndigheter. Här skapas en otydlighet om vilket befälsansvar regeringen ska ha eller inte ha för en viss verk-

¹⁷ Verksförordningen tillämpas på myndigheter i den utsträckning som regeringen föreskriver. Anslagsförordningen vänder sig till myndigheter under regeringen. Det kan jämföras med förordningen om årsredovisning och budgetunderlag som gäller för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen. Den senare träffar i vissa fall även affärsverken i olika utsträckning. Anställningsförordningen innehåller föreskrifter för arbetstagare hos myndigheter under regeringen med undantag av affärsverken i vissa frågor och vissa yrkesgrupper vid universitet och högskolor. Den gäller dock för allmänna försäkringskassor. Förordningen om vissa personalfrågor i samband med arbetskonflikter gäller för myndigheterna under regeringen men inte affärsverken utan istället de allmänna försäkringskassorna. Riksarkivets föreskrifter om återlämnande eller gallring av vissa handlingar gäller för statliga myndigheter med undantag av riksdagens myndigheter, regeringen, myndigheter inom regeringens kansli, utrikesrepresentationen och myndigheter under försvarsdepartementet. Den gäller dock för allmänna försäkringskassor. Se vidare bilaga 3.

¹⁸ SOU 2000:1 *En uthållig demokrati*. s. 129ff

samhet. Därmed försämras medborgarnas möjligheter till insyn och påverkan. Demokratiutredningen anser att det är angeläget att slå fast ett mer entydigt myndighetsbegrepp, bl.a. för att klargöra hur självständiga olika statliga verksamheter är i förhållande till regeringen.

Behovet av en samlad översyn av den förvaltningsrättsliga regleringen förefaller vara stort. I flertalet av remissvaren på Statskontorets utvärdering av styrelser med fullt ansvar ges uttryck för att det nuvarande regelverket, inklusive verksförordningen, är otydligt och motsägelsefullt.

Rättsläget skulle bli klarare om en bättre samstämmighet mellan olika regler kunde åstadkommas och inledningsparagraferna göras mer enhetliga. Vi har i och för sig förståelse för att de nuvarande avgränsningarna av myndighetsbegreppet i olika författningar kan vara lagtekniskt motiverade men för den som ska tillämpa bestämmelserna är det svårt att få en överblick och därmed veta vad som gäller.

Författningsregleringen skulle enligt vår mening bli enklare och tydligare om statliga och kommunala myndigheter skildes åt och de regler som gäller kommunerna istället skrevs in i kommunallagen (1991:900). Det bör prövas om en motsvarande uppdelning för domstolar respektive försäkringskassor är önskvärd och möjlig. Det mesta av regleringen av försäkringskassorna finns redan samlat i ett kapitel i lagen om allmän försäkring.

Reglerna i verksförordningen avser att träffa *myndigheter under regeringen*. Gruppen myndigheter under regeringen bör definieras på så sätt att den omfattar de organ för vilka regeringen har beslutat om en myndighetsinstruktion.

Varje myndighet bör enligt vår mening ha en myndighetsinstruktion. Det är inte alltid fallet. I instruktionen bör regeringen i klartext ange vilka regler som ska gälla avseende tillämpningen av verksförordningen, krav på årsredovisning m.m. Om samstämmighet mellan regeringens olika styrande regler saknas finns risken att regeringen utsätter myndigheterna för motstridiga styrsignaler. Problemen i dessa hänseenden gäller särskilt de många små nämndmyndigheterna.¹⁹

4.2 Särskilda myndighetsområden

Om vissa väl avgränsade områden – universitet och högskolor samt affärsverk – undantas och får en egen reglering, bör verksförordningen kunna utformas så att bestämmelserna kan tillämpas generellt, med mycket få specifika särbestämmelser i myndighetsinstruktionerna. Nämndmyndigheter bör kunna inordnas under generella regler under förutsättning att ledningsformens *styrelse* blir ett distinkt utformat och generellt alternativ.

¹⁹ Statskontoret 1997:7A *Statens nämndmyndigheter. Del 1*.

Affärsverk

I affärsverkens instruktioner finns inga hänvisningar till verksförordningen, men vissa bestämmelser är snarlika.

Det finns för närvarande fyra affärsverk – SJ, Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Svenska Kraftnät – av vilka snart endast två kommer att återstå efter det att SJ och Luftfartsverket ombildats till bolag. Det ligger ingen tydlig logik i att Vägverket och Banverket samtidigt är vanliga myndigheter, eller att den som ansvarar för marknätet för radio- och TV-sändningar, Teracom AB, har bolagsform.

Affärsverken som statliga myndigheter ingår otvetydigt i den juridiska enheten staten. Verksamheten är emellertid mer lik ett företags än en myndighets.

Det kan sättas ifråga om det behövs någon särskild form för myndigheter som bedriver konkurrensutsatt affärsverksamhet. Bolag är ett uppenbart alternativ. Om affärsverksformen avvecklas finns inte några skäl att i den generella regleringen av de statliga myndigheterna ta hänsyn till dem. Där- emot kan det finnas skäl att reglera vad myndigheter får göra och inte göra när de i delar av sin verksamhet agerar som kommersiella aktörer, ensamma eller tillsammans med bolag. Vi återkommer till denna fråga i kapitel 5.

Universitet och högskolor

Vissa bestämmelser i verksförordningen gäller även för universiteten och högskolorna.

Universiteten och högskolorna är till formen i de flesta fall myndigheter, låt vara att några organiseras i stiftelse- eller bolagsform och att det också finns andra huvudmän än staten. Universiteten och högskolorna regleras i högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100). Frågor om ledningen av högskolorna har nyligen varit föremål för en utredning.²⁰

Ingen tänker på högskolorna som myndigheter. De verkar också under speciella förhållanden som förutsätter nära samarbete med forskningsinstitutioner i andra länder och med svenskt och utländskt näringsliv.

Den nyss nämnda utredningen har bl.a. föreslagit en förändring som innebär att nuvarande 9 § i verksförordningen skrivs in parallellt i högskoleförordningen med lydelsen ”*Styrelsen för en högskola har ansvaret för att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av verksamheten*”. Utredningen har därutöver föreslagit att regeringen bör tillsätta en separat utredning om en egen myndighetsform för universitet och högskolor samt att Utbildningsdepartementet utarbetar en ägarpolicy för sina universitet och högskolor, på samma sätt som Näringsdepartementet har gjort för de statliga bolagen.

²⁰ SOU 2000:101 *Högskolans ledning*.

Det framgår av högskolelagen att forskning ska vara fri och i den meningen obunden av politiska direktiv. Denna självklara autonomi, liksom högskolornas särskilda verksamhetsförutsättningar, talar för att sektorn inte inordnas under generella regler som i övrigt gäller för statliga myndigheter. Högskoleförordningen kan utformas oberoende av verksförordningen. Det är därför inte nödvändigt att beakta högskolesektorns särskilda krav i en översyn av verksförordningen.

Små nämndmyndigheter

Hittills har alltid de många små nämndmyndigheterna betraktats som undantag för vilka generell reglering inte är tillämplig.

Nämndmyndigheterna har ofta en domstolsliknande funktion och respektive nämnd har myndighetsutövande uppgifter som normalt inte ankommer på en styrelse i en statlig myndighet. Icke desto mindre är nämnderna i de flesta fall att betrakta som styrelser med fullt ansvar, dvs. de utgör respektive myndighets ledning.

Det som främst kännetecknar en nämndmyndighet är utöver ledningsformen, ansvarsområdets begränsade omfattning och organisationens ringa storlek. Besluten fattas av ett kollektivt beslutsorgan, som har det fulla ansvaret för verksamheten inför regeringen. Uppgifterna är reglerade i författning eller avtal. I den mån tjänstemän har några befogenheter är dessa delagerade från respektive nämnd. Allt sedan 1987 års verksledningsbeslut har statsmakterna gjort undantag för kategorin nämndmyndigheter i sina beslut om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer. Vissa anpassningar har också gjorts vid tillämpningen av generella regelsystem som exempelvis verksförordningen och redovisningsförordningen (2000:605). Sammantaget har detta lett till en mycket heterogen bild. I många fall är det oklart vad som gäller.

Nämndmyndigheternas verksamhet och beslutsordning är oftast utförligt reglerad i lag, förordning eller avtal. Därmed är regeringens behov av att innehållsmässigt styra verksamheten i allt väsentligt tillgodosett. I den tidigare nämnda studien av statens nämndmyndigheter föreslog Statskontoret mot den bakgrunden att nämndmyndigheterna helt eller delvis skulle undantas från verkförordningens och redovisningsförordningens bestämmelser. Istället borde regeringen i varje enskilt fall ange i en instruktion vad som skulle gälla.

Statskontorets förslag om nämndmyndigheterna utgick ifrån nu gällande regelverk. Förutsättningarna kan ändras om den generella regleringen av myndigheterna får en ny utformning. Detta gäller särskilt om ledningsformerna i statliga myndigheter renodlas till att vara endera *styrelse* eller *enrådighet*. Då skulle nämndmyndigheterna kunna inordnas under de generella bestämmelserna. Det är dock ett kvarstående problem att dessa myndigheter ofta är för små för att kunna leva upp till alla de krav som sammantaget ställs på statliga myndigheter.

Särskilt nämndmyndigheterna kan ha svårt att uppfylla de omfattande rapporteringskrav som alla myndigheter drabbas av till följd av författningsbestämmelser eller av regeringens beslut i regleringsbrev och särskilda uppdrag.²¹

Även andra myndigheter än nämndmyndigheter känner sig ofta trängda av de omfattande rapporteringskraven till regeringen och till andra myndigheter. En total kartläggning bör göras som syftar till att pröva om alla rapporter verkligen behövs, samt vilka rapporter som kan och bör vara en integrerad del av myndigheternas reguljära årsredovisning.

²¹ Som illustrerande exempel kan nämnas att myndigheterna enligt verksförordningen senast den 1 mars varje år ska lämna justitiekanslern en förteckning över oavgjorda ärenden, liksom att myndigheterna enligt den s.k. småföretagarförordningen årligen före den 1 februari ska rapportera till regeringen om sitt arbete med konsekvensanalyser under det gångna verksamhetsåret, och därvid ange de praktiska erfarenheterna och resultaten av detta.

5 Vad ska regelstyrningen innehålla?

5.1 Särskilda krav på statsförvaltningen

Författningsregleringen har, som tidigare konstaterats, kommit att omfatta allt fler förvaltningspolitiska mål och värden. Myndigheterna åläggs att integrera vissa perspektiv i den dagliga verksamheten, t.ex. utifrån hänsyn till jämställdhet, integration och miljö. Ett barn- respektive äldreperspektiv skulle kunna tänkas bli framlyfta som nya inslag i förvaltningspolitiken.

Det kan naturligtvis vara så att andra perspektiv än de som traditionellt brukar anammas kan bidra till att stärka såväl demokratin som rättssäkerheten och effektiviteten. Det är naturligtvis till skada för såväl demokratin som rättssäkerheten om invandrare diskrimineras i myndighetsutövningen, om funktionshindrade inte kan komma i kontakt med myndigheterna p.g.a. fysiska hinder etc. På motsvarande sätt gagnar det givetvis inte effektiviteten om den resurs som kvinnorna utgör inte får förstärka myndigheternas kompetens. Kvalitet i myndigheternas verksamhet kan med ett likartat perspektiv tänkas inkludera att myndigheterna är regionalt och lokalt förgrenade. Så långt är värden utöver de traditionella inga problem. Problemen uppstår när det går inflation i målen och slagkraften i styrningen därmed minskar. Varje ny målsättning får mindre betydelse i förhållande till alla tidigare ambitioner och roller som byggts in i förvaltningssystemet. Det är mindre lämpligt att i generell författningsreglering ålägga alla myndigheter att arbeta med alla förvaltningspolitiska mål.

Det bör således noga övervägas vilka värden som är överordnade och allmänna samt konkretisera vad dessa värden innebär för varje enskild myndighets verksamhet.

Vad gäller myndigheternas inre verksamhet, t.ex. relationen mellan arbetstagare och arbetsgivare, gäller allmänna lagar om arbetsmiljö, arbetsrätt, jämställdhet, diskriminering etc. normalt också statliga myndigheter. Regler som riktar sig till myndigheterna behövs därför inte om de inte syftar till något *utöver* den allmänna lagstiftningen och har praktisk rättsverkan.

Vad gäller myndigheternas utåtriktade verksamhet, dvs. relationen mellan förvaltningen och medborgarna, bör särregleringen kunna motiveras utifrån myndigheternas uppgifter och inriktning. De olika förvaltningspolitiska värdena är olika starkt knutna till olika myndigheter. I vissa fall är det relevant att ge myndigheter särskilda uppdrag för att främja regional utjämning, i andra fall för att främja integration etc. God slagkraft kan uppnås om styr

ningen i de hänseenden där det är giltigt, verksamhetsanpassas och kommer till uttryck i myndighetsinstruktionerna eller i regleringsbrev för de myndigheter som uppenbarligen berörs.²²

5.2 Allmänt om ansvar och ansvarsutkrävande

Myndigheterna utövar makt vilket gör ansvarsfrågorna centrala. Ansvarsfrågorna regleras i sina olika dimensioner i brottsbalken, i andra allmänna lagar och i förvaltningsrättsliga författningar, däribland verksförordningen.

Ansvarsfrågan för statligt anställda och, i förekommande fall, styrelseledamöter, regleras genom *straffrättsligt ansvar*, *skadeståndsansvar* och *disciplinansvar*.

Det straffrättsliga ansvaret, som gäller tjänstefel, mutbrott och brott mot tystnadsplikten, regleras i brottsbalken (BrB 20:1-4) och begränsas till den del av den offentliga verksamheten som innefattar myndighetsutövning. Ansvaret gäller även styrelseledamöter i den mån som de deltar i myndighetsutövning. Staten kan bli skadeståndskyldig om en enskild vållas person-, sak- eller förmögenhetsskada.

Skadeståndsansvaret regleras i skadeståndslagen (1972:207). Den felande själv – en styrelseledamot eller en tjänsteman - kan inte drabbas av skadeståndsansvar utom i fall där synnerliga skäl föreligger. Det samma gäller om någon har vållat sin huvudman en skada. Den offentliga tjänsten kan därför knappast anses utövad under skadeståndsansvar.

Som ett komplement till det straffrättsliga ansvaret finns bestämmelser om disciplinansvar för statligt anställda i lagen om offentlig anställning. För kommunalt anställda finns liknande bestämmelser i kollektivavtal. I verksförordningen och anställningsförordningen finns förfaranderegler för utkrävande av disciplinansvar.

²² Riksrevisionsverket (RRV 2000:17 *Jämställdhet – hur styr regeringen?*) och Ekonomistyrningsverket (ESV 2000:9 *Barnperspektiv vid statliga beslut*) har granskat hur jämställdhets- respektive barnperspektivet har kommit till uttryck i regeringens styrning av myndigheterna. Sammantaget visar rapporterna på att tydliga och mätbara mål, en engagerad ledning, att resurser avsätts, utbyte av erfarenheter, tydliga styrsignaler och engagemang från Regeringskansliet, är viktigt för måluppfyllelsen. I regel var målformuleringarna allmänt hållna och för att återrapporteringen ska vara betydelsefull ansåg flera myndigheter att kraven måste preciseras. Enligt RRV måste regeringen, om de önskar att prioritera det externa jämställdhetsarbetet, tillmäta frågan större vikt i budgetdialogen och i regleringsbrev. Att regeringen förmedlar vilken prioritet arbetet ska ha i myndigheterna hävdar ESV vara viktigt för en lyckad implementering av perspektiv utifrån förvaltningspolitiska värden.

I annan lagstiftning kan det finnas regler om straffansvar som gäller brottsliga handlingar. Ett aktuellt exempel som har betydelse för de frågor som vi behandlar här är att åtal har väckts mot vissa tjänstemän i Banverket med anledning av fel som har begåtts vid tunnelbygget i Hallandsåsen. Åtalsprövningen gällde brott mot flera lagar och förundersökningen omfattade inte bara tjänstemän vid myndigheten utan även styrelseledamöterna. Så vitt vi kan bedöma är nyckelfrågan i prövningen vem som har *verksamhetsansvar*. För ett åtal krävs både objektiva rekvisit (ett brott har begåtts) och subjektiva rekvisit (att någon verksamhetsansvarig kan bindas vid brottet).

Ansvar för att myndigheterna når sina mål och presterar resultat i nivå med de krav som riksdagen och regeringen ställt upp är av ett helt annat slag. Det är då inte fråga om ett rättsligt ansvar utan om ett politiskt. Myndigheterna, och särskilt dess ledningar, är ansvariga inför regeringen på samma sätt som regeringen är ansvarig inför riksdagen. Regeringen sätter sitt mandat på spel i allmänna val, vilket gör det legitimt att regeringen från sina politiska utgångspunkter styr myndigheterna och att myndigheterna ansvarar för att deras del av verkställigheten av politiken blir väl utförd.

Ansvarsfrågorna har under senare år behandlats av Förvaltningspolitiska kommissionen, Justitiekanslern (JK) och Riksrevisionsverket (RRV). Ansvarsfrågorna var också en viktig del i Statskontorets utvärdering av styrelser med fullt ansvar.

Förvaltningspolitiska kommissionen pekade på att det finns oklarheter rörande den offentliga tjänsten. Ämbetsansvaret är otydligt. Kommissionen föreslog därför att frågor om det rättsliga ansvaret för offentligt anställda skulle bli föremål för en särskild utredning.²³ Vad gäller myndigheternas styrelser föreslog kommissionen att ledningsformen styrelse med begränsat ansvar skulle avskaffas, bl.a. med hänvisning till att ansvaret för styrelsen är för otydligt.

Justitiekanslern har på några punkter lämnat förslag om skärpning eller förtydligande av ansvar. Synpunkterna gäller bl.a. att det bör övervägas om inte en särskild straffregel bör införas i brottsbalken som tar sikte på misshushållning med allmänna medel och att det i så fall införs ett skadeståndsansvar när en arbetstagare i offentlig anställning gör sig skyldig till en sådan misshushållning.

Justitiekanslern berör också förhållandet mellan regeringen och myndigheterna och anför följande:²⁴

När det gäller förhållandet mellan regeringen och myndigheterna tar jag upp frågan om det i den statliga förvaltningen är motiverat att införa någon motsvarighet till institutets ansvarsfrihet. I ett aktiebolag är det bolagstämman som beslutar om ansvarsfrihet skall beviljas eller inte beviljas för styrelsen och den verkställande direktören avseende förvaltningen av bolagets verksamhet. Motsvarande system finns i kommuner och landsting där fullmäktige har att

²³ SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst* s. 150ff

²⁴ Justitiekanslern 1997 *Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning*

besluta om ansvarsfrihet för nämnder. Frågan om ansvarsfrihet har betydelse för om skadeståndstalan skall väckas eller inte mot den som har ansvar för förvaltningen. Det kan från konstitutionella utgångspunkter hävdas att ett system med ansvarsfrihet för myndigheternas ledningar ter sig främmande i staten. Ett sådant system kan också innebära problem med hänsyn till den politiska miljö som det här är fråga om. Utan att vilja förorda en sådan ordning skulle jag ändå från kontrollsynpunkt vilja väcka tanken huruvida inte det ansvar som regeringen har som företrädare för ägaren/staten respektive det ansvar myndighetsledningen har gentemot staten kan göras tydligare. Man skulle kunna tänka sig en mera formaliserad mål- och resultatdialog på grundval av bland annat årsredovisningen och en utökad revision av myndighetsledningens handlande. I en sådan dialog skulle påpekanden om olika brister kunna vara ett verksamt medel. Inom ramen för en sådan ordning skulle man också kunna tänka sig att införa vissa typer av sanktioner vid uppenbara fall av misshushållning med anvisade resurser eller annan misskötsel.

Enligt vår mening bör en samlad översyn av ansvarsfrågorna kunna utgå från en indelning som grupperar ansvaret i fyra kategorier som skiljer på olika typer av rättsligt ansvar respektive mellan rättsligt och politiskt ansvar, nämligen:

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ● ansvar för myndighetsutövningen - saklighet och opartiskhet²⁵ - inga tjänstefel - ingen korruption - | <ul style="list-style-type: none"> ● ansvar för förvaltningen - diarium förs - protokoll skrivs - jämställdhetsplan upprättas - arkiv gallras - fakturor betalas - |
| <ul style="list-style-type: none"> ● ansvar för verksamheten - god planering - allmän laglydnad - god arbetsorganisation - | <ul style="list-style-type: none"> ● ansvar för resultatet - samhällsnytta - mål uppnås - budgetramar hålls - produktiviteten förbättras - kvaliteten är hög - |

5.3 Ledningsansvar

Besluts- och ansvarsfördelningen inom en myndighet är av naturliga skäl okomplicerad om myndigheten leds av en enrådig chef. Regler med krav på skriftliga interna arbetsordningar kan ändå behövas. Regler om vad chefen för myndigheten ska ”se till” kan utgå ifrån en indelning i ansvarsområden enligt ovan.

²⁵ Detta är det mest grundläggande ansvaret och regleras i RF 1:9: *Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet.*

Om någon mer ledningsform är enrådighet ska finnas behöver besluts- och ansvarsfördelningen regleras noga, särskilt om alternativet är en styrelse med fullt ansvar. Det indirekt uttryckta ansvar som följer av formuleringen ”myndigheten leds av en styrelse” i myndighetsinstruktionerna är inte tillfyllest.

Riksrevisionsverket har uppmärksammat ansvarsfrågorna och föreslår att styrelsens roll och uppgifter förtydligas i verksförordningen.²⁶ RRV anför att en vanlig bakomliggande orsak till förvaltningsbrister är oklara ansvarsförhållanden för verksamheten, och har kunnat konstatera att myndigheter där ledningsformen inkluderar en styrelse är överrepresenterade när det gäller invändningar i revisionsberättelsen.

I myndigheter med en styrelse i ledningen bedrivs ofta en verksamhet som innebär särskilda risker för väsentliga fel. Enligt RRV finns ett behov av förtydliganden som motsvarar de förtydliganden om styrelserollen som nyligen gjorts för aktiebolag. Vi delar RRV:s uppfattning.

I myndigheter med styrelse som har fullt ansvar regleras oftast en del av den interna arbets- och ansvarsfördelningen mellan chef och styrelse i myndighetens instruktion. Denna reglering bör dock kompletteras med ett generellt krav på att sådana interna instruktioner *ska* utarbetas av styrelsen.

Många myndigheter har något annat beslutande organ inom organisationen vars uppgifter regleras i instruktionen. Ansvar för en myndighets hela verksamhet ligger dock enligt verksförordningen kvar hos chef och/eller styrelse, vilket givetvis kan ge upphov till oklarheter om vem som egentligen har ansvar. Även i dessa fall bör styrelsen fastställa interna instruktioner för de andra organ som finns inom myndigheten.

Ett väl fungerande styrelsearbete förutsätter en arbetsordning där frågor om möten, ärendehantering, beslut m.m. regleras. I många myndigheter fastställs sådana arbetsordningar, men inte i alla. Ett krav om detta bör tas in i verksförordningen. Det är särskilt angeläget om det även i framtiden kommer att finnas varierande ansvar för olika typer av styrelser. Mer än hälften av de nuvarande styrelserna med begränsat ansvar har nämligen uppgifter som går utöver vad som stadgas i verksförordningen och där ansvaret i många fall gränsar till det som lagts på styrelser med fullt ansvar.

Enligt verksförordningen ankommer det på styrelsen att pröva om verksamheten bedrivs effektivt och i enlighet med syftet med verksamheten. Det anges dock inte hur detta ska ske. Det bör ställas krav på styrelsen att den fastställer någon form av rapporteringssystem som svarar mot uppgiften att löpande bedöma myndighetens situation.

Enligt vår mening kan den fortsatta översynen av verksförordningen vägläddas av ett krav på aktivt styrelseansvar, som påminner om det ansvar som

²⁶ Riksrevisionsverket *Riksrevisionsverkets årliga rapport till regeringen 2000*.

numera ställs på styrelser i aktiebolag och som överfört till myndigheterna skulle kunna innebära

- att styrelsen ska utfärda instruktioner för myndighetschefen och andra beslutande organ om sådana finns,
- att styrelsen årligen ska fastställa en arbetsordning för sitt arbete,
- att styrelsen är skyldig att fortlöpande bedöma myndighetens situation och ska bygga upp ett fungerande rapporteringssystem så att den är i stånd att fullgöra sin bedömningskyldighet.

5.4 Utnämningmakten

Utnämningmakten vilar i princip hos regeringen ensam. I praktiken är den emellertid delad med andra, dels genom att den till stora delar har flyttats ner till myndigheterna, dels genom att det i särskilda fall finns bestämmelser som ger någon annan rätten att utnämna – i förekommande fall nominera - ledamöter i styrande organ eller chefstjänstemän (ex. länsstyrelser, länsarbetsnämnder, forskningsråd, universitet och högskolor, försäkringskassor).

Nyckelfrågan när det gäller styrelseansvarets gränser och innebörd är vem som har rätten och makten att tillsätta och avsätta en myndighets chef.

En rätt för myndighetsstyrelser att tillsätta och avsätta myndighetschefer skulle givetvis kraftfullt förstärka styrelsernas befogenheter och i ett slag undanröja de oklarheter i ansvarsfördelningen som finns idag. Rättsligt finns inga hinder. Regeringsformens enda närmare reglering i dessa frågor är att endast sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet, avgör tillsättningen av statliga tjänster. Modellen tillämpas redan i ett speciellt fall. Arbetsgivarverket, vilket regleras i myndighetens instruktion och i lagen om offentlig anställning.

En sådan rätt för styrelserna skulle dock vara ett dramatiskt ingrepp i den svenska förvaltningstraditionen och innebära en väsentlig inskränkning i regeringens möjligheter att styra myndigheterna och svara upp mot sitt grundlagsfästa ansvar för förvaltningen inför riksdagen.

I de fall motiven för autonomi i någon verksamhet är så starka att regeringen bör frånträda sina möjligheter att mer direkt styra verksamheten, så är ett alternativ att i stället välja en annan associationsform än myndighet. I ett bolag tillsätts den verkställande direktören av styrelsen. Svensk Bilprovning och Sveriges Television är två illustrativa exempel på hur bolagsformen kan användas även om det inte rör sig om kommersiell verksamhet.

Vi är således inte beredda att förorda att myndighetsstyrelser i centrala förvaltningsmyndigheter under regeringen skall ha rätten att tillsätta och avsätta myndighetschef. Utnämningmakten bör ligga kvar hos regeringen.

Förutsättningarna kan te sig annorlunda för affärsverken som i olika avseenden har större självständighet än andra myndigheter. Vi menar därför att regeringen bör pröva om undantag bör göras så att affärsverkens styrelser ges rätten att tillsätta och avsätta verkschef, om affärsverken bör finnas kvar.

Det är formellt mindre omvälvande att övergå till en ordning där regeringen tillsätter myndighetschef *på förslag av* myndighetens styrelse. Inte heller detta vill vi förorda eftersom vi menar att även en sådan ordning i realiteten skulle flytta utnämningmakten till myndighetsnivån.

En ordning som enligt vår mening bör prövas i översynen är att styrelsen genom ordföranden regelmässigt, med stöd av förordning, konsulteras före utnämning av myndighetschef och ges faktiska möjligheter att lämna synpunkter både om önskvärd kompetensprofil och om lämpliga kandidater. Praktiskt kan det gå till så att styrelseordföranden dels hör styrelsen om vilken kompetensprofil den vill se hos en ny chef, dels tillsammans med företrädare för Regeringskansliet bildar en nomineringskommitté som för regeringen presenterar några kandidater.

Det finns ett särskilt ledningsproblem i sådana myndigheter som har regeringsutnämnda styrelser och/eller andra beslutande organ på flera nivåer. Regeringen bryter därigenom in i myndighetens interna "befälsordning" och gör det svårare för den överordnade ledningen att fullgöra sin uppgift. Alternativa lösningar i en sådan situation är att endera mycket tydlig klargöra befälsordningen i myndighetens instruktion, att ge den överordnade ledningen rätten att utse underlydande organ eller att ge underlydande organ en begränsad rådgivande funktion. Dessa alternativ bör prövas i en översyn.

Våra slutsatser blir att regeringens utnämningmakt inte bör inskränkas, men proceduren för utnämning och entledigande av myndighetschefer och styrelser bör ges en viss författningsreglering. Frågan aktualiseras, som framgått, främst av att styrelser med fullt ansvar bör få sin roll klargjord när det gäller deltagande i chefsrekryteringen.

Till rätten att utnämna hör rätten att entlediga. Vissa bestämmelser om myndighetschefers anställningsförhållanden, som berör regeringens rätt att förflytta eller, vad gäller affärsverken, avsätta chefer, finns i lagen om offentlig anställning. Bestämmelser om tillsättning och entledigande av ordföranden och styrelseledamöter finns inte. Myndighetschefer som förflyttas eller avsätts kan få sin sak prövad i en arbetsrättslig process i Arbetsdomstolen.

Vi finner det tveksamt att arbetsrättsligt jämställa myndighetschefer med andra statligt anställda. Det handlar trots allt om tjänsteutövning som kan påverka företroendet för sittande regering och det är nödvändigt att det råder samstämmighet mellan regeringen och myndighetscheferna i centrala frågor om prioriteringar och policies. Myndighetschefernas anställningsförhållanden, däribland rätten för dem att få en förflyttning eller av-

sättning prövad i Arbetsdomstolen, bör enligt vår mening bli föremål för översyn.

5.5 Myndigheternas föreskriftsarbete

Till myndigheters maktutövning kan höra att besluta föreskrifter. Regler om hur föreskriftsarbete ska bedrivas finns i verksförordningen och i andra författningar och påverkas dessutom av EU-medlemskapet. Frågan berör myndighetsstyrelsernas roll och uppgifter eftersom det ankommer på styrelserna att besluta i dessa ärenden.

Innan en myndighet beslutar föreskrifter eller allmänna råd ska den enligt verksförordningen göra vissa konsekvensanalyser för att se om föreskrifter verkligen är den mest ändamålsenliga åtgärden. Bestämmelsen i verksförordningen härrör från den tidigare s.k. begränsningsförordningen och är relativt detaljerad med karaktär av checklista. En motsvarande och nästan likalydande bestämmelse finns i förordningen om särskild konsekvensanalys om reglers effekter för små företags villkor, där det också ingår en samråds-skyldighet med företrädare för näringslivet. Samråds-skyldigheten är ännu tydligare när det gäller uppgiftsinsamling från näringsidkare och kommuner, vilket framgår av förordningen (1992:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner. Regeldubble-ningen på detta område ter sig onödig.

Sveriges medlemskap i EU har fått stor betydelse för myndigheternas arbete med föreskrifter. Myndigheterna belastas dock ojämnt.

Oftast behövs det i samband med genomförandet av EG-direktiv nya eller ändrade föreskrifter i medlemsstaternas egna rättsordningar. En EG-förordning får inte omsättas i nationella rättsregler men det kan i vissa fall finnas anledning att utfärda kompletterande nationella föreskrifter. I vissa fall anger EG-förordningarna att en sådan komplettering ska eller kan göras. Det vanligaste är dock att myndigheterna själva bedömer att svenska föreskrifter behövs för att en EG-förordning ska kunna tillämpas och få genomslag. En del av föreskrifterna är sådana att de för Sveriges del kan beslutas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av en myndighet under regeringen. Detta ställer krav på samordning i normgivningsarbetet. Myndigheterna är skyldiga att informera regeringen om hur man har infört EG-rättsakter med föreskrifter.²⁷ Departementen underrättar sedan EU-kommissionen om hur Sverige har infört den aktuella rättsakten. Utredningen Statsförvaltningen och EG²⁸ framhöll att skäl fanns för att förstärka regeringens kontrollmöjligheter av myndigheternas föreskriftsverksamhet. Det konstaterades att ramlagstiftningen gett upphov till en ganska svåröverskådlig myndighetsreglering inom vissa områden. Statskontoret konstaterade i rapporten

²⁷ Förordning (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen

²⁸ SOU 1993:14

EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning²⁹ att myndigheternas författningsarbete har påverkats av medlemskapet. De myndigheter som har bemyndigande att besluta föreskrifter på områden där EG-regler finns eller kommer att finnas måste noga bevaka hur EG-rätten utvecklas, inte bara när det gäller tillkomsten av nya rättsakter utan också den utveckling som sker genom EG-domstolens praxis. I en senare rapport³⁰ lämnades förslag på åtgärder för att stärka och effektivisera arbetet med regelreformer, bl.a. att ompröva befintliga föreskrifter samt upprätta regelförteckningar som överensstämmer med bestämmelserna i författningssamlingsförordningen (1976:725).

I alla myndigheter som har styrelse är det styrelsen som beslutar om de föreskrifter som myndigheten utfärdar. Bestämmelsen om detta i verksförordningen återför sig på ett principiellt resonemang i verksledningspropositionen:³¹ Regeringen anförde där:

Lagar bör utformas på ett sådant sätt att riksdagen och regeringen inte avhänder sig viktiga delar av normgivningsmakten... Att lagar av mindre precis karaktär fortfarande kommer att finnas innebär samtidigt att många myndigheter även i framtiden kommer att besitta en viss, ibland betydande, normgivningsmakt. Lagstiftningstekniken innebär att beslut av politisk art förs till myndighetsnivån, eftersom det är fråga om att omforma politiska intentioner till konkreta handlingslinjer, vilka kan ha mycket stor betydelse för vem som berörs och vilka kan få politiska konsekvenser för sittande regering. Myndigheten kan i någon mån sägas träda i regeringens ställe när den utfärdar föreskrifter. Det finns därför starka skäl att vid denna typ av beslut komplettera myndighetens professionella kunnande med ett allmänt medborgerligt omdöme och med den områdeskunskap som kan finnas repressenterad i en lekmanastyrelse. Jag vill därför förorda att föreskrifter som utfärdas av en myndighet och som riktar sig mot allmänheten skall beslutas av myndighetens styrelse... Självklart måste styrelsernas befattning med dessa ärenden ske på ett sådant sätt att uppgiften blir praktiskt hanterlig. Jag är medveten om att vissa myndigheter utfärdar en stor mängd föreskrifter. Jag vill samtidigt betona att det är angeläget att styrelserna känner ett ansvar för respektive myndighets totala regelgivning och jag menar att beslutsrätten därför också i princip bör vara fullständig

I praktiken har regeringen beviljat undantag från verksförordningen i instruktionerna för sådana myndigheter som bedriver ett omfattande föreskriftsarbete och har medgivit att styrelserna får delegera denna uppgift.

Frågan om myndighetsföreskrifter bör ges en särskild behandling i den fortsatta översynen. Det är inte säkert att den argumentlinje om styrelsebeslut i dessa ärenden som fanns i verksledningspropositionen längre är hållbar. Då fanns t.ex. inga hänsyn att ta till EG-rätten. Styrelserna förutsattes också mer ha en funktion som byggde på insyn i myndigheterna och på att de skulle tillföras ”medborgerligt omdöme”.

²⁹ Statskontorets rapport 1996:7

³⁰ Statskontorets rapport 1998:27

³¹ Prop. 1986/87:99 s. 88

En utveckling är på gång som innebär att styrelserna mer än tidigare blir en del av myndighetens ledning och förstärker ”management”. Det är då inte en självklar uppgift att besluta i enskildheter som det är frågan om när man beslutar föreskrifter. Styrelsernas uppgift på denna punkt kan därför sättas ifråga, men det är fortfarande naturligt att de, som en del av det strategiska ledningsansvaret, beslutar om riktlinjer för hur föreskriftsarbetet ska bedrivas i myndigheterna.

5.6 Myndigheter som marknadsaktörer

Myndigheter uppträder ibland som marknadsaktörer. De kan också ha mer eller mindre stark anknytning till utvecklingsbolag eller rörelsedrivande bolag. I vissa fall utgör myndighet och bolag en gemensam organisation som t.ex. Nutek/Almi och Lantmäteriverket/Metria.

Statskontoret har på regeringens uppdrag kartlagt och analyserat konkurrensproblem av statlig kommersiell och konkurrensutsatt verksamhet och föreslagit åtgärder för att undvika konkurrensnedvidande effekter.³² Förutom en rad förslag som gäller enskilda myndigheter och för det mesta innebär en organisatorisk åtskillnad (bolagisering) mellan kommersiell och icke kommersiell verksamhet, lämnas några förslag som rör den generella regleringen av de statliga myndigheterna. Dels bör begreppet uppdragsverksamhet definieras bättre i avgiftsförordningen och specificeras närmare i berörda myndigheters instruktioner. Dels bör det i regelverket finnas en bestämmelse med krav på särredovisning av all kommersiell konkurrensutsatt verksamhet som bedrivs av statliga myndigheter. Redovisningskravet bör också omfatta sådana uppgifter som avses i EU-kommissionens förslag till ändrat transparensdirektiv, vilket ställer krav på redovisning av finansiella förbindelser mellan offentliga myndigheter och offentliga företag inklusive den finansiella och organisatoriska strukturen hos företagen.

Justitiekanslern berörde utvecklingen mot nya verksamhetsformer inom den offentliga sektorn i sin studie om ansvarsförhållandena i myndigheterna och anförde:³³

Mot bakgrund av vad som inträffat i några av den senare tiden uppmärksammade affärer, inte minst händelserna i Vägverket och dess bolag, vill jag inte underlåta att påpeka att det också finns risker med denna utveckling. Särskilt gäller detta i de fall då det föreligger en blandning av olika verksamhetsformer, såsom när en statlig myndighet eller kommun driver en verksamhet i form av en särskild juridisk person, t.ex. ett aktiebolag eller en stiftelse. Riskerna synes framförallt hänföra sig till två faktorer. Den ena är att ägaren, dvs. staten eller kommunen, kan tappa kontrollen över utvecklingen i dessa verksamheter. Den andra faktorn är att det kan saknas en systematisk extern revision av hela verksamheten. Frågor som hänger samman med kontrollen av blandade verksamhetsformer förtjänar enligt min mening fortsatt uppmärksamhet i syfte att förebygga oegentligheter.

³² Statskontoret 2000:16 *Staten som kommersiell aktör*.

³³ Justitiekanslern 1997 *Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning*.

Frågor utav den art som här berörs regleras för närvarande både i avgiftsförordningen (1992:191) och i kapitalförsörjningsförordningen (myndigheters rätt att bilda bolag eller ingå som delägare). Dessa bestämmelser kan behöva förstärkas. Möjligen bör vissa grundläggande principiella bestämmelser ha lagform. Detta bör uppmärksammas särskilt i en översyn av verksförordningen.

6 Fortsatt utredningsarbete

Vi förordar att en samlad översyn genomförs som omfattar alla de regler i olika författningar som syftar till att förverkliga förvaltningspolitiken. Det är vår bestämda uppfattning att förvaltningspolitiken skulle få ett starkare genomslag efter en bred översyn.

Vi är medvetna om att en samlad översyn kompliceras av att de nuvarande reglerna i de olika författningarna inte bara gäller statliga förvaltningsmyndigheter och att speciallagstiftning finns som griper in i vissa myndigheters organisation och ledningsstruktur. Det bör dock vara möjligt att etappindela översynsarbetet så att t.ex. regler i speciallagstiftning anpassas till nya generella regler efterhand.

I en del bör översynen omfatta frågor om ledning, styrning, beslut och ansvarsförhållanden i förvaltningen vilka regleras i förvaltningslagen, lagen om offentlig anställning, verksförordningen, serviceförordningen, anställningsförordningen m.fl. Dessa frågor behandlas i denna rapport.

I en annan del bör översynen omfatta frågor om budgetering, redovisning, finansiering m.m., vilka regleras i budgetlagen, redovisningsförordningen, kapitalförsörjningsförordningen, avgiftsförordningen m.fl. Dessa frågor berörs endast marginellt i denna rapport.

Bilaga 1



REGERINGSKANSLIET

Beslut § 286

2000-06-26

Ju2000/3115

Justitiedepartementet

Statskontoret

Box 2280

103 17 STOCKHOLM

Till avd.....	<i>FU</i>
Kontakt med.....	
Beslut.....	<i>GD</i>
Datum.....	<i>20-07-31</i>
Sign.....	<i>HA</i>

STATSKONTORET
Registrator
Ink. 2000-07-17
Dnr. 2000/353-5

Uppdrag till Statskontoret att genomföra en förstudie inför en översyn av verkförordning.

Beslut

Regeringskansliet uppdrar åt Statskontoret att genomföra en förstudie inför en översyn av Verksförordningen (1995:826). Förstudien skall sedan ligga till grund för utformningen av direktiven för översynen av verkförordningen.

Uppdraget skall redovisas till Justitiedepartementet senast den 1 november 2000.

Uppdraget

Syftet med översynen av verkförordningen är att skapa en större tydlighet när det gäller dels de förvaltningspolitiska kraven på myndigheterna, dels tillämpningen av olika ledningsformer för myndigheter. I dag ges en splittrad bild av den rättsliga regleringen vad gäller myndigheternas styrning. Verksförordningen bör bli ett mer effektivt, tydligt och tidsenligt styrredskap.

Statskontorets förstudie skall ringa in omfattningen av ett tänkt uppdrag att utforma en ny verkförordning. Den skall belysa vilka andra till verkförordningen närliggande författningar som kan komma att behövas se över i samband med den kommande utredningen. Det är också viktigt att i förstudien se över förhållandet mellan verkförordningen och myndighetsinstruktioner. En huvudfråga är vad som skall vara generellt reglerat i en reviderad verkförordning och vad som skall regleras i särskilda förordningar och myndighetsinstruktioner. Utgångspunkten bör vara att så stor del av den generella myndighetsstyrningen

Postadress
103 33 STOCKHOLM

Besöksadress
Rosenbad 4

Telefonväxel
08-405 10 00

Telefax
08-20 27 34

E-post: registrator@justice.ministry.se
X.400: S=Registrator; O=Justice; P=Ministry; A=SIL; C=SE

Telex
178 20 PREMIER S

som möjligt skall vara reglerad verksförordningen. Förstudien bör också belysa vilka förvaltningsgemensamma regler som kan finnas i verksförordningen och också vilka frågor som i dag är reglerade i verksförordningen som i stället kan regleras i annan för-fattning. I förstudien bör göras en preliminär bedömning av vilka konsekvenser eventuella ändringar i verksförordningen kan få på andra författningar.

Bakgrund

Efter propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136) ansågs det nödvändigt med en översyn av verksförordningen. Regeringen har i och med antagandet av det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet den 15 juni 2000 slagit fast att verksförordningen bör ses över. I handlingsprogrammet anfördes att syftet med översynen är att skapa en större tydlighet när det gäller de förvaltningspolitiska kraven på myndigheterna samt att översynen bl.a. bör omfatta frågor som rör myndigheternas verksamhetsutveckling, service inklusive informationsförsörjning, regelförenkling samt ledningsformer.

Verksförordningen är idag svåröverskådlig och en blandning av verksamhetsstyrning och administrativ reglering. Dessutom saknas i dag reglering i verksförordningen av flera numera vanligt förekommande ledningsfrågor, som exempel kan nämnas ledningsformen styrelse med fullt ansvar samt regeringens möjlighet att utse överdirektörer.

På regeringskansliet vägnar


Britta Lejon


Maria Dahl Torgerson

Bilaga 2

	Tillämpn omr	Företr staten	Mynd ledn	Insynsråd	Myndig- hetens ansvar och uppgifter	Styrelsens ansvar och uppgifter	Revisions- ber	Medv EU- arb	Myndigh. org.	Pers ansv nämnden	Ärendenas handlägg- ning	Myndigh. föreskrifter	Inhämtande av uppgift	Ärendefört	Myndigh. beslut	Anställ- ningar m.m.	Överkla- gande
Paragraf	1	2	3 4	5	6 7 8 9 10	11 12 13 14	15	16	17 18	19 20	21 22 23 24 25 26	27 28	29	30	31	32 33 34	35
Styrelse med fullt ansvar																	
Banverket	x	x		x	x x x x	x	x	x	x	x x	x x x x x	x x	x	x	x	x x x	
Högskolor och universitet	x	x	x ¹	x	x x x x		x	x	x	x	x	x x	x	x	x	x	
Styrelse med begränsat ansvar																	
Naturvårdsverket	x		x x ¹	x	x x x x x	x x x x	x	x	x	x x	x x x x x	x x	x	x	x	x x x	x
Sida	x	x	x x ¹		x x x x x	x x	x	x	x	x x	x x x x x	x x	x		x	x	
Enrådighetsverk																	
Försvarsmakten	x	x	x	x ¹	x x x x x		x	x	x	x ²	x x x x	x x	x		x		x
Handikappsombudsmannen	x	x					x	x	x		x x x		x	x	x		
Nämndmyndigheter																	
Statens trygghetsnämnd	x				x ³ x ³ x ³ x ³					x		x x	x	x	x		x
Nämnden för offentlig upphandling	x	x			x ³ x ³ x ³ x ³	x ³	x ³	x	x		x	x x	x	x	x		x

x Verksförordningen tillämpas.

x¹ Verksförordningen tillämpas med undantag av andra stycket.

x² Verksförordningen tillämpas med undantag av första stycket.

x³ Verksförordningens bestämmelse avser nämnden.

Bilaga 3

Sammanställning av några lagtexters inledningsparagrafer

Regeringsformen (1974:152)

1:8 För rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

11:6 Under regeringen lyder Justitiekanslern, Riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna. Annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, om myndigheten ej enligt denna regeringsform eller annan lag är myndighet under riksdagen. Förvaltningsuppdrag kan anförtros åt kommun. Förvaltningsuppdrag kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller till enskild individ. Innefattar uppdraget myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag.

Tryckfrihetsförordningen (1949:105)

2:5 Med myndighet likställs i detta kapitel riksdagen och beslutande kommunal församling.

Verksförordningen (1995:1322)

1 § Denna förordning tillämpas på myndigheter under regeringen i den omfattning som regeringen föreskriver i myndighetens instruktion eller i någon annan förordning.

Förvaltningslagen (1986:223)

1 § Denna lag gäller förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden. Bestämmelserna i 4-6 §§ gäller också annan förvaltningsverksamhet hos dessa myndigheter.

Lagen om offentlig anställning (1994:260)

1 § I denna lag finns särskilda föreskrifter om arbetstagare hos

1. riksdagen och dess myndigheter,
2. myndigheterna under regeringen,
3. de allmänna försäkringskassorna.

2 § Följande föreskrifter i lagen gäller också arbetstagare hos kommuner,

landsting och kommunalförbund, nämligen

- 23-29 §§ om arbetskonflikter
- 42 § första stycket om vissa undantag från lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet
- Föreskrifter i 30 § om periodiska hälsoundersökningar gäller också arbetstagare hos kommuner och landsting.

3 § Lagen gäller inte

1. statsråden,
2. riksdagens ombudsmän,
3. arbetstagare som är lokalanställda av svenska staten utomlands och som inte är svenska medborgare
4. arbetstagare som har anvisats beredskapsarbete eller skyddat arbete.

För justitiekanslern, justitieråden och regeringsråden gäller bara 4 § om bedömningsgrunder vid anställning, 7 § om bisysslor och 23-29 §§ om arbetskonflikter.

Budgetlagen (1996:1059)

1 § I statens verksamhet skall hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. Med statens verksamhet avses i denna lag sådan verksamhet som sköts av regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen.

Förordning (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet, m.m.

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter om den tid inom vilken domstolar och statliga förvaltningsmyndigheter skall tillhandahålla domar, beslut och andra handlingar och föreskrifter om deras skyldighet att lämna upplysningar och översända handlingar.

Anslagsförordningen (1996:1189)

2 § Förordningen gäller för myndigheter under regeringen.

Lag (1992:1528) om offentlig upphandling

2 § Denna lag gäller vid upphandling som görs av staten, kommuner, landsting och sådana andra upphandlande enheter som avses i 5 och 6 §§.

5 § (Tredje stycket). Upphandlande enhet: statlig, kommunala och andra myndigheter, beslutande församlingar i kommuner och landsting, sådana bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser som anges i 6 § och som avses i 4 kap. 1 § andra stycket och 6 kap. 1 § tredje stycket, sammanslutningar av sådana myndigheter, beslutande församlingar, bolag, föreningar, samfälligheter, stiftelser och enheter samt Svenska kyrkans församlingar och kyrkliga samfälligheter i fråga om verksamhet som bedrivs enligt begravningslagen.

6 § Termen ”upphandlande enhet” innefattar sådana bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser som har inrättats i syfte att täcka behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär och

1. vars kapital huvudsakligen har tillskjutits av staten, en kommun, ett landsting eller en annan upphandlande enhet eller
2. vars upphandling står under statlig eller kommunal tillsyn eller en tillsyn av en annan upphandlande enhet, eller
3. vars styrelse till mer än halva antalet ledamöter utses av staten, en kommun, ett landsting eller en annan upphandlande enhet.

Förordning (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner

1 § Bestämmelserna i denna förordning skall iakttas av de statliga myndigheterna vid utformningen och utsändandet av blanketter som skall användas huvudsakligen av näringsidkare eller kommuner för att lämna uppgifter som myndigheterna begär. De gäller också då uppgifterna skall lämnas på annat

-

medium än blankett. Bestämmelserna gäller även när myndighet uppdrar åt ett annat organ, statligt eller privat, att genomföra en uppgiftsinsamling. Vad som i denna förordning föreskrivs om statliga myndigheter avser inte myndigheter under riksdagen och inte heller kommittéer eller särskilda utredare enligt kommittéförordningen (1976:119).

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

1 § Förordningen gäller för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen. För affärsverken gäller 1 kap. 2 §, 2 kap. 3 och 5-8 §§, 4 kap., 5 kap. 1-6 och 8-12 §§, 7 kap. 2 § samt 10 kap. I de fall affärsverken disponerar anslag på statsbudgeten gäller även 6 kap. 1 § och 9 kap. 3 §.

Konkurrenslag (1993:20)

3 § I denna lag avses med företag en fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Till den del sådan verksamhet består i myndighetsutövning omfattas den dock inte av begreppet företag.

Anställningsförordning (1994:373)

1 § I denna förordning finns föreskrifter om arbetstagare hos

1. myndigheterna under regeringen, dock inte affärsverken i fråga om 9 och 10 §§
2. de allmänna försäkringskassorna. Föreskrifterna i 9 § gäller inte lärare, assistenter och amanuenser vid universitet och högskolor.

Förordning (1991:1751) om vissa personalfrågor i samband med arbetskonflikter

1 § I denna förordning finns föreskrifter som gäller anställningar vid

- myndigheterna under regeringen, dock inte affärsverken,
- de allmänna försäkringskassorna.

Bilaga 4

Verksförordningen

SFS nr: 1995:1322

Departement/ myndighet: Justitiedepartementet F

Rubrik: Verksförordning (1995:1322)

Utfärdad: 1995-11-30

Ändring införd: t.o.m. SFS 1999:826

Tillämpningsområde

1 § Denna förordning tillämpas på myndigheter under regeringen i den omfattning som regeringen föreskriver i myndighetens instruktion eller i någon annan förordning.

Företrädare för staten vid domstol

2 § Inom sitt verksamhetsområde företräder myndigheten staten vid domstol. Myndigheten får uppdra åt en annan myndighet eller åt ett ombud att föra myndighetens talan.

Myndighetens ledning

3 § Myndigheten leds av en chef.

4 § Vid myndigheten finns en styrelse.

Styrelsen består av myndighetens chef och högst åtta andra ledamöter.

Insynsråd

5 § Vid myndigheten finns - om den inte har någon styrelse - ett råd som skall ha insyn i myndighetens verksamhet (insynsråd).

Rådet består av högst fem ledamöter.

Myndighetschefens ansvar och uppgifter

6 § Myndighetens chef ansvarar för myndighetens verksamhet.

7 § Myndighetens chef skall se till att verksamheten bedrivs författningens-
ligt och effektivt.

Chefen skall

1. hushålla väl med statens medel,

2. verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter och på annat sätt tar till vara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet,
3. fortlöpande följa upp och pröva den egna verksamheten och konsekvenserna av de författningsföreskrifter och särskilda beslut som rör verksamheten samt vidta de åtgärder som behövs,
4. beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller totalförsvaret, regionalpolitiken, en ekologiskt hållbar utveckling, jämställdheten mellan kvinnor och män samt integrationspolitiken,
5. se till att allmänhetens och andras kontakter med myndigheten underlättas genom en god service och tillgänglighet, genom information och genom ett klart och begripligt språk i myndighetens skrivelser och beslut,
6. se till att myndighetens organisation är utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen och förvaltningen av övriga tillgångar samt myndighetens verksamhet i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt. Förordning (1999:592).

8 § Myndighetens chef ansvarar för myndighetens arbetsgivarpolitik.

Chefen skall

1. företräda myndigheten som arbetsgivare,
2. i samverkan med andra myndighetschefer utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken,
3. se till att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten,
4. skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet. Förordning (1999:826).

9 § Myndighetens chef skall se till att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av verksamheten.

10 § Myndighetens chef skall hålla styrelsen eller insynsrådet informerat om verksamheten.

Styrelsens ansvar och uppgifter

11 § Styrelsen skall pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten.

12 § Styrelsen skall biträda myndighetens chef och föreslå denne de åtgärder som styrelsen finner motiverade.

13 § Styrelsen skall besluta om

1. myndighetens årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag,
2. åtgärder med anledning av Riksrevisionsverkets revisionsrapporter och den redovisning som myndigheten skall lämna till regeringen enligt 15 §,
3. revisionsplan och åtgärder med anledning av redovisning enligt 6 § förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl.,
4. sådana föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting. Förordning (1997:973).

14 § Styrelsen är beslutför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

Revisionsberättelse

15 § Om Riksrevisionsverkets revisionsberättelse över myndighetens årsredovisning innehåller någon invändning, skall myndigheten, inom en månad efter berättelsens överlämnande, till regeringen redovisa de åtgärder myndigheten har vidtagit eller avser att vidta med anledning av invändningen.

Medverkan i EU-arbetet

16 § Myndigheten skall ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i verksamheten inom Europeiska unionen (EU) genom att fortlöpande hålla regeringen informerad om hur verksamheten utvecklas i de fall myndigheten eller dess personal medverkar och om andra förhållanden som är av betydelse för deltagandet.

Myndigheten skall ställa den personal till förfogande för Sveriges deltagande i EU som regeringen begär.

Myndighetens organisation

17 § Myndigheten bestämmer sin organisation.

18 § I en arbetsordning eller i särskilda beslut skall myndigheten meddela de bestämmelser som behövs om myndighetens organisation och formerna för myndighetens verksamhet.

Personalansvarsnämnden

19 § Vid myndigheten skall det finnas en personalansvarsnämnd med myndighetens chef som ordförande. Nämnden skall därutöver bestå av, förutom personalföreträdarna, de ledamöter som myndigheten utser.

Följande frågor skall prövas av personalansvarsnämnden:

1. skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, dock inte i fråga om provanställning,
2. disciplinansvar,
3. åtalsanmälan,
5. avstängning.

20 § Personalansvarsnämnden är beslutför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

Ärendenas handläggning

21 § Myndighetens chef skall avgöra ärenden som inte skall avgöras av styrelsen eller av personalansvarsnämnden.

Om sådana ärenden som avses i första stycket inte behöver avgöras av chefen, får de avgöras av någon annan tjänsteman. Hur detta skall ske anges i arbetsordningen eller i särskilda beslut.

Andra stycket gäller inte föreskrifter och sådana ärenden som avses i 13 § 1-3.

22 § Innan myndighetens chef avgör viktigare ärenden, skall styrelsen ges tillfälle att yttra sig.

Om ett ärende är så brådskande att ett yttrande inte hinner inhämtas, får chefen ändå avgöra ärendet. Ett sådant beslut skall anmälas vid nästa sammanträde med styrelsen.

23 § Myndighetens chef skall ha en ställföreträdare som tjänstgör i chefens ställe när denne inte är i tjänst.

Ställföreträdaren inträder i övrigt i chefens ställe i den utsträckning som chefen bestämmer.

24 § Ärendena avgörs efter föredragning.

I arbetsordningen eller i särskilda beslut får det medges att ärenden som avgörs av någon annan tjänsteman än myndighetens chef inte behöver föredras.

25 § Myndighetens chef får utan föredragning fatta beslut som inte kan skjutas upp till dess att ärendet hunnit föredras.

26 § I arbetsordningen eller i särskilda beslut skall det bestämmas vem som får begära in förklaringar, upplysningar eller yttranden i ärendena.

Myndighetens föreskrifter

27 § Innan myndigheten beslutar föreskrifter eller allmänna råd enligt författningssamlingsförordningen (1976:725), skall myndigheten

1. noga överväga om detta är den mest ändamålsenliga åtgärden,
2. utreda föreskrifternas eller de allmänna rådets kostnadsmässiga och andra konsekvenser och dokumentera utredningen i en konsekvensutredning,
3. ge statliga myndigheter, kommuner, landsting, organisationer och andra som kostnadsmässigt eller på något annat betydande sätt berörs samt Ekonomistyrningsverket tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen,
4. begära regeringens medgivande att besluta föreskrifterna om de leder till inte oväsentligt ökade kostnader för dem som berörs. Förordning (1998:441).

28 § För föreskrifter som uteslutande rör verksamheten inom myndigheten och föreskrifter om avgifter för vilka det finns en skyldighet att samråda enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191) gäller inte 27 § 2-4. För föreskrifter som beslutas av en myndighet för att uppfylla Sveriges internationella förpliktelser och som inte går utöver vad som följer av förpliktelserna gäller inte 27 § 4.

Innebär det fara för miljön, liv, personlig säkerhet eller hälsa eller risk för betydande ekonomisk skada om en föreskrift inte beslutas, får vad som sägs i 27 § 2-4 vänta till efter beslutet.

Inhämtande av uppgifter och utövande av tillsyn

29 § Myndigheten skall se till att de kostnadsmässiga konsekvenserna begränsas också när den begär in uppgifter eller utövar tillsyn.

Ärendeförteckning

30 § Myndigheten skall senast den 1 mars varje år lämna Justitiekanslern en förteckning över de ärenden som kommit in till myndigheten före den 1 juli föregående år men som inte avgjorts vid årets utgång.

Justitiekanslern får i det enskilda fallet besluta något annat.

Myndighetens beslut

31 § För varje beslut skall det finnas en handling som visar

- dagen för beslutet,
- beslutets innehåll,
- vem som har fattat beslutet,
- vem som har varit föredragande,
- vem som har varit med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

Anställningar m.m.

32 § Myndighetens chef anställs genom beslut av regeringen.

Andra anställningar beslutas av myndigheten.

33 § Andra styrelseledamöter än myndighetens chef utses av regeringen för en bestämd tid.

Regeringen utser ordförande i styrelsen.

34 § Ledamöterna i insynsrådet utses av regeringen för en bestämd tid.

Regeringen utser ordförande i rådet.

Överklagande

35 § Andra beslut av myndigheten än beslut som enligt 22 a § förvaltningslagen (1986:223) skall överklagas hos allmän förvaltningsdomstol får överklagas hos regeringen, om något annat inte följer av lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga eller andra föreskrifter. Förordning (1998:1099).

1998:1099

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 1998. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet.