

11 Några jämförelser med aktiebolagslagen

11.1 Riksrevisionsverkets påpekanden och förslag

I sin årliga rapport för 2000 uppmärksammade Riksrevisionsverket (RRV) vissa frågor rörande myndighetsledningens ansvar. Verket konstaterade att myndigheter där ledningsformen inkluderar en styrelse var överrepresenterade när det gällde invändningar i revisionsberättelsen. RRV anförde att det i myndigheter med en styrelse i ledningen ofta bedrivs verksamhet som innebär särskilda risker för fel och ansåg att det är viktigt att det ställs stora krav på tydlighet vad gäller ledningsfunktionens olika skyldigheter och dess ansvar, eftersom ansvaret i praktiken är delat mellan en verkställande ledning och en styrelse.

Enligt direktiven skall utredningen klargöra om det, som RRV påpekade i rapporten, finns behov av förtydliganden avsedda för ledningen av statliga myndigheter, motsvarande sådana som nyligen gjorts i 8 kap. aktiebolagslagen vad gäller ansvar och uppgifter (prop. 1997/98:99, bet. 1997/98:LU26, rskr. 1997/98:257).

11.2 8 kap. aktiebolagslagen (1975:1385)

Inledning

Ledningens ansvar och betydelse för verksamheten var frågor som behandlades i den översyn av aktiebolagslagen som genomfördes under 1990-talet. De ändringar som sedan gjordes i lagen, bl.a. fick 8 kap. en ny lydelse, syftade främst till att tydliggöra den verkställande direktörens ansvarsområde.

Bolagsstyrelsens ansvarsområden och uppgifter

Av 8 kap. 3 § aktiebolagslagen framgår att styrelsen ansvarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Styrelsen skall också se till att bolagets organisation är utformad så att bokföringen, medelsförvaltningen och bolagets ekonomiska förhållanden i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt.

Vidare skall styrelsen alltid utfärda instruktioner för den verkställande direktören, om det finns en sådan i bolaget. En styrelse som beslutat att det i bolagets organisation skall ingå en grupp med uppgift att ta hand om vissa frågor av större betydelse för bolaget är skyldig att precisera gruppens uppgifter, arbetsätt och rapportskyldighet. Styrelsen är dock inte skyldig att meddela sådana instruktioner om det med hänsyn till bolagets begränsade storlek och verksamhet skulle sakna betydelse.

Styrelsen skall genom instruktioner av detta slag kunna skapa en organisation där ingen kan tveka om arbetsfördelningen mellan styrelsen, styrelsens arbetsutskott, den verkställande direktören, direktionen osv. (prop. 1997/98:99 s. 80).

Enligt 8 kap. 4 § ABL är styrelsen vidare skyldig att fortlöpande bedöma bolagets ekonomiska situation. Det måste anses vara en av styrelsens viktigaste uppgifter att se till att hela tiden hålla sig underrättad om vad som händer på detta plan i bolaget.

Slutligen skall enligt 8 kap. 5 § aktiebolagslagen varje styrelse, som har mer än en ledamot, årligen fastställa en arbetsordning för sitt arbete. Arbetsordningen skall innehålla bl.a. bestämmelser om arbetsfördelningen mellan styrelsens ledamöter.

Regeringen motiverade (prop. 1997/98:99 s. 79) preciseringen av ansvaret i bolagsstyrelserna med att lagreglerna behövde göras utförligare, dock ansågs det ligga i sakens natur att dessa frågor knappast kan regleras i detalj. ”Förhållandena skiftar från ett bolag till ett annat, beroende på bl.a. verksamhetens art och omfattning. De skiftar också i ett och samma bolag från en tidpunkt till en annan. Lagen måste därför ge utrymme för variationer i sättet att leda ett bolag.”

Verkställande direktörens uppgifter

Om det utses en verkställande direktör har denne hand om den löpande förvaltningen. Hit hör alla åtgärder som inte med hänsyn till omfattningen och arten av bolagets verksamhet är av osedvanlig beskaffenhet eller stor betydelse. Det innebär kort sagt att den verkställande direktören skall svara för driften av rörelsen, utöva tillsyn över personalen samt sörja för en lagenlig och lämplig bokföring och medelsförvaltning. I 8 kap. 25 § aktiebolagslagen anges att den verkställande direktören skall handha den löpande förvaltningen i enlighet med de riktlinjer och anvisningar som styrelsen meddelar.

Styrelsens ställning som ett överordnat organ till den verkställande direktören innebär att styrelsen kan välja att själv avgöra ärenden som ingår i den löpande förvaltningen. Dock att det skulle strida mot lagstiftningens grunder om styrelsen skulle göra så väsentliga ingrepp i den verkställande direktörens ansvarsområden att denne inte längre kunde anses ha ställning som VD (prop. 1975:103 s. 374).

11.3 Överväganden

Utredningens förslag: Vid de myndigheter där det finns en styrelse, skall styrelsen upprätta en årsplan för sitt arbete.

Mellan myndigheter och aktiebolag finns flera grundläggande skillnader. Aktiebolaget styrs av stämman, ägarna, som utser styrelsen, som i sin tur utser den verkställande direktören. Myndigheterna styrs av politiska beslut som fattas av riksdag och regering. Myndigheterna lyder under regeringen som utser myndighetens ledning.

Även om den yttre styrningen ser helt olika ut vid en jämförelse mellan myndighet och aktiebolag, finns det likheter vad gäller den inre styrningen.

RRV föreslog i sin rapport att ansvarsförhållandena skulle göras klarare inom myndigheterna genom olika åtgärder. Redan det förhållandet att utredningen i förslaget till myndighetsförordning väljer att reglera varje ledningsform för sig, med uppgifter och ansvar för respektive ledningsfunktion, innebär att uppgifts- och ansvarsfördelningen inom respektive ledningsform blir klarare. I

kapitel 6 och 7 ovan redovisas närmare hur utredningen anser att regleringen skall se ut.

Enligt RRV borde det införas ett generellt krav på att styrelsen skall utarbeta interna instruktioner till myndighetschefen och andra beslutande organ. Utredningen har i kapitel 10 föreslagit att varje myndighet skall utforma en arbetsordning för att närmare reglera arbets- och ansvarsfördelning inom myndigheten. I myndigheter som leds av en styrelse skall styrelsen dessutom närmare ange arbetsfördelningen mellan styrelsen och myndighetschefen. En sådan arbetsordning blir närmast att jämställa med de instruktioner som styrelsen skall utfärda för verkställande direktören i ett aktiebolag.

Vidare föreslog RRV att en särskild arbetsordning skulle utarbetas för styrelsen. Arbetsordningen för ett aktiebolag skall innehålla bestämmelser om bl.a. arbetsfördelning mellan styrelsens ledamöter. Om det exempelvis finns en s.k. arbetande styrelseordförande skall dennes uppgifter regleras i arbetsordningen. I arbetsordningen skall också frågor som sammanträdesfrekvens regleras.

För myndigheternas styrelser finns inte alltid behov av en arbetsordning där arbetsfördelningen inom styrelsen slås fast. Utredningen väljer därför att i stället föreslå att varje styrelse skall besluta en årsplan med ett program för det kommande året vad gäller innehållet i styrelsens arbete, tider för sammanträden, m.m. (se 15 respektive 24 § förslaget till myndighetsförordning).

12 Särskilda besluts- eller rådgivningsorgan inom myndigheterna

12.1 Inledning

Det förekommer ibland att myndigheter inom sig har ett särskilt besluts- och/eller rådgivningsorgan vid sidan av styrelse och chef. Enligt direktiven skall utredningen belysa ansvarsfördelningen mellan myndighetens ledning och sådana särskilda organ. I detta sammanhang betraktar utredningen dessa organ som särskilda besluts- eller rådgivningsorgan inom myndigheten och inte som egna myndigheter.

12.2 Nuvarande ordning

Flera av de större myndigheterna har inom sig flera olika typer av självständigt beslutande organ. Uppgiften för ett sådant organ är oftast att handha vissa specifika frågor med nära anknytning till myndighetens verksamhet, t.ex. att fastställa normer inom ett visst område eller besluta stöd till forskningsverksamhet. I många fall prövar man ansökningar av olika slag.

Det förekommer också organ inom myndigheterna som har främst rådgivande uppgifter samt organ som är såväl rådgivande som beslutande.

Det enda självständigt beslutande organet av den typ som här avses och som regleras i verksförordningen är personalansvarsnämnden. Dess verksamhet regleras i dag i 19 och 20 §§ verksförordningen. Personalansvarsnämnden skall pröva frågor om skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, om disciplinansvar, åtalsanmälan och avstängning. Av myndighetens instruktion skall framgå om det vid myndigheten skall finnas en personalansvarsnämnd. Myndighetens chef skall vara ordförande i nämnden.

För övriga särskilt beslutande eller rådgivande organ inom myndigheterna sker regleringen i första hand i respektive myndighets instruktion. Där anges att det skall finnas ett sådant organ samt vilka uppgifter och vilket ansvar som ankommer på organet. I instruktionen regleras också antalet ledamöter och hur de skall utses. Ofta deltar någon från myndigheten och ibland myndighetens chef. I något fall utses ledamöterna av regeringen, i andra fall utses ledamöterna av myndighetens styrelse eller chef. Vissa myndigheter har i sina arbetsordningar beslutat att reglera frågor som rör det eller de särskilda besluts- eller rådgivningsorganen närmare. Vissa utav organen har också upprättat egna arbetsordningar.

I detta sammanhang bör nämnas att det också förekommer att myndigheter på egen hand bildar självständiga besluts- eller rådgivningsorgan inom ramen för sin organisation. Exempel på detta finns inom Statens kulturråd där man bl.a. bildat arbetsgrupper med självständig beslutanderätt beträffande exempelvis ansökningar om bidrag inom olika konstområden.

Nedan ges exempel på myndigheter med av regeringen, i myndighetens instruktion reglerade, självständigt beslutande organ.

Inom *Arbetsmiljöverket* finns en arbetstidsnämnd och en styrgrupp för frågor om deltidarbetslöshet. Arbetstidsnämnden avgör ärenden enligt arbetstidslagen (1982:673), lagen (1963:115) om förlängd semester för vissa arbetstagare med radiologiskt arbete och bestämmelserna om arbetstid samt natt- och veckovila i lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete. Arbetstidsnämnden består av generaldirektören, som är ordförande, och högst sju andra ledamöter. I nämnden skall det finnas företrädare för arbetsmarknadens parter. För varje partsledamot skall det finnas minst två ersättare. Styrgruppen för frågor om deltidarbetslöshet avgör ärenden om åtgärder som är ägnade att minska ofrivillig deltidarbetslöshet och fattar utifrån de ramar som regeringen bestämmer beslut om hur avsatta medel skall användas. Styrgruppen består av generaldirektören, som är ordförande, och av företrädare för Arbetlivsinstitutet, Arbetsmarknadsstyrelsen, Jämställdhetsombudsmannen och Svenska ESF-rådet.

Vid *Naturvårdsverket* finns det flera nämnder/råd. Några av dessa har egen beslutanderätt vad gäller exempelvis fördelning av medel. Av myndighetens instruktion framgår att myndigheten själv bestämmer sin organisation, dock med undantag av vissa paragrafer vari ovan nämnda nämnder och råd regleras. Verksamheten i dessa

organ regleras i första hand genom myndighetens instruktion, men de har även beslutat egna arbetsordningar.

Vid *Sida* finns en Forskningsnämnd som skall besluta i ärenden om stöd till internationella forskningsprogram, stöd till forskning i Sverige om utvecklingsländerna samt besluta i fråga om sammansättning och mandat för vetenskapliga referensgrupper för stödet till forskning i Sverige. Nämndens uppgifter är reglerade genom instruktionen. I nämnden skall finnas två myndighetsrepresentanter. Övriga ledamöter utses av regeringen efter anmälan av generaldirektören.

Inom *Socialstyrelsen* finns rådet för vissa rättsliga sociala och medicinska frågor. Vilka frågor rådet skall avgöra regleras i myndighetens instruktion. Socialstyrelsen utser ledamöterna i rådet.

Inom *Kammarkollegiet* finns ett särskilt beslutsorgan för fond- och förmögenhetsförvaltningen, fonddelegationen. Delegationen har till uppgift att för fond- och förmögenhetsförvaltningen besluta i vissa i instruktionen angivna frågor. Delegationen består av högst fem ledamöter. Generaldirektören ingår i delegationen och är dess ordförande. Andra ledamöter förordnas av regeringen för bestämd tid.

I *Banverkets* instruktion anges att inom Banverket finns Järnvägsinspektionen, Tågtrafikledningen och de andra enheter verket bestämmer. Järnvägsinspektionen och Tågtrafikledningen skall ledas av direktörer. För frågor om banfördelning och trafikledning skall det finnas en nämnd (Trafikledningsrådet). Anställningen som direktör vid Järnvägsinspektionen respektive vid Tågtrafikledningen skall beslutas av regeringen efter anmälan av generaldirektören. Anställningen får tidsbegränsas. Vidare anges i instruktionen vilka uppgifter och ansvarsområden som ankommer på direktören för Järnvägsinspektionen respektive direktören för Tågtrafikledningen.

Järnvägsinspektionen, som har överinseendet över säkerheten i svensk spårtrafik med inriktning att förebygga olyckor, utarbetar regler för järnväg, spårväg och tunnelbana, tillståndsprövar trafikutövare och spårinnehavare, godkänner fordon och spåranläggningar, utövar tillsyn över trafiksäkerheten inklusive transporter av farligt gods på järnväg och över tillämpningen av tekniska krav på järnvägsutrustning för höghastighetståg samt utreder allvarigare olyckor och tillbud. Järnvägsinspektionen är administrativt inordnad i Banverket men är i sin myndighets-

utövning fristående. Järnvägsinspektionen är således ett organ inom myndigheten, samtidigt som man utövar tillsyn över myndigheten. Denna organisation kommer enligt uppgift från Regeringskansliet att ses över i samband med att ett förslag till ny järnvägslag utarbetas under hösten 2003.

I arbetsordningen för Banverkets styrelse har styrelsen angett att Järnvägsinspektionen och Tågtrafikledningen skall ha en självständig ställning i den myndighetsutövning som åvilar dem samt att organen har ett självständigt ansvar för de beslut som ålagts dem enligt instruktionen och andra externa föreskrifter. Vidare anges följande i arbetsordningen. ”I övrigt är Järnvägsinspektionen och Tågtrafikledningen underställda GD. Det innebär att Banverkets styrelse i dessa delar bör behandla enheterna på ett likartat sätt som övriga delar av Banverkets anslagsfinansierade verksamhet. Styrelsen får exempelvis anses ha ett ansvar för effektiviteten och resursutnyttjandet hos dessa enheter, likaväl som för övriga delar av Banverket.”

12.3 Överväganden

Utredningens förslag: I de fall regeringen bestämt att det vid myndigheten skall finnas ett eller flera särskilda besluts- eller rådgivningsorgan – nämnder, råd eller delegationer – skall det regleras i myndighetens instruktion. Där skall också anges vilka uppgifter organet skall ha och i vilka frågor det skall fatta beslut. Vidare skall det anges hur många ledamöter organet skall ha, hur dessa skall utses och vem som skall vara ordförande.

Om myndigheten själv inrättar ett eller flera besluts- eller rådgivningsorgan inom myndigheten med självständig beslutanderätt skall det regleras i myndighetens arbetsordning.

Besluts- eller rådgivningsorganet har ett självständigt ansvar för de beslut som fattas inom organet. Organet är i övrigt ansvarigt för verksamheten inför myndighetens ledning. Den/de vid myndigheten som ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen har ansvar för att det särskilda organet tilldelas medel och resurser i övrigt för sin verksamhet samt för att verksamheten bedrivs på sätt som anges i 6 § förslaget till myndighetsförordning. I myndighetsförordningen skall nämnda ansvarförhållanden komma till uttryck.

I dag är det inte reglerat i verksförordningen i vad mån myndighetens ledning har ansvar för den verksamhet som sköts av ett särskilt besluts- eller rådgivningsorgan inom myndigheten.

För att ansvarsförhållandena inom myndigheterna skall bli så tydliga som möjligt bör även ansvarsförhållandena i de fall som här avses regleras i myndighetsförordningen.

I de fall där en myndighet själv valt att delegera till ett särskilt besluts- eller rådgivningsorgan att avgöra vissa frågor blir en naturlig följd att organet ansvarar för sin verksamhet inför myndighetens ledning. Myndighetens ledning ansvarar i sin tur inför regeringen. Organets ledamöter är på samma sätt som andra vid myndigheten självständigt ansvariga för sina beslut.

I de fall där regeringen bestämt att det skall finnas särskilda besluts- eller rådgivningsorgan inom myndigheten blir ansvarsförhållandena något mer komplexa. Å ena sidan har regeringen bestämt att organet skall finnas för att svara för vissa uppgifter, å andra sidan finns organet inom myndigheten som en del av verksamheten.

Enligt utredningens uppfattning innebär det förhållandet att regeringen anförtror vissa uppgifter åt ett särskilt besluts- eller rådgivningsorgan inom myndigheten att det är myndighetens ledning som inför regeringen ansvarar för att organet tilldelas medel för sin verksamhet genom myndighetens budget, för att verksamheten i övrigt fungerar samt för att den bedrivs på sätt som anges i 6 § förslaget till myndighetsförordning.

På samma sätt som anförts ovan ansvarar organets ledamöter självständigt för de beslut som fattas inom organet. Organets ledamöter är inför myndighetens ledning ansvarigt för verksamheten i övrigt.

Eftersom organet finns inom myndigheten sker eventuell redovisning av verksamheten (om inte regeringen angett något annat) till myndighetens ledning. Myndighetens ledning i sin tur rapporterar till regeringen. Den externa revision som görs av myndighetens verksamhet omfattar då även det särskilda organet. I annat fall skulle det, för att få någon kontroll av det särskilda besluts- eller rådgivningsorganets verksamhet, krävas någon form av rapportering från det särskilda organet till regeringen samt att regeringen säkerställde att verksamheten blev föremål för externrevision.

Besluten fattas inom myndigheten och vad som angetts om överklagande av myndighetens beslut gäller, om inte annat

föreskrivs särskilt, beträffande det särskilda beslutsorganets beslut. I de fall en särskild författning reglerar organets verksamhet finns vanligen bestämmelser om överklagande i den författningen.

Sammanfattningsvis menar utredningen att det i myndighetsförordningen bör anges att det självständigt beslutande organet är självständigt ansvarigt för de beslut som fattas inom organet, dvs. organet fattar sina beslut helt på eget ansvar, samt att organet i övrigt är ansvarigt inför myndighetens ledning för sin verksamhet. Myndighetens ledning ansvarar i sin tur inför regeringen för att organet tilldelas medel och resurser i övrigt för sin verksamhet samt för att verksamheten bedrivs på sätt som anges i 6 § förslaget till myndighetsförordning. Förslaget till reglering finns i 49 § förslaget till myndighetsförordning.

I detta sammanhang kan noteras att det finns exempel på särskilda organ inom myndigheter där uppgifterna är av sådan karaktär att organet borde vara en självständig myndighet. Att vara ett organ inom myndigheten och samtidigt utöva tillsyn över myndigheten, som gäller för Järnvägsinspektionen, är inte en lämplig ordning.

13 Vårdmyndighet för mindre myndigheter

13.1 Inledning

Utredningen skall överväga om myndighetsförordningen kan och bör reglera förhållandet mellan nämndmyndigheter och andra små myndigheter (i det följande betecknade nämndmyndigheter) och vårdmyndighet, dvs. en myndighet som tillhandahåller finansiellt, personellt eller administrativt stöd åt nämndmyndigheter. Utredningen skall i så fall föreslå en författningsmässig lösning. En utgångspunkt bör enligt direktiven vara att vårdmyndighetens ledning ges ansvar för att ansvarsfördelningen i övrigt framgår av arbetsordningen.

Statskontoret har under senare år för regeringens räkning genomfört flera utredningar kring närliggande frågor. Myndigheten har dels gjort en översyn av Kammarkollegiets service till andra myndigheter (Kammarkollegiets service till andra myndigheter, Statskontoret 1996:11), dels gjort en översyn av statens nämndmyndigheter (Statens nämndmyndigheter, Statskontoret 1997:7A och 7B), dels genomfört en utredning om förutsättningarna för en lokalisering utanför Stockholmsområdet av en ny vårdmyndighet för nämndmyndigheter (Vårdmyndighet för nämnder – utredning av förutsättningarna för utlokalisering av kanslistöd, Statskontoret 2000:26 s. 19). Utredningen har hämtat en del av uppgifterna i detta kapitel från Statskontorets utredningar.

I kapitel 7 har utredningen redovisat två olika modeller enligt vilka nämndmyndighetsformen bör regleras i myndighetsförordningen. I det ena fallet är myndigheten knuten till en vårdmyndighet som sköter kanslifunktionen. I det andra fallet har myndigheten ett eget kansli. I detta kapitel redogör vi närmare för hur förhållandena mellan vårdmyndighet och nämndmyndighet bör regleras.

13.2 Nämndmyndighet – vårdmyndighet

En nämndmyndighets beslut fattas som regel av nämnden i dess helhet. Ärendena bereds av nämndmyndighetens kansli eller av personal vid en vårdmyndighet, vars verksamhet grovt kan delas upp i handläggning av ärenden och administration. I handläggningsuppgiften kan ingå att bereda och föredra ärenden, expediera beslut, göra utredningar, samla statistik, sprida information, bedriva tillsyn och liknande. Den administrativa verksamheten ger stöd genom att svara för personal- och ekonomiadministration, IT, lokaler, telefonväxel och liknande.

Att en nämndmyndighet skall ha stöd av en vårdmyndighet kan regleras i instruktionen, i regleringsbrev, genom avtal eller genom informella överenskommelser. Oftast har regeringen redan i myndighetens instruktion tagit ställning till frågan om myndigheten skall bygga upp en egen kansliorganisation eller vara knuten till en vårdmyndighet. I de fall det är författningsreglerat att en nämndmyndighet skall ha stöd av en vårdmyndighet finansieras nämndmyndighetens verksamhet oftast genom vårdmyndighetens anslag.

13.3 Vårdmyndighetens stöd

Det stöd som vårdmyndigheten ger till nämndmyndigheten varierar. Det kan handla om att vårdmyndighetens personal svarar för all handläggning och för administration samt tillhandahåller lokaler och IT-stöd. Detta är vanligen fallet för de nämndmyndigheter som har ett författningsreglerat stöd av en vårdmyndighet.

Ibland har vårdmyndigheten organiserat stödet till nämndmyndigheten så att en särskild enhet bildats för verksamheten. I andra fall har vårdmyndigheten utsett några personer som getts ansvar för att på heltid eller deltid ge nämndmyndigheten stöd. Det förekommer också att nämndmyndigheten själv anställt personal som arbetar i vårdmyndighetens lokaler tillsammans med vårdmyndighetens personal, men för nämndmyndighetens räkning.

I de fall nämndmyndigheten disponerar ett eget anslag eller en anslagspost för att täcka sina förvaltningskostnader fakturerar vårdmyndigheten normalt nämndmyndigheten för de kostnader som uppkommer för stödet.

När en nämndmyndighet inte disponerar egna medel svarar vårdmyndigheten via sitt eget anslag oftast för nämndmyndighetens kostnader. Som regel är det då inte särskilt angivet hur mycket nämnden får disponera. Ytterst är det alltså i sådana fall vårdmyndigheten som bestämmer vilka resurser som nämndmyndigheten skall få disponera för sin verksamhet.

13.4 Kammarkollegiets stöd till nämndmyndigheter

Av förordning (1994:634) med instruktion för Kammarkollegiet framgår att kollegiet har till uppgift bl.a. att tillhandahålla administrativ, ekonomisk och juridisk service till myndigheter under regeringen. Vidare framgår att kollegiets administrativa service tillhandahålls efter överenskommelse och finansieras genom avgifter (7 och 8 §§). Kammarkollegiets administrativa service regleras närmare i myndighetens regleringsbrev.

Utöver denna service som Kammarkollegiet tillhandahåller för små och medelstora myndigheter, och som kan sägas vara en ren konsultverksamhet, har kollegiet till uppgift att fungera som vårdmyndighet och utföra kansligöromål åt ett antal nämndmyndigheter, bl.a. Alkoholsortimentsnämnden, Kärnavfallsfondens styrelse, Fideikommissnämnden, Resegarantinämnden och Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor. Att Kammarkollegiet utför kansligöromålen innebär bl.a. att kollegiets personal förbereder ärenden och föredrar dem inför nämnderna.

För några av dessa myndigheter anges i instruktionen att Kammarkollegiet skall utföra kansligöromål samt att detta skall regleras mellan myndigheterna genom avtal. I andra fall sägs inget om vårdmyndighet i instruktionen. Då framgår det i stället av regeringsbeslut eller avtal mellan parterna att stödet skall ges.

13.5 Exempel på andra vårdmyndigheter med stöd till nämndmyndigheter

Utöver Kammarkollegiet finns en rad myndigheter som fungerar som vårdmyndigheter.

Vissa myndigheter har en mycket nära koppling till en annan myndighet. Ett sådant exempel är Rikspolisstyrelsen/Säkerhetspolisen och Registernämnden. Av Registernämndens

instruktion framgår att Säkerhetspolisen tillhandahåller Registernämnden de kanslifunktioner, sammanträdeslokaler och föredragande som anges i Registernämndens instruktion.

Likaså har Överklagandenämnden för högskolan ett mycket nära samband med Högskoleverket. Överklagandenämnden prövar överklaganden av vissa beslut inom universitetens och högskolornas områden. Nämnden har sitt kansli hos Högskoleverket, som är vårdmyndighet och med sin personal sköter nämndens kansligöromål. Nämndens ärenden handläggs av personal vid Högskoleverkets juridiska avdelning. Ärendena avgörs av nämnden vid sammanträden efter föredragning av handläggarna.

Många nämndmyndigheter har en mycket begränsad verksamhet och därmed även ett mycket begränsat kanslistöd. Exempel på sådana nämndmyndigheter är Jämställdhetsnämnden hos Jämställdhetsombudsmannen och Nämnden mot diskriminering hos Diskrimineringsombudsmannen.

Det finns även exempel på större nämnder som är knutna till en vårdmyndighet. En sådan nämnd är Bokföringsnämnden som har Finansinspektionen som vårdmyndighet.

Av Bokföringsnämndens och Finansinspektionens instruktioner framgår att Bokföringsnämndens kanslifunktion fullgörs av Finansinspektionen. Ärenden i nämnden bereds av ett kansli med cirka 10 personer som numera är anställda av nämnden. Personal på Finansinspektionen svarar för visst administrativt stöd. Förhållandena mellan myndigheterna regleras genom avtal som bygger på att Bokföringsnämnden står för viss del av Finansinspektionens kostnader för exempelvis ekonomihantering och IT-stöd.

13.6 Överväganden

Utredningens förslag: Om en nämndmyndighet eller annan myndighet skall vara knuten till en vårdmyndighet skall det framgå av myndigheternas instruktioner. Vårdmyndigheten skall då ansvara för kanslifunktion, lokaler och personal för myndighetens räkning. Vilka uppgifter därutöver som skall ankomma på vårdmyndigheten och förutsättningarna i övrigt för samverkan, skall regleras närmare i en överenskommelse mellan berörda myndigheter.

Även andra myndigheter kan få stöd av en vårdmyndighet med olika göromål. I sådana fall skall det upprättas en överenskommelse mellan myndigheterna som reglerar vilka tjänster som den ena myndigheten åtagit sig att utföra för den andra myndighetens räkning, de ekonomiska villkoren m.m.

I nämndmyndigheter är det nämnden som ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen. I de fall det är särskilt angivet i myndighetens instruktion att myndigheten skall vara knuten till en vårdmyndighet skall vårdmyndigheten ansvara för de uppgifter den har att utföra inför regeringen. Nämnden ansvarar för verksamheten i övrigt. I de fall nämnden själv träffar en överenskommelse med en vårdmyndighet skall vårdmyndigheten ansvara inför nämndmyndigheten för de uppgifter man åtagit sig.

Som utredningen redovisat finns det många olika typer av nämndmyndigheter. Därmed varierar också förutsättningarna för administrativt stöd från en vårdmyndighet.

Nämndmyndigheter med liten kanslifunktion bör, genom föreskrifter i myndigheternas instruktioner, knytas till en vårdmyndighet som med sin personal svarar för nämndmyndighetens administrativa funktioner och, i den omfattning som bedöms lämplig, beredningen av nämndmyndighetens ärenden. Föreskrifterna i instruktionerna bör kompletteras med en överenskommelse myndigheterna emellan. Överenskommelsen bör närmare reglera vilka uppgifter vårdmyndigheten skall ha, vilka rutiner som skall tillämpas, vilken utrustning och vilka tjänster vårdmyndigheten skall svara för, ekonomiska villkor samt andra praktiska frågor som gäller specifikt för myndigheterna.

I fråga om lite större nämndmyndigheter bör myndigheten ha ett eget kansli för de centrala funktionerna, främst handläggningen av ärenden, medan man köper administrativa tjänster avseende t.ex. ekonomi, personal och informationsteknik av en vårdmyndighet. Som angetts ovan, i kapitlet om myndigheternas ledningsformer, skall myndigheterna i dessa fall ha en chef som ansvarar för kansliet. I de fall en myndighet köper tjänster av en annan myndighet utan att denna myndighet är vårdmyndighet bör det regleras genom en överenskommelse mellan myndigheterna.

I nämndmyndigheter ansvarar nämnden för myndighetens verksamhet inför regeringen. I de fall det är särskilt angivet i myndighetens instruktion att vårdmyndigheten skall utföra vissa

uppgifter ansvarar vårdmyndigheten för de uppgifterna inför regeringen. Nämnden ansvarar för verksamheten i övrigt (se 33 § förslaget till myndighetsförordning). I de fall nämndmyndigheten själv anlitar en vårdmyndighet ansvarar vårdmyndigheten för de uppgifter den åtagit sig inför nämndmyndigheten.

14 Ansvarsfördelning mellan central, regional och lokal myndighet

14.1 Inledning

Enligt direktiven är det viktigt att ansvarsfördelningen är klar mellan en central myndighet och dess lokala och regionala myndigheter. Utredningen skall överväga om ansvarsfördelningen kan och bör anges i myndighetsförordningen.

På senare år har myndighetsorganisationen inom flera förvaltningsområden ändrats så att den centrala myndigheten och underlydande regionala och lokala myndigheter ersatts av en enda myndighet, ofta med regionala och lokala enheter och kontor.

Ett exempel på en sådan förändring är Tullverket, som tidigare bestod av Generaltullstyrelsen som chefsmyndighet och tolv regionala tullmyndigheter, men som ombildades den 1 juli 1999. Tullverket blev då en enda myndighet med ett huvudkontor och sex tullregioner. Ett annat exempel är Försvarsmakten som bildades den 1 juli 1994 genom att mer än 100 myndigheter slogs samman. Ytterligare ett exempel är Arbetsmiljöverket som bildades 2001 genom att en rad lokala myndigheter inom Arbetarskyddsverket och Yrkesinspektionen slogs samman med Arbetarskyddsstyrelsen.

Nyligen har riksdagen beslutat att skatteförvaltningen skall omorganiseras så att Riksskatteverket och nuvarande tio skattemyndigheter avvecklas och ersätts av en ny myndighet, Skatteverket. Den nya myndigheten blir förvaltningsmyndighet för frågor inom skatteförvaltningens hela område. Myndigheten skall vara regionindelad och ha skattekontor. Syftena är bl.a. att öppna möjligheter och ta tillvara resurser bättre än i dag samt att skapa bättre förutsättningar för en enhetlig och likformig rättstillämpning och ett effektivare utnyttjande av tillgängliga resurser.

Inom flera andra områden pågår arbete med motsvarande omorganisation. Bland annat har Statskontoret i en rapport till

regeringen den 29 augusti 2003, Effektivitetsgranskning av kriminalvården, Statskontoret 2003:20, förslagit att kriminalvården skall organiseras som en myndighet genom att nuvarande lokala myndigheter ombildas till något färre enheter inom verket.

14.2 Nuvarande reglering

Inom de förvaltningsområden där det fortfarande finns centrala, regionala och lokala myndigheter regleras styrning, ledning, ansvar m.m. i myndigheternas instruktioner. Oftast finns en gemensam instruktion som styr såväl den centrala som de regionala eller lokala myndigheterna. Exempel på myndigheter som fortfarande är organiserade med centrala och regionala eller lokala myndigheter är Kriminalvårdsverket, Arbetsmarknadsverket, Skogsstyrelsen och Riksarkivet.

Kriminalvårdsverket utgörs av Kriminalvårdsstyrelsen, 36 kriminalvårdsmyndigheter och Kriminalvårdens transporttjänst. Kriminalvårdsstyrelsen är den centrala förvaltningsmyndigheten inom Kriminalvårdsverket. Styrelsen är chefsmyndighet för de lokala kriminalvårdsmyndigheterna och för Kriminalvårdens transporttjänst. De regionala myndigheterna upphörde 2000 då den regionala myndighetsnivån ersattes av fem regionala kontor. I instruktionen anges vilka bestämmelser i verksförordningen som är tillämpliga på de lokala myndigheterna. Därav framgår att varje sådan myndighet leds av en chef samt att denne ansvarar för verksamheten där. Ansvarsfördelningen är även reglerad i myndighetens arbetsordning. Vid de lokala myndigheterna finns inte någon styrelse. Dessa myndigheter fattar inte några egna beslut om budget och årsredovisning m.m. I detta sammanhang kan också nämnas att chefer vid de lokala myndigheterna anställs av Kriminalvårdsstyrelsen.

Arbetsmarknadsverket består av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), och en länsarbetsnämnd i varje län som är en självständig myndighet. AMS är chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna i vilka arbetsförmedlingarna ingår. Av myndighetens instruktion framgår hur ansvaret är fördelat och reglerat för de olika myndigheterna. AMS leds av en styrelse med fullt ansvar. Varje länsarbetsnämnd leds av en länsarbetsdirektör som vid sin sida har en styrelse med begränsat ansvar. Länsarbetsdirektören anställs av regeringen. Vem som ansvarar för vad och vilka frågor respektive

myndighet skall besluta om framgår av myndighetens instruktion. Länsarbetsnämnden beslutar själv om budget, årsredovisning m.m.

Skogsvårdsorganisationen omfattar Skogsstyrelsen och en skogsvårdsstyrelse för varje region. Skogsstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för frågor om skogsbruket och chefsmyndighet för skogsvårdsstyrelserna. Skogsstyrelsen leds av en generaldirektör som vid sin sida har en styrelse med begränsat ansvar. Skogsvårdsstyrelsernas chefer anställs från och med den 1 oktober 2003 av Skogsstyrelsen (SFS 2003:563). Dessa har tidigare anställts av regeringen efter anmälan av generaldirektören vid Skogsstyrelsen. Även skogsvårdsstyrelserna har en styrelse med begränsat ansvar. Ansvarsfördelningen mellan central och regional myndighet är reglerad dels genom myndighetens instruktion, dels genom Skogsstyrelsens arbetsordning.

14.3 Överväganden

Utredningens förslag: Fördelningen av uppgifter och ansvar mellan en central förvaltningsmyndighet och underlydande regionala och lokala myndigheter skall inte till någon del ske genom bestämmelser i myndighetsförordningen. Denna reglering skall, liksom hittills, ske genom bestämmelser i instruktionen för myndigheterna och genom sådana utfyllande bestämmelser som den centrala myndigheten kan besluta om.

De förvaltningsområden som fortfarande är organiserade med en central myndighet samt underlydande regionala och lokala myndigheter är inte många. Utvecklingen under de senaste åren tyder också på att en sådan organisationsmodell kommer att bli allt mindre vanlig.

Verksförordningen innehåller inte några bestämmelser som reglerar fördelningen av uppgifter och ansvar mellan central, regional och lokal myndighet. Sådana bestämmelser finns i huvudsak i de instruktioner som gäller för respektive förvaltningsområde och myndigheternas arbetsordningar.

Den fördelning av uppgifter och ansvar som i dag tillämpas mellan olika myndighetsnivåer är anpassad efter förutsättningarna för verksamheten inom respektive förvaltningsområde. Variationerna är av naturliga skäl betydande. Det är därför knappast möjligt att finna en generell reglering som är lämplig för

flertalet av de berörda myndigheterna och som samtidigt är av sådan omfattning att det är meningsfullt att ta in bestämmelserna i myndighetsförordningen.

Av ovan anförda skäl anser utredningen att bestämmelser om fördelningen av uppgifter och ansvar mellan myndigheter på central, regional respektive lokal nivå inte lämpligen bör tas in i myndighetsförordningen. Liksom hittills bör regleringen ske genom bestämmelser i den instruktion som gäller för berörda myndigheter och genom bestämmelser som den centrala myndigheten beslutar.

15 Återrapportering

15.1 Inledning

I direktiven anges att kraven på återrapportering ofta medför en stor arbetsbelastning för myndigheterna.

Skyldigheten att återrapportera kan vara särskilt betungande för nämndmyndigheter och andra små myndigheter och av dem upplevas som onödig. Det gäller särskilt sådana återrapporteringskrav som inte direkt rör den egna verksamheten men som gäller generellt till följd av författningsreglering eller andra regeringsbeslut.

Utredaren skall föreslå lämpliga åtgärder för att regeringens generella krav på återrapportering även fortsättningsvis skall kunna tillgodoses. Förslagen bör dock utformas med beaktande av att de små myndigheterna skall ha möjligheter att fullgöra kraven på återrapportering utan att den egna verksamheten blir lidande i större utsträckning än nödvändigt.

15.2 Hur sker återrapporteringen?

Regleringsbrev

Regleringsbreven är regeringens viktigaste styrinstrument i förhållande till myndigheterna. De utfärdas årligen för alla myndigheter och skall avse all verksamhet. I regleringsbrevet anger regeringen vad myndigheten skall utföra under budgetåret och de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten. Där anges också återrapporteringskrav som skall utgöra ett underlag för regeringen att bedöma myndighetens insatser.

Åtterrapporering

Myndigheternas åtterrapporering till regeringen sker på flera olika sätt. Den sker främst genom årsredovisning och delårsrapport, men även i separata dokument eller särskilda rapporter med anledning av åtterrapporeringskrav angivna i särskilda regeringsbeslut eller på annat sätt.

Närmare bestämmelser om upprättande av årsredovisning m.m. finns i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Ekonomistyrningsverket utfärdar föreskrifter till förordningen och har som en av sina uppgifter i instruktionen att utveckla årsredovisningen för staten samt formerna för myndigheternas budgetunderlag, delårsrapport och årsredovisning. Årsredovisningen tillsammans med annan åtterrapporering gör det möjligt för regeringen att kontrollera att myndigheterna uppfyllt de krav man ställt på dem. I årsredovisningen redogörs även för hur olika verksamheter finansierats. I detta sammanhang kan också nämnas att vid den årliga revisionen görs en kontroll av om ledningens förvaltning står i överensstämmelse med gällande förordningar och andra beslut.

Av förordningen framgår att myndigheten årligen skall upprätta och till regeringen lämna årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag. Myndigheten skall senast den 22 februari varje år lämna en årsredovisning avseende det senaste räkenskapsåret. Årsredovisningen skall upprättas i enlighet med god redovisningssed, vilket innebär att den skall ge en rättvisande bild av verksamhetens resultat samt av kostnader, intäkter och myndighetens ekonomiska ställning. Årsredovisningen kan sägas utgöra myndigheternas officiella avrapportering av verksamheten under det gångna året till regeringen. Av årsredovisningen skall framgå om och hur myndigheten uppfyllt regeringens krav i regleringsbrevet. Delårsrapporten skall lämnas senast den 15 augusti varje år och skall avse de första sex månaderna av det pågående räkenskapsåret.

Åtterrapporering i särskilda dokument, skrivelser eller rapporter lämnas oftast med anledning av särskilda regeringsuppdrag.

Några myndigheter har särskilda åtterrapporeringskrav i instruktionen. Exempelvis gäller ibland att de särskilda organ som finns inom myndigheten skall avge särskilda rapporter i vissa frågor. För andra myndigheter gäller att de som en av sina uppgifter i instruktionen har att rapportera till regeringen i vissa

frågor. Lotteriinspektionen skall t.ex. följa och underrätta regeringen om utvecklingen på spel- och lotterimarknaden, nationellt och internationellt.

Även budgetunderlaget kan ibland innehålla fakta som har karaktär av återrapportering.

Till dessa krav på skriftlig återrapportering kommer den årliga, muntliga mål- och resultatdialogen som hålls mellan ansvarigt departements politiska ledning och myndighetsledningen. Syftet med mål- och resultatdialogen är i första hand ”att följa upp myndighetens verksamhet för det gångna året och utifrån den kunskapen diskutera verksamheten i ett framåtriktat perspektiv.”¹

I detta sammanhang bör nämnas att det finns myndigheter för vilka regeringen gör undantag från återrapporteringskraven. För exempelvis nämndmyndigheter som inte disponerar egna anslag kan det räcka med att nämndmyndigheten översiktligt beskriver hur verksamheten bedrivits och att verksamhetsberättelsen sedan fogas till värdmyndighetens årsredovisning.

15.3 Uppgifter från myndigheterna

Utredningen har i sin enkät till myndigheterna frågat bl.a. om myndigheterna ser några möjligheter att förenkla återrapporteringen. Nedan ges en sammanfattning av de svar som lämnats.

Delårsrapporten

Flera myndigheter menar att det skulle underlätta mycket för de mindre myndigheterna om delårsrapporten togs bort och all återrapportering samlades i årsredovisningen. I anslutning till detta har anförts att utgiftsprognoserna i stället borde kunna utvecklas. Delårsrapporten skulle alltså enligt dessa myndigheter avskaffas och ersättas av prognoserna i kvartalsrapporten.

Några myndigheter har ifrågasatt nödvändigheten av att styrelsen fattar beslut om delårsrapporten och menat att myndighetschefen själv bör kunna besluta om delårsrapporten.

¹ Cirkulär om mål- och resultatdialoger år 2003, Finansdepartementet cirkulär nr Fi 2003:1.

Väsentlig information

Många myndigheter har pekat på att kraven på dem är ständigt ökande och menar att behovet av information bör prövas innan kraven ställs. Kraven på återrapportering bör i högre grad relateras till myndigheternas verksamhet. Kraven skulle kunna göras mindre detaljerade och mer inriktade på huvudsyftet med verksamheten samt begränsas till strategiskt viktiga frågor.

För myndigheterna skulle det underlätta om Regeringskansliet begärde endast sådan information som verkligen behövs. Detta kräver en bra dialog mellan myndigheten och regeringen. Det har framhållits att vilken återrapportering som behövs skall bedömas varje gång som kravet ställs upp.

Bättre samordning

En bättre samordning av årsredovisning och övrig rapportering skulle också underlätta för myndigheterna. Någon myndighet anser att samtliga återrapporteringskrav bör finnas samlade i ett dokument, regleringsbrevet. Många av kraven är otydligt utformade och en del är upprepningar av andra återrapporteringskrav. En högre grad av avvikelserapportering bör göras i stället för en komplett redovisning varje år. Bättre struktur och samordning i regleringsbreven skulle underlätta återrapporteringen. Årsredovisningens krav bör förenklas och anpassas till hur verksamheten faktiskt bedrivs. Några menar också att möjligheterna att återrapportera elektroniskt bör utvecklas.

Kvalitet

Några myndigheter menar att den omfattande återrapporteringen i kvantitativa termer borde förskjutas mot en återrapportering som tar sikte på måluppfyllelse.

Återrapporteringen bör koncentreras till ett mindre antal rapporter.

Generella krav

Vissa mindre myndigheter vars verksamhet är begränsad till specifika frågor är kritiska mot de återrapporteringskrav som gäller alla generellt. Vissa av dessa krav, exempelvis åtgärder mot etnisk diskriminering, har i många fall inte någon bäring på deras verksamhet. Att återrapportera om kompetensförsörjningen när myndigheten inte ens har en handfull anställda tycks inte heller särskilt meningsfullt. Någon myndighet uttryckte det på följande sätt. ”Fyrkantiga generella krav ställer till problem på grund av myndighetens litenhet, och blir emellanåt direkt löjliga.”

Löpande dialog

Många anger att den löpande dialog de för med ansvarigt departementet angående vad som skall återrapporteras gör att återrapporteringen fungerar bättre.

Övrigt

Sida har i maj 2002 gett in en särskild skrivelse till regeringen med förslag till förenklingar av Sidas årsredovisning. Skrivelsen tar i stora delar sikte på vad som sagts ovan. I skrivelsen har myndigheten anfört att det är angeläget att skapa en mer överblickbar årsredovisning och bättre möjligheter till jämförelser mellan åren.

Det stora antalet återrapporteringskrav i årsredovisningen innebär att presentationen i rapporten blir mindre enhetlig, eftersom framställningen bryts av specifika återrapporteringskrav för olika verksamhetsgrenar. Därmed minskar enligt styrelsens mening dokumentets informativa värde för allmänhet och intressenter. För att kunna jämföra verksamhetens utveckling över tiden är det också av stor vikt att definitionerna av verksamhetsgrenar och årsredovisningens struktur är enkel och stabil.

15.4 Överväganden

Utredningens bedömning: Beträffande såväl stora som små myndigheter är det viktigt att det förs en löpande dialog mellan ansvarigt departement och myndigheten om kraven på åtterrapporering, och att kraven, med utgångspunkt i vad som kommer fram i dialogen, anpassas efter myndighetens verksamhet och begränsas till uppgifter som verkligen behövs för att bedöma effektivitet, måluppfyllelse och utveckling av verksamheten. Vidare är det angeläget att regleringsbrev och övriga dokument som styr åtterrapporeringen är klara och tydliga.

Myndigheternas skyldighet att upprätta årsredovisning och delårsrapport finns i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Vad en myndighet skall åtterrapporera styrs främst av regleringsbrevet, men även genom andra dokument för vilka redogjorts ovan.

Allra viktigast för myndigheternas arbete med åtterrapporering är hur regeringen utformar myndigheternas regleringsbrev och åtterrapporeringskraven i dessa. Inom Regeringskansliet pågår ständigt arbete med att utveckla regleringsbreven.

Den dialog som sker mellan myndigheten och ansvarigt departement om åtterrapporeringskrav är mycket uppskattad bland myndigheterna. Dialogen bör vara kontinuerlig och bör på sikt kunna leda till åtterrapporeringskrav som är väl anpassade till respektive myndighets verksamhet och som är begränsade till uppgifter som verkligen behövs.

När regeringen överväger generella krav på åtterrapporering är det viktigt att beakta att det kan finnas många mindre myndigheter där en åtterrapporering, beroende på verksamhetens inriktning och omfattning, inte är meningsfull.

Det är också viktigt att kraven på åtterrapporering är tydliga. Ju tydligare regleringsbrevet är i detta avseende desto enklare blir myndighetens arbete. En rationell och relevant åtterrapporering förutsätter också att kraven är väl specificerade och någorlunda konstanta över tiden, så att inte rapporteringssystem och rutiner hela tiden släpar efter i förhållande till kraven.

Uppenbarligen bör kraven samordnas i de fall det förekommer olika uppgiftsinsamlare.

16 Åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsberättelser

16.1 Inledning

Riksrevisionsverket (RRV) påtalade i sin rapport för 2000 att kravet på myndigheternas redovisning till regeringen av revisionens invändningar bör utökas till att omfatta även upplysningar och inskränkningar. Av utredningens direktiv framgår att utredaren skall göra en bedömning av lämpligheten av att införa motsvarande krav i myndighetsförordningen och härvid också beakta inrättandet av Riksrevisionen.

RRV lades ned den 1 juli 2003 då Riksrevisionen inrättades. Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen som har till uppgift att granska statens verksamhet. Beträffande Riksrevisionens revisionsberättelser anges i 15 § verksförordningen följande.

Om Riksrevisionens 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.

Myndighetens redovisning till regeringen ligger sedan till grund för regeringens årliga redovisning för riksdagen av vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.

16.2 Uppgifter från RRV och Riksrevisionen

Av dåvarande RRV:s rapport för 2000 framgår bl.a. följande.

RRV lämnade årligen cirka 270 revisionsberättelser till regeringen avseende myndigheternas årsredovisning och ledningens förvaltning. I normalfallet följde revisionsberättelsen en så kallad standardutformning och innehöll ett uttalande om att årsredovisningen i allt väsentligt var rättvisande.

Det fanns tre typer av avvikelser från en standardutformad revisionsberättelse:

Invändning: RRV hade konstaterat att det fanns ett eller flera väsentliga fel i årsredovisning och/eller ledningens förvaltning.

Upplysning: RRV hade konstaterat att årsredovisningen i allt väsentligt var rättvisande men hade lämnat någon form av information som RRV bedömde att en läsare behövde för att rätt bedöma årsredovisningen. Upplysningen kunde bl.a. innehålla information om att regeringen medgett dispenser från fastställda föreskrifter eller referera till ett avsnitt i årsredovisningen som RRV bedömde vara av särskild betydelse.

Inskränkning: RRV hade av olika skäl inte kunnat fullgöra revisionen enligt god sed och RRV:s uttalande omfattade därigenom inte hela årsredovisningen. I revisionen angavs i dessa fall också skälen till att så inte hade kunnat ske.

Enligt verksförordningen skall myndigheten besluta om åtgärder med anledning av en invändning inom en månad från det att revisionsberättelsen överlämnades samt redovisa åtgärderna till regeringen. När det gäller upplysningar och inskränkningar finns inga bestämmelser i verksförordningen om hur dessa skall hanteras.

Även om sådana avvikelser normalt inte innebär något krav på omedelbara åtgärder så kunde såväl upplysningar som inskränkningar dock komma att kräva åtgärder både från myndighetens sida och av regeringen. RRV menade därför att det fanns anledning för myndigheten att kommentera innehållet även avseende dessa former av avvikelser från en standardutformad revisionsberättelse.

Enligt uppgift från Riksrevisionen används begreppen invändning, upplysning och inskränkning tills vidare även i Riksrevisionen. Begreppen invändning och upplysning har använts av och till i revisionsberättelserna. Inskränkning har, såvitt framkommit, hittills aldrig använts.

16.3 Uppgifter från myndigheterna

I utredningens enkät fick myndigheterna frågan vad det skulle innebära för dem om kravet på myndigheternas redovisning till regeringen av revisionens invändningar skulle utökas till att omfatta även upplysningar och inskränkningar. Några myndigheter svarade

att det skulle innebära merarbete. De flesta svarade dock att detta inte skulle bli fallet men avstyrkte förslaget av andra skäl.

De som avstyrkte förslaget angav framför allt att det skulle leda till alltför mycket administration och byråkrati. De ansåg vidare att det fanns en risk för att det som är väsentligt i redovisningen kommer bort och att Regeringskansliet får en utökad arbetsbelastning som inte ger något mervärde. En redovisning skulle endast vara en formsak. Det borde vara myndighetens lednings sak att bevaka att revisionens upplysningar och inskränkningar åtgärdades. Ett ytterligare argument som fördes fram var att den av RRV föreslagna ordningen skulle kunna leda till att regeringen fick ta ställning till alltför många frågor av detaljkaraktär. Några enstaka myndigheter ansåg att det vore positivt att få bemöta RRV:s upplysningar och inskränkningar samt att en sådan rapportering skulle förbättra dialogen mellan myndigheten och regeringen.

16.4 Överväganden

Utredningens bedömning: Kravet på att myndigheter inom en månad efter revisionsberättelsens överlämnande skall redovisa de åtgärder myndigheten har vidtagit eller avser att vidta med anledning av en invändning i revisionsberättelsen bör inte utökas till att omfatta även upplysningar och inskränkningar.

För att den redovisning som sker till regeringen skall vara meningsfull måste den avse väsentligheter. Självfallet är det av stor vikt med en omsorgsfull återredovisning med anledning av en *invändning*. Den information som lämnas i *upplysningar* begränsar sig till sådant som är bra för en läsare att känna till. Avvikelse i form av *inskränkning* har hittills inte tillämpats. Om det förhållandet att granskning inte skett beror på myndigheten och inte avser en mindre väsentlig del av redovisningen utgår utredningen ifrån att detta resulterar i en invändning från Riksrevisionen. Mot denna bakgrund finner utredningen att en utökad redovisningsskyldighet för myndigheterna med anledning av avvikelser i revisionsberättelserna endast skulle medföra merarbete för Regeringskansliet och myndigheterna utan motsvarande nytta för ledningen av den statliga verksamheten.

Inget hindrar naturligtvis att regeringen eller myndigheten tar upp sådana avvikelser i mål- och resultatdialogen.

Sammantaget anser utredningen att den ordning som råder i dag med en rapportering från myndigheterna till regeringen av Riksrevisionens invändningar är tillfyllest (se 50 § förslaget till myndighetsförordning).

17 Processbehörighet

17.1 Inledning

Varje myndighet får inom sitt verksamhetsområde ingå de avtal som behövs för att verksamheten skall kunna fullgöras. Myndigheten får själv lösa tvister genom tilläggs- och ändringsavtal och även ingå förlikningar utom rätta om något annat inte är föreskrivet. För att få föra statens talan vid domstol krävs det dock ett uttryckligt bemyndigande. Enligt 2 § verksförordningen ges myndigheter rätt att inom sitt verksamhetsområde företräda staten vid domstol. För vissa typer av tvister är processbehörigheten särskilt reglerad genom andra bestämmelser. Flertalet myndigheter, dock inte alla, har genom sina instruktioner fått processbehörighet enligt 2 § verksförordningen. Myndigheter som saknar processbehörighet är hänvisade till Justitiekanslern som enligt sin instruktion (1975:1345) har en generell rätt att företräda staten.

Justitiekanslern har i en skrivelse till regeringen (2000-10-05, Dnr 3037-00-94) hemställt att regeringen överväger sådana ändringar i regelverket att samtliga myndigheter under regeringen ges behörighet att själva eller genom ombud föra statens talan inför domstol.

17.2 Nuvarande ordning

17.2.1 Allmänna bestämmelser om myndigheternas processbehörighet

Processbehörighet enligt verksförordningen

Av 2 § verksförordningen följer att myndigheten inom sitt verksamhetsområde företräder staten vid domstol. Detta innebär att myndigheten antingen genom egna företrädare eller genom att uppdra åt någon annan myndighet eller åt ett ombud för

myndighetens talan. 2 § verksförordningen är tillämplig i de fall där regeringen föreskrivit det i myndighetens instruktion.

De myndigheter som inte har processbehörighet är hänvisade till Justitiekanslern för biträde om en tvist skall prövas i domstol.

Justitiekanslerns generella rätt att företräda staten

Justitiekanslern har en generell rätt att företräda staten. Enligt 2 § första stycket förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern åligger det Justitiekanslern att under regeringen bevaka statens rätt. Om det inte ankommer på någon annan myndighet skall Justitiekanslern föra eller låta föra statens talan i mål som rör statens rätt. Justitiekanslerns behörighet är således subsidiär till den rätt att företräda staten som kan ha getts åt en särskild myndighet.

Enligt 2 § andra stycket i instruktionen har Justitiekanslern alltid rätt att från en myndighet överta uppgiften att bevaka statens rätt i tvister som prövas eller som kan bli föremål för prövning av en allmän domstol, om detta i ett särskilt fall ter sig befogat. Detta gäller även om en annan myndighet har getts bemyndigande att företräda staten.

Tvåpartsprocess enligt förvaltningsprocesslagen

Genom ändringar i förvaltningsprocesslagen (1971:291) infördes 1995 en obligatorisk tvåpartsprocess inom förvaltningsrätten. Enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen skall den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart när en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut till domstol. När handlingarna i målet överlämnats till domstolen företräds staten alltså i dessa fall av den myndighet som fattade det överklagade beslutet. Av 33 § förvaltningsprocesslagen följer vidare att myndigheten i sin tur har rätt att överklaga domstolens beslut.

Offentlighetsrättsliga tvister

När det gäller andra tvister av offentlighetsrättslig art finns det i regel uttryckliga bestämmelser om att någon särskild myndighet skall företräda staten, t.ex. i brottmål.

Även i övrigt finns ett antal typer av tvister där processbehörigheten – med vissa undantag – är särskilt reglerad. Det gäller främst i fråga om *statens fordringar, arbetstvister och utomobligatoriska skadeståndsanspråk mot staten*.

17.2.2 Processbehörighet som är särskilt reglerad

Statliga fordringar

Genom förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar har myndigheter under regeringen getts ansvar att själva bevaka och driva in vissa fordringar. Förordningen omfattar fordringar som staten har rätt till och som inte omfattas av lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar. Sistnämnda lag avser handläggning hos kronofogdemyndigheterna av allmänna mål om verkställighet enligt utsökningsbalken av t.ex. skatter, brottsofferavgifter m.m.

Av förordningens 13 § följer att alla statliga myndigheter under regeringen har rätt att företräda staten inför domstol i mål eller ärenden som rör myndighetens fordringar. Myndigheten får också uppdra åt en annan myndighet eller åt ett ombud att föra myndighetens talan.

Förordningen är i huvudsak tillämplig på fordringar avseende betalning för sådana varor och tjänster som myndigheten enligt avgiftsförordningen (1992:191) eller på annat sätt har rätt att ta betalt för. För andra tvister, som rör myndighetens fordringar när dessa varken omfattas av förordningen om hantering av statliga fordringar eller av lagen om indrivning av statliga fordringar, faller rätten att processa tillbaka på Justitiekanslern eller, om myndigheten har processbehörighet enligt 2 § verksförordningen, på myndigheten.

Arbetstvister

Enligt 9 § förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal, m.m. företräder Arbetsgivarverket, med vissa undantag, staten såväl vid som utom domstol i tvister som rör förhållandet mellan staten som arbetsgivare och arbetstagare hos staten, om tvisten skall handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Regeln gäller inte tvister som avser krav på sådan förmån som har utgått i anledning av anställning, om inte kravet grundas på kollektivavtal.

Vidare finns det i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn föreskrifter om behörighet för Riksdagens ombudsmän respektive Justitiekanslern att föra talan i sådana arbetstvister där en fråga om åläggande av disciplinpåföljd har initierats eller ett beslut om disciplinansvar har överklagats av Justitieombudsmannen eller Justitiekanslern.

Utomobligatoriska skadeståndsanspråk mot staten

Handläggningen av frågor rörande utomobligatoriska skadeståndsanspråk mot staten regleras genom förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten. I 3 och 4 §§ regleras vem av Justitiekanslern och Kammarkollegiet som handlägger sådana anspråk. Av 5 § framgår att andra anspråk än de som anges i 3 och 4 §§ skall handläggas av den centrala förvaltningsmyndighet inom vars verksamhetsområde skadan inträffat. Om det inte finns någon central förvaltningsmyndighet för en viss verksamhet handläggs anspråket av Justitiekanslern.

Av 6 § framgår att den myndighet som enligt förordningen handlägger ett ärende om anspråk mot staten också för statens talan inför domstol.

Enligt 2 § skall förordningen tillämpas oavsett vad som gäller enligt bestämmelser i myndighetens instruktion eller andra författningar som har beslutats av regeringen. Detta innebär att vissa myndigheter har exklusiv kompetens att företräda staten när det gäller utomobligatoriska skadeståndsanspråk mot staten. Beträffande utomobligatoriska skadeståndsanspråk som staten riktar mot enskilda gäller de allmänna bestämmelserna om myndigheters processbehörighet.

I sammanhanget kan nämnas att Justitiekanslern i en framställning till regeringen föreslagit vissa ändringar i förordningen (1995:1301) om skadeståndsanspråk mot staten samt att dessa frågor inte omfattas av utredningens uppdrag. Utredningen har dock tagit upp frågan om begreppet central förvaltningsmyndighet i kapitel 3.

När det gäller skadestånd på avtalsrättslig grund som riktas mot staten finns det ingen särskild reglering. Alltså företräds staten i sådana fall antingen av den berörda myndigheten eller, i de fall då myndigheten saknar processbehörighet enligt verksförordningen, av Justitiekanslern i enlighet med dennes generella rätt att företräda staten.

17.3 Justitiekanslerns förslag

Enligt Justitiekanslerns uppfattning finns det flera skäl för att myndigheterna generellt bör ges behörighet att företräda staten inför domstol i tvister som hänför sig till deras verksamhet, med undantag dock för sådana tvister där processbehörigheten är särskilt reglerad.

Justitiekanslern anförde i ovan nämnda skrivelse bl.a. följande. Ett inslag i det senaste årtiondets reformering av statsförvaltningen är att myndigheterna har anförtrotts att själva träffa avtal om hyror, inköp av materiel m.m. samt företa andra rättshandlingar, uppgifter som tidigare sköttes centralt av stabsorgan som Byggnadsstyrelsen, Statskontoret m.fl. Detta medför att risken för tvister mellan enskilda myndigheter och andra ökar. Frågan om vilka myndigheter som skall vara processbehöriga har därmed fått ökad betydelse. Samtidigt har utvecklingen fört med sig att det i högre grad än tidigare framstår som naturligt att varje myndighet har behörighet att själv företräda staten vid olika tvister som har anknytning till myndighetens avtal och andra rättshandlingar.

Bestämmelser om processbehörighet kan införas genom en hänvisning till 2 § verksförordningen i aktuella myndighetsinstruktioner. Ett annat sätt kan vara att reglera myndigheternas behörighet att företräda staten inför domstol i en särskild förordning. En sådan förordning om statliga myndigheters processbehörighet skulle, förutom att först och främst innehålla en motsvarighet till 2 § verksförordningen, kunna utesluta vissa sakområden där processbehörigheten alljämt kan behöva vara särskilt reglerad, t.ex. genom förordningen om handläggning av skadeståndanspråk mot staten. På det sättet skulle samtliga myndigheter direkt genom förordningen ges behörighet att företräda staten inför domstol utan att en hänvisning till 2 § verksförordningen skulle behöva tas in i varje myndighets-

instruktion samtidigt som även andra gällande bestämmelser om processbehörighet skulle bli lättare att överskåda.

17.4 Särskilt om myndigheternas processbehörighet

17.4.1 Uppgifter från myndigheterna

I den enkätundersökning som utredningen tillställt myndigheterna har följande framkommit om myndigheternas processbehörighet.

En övervägande del av myndigheterna har genom sina instruktioner tilldelats processbehörighet. Detta gäller dock inte alla och flera såväl stora som små myndigheter saknar processbehörighet. Exempel på myndigheter som saknar processbehörighet är Konjunkturinstitutet, Arbetsmiljöverket, Kemikalieinspektionen, Strålskyddsinstitutet, Kärnkraftsinspektionen, Statens konstråd och Statens kulturråd. Inte heller Regeringskansliet har processbehörighet.

Bland de myndigheter som har styrelser har de flesta processbehörighet. Bland de som har styrelse med fullt ansvar är främst forskningsråden undantagna. Bland myndigheter som har styrelse med begränsat ansvar är bl.a. Naturvårdsverket och Rymdstyrelsen undantagna. Även flera av museerna saknar processbehörighet.

För de flesta av dessa myndigheter gäller att de processar mycket sällan eller aldrig. Exempel på motsatsen är bl.a. Banverket och Vägverket. Banverket processar ofta, särskilt i vattenmål och andra typer av miljömål. Myndigheten handlägger också en stor mängd skadestånd på grund av skador i samband med tågtrafik. Vägverket har ungefär 20–30 processer pågående över tiden. Dessa avser i huvudsak skadestånd, miljöskador och entreprenadvister. Hos båda dessa myndigheter är det vanligtvis myndighetens företrädare som processar, men det händer också att ombud anlitas.

Efter en ändring i högskoleförordningen 1998 fick samtliga universitet och högskolor processbehörighet. Högskolorna anser att systemet med att de för sin egen talan fungerar bra.

Bland enrådighetsverken har drygt 75 % processbehörighet. Bland de som saknar processbehörighet finns bl.a. Allmänna reklamationsnämnden, Ekobrottsmyndigheten och Riksåklagaren. De allra flesta av dessa myndigheter processar aldrig eller mycket sällan. Dock att de myndigheter som har att pröva tillstånds- och

avgiftsärenden, som t.ex. Radio- och TV-verket, regelbundet processar i sådana ärenden.

Bland nämndmyndigheterna har cirka hälften processbehörighet. För samtliga gäller att de processar mycket sällan beträffande statens enskilda rätt.

Samtliga länsstyrelser har processbehörighet enligt 2 § verksförordningen. Myndigheterna processar sällan i ärenden som rör dem själva, dock att länsstyrelserna inom sina verksamhetsområden ofta för det allmännas talan vid bl.a. förvaltningsdomstol och miljödomstol. Dessa processer är vanligt förekommande och talan förs oftast av myndighetens chefsjurist eller annan jurist vid myndigheten. Det har också förekommit att någon länsstyrelse anlitat ombud för att processa.

För myndigheter med underlydande regionala och lokala myndigheter gäller att den centrala myndigheten för talan också för de myndigheter som sorterar under denna.

Slutligen har framkommit att de myndigheter som har processbehörighet, men som processar sällan eller mycket sällan, vid en eventuell process förmodligen skulle anlita ombud eller att frågan skulle få avgöras utifrån vad processen gäller. Detta gäller för såväl stora som små myndigheter. Även många av de myndigheter som processar oftare uppger att de från fall till fall anlitar ombud. Som skäl härför uppger myndigheterna att det är få muntliga processer i domstol, att det är svårt att upprätthålla den kompetens som krävs för dessa och att man särskilt vid större processer saknar de resurser som krävs.

17.4.2 Uppgifter från Justitiekanslern

I de fall där Justitiekanslern processar för myndigheterna gäller tvisten oftast skadestånd antingen på grund av fel eller försummelse i myndighetsutövning, s.k. beslutsskador, som Justitiekanslern enligt förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten har ensamrätt att handlägga (se ovan) eller faktiska skador för myndigheter som inte är centrala förvaltningsmyndigheter. Det händer också att Justitiekanslern går in och övertar en process som inletts mot en myndighet. Så är fallet t.ex. för närvarande där Justitiekanslern för Statens Fastighetsverks räkning har flera processer gällande bl.a. äganderätten till mark ovanför odlingsgränsen.

De fall där Justitiekanslern företräder myndigheten på grund av att den berörda myndigheten saknar processbehörighet är inte många. Under perioden 1 januari 2000 – 1 december 2002 har det till Justitiekanslern från myndigheter som saknar särskild processbehörighet, kommit in drygt tio ärenden. Av dessa är sju stycken sådana där Justitiekanslern lämnat myndigheten fullmakt att företräda staten, två från Statens strålskyddsinstitut, tre från Naturvårdsverket, ett från Formas (Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande) och ett från Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde. I de fall där Justitiekanslern för statens talan kommer ett fall från Svenska EFS-rådet, ett från Fonden för fukt- och mögelskador och något fall från en kronofogdemyndighet.

17.5 Överväganden

Utredningens förslag: Samtliga myndigheter under regeringen skall ges behörighet att inom sitt verksamhetsområde själva föra statens talan vid domstol (processbehörighet), med undantag dock för sådana skadeståndsanspråk som regleras särskilt i förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten och sådana arbetstvister som omfattas av förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal, m.m.

Myndigheterna skall ha tillgång till juridisk rådgivning och även mer omfattande juridiskt stöd av Kammarkollegiet.

Kammarkollegiet skall ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett rättsskyddsmoment i verksamhetsförsäkringen.

Processbehörighet

Under senare år har myndigheterna i allt större utsträckning tillåtit att själva ingå de avtal och ikläda sig (staten) de förpliktelser som krävs för att verksamheten skall kunna fullgöras. Myndigheterna har även rätt att träffa uppgörelser utom rätta och att anlita ombud i en tvist så länge den inte hänskjutits till domstol. För att få föra talan i domstol krävs det dock ett uttryckligt bemyndigande i respektive myndighets instruktion.

När frågor rörande statliga myndigheters processbehörighet aktualiserats hos Justitiekanslern har denne kunnat konstatera att

processbehörighet verkar ha getts mer eller mindre slumpartat och irrationellt. Utredningen delar denna uppfattning. Liksom det finns flera små myndigheter utan särskild juridisk kompetens som har processbehörighet, finns det flera stora myndigheter med juridisk kompetens som saknar processbehörighet.

Att vissa myndigheter saknar processbehörighet medför i flera avseenden praktiska problem såväl för den enskilda myndigheten som för Justitiekanslern.

I utredningen har framkommit att förhållandena i de tvister som hänskjutits till Justitiekanslern ofta är så speciella att endast myndighetens företrädare själv känner till dem. De praktiska olägenheterna av att de som besitter sakkunskapen inte har behörighet att föra talan vid domstol visar sig inte minst i sådana fall då Justitiekanslern på grund av målets natur anser sig behöva anlita en advokat som ombud för staten. Justitiekanslern uppträder då, enligt egen utsago, oftast endast som en informationskanal mellan myndigheten och advokaten.

Det kan också förekomma att en myndighet, långt innan en eventuell talan vid domstol väcks, anlitar ett ombud som för myndighetens talan och förhandlar med en motpart och dennes ombud. När sedan talan väcks vid domstol och Justitiekanslern skall ta över processen, finns i praktiken ofta inte något annat alternativ än att Justitiekanslern ger myndigheten fullmakt att föra talan och fortsätta att anlita det ombud myndigheten redan har valt.

Vidare rör de tvister som uppkommer sällan frågor som hör till Justitiekanslerns normala arbetsuppgifter. Som exempel på frågor som uppkommit vid tvister har Justitiekanslern nämnt rätten till arbetstagares uppfinningar, skadeståndsanspråk från en myndighet gentemot en revisor i ett aktiebolag, uppsägning av hyresavtal och skadestånd vid firmaintrång.

Såvitt avser kostnaden för en process har det i princip inte någon ekonomisk betydelse för myndigheten om myndigheten processar själv eller om Justitiekanslern processar för myndighetens räkning. Kostnaden för processen belastar myndigheten i båda fallen. Detta framgår av Justitiekanslerns regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende anslaget 4:13. Kostnader för vissa skaderegleringar m.m., där det anges att Justitiekanslern i förekommande fall får uppdra åt den eller de myndigheter som berörs av ett skaderegleringsärende eller en rättegång att ombesörja att skadeståndsbelopp eller annat ersättningsbelopp, kostnad för ombud i ärendet hos

Justitiekanslern samt rättegångskostnad som domstolen har beslutat om utbetalas till motparten.

För såväl stora som små myndigheter gäller att de oftast måste vända sig till ett ombud med processvana för att statens talan skall bli utförd på bästa sätt. Detta gäller även när myndigheter som processar regelmässigt i vissa typer av mål hamnar i andra typer av tvister, t.ex. i allmän domstol eller arbetsdomstol. Även Justitiekanslern, som i stor utsträckning själv driver processerna, anlitar ombud i vissa fall.

Varje myndighet som enligt sin instruktion har processbehörighet måste ha ansetts vara kapabel att bedöma om den har egen juridisk kompetens och egna resurser för att processa eller om uppdraget att föra statens talan skall lämnas till en annan myndighet eller till ett ombud. Man kan därmed utgå från att även de myndigheter som i dag saknar processbehörighet och som kanske inte anser sig ha anställda som har erforderlig processkompetens själva kan bedöma om de behöver anlita ombud. Detta på samma sätt som myndigheten inhämtar specialistkompetens inom andra områden där det behövs. Att myndigheterna skulle brista i omdöme vid utnyttjandet av sin processbehörighet och på det sättet åsamka staten onödiga kostnader är därmed en risk som man bör kunna bortse från.

Av ovan anförda skäl ansluter sig utredningen till Justitiekanslerns bedömning och anser att bestämmelserna bör ändras på sätt att samtliga myndigheter ges behörighet att inom sitt verksamhetsområde föra statens talan vid domstol. Detta kräver dock att myndigheterna ges möjlighet att få kvalificerat juridiskt stöd från någon myndighet.

Juridisk rådgivning och stöd

För det fall en myndighet känner osäkerhet om hur den skall agera i en uppkommande tvist, bör det finnas möjlighet att vända sig till en annan myndighet med kvalificerad juridisk kompetens för i första hand råd men vid behov även biträde eller annat konkret stöd. Kammarkollegiet har en bred juridisk verksamhet med uppgift bl.a. att företräda staten och andra allmänna intressen. Vidare lämnar kollegiet i olika avseenden service till andra myndigheter. Serviceverksamheten är avgiftsfinansierad och avser bl.a. ekonomiadministration, riskhantering samt fordrings-

bevakning och i begränsad omfattning annan juridisk service. Mot denna bakgrund anser utredningen att kollegiets servicefunktion i förhållande till andra myndigheter bör utvidgas och att kollegiet även bör få i uppgift att bistå myndigheter under regeringen med enklare råd i frågor som rör tillvaratagande av statens rätt i tvister vid domstol. En sådan rådgivning bör dock vara kostnadsfri för myndigheterna. Kollegiets rådgivande uppgift bör framgå av kollegiets instruktion.

Utöver det enklare stöd som kan rymmas inom ramen för en kostnadsfri rådgivning kan myndigheterna ha behov av ett mer avancerat stöd i form av exempelvis rättsutredningar, förhandlingsstöd eller biträde i en process. I många fall kan erforderlig kompetens finnas inom Kammarkollegiet men i viss utsträckning torde det vara erforderligt att vända sig till ett externt ombud för att tillgodose behoven. För denna form av stöd måste en marknadsmässig ersättning utgå, oavsett om stödet lämnas av kollegiet eller någon annan. Utredningen vill här peka på möjligheten att den verksamhetsförsäkring, som Kammarkollegiet tillhandahåller inom ramen för det interna statliga riskfinansieringsstödet, kompletteras med ett rättsskyddsmoment. Processkostnaderna skulle med en sådan lösning spridas inom hela statsförvaltningen. Utredningen vill därför föreslå att Kammarkollegiet ges i uppdrag att dels utreda förutsättningarna för ett rättsskyddsmoment i verksamhetsförsäkringen, dels redovisa de villkor som lämpligen bör gälla för ett sådant moment.

Ett alternativ till en utökad roll för Kammarkollegiet skulle kunna vara ett centralt ramavtal avseende juridiska tjänster. Myndigheter som behöver advokatstöd skulle därmed inte behöva upphandla tjänsterna utan i stället ha möjlighet att vid behov avropa dessa. Frågan är dock om myndigheternas behov av extern juristkompetens är sådant att det motiverar ett centralt ramavtal. Tjänsterna torde ofta ha sådan karaktär att de bör upphandlas från fall till fall. Dessutom är behoven spridda över hela landet.

Principiellt viktiga tvister

Det bör i detta sammanhang nämnas att en tvist kan vara av sådan principiell betydelse och att Justitiekanslern av det skälet bör föra statens talan. Myndigheterna skall i dessa fall enligt nuvarande ordning samråda med Justitiekanslern, som har möjlighet att ta

över tvisten. Utredningen föreslår ingen ändring på den punkten. Det är emellertid inte ovanligt att Justitiekanslern i övertagna tvister själv anlitar en advokat för att utföra statens talan. Oavsett om Justitiekanslern själv för talan eller anlitar ett eget ombud bör processkostnaderna täckas genom rättsskyddsmoment i verksamhetsförsäkringen (om ett sådant finns) eller av myndigheten själv.

Reglering

Den praktiska effekten av utredningens förslag blir förmodligen inte särskilt omfattande. Som nämnts ovan är det endast ett fåtal processer som Justitiekanslern har för myndigheternas räkning på grund av att dessa saknar processbehörighet.

Författningsmässigt genomförs ändringen genom att bestämmelsen om processbehörighet i myndighetsförordningen blir direkt tillämplig på samtliga myndigheter under regeringen (se 52 § förslaget till myndighetsförordning). För tydlighetens skull bör i författningstexten även anges för vilka områden undantag från denna generella processbehörighet gäller, dvs. vilka områden som är särskilt reglerade.

18 Myndigheternas medverkan i EU-arbetet

18.1 Inledning

Genom medlemskapet i EU är Sverige delaktigt i och påverkas av de beslut som fattas inom unionen. Myndigheterna har en allmän skyldighet att beakta vad som följer av Sveriges medlemskap i EU och av de internationella avtal som Sverige och EU ingått.

Den svenska förvaltningsmodellen, med ett relativt litet Regeringskansli och fristående myndigheter, kräver, för att det svenska EU-arbetet skall fungera, att förvaltningsmyndigheterna engageras i beredningen av och arbetet med EU-frågorna. De svenska myndigheterna medverkar i stor utsträckning i denna beredning och svarar också i egenskap av regeringens företrädare för förhandlingsinsatser i olika EU-organ.

Den skyldighet som myndigheterna i detta sammanhang har att bistå regeringen regleras i 16 § verksförordningen.

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.

Myndigheterna är således skyldiga att ställa den personal till förfogande för Sveriges deltagande i verksamheten inom EU som regeringen begär. Enligt regeringsformen är det regeringen som ingår överenskommelser med andra länder och med mellanstatliga organisationer. Det är också regeringen som företräder Sverige i sådana sammanhang. När anställda vid myndigheter företräder Sverige i organ inom EU representerar de regeringen.

I utredningens direktiv anges att utredaren skall överväga om det förhållandet att det krävs effektiva och tydliga former för

beredning och samordning mellan regeringen och dess myndigheter i EU-relaterade ärenden ytterligare behöver tydliggöras i verksförordningen samt om de krav som EU-medlemskapet i övrigt ställer på statsförvaltningen bör föranleda någon ändring i förordningen.

18.2 På vilket sätt medverkar myndigheterna i EU-arbetet?

De svenska myndigheterna deltar i EU-arbetet i relativt stor omfattning. Myndigheternas tjänstemän deltar i arbetet inom kommissionens olika kommittéer och arbetsgrupper, i Europaparlamentets utskott eller arbetsgrupper och i ministerrådets organ. Myndigheternas tjänstemän deltar i arbetet både som företrädare för regeringen och som oberoende experter.

När tjänstemän från myndigheterna företräder Sverige är de frågor som behandlas ofta av sådan karaktär att deras expertkunskap behövs. På samma sätt är det naturligt att departementet oftast står för de politiska bedömningarna och förhandlingarna i rådet. Någon helt klar gräns finns dock inte. I ett visst skede kan det vara myndigheten som svarar för arbetet och i ett senare skede kan det tas över av departementet. Det avgörande för arbetsfördelningen är kompetensen och behovet av sakkunskap, något som avgörs från fall till fall.

För att arbetet skall fungera väl och för att man skall nå önskat resultat är det viktigt att tjänstemän från myndigheter och departement uppträder med en röst i de olika förslags- och beslutsprocesserna, vilket förutsätter en väl genomförd beredning under medverkan av företrädare för departement, myndigheter och andra berörda.

I regeringens cirkulär om EU-samordningen (cirkulär 1) anges följande riktlinjer för arbetet.

När anställda vid myndigheter företräder Sverige i rådsarbetsgrupper, verkställighetskommittéer eller andra organ inom EU representerar de regeringen. Oavsett vem som företräder regeringen skall en instruktion och en rapport lämnas. Då en person deltar som expert i en arbetsgrupp som är knuten till kommissionen får det avgöras från fall till fall om instruktion skall ges. I de fall experten förväntas ha regeringens mandat skall en instruktion ges. I övriga fall bör frågor som kommer upp i expertgrupperna beredas med regeringen eller en dialog hållas mellan expert och berörda departement.

Instruktioner till svenska förhandlare har oftast formen av riktlinjer från det ansvariga statsrådet eller sakansvariga departement men kan också vara regeringsbeslut. Sådana instruktioner skall alltid beredas gemensamt. Efter att ett möte har avslutats finns en rapporteringsskyldighet som innebär att information från EU-möten skall lämnas till respektive fackdepartement och Utrikesdepartementets EU-enhet samt andra berörda departement inom 24 timmar efter det att mötet avslutats.

Det finns mer eller mindre ordnade former för informationsutbyte och samordning mellan departementen och myndigheterna. Merparten av arbetet sker informellt. Tjänstemän i Regeringskansliet och tjänstemän vid myndigheterna för en löpande dialog om aktuella frågor. Under rubrikerna Myndigheternas uppgifter och Uppgifter från Regeringskansliet nedan, ges en redogörelse med exempel på hur samverkan och representation kan vara utformad.

Utöver ovan nämnda organ inom EU – kommissionen, Europaparlamentet och ministerrådet – finns dels EG-domstolen och Revisionsrätten, dels ett flertal andra EU-organ. Som exempel på andra organ kan nämnas Ekonomiska och Sociala kommittén, Europeiska centralbanken (ECB) och Eurostat.

Dessutom finns en rad fristående EU-myndigheter såsom Europeiska miljöbyrån (EEA), Gemenskapens växtsortmyndighet (CPVO) och Europeiska myndigheten för säkra livsmedel (EFSA).

Myndigheterna deltar ofta för Sveriges räkning också i arbetet i dessa andra EU-organ och fristående EU-myndigheter.

18.3 Statskontorets utvärderingar

Sedan Sverige den 1 januari 1995 blev medlem i EU har Statskontoret på uppdrag av regeringen vid två tillfällen analyserat EU-medlemskapets påverkan på och effekter för de statliga myndigheternas organisation och arbetsformer, EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning, Statskontoret 1996:7, samt Fem år i EU – en utvärdering av statsförvaltningens medverkan i EU-samarbetet, Statskontoret 2000:20.

I den senaste utvärderingen av statsförvaltningens medverkan i EU-samarbetet drog Statskontoret bl.a. följande slutsatser av samarbetet.

- Det svenska EU-arbetet har i många avseenden fungerat väl under de fem medlemskapsåren. Sverige agerar oftast utifrån ståndpunkter som är väl samordnade, genomarbetade och nationellt förankrade. Dessutom visar Sverige upp goda resultat när det gäller att införliva EG-rättsakter i svenska författningar. Dock finns det vissa brister som hämmar effektiviteten i det svenska EU-arbetet och som redovisas nedan.
- I stort sett samtliga departement och myndigheter i Statskontorets enkätundersökning anger att EU-arbetet har ökat markant sedan 1996 och att det fortsätter att växa.
- Det behövs större framförhållning. Den svenska statsförvaltningen är fortfarande alltför passiv i de tidiga faserna i EU:s rättsaktsprocess. Det främsta skälet är att man saknar den tid och de resurser som är nödvändiga för att kunna arbeta mer långsiktigt och strategiskt mot EU-kommissionen. Enligt Statskontoret är det angeläget att Sverige arbetar med större framförhållning för att i högre grad kunna påverka kommissionens förberedande arbete med EU:s dagordning. Det bör därför hållas fler regelbundna möten mellan ledningarna för departement och myndigheter för att utveckla och förankra långsiktiga handlingslinjer.
- Den övergripande ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan departement och myndigheter är i stort sett väl avvägd och skapar goda förutsättningar för ett effektivt svenskt EU-arbete. Sedan 1996 har departementen ökat sitt deltagande i EU:s verkställighetskommittéer. Men fortfarande är det främst myndigheterna som svarar för det svenska deltagandet i kommittéerna.
- Det är fortfarande informella eller direkta kontakter som är det klart vanligaste samordningsförfarandet mellan departement och myndigheter. Den informella samordningen i kombination med hög personalomsättning tenderar dock att försvaga effektiviteten och långsiktigheten i det svenska EU-arbetet. Därför behövs det tydligare och mer strukturerade rutiner.

Statskontoret har inte analyserat den reglering i verksförordningen som bestämmer myndigheternas samverkan med regeringen. Av Statskontorets slutsatser bör man dock kunna sluta sig till att den fungerar bra.

18.4 Uppgifter från myndigheterna

Utredningen har i sin enkät till myndigheterna i denna del ställt följande frågor.

- Vilka former av samverkan har utvecklats för myndighetens samarbete i EU-frågor med regeringen?
- Vilka former av samverkan har utvecklats för myndighetens samarbete i EU-frågor med berörda organ inom EU?
- Bör formerna för samarbete ytterligare tydliggöras i verksförordningen eller i myndighetens instruktion?
- Har myndigheten några synpunkter i övrigt på reformbehovet i denna del?

Nedan redovisas en sammanfattning av de svar myndigheterna lämnat på frågorna. Avslutningsvis ges ett exempel från marknadsavdelningen på Jordbruksverket på hur arbetet kan bedrivas.

1. Vilka former av samverkan har utvecklats för myndighetens samarbete i EU-frågor med regeringen?

Svaren på denna fråga varierar stort mellan myndigheterna. Vissa myndigheter arbetar inte med frågor som direkt berörs av arbetet inom EU och har därmed inte någon samverkan med regeringen. Bland de myndigheter som inte utvecklat några former för samarbetet eller endast har mycket sporadiska kontakter i dessa delar finns bl.a. Lotteriinspektionen, Statens fastighetsverk och Pliktverket.

Andra myndigheters verksamhet påverkas på ett helt annat sätt av beslut inom EU och dessa myndigheter har väl utvecklade former för samarbetet, exempelvis genom dagliga kontakter med departementet. Bland de myndigheter som dagligen samarbetar med regeringen i EU-frågor finns bl.a. Fiskeriverket, Jordbruksverket och Tullverket. Dessa myndigheter har hittat sina egna former för arbetet och utifrån frågornas karaktär har arbetet delats upp mellan myndighet och departement.

För de flesta myndigheter gäller att de samråder med Regeringskansliet vid behov. I vilka former och i vilken utsträckning samverkan sker beror i hög grad på myndighetens verksamhetsområde. Många myndigheter, bl.a. Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Livsmedelsverket, deltar i beredningsgrupper i

vilka man arbetar med underlag för möten i kommissionen och ministerrådet. Vissa av dessa myndigheter utarbetar också underlag till regeringens ställningstaganden inför expertgruppsmöten och skriver förslag till yttranden inför möten.

Sammantaget kan sägas att samverkan sker i en rad olika former; genom dialoger, delningar, remissförfarande, referensgrupper, interna beredningar, formella sammanträden och informella kontakter mellan handläggare.

Nedan återges några av de beskrivningar myndigheterna lämnat.

Statens folkhälsoinstitut

Institutet har de senaste två åren haft som ett regeringsuppdrag att redovisa vilka pågående och planerade initiativ inom kommissionen som berör folkhälsoområdet. Regeringskansliet har vid ett par tillfällen inbjudit till mer generella avstämningsmöten. Regeringskansliet begär regelbundet kommentarer till förslag och ärenden som skall behandlas av rådet. Genom att kommissionen som regel skickar ut handlingarna sent, tas kommentarerna fram under stark tidspress. Detta påverkar givetvis både grundlighet och möjligheterna till en diskussion inom myndigheten. Regeringskansliet skickar snabbt och löpande vidare information från rådsarbetsgruppsmöten o.d.

Institutet har biträtt Regeringskansliet i förhandlingarna om en ramkonvention mot tobak, som är ett WHO-initiativ. Institutet är av regeringen utsett att vara svensk kontaktpunkt för narkotikastatistik. Institutet företräder, i vissa fall tillsammans med Regeringskansliet, Sverige i ett antal kommittéer under olika folkhälsoprogram, som fasas ut från 2003. Institutet ingår i ett europeiskt nätverk (ENHPA – European Network of Health Promotion Agencies), med ett kontaktkontor i Bryssel. Information därför vidarebefordras till Regeringskansliet. Det finns flera och viktiga frågor som påverkar folkhälsan inom andra departement och politikområden (t.ex. jordbruk, miljö, alkoholskatter, läkemedelsregler) som faller mellan stolarna i samarbetet med Regeringskansliet.

Banverket

Banverket uppfyller verkförordningens krav genom att ställa personal till förfogande bland annat rörande utvecklingen av järnvägssektorns organisation och kvalitet enligt direktiven 2001/12, 13 och 14 EG. Järnvägsinspektionen företräder Sverige i den så kallade artikel 21-kommittén, som berör direktiven 96/48/EG och 2001/16/EG.

Banverket har sedan 1999 varit ordförande i Järnvägssektorns EU-beredningsgrupp. Efter erfarenheter från bland annat det svenska ordförandeskapet i EU, har gruppen ombildats på så sätt att Näringsdepartementet från och med sommaren 2002 tagit över ordförandeskapet, medan Banverket fortfarande står för sekretariats-

funktionen. Syftet med Näringsdepartementets EU-beredningsgrupp – Järnväg, är att ”samla resurser i en bred samverkan i den svenska järnvägssektorn där en aktiv, djupare och bredare förankring och beredning av svenska ståndpunkter på den europeiska järnvägsarenan är nyckeln till framgång. EU-beredningsgruppen ska förekomma olika beslutsprocesser och driva frågor till förslag för dessa att fatta.

2. Vilka former av samverkan har utvecklats för myndighetens samarbete i EU-frågor med berörda organ inom EU?

Även här varierar svaren och formerna för samverkan beroende på vilken verksamhet myndigheten har. En rad myndigheter har representanter i olika EU-organ och det är vanligt att myndigheterna medverkar med tjänstemän i olika arbetsgrupper och kommittéer såväl i kommissionen som i ministerrådet.

Exempelvis Fiskeriverket deltar varje vecka i rådsarbetsgrupper och kommittéer. I vissa frågor har verket även en direkt rapporteringsskyldighet till kommissionen. Migrationsverket deltar i rådsarbetsgrupper på migrationsområdet, främst som experter men även som representanter. Migrationsverket deltar också i några av de expertarbetsgrupper som lyder under kommissionen. Även Finansinspektionen har representanter i samtliga relevanta organ. På samma sätt deltar Statens utsädeskontroll i sammankomster som expert inom sitt område.

Smittskyddsinstitutet, Statistiska centralbyrån, Arbetsmiljöverket, Radio- och TV-verket och Kustbevakningen är ytterligare exempel på myndigheter vars tjänstemän arbetar direkt i olika arbetsgrupper som har skapats av kommissionen. Kustbevakningen uppger att samverkan är såväl nödvändig som positiv.

Revisorsnämnden beskriver myndighetens arbete i dessa delar på följande sätt. Myndigheten deltar i EU:s revisionskommittés sammanträden vilka normalt hålls tre gånger per år. Härvid företräds Sverige av representanter från Justitiedepartementet, som inför sammanträdena brukar kalla Revisorsnämnden och revisorsorganisationerna med flera till samrådsmöte. Det förekommer även andra former för samverkan. Exempelvis kan Revisorsnämnden, om Justitiedepartementet skall besvara en skrivelse från EU:s revisionskommitté, få tillfälle att dessförinnan inkomma med skriftliga synpunkter till departementet.

3. *Bör formerna för samarbete ytterligare tydliggöras i verksförordningen eller i myndighetens instruktion?*

En majoritet av myndigheterna anser inte att formerna för samarbetet ytterligare behöver tydliggöras. Man anser att den reglering som i dag finns är tillräcklig. Dock har det framkommit vissa synpunkter som redovisats i det följande.

En synpunkt är att det vore bra om det av myndighetens instruktion eller regleringsbrev tydligare framgår i vilken omfattning och i vilka former myndigheten skall arbeta inom EU.

Det poängteras också att det är viktigt att svenska representanter uppträder i EU-sammanhang med en röst. Budskapen från departement respektive myndighet får inte vara olika. Därför är det mycket viktigt att representanten har klara mandat för vad som får/skall framföras och att vederbörande har förankrat med myndighetens ledning i vilken riktning frågorna skall drivas.

Vidare har några myndigheter tryckt på att det är viktigt att komma in i beslutsprocessen på ett tidigt stadium för att kunna påverka regelverk och få anpassade resurser.

Slutligen har Ekonomistyrningsverket anfört följande.

Ansvarsfrågan är mycket central inte bara utifrån perspektivet att myndigheterna har skyldighet att biträda i EU-arbetet, utan även utifrån de villkor som det skall ske på. Därvid är också frågan hur de myndighetschefer som är mycket berörda av sådant arbete, som helt styrs från Regeringskansliet, skall kunna ta sitt myndighetschefsansvar. Detta är en principiellt mycket central fråga som har dimensioner som sträcker sig vidare än vad som kan regleras i verksförordningen.

4. *Har myndigheten några synpunkter i övrigt på reformbehovet i denna del?*

Här har några myndigheter pekat på behovet av ökade resurser hos myndigheten om det krävs mycket arbete i EU-frågor. Det kan vara svårt för en liten myndighet att avsätta stora resurser och bestämmelsen i verksförordningen får, enligt någon myndighet, inte innebära att Regeringskansliet år efter år kan "slippa" anställa egna tjänstemän.

Vidare framhålls att det vore bra om myndigheterna gavs ett större eget ansvar för arbetet i kommissionen och kunde vara mer

direkt verksamma i arbetet i frågor som ankommer på myndigheten nationellt. Den kompetens som finns hos myndigheterna skulle då användas bättre. Det har också anförts att myndigheterna borde ha möjlighet att själva etablera kontakter inom EU utan att gå via regeringen.

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har anförts följande. Det ligger ett problem i att DO, som förutsätts tillse att mänskliga rättigheter ifråga om viss diskriminering upprätthålls i Sverige, inte kan ha direktkontakt med mellanstatliga organ och organ som övervakar Sveriges efterlevnad av internationella konventioner. Detta är naturligtvis i grunden en fråga om ändring i regeringsformen, något som vore önskvärt.

En annan synpunkt som är återkommande är att tiden för myndigheternas arbete med frågorna ofta är för knapp vilket leder till att arbetet ibland inte blir så bra som man kunnat önska.

Ytterligare ett påpekande som gjorts är att det är viktigt att också samverka mellan myndigheterna fungerar i dessa frågor. En stor del av EU-arbetet bedrivs på de olika myndigheterna och flera av dessa företräder ofta Sverige vid möten i olika EU-organ.

Jordbruksverkets svar

Jordbruksverket har i sitt svar lämnat ett exempel från en avdelning som har mycket EU-arbete, marknadsavdelningen. Svaret redovisas i sin helhet.

De svar som lämnas nedan baseras på att enkäten avser EU:s beslutsprocesser dvs. kommissionens och rådets nivåer (förvaltningskommittéverksamhet och nivåer relaterade till ministerråd). Olika administrativa frågor och hur de hanteras t.ex. relaterade till revisioner, teknisk administrativ verksamhet tas inte upp.

Vilka former av samverkan har utvecklats för myndighetens samarbete i EU-frågor med regeringen?

Inom ramen för EU:s jordbrukspolitik och de delar som faller på marknadsordningarna deltar sedan Sveriges inträde i EU marknadsavdelningen (främst marknadsenheten) i förvaltningskommittéverksamheten och rådsarbetsgruppmöten. (Indelningen i marknadsordningar görs av EU varuområdesvis dvs. marknadsordningarna för spannmål, socker, mjölk, nötkött, får- och getkött, griskött, ägg och fågelkött, färska frukter och grönsaker, bearbetade frukter och grönsaker, torkat foder, utsäde, vin, olivolja, tobak,

fiberväxter, humle, bananer, bearbetade jordbruksvaror, handelsmekanismer osv.). Marknadsavdelningen deltar tillsammans med Jordbruksdepartementets handläggare på Livsmedels- och Vegetabilieenheterna samt EUI-kansliet. I regleringsbrev för Jordbruksverket anges att verket skall bistå regeringen med underlag och detta skall ske genom ett aktivt deltagande i EU-arbetet.

Jordbruksverkets insatser följer i princip följande struktur.

Dagordning för mötena översätts, kommenteras och publiceras på internet. Delyttrande ang. dagordningspunkter som kräver längre framförhållning i Jordbruksdepartementets beslutsprocess upprättas och översänds till departementet. Synpunktsinhämtning genomförs internt och externt.

Yttrande utformat i enlighet med Jordbruksdepartementets krav på att inkludera förslag till ståndpunkter och departementets struktur för sina instruktioner upprättas och översänds till departementet och med hänsyn till tidsgränser som är satta av departementet.

Insatser vid EU-kommittémöte görs genom att biträda departementets deltagare alternativt agera som Sveriges talesman/kvinna i enlighet med skriftlig instruktion från departementet.

Informera och rapportera från mötena (snabbrapport, informationsrapport, formell mötesrapport).

Genom förra höstens förändringar för möten i förvaltningskommittéerna företräder Jordbruksverket allt oftare ensamt Sverige vid kommittémöten. Jordbruksverkets deltagare har i dessa fall skriftliga instruktioner från Jordbruksdepartementet för hur de skall agera och rösta vid mötena.

För att ha tillräcklig framförhållning för sin interna beredningsprocess lämnas reaktioner och underlag till Jordbruksdepartementet i större och viktigare frågor redan då dagordningen anländer till Jordbruksverket. På så sätt blir departementet tidigt förvarnat om viktiga frågor. Detta gäller även frågor som Jordbruksverket på ett tidigt stadium kan bedöma att det är någon annan myndighet som bör/skall yttra sig om. Frågor inom marknadsordningarna som tas upp i förvaltningskommittéer och rådsarbetsgrupper gäller i flera fall andra myndigheters ansvars- och kompetensområden (Livsmedelsverket, Tullverket m.fl.) och departementet tar då in yttranden från dessa myndigheter inför mötena.

Departementsprotokoll finns över de som normalt deltar från departement och myndigheter i de olika förvaltningskommittéerna/rådsarbetsgrupperna. I allmänhet baseras deltagande på att man har uppnått viss erfarenhet och kompetens för att kunna agera i rollen som Sveriges representant. Vissa grundläggande utbildningar i EU:s verksamhet förutsätts deltagarna ha tillgodogjort sig.

Möten i rådsarbetsgrupper hålls när det sker översyner eller grundläggande ändringar i marknadsordningar och är alltid baserade på förslag från kommissionen. Även i detta sammanhang lämnar Jordbruksverket yttranden inför mötena. Ofta är det i dessa fall fråga

om yttranden med mer ingående och djupare analyser av övergripande ändringsförslag från kommissionens sida. Behandlingen av detta slags frågor sker inom proceduren för departementets tjänstemannaberedningar, där Jordbruksverket vid behov deltar. Berörda handläggare vid marknadsavdelningen deltar i departementets tjänstemannaberedningar via TV-videokonferenser, som hålls tisdagar och torsdagar varje vecka.

Vid de uppföljningar som hållits med departementet inom ramen för kvalitets- och målarbetet har konstaterats från departementets sida att generellt sett fungerar samarbetet utomordentligt väl mellan departement och marknadsavdelningen i verksamheten med förvaltningskommittéer och rådsarbetsgrupper. Genomgående är omdömena mycket positiva och de förslag på förändringar i rutiner m.m. som tagits upp tidigare har genomförts från verkets sida.

Med anledning av den förändring som gjordes på EU-nivå i förvaltningskommittéverksamheten fr.o.m. 2002 diskuterades och togs ställning till hur Sverige skall representeras i de olika kommittéerna och upprättades en fördelning av ansvar mellan Jordbruksdepartementet och Jordbruksverket för deltagandet på olika varuområden. Vid uppföljningsmöte i augusti 2002 konstaterades att den uppdelning och fördelning som gällt sedan 1 januari 2002 fungerat bra och att den därför skulle fortsätta att gälla.

Vilka former av samverkan har utvecklats för myndighetens samarbete i EU-frågor med berörda organ inom EU?

Huvudregel är att kommunikation i alla besluts- och policyrelaterade frågor (berör Sveriges ståndpunkter i EU-arbetet) skall göras av Jordbruksdepartementet med de berörda EU-organen. Det sker givetvis en viss kommunikation direkt mellan Jordbruksverket och EU-organ vid verkställigheten av de olika marknadsordningarna i tekniska frågor och i fråga om information etc. som skall levereras i enlighet med krav enligt EU-förordningar.

Bör formerna för samarbete ytterligare tydliggöras i verksförordningen eller i myndighetens instruktion?

Verksförordningens 16 § tydliggör redan nu att myndigheterna skall ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i verksamheten inom 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. Där anges också att myndigheten skall ställa den personal till förfogande för Sveriges deltagande i EU som regeringen begär. I övrigt har regeringen i förhållande till myndigheterna också möjligheten att vid behov precisera ytterligare i regleringsbrevet. Inom ramen för olika uppföljningsdiskussioner med Jordbruks-

departementet har ett väl fungerande samarbete bekräftats i de delar som berör marknadsavdelningens verksamhetsområde.

Har myndigheten några synpunkter i övrigt på reformbehovet i denna del?

Det har utvecklats väl fungerande former för det EU-arbete som faller på marknadsavdelningens uppgifter. Uppföljningsmöten mellan Jordbruksdepartementet och verkets marknadsavdelning hålls halvårsalternativt årsvis inom ramen för Jordbruksverkets kvalitets- och målarbete. Rutiner, insatser m.m. kan då ses över och anpassas utifrån de erfarenheter som gjorts på ömse sidor.

18.5 Uppgifter från Regeringskansliet

Som nämnts redan inledningsvis varierar samordningen för arbetet i EU-frågor från departement till departement. Samtliga departement har löpande kontakter med de myndigheter som de ansvarar för. Kontakter sker genom telefonsamtal, e-post, skriftväxling och genom möten.

Innan departementen lämnar instruktioner till tjänstemän vid myndigheter inför möten inom EU bereds dessa, ofta tillsammans med myndigheten. Det förekommer då en dialog mellan myndigheten/myndigheterna och departementet och det hålls ofta förmöten för att lägga fast Sveriges ståndpunkt. Efter mötena inom EU skall återrapportering ske genom ett mötesprotokoll.

Att tjänstemän från myndigheterna representerar Sverige inom EU förekommer inom samtliga departement och inom Jordbruksdepartementet, Finansdepartementet, Utrikesdepartementet, Miljödepartementet och Socialdepartementet är det mycket vanligt förekommande.

För UD: s räkning arbetar bl.a. tjänstemän från Sida, Exportkreditnämnden och Migrationsverket direkt i verkställighetskommittéer och rådsarbetsgrupper.

Eftersom jordbruks- och fiskeripolitiken är gemensam för EU har Jordbruksdepartementet ett mycket nära samarbete med samtliga myndigheter inom det området. Samverkan sker genom bl.a. deltagande i kommittéer, referensgrupper och arbetsgrupper i Bryssel. Tjänstemannaberedningar föregår mötena och förekommer flera gånger varje vecka. Vid dessa deltar departementet, berörda myndigheter i Sverige och via videouppkoppling representationen i Bryssel. Samverkan sker även

genom att myndigheterna bistår departementet med skriftliga underlag.

Inom Finansdepartementet sker samverkan med Tullverket dels under hand på tjänstemannanivå, dels strukturerat inom ramen för två beredningsgrupper. Det finns en beredningsgrupp för tullagstiftnings- och tullpolicyfrågor där företrädare för Tullverket, Kommerskollegium och i vissa fall Justitiedepartementet deltar. I den andra gruppen för tullsamarbetsfrågor ingår representanter för Finansdepartementet, Tullverket samt, vid behov, Justitiedepartementet och Rikspolisstyrelsen. I dessa grupper bereds, samordnas och utarbetas svenska ställningstaganden inför behandling av tullfrågor i rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer. Tjänstemän från departementet svarar normalt för deltagande i rådsarbetsgrupper. Specialister från Tullverket deltar i betydande utsträckning i kommissionens mer tekniska verkställighetskommittéer för regeringens räkning.

18.6 Överväganden

Utredningens bedömning: Vad som anges i dag i verkförordningen om formerna för samordning mellan regeringen och myndigheterna i EU-relaterade ärenden tillgodoser väl de krav som EU-medlemskapet ställer. Bl.a. för att understryka myndigheternas skyldighet att fortlöpande hålla regeringen informerad om förhållanden av betydelse för samarbetet görs vissa redaktionella ändringar i myndighetsförordningen.

Utredningens förslag: I myndighetsförordningen skall bestämmelsen utvidgas till att gälla även annat internationellt samarbete.

EU-arbetet

Som anförts ovan är det enligt regeringsformen regeringen som företräder Sverige inom EU. För att få en effektiv och ändamålsenlig verksamhet i det svenska EU-arbetet krävs att den kompetens som finns inom den svenska förvaltningen används på bästa sätt.

Det blir då nödvändigt att myndigheterna ställer sina anställda till förfogande.

Myndigheterna är i olika grad verksamma i EU-arbetet. Vissa myndigheter har i stort sett inte något att göra med Regeringskansliet i dessa frågor medan andra har ett omfattande och mycket väl utvecklat samarbete.

Den ordning som i dag gäller där det är en del av respektive myndighets verksamhet att bistå regeringen i EU-arbetet med såväl personal för Sveriges deltagande som information och dialog om den verksamhet som pågår får, generellt sett, anses ha visat sig ändamålsenlig och väl fungerande. Det är också svårt att, med utgångspunkt i den svenska förvaltningsmodellen, se någon annan principiell lösning.

Frågan är då om den reglering som finns för närvarande ändå kan förbättras på något sätt. Bör det regleras närmare i myndighetsförordningen eller i instruktioner vad myndigheterna skall göra i EU-arbetet och skall myndigheterna själva ta ett större ansvar för att exempelvis instruktioner lämnats till den tjänsteman man ställer till regeringens förfogande och för att denne fullgör sin återrapporeringsskyldighet?

Några myndigheter har efterfrågat uppstramning av samordningen mellan departement och myndighet och menar att bättre rutiner inom Regeringskansliet skulle leda till en högre effektivitet. Andra myndigheter menar att det saknas behov av en mer detaljerad instruktionsordning, att de informella möten och kontakter som förekommer är tillräckliga och att mer formaliserade rutiner skulle bli alltför resurskrävande. Inom Regeringskansliet har framförts synpunkter på att myndigheterna borde i större utsträckning ta initiativ för att få instruktioner inför möten.

Av regeringens cirkulär om EU-samordningen (cirkulär 1) framgår att de tjänstemän från myndigheterna som representerar Sverige i EU-arbetet agerar för regeringens räkning. Regeringen skall alltid lämna den tjänsteman som skall representera regeringen en instruktion och tjänstemannen skall i sin tur lämna regeringen en rapport inom 24 timmar efter det att mötet avslutats.

Enligt utredningens uppfattning blir det härmed också regeringen som ytterst ansvarar för de olika tjänstemän som agerar inom olika EU-organ.

Det ankommer alltså på ansvarigt departement att lämna instruktioner till den som företräder Sverige i ett EU-organ samt för denne personligen att svara för att en återrappoterung sker. Någon möjlighet att ge ett generellt bemyndigande för en

myndighet att företräda Sverige inom något av EU:s organ finns således inte.

Självklart skall myndigheterna medverka i arbetet med instruktionen och bidra med all den sakkunskap som kan finnas på myndigheten. Likaså skall myndigheten samråda med departementet om vilken person från myndigheten som regeringen bör förordna. Ansvaret för att en instruktion tas fram skall dock ligga på regeringen. För att detta skall fungera är det viktigt att Regeringskansliet tillämpar goda rutiner och skriftliga förordnanden och instruktioner.

Utredningen vill också peka på att det är viktigt att myndigheterna håller regeringen informerad om förhållanden som har betydelse för regeringens och myndigheternas samarbete i EU-frågor.

Det bör framhållas att det ankommer på myndigheten att genom utbildning och personalutveckling i övrigt se till att de anställda får erforderlig kompetens för att vara verksamma i EU:s organ och att myndigheten klargör för sina anställda hur de skall arbeta när de företräder Sverige inom EU:s organ.

Vad sedan gäller frågan om vad myndigheten skall göra i EU-arbetet i stort anser utredningen att det förhållandet att myndigheternas verksamhet är så varierande gör att det är svårt att detaljstyra vad myndigheterna skall göra i myndighetsförordningen. I klargörande syfte kan det dock vara lämpligt att, för de myndigheter som deltar mer aktivt i EU-arbetet, i instruktion eller regleringsbrev ange i vilka EU-organ som myndigheten skall vara verksam.

Det problem som några små myndigheter pekat på, nämligen att de har svårt att få resurserna att räcka till om det krävs alltför mycket av dem i EU-arbetet, skulle kunna motverkas om det redan i regleringsbrevet kunde göras klart ungefär vad som kommer att krävas av myndigheten i EU-arbetet.

Sammantaget kan konstateras att den reglering som gäller i dag där myndigheterna skall ge regeringen det stöd den behöver och ställa den personal som regeringen begär till förfogande är väl avvägd och skapar goda förutsättningar för den nära samverkan mellan Regeringskansliet och myndigheterna som är en nödvändig grund för Sveriges agerande i EU. Det är, som ofta framhållits, viktigt att samverkan sker på ett tidigt stadium i arbetet för att nå hög effektivitet och kvalitet i arbetet och för att undvika att Sverige för fram olika budskap i olika förhandlingar om samma fråga.

Enligt utredningens bedömning är det alltså inget behov av eller ens lämpligt med någon mer styrande eller detaljerad reglering av myndigheternas EU-arbete i myndighetsförordningen än den som i dag finns i verksförordningen.

Annat internationellt samarbete

Utöver Sveriges medlemskap i EU påverkas den svenska statsförvaltningen också av Sveriges deltagande och agerande inom andra internationella organisationer och verksamheter. På samma sätt som gäller för delaktigheten i arbetet inom EU bör myndigheterna även i dessa sammanhang ge regeringen stöd och vara skyldiga att ställa den personal till förfogande för deltagandet som regeringen begär. Med annat internationellt samarbete avses exempelvis Sveriges agerande inom OECD, FN och WTO. Vad som angetts ovan om att regeringen skall lämna den tjänsteman som skall företräda Sverige en instruktion och om att tjänstemannen i sin tur skall åiterrapportera till regeringen m.m. bör vara giltigt även i detta sammanhang.

Reglering

Regleringen av myndigheternas medverkan i EU-arbetet och annat internationellt samarbete finns i 42 § förslaget till myndighetsförordning.

19 Konsekvensanalyser

19.1 Inledning

Att förenkla de regler som styr samhället är en viktig uppgift för både riksdagen, regeringen och myndigheterna. Även inom EU och andra internationella organisationer är arbetet med regelreformer prioriterat. I den förvaltningspolitiska propositionen (prop.1997/98:136) anger regeringen bl.a. att arbetet med att reformera och förenkla regler behöver förstärkas och breddas, att kvaliteten i regelstyrningen bör förbättras genom systematisk granskning av existerande och nya regler inom områden som är viktiga för medborgarna och näringslivet samt att förslag till nya regleringar bör grundas på ett allsidigt beslutsunderlag som innehåller genomarbetade analyser av ekonomiska och andra konsekvenser.

För att begränsa kostnadsökningar och andra negativa effekter av en reglering skall myndigheterna göra noggranna kalkyler över reglers ekonomiska konsekvenser och kartlägga övriga effekter. Denna skyldighet regleras dels i verksförordningen, dels i förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor, den s.k. SimpLexförordningen.

En konsekvensutredning skall göras innan myndigheten beslutar en föreskrift eller ett allmänt råd. Positiva och negativa konsekvenser som framkommer i konsekvensutredningen och i yttranden av dem som berörs av regeln skall vägas mot varandra och utgöra underlag för beslutet om regeln.

Enligt direktiven skall utredningen göra en analys av de krav på myndigheterna att göra s.k. konsekvensutredningar som i dag ställs enligt verksförordningen. Utredningen skall bl.a. beakta små myndigheters möjligheter att genomföra sådana utredningar med tillfredsställande kvalitet och skall även överväga om det i vissa fall bör införas undantag från skyldigheten att utföra konsekvensutredningar.

Det direkta syftet med en konsekvensutredning är att myndigheten så långt det är möjligt skall försäkra sig om att regleringen verkligen behövs, att den leder till avsedda effekter samt även att myndigheten skall få ett underlag för bedömning av de kostnader som regeln kan medföra.

Arbetet med konsekvensutredningar skall leda till att de nya och ändrade regler som införs skall vara enkla och ändamålsenliga. Arbetet syftar också till att öka reglernas kvalitet så att behovet av tolkning minskar, att verka återhållande på kostnaderna för dem som skall efterleva reglerna samt att minska antalet regler och reglernas omfattning, dvs. den totala regelmassan.

Av 7 § verksförordningen framgår också att den myndighet som svarar för en regel – så länge den gäller – skall följa upp regelns konsekvenser.

19.2 Regelgivning

19.2.1 Normgivningsmakten

Normgivningsmakten, rätten att besluta föreskrifter, vilka gäller generellt och är bindande för enskilda och myndigheter, är enligt 8 kap. regeringsformen fördelad mellan riksdagen och regeringen. Statliga myndigheter har inte någon direkt på regeringsformen grundad rätt att meddela föreskrifter. Regeringsformen medger dock att riksdagens och regeringens normgivningsrätt i viss utsträckning delegeras till myndigheterna. Med stöd av 8 kap. 13 § tredje stycket regeringsformen kan regeringen delegera normgivningsrätt till myndigheterna. Myndigheterna kan efter regeringens bemyndigande besluta om föreskrifter.

Myndigheterna kan utan regeringens bemyndigande utfärda allmänna råd. Till skillnad från föreskrifter är allmänna råd inte bindande.

19.2.2 Föreskrifter

Regeringens bemyndigande att utfärda föreskrifter ges i allmänhet i en förordning inom det särskilda ämnesområde som bemyndigandet gäller. De förekommer också att bemyndigande ges i myndighetens instruktion.

19.2.3 Allmänna råd

I 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725) definieras allmänna råd som ”sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende”.

I den av Statsrådsberedningen utgivna handboken Myndigheternas föreskrifter (Ds 1998:43) anges under rubriken allmänna råd bl.a. följande.

Till kategorin allmänna råd hör regler som rekommenderar hur en person lämpligen kan förfara i vissa situationer men där det ändå står den enskilde fritt att välja en annan väg för att nå det önskade resultatet. Som allmänna råd räknas numera också sådana regler som skall främja en enhetlig tillämpning av en viss författning eller som skall bidra till utvecklingen i en viss riktning av praxis men som inte formellt binder den som råden är riktade till. Allmänna råd utgör i praktiken en stor del av myndigheternas regelgivning. I viss utsträckning gäller uttryckligen samma regler för allmänna råd som för föreskrifter. Med allmänna råd avses endast sådana råd som avser tillämpning av en författning. Råd och rekommendationer om annat än författningstillämpning omfattas alltså inte av detta uttryck.

19.2.4 Författningssamlingsförordningen

I författningssamlingsförordningen (1976:725) finns föreskrifter om hur lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd skall tryckas, samlas, publiceras m.m.

Av 18 § framgår att när en myndighet under regeringen beslutar en föreskrift skall rubriken till den innehålla myndighetens namn och ordet ”föreskrifter”. I ingressen till författningen skall uppgift lämnas om det bemyndigande på vilket myndighetens beslutande-rätt grundar sig.

I 18 c § anges att det hos varje myndighet under regeringen skall finnas en förteckning över samtliga gällande författningar och allmänna råd som har beslutats av myndigheten eller någon föregångare till denna, att regelförteckningen vid lämpliga tidpunkter skall tryckas eller mångfaldigas på annat sätt och tillhandahållas allmänheten samt att ett exemplar av regelförteckningen varje år skall överlämnas till regeringen i samband med myndighetens anslagsframställning.

I 27 och 28 §§ anges att *allmänna råd* skall tryckas eller på annat sätt mångfaldigas och tillhandahållas allmänheten, att de, vare sig de

är sammanförda med författning eller upprättas fristående, kan tas in i författningssamling samt att allmänna råd som ej tas in i författningssamling bör numreras löpande för kalenderår i en serie som är gemensam för hela myndigheten.

19.2.5 Handböcker

För att göra det enklare för dem som har att tillämpa myndigheternas regler kan myndigheterna ge ut särskilda handböcker. Handböcker skall användas för att de som tillämpar reglerna på ett samlat och tillgängligt sätt skall få del av de lag- och förordningstexter, motivuttalanden och rättsfallsreferat som kan vara till nytta vid tillämpning av en speciell regel. Om allmänna råd i något fall kungörs i en handbok så måste det tydligt framgå vad som utgör allmänna råd, dock att det ofta är bäst att kungöra allmänna råd i författningssamling (Ds 1998:43 s. 26–27).

Innan myndigheterna beslutar föreskrifter och allmänna råd är myndigheterna skyldiga att utreda reglernas konsekvenser i en konsekvensutredning. Myndigheternas handböcker omfattas inte av kravet på konsekvensutredning.

19.3 Reglering av skyldigheten att göra konsekvensanalyser

19.3.1 Bakgrund

I syfte att begränsa de kostnadsdrivande effekterna i myndigheternas regelgivning utfärdade regeringen 1970 begränsningskungörelsen (1970:641). Begränsningskungörelsen förbjöd myndigheterna att utan underställning hos regeringen meddela nya eller ändrade föreskrifter, anvisningar eller råd som kunde ”påverka gällande standard eller tillämpade normer och som i mer än oväsentlig grad kan leda till direkta eller indirekta kostnadsökningar”. Kungörelsen ersattes 1987 av begränsningsförordningen (1987:1347), som ålade myndigheterna att innan nya regler utfärdades utreda deras kostnadsmissiga och andra konsekvenser och låta företrädare för dem vars verksamhet berördes yttra sig. Begränsningsförordningen upphörde att gälla 1994, då innehållet inarbetades i verksförordningen.

I dag regleras myndigheternas skyldigheter att göra konsekvensanalyser inte bara i verksförordningen utan även i SimpLexförordningen. Liknande krav finns för arbetet i Regeringskansliet och för kommittéer och utredningar.

19.3.2 Verksförordningen

I 27 och 28 §§ verksförordningen behandlas myndigheternas föreskriftsrätt och skyldigheten att göra konsekvensutredning.

Enligt förordningen skall myndigheten i samband med förslag till föreskrifter och allmänna råd presentera en konsekvensutredning som bl.a. beskriver problemställningen, målsättningen med förslaget, alternativ till regleringen och ekonomiska konsekvenser för dem som berörs av förslaget. De som berörs skall ges rätt att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen.

Undantag från konsekvensutredning medges endast för föreskrifter och allmänna råd som uteslutande rör verksamheten inom myndigheten (interna föreskrifter) eller föreskrifter om avgifter för vilka samrådsskyldighet föreligger enligt 7 § avgiftsförordningen. I vissa brådskade fall får man även vänta med konsekvensutredningen tills efter beslutet.

Skyldigheten att göra en konsekvensutredning är undantagslös och omfattar samtliga nya och ändrade föreskrifter och allmänna råd, vare sig det rör sig om en mindre justering eller en betydande förändring.

19.3.3 SimpLexförordningen

I december 1998 beslutade regeringen förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor, SimpLexförordningen. SimpLexförordningen, som trädde i kraft den 1 februari 1999, gäller utöver föreskrifterna i verksförordningen. Den gäller, precis som verksförordningen, för myndigheter under regeringen. Dessa är enligt förordningen skyldiga att, när de överväger att införa nya eller förändra regler som kan ha effekter för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller övriga villkor, göra en särskild konsekvensanalys så tidigt som möjligt.

Som skäl för att de små företagens villkor kom att regleras särskilt angav regeringen i förordningsmotiven (Fm 1998:2):

Under senare år har reglers effekter för företagens arbetsförutsättningar och villkor i övrigt på marknaden kommit i blickpunkten. I regeringspolitiken har framhållits vikten av att löpande samt mer metodiskt och effektivt motverka att regler i onödan snedvrider konkurrensförutsättningarna och höjer företagens kostnader. Därför behövs ett nytt system i fråga om hur konsekvensanalyser skall utföras mer effektivt samt praktiska former för detta.

Det övergripande målet för systemet är att förbättra förutsättningarna för ökad tillväxt genom ett regelverk som gäller generellt för företagen men som anpassas bättre till de små företagens villkor.

Förordningen innehåller en checklista med tolv olika frågeställningar som myndigheten skall utgå från i arbetet med konsekvensanalysen. Regleringen stämmer i flera avseenden överens med verksförordningens reglering. Syftet är dock begränsat till vilka effekter regeln kan få för små företags arbetsförutsättningar, konkurrenskraft m.m. Analysen skall genomföras i den utsträckning som är påkallad i det enskilda fallet och skall stödjas på frågeställningar enligt en checklista som anges i 3 § SimpLexförordningen.

19.3.4 Kommittéförordningen

I 14–16 §§ kommittéförordningen (1998:1474) anges att också kommittéer och utredningar är skyldiga att göra analyser och beskriva konsekvenserna av givna förslag. I kommittéhandboken (Ds 2000:1) redovisas även SimpLexförordningens checklista och där slås fast att checklistan är avsedd att gälla även för kommittéer och utredningar.

19.3.5 Riktlinjer för Regeringskansliet

För Regeringskansliet finns inte någon förordning som reglerar frågan om konsekvensanalyser. År 1998 inrättade regeringen dock en statssekreterargrupp med särskilt ansvar för regelförenkling. Året därpå utfärdade gruppen riktlinjer för Regeringskansliet om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor. Av riktlinjerna framgår att när det inom Regeringskansliet

övervägs nya eller förändrade regler som kan ha effekter av betydelse för små företags villkor så skall en särskild konsekvensanalys enligt SimpLexförordningen göras. Riktlinjerna anger att varje departement skall skapa de organisatoriska förutsättningar som krävs för att konsekvensanalyser skall kunna genomföras i de författningsärenden som handläggs där. Vidare skall varje departement se till att ärendet bereds med Näringslivs- och simplexenheten på Näringsdepartementet. Slutligen anges att varje departement med uppmärksamhet skall följa att motsvarande ordning får effektivt genomslag hos det offentliga utredningsväsendet och hos myndigheterna inom departementets verksamhetsområde.

19.3.6 Konsekvensanalyser vid genomförandet av EG-rättsakter

Det svenska genomförandet av EG-rättsakter bedrivs som sedvanligt nationellt normgivningsarbete, med den skillnaden att EG-rätten ligger till grund för normgivningen. Hur en EG-rättsakt införs i Sverige beror enligt Statskontoret på bl.a. hur frågan tidigare reglerats i svensk rätt, Statskontoret 1998:27 EG-regler och svensk regelkvalitet. EG-förordningar har allmän giltighet och är till alla delar bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat. Vid genomförandet av EG-förordningar skall dessa därför i princip endast översättas. Ett EG-direktiv är bindande vad gäller det resultat som skall uppnås. Vid införlivande av direktiv finns det ofta möjlighet att välja alternativa sätt för genomförande.

Vid arbetet med införande av EG-rättsakter gäller samma bestämmelser för myndigheter som vid sedvanligt föreskriftsarbete. Något undantag från skyldigheten att göra konsekvensanalyser finns inte.

19.4 Efterlevnad och kontroll

19.4.1 Ekonomistyrningsverket

Enligt verksförordningen skall myndigheten innan den beslutar föreskrifter eller allmänna råd ge Ekonomistyrningsverket tillfälle att yttra sig i frågan om konsekvensutredningen.

I 2 § 10 förordningen (2003:884) med instruktion för Ekonomistyrningsverket anges att verket skall följa myndigheternas tillämpning av bestämmelserna om konsekvensutredningar i 27 § verksförordningen.

Arbetet med konsekvensutredningarna sker hos Ekonomistyrningsverket inom sakområdet Resultatstyrning och finansiell styrning. Verket får in drygt 400 konsekvensutredningar per år (415 år 2001 och 525 år 2002). Dessa hanteras enligt en utarbetad process på myndigheten. Den granskning som sker av de föreskrifter och konsekvensutredningar som tillställs verket är som regel översiktlig. Verket kontrollerar att konsekvensutredningen uppfyller de krav som ställs i verksförordningen. Ekonomistyrningsverket kontrollerar inte det faktiska innehållet eller om den bedömning som gjorts är riktig. Endast om väsentliga uppgifter saknas i utredningen kontakter Ekonomistyrningsverket myndigheten. Skriftligt påpekande i någon form sker i genomsnitt 1–3 gånger per år. Telefonkontakt för att exempelvis begära in kompletterande information eller för påpekande av brister sker cirka 30 gånger per år.

Någon kontroll av att konsekvensutredningar för samtliga regler om vilka myndigheterna fattat beslut tillställs Ekonomistyrningsverket sker inte. För Vägverkets del finns en skrivelse enligt vilken Ekonomistyrningsverket anser sig, i fall då ärendena är av rutinkaraktär (t.ex. årliga nedsättningar av hastigheten på landets vägsträckor) och beräknas medföra endast begränsade kostnader, kunna fullfölja sin uppgift enligt verksförordningen utan att ha tagit del av konsekvensutredning i varje enskilt ärende. Ekonomistyrningsverket anser att det är tillräckligt att konsekvensutredningen i dessa ärenden vid behov finns att tillgå hos Vägverket.

Som nämnts i tidigare avsnitt arbetar Ekonomistyrningsverket även med handledning och metodstöd för myndigheternas arbete med konsekvensutredning och myndigheten medverkar även vid utbildningar.

19.4.2 SimpLex

Inom Regeringskansliet finns hos Näringsdepartementet sedan 2001 en regelförenklingsfunktion, SimpLex. Funktionen ingår i dag i den enhet som benämns Näringslivs- och simplexenheten.

Enheten har till uppgift att ge stöd och råd till övriga delar av Regeringskansliet, myndigheter och utredningsväsende. SimpLex granskar samtliga förslag som tas fram inom Regeringskansliet till nya eller ändrade lagar och förordningar och som kan ha effekt av betydelse för små företags villkor. Syftet är att säkerställa att regelgivningen föregås av en särskild konsekvensanalys. Dessutom granskas alla kommittédirektiv ur ett småföretagarsperspektiv. Det finns inte någon skyldighet enligt SimpLexförordningen för myndigheterna att löpande ge SimpLex tillfälle att yttra sig över myndigheternas konsekvensanalyser.

Av 4 § SimpLexförordningen följer att myndigheterna är skyldiga att årligen, före den 1 februari, rapportera till regeringen om det gångna årets arbete med konsekvensanalyser. Under 2002 lämnade myndigheterna sin tredje rapport enligt förordningen. Myndigheterna anger där vilka föreskrifter och allmänna råd de infört, ändrat eller eventuellt upphävt. Sedan SimpLexförordningen trädde ikraft har regeringen årligen i en skrivelse till riksdagen redovisat regelförenklingsarbetet med särskild inriktning på små företag. Av regeringens skrivelse 2002/03:8 framgår att totalt 46 myndigheter rapporterat sitt arbete under 2002.

Enligt ett regeringsbeslut den 2 oktober 2003 (N2003/6685-6686/NL) skall samtliga departement och 45 myndigheter gå igenom regler som berör företagande. Myndigheterna skall identifiera de regelverk (föreskrifter och allmänna råd) som myndigheten förfogar över och som berör företag och företagande. Myndigheterna skall därefter göra en genomgång av regelverken och vidta åtgärder för att minska den administrativa bördan för företagen. I regeringens uppdrag till myndigheterna redovisas exempel på olika åtgärder som kan ingå i myndigheternas arbete. Redovisning av genomförda och planerade åtgärder skall ske till regeringen under våren 2004. Regeringen avser att redovisa ett handlingsprogram under hösten 2004.

19.4.3 Näringslivets regelnämnd

Näringslivets regelnämnd (NNR) fungerar som näringslivets företrädare i frågor om regelarbete och konsekvensanalys. NNR bildades 1982 och hade då främst till uppgift att begränsa företagets uppgiftslämnande till myndigheterna. NNR har sedan 1995 även näringslivets organisationers uppdrag att granska de

problem- och konsekvensanalyser som myndigheterna enligt verksförordningen skall företa i samband med att nya eller ändrade föreskrifter föreslås. NNR har numera också medlemmarnas uppdrag att granska de särskilda konsekvensanalyser som myndigheterna skall göra enligt SimpLexförordningen.

19.4.4 Myndighetschefens uppgifter

Enligt 7 § andra stycket 3 verksförordningen skall chefen 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.

Paragrafen härstammar från 6 § i begränsningsförordningen som föreskrev att så länge en regel gäller, skall den myndighet som har beslutat den – eller som annars har ansvaret för den – följa dess kostnadsmässiga och andra konsekvenser. Uppföljningen skall regelbundet dokumenteras.

Avsikten var att uppföljningen skulle besvara bl.a. frågan om utfallet – främst på kostnadssidan – stämde överens med förhandsbedömningen. Om avvikelser uppmärksammades skulle dessa föranleda en omprövning av regeln. Genom sådana uppföljningar skulle myndigheten också tillföras erfarenheter väsentliga för metodutvecklingen när det gällde konsekvensanalyser (Fm 1987:6).

19.5 Förslag till förändringar

19.5.1 Riksrevisionsverket

Riksrevisionsverket (RRV) föreslog i en skrivelse till Finansdepartementet rörande statliga myndigheters konsekvensutredningar (RRV dnr 33-1998-0527) vissa förändringar som verket ansåg borde genomföras för att konsekvensutredningsinstitutet skulle fungera ändamålsenligt. RRV framhöll att verksförordningens nuvarande regler omfattar samtliga nya och ändrade föreskrifter och allmänna råd, vilket innebär att samma krav på konsekvensutredning ställs vid all reglering. RRV menade att detta leder till att konsekvensutredningarna i många fall inte bara görs slentrianmässigt utan också lätt kan komma att uppfattas som byråkratisk rutin utan något egentligt syfte. RRV föreslog att kravet på konsekvensanalys skulle villkoras utifrån vissa rekvisit.

Kravet på konsekvensanalys borde begränsas till de fall där utredningen spelar reell roll för myndighetens ställningstagande. Det borde ligga på den aktuella myndigheten att göra denna bedömning. Avgörande borde enligt RRV vara bl.a. frågans komplexitet och de förväntade effekternas omfattning.

19.5.2 NNR

Näringslivets regelnämnd (NNR) har vid sammanträffande med utredningen föreslagit att SimpLexförordningen förs in i verksförordningen samt att analysen enligt verksförordningen fördjupas beträffande små företag. NNR har också föreslagit att även handböcker i den utsträckning de innehåller rekommendationer om hur man kan eller bör handla skall ses som allmänna råd och att även dessa bör göras till föremål för konsekvensanalyser.

19.6 Myndigheternas arbete med konsekvensanalyser

19.6.1 Sammanfattning av myndigheternas uppgifter

Utredningen har i sin enkätundersökning ställt frågor till myndigheterna om arbetet med konsekvensanalyser. Utredningen har frågat hur myndigheten arbetar med konsekvensanalyser, om det är någon vid myndigheten och i sådant fall vem som är ansvarig för att konsekvensanalyser blir utförda, på vilket sätt arbetet skulle kunna underlättas samt om skyldigheten bör avgränsas. Nedan görs en sammanfattning av myndigheternas svar.

Former för arbetet

Hos de myndigheter som endast meddelar ett fåtal föreskrifter per år är arbetet med konsekvensanalyser sällan formaliserat. Konsekvensutredningen genomförs i samband med att föreskriften tas fram och görs som en integrerad del av föreskriftsarbetet. Hos myndigheter som arbetar mera med föreskriftsarbete är formerna för arbetet med konsekvensanalyser ofta fastlagda. Vidare har framkommit att flera större myndigheter, bl.a. Riksförsäkringsverket, Migrationsverket och Naturvårdsverket, har tagit fram

interna föreskrifter och lathundar för arbetet med föreskrifter och allmänna råd.

Hos större myndigheter är det oftast chefsjuristen som svarar för att en konsekvensanalys tas fram i samband med föreskriftsarbetet. Det förekommer också att respektive enhetschef eller någon annan person i ledande ställning kontrollerar att så sker. Oftast är det dock inte någon annan än den handläggare som arbetar med framtagandet av föreskriften eller det allmänna rådet som svarar för att ta fram också konsekvensanalysen.

Hur kan arbetet underlättas – begränsas?

De flesta myndigheter har svarat att de anser att den nuvarande regleringen ställer rimliga krav på myndigheterna. Dock anser de att det finns ett behov av en sammanhållen reglering och att arbetet skulle underlättas genom en samordning av verksförordningens och SimpLexförordningens bestämmelser.

Vissa myndigheter anser att skyldigheten att ta fram konsekvensanalyser bör avgränsas. Vissa mindre myndigheter anser att de bör undantas från skyldigheten att göra konsekvensanalyser. Någon mindre myndighet påtalar att det är svårt att få fram de data och den information som behövs för att göra en bra konsekvensutredning och menar att det borde finnas någon myndighet som svarar för att biträda med fakta då det ofta är för dyrt att köpa informationen från Statistiska centralbyrån.

En fråga som flera myndigheter återkommer till är att de anser att konsekvensanalysen i de fall det handlar om att genomföra EG-rättsakter är meningslös. Skyldigheten att göra konsekvensanalyser borde enligt dessa myndigheter gälla för regler som utgör ett direkt led i genomförandet av direktiv eller andra beslut som fattas inom EU och konsekvenserna borde i stället utredas av regeringen innan den aktuella rättsakten beslutas av rådet. Enligt vissa myndigheter borde konsekvensanalyser inte heller krävas ifråga om införlivande av EG-rättsakter av teknisk karaktär och föreskrifter som endast innebär redaktionella ändringar.

Några myndigheter anser att begränsningar bör kunna ske i de fall en föreskrift eller en föreskriftsändring är en ren följdändring till en lag- eller förordningsändring. Då bör myndigheterna kunna slippa konsekvensanalysen, eftersom denna rimligtvis bör vara gjord redan i samband med författningsarbetet i Regeringskansliet.

Rikspolisstyrelsen anser att det bör prövas om det är möjligt att närmare definiera i vilken utsträckning enskilda eller småföretag kommer att påverkas av ett visst förslag för att skyldighet att göra en konsekvensanalys skall anses föreligga. Det kan finnas ganska svåra gränsfall där exempelvis enskilda påverkas endast i ringa utsträckning. Man skulle göra någon sorts initial bedömning som inte utgör en formell konsekvensanalys.

För länsstyrelsernas del rör sig föreskriftsarbetet mestadels om lokala trafikföreskrifter, sjötrafikföreskrifter och föreskrifter för allmänheten i naturreservat och vattenskyddsområden. Några av länsstyrelserna har föreslagit att man borde kunna begränsa skyldigheten att göra konsekvensanalyser genom att peka ut vissa typer av föreskrifter där de inte behövs. Konsekvenserna är endast marginella och analyserna bör kunna ske på ett betydligt enklare sätt än nuvarande regelverk kräver.

En annan synpunkt är att skyldigheten att göra konsekvensutredning inte borde omfatta sådana föreskrifter och allmänna råd som är enbart till berördas fördel, t.ex. föreskrifter som innebär lättnader för företagen.

Slutligen kan det vara värt att nämna att många myndigheter har stor nytta av den handledning som SimpLex gett ut. Andra myndigheter efterlyser ett datorstött hjälppaket med checklistor m.m. Alla synes inte känna till de checklistor Ekonomistyrningsverket har på sin hemsida. Några efterlyser bättre stöd från Regeringskansliet.

19.6.2 NNR:s uppgifter

Som nämnts ovan har NNR sedan 1995 även näringslivets organisationers uppdrag att granska de konsekvensanalyser som myndigheterna enligt verksförordningen skall göra i samband med att nya eller ändrade föreskrifter utarbetas samt även de särskilda konsekvensanalyser som myndigheterna skall göra enligt SimpLexförordningen.

I rapporten – Regelindikator 2002 – presenterar NNR en uppföljning av hur myndigheter, kommittéer och Regeringskansliet efterlever de regler som skall följas i samband med att de föreslår eller beslutar nya eller ändrade regler som rör företag. I rapporten presenterar NNR också ett antal förslag till åtgärder som bör genomföras för att minska den administrativa bördan för företag.

19.7 Förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner (Samrådsförordningen)

Samrådsförordningen beslutades i syfte att begränsa och förenkla företags (och kommuners) uppgiftslämnande till statliga myndigheter. I förordningen fastställs att uppgiftslämnarkrav skall begränsas till sådana uppgifter som behövs för ändamålet samtidigt som uppgiftslämnandet skall underlättas så långt som möjligt. Vidare åläggs myndigheter att samråda med representanter för näringsliv och kommuner innan beslut om uppgiftsinsamling fattas. Samrådet skall omfatta vilka uppgifter som skall samlas in, form för insamlingen, utformning av blanketter, urval av respondenter m.m. Ändringar i befintliga uppgiftskrav föranleder också samråd. Som företrädare för näringslivet i frågan om samråd fungerar Näringslivets regelnämnd.

Enligt direktiven bör regleringarna i verksförordningen, SimpLexförordningen och samrådsförordningen samordnas och förenklas.

19.8 Överväganden

Utredningens förslag: Myndigheterna skall även fortsättningsvis vara skyldiga att göra konsekvensanalyser. Konsekvensanalysen skall göras i den omfattning som är påkallad i det enskilda fallet. Myndigheterna skall dock, om det är uppenbart obehövligt, kunna avstå från att göra en konsekvensanalys.

Myndigheterna skall regelbundet följa upp och ompröva sina föreskrifter och allmänna råd.

En särskild funktion skall svara för metodstöd och kompetensutveckling, stödja myndigheterna i deras arbete med konsekvensanalyser samt även fortlöpande följa upp detta arbete.

Den nämnda funktionen skall placeras hos någon av regeringens stabsmyndigheter, lämpligen hos Ekonomistyrningsverket samt, i de delar som berör småföretagarfrågor, hos Verket för näringslivsutveckling (NUTEK).

Myndigheterna skall årligen, i samband med att årsredovisningen ges in, rapportera till regeringen om sitt konsekvensanalysarbete.

Bestämmelserna om konsekvensanalyser skall sammanföras i en från myndighetsförordningen fristående förordning om konsekvensanalys vid regelgivning.

Utredningens bedömning: Samrådsförordningens bestämmelser bör ses över innan ställning tas till frågan om en sammanläggning med en förordning om konsekvensanalys vid regelgivning bör göras.

Begreppen

När det gäller terminologin använder man i vissa sammanhang, exempelvis i verksförordningen, termen konsekvensutredning. I SimpLexförordningen använder man begreppet konsekvensanalys. Även andra begrepp, som konsekvensbeskrivning, förekommer. Utredningen väljer begreppet konsekvensanalys, som är det vanligast förekommande.

Skyldighet att göra konsekvensanalys

I arbetet med regelgivning måste en hög kvalitet alltid eftersträvas. Som ett led i det arbetet är myndigheterna skyldiga att göra konsekvensanalyser inför varje beslut om nya eller ändrade regler. Att fundera över och fördjupa sig i vad ett regelbeslut innebär och vilka konsekvenser det kan komma att få måste anses vara helt grundläggande för regelgivningen i förvaltningen. Arbetet med konsekvensanalyser är därför mycket viktigt och myndigheterna bör vara skyldiga att genomföra sådana även fortsättningsvis för såväl föreskrifter som allmänna råd.

Skall det finnas några undantag från skyldigheten att göra konsekvensanalyser?

Verksförordningens bestämmelser om skyldigheten att göra konsekvensanalyser är i dag i princip undantagslös. I 28 § ges några specifika undantag för bl.a. föreskrifter som endast gäller inom myndigheten. I SimpLexförordningen finns inte något undantag

alls från skyldigheten att göra konsekvensanalys, dock anges i 2 § sista meningen i förordningen att analysen skall ske i den omfattning som är påkallad i det enskilda fallet.

En fråga är om man kan undanta vissa myndigheter, exempelvis små myndigheter eller myndigheter som sällan beslutar regler, från skyldigheten att göra konsekvensanalyser. Enligt utredningens uppfattning har myndighetens storlek eller antalet regler inte någon betydelse i detta sammanhang. Även små myndigheter kan besluta regler med omfattande konsekvenser för enskilda och företag. Att undanta en myndighet från skyldigheten att göra konsekvensanalyser för att den är liten eller för att den sällan beslutar regler är inte rimligt. Utgångspunkten måste vara att de myndigheter som bemyndigats av regeringen att utfärda föreskrifter eller som har till uppgift att ge ut allmänna råd även har resurser att göra konsekvensanalyser. Något undantag på nu angivna grunder bör därför inte komma i fråga.

Synpunkten att arbetet med konsekvensanalyser är utan betydelse i vissa fall när det gäller arbete med regler där konsekvenserna är marginella eller obetydliga har förts fram från flera olika håll. Många har även hävdad att det inte är meningsfullt att göra konsekvensanalyser vid genomförandet av EG-rättsakter, eftersom möjligheterna att påverka utformningen i sådana fall är begränsade.

När det gäller föreskriftsarbete där det framstår som uppenbart att en konsekvensanalys inte kan tillföra något eller där konsekvenserna är försumbara eller obetydliga, bör det enligt utredningens uppfattning vara möjligt för myndigheten att under återopande av att det är uppenbart obehövt avstå från att göra en konsekvensanalys. Exempelvis bör man vid årligen återkommande nedsättningar av hastigheten på en viss sträcka kunna hänvisa till en tidigare konsekvensanalys i fall då det är fråga om samma förutsättningar som tidigare. Samma sak bör kunna gälla årligen återkommande föreskrifter om fiskeförbud på grund av att fiskekvoten är uppfiskad. Andra exempel på när det kan anses uppenbart obehövt med konsekvensanalyser är när myndigheten med stöd av 10 kap. 14 § trafikförordningen (1998:1276) meddelar föreskrifter endast för en kortare tid, exempelvis vid en trafikolycka eller ett vägarbete.

Beträffande skyldigheten att göra konsekvensanalyser vid genomförande av EG-rättsakter har regeringen i sin skrivelse Regeringens redogörelse för regelförenklingsarbete med särskild

inriktning på små företag (2000/01:143) anfört följande. ”I årsrapporterna har framkommit att flera myndigheter anser att SimpLexförordningen upplevs som verkningslös i de situationer då myndigheten är skyldig att genomföra EG:s rättsakter eller andra internationella bestämmelser. Orsaken till myndigheternas ståndpunkt är att det då inte finns utrymme för tolkningar eller modifieringar när myndigheten skall utfärda föreskrifter. Regeringen anser att det är av stor vikt att konsekvensanalyser görs även i dessa fall, eftersom eventuella negativa effekter för små företag annars inte blir belysta. Internationella bestämmelser kan komma att omprövas. Det är dessutom möjligt att samma typ av internationella bestämmelser kommer att förhandlas i framtiden. Det är då av betydelse att effekterna finns belysta. Det är därför av stor betydelse att nya regelförslag inom EG remissbehandlas på ett korrekt sätt och att konsekvensanalyser görs i ett tidigt skede av processen. Det innebär samtidigt att myndigheterna och Regeringskansliet måste arbeta nära varandra och ha god insyn i varandras regelarbete. På detta område finns utrymme för ytterligare förbättringar som bör tas tillvara.”

På samma sätt som gäller beträffande andra regler skall myndigheterna enligt utredningens mening vara skyldiga att göra konsekvensanalyser när EG-rättsakter skall genomföras. Enligt vad utredningen erfarit är de EG-rättsakter där det helt saknas utrymme för tolkningar och alternativ vid genomförandet relativt ovanliga. I de fall där myndigheten ändå har att utgå från en EG-rättsakt som inte ger något egentligt handlingsutrymme för myndigheten, anser utredningen, att myndigheten, i likhet med vad som gäller i övrigt, skall kunna avstå från att göra en konsekvensanalys under återopande av att det är uppenbart obehövligt.

Den regelgivande myndigheten skall själv göra bedömningen om det är uppenbart obehövligt med en konsekvensanalys eller ej. Den myndighet som har ansvaret för arbetet med metodstöd, utbildning och uppföljning av myndigheternas arbete med konsekvensanalyser bör i viss mån kunna hjälpa till att bedöma vad som är uppenbart obehövligt. Att här räkna upp olika kategorier av regler där man kan tänka sig att det är obehövligt att göra konsekvensanalyser låter sig inte göras. De faktorer som avgör om man kan avstå från att göra en konsekvensanalys växlar från tid till annan. Huruvida en konsekvensanalys skall göras eller ej måste avgöras från fall till fall.

Slutligen bör det nämnas att en konsekvensanalys aldrig behöver göras i större omfattning än som är påkallad i det enskilda fallet.

Förslaget till reglering finns i 3 och 4 §§ förslaget till förordning om konsekvensanalys vid regelgivning.

Uppföljning och omprövning vid myndigheten

Av bl.a. studier som Statskontoret och NNR gjort har framkommit att myndigheterna är dåliga på att regelbundet följa upp och se över sina gällande föreskrifter och allmänna råd. Även den s.k. Avregleringsutredningen tog upp denna fråga i sitt betänkande Minska regleringen av kommuner och landsting (SOU 1998:105). Utredningen skriver att av utredningens intervjumaterial framgår att omprövningen av myndigheternas egna regler, i enlighet med kraven i bl.a. verksförordningen, sker med betydande variationer i ambitionsnivå mellan de olika myndigheterna och att inte någon av myndigheterna genomför systematiska bedömningar av om omprövning av lagar och förordningar inom det egna ansvarsområdet behövs.

För att få en bättre efterlevnad av befintliga regler och för att dessa skall vara aktuella bör myndigheterna regelbundet följa upp och se över sina regler (se 7 § förslaget till förordning om konsekvensanalys vid regelgivning). Om man uppmärksammar avvikelser från vad som var avsikten med regeln då den beslutades bör en omprövning ske. Vid omprövningen skall en ny konsekvensanalys göras.

Stöd och uppföljning

I dag arbetar såväl Ekonomistyrningsverket (ESV) som SimpLex med att stödja och i viss mån granska myndigheterna i deras arbete med konsekvensanalyser. Den granskning som ESV utför av myndigheternas konsekvensanalyser leder mycket sällan till några påpekanden. En samlade funktion som håller i frågorna saknas.

Bland andra Statskontoret har tidigare föreslagit att det inom Regeringskansliet skall inrättas en funktion som ges ett övergripande ansvar inom samtliga sak/samhällsområden för arbetet med att reformera regler. Funktionen skulle stödja och följa de insatser som departement och myndigheter gör för att öka

kvaliteten i det statliga regelverket. Funktionen skulle också ansvara för att samordna det svenska arbetet med att reformera regler med motsvarande arbete som bedrivs inom EU (Statskontoret 1998:27, EG-regler och svensk regelkvalitet).

Utredningen ansluter sig till bedömningen att en särskild funktion med ett samlat ansvar för utvecklingen av myndigheternas regelarbete bör inrättas (se 8 § förslaget till förordning om konsekvensanalys vid regelgivning). En sådan funktion skall i första hand ha till uppgift att arbeta med metodutveckling och svara för utbildning samt bistå myndigheterna och ge dem råd i arbetet med konsekvensanalyser. Funktionen skulle även kunna vägleda myndigheterna när det gäller frågan om det kan anses uppenbart obehövt att göra en konsekvensanalys och vad gäller skyldigheten att följa upp befintliga regler.

Den särskilda funktionen bör även ha till uppgift att fortlöpande följa upp myndigheternas konsekvensanalyser. Genom en fortlöpande granskning kan funktionen hålla sig uppdaterad beträffande statusen på konsekvensanalyserna på de enskilda myndigheterna och utifrån detta göra prioriteringar vad gäller stöd och metodutveckling i det fortsatta arbetet. Hur den fortlöpande granskningen rent faktiskt skall fungera bör det ankomma på den särskilda funktionen att utveckla utifrån vad som anses lämpligt.

Enligt utredningens uppfattning bör den särskilda funktionen finnas hos någon av regeringens stabsmyndigheter, exempelvis ESV. När ESV inte längre behöver ta del av samtliga konsekvensanalyser som görs bör myndigheten i stället kunna prioritera arbetet med metodstöd, utbildning och regelförenkling i stort.

I den delen det gäller konsekvensanalyser till följd av att reglerna kan få effekt för små företag så anser utredningen att det är lämpligt att funktionen finns hos Verket för näringslivsutveckling (NUTEK). I NUTEK:s regleringsbrev anges redan nu (se regleringsbrevet för budgetåret 2004) att myndigheten skall bygga upp en verksamhet för att dels kunna ta del av de konsekvensanalyser som görs enligt SimpLexförordningen, dels kunna ge råd och stöd till myndigheterna i deras arbete med sådana konsekvensanalyser.

Myndigheterna skall varje år i samband med ingivandet av årsredovisningen redovisa sitt arbete med konsekvensanalyser till regeringen (se 9 § förslaget till förordning om konsekvensanalys vid regelgivning). Vad myndigheten skall rapportera om mer specifikt bör kunna variera från år till år och det bör ankomma på

ESV och NUTEK att i samråd med SimpLex ge myndigheterna anvisningar om vad som skall rapporteras vid varje tillfälle.

Dubbelreglering

Myndigheternas skyldigheter att göra konsekvensanalyser regleras i dag i både verksförordningen och SimpLexförordningen. Bland de myndigheter som beslutar regler som rör små företag har framkommit att de inte ser någon egentlig skillnad mellan arbetet med konsekvensanalyser enligt de bägge förordningarna. Många myndigheter anser att den dubbelreglering som finns i dag är onödig. Utredningen delar denna uppfattning och föreslår att bestämmelserna om myndigheternas skyldigheter att göra konsekvensanalyser sammanförs. Regleringen är alltför omfattande för att rymmas inom myndighetsförordningens ram och därför föreslås en särskild förordning om konsekvensanalys vid regelgivning.

Handböcker

NNR har tagit upp frågan om skyldigheten att göra konsekvensanalyser skall omfatta även handböcker. NNR anser att handböckerna i många fall inryms i den definition av allmänt råd som finns i författningssamlingsförordningen. För att undvika missförstånd föreslår NNR att det uttryckligen omnämns i författningssamlingsförordningen att handböcker skall anses som allmänna råd i den utsträckning de innehåller rekommendationer om hur man kan eller bör handla med avseende på regeltillämpning.

Handböckernas syfte är, som utredningen ser saken, att klargöra hur myndighetens olika regelverk skall tillämpas. Inte minst hur myndigheternas egna föreskrifter skall tillämpas. Att göra konsekvensanalyser även på handböckerna skulle många gånger vara att göra ytterligare en konsekvensanalys på redan utfärdade föreskrifter. Använder myndigheterna begreppen föreskrifter, allmänna råd och handböcker på ett riktigt sätt i sin regelgivning behöver, enligt utredningens mening, någon utvidgad skyldighet att göra konsekvensanalyser inte införas.

Tillämplighet

Slutligen bör anmärkas att det finns myndigheter som har till sin uppgift att meddela allmänna råd men för vilka skyldigheten att göra konsekvensanalys enligt 27–28 §§ verksförordningen inte gäller. Dessa myndigheter är då skyldiga att göra konsekvensanalyser endast enligt SimpLexförordningen. Skyldigheten att göra konsekvensanalyser bör utan undantag gälla alla myndigheter som har till uppgift att besluta föreskrifter eller allmänna råd. Detta skall genomföras genom att den nya förordningen på samma sätt som myndighetsförordningen blir direkt tillämplig på alla myndigheter under regeringen.

Samrådsförordningen

Enligt utredningens direktiv bör förhållandet mellan verksförordningen, SimpLexförordningen och samrådsförordningen tydliggöras. Regleringarna bör samordnas och förenklas. Att lägga samman samrådsförordningen med en förordning om skyldighet att göra konsekvensanalyser är dock inte självklart. Samrådsförordningen behöver ses över. Bland annat behöver frågan om samrådsförordningen skall gälla även för kommittéväsendet redas ut närmare än vad som är möjligt inom ramen för denna utredning.

En samlad översyn av samrådsförordningen bör således göras innan det är möjligt att ta ställning till om samrådsförordningens bestämmelser skall tas in i en helt ny förordning om konsekvensanalyser vid regelgivning.

20 Överklagande i anställningsärenden och normgivningsärenden

20.1 Inledning

Det har sedan länge funnits en strävan att befria regeringen från prövning av sådana överklaganden i förvaltningsärenden som inte kräver ett ställningstagande av regeringen som politiskt organ. Fortfarande kan dock myndigheters beslut i anställningsärenden och normgivningsärenden överklagas till regeringen.

Enligt direktiven skall utredningen undersöka om det finns behov av en sådan möjlighet till överprövning av anställningsärenden och vilken eller vilka myndigheter som bör göra den överprövning som behövs. Utredningen skall vidare analysera behovet av en rätt för enskilda att få en myndighets beslut i normgivningsärenden överprövade efter överklagande.

Detta kapitel inleds med en kort historik om överklaganderätten. Därefter behandlas anställningsärendena och slutligen normgivningsärendena.

20.2 Bakgrund¹

Enligt vår medeltida landslag ålåg det kungen att höra och avgöra allmänhetens klagomål. Kungen hade också själv domsrätt och "högsta dom över alla domare". På 1600-talet började staten inrätta centrala domstolar och ämbetsverk (hovrätter och kollegier). En fast statlig länsförvaltning (landshövdingar med vissa underlydande tjänstemän) växte också fram. Trots att de nya myndigheterna tog upp och avgjorde ansökningar och klagomål fortsatte allmänheten i stor utsträckning att vända sig till kungen för att få ändring av myndigheternas beslut. Eftersom rätten att klaga hos kungen var fastslagen i landslagen, kunde kungen inte undandra sig att i sista hand själv pröva klagomålen. Så kom det sig att den gamla rätten

¹ Prop. 1983/84:120 s. 4–6, Prop. 1997/98:101 s. 60–63 och Kommittéhandboken s. 43–49.

att gå direkt till kungs med klagomål utvecklades till en rätt att få myndighetsbeslut överprövade av närmast högre myndighet och i sista hand av landets högsta styrande organ.

Den gamla rätten att gå till kungs blev med tiden alltmer beskuren. Det började med att grupper av besvärssärenden med huvudsaklig karaktär av rättstillämpning flyttades över från regeringen till domstolarna. Senare begränsade man besvärsmöjligheten också i många andra ärendegrupper så att förvaltningsmyndigheter under regeringen blev slutinstans. Utvecklingen i lagstiftningen och i praxis har gått mot att allt fler förvaltningsbeslut kan överprövas domstolsvägen. Efter förslag i propositionen Om regeringens befattning med besvärssärenden (prop. 83/84:120), antog riksdagen allmänna riktlinjer för regeringens befattning med överklaganden. I riktlinjerna angavs att regeringen i allmänhet inte borde vara besvärinstans annat än när det behövdes en politisk styrning av praxis. I sådana fall då besvärsprövningens huvudsakliga funktion var att tillgodose ett rättsskyddsbehov borde prövningen normalt läggas på regeringen bara om det inte gick att ordna en tillräckligt kvalificerad besvärsprövning på lägre nivå. Regeringen skulle således befrias från överklaganden som inte krävde ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ.

Riktlinjerna gäller fortfarande. Dock har de metoder som anvisades för genomförandet ändrats bl.a. genom Sveriges inträde i EU. Vilka förvaltningsbeslut som bör kunna överklagas domstolsvägen är alltså en fråga som numera skall bedömas – förutom med ledning av vad som angavs i 1984 års riktlinjer – även mot bakgrund av bl.a. Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning. År 1998 infördes i 22 a § förvaltningslagen en allmän regel om att förvaltningsbeslut som är överklagbara, överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om inte något annat är särskilt föreskrivet. Regeln skall ses som uttryck för en princip om att den rättsliga kontrollen av ett förvaltningsbeslut bör ske vid domstol (prop. 1997/98:101 s. 60) och innebär att man övergett den gamla regeln om rätten att ”gå till kungs”, dvs. rätten att överklaga till närmast högre myndighet och i sista hand till regeringen. Numera krävs uttryckliga regler för att överklagande skall kunna ske till regeringen.

Regeln i 22 a § förvaltningslagen om domstolsprövning av förvaltningsbeslut gäller alla typer av överklagbara beslut utom beslut i administrativa ärenden, dit anställningsärenden räknas, och

normgivningsbeslut. Att just dessa ärenden är undantagna motiveras i förarbetena med att de är av sådan karaktär att de inte lämpar sig för domstolsprövning och att det typiskt sett inte finns något behov av en domstolskontroll i sådana ärenden (prop. 1997/98:101 s. 63).

20.3 Anställningsärenden

20.3.1 Vad särskiljer den statliga anställningen?

Det pågår sedan länge en utveckling mot att allt fler av de traditionella skillnaderna mellan privat och offentlig anställning jämnas ut och försvinner. Det rättsliga förhållandet mellan staten som arbetsgivare och dess arbetstagare har under de senaste decennierna undergått genomgripande förändringar från en offentligrättslig till en privaträttslig relation. Tidigare vilade anställningen som statlig tjänsteman helt och hållet på offentligrättslig grund. Allt som rörde statstjänstemännens anställningsförhållanden reglerades genom offentligrättsliga föreskrifter och beslut. Numera anses det att även statliga anställningar vilar på civilrättslig grund i form av enskilda anställningsavtal mellan en anställd och dennes anställningsmyndighet. Det finns dock klara offentligrättsliga inslag, t.ex. att anställningsmyndighetens formella ingående av sådana avtal har formen av ett myndighetsbeslut. Inom den kommunala sektorn regleras sedan länge anställningsförhållandena i mycket liten utsträckning på offentligrättslig väg utan i stället främst genom avtal på samma sätt som på den privata arbetsmarknaden.

Strävan har varit att avskaffa onödiga särlösningar inom statens område i personalpolitiska frågor och att ha särskilda regler för offentliganställda endast om den offentliga verksamhetens art kräver det. Vad gäller anställningstrygghet, lönesättning, bestämmelser om jämställdhet, tjänstepensioner och andra förmåner så är det i dag i princip samma förhållanden över hela arbetsmarknaden. En statlig anställning har dock fortfarande en offentligrättslig sida som innefattar tillämpning av bl.a. lagen (1994:260) om offentlig anställning, lagen (1994:261) om fullmaktsanställning och anställningsförordningen (1994:373).

Andra särskilda regler som inte gäller inom den privata sektorn är offentlighetsprincipen, regeringsformens bestämmelser om

saklig grund vid tillsättningsförfarande och möjligheten att överklaga beslut om anställning.

20.3.2 Offentlighetsprincipen

Oavsett vilka regler som omgärdar anställningsförfarandet inom statens område har varje medborgare – vare sig han eller hon sökt anställningen eller inte – rätt att ta del av handlingarna hos anställningsmyndigheten.

I detta sammanhang kan även nämnas den rätt till partsinsyn som en sökande, klagande eller annan part har enligt 16 § förvaltningslagen att ta del av det som har tillförts ett ärende om ärendet avser myndighetsutövning.

20.3.3 Förfarandet vid anställning av personal

Lagen om offentlig anställning m.m.

I samband med att man 1994 skrev om lagen om offentlig anställning och förenklade reglerna för offentligt anställda tog man också bort skyldigheten för myndigheterna att kungöra lediga tjänster. Frågan om förfarandet vid anställning regleras nu genom anställningsförordningen. I dess 6 § anges att en myndighet som avser att anställa en arbetstagare på något lämpligt sätt skall informera om detta så att de som är intresserade av anställningen kan anmäla det till myndigheten inom en viss tid. Om särskilda skäl talar emot det behöver någon information inte lämnas. I 7 § anges att information om myndighetens beslut om anställning skall lämnas på myndighetens anslagstavla.

Dessutom finns i förordningen (1984:819) om statliga platsanmälningar särskilda regler om skyldighet att anmäla lediga anställningar till den officiella arbetsförmedlingen.

I fråga om anställning av lärare vid universitet och högskolor finns specialbestämmelser om anställningsförfarandet i 4 kap. högskoleförordningen (1993:100), vilka berörs i avsnitt 20.3.8 om Överklagandenämnden för högskolan.

Sakliga grunder

Begreppen förtjänst och skicklighet har anor från 1719 års regeringsform som stadgade ”–Konungen fäste vid alla befordringar afseende endast å de sökandes förtjänst och skicklighet, men icke på deras börd.–”. Genom bestämmelsen ändrades den tidigare principen om att adeln skulle ha ensamrätt till högre ämbeten och företrädesrätt till lägre ämbeten.

Vid tillsättning av en statlig tjänst skall enligt 11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Förtjänst och skicklighet anges bara som exempel; även andra sakliga grunder kan vägas in vid bedömningen. Hänsyn kan exempelvis tas till arbetsmarknads- politiska skäl eller strävanden efter jämställdhet mellan könen på arbetsplatsen. Skickligheten skall enligt 3 § LOA sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Bedömningsgrunderna vid anställning regleras även i 4–5 §§ anställningsförordningen.

En fråga är om kravet på saklighet enligt 11 kap. 9 § RF innebär något annat eller mera än det allmänna saklighetskrav som enligt 1 kap. 9 § RF gäller för all offentlig förvaltning i stat och kommun. Så torde inte vara fallet (jfr Holmberg & Stjernquist, Grundlagarna, s. 386).

20.3.4 Rätten att överklaga anställningsbeslut

Ett anställningsbeslut kan, vare sig det rör sig om en privat eller offentlig anställning, bli föremål för domstolsprövning enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Domstolen kan pröva om arbetsgivaren brutit mot jämställdhetslagen eller någon av de lagar som gäller diskriminering i arbetslivet. Beslut om anställning hos en statlig myndighet kan dessutom, till skillnad från vad som gäller en kommunal eller privat anställning, överklagas i administrativ ordning.

Talan mot beslut enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister

En tvist som rör ett beslut om anställning kan bli föremål för domstolsprövning enligt lagen om rättegången i arbetstvister endast om frågan rör ett brott mot jämställdhetslagen (1991:433),

lagen (1999:130) mot etnisk diskriminering i arbetslivet, lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder, lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning eller lagen (2002:293) om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning. Beroende på vem som väcker talan sker den rättsliga prövningen i tingsrätt eller i Arbetsdomstolen. Om det är arbetstagarorganisationen som för den enskildes räkning väcker talan skall det göras i Arbetsdomstolen, om arbetstagaren själv väcker talan skall det göras vid tingsrätten

När ett förvaltningsbeslut kan prövas av domstol enligt lagen om rättegången i arbetstvister får beslutet inte överklagas i administrativ ordning. Detta följer av lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga.

Överklagande i administrativ ordning

Enligt 35 § verksförordningen får andra beslut av en myndighet än de beslut som enligt 22 a § förvaltningslagen skall överklagas hos allmän förvaltningsdomstol överklagas hos regeringen, om något annat inte följer av lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga eller andra föreskrifter. Av 22 a § förvaltningslagen följer att beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, dock inte beslut i administrativa ärenden och beslut i normgivningsärenden.

Inom vissa områden och för vissa myndigheter finns det specialbestämmelser som skall tillämpas framför verksförordningens regler om överklagande till regeringen. Inom bl.a. Forsvarsdepartementets område och för högskolor och universitet överklagas ärendena hos särskilda nämnder med stöd av sådana föreskrifter. Vidare överklagas vissa regionala myndigheters beslut hos deras centrala myndighet. Exempelvis överklagas länsarbetsnämndernas beslut hos Arbetsmarknadsstyrelsen.

Rätt att överklaga

I 22 § förvaltningslagen finns en allmän regel om vem som får överklaga. Rätt att överklaga har den som beslutet angår, om beslutet gått den klagande emot. Enligt praxis kan ett anställningsbeslut överklagas av envar av de sökande.

20.3.5 Olika sätt att befria regeringen från prövning av överklaganden i anställningsärenden

Som ett led i strävandena att befria regeringen från prövning av förvaltningsärenden och att ge myndigheterna ett ökat ansvar för sin personalförsörjning har särskilda föreskrifter som skär av rätten att överklaga anställningsbeslut till regeringen med tiden blivit allt vanligare. Arbetet med att befria regeringen från överklaganden av anställningsbeslut har hittills varit inriktat på sådana fall där beslutet kan prövas i två instanser under regeringen (tvåinstansprincipen). Att man slopat det tredje ledet i instansordningen – regeringen – står i överensstämmelse med de allmänna riktlinjer för regeringens befattning med överklaganden som riksdagen antog 1984 (prop. 1983/84:120 s. 29).

I förordningen (1988:549) om överklagande av beslut om anställning inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde anges att sådana beslut skall överklagas hos Överklagandenämnden för totalförsvaret. Även de allmänna försäkringskassornas anställningsbeslut överklagas dit. Av högskoleförordningen följer att beslut om anställning som fattas av universitet och högskolor överklagas till Överklagandenämnden för högskolan. Även några andra myndigheters anställningsbeslut, bl.a. Vetenskapsrådet, Formas och FAS beslut vid vissa anställningar skall överklagas dit.

Vidare följer av vissa myndigheters instruktioner att deras beslut skall överklagas på annat sätt än till regeringen. I de fall där det funnits regionala och lokala myndigheter under den centrala myndigheten har överprövningen skett hos den centrala myndigheten vars beslut i sin tur inte går att överklaga. På det sättet har regeringen befriats från överklaganden av anställningsbeslut inom domstols- och åklagarväsendet, kriminalvården, polismyndigheterna, skattemyndigheterna och länsarbetsnämnderna.

Exempelvis framgår av 50 och 51 §§ i Arbetsmarknadsverkets instruktion att en länsarbetsnämnds beslut om anställning får

överklagas hos Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) med förbud att överklaga vidare samt att AMS beslut om anställning får överklagas hos regeringen.

Polismyndigheternas anställningsbeslut kan överklagas till Rikspolisstyrelsen (RPS) varvid RPS är sista instans. Merparten av polismyndigheternas "anställningsbeslut" är arbetsledningsbeslut. Sådana kan inte överklagas och eventuella överklaganden avvisas därför av RPS. Dessa avvisningsbeslut kan i sin tur överklagas till regeringen. Likaså kan beslut om anställning hos RPS överklagas till regeringen.

Anställningsbeslut av en lokal kriminalvårdsmyndighet eller Transporttjänsten överklagas hos Kriminalvårdsstyrelsen. Kriminalvårdsstyrelsens beslut i sådant ärende får inte överklagas till regeringen.

Hos de institutioner som lyder under Statens institutionsstyrelse (SiS) överklagas beslut av institutionschefen rörande anställning hos SiS, vars avgörande inte får överklagas. I övrigt gäller 35 § verksförordningen.

I takt med att myndigheternas struktur förändras och de lokala och regionala myndigheterna blivit enheter inom en och samma myndighet har dock prövningen av överklagade anställningsärenden åter kommit upp på regeringsnivå för en del myndigheter, t.ex. Tullverket.

Som enda myndighet gäller för skogsvårdsstyrelserna att deras anställningsärenden kan prövas i tre instanser (skogsvårdsstyrelsen, Skogsstyrelsen och regeringen).

Vidare kan nämnas att sedan den statliga regleringen av kommunala skolledare och lärare avskaffats prövar regeringen inte längre överklaganden i sådana anställningsärenden.

Varken Arbetsgivarverkets eller Regeringskansliets anställningsärenden kan överklagas. Enligt förordning med instruktion för Arbetsgivarverket (1994:272) gäller att myndighetens beslut får överklagas bara om det följer av en annan bestämmelse än 22 a § förvaltningslagen (1986:223). Av instruktionen för Regeringskansliet (1996:1515) följer att beslut i administrativa ärenden får överklagas endast om det är särskilt föreskrivet.

20.3.6 Anställningsärenden i kommunerna

Genom införandet av en ny kommunallag (1991:900) avskaffades möjligheten för en kommun att inrätta en särskild besvärsnämnd för att pröva beslut om tjänstetillsättningar.

Enligt den ordning som gällde tidigare fick kommuner och landsting enligt 7 kap. 3 § kommunallagen utse en särskild nämnd, besvärsnämnd, med uppgift att pröva beslut om tjänstetillsättningar. Av prop. 1990/91:117 framgår att cirka 30 kommuner hade utnyttjat möjligheten att inrätta besvärsnämnder samt att tendensen bland landsstingen var att allt fler landsting avskaffade sina besvärsnämnder. Vidare anfördes följande (s. 138).

1970-talets arbetsrättsliga lagstiftning har satt besvärsnämnderna i en ny situation. I väsentliga delar tillämpas på den kommunala sektorn numera samma lagregler som på den privata sektorn när det gäller relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare. Och inom den privata sektorn saknas överprövningsmöjligheter i fråga om rekryteringsbeslut.

Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet...medger i viss mån förhandlingsskyldighet vid tjänstetillsättningar. Därmed har ett fackligt inflytande garanterats som saknades när möjligheten att inrätta besvärsnämnder tillskapades. Det är i och för sig också – i motsats till vad som är fallet på den statliga sektorn – möjligt att i kollektivavtal reglera förutsättningarna för kommunal anställning.

Regeringen konstaterar således att den förändrade arbetsrätten har minskat behovet av besvärsnämnder betydligt. Slutsatsen är därför att den nya kommunallagen inte bör innehålla några regler om besvärsnämnder. Om det finns ett behov av en normering i frågor om t.ex. meritvärdering och rekrytering, är det en bättre väg att det lämnas över åt arbetsmarknadens parter att tillsammans lösa sådana frågor inom förhandlingssystemens ram.

I och med att möjligheten att inrätta besvärsnämnder avskaffades skars också möjligheten av för dem som söker kommunala tjänster att överklaga tillsättningsärenden. I den gruppen finns exempelvis lärare vid kommunala skolor, socialsekreterare och byggnadsinspektörer. Dock finns möjligheten för en sökande, som bor i kommunen, att som kommunmedlem begära laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen av beslutet. En sådan prövning avser dock i huvudsak formella aspekter. Prövning kan begäras av samtliga kommunens medlemmar.

20.3.7 Överklagandenämnden för totalförsvaret

Överklagandenämnden för totalförsvaret har i första hand till uppgift att pröva överklaganden från totalförsvarspliktiga (pliktärenden). Exempel på sådana beslut är inskrivning för värnplikt eller civilplikt, uppskov med tjänstgöring, vissa förmåner m.m. I nämndens uppgifter – vilket är av intresse i detta sammanhang – ingår även att pröva överklaganden av anställningsbeslut som har fattats av myndigheter under Försvarsdepartementet samt de allmänna försäkringskassorna. Nämndens beslut kan inte överklagas.

Nämnden består av ordförande och högst sex andra ledamöter. Ordföranden och ordförandens ersättare skall vara eller ha varit ordinarie domare. Ledamöterna utses av regeringen.

Från och med den 1 januari 2003 har nämnden sitt kansli hos Styrelsen för psykologiskt försvar. Detta innebär att överklagandena bereds och föredras av personal anställd vid den myndigheten.

I överklagandenämndens årsredovisning för 2001 framgår hur många anställningsärenden som har registrerats hos myndigheten sedan 1996. Det är inte ovanligt att en klagande överklagar ett stort antal anställningsbeslut som fattas vid samma tillfälle. Varje sådant överklagande registreras som ett enskilt ärende. För att ge en mer rättvisande bild redovisas därför även antalet klagande. Siffrorna visar att tillströmningen av ärenden varit relativt konstant genom åren.

År	Antal ärenden	Antal klagande
1996	48	44
1997	73	43
1998	63	59
1999	151	57
2000	67	46
2001	206	47

Av ärendena för 2001 (206 stycken) gällde 20 anställningar inom Försvarsdepartementets område, 181 de allmänna försäkringskassorna och fem övriga anställningsärenden. Av de 181 ärendena från försäkringskassorna kom 121 från en och samma klagande och 44 från två andra klagande. Av de ärenden som prövades under 2001 bifölls 5 överklaganden (6,3 procent), avskrevs 6 ärenden (7,5 procent) och avslogs återstoden (86,2 procent). Flertalet

avskrivningsbeslut grundades på att en person samtidigt överklagat flera anställningsbeslut och att nämnden bifallit ett av dessa överklaganden och avskrivit övriga från vidare handläggning. Av de som fick bifall av nämnden tillträdde 3 personer (60 procent) ifrågavarande befattningar.

Vid handläggningen kommuniceras handlingarna med såväl klaganden som den som fått tjänsten. Vidare inhämtas yttrande från anställningsmyndigheten. Sakprövningen sker efter föredragning i nämnden. Nämnden träffar aldrig de personer som ärendena rör.

I en rapport från den 24 september 2002 har nämnden gjort en uppföljning av de överklaganden som vunnit bifall hos nämnden. Av rapporten framgår att nämnden mellan den 1 juli 1995 och den 30 augusti 2001 bifallit 21 ärenden, vilket innebär en bifallsfrekvens om 3,7 procent. Av dessa avsåg tre stycken kortare vikariat och undantogs därför från uppföljningen. Sammanställningen visar att merparten (12 av 18 eller 66 procent) av de klagande tillträdde tjänsten. Av de sex som valde att inte ta anställningen var två missnöjda med erbjudna arbets- och lönevillkor, medan tre avstod efter förhandling om ekonomisk gottgörelse. Den sjätte hade vid tiden för nämndens beslut fått ett annat arbete. Beträffande de som tillträdde tjänsten framkom i huvudsak följande. I sju fall pågick anställningarna alltjämt (dock att några var sjukskrivna i sådan omfattning att vikarie hade anställts), i två fall skedde omplacering till andra arbetsuppgifter efter ganska kort tid, i ett fall förekom provanställning som inte ledde till tillsvidareanställning och i två fall tillträdde tjänsten men upphörde strax därefter då klagandena sade upp sig.

20.3.8 Överklagandenämnden för högskolan

Överklagandenämnden för högskolan har till uppgift att pröva överklaganden av vissa beslut fattade inom högskolesektorn och sektorn för kvalificerad yrkesutbildning. Nämnden prövar inte bara beslut om anställning utan även många andra typer av beslut inom denna sektor, såsom beslut om att sökanden till en utbildning inte uppfyller behörighetskraven för antagning samt beslut om att återkräva utbildningsbidrag.

Nämnden har sedan 1995 sitt kansli hos Högskoleverket. Nämnden består av en ordförande och sju andra ledamöter.

Ordföranden och dennes ersättare skall vara eller ha varit ordinarie domare. Av de övriga ledamöterna skall minst tre vara jurister.

Nämndens ärenden handläggs av personal på Högskoleverkets juridiska avdelning och avgörs av nämnden efter föredragning. Överklagandenämndens beslut går inte att överklaga. Nämnden har flera domstolsliknande drag och det kan nämnas att den anses vara en nationell domstol i den mening som avses i artikel 234 (tidigare 177) i EG-fördraget. Vid nämnden finns en väl utvecklad praxis för såväl bedömningsgrunder och meritvärderingar som formella frågor.

Reglerna om förfarandet vid anställning av lärare är betydligt mer omfattande än vid statliga anställningar i övrigt. Bestämmelserna finns i 4 kap. högskoleförordningen. Förutom själva förfarandet regleras också hur ärendena skall beredas vid högskolan och vilka bedömningsgrunder som skall gälla. Exempelvis skall information om lediga tjänster spridas genom annonsering (enligt anställningsförordningen räcker det med att på ett lämpligt sätt informera om att man avser att anställa). Vidare skall anställningsärendena beredas av fakultetsnämnden eller annat särskilt organ, vissa yttranden skall inhämtas och bedömningen skall göras utifrån särskilt angivna kriterier.

Av statistik från överklagandenämnden framgår att det kommer in cirka 150 överklaganden i tillsättningsärenden per år till nämnden. Nämnden avslår i de allra flesta fall överklagandena. De senaste tre åren har årligen mellan 2 till 10 överklaganden bifallits och klaganden fått den aktuella anställningen. I några ärenden har nämnden undanröjt anställningsbeslutet på formella grunder och visat ärendena åter till anställningsmyndigheten. De ärendena redovisas under rubriken övrigt. Bland övrigt finns även andra ärenden än sådana som lett till beslut om undanröjande. Ytterligare några ärenden skrivs av och några avvisas. Statistik från överklagandenämnden de senaste tre åren visar följande siffror.

2000	Inkomna	Avgjorda	Varav : Bifall Avslag Avskrivna Avvisade Övrigt				
<i>Tillsättning:</i>							
Allmänt	1	0	0	0	0	0	0
Professur	18	19	2	11	2	0	4
Lektor	32	38	0	23	0	4	8
Forskarassistent	20	18	0	15	2	1	0
Adjunkt	15	16	2	12	0	0	2
Adm.tjänst	26	23	0	22	1	0	0
Forskningsrådstjänst	5	7	0	5	0	2	0
befordran till prof	32	20	4	16	0	0	0
befordran till lektor	4	4	0	0	0	4	0
Övrigt	3	2	0	0	1	1	0
<i>Summa</i>	<i>156</i>	<i>147</i>	<i>8</i>	<i>104</i>	<i>6</i>	<i>12</i>	<i>14</i>

2001	Inkomna	Avgjorda	Varav : Bifall Avslag Avskrivna Avvisade Övrigt				
<i>Tillsättning:</i>							
Allmänt	0	1	0	0	0	1	0
Professur	15	12	0	10	0	1	1
Lektor	56	57	4	40	2	2	9
Forskarassistent	15	15	0	14	1	0	0
Adjunkt	10	15	0	11	2	1	1
Adm.tjänst	11	15	0	14	0	0	1
Forskningsrådstjänst	5	5	0	5	0	0	0
befordran till prof	39	51	6	39	2	1	3
befordran till lektor	4	4	0	0	1	2	1
Övrigt	3	3	0	2	0	0	1
<i>Summa</i>	<i>158</i>	<i>178</i>	<i>10</i>	<i>135</i>	<i>8</i>	<i>8</i>	<i>17</i>

2002	Inkomna	Avgjorda	Varav : Bifall Avslag Avskrivna Avvisade Övrigt				
<i>Tillsättning:</i>							
Professur	14	18	0	13	0	3	2
Lektor	39	38	0	32	5	1	0
Forskarassistent	16	17	0	11	2	2	2
Adjunkt	14	13	0	12	0	0	1
Adm.tjänst	43	35	0	31	0	1	3
Forskningsrådstjänst	1	0	0	0	0	0	0
befordran till prof	17	13	1	9	1	1	1
befordran till lektor	2	3	1	1	0	1	0
Övrigt	2	3	0	0	0	1	2
<i>Summa</i>	<i>148</i>	<i>140</i>	<i>2</i>	<i>109</i>	<i>8</i>	<i>10</i>	<i>11</i>

Vid den senaste lärarutredningen tog man upp frågan om överklagande av beslut om anställning av lärare (Högskollärarytredningen, SOU 1996:166). Utredningen konstaterade att rätten att överklaga är viktig för tilltron till rekryteringsförfarandet, särskilt med hänsyn till den utökade lokala friheten vid anställningsförfarandet som utredningen föreslagit. Utredningen

föreslog att en ordning med prövningstillstånd skulle införas hos Överklagandenämnden för högskolan. Som skäl för förslaget angavs dels att tillsättningsproceduren skulle bli mindre utdragen, dels att det borde införas former för att skilja de sakligt och principiellt viktiga överklagandeärendena från de övriga. Högsollärrutredningen pekade också på att, även med en ordning med prövningstillstånd, skulle rätten till överklagande vara mera omfattande i det svenska systemet än i motsvarande system i jämförbara länder.

Regeringen delade inte utredningens uppfattning utan ansåg det vara tveksamt om ett system med prövningstillstånd kunde anses vara det mest effektiva sättet för att få en snabbare handläggning av anställningsärenden (prop. 1996/97:141).

20.3.9 Ärenden i Regeringskansliet

Under 1990 prövade regeringen 169 ärenden som rörde överklagande av anställningsbeslut. I två av dessa beslutade regeringen att anställa någon annan än den som anställningsmyndigheten hade anställt. I det ena fallet, som gällde en anställning som kommissarie vid en polismyndighet, skedde detta med motiveringen att klaganden var "den för arbetsuppgifterna i tjänsten skickligaste". I det andra fallet, som avsåg en anställning som distriktsveterinär, redovisade regeringen inte några skäl för avgörandet. I sju fall visade regeringen ärendet åter till beslutsmyndigheten för ny prövning, utan att uttala sig om vem som borde få anställningen, på grund av formella brister i förfarandet hos anställningsmyndigheten (fel beslutsnivå, ofullständiga uppgifter i annonsen om den lediga anställningen). I ytterligare några ärenden beslutade regeringen på formell grund (bristande överklagbarhet eller saklegitimation) att inte ta upp överklagandet till prövning.

Enkäter gjorda i Regeringskansliet åren 1996 och 1999 visar att antalet överklaganden har halverats under 1990-talet. Under tiden juli 1995 – juni 1996 prövade regeringen cirka 70 ärenden. Av dessa ändrade eller upphävde regeringen överklagade anställningsbeslut i fem fall. I ett av fallen var motiveringen att den anställda personen inte uppfyllde det krav på akademisk grundexamen som anställningsmyndigheten själv hade ställt upp i en annons. I ett annat fall upphävdes beslutet därför att anställningsmyndigheten

hade åsidosatt sin skyldighet att informera om lediga anställningar och att göra anmälan till arbetsförmedlingen. I de tre övriga fall där ändring skedde redovisade regeringen inget särskilt motiv för sitt avgörande. År 1999 prövades ett 70-tal överklaganden och inte i något fall ändrades anställningsbeslutet.

Under 2002 prövades ett 100-tal anställningsärenden av regeringen. Bland dessa kom ett fyrtiotal från Migrationsverket. I fem fall upphävdes beslutet och återförvisades ärendet till anställningsmyndigheten för ny handläggning.

20.3.10 Uppgifter från myndigheterna

Av de knappt 200 enkätsvar som utredningen fått in har de flesta myndigheterna svarat på frågorna som rör anställningsärenden.

Av de myndigheter som har svarat på frågan om till vem deras beslut i anställningsärenden överklagas (cirka 175 stycken) har cirka 70 procent av myndigheterna angett att de har överklagandehänvisning till regeringen. Bland övriga myndigheter har cirka 18 procent överklagandehänvisning till Överklagandenämnden för högskolan, 6 procent till Överklagandenämnden för Totalförsvaret och 6 procent hänvisning till någon central myndighet eller, i några enstaka fall, andra lösningar.

I detta sammanhang bör nämnas att domstolarna, som inte omfattas av enkäten, har överklagandehänvisning till Domstolsverket när det gäller de allra flesta anställningsbesluten, dock att vissa anställningsbeslut överklagas till regeringen eller till Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet.

Under perioden från juli 2001–juni 2002 har myndigheterna fått beslut överklagade i följande utsträckning (universitet och högskolor undantagna).

- Inte något ärende: 70 %
- Ett ärende: 17 %
- Två ärenden: 6 %
- Tre ärenden: 2 %
- Fem ärenden: 2 %
- Sju–tjugo ärenden: SIDA, Arbetsmiljöverket, Vägverket och Migrationsverket.

Överklagandena har ofta samband med de omorganisationer som sker hos myndigheterna. Till exempel i samband med att enheter

läggs samman eller verksamheten förändras på olika sätt. För nämndmyndigheterna gäller att inte någon av de som svarat på enkäten har överklagandehänvisning som avviker från verksförordningens bestämmelse. Inte heller har någon av myndigheterna fått ett anställningsbeslut överklagat under den tid som utredningen angett.

Bland myndigheterna anser drygt hälften att möjligheten att överklaga skall finnas kvar, antingen att regeringen skall fortsätta att pröva ärendena eller att prövningen skall flyttas över på en särskild nämnd. Cirka 30 procent anser att möjligheten skall avskaffas. Några menar att prövningen skall läggas på allmän förvaltningsdomstol och några har ytterligare förslag.

De som tycker att möjligheten skall finnas kvar anser att det är viktigt av rättssäkerhetsskäl eller rättviseskäl med någon form av kontroll och uppföljning av anställningsförfarandet. Man menar att även om skicklighetskriteriet vid tillsättandet av en statlig tjänst har en stark koppling till myndighetens verksamhet och väger tungt vid urvalsprocessen samt att myndigheternas verksamhet är mycket skiftande och skicklighetskriteriet troligen är svårbedömt för besvärinstansen så bör möjligheten att överklaga bibehållas. Detta trots att myndigheterna själva måste anses ha bäst förutsättningar att bedöma individens kompetens och lämplighet i förhållande till verksamheten. Någon myndighet menar att så länge ett anställningsbeslut anses utgöra myndighetsutövning så bör det kunna överklagas.

Flera myndigheter tycker att det är viktigt att frågorna regleras lika för alla statliga myndigheter och anser att en överklagandenämnd kunde vara ett alternativ. Nämnden kan gärna vara partssammansatt, med exempelvis Arbetsgivarverket som företrädare för staten. Någon annan menar att ett nytt slags organ inte bör införas, eftersom det då finns risk att överklagande fokuseras i onödan. Om regeringen behöver avlastas kan förvaltningsdomstolarna eller Arbetsdomstolen vara tänkbara alternativ. Det viktiga med organisationen är att den är så beskaffad att ärendena kan hanteras skyndsamt.

De som menar att möjligheten att överklaga anställningsbeslut bör tas bort helt argumenterar bl.a. kring myndighetens ansvar för den egna verksamheten. Man menar att det ligger i myndighetens eget intresse att i samverkan med arbetstagarorganisationerna finna den för tjänsten mest kvalificerade. I sin tur skall ansvar för vad myndigheten gör utkrävas från regeringens sida. Vidare menar man

att dagens förhållanden är otidsenliga, att staten bör bli en modern arbetsgivare och att en överklagandemöjlighet då inte passar in.

Statens kärnkraftsinspektion, SKI, har anfört följande. Myndigheterna bestämmer enligt 17 § verksförordningen själva sin organisation. Myndighetschefen är enligt 7 § ansvarig för att organisationen är väl utformad och ansvarar enligt 8 § för myndighetens arbetsgivarpolitik. Mot den bakgrunden anser SKI att det inte finns något skäl för att behålla rätten att överklaga beslut i anställningsärenden. Det finns således heller inget skäl för att inrätta en överklagandenämnd. Det finns andra rättsregler som ger den enskilde möjligheter att överklaga ett anställningsbeslut i de fall denne på något sätt anser sig diskriminerad. Anställningsförfarandet i den offentliga verksamheten bör så långt möjligt likställas med den ordning som gäller för privat verksamhet.

20.3.11 Arbetsgivarverkets skrivelse till regeringen

Det har under en längre tid pågått en diskussion om möjligheten att överklaga beslut i anställningsärenden. Som ett led i den diskussionen gav Arbetsgivarverket i februari 2000 in en av styrelsen beslutad skrivelse till regeringen med en hemställan om att regeringen skulle avskaffa rätten till överklagande av anställningsbeslut. Verket anförde bl.a. följande.

Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Rikspolisstyrelsen och Riksskatteverket har i en framställning till Arbetsgivarverket hemställt att Arbetsgivarverket verkar för att rätten att överklaga ett anställningsbeslut avskaffas. Dessa myndigheter har som skäl för detta främst framhållit följande.

- För att främja rörligheten på arbetsmarknaden samt skapa en mer enhetlig reglering mellan den offentliga och den privata arbetsmarknaden bör möjligheten att överklaga anställningsbeslut tas bort,
- det är svårt för en överklagandeinstans, som normalt avgör ärendet på handlingarna, att bedöma personlig lämplighet,
- rättsverkningarna av ett bifall till ett överklagande kan kringgås,
- rättssäkerhetsaspekterna tillgodoses genom annan lagstiftning,
- de fackliga organisationernas insyn i myndigheternas verksamhet medverkar till att den enskildes intressen beaktas i anställningsärendet.

20.3.12 Europarättens krav på domstolsprövning

Europakonventionen²

I Europakonventionens artikel 6 anges bl.a. att envar har rätt att få sina civila rättigheter och skyldigheter prövade i en opartisk och offentlig rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol. När det gäller tvister om civila rättigheter och skyldigheter har Europadomstolen fastslagit att artikel 6:1 är tillämplig under förutsättning att det föreligger en reell och seriös tvist mellan en enskild – fysisk eller juridisk – person och en annan person eller myndighet, att tvisten gäller en rättighet som har sin grund i den nationella rätten och att denna rättighet kan karaktäriseras som en civil rättighet.

Innebörden av begreppet ”civil rättighet” har utvecklats kontinuerligt genom den praxisbildning som sker i Europadomstolen och med tiden har praxis kommit att bli omfattande. Till civila rättigheter hänförs bl.a. frågor om tillstånd att förvärva, behålla eller utnyttja egendom, om tillstånd att bedriva viss privat näringsverksamhet, om rätt till skadestånd, om sociala rättigheter och om familjerättsliga rättigheter.

Även arbetsrättsliga tvister rörande anställningsförhållanden anses gälla civila rättigheter och faller in under artikel 6:1. Dock gäller undantag för sådana tjänstemän vilkas tjänsteutövning är av särskild betydelse för staten eller som direkt eller indirekt medverkar i utövande av offentlig myndighet (Pellegrin mot Frankrike, dom 8.12.1999, SvJT 2000 s. 87).

Huruvida just anställning är att betrakta som en ”civil rättighet” är inte helt klart.

Fri- och rättighetskommittén skrev i sitt slutbetänkande SOU 1994:117 s. 158.

Något krav på att tjänstetillsättningsärenden m.m. skall kunna prövas av domstol uppställs inte heller i Europakonventionen, då sådana ärenden inte faller in under begreppet ”civila rättigheter och skyldigheter”.... Personalärenden som rör uppsägningar, avskedanden m.m. kräver däremot att den enskilde har tillgång till domstolsprövning, vilket är uppfyllt i nuvarande svensk rätt.

I Översyn av förvaltningsprocessen; en allmän regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut m.m. (prop.1997/98:101)

² Ds 1997:29, Danelius i SvJT 2000 s. 87.

anför regeringen under rubriken Europarättens krav på domstolsprövning följande (s. 55).

Det är mer vanskligt att med någon säkerhet uttala sig om vad som inte omfattas av begreppet "civila rättigheter" och vad som alltså faller utanför tillämpningsområdet för artikel 6. Domstolspraxis saknas och man är huvudsakligen hänvisad till kommissionspraxis i mål som inte tagits upp till prövning och som alltså inte underställts domstolen. Av denna kommissionspraxis framgår emellertid att bl.a. skatteprocessen, medborgarskapsfrågor, asylprocessen och vissa typer av offentlig-rättsligt reglerade skadeståndskrav mot det allmänna samt tvister om anställning och avskedande av offentliganställda torde falla utanför tillämpningsområdet.

Härefter har Europadomstolen i målet *Pellegrin mot Frankrike* (se ovan) tagit ställning till principerna för tillämpligheten av artikel 6:1 på tvister om anställning i offentlig tjänst. Fallet gällde en person som var kontraktsanställd av ett ministerium som chef för ett u-landsprojekt. Det uppkom en tvist vid domstol om hans fortsatta anställning i ministeriet och frågan var om denna tvist omfattades av artikel 6:1. Europadomstolen ansåg att det vara fråga om utövande av offentlig makt och konstaterade att artikel 6:1 därför inte var tillämplig.³ Europadomstolen erinrade i fallet om sin tidigare praxis i fråga om offentliganställda tjänstemän, vilken byggt på en distinktion mellan tvister om rekrytering, befordran och avslutande av tjänstgöring, på vilka artikel 6:1 i princip inte varit tillämplig, och tvister om pension, lön eller andra ekonomiska förmåner, vilka fallit inom tillämpningsområdet för artikel 6:1 och angav att man nu slog fast nya principer som i fortsättningen skulle vara vägledande för tillämpningen av artikel 6:1 i konventionen.

Europadomstolen framhöll att det inte var avgörande för tillämpningen av artikel 6:1 om en tjänsteman hade en offentligrättslig status eller var kontraktsanställd samt även att endast tjänstemän som utövar offentlig makt och av vilka staten kan kräva särskild lojalitet är undantagna från tillämpningen. Det skulle alltså vara karaktären av uppdraget som avgör om man har rätt till domstolsprövning, inte på vilken grund man är anställd.

Detta nya kriterium som Europadomstolen slagit fast tycks innebära att alla anställningsärenden inte längre automatiskt faller utanför begreppet civil rättighet. De fall då anställningsärenden kan aktualiseras torde dock röra bestämmelser om exempelvis diskriminering. Något krav på en generell rätt till domstols-

³ Danelius, andra upplagan s. 141.

prövning av anställningsärenden synes inte heller nu finnas enligt Europakonventionen.

Europarådets rekommendation om statsanställdas ställning i Europa

Europarådets rekommendation R (2000) 6 om statsanställdas ställning i Europa antogs av ministerrådet den 24 februari 2000. I denna rekommenderas medlemsstaterna att i sin lagstiftning och praxis hämta vägledning i de principer som framgår av bilagan till rekommendationen. Inom Europarådet har det också utarbetats en promemoria med kommentarer till rekommendationen (Explanatory Memorandum).

En punkt i bilagan handlar om förfarandet vid anställning (punkt 5). Där anges bl.a. att medlemsstaterna

should provide for legal protection of applicants to public positions including – – – a legal remedy for the candidates against the decision of the competent authority.

Enligt promemorian med kommentarer syftar rekommendationen i denna del till att

prevent recruitment procedures from being manipulated for the purpose of politication of public officials or nepotism.

Frågan är vad som menas med *legal remedy* i detta sammanhang. Innebär det att förbigångna sökande i anställningsärenden bör

- kunna få skadestånd om beslutsmyndigheten åsidosatt kravet på saklighet eller handlagt ärendet felaktigt,
- kunna överklaga anställningsbeslutet till en högre förvaltningsmyndighet eller till regeringen, eller
- ha möjlighet att få anställningsbeslutet överprövat av en domstol?

Någon säkert svar kan knappast ges. Vår nuvarande ordning med överklagande till ett politiskt organ (regeringen) synes i vart fall tveksam med hänsyn till den tanke bakom europarådsrekommendationen som går ut på att förebygga en politisering av förvaltningspersonalen.

EU

Inom EG-rätten finns inte några direktiv eller förordningar som reglerar frågan om rätt till överprövning av anställningsärenden.

Inom EU:s egna organ finns en rätt till överprövning i Första instansrätten av anställningsärenden och andra med anställningen sammanhängande frågor, såsom exempelvis pensioner.

I detta sammanhang bör också nämnas att Överklagandenämnden för högskolan begärt förhandsavgörande i ett ärende om bl.a. tillämpligheten av en nationell lagstiftning om kvotering till följd av kön vid anställning. EG-domstolen uttalade då att Överklagandenämnden är fristående från de organ som fattat det beslut som är föremål för överklagande och att nämnden är tillräckligt oberoende för att kunna anses vara en domstol i den mening som avses i artikel 177 (nu artikel 234) i fördraget.

20.3.13 Överväganden

Utredningens förslag: Möjligheten att överklaga myndigheternas anställningsbeslut skall avskaffas.

Möjligheten att överklaga anställningsbeslut inom universitets- och högskoleområdet till Överklagandenämnden för högskolan skall dock behållas.

Möjligheten att överklaga myndigheters beslut om anställning till närmast högre myndighet och i sista hand till regeringen har anor tillbaka till 1600-talet. Denna möjlighet har kopplats samman med den gamla uppfattningen om tjänstemäns rätt till befordran. Det har hävdats att ett syfte med reglerna varit att säkerställa ett rättvist tjänstemannaurval. De sökandes "rättsskyddsbehov" och "anställningsbeslutets gynnande effekt" för den som utses har anförts som argument för att en klagomöjlighet bör finnas.

Den utveckling som sedan länge pågått mot att minska skillnaderna mellan privat och statlig anställning har dock fört med sig att dessa argument förlorat i bärkraft. Numera vilar även statliga anställningar på en civilrättslig grund i form av enskilda anställningsavtal mellan anställningsmyndigheten och arbetstagaren. Även i övrigt tillämpas i princip samma lagregler som inom den privata sektorn när det gäller relationen mellan

arbetsgivare och arbetstagare. Dock finns fortfarande vissa särregleringar för den statliga anställningen.

Vid tillsättning av en statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Av bestämmelser i LOA framgår att det numera är skickligheten som skall sättas främst. Hur många år man arbetat (förtjänst) och andra schematiska befordringsgrunder har fått en allt mindre betydelse. I stället sker anställningen av personal främst på grundval av individuella lämplighetsbedömningar utifrån myndighetens behov i det speciella fallet. Myndigheterna gör i dag sådana bedömningar i större utsträckning än tidigare.

Personliga egenskaper, bl.a. ifråga om samarbetsförmåga, är som regel av stor betydelse för arbetsgivaren. Dessa frågor är svåra att bedöma för en överklagandeinstans som inte har träffat sökandena och som inte heller känner de personer som han eller hon har att arbeta tillsammans med. Den överprövning som kan göras leder knappast till en bättre bedömning i detta avseende än den som myndigheten själv har möjlighet att göra. Prövningen är dessutom av begränsad karaktär då denna endast berör klaganden och den som fått tjänsten, inte de övriga sökande som eventuellt varit aktuella vid anställningsmyndighetens prövning. Myndigheterna själva måste således anses ha de bästa förutsättningarna att bedöma individens kompetens och förmåga, relaterade till den lediga anställningen.

Ett beslut om anställning kan under vissa förhållanden, som redovisats i avsnitt 20.3.4, efter överklagande bli föremål för rättslig prövning vid tingsrätt eller i Arbetsdomstolen om det är fråga om brott mot jämställdhetslagen eller någon av de andra diskrimineringslagarna.

Offentlighetsprincipen gör att enskilda kan ta del av ansökningshandlingar i ett ärende och kontrollera hur ett anställningsärende handläggs. Den som är missnöjd med handläggningen kan alltid vända sig med en anmälan till Justitieombudsmannen eller Justitiekanslern som har att granska myndigheternas handläggning. Eftersom ett anställningsärende avser myndighetsutövning kan den enskilde kräva skadestånd av staten om en myndighet gjort fel.

Med dessa garantier för saklighet och rättvisa kan det knappast längre hävdas att anställningsbeslut måste kunna överklagas.

Ett annat argument som förts fram är att redan vetskapen om att beslutet kan överklagas motverkar att en myndighet åsidosätter kravet på objektiv bedömning i anställningsärenden. Utredningen

vill för sin del inte utesluta att överklagandemöjligheten kan utgöra ett stöd för det objektivitetskrav som följer redan av 1 kap. 9 § RF som föreskriver att alla förvaltningsmyndigheter – statliga såväl som kommunala – i sin verksamhet skall iakttä saklighet och opartiskhet.

Vidare bör beaktas att det numera finns en facklig insyn och ett fackligt inflytande som är ägnat att understryka kravet på noggrannhet och omsorg vid beredningen av anställningsärenden.

Av de uppgifter som utredningen inhämtat framgår att endast några få av de beslut som överklagas ändras. Ytterligare några visas åter till anställningsmyndigheten på grund av formella fel. Mot detta bör ställas att ett överklagande kan medföra stora olägenheter för såväl den anställda som myndigheten. När ett ärende överklagats bereds det hos överklagandeinstansen. Yttranden inhämtas från anställningsmyndigheten. Klaganden och den som beslutsmyndigheten anställt bereds tillfälle att yttra sig. Handläggningen tar tid och ofta hinner överklagandet inte prövas innan anställningen skall tillträdas. Den som har fått anställningen kan ha sagt upp sig från sin tidigare anställning och stå utan anställning om överklagandet bifalls. Denna verkan av ett bifall till överklagandet inträder omedelbart, utan något uppsägningsförfarande. Hela systemet leder till att anställningarnas giltighet hålls svävande under avsevärd tid. Detta medför otrygghet och, om överklagandet bifalls, stora olägenheter för den som först anställts. Det kan också, även om den aspekten inte får överdrivas, motverka rörlighet på arbetsmarknaden.

Den individuella lönesättning som i dag tillämpas medför för övrigt att anställningsmyndigheten i en mening kan kringgå överinstansens beslut genom att erbjuda den som fått bifall till sitt överklagande en lön som är sådan att det inte är intressant för den klagande att tillträda anställningen. Ett beslut om lönenivå som sådant kan inte överklagas. Dock kan man tänka sig en domstolsprövning av ett lönesättningsbeslut med stöd av någon av diskrimineringslagarna.

Sammanfattningsvis kan konstateras att med de arbetsrättsliga principer som numera utgör grunden för statlig anställning har skälen för att det skall gå att överklaga beslut i anställningsärenden minskat betydligt i styrka, samtidigt som bedömningen av vem som är bäst lämpad för en anställning, med de kriterier som numera skall lyftas fram, görs bäst av anställningsmyndigheten. Behovet av garantier för saklighet och objektivitet i anställningsärenden

tillgodoses i dag på andra sätt än genom möjlighet att överklaga. Möjligheten står inte heller i proportion till de nackdelar som den för med sig. Av anförda skäl föreslår utredningen att möjligheten att överklaga anställningsärenden i princip avskaffas.

Ett avskaffande av möjligheten att överklaga leder även till en mer likformig reglering av den offentliga respektive den privata arbetsmarknaden. Lösningen innebär också att myndigheterna själva fullt ut får ta ansvar för sin arbetsgivarpolitik.

Med en lösning där överklagandemöjligheten i anställningsärenden till regeringen avskaffas bör även den överprövning av anställningsbeslut som i dag görs av Överklagandenämnden för Totalförsvaret avskaffas.

Om man för någon av de förvaltningsmyndigheter under regeringen som har regionala eller lokala myndigheter under sig vill behålla möjligheten att överpröva den lokala eller regionala myndighetens anställningsbeslut får detta föreskrivas särskilt i myndigheternas instruktioner.

När det gäller anställningsärenden inom universitets- och högskoleområdet är dessa fortfarande kringgårdade av särskilda formella krav. Exempelvis skall information om lediga tjänster spridas genom annonsering. Vidare skall anställningsärendena beredas av fakultetsnämnden eller annat särskilt organ, yttranden skall inhämtas och bedömningen skall göras utifrån särskilt angivna kriterier. Med hänsyn till föreliggande formkrav och de särskilda kriterier som skall beaktas vid bedömningen, bör möjligheten att överklaga dessa ärenden behållas.

För det fall man ändå av någon anledning vill ha kvar en huvudregel om att anställningsbeslut får överklagas bör, under alla förhållanden, regeringen befrias från att pröva överklagandena. Överklagande bör då ske till en domstolsliknande nämnd.

20.4 Normgivningsärenden

20.4.1 Normgivningsmakten

Med normgivningsmakt avses rätten att besluta rättsregler av olika slag, dvs. regler som är bindande för enskilda och myndigheter och som gäller generellt. Normgivningsmakten fördelas i regeringsformens 8 kap. mellan riksdagen och regeringen. Statliga

myndigheter har inte någon direkt på regeringsformen grundad rätt att meddela föreskrifter.

Det område där i första hand riksdagen har normgivningskompetens kallas det *primära lagområdet*. Den del av det primära lagområdet där ingen delegering är tillåten kallas det *obligatoriska lagområdet* (hit hör bl.a. den civilrättsliga lagstiftningen).

Riksdagen kan dock överlåta delar av sin normgivningskompetens till regeringen, det *delegeringsbara området* (hit hör i första hand vissa offentlighetsrättsliga bestämmelser).

I samband med att riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett ämne kan riksdagen medge att regeringen i sin tur överlåter hela eller delar av denna normgivningskompetens till en förvaltningsmyndighet eller kommun, s.k. subdelegering.

I 8 kap. 13 § RF finns de huvudsakliga bestämmelserna om regeringens egen normgivningskompetens, *regeringens primärområde*. Hit hör i första hand föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter som inte enligt grundlag skall beslutas av riksdagen. Regeringen kan delegera normgivningen inom hela sitt primärområde till förvaltningsmyndigheter under regeringen.

Bemyndigande

För att en myndighet skall få besluta föreskrifter krävs ett bemyndigande, ett beslut om delegering från regeringen. Sådana bemyndiganden är vanligt förekommande i olika förordningar.

Normhierarki och lagprövning

Även om ett bemyndigande är generellt utformat får en myndighet inte meddela föreskrifter som står i strid med gällande lagar och förordningar.

Lagprövningen regleras i 11 kap. 14 § RF. Där anges att om en domstol eller ett annat offentligt organ finner att en föreskrift står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning eller att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid dess tillkomst, får föreskriften inte tillämpas. Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften, skall tillämpning dock underlåtas endast om felet är uppenbart. Lagprövningen omfattar såväl statliga myndigheters föreskrifter som kommunala

föreskrifter. En lagprövning blir aktuell om det finns någon särskild anledning att anta att det föreligger en konflikt mellan olika föreskrifter eller att en föreskriven ordning inte har följts.

Ett normgivningsbemyndigande kan återkallas eller på annat sätt förlora sin verkan

Ett bemyndigande kan upphävas t.ex. genom att regeringen upphäver en förordning där ett bemyndigande finns och ersätter förordningen med en ny utan något bemyndigande. De myndighetsföreskrifter som har beslutats med stöd av bemyndigandet behåller dock sin giltighet även efter det att bemyndigandet upphävs.

Riksdagen och regeringen kan också genom lag respektive förordning direkt upphäva föreskrifter som en myndighet har meddelat och ersätta dem med andra.

20.4.2 Överklagbarhet och klagorätt

Vem fattar normgivningsbeslut?

Ett stort antal förvaltningsmyndigheter under regeringen har bemyndigats att utfärda föreskrifter. Framför allt förekommer normgivningsbeslut hos större centrala förvaltningsmyndigheter som på detta sätt fyller ut och kompletterar lagar och förordningar. Även länsstyrelserna har omfattande normgivningsbemyndiganden.

Vem hos myndigheten som beslutar en viss föreskrift framgår av verksförordningen och myndighetens instruktion. Det är vanligen styrelsen men det kan även i vissa fall vara myndighetschefen.

Enligt lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar samt författningssamlingsförordningen (1976:725) är myndigheterna skyldiga att kungöra i princip alla föreskrifter i en författningssamling.

Vem prövar överklaganden?

Av 22 a § förvaltningslagen följer att myndigheternas beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, dock inte beslut i administrativa ärenden och beslut i ärenden om meddelande av

föreskrifter som avses i 8 kap. RF (normgivningsärenden). Undantaget för normgivningsärenden motiverades i den bakomliggande propositionen med att dessa ärenden inte lämpar sig för domstolsprövning och att det typiskt sett inte finns något behov av en domstolskontroll i sådana ärenden.

Av verksförordningens 35 § följer att andra beslut än de som enligt 22 a § förvaltningslagen skall överklagas hos allmän förvaltningsdomstol skall överklagas till regeringen.

För några myndigheter, exempelvis Luftfartsverket, gäller inte 35 § verksförordningen. I Luftfartsverkets instruktion anges i stället att verkets beslut i andra ärenden än personalärenden får överklagas endast om det är särskilt föreskrivet. För att Luftfartsverkets beslut i normgivningsärenden skall kunna överklagas krävs således att de är fattade med stöd av en författning där det är särskilt föreskrivet att beslutet får överklagas.

Vem har rätt att överklaga?

Vem som har rätt att klaga regleras i 22 § förvaltningslagen. Där anges att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår om det har gått honom emot. Att ett beslut inte riktar sig direkt till någon bestämd person utan mot allmänheten är i sig inte något hinder för klagorätt. En förutsättning är dock att det finns en klagoberättigad intressent.

Praxis i frågan om vem som har rätt att överklaga ett normbeslut har utvecklats något olika inom skilda områden.

I litteraturen är uppfattningarna delade om vem som kan överklaga.

Besvärssakkunniga uttalade i sitt slutbetänkande⁴, efter visst resonemang, följande i frågan om vem som är klagoberättigad. ”Riktar sig ett normbeslut till envar medborgare, lärar ock envar äga besvär rätt under förutsättning att beslutet är överklagbart.” Ragnemalm⁵ nämner lokala trafikföreskrifter som exempel på normbeslut som kan överklagas av alla berörda medborgare, trots att dessa inte intagit någon egentlig partsställning i första instans. Enligt Strömberg⁶ råder en viss oklarhet om rätten att överklaga normbeslut och delade meningar i frågan om ett sådant beslut bör

⁴ SOU 1964:27 s. 517.

⁵ Förvaltningsprocessens grunder, 7 uppl. 1992 s. 114.

⁶ Allmän förvaltningsrätt, 2002, s. 191.

kunna överklagas av varje tänkbar adressat. Strömberg menar är att i vart fall den får anses klagoberättigad som fått avslag på en begäran om att vissa föreskrifter skall beslutas eller som i egenskap av t.ex. fastighetsägare eller yrkesutövare på ett mera påtagligt sätt berörs av ett normbeslut. Hellners & Malmqvist⁷ redovisar ett antal fall från regeringens verksamhet som överprövningsinstans och drar slutsatsen att man bör vara försiktig med att bygga vidare på den klagorättspraxis som finns när det gäller lokala trafikföreskrifter.

Här kan nämnas att det bland de ärenden utredningen gått igenom (regeringens beslut under 2002) finns flera ärenden där överklaganden i normgivningsärenden avvisats på den grunden att den som överklagat beslutet inte haft klagorätt. Exempelvis har en person som överklagat länsstyrelsens föreskrifter för ett naturreservat om förbud för allmänheten att utan länsstyrelsens tillstånd framföra motordriven vattenfarkost inom naturreservatet under viss period, inte ansetts ha klagorätt.

Det synes vara på det sättet att regeringen allt oftare avvisar överklaganden i normgivningsärenden därför att förutsättningarna för en prövning i sak inte anses uppfyllda.

Till normbeslut bifogar man normalt inte fullföljdshänvisningar. Detta hänger samman med att det sällan förekommer att någon har partsställning i ett normgivningsärende (jfr. prop. 1985/86:80, Ny förvaltningslag s. 71).

Specialbestämmelser

Inom vissa områden finns specialbestämmelser om att vissa organisationer eller företag får överklaga normbeslut. Enligt 35 § andra stycket livsmedelslagen (1971:511) får exempelvis en organisation, vilken är att anse som en central arbetstagarorganisation enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller motsvarande sammanslutning på arbetsgivarsidan, för att ta till vara konsumentintresset inom livsmedelsområdet överklaga normbeslut av Livsmedelsverket.

I fråga om föreskrifter för varningstexter m.m. på förpackningar till tobaksvaror anges i tobakslagen (1993:581) att sådana beslut får överklagas till regeringen av tillverkare av tobaksvaror och importörer av tobaksvaror som är avsedda att säljas till

⁷ Förvaltningslagen, s.257 ff.

konsumenter inom landet. Beslut om föreskrifter om gränsvärden för skadliga ämnen m.m. får dock inte överklagas.

Det finns också en del specialbestämmelser som förbjuder överklagande av normbeslut. Ett exempel är 7 kap. 1 § lagen (2002:149) om utgivning av elektroniska pengar. Enligt den bestämmelsen får Finansinspektionens föreskrifter om företags uppgiftslämnande m.m. inte överklagas (jfr prop. 2002/03:139 del 1 s. 556 och del 2 s. 154).

Rättsprövningslagen

I detta sammanhang kan nämnas att det i lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut ges möjlighet för den enskilde att få prövat om ett beslut i ett förvaltningsärende som meddelats av regeringen eller av en förvaltningsmyndighet strider mot någon rättsregel. Ärendet skall röra något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § RF samt innebära myndighetsutövning mot den enskilde. Kriteriet "förvaltningsärende" har till uppgift att göra klart att det skall vara fråga om ett ärende som gäller ett särskilt fall och inte ett beslut om allmänna föreskrifter. Normbeslut kan alltså inte rättsprövas (jfr. prop. 1987/88:69 s. 34).

20.4.3 Hur många ärenden överklagas?

Uppgifter från myndigheterna

Att normgivningsbeslut överklagas är ingen vanlig företeelse. Bland de myndigheter som besvarat utredningens enkät är det endast några enstaka som fått sådana ärenden överklagade under den senaste femårsperioden. De allra flesta har aldrig fått något ärende överklagat.

Livsmedelsverket och Fiskeriverket har angett att de fått beslut överklagade, dock ej ändrade. Kriminalvårdsverket och Arbetsmiljöverket har fått beslut överklagade och ändrade. Vägverket har fått ett fåtal hastighetsföreskrifter samt en föreskrift om avgifter (Bilprovningens) överklagade. Regeringen har inte ändrat på besluten.

Normgivningsbeslut av länsstyrelser har överklagas i något enstaka fall. Flertalet länsstyrelser har inte fått något sådant beslut

överklagat under den senast femårsperioden. Vad gäller trafikföreskrifter så överklagas de till Vägverket.

När Vägverket fattar beslut som första instans överklagas besluten till regeringen. Det har förekommit att regeringen har ändrat på Vägverkets beslut.

Ärendena i Regeringskansliet

Under 2002 avgjorde regeringen ett 20-tal överklagade normgivningsärenden. Av dem var cirka hälften från länsstyrelserna, några från Fiskeriverket och Vägverket, ett från Folkhälsoinstitutet och ett från Luftfartsverket.

Överklagandet av Luftfartsverkets beslut avvisades på den grunden att det inte fick överklagas. Beträffande ett av ärendena, som gällde frågan om förtur på en färjelinje i Stockholms skärgård för bofasta på särskilt angivna öar, ändrade regeringen beslutet. Beträffande två av besluten gjorde regeringen till viss del en annan bedömning och ändrade delvis besluten. Tre avskrevs på den grunden att det överklagade beslutet hade gällt under en begränsad tid som hade gått ut. I fem fall avslogs överklagandet och i tre fall togs överklagandet inte upp till prövning på den grunden att beslutet inte ansågs angå den eller de som överklagade.

20.4.4 Kommunal normgivning

Bemyndigar riksdagen enligt 8 kap. RF regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne, kan riksdagen medge att regeringen överlåter också åt kommun att meddela bestämmelser i ämnet. Exempel på kommunala föreskrifter är lokala ordningsstadgor och föreskrifter om renhållning och avfallshantering. När det gäller överprövning av kommunala normbeslut förekommer laglighetsprövning enligt kommunallagen och vanligt överklagande enligt bestämmelser i specialförfattningar. Som generell regel, dvs. om inte något annat föreskrivits särskilt, gäller dock att endast laglighetsprövning står till buds. Sådan prövning har varje kommunmedlem rätt att få till stånd. Talan förs i allmän förvaltningsdomstol och det som prövas är endast beslutets laglighet.

20.4.5 Överväganden

Utredningens förslag: Beslut i normgivningsärenden skall få överklagas endast när det är särskilt föreskrivet.

Överklagandebestämmelsen i verksförordningen anger en instansordning för beslut i bl.a. normgivningsärenden men talar inte om vilka beslut av detta slag som går att överklaga (överklagbarhet) och inte heller vem som har rätt att överklaga (klagorätt). I de flesta fall finns inte heller tydliga besked om detta i specialbestämmelser.

Utmärkande för normbeslut är att de riktar sig till en obestämd personkrets (alla tänkbara vägtrafikanter, bilägare, företag i en viss bransch osv.) vilket kan medföra att frågan om överklagbarhet sammanfaller med frågan om klagorätt.

Praxis är inte entydig när det gäller möjligheten att överklaga normgivningsbeslut. Vissa beslut rör i praktiken endast några få personer medan andra rör miljoner människor. Att närmare avgränsa en krets av klagoberättigade är knappast möjligt. Utvecklingen synes också gå mot att regeringen, vid valet mellan att antingen godta en vidsträckt klagorätt eller inte ge något utrymme för överklagande, väljer den senare linjen.

Så har exempelvis regeringen under 2003 prövat ett ärende (regeringens beslut den 3 april 2003, Dnr N2002/10517) som gällde Vägverkets föreskrifter om förrättningsavgifter för AB Svensk Bilprovning. Den klagande hävdade att föreskrifterna inte var rättvisa och att myndigheten föreskrivit högre avgifter än vad den hade rätt att göra. Regeringen beslutade att inte ta upp överklagandet till prövning och motiverade sitt beslut med att föreskrifter av det slag som Vägverkets beslut gällde inte kunde överklagas.

Mot den bakgrund som redovisats synes det angeläget att det klargörs i myndighetsförordningen vad som gäller i fråga om överklagande av normbeslut i de fall det inte finns specialbestämmelser om detta.

En huvudregel om att normbeslut får överklagas av alla berörda är svår att motivera från rättssäkerhetssynpunkt och är knappast lämplig från någon annan synpunkt heller. Det är föga ändamålsenligt att regeringen överklagandevägen får tillbaka den regelgivning som den en gång lämnat ifrån sig till myndigheterna genom delegation.

Regeringen har för övrigt, som tidigare nämnts, enligt allmänna principer för normgivningsmakten, alltid rätt att överpröva underlydande myndigheters föreskrifter oavsett om dessa överklagas eller inte. Om det skulle visa sig nödvändigt kan regeringen ingripa, antingen genom att återkalla ett givet bemyndigande eller genom att själv besluta föreskrifter som ersätter de föreskrifter som beslutats av en myndighet. För det fall det visar sig att en föreskrift strider mot grundlag eller överordnad författning får föreskriften inte tillämpas (11 kap. 14 § RF).

Av nu anförda skäl anser utredningen att huvudregeln bör vara att normbeslut får överklagas bara när det är särskilt föreskrivet.

21 Övriga frågor

21.1 Konsekvenser av utredningens förslag

21.1.1 Inledning

Kommittéer och särskilda utredare skall enligt kommittéförordningen (1998:1474) genomföra konsekvensanalyser i särskilda hänseenden beträffande de förslag som lämnats. Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet (14 §). Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt skall dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, skall utredningen föreslå en finansiering. Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen skall konsekvenserna också i detta avseende anges i betänkandet (15 §). Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Regeringen anger närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som skall finnas i ett betänkande (16 §). I utredningens direktiv har det inte angetts att några särskilda konsekvensbeskrivningar skall finnas i betänkandet. Vi behandlar i det följande kostnadsberäkningar enligt 14 § och andra konsekvensbeskrivningar enligt 15 § kommittéförordningen.

21.1.2 Statsfinansiella konsekvenser

Förslaget om att varje myndighet skall ha rätt att föra statens talan inom sitt verksamhetsområde medför inga kostnadsökningar för myndigheterna. Myndigheterna svarar redan i dag för sina eventuella processkostnader. Den rådgivning som utredningen föreslår att Kammarkollegiet skall bistå myndigheterna med är av sådan enklare karaktär att den för närvarande inte bör medföra någon merkostnad för Kammarkollegiet. Möjligen kan man konstatera att förslaget medför att det i viss mån frigörs resurser för Justitiekanslern.

Utredningen har också föreslagit att det skall inrättas en särskild funktion hos någon av regeringens stabsmyndigheter med uppgift att svara för metodstöd, utveckling och utbildning samt även viss uppföljning av myndigheternas arbete med konsekvensanalyser. Enligt utredningens förslag bör den särskilda funktionen lämpligen placeras hos Ekonomistyrningsverket (ESV) samt, när konsekvensanalysarbetet rör små företag, hos Verket för näringslivsutveckling (NUTEK).

I verksförordningen föreskrivs i dag att ESV, innan myndigheterna beslutar föreskrifter eller allmänna råd, skall yttra sig i frågan och över konsekvensanalysen. Enligt utredningens förslag skall ESV befrias från den uppgiften. ESV:s nya uppgifter bör kunna rymmas inom ramen för dess befintliga resurser och förslaget bör därmed inte medföra några extra kostnader för ESV.

NUTEK har redan i myndighetens regleringsbrev för 2004 fått i uppgift att bygga upp en verksamhet för att kunna ta del av myndigheternas konsekvensanalyser enligt SimpLexförordningen samt för att kunna ge myndigheterna råd och stöd i arbetet med konsekvensanalyser. Mot bakgrund härav finner utredningen att NUTEK:s uppdrag bör kunna rymmas inom myndighetens befintliga resurser.

Förslaget om att rätten att överklaga anställningsärenden och normgivningsärenden skall finnas kvar endast när det är särskilt föreskrivet kommer att innebära att resurser frigörs hos de myndigheter som i dag prövar överklaganden av sådana ärenden.

21.1.3 Andra konsekvensbeskrivningar

Utredningen bedömer att förslagen inte medför några sådana konsekvenser som avses i 15 § kommittéförordningen.

21.2 Ikraftträdande

Utredningen lämnar förslag till en ny förordning som skall vara direkt tillämplig på förvaltningsmyndigheterna under regeringen. Ett genomförande av utredningens förslag måste föregås av en genomgång i Regeringskansliet av samtliga myndigheters instruktioner.

Mot bakgrund av vad som anförts kan utredningens förslag träda i kraft tidigast den 1 juli 2005.

21.3 Förordningsmotiv

Myndighetsförordningen skall tillämpas av samtliga förvaltningsmyndigheter under regeringen. För att förenkla och underlätta tillämpningen av förordningen finns det skäl som talar för att den bör åtföljas av förordningsmotiv.

Även förordningen om konsekvensanalys vid regelgivning bör, på sätt som gjorts för SimpLexförordningen, åtföljas av förordningsmotiv.

22 Författningskommentar

1. Förslaget till myndighetsförordning

Härigenom föreskrivs följande.

Förordningens tillämpningsområde och innehåll

1 § *Denna förordning gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen.*

Paragrafen anger förordningens tillämpningsområde. Förordningen är direkt tillämplig för alla förvaltningsmyndigheter under regeringen, vilket innebär att domstolarna är undantagna från tillämpningsområdet. Begreppet förvaltningsmyndighet är detsamma som används i bl.a. förvaltningslagen.

Undantag från förordningens tillämplighet får göras för kommittéerna i kommittéförordningen och för Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna i respektive myndighets instruktion.

2 § *Förordningen innehåller bestämmelser om*

- 1. olika former för att leda en myndighet och ledningens uppgifter (4–36 §§),*
- 2. myndighetens närmare organisation och ärendenas handläggning (37–41 §§),*
- 3. medverkan i EU-arbetet och annat internationellt samarbete (42 §),*
- 4. myndighetens arbetsgivarpolitik (43 §),*
- 5. anställningar och uppdrag (44–46 §§),*
- 6. personalansvarsnämnd (47 och 48 §§),*
- 7. särskilda rådgivnings- och beslutsorgan inom en myndighet (49 §),*
- 8. åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsberättelse (50 §),*

9. ärendeförteckning (51 §),
10. myndighetens rätt att företräda staten vid domstol (52 §),
11. överklagande (53 §).

3 § Om myndighetens instruktion eller någon annan förordning innehåller en bestämmelse som avviker från denna förordning, gäller den bestämmelsen.

I respektive myndighets instruktion kan undantag göras från myndighetsförordningen. Bestämmelser i lag gäller också före bestämmelser i myndighetsförordningen och i myndigheternas instruktion.

Olika former för att leda en myndighet och ledningens uppgifter

4 § En myndighet kan ledas av

1. en myndighetschef enligt 5–9 §§,
2. en myndighetschef tillsammans med en styrelse enligt 10–19 §§,
3. en styrelse enligt 20–29 §§, eller
4. en nämnd enligt 30–36 §§.

I myndighetens instruktion eller i någon annan förordning anges vilken ledningsform myndigheten skall ha.

I denna paragraf anges de fyra olika ledningsformer som står till buds för regeringen när ledningsformen för en myndighet skall bestämmas. Regeringen väljer en av dessa fyra ledningsformer och anger i myndighetens instruktion hur myndigheten leds. I det följande regleras respektive ledningsform för sig.

Utredningen föreslår delvis nya benämningar för de ledningsformer som vi fått i uppdrag att reglera. En närmare redogörelse härför finns i avsnitt 7.4.1.

Myndighet som leds av en myndighetschef

5 § Om regeringen har föreskrivit att myndigheten skall ledas av en myndighetschef, ansvarar myndighetschefen för myndighetens verksamhet inför regeringen.

Paragrafen reglerar vem inom myndigheten som leder verksamheten och ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen.

6 § Myndighetschefen skall se till att myndighetens verksamhet bedrivs så att de mål uppnås som fastställts av regeringen, att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt och att den redovisas på ett tillförlitligt sätt.

I denna paragraf anges det ansvar som den som leder myndigheten har inför regeringen.

Med utgångspunkt i regeringsformen har regeringen i den förvaltningspolitiska propositionen konstaterat att allt arbete i statsförvaltningen skall ha sin utgångspunkt i de tre grundläggande värdena demokrati, rättsäkerhet och effektivitet. Det är också dessa tre begrepp som utredningen utgått från för att formulera ledningens ansvar inför regeringen.

De krav som demokratin ställer innebär att myndigheterna skall fullgöra sina uppgifter i enlighet med de mål som riksdag och regering har beslutat om. Målen finns, i första hand, angivna i respektive myndighets regleringsbrev.

Kravet på rättssäkerhet innebär att myndigheterna skall fatta materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och förordningar. I kravet ligger inte bara att besluten är materiellt riktiga utan även att myndighetens ärenden blir avgjorda inom rimlig tid samt att enskilda skall ha rätt att få sin sak prövad i domstol. I detta sammanhang kan nämnas att det är viktigt att myndigheterna också beaktar vad som följer av Sveriges medlemskap i EU och av andra internationella åtaganden. Kravet på effektivitet innebär att förvaltningen skall åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som fastställts av statsmakterna på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt utan att för den skull göra avkall på en hög kvalitet i arbetet. För att uttrycka dessa värden används i paragrafen begreppen författningsenligt och effektivt.

Allt detta skall ske i en verksamhet som präglas av ett medborgarperspektiv.

För att det skall vara möjligt att följa upp och kontrollera att verksamheten bedrivs på detta sätt krävs att redovisning och rapportering av myndighetens resultat sker på ett betryggande sätt. Pålitlig information skall tas fram och redovisas/rapporteras på ett rättvisande sätt. Härmed avses såväl rapporteringen inom

myndigheten som den externa rapporteringen. Exempel på intern rapportering kan exempelvis vara redovisning från olika enheter till myndighetens ledning. Den externa rapporteringen sker genom årsredovisning, delårsrapporter, budgetunderlag samt även i särskilda rapporter m.m.

7 § Det ingår i myndighetschefens uppgifter att

- 1. fastställa en verksamhetsplan för myndigheten,*
- 2. leda den löpande verksamheten,*
- 3. fortlöpande följa upp och bedöma myndighetens verksamhet och konsekvenserna av de föreskrifter och särskilda beslut som styr verksamheten,*
- 4. säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt,*
- 5. hushålla väl med statens medel,*
- 6. se till att kontakter med myndigheten underlättas genom information, god service och tillgänglighet samt genom en god ordning och struktur i myndighetens databaser,*
- 7. se till att myndigheten i sin verksamhet använder ett klart och begripligt språk,*
- 8. se till att myndigheten utnyttjar de möjligheter som informationstekniken kan ge i verksamheten,*
- 9. verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter tar till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet,*
- 10. svara för myndighetens arbetsgivarpolitik enligt 43 § och företräda myndigheten som arbetsgivare,*
- 11. fastställa riktlinjer för myndighetens representation.*

Uppräkningen i denna paragraf innefattar olika uppgifter som åligger myndighetens chef för att uppfylla ansvaret enligt 6 §. Uppräkningen är inte uttömmande utan anger uppgifter som är särskilt viktiga för att verksamheten skall bedrivas författningsenligt och effektivt, för att de mål för verksamheten som regeringen har ställt upp skall uppfyllas och för att en tillförlitlig rapportering skall kunna säkerställas.

Enligt *punkten 1* skall myndighetschefen fastställa en verksamhetsplan för myndigheten. För att verksamheten skall kunna drivas effektivt krävs att myndigheten har en plan för att uppnå de mål som regeringen har satt upp för myndigheten.

Det är myndighetschefen som leder den dagliga verksamheten på myndigheten, *punkten 2*.

Punkten 3 är hämtad från nuvarande verksförordning och anger att det ankommer på myndighetschefen att följa upp och bedöma myndighetens verksamhet och konsekvenserna av de författningsföreskrifter och särskilda beslut som rör verksamheten. Myndighetschefen har ett ansvar för att verksamheten bedrivs på ett sådant sätt att de mål som fastställts av regering och riksdag uppfylls, att gällande föreskrifter följs, att myndigheten håller sig inom givna budgetramar osv. För att säkerställa att så sker krävs att verksamheten följs upp och analyseras så att det blir möjligt att konstatera att de mål som angetts för verksamheten verkligen uppfylls.

För att myndighetschefen skall kunna fullgöra sitt ansvar enligt 6 § behövs inom varje myndighet ett system för uppföljning. Ledningens instrument för att klara detta ansvar är en tillförlitlig intern styrning och kontroll av verksamheten. I *punkten 4* anges att det ankommer på myndighetschefen att se till att det finns en ordning för intern styrning och kontroll vid myndigheten. Frågan om intern styrning och kontroll har behandlats i kapitel 9.

Av *punkten 5* framgår att det ingår i myndighetschefens ansvar att hushålla med statens medel. Skrivningen är densamma som i nu gällande verksförordning och har sin grund i 1 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Där slås fast att i den verksamhet som sköts av regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen skall hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.

Även *punkten 6* är delvis hämtad från nuvarande verksförordning, dock med det tillägget att kontakter med myndigheten skall underlättas genom en god ordning och struktur i myndighetens databaser.

Hur myndigheten sköter sina kontakter med medborgare, företag, kommuner och andra berörda har en mycket stor betydelse för förtroendet för förvaltningen och i förlängningen för demokratin.

Enligt *punkten 6* skall myndighetschefen se till att information om myndighetens verksamhet sprids, att kravet på service och tillgänglighet uppfylls samt att myndigheten har en god ordning i sina databaser.

Myndigheterna skall uppfylla höga krav på tillgänglighet och tillmötesgående, kunna deklarerat vilka tjänster som erbjuds och i

vilka former detta sker samt ge medborgarna tillfälle till dialog och möjlighet att lämna synpunkter på den verksamhet de berörs av. I kravet ligger också att medborgare med särskilda behov skall ha tillgång till tjänsterna som erbjuds och till offentlig information.

Att sprida information om vad myndigheten gör, vilka tjänster man erbjuder, på vilket sätt myndighetens tjänster kan underlätta för medborgarna osv. skall ses som en del av verksamheten och utformas med medborgarna i fokus. Myndigheten bör också ha en webbplats på Internet. Med hjälp av informationstekniken kan medborgarnas möjligheter att få tillgång till information väsentligt ökas, se vidare under punkten 8.

För att kravet på service och tillgänglighet skall vara uppfyllt krävs en god ordning i myndighetens databaser. Myndighetens verksamhet skall karaktäriseras av öppenhet mot medborgare, företag, kommuner, organisationer och medier. Offentligheten är en av grundprinciperna inom förvaltningen. Myndigheterna skall ha en god offentlighetsstruktur även i sina databaser. Genom ordning och reda i myndigheternas databaser underlättas medborgarnas insyn i förvaltningen i stor utsträckning.

För att underlätta allmänhetens och andras kontakter med myndigheten måste myndigheten också ha öppettider som är anpassade till allmänhetens behov och en god telefonservice. Myndighetschefen bör också i möjlig utsträckning personligen ta emot besök och telefonsamtal från den som vill träffa henne eller honom.

Punkten 7 anger att myndigheten i sin verksamhet skall använda ett klart och begripligt språk. Kommittén för svenska språket skriver i sitt betänkande "Mål i mun – förslag till handlingsprogram för svenska språket" (SOU 2002:27 s. 245) att ett klart och enkelt myndighetsspråk som alla begriper är en förutsättning för öppenhet, demokrati och rättssäkerhet. Vidare anger man att den offentliga administrationens språk måste vara både korrekt och välfungerande i den meningen att det är klart och tydligt, och i största möjliga utsträckning enkelt och lättbegripligt. I kommitténs förslag till handlingsprogram för svenska språket ingår som en punkt att varje statlig myndighet skall ges ett tydligare ansvar för sitt eget språkvårdsarbete.

Genom att reglera frågorna om ett bra språk i en egen punkt vill utredningen betona vikten av att myndigheterna kontinuerligt arbetar med att vårda, utveckla och förbättra sitt språk. Det är viktigt att myndigheterna, såväl i skrivelser och beslut som i

informationsmaterial och på webbplatser samt i muntliga kontakter med enskilda uttrycker sig klart och enkelt för att kommunikationen med medborgarna skall fungera.

Vikten av att väl vårda myndighetspråket kommer också till uttryck i förvaltningslagens 7 § enligt vilken myndigheten skall sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt.

I *punkten 8* anges att myndighetschefen skall verka för att myndigheten utnyttjar de fördelar som informationstekniken kan ge i verksamheten. I det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet slår regeringen fast att det främsta redskapet för att utveckla servicen i förvaltningen är informationstekniken. Där anges att tjänster som riktar sig till individer och företag skall erbjudas också via Internet. Informationstekniken är ett utmärkt instrument också för att underlätta insyn och kontroll samt för att i större utsträckning informera och hämta in synpunkter från medborgare och företag. Vidare anger man att statliga myndigheter bör ha en webbplats på Internet. Webbplatsen bör snabbt leda till grundläggande fakta om myndigheten och annan för medborgarna intressant information. Den bör också möjliggöra för medborgarna att till myndigheten sända in uppgifter och initiera ärenden elektroniskt.

Enligt *punkten 9* skall myndighetschefen verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter dels tar tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda, dels tar tillvara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet. Syftet är att samordna myndighetens verksamhet med angränsande verksamheter för att underlätta för enskilda och för att undvika dubbelarbete vid myndigheterna.

Ökad samverkan mellan myndigheterna bör leda till att det blir enklare för medborgare, företag, kommuner m.fl. att ha med myndigheter att göra. Ett exempel på när samverkan kan underlätta för enskilda är när myndigheter som utövar tillsyn över samma tillsynsobjekt samverkar i samband med att information skall inhämtas eller besök skall göras.

Samverkande myndigheter bör leda till en effektivare förvaltning i stort. I 6 § förvaltningslagen anges att varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.

Regeringen har delegerat stora delar av arbetsgivarpolitiken till myndigheterna. Av *punkten 10* framgår att det är myndighetens chef som företräder myndigheten som arbetsgivare och som

ansvarar för myndighetens arbetsgivarpolitik. I kommentaren till 43 § utvecklas vad det ansvaret innefattar.

Punkten 11 anger att det ankommer på myndighetschefen att fastställa riktlinjer för myndighetens representation. Omfattande representation och representation utan tydliga motiv riskerar att skada medborgarnas förtroende för myndigheternas verksamhet. Det är därför viktigt att myndigheterna har bra kontroll över sin representation, vilket i första hand kan vinnas genom klara och tydliga riktlinjer för när representation får ske, hur den skall ske och med vilka syften den skall ske. Frågan om riktlinjer för myndighetens representation har ansetts vara så viktig att den skall ingå i myndighetschefens uppgifter. Ekonomistyrningsverket har gett ut en handledning till stöd för myndigheterna i deras arbete med att fastställa interna riktlinjer för representation (ESV 2000:23).

8 § *Om regeringen har föreskrivit att det skall finnas ett råd vid myndigheten, skall rådet utöva insyn i verksamheten och ge myndighetschefen råd.*

Rådet består av det antal ledamöter som regeringen föreskriver.

Myndighetschefen skall hålla rådet informerat om verksamheten.

I paragrafen regleras vad som gäller om regeringen har föreskrivit i myndighetens instruktion att myndigheten skall ha ett råd. Rådet skall utöva insyn i myndighetens verksamhet och ge myndighetschefen råd.

Frågan om rådets uppgifter och myndighetschefens roll i förhållande till rådet har behandlats i kapitel 7.4.2.

Ordförande och sammankallande i rådet är i regel myndighetschefen. Det finns dock inte något som hindrar att myndighetschefen bestämmer någonting annat. Frågan regleras därför inte i förordningen.

9 § *Myndighetschefen skall avgöra ärenden som är av principiell karaktär eller annars av större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte skall avgöras av personalansvarsnämnden enligt 47 § eller något annat särskilt beslutsorgan inom myndigheten.*

Andra ärenden skall avgöras av myndighetschefen eller av den hos myndigheten som myndighetschefen bestämmer.

Paragrafen reglerar vilka ärenden myndighetschefen skall avgöra och vilka denne kan delegera till lägre nivå i organisationen. Utgångspunkten är att myndighetschefen avgör ärendena, utom sådana som skall avgöras av personalansvarsnämnden eller något annat särskilt beslutsorgan inom myndigheten. I andra stycket ges dock myndighetschefen möjlighet att i stor omfattning delegera sin beslutanderätt, dock inte beslut som avser föreskrifter, är av principiell karaktär eller har större betydelse.

Med föreskrifter avses rättsregler som bestämmer enskildas och myndigheters handlande och som är bindande och generellt gällande. Föreskrifter kan även vara begränsade till att gälla endast inom myndigheten.

Regeringen kan i myndighetens instruktion ge myndighetschefen möjlighet att i viss utsträckning delegera rätten att fatta beslut om föreskrifter. Denna möjlighet bör dock utnyttjas restriktivt.

Myndighetschefen skall också fatta beslut i ärenden som är av principiell karaktär eller har större betydelse. Härmed avses exempelvis ärenden om årsredovisning, delårsrapport, budgetunderlag, arbetsordning och verksamhetsplan. Även beslut som har större ekonomisk betydelse eller som rör exempelvis den strategiska och långsiktiga planeringen, omprövning och effektivisering av verksamheten och långsiktig kompetensförsörjning avses. Det ankommer på myndighetschefen själv att avgöra vilka ärenden som är av principiell karaktär eller har större betydelse.

Myndighetschefen får delegera övrig beslutanderätt till den hos myndigheten som han eller hon bestämmer. Begreppet den hos myndigheten åsyftar antingen en person eller funktion vid myndigheten. Någon annan vid myndigheten innebär också att den som beslutanderätten delegeras till inte med nödvändighet måste vara anställd vid myndigheten. Om myndigheten exempelvis hyr in en konsult med uppdrag att utföra en viss uppgift vid myndigheten bör beslutanderätten i vissa ärenden kunna delegeras till denne. Likaså bör delegation kunna ske till en anställd vid en annan myndighet som handhar vissa uppgifter för myndighetens räkning.

Myndighet som leds av en myndighetschef tillsammans med en styrelse

10 § Om regeringen har föreskrivit att myndigheten skall ledas av en myndighetschef tillsammans med en styrelse, ansvarar myndighetschefen för myndighetens verksamhet inför regeringen.

För frågor som styrelsen skall besluta om enligt 14 § ansvarar styrelsen inför regeringen.

Paragrafen reglerar vem inom myndigheten som ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen när myndigheten leds av en myndighetschef tillsammans med en styrelse, tidigare benämnd lekmanstyrelse eller styrelse med begränsat ansvar. För att göra ansvarsförhållandena helt klara anges redan här att styrelsen ansvarar inför regeringen i de frågor den har beslutanderätt.

Frågorna om ansvarsförhållandena mellan myndighetschefen och styrelsen har behandlats närmare i avsnitt 7.4.3.

11 § Myndighetschefen har det ansvar och de uppgifter som anges i 6 och 7 §§.

Myndighetschefens ansvar för att verksamheten är detsamma som myndighetschefen har vid en myndighet som leds av en myndighetschef enligt 6 §. Det förhållandet att styrelsen är med och fattar beslut om årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag medför inte att myndighetschefens ansvar förändras. Däremot ansvarar även styrelsen, tillsammans med myndighetschefen, i dessa frågor.

Även de uppgifter som ingår i myndighetschefens ansvar är desamma som för myndighetschefen vid en myndighet som leds av en myndighetschef enligt 7 §.

12 § Styrelsen består av myndighetschefen och det antal andra ledamöter som regeringen föreskriver. Myndighetschefen skall vara ordförande i styrelsen.

Antalet ledamöter i varje enskild myndighets styrelse kan variera från myndighet till myndighet och även från tid till annan och skall därför anges i myndighetens instruktion. Eftersom det inte är fråga om att upprätthålla någon speciell representativitet i dessa styrelser bör normalt inga ersättare för ledamöterna utses.

Myndighetschefen skall vara ledamot av styrelsen och dessutom styrelsens ordförande. Av avsnitt 7.4.3 framgår att det i vissa fall kan vara en bättre lösning att ha en extern styrelseordförande. Om regeringen väljer en sådan lösning framgår detta av myndighetens instruktion.

Eftersom myndighetschefen ingår i styrelsen i sin egenskap av just myndighetschef bör myndighetschefens ställföreträdare ersätta myndighetschefen när denne har förhinder.

13 § *Styrelsen skall utöva insyn i myndighetens verksamhet, ge myndighetschefen råd och föreslå myndighetschefen de åtgärder som styrelsen finner motiverade.*

Myndighetschefen skall hålla styrelsen informerad om verksamheten.

Paragrafen reglerar styrelsens roll vid myndigheten. Styrelsen skall på samma sätt som insynsrådet utöva insyn i myndighetens verksamhet och ge myndighetschefen råd. Därtill skall styrelsen föreslå myndighetschefen de åtgärder som den finner motiverade. Styrelsen skall alltså aktivt bidra med kunskap och erfarenheter i för myndigheten viktiga frågor. Styrelsen skall tillföra omvärldskunskap och gott omdöme. Genom att föreslå myndighetschefen olika åtgärder kan styrelsen påverka och utöva medborgerligt inflytande.

I avsnitt 7.4.3 redogör utredningen närmare för vilken roll styrelsen har.

14 § *Styrelsen skall besluta om*

1. myndighetens årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag,

2. den redovisning som myndigheten skall lämna till regeringen enligt 50 §,

3. andra föreskrifter än sådana som endast gäller myndighetens inre förhållanden eller förhållandet mellan statliga myndigheter inbördes.

Denna paragraf reglerar i vilka frågor styrelsen skall fungera som beslutsorgan. Beslutsbefogenheterna har en till vissa delar kontrollerande funktion. Styrelsens beslutsbefogenheter innebär också att styrelsen ansvarar inför regeringen för dessa ärenden.

Punkten 3 är ändrad i förhållande till nu gällande verksförordning på så sätt att även föreskrifter som riktar sig till andra myndigheter skall beslutas av styrelsen. Med föreskrifter som inte är interna avses således föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner, landsting eller regioner samt även till andra myndigheter. Med enskilda avses inte bara enskilda individer utan också företag, organisationer och andra privaträttsliga subjekt.

15 § Styrelsen skall årligen fastställa en plan för sitt arbete.

Varje myndighets styrelse bör planera sammanträdesfrekvensen för en viss period och vilka frågor som skall behandlas på varje sammanträde. För att få struktur i sitt arbete och för att arbeta effektivt skall varje styrelse fastställa en årsplan för sitt arbete.

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

Paragrafen innehåller inte någon förändring i förhållande till nuvarande ordning. Styrelsens beslut skall fattas kollektivt, dvs. av styrelsens ledamöter gemensamt.

I fråga om omröstning gäller förvaltningslagens bestämmelser om inte något annat är föreskrivet. I 18 § förvaltningslagen anges att beslut fattas enligt den s.k. kollektiva modellen, vilket innebär att ordföranden riktar frågor till de andra ledamöterna som sedan röstar genom att svara ja eller nej.

I detta sammanhang bör nämnas att det ibland kan finnas skäl att sammanträda per telefon, t.ex. för att behandla en hastigt uppkommen fråga som kräver ett snabbt beslut eller en tidigare bordlagd fråga som kräver beslut.

17 § Om ett styrelseärende är så brådskande att styrelsen inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet avgöras genom meddelanden mellan ordföranden och de andra ledamöterna.

Om inte heller detta förfarande hinns med eller är lämpligt, får ordföranden ensam avgöra ärendet. Ett sådant beslut skall anmälas vid nästa sammanträde för styrelsen.

Det kan uppkomma situationer då ett ärende är så brådskande att det inte kan anstå till ordinarie styrelsesammanträde utan måste behandlas per capsulam. Det innebär att ett förslag till beslut

circuleras mellan styrelsens ledamöter eller att ordföranden ringer runt till de andra ledamöterna. Även om endast hälften av ledamöterna krävs för beslutförhet bör handlingarna självklart skickas ut till samtliga ledamöter eller telefonkontakt tas med samtliga ledamöter. Med hänsyn till de omröstningsregler som finns i förvaltningslagen torde det i praktiken krävas att styrelsen är enig för att ett beslut skall kunna avgöras på detta sätt.

Med tanke på vilka typer av ärenden som styrelsen beslutar i bör det vara mycket sällsynt med en sådan tidspress att beslut behöver fattas på detta sätt. Vad beträffar kommunikation via e-post eller fax så bör det vara möjligt med ett sådant förfarande om ledamöterna accepterar det.

I de myndigheter där myndighetschefen inte är styrelsens ordförande bör man möjligen i instruktionen göra ett undantag från myndighetsförordningen på så sätt att andra stycket får gälla myndighetschefen i stället.

18 § Myndighetschefen skall avgöra ärenden som är av principiell karaktär eller annars av större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte skall avgöras av styrelsen enligt 14 §, av personalansvarsnämnden enligt 47 § eller av något annat särskilt beslutsorgan inom myndigheten.

Andra ärenden skall avgöras av myndighetschefen eller av den hos myndigheten som myndighetschefen bestämmer.

Paragrafen reglerar vilka ärenden myndighetschefen skall avgöra och vilka denne kan delegera till lägre nivåer i organisationen. Myndighetschefen skall alltså avgöra alla ärenden vid myndigheten med undantag för de ärenden som skall avgöras av styrelsen, personalansvarsnämnden eller andra särskilda beslutsorgan vid myndigheten. Myndighetschefen kan inte hänskjuta till styrelsen att fatta beslut i andra ärenden än de som angetts i 14 §.

Enligt bestämmelsen kan myndighetschefen delegera sin beslutanderätt, dock inte beslut som avser föreskrifter, eller som är av principiell karaktär eller har större betydelse. Vad som avses med föreskrifter och ärenden av principiell karaktär och större betydelse anges närmare i kommentaren till 9 §.

19 § Innan myndighetschefen avgör viktigare ärenden skall styrelsen ges tillfälle att yttra sig. Om ett ärende är så brådskande att ett yttrande inte hinner inhämtas, får myndighetschefen ändå avgöra

ärendet. Ett sådant beslut skall anmälas vid nästa sammanträde med styrelsen.

Paragrafen är hämtad från den nuvarande verksförordningen. Enligt föreskriften har chefen en skyldighet att samråda med styrelsen genom att ge den tillfälle att yttra sig i viktigare ärenden. Föreskriften kan ses som en sätt för styrelsen att blir delaktig i verksamheten och som en garanti för att styrelsen skall få den medborgerliga insyn och det inflytande som eftersträvas.

Myndighet som leds av en styrelse

20 § *Om regeringen har föreskrivit att myndigheten skall ledas av en styrelse, ansvarar styrelsen för myndighetens verksamhet inför regeringen.*

Styrelsen består av det antal ledamöter som regeringen föreskriver. En av ledamöterna skall vara ordförande i styrelsen och en skall vara vice ordförande.

Paragrafen reglerar i första stycket vem inom myndigheten som ansvarar för verksamheten inför regeringen.

Antalet ledamöter i varje enskild myndighets styrelse skall framgå av myndighetens instruktion. Det anses normalt inte heller föreligga behov av ersättare för ledamöterna i dessa styrelser (jfr. kommentaren till 12 §).

Ordföranden i dessa styrelser skall vara extern. Myndighetschefen skall vara ledamot av styrelsen (se 21 §). Dessa styrelser bör inom sig utse en vice ordförande som kan träda in i ordförandens ställe om denne har förhinder och sammanträdet inte utan olägenheter kan skjutas upp. Styrelsens vice ordförande bör väljas bland de externa ledamöterna. Frågorna har behandlats närmare i avsnitt 7.4.4.

21 § *Vid myndigheten finns en myndighetschef. Myndighetschefen skall ingå i styrelsen, men inte vara dess ordförande.*

Paragrafen anger att det vid myndigheten skall finnas en myndighetschef. Av 44 § framgår att myndighetschefen anställs av regeringen.

Frågan om myndighetschefen skall ingå i styrelsen diskuteras närmare i avsnitt 7.4.4.

22 § *Styrelsen har det ansvar som anges i 6 §.*

Styrelsen har samma ansvar för verksamheten som myndighetschefen har i en myndighet som leds av en myndighetschef och i en myndighet som leds av en myndighetschef tillsammans en styrelse. Styrelsen utgör myndighetens högsta ledningsorgan och har det yttersta ansvaret för alla beslut som rör verksamheten. Det är dock av naturliga skäl nödvändigt med en omfattande delegering för att styrelsen skall utgöra ett effektivt ledningsorgan och för att det löpande arbetet i myndigheten skall fungera.

23 § *Det ingår i styrelsens uppgifter att*

1. *fastställa en verksamhetsplan för myndigheten,*
2. *fortlöpande följa upp och bedöma myndighetens verksamhet och konsekvenserna av de föreskrifter och särskilda beslut som styr verksamheten,*
3. *säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som är organiserad på ett betryggande sätt,*
4. *hushålla väl med statens medel,*
5. *fastställa riktlinjer för myndighetens representation.*

Paragrafen räknar upp olika frågor/uppgifter som är så viktiga att de skall ingå som en del av styrelsens arbete. Dessa uppgifter skall således inte delegeras ner i organisationen.

Vad som närmare innefattas i begreppen under punkterna 1–5 anges i kommentaren till 7 §.

24 § *Styrelsen skall årligen fastställa en plan för sitt arbete.*

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

26 § *Om ett styrelseärende är så brådskande att styrelsen inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet avgöras genom meddelanden mellan ordföranden och de andra ledamöterna.*

Om inte heller detta förfarande hinns med eller är lämpligt, får ordföranden ensam avgöra ärendet. Ett sådant beslut skall anmälas vid nästa sammanträde för styrelsen

24–26 §§ motsvarar 15–17 §§ och har samma innebörd.

27 § Myndighetschefen skall sköta den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer.

Myndighetschefen skall hålla styrelsen informerad om verksamheten, förse styrelsen med underlag för beslut och verkställa styrelsens beslut.

Det ingår i myndighetschefens uppgifter att under styrelsen

1. se till att kontakter med myndigheten underlättas genom information, god service och tillgänglighet samt genom en god ordning och struktur i databaser,

2. se till att myndigheten i sin verksamhet använder ett klart och begripligt språk,

3. se till att myndigheten utnyttjar de möjligheter som informationstekniken kan ge i verksamheten,

4. verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter tar till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet,

5. svara för myndighetens arbetsgivarpolitik enligt 43 § och företräda myndigheten som arbetsgivare.

Paragrafen reglerar myndighetschefens uppgifter och vad denne ansvarar för inom myndigheten. Myndighetschefens uppgift är att sköta den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Myndighetschefen skall verkställa styrelsens beslut i myndighetens verksamhet.

Myndighetschefen skall rapportera till styrelsen (hålla styrelsen informerad) och fungera som föredragande och förslagsställare (förse styrelsen med underlag för beslut).

Myndighetschefen har dessutom ålagts att under styrelsen sköta vissa uppgifter. De uppgifter/frågor som är uppräknade är av sådan verkställande karaktär att de bör ankomma på myndighetschefen att ansvara för. Styrelsen har dock det yttersta ansvaret även för dessa frågor. Utredningen väljer att räkna upp uppgifterna här och inte i 23 § då de är så viktiga att ansvaret inte skall delegeras längre ner i organisationen.

Vilken närmare innebörd de olika frågorna har redovisas närmare i kommentaren till punkterna 6–10 i 7 §.

28 § Styrelsen skall avgöra ärenden som är av principiell karaktär eller av större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte skall avgöras av personalansvarsnämnden enligt 47 § eller något annat särskilt beslutsorgan inom myndigheten.

Andra ärenden får avgöras av myndighetschefen. Om styrelsen inte har bestämt något annat får myndighetschefen överlåta sin beslutanderätt till andra hos myndigheten.

Paragrafen reglerar hur beslutanderätten får delegeras från styrelsen till lägre nivåer i organisationen.

Styrelsen skall avgöra ärenden som avser föreskrifter eller som är av principiell karaktär eller har större betydelse. Vad som avses med föreskrifter och ärenden av principiell karaktär eller större betydelse redovisas närmare under 9 §.

Andra ärenden får avgöras av myndighetschefen. Myndighetschefen får i sin tur, inom de gränser för delegering som styrelsen anger, överlåta beslutanderätten till andra hos myndigheten. Vad som avses med andra hos myndigheten anges i 9 §.

29 § Styrelsen skall i en arbetsordning närmare ange arbetsfördelningen mellan styrelsen och myndighetschefen.

Paragrafen anger att arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef skall regleras särskilt i en arbetsordning i denna ledningsform.

Myndighet som leds av en nämnd

30 § Om regeringen har föreskrivit att myndigheten skall ledas av en nämnd, ansvarar nämnden för myndighetens verksamhet inför regeringen.

Nämnden består av det antal ledamöter som regeringen föreskriver. En av ledamöterna skall vara ordförande i nämnden och en skall vara vice ordförande.

Paragrafen reglerar vem som ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen när myndigheten leds av en nämnd.

Antalet ledamöter i varje enskild myndighets nämnd skall framgå av myndighetens instruktion. Liksom i styrelser med fullt ansvar bör nämnden inom sig utse en vice ordförande i nämnden.

I myndigheter som leds av en nämnd kan det ibland vara lämpligt att utse suppleanter för ledamöterna, exempelvis om ledamöterna företräder särskild kompetens. Regeringen anger i myndighetsinstruktion om suppleanter skall utses.

31 § *Nämnden har det ansvar och de uppgifter som anges i 6 och 7 §§.*

Paragrafen anger att nämndens ansvar och uppgifter är desamma som en myndighetschef har i en myndighet som leds av en myndighetschef eller som leds av en myndighetschef tillsammans med en styrelse. För att löpande uppgifter skall handhas av någon annan vid myndigheten än nämnden krävs att nämnden delegerar uppgiften, t.ex. till ordföranden.

Att utredningen valt att lägga samtliga de uppgifter som anges i 7 § på nämnden beror på att myndigheternas organisation varierar stort och på att myndigheten inte har någon myndighetschef som är utsedd av regeringen.

I 36 § regleras vilka frågor nämnden kan delegera.

32 § *Om regeringen har föreskrivit att myndigheten skall ha ett kansli, skall det ledas av en chef enligt nämndens direktiv och riktlinjer.*

I 32 och 33 §§ anges de två huvudformer som gäller då myndigheten leds av en nämnd.

För det fall myndigheten har en sådan organisation att man behöver ha egen personal anställd skall det också finnas en chef för kansliet.

Chefen för kansliet skall ha de uppgifter och det ansvar som nämnden beslutar om i en arbetsordning. Chefen för kansliet skall anställas av nämnden och är inte att jämföras med en av regeringen anställd myndighetschef.

Se vidare i avsnitt 7.4.5.

33 § *Om regeringen har föreskrivit att en annan myndighet (värdmyndighet) skall sköta kansligöromålen, skall de båda myndigheterna i en överenskommelse närmare ange hur uppgifterna skall skötas.*

Värdmyndigheten ansvarar inför regeringen för de uppgifter som den skall sköta.

Här avses den situationen att nämndens kansligöromål kan skötas av en annan myndighet.

För det fall nämndmyndigheten skall vara knuten till en värdmyndighet skall det anges i myndigheternas instruktioner. De närmare förhållandena mellan värdmyndighet och nämnd skall regleras genom en överenskommelse myndigheterna emellan. Värdmyndigheten ansvarar inför regeringen för de uppgifter den ålagts att sköta enligt myndighetens instruktion. Se närmare i kapitel 13.

34 § Nämnden är beslutför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

Bestämmelsen är densamma som för styrelserna. När det gäller nämnderna kan det förekomma särskilda bestämmelser om beslutförhet i speciallagstiftningen.

35 § Om ett ärende är så brådskande att nämnden inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet avgöras genom meddelanden mellan ordföranden och de andra ledamöterna.

Om inte heller detta förfarandehinns med eller är lämpligt, får ordföranden ensam avgöra ärendet. Ett sådant beslut skall anmälas vid nästa sammanträde med nämnden.

Föreskriften är densamma som i 17 och 26 §§.

36 § Nämnden skall avgöra sådana administrativa ärenden som är av principiell karaktär eller av större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte skall avgöras av personalansvarsnämnden enligt 47 § eller något annat särskilt beslutsorgan inom myndigheten.

Andra administrativa ärenden skall avgöras av nämnden eller av den hos myndigheten som nämnden bestämmer.

Paragrafen anger att nämnden självklart skall avgöra de ärenden nämnden bildats för att avgöra – sakärendena. Nämnden skall även avgöra myndighetens övriga ärenden som huvudregel. Att nämnden skall avgöra myndighetens samtliga ärenden är dock inte praktiskt möjligt. Av *andra stycket* framgår därför att nämnden kan delegera beslutanderätten till någon annan vid myndigheten, t.ex. ordföranden, chefen för kansliet eller den som sköter kansligöromålen hos värdmyndigheten. Det är dock inte möjligt

för nämnden att delegera ärenden som avser föreskrifter eller som är av principiell karaktär eller som har större betydelse.

Vad som avses med principiell karaktär eller har större betydelse redovisas närmare i 9 §. Där framgår också vad som avses med ”den hos myndigheten”.

Myndighetens närmare organisation och ärendenas handläggning

Organisation

37 § *Myndigheten bestämmer sin närmare organisation.*

Regeringen bestämmer vilken ledningsform myndigheten skall ha. För övrigt bestämmer myndigheten själv sin organisation. För det fall regeringen i något avseende vill bestämma om en myndighets organisation får det göras i myndighetens instruktion.

Arbetsordning

38 § *Myndigheten skall besluta en arbetsordning med de närmare föreskrifter som behövs om myndighetens organisation, beredningen av ärenden, fördelningen av beslutanderätt inom myndigheten och formerna i övrigt för verksamheten.*

Varje myndighet skall ha en eller flera arbetsordningar. Arbetsordningen skall beslutas av myndighetens ledning.

I arbetsordningen skall myndighetens organisation och de närmare formerna för arbetet inom myndigheten bestämmas.

I arbetsordningen skall myndigheten också ange hur ansvar och beslutsbefogenheter delegeras inom myndigheten. Bestämmelsen återkopplar till 9, 18, 28 och 36 §§, där det anges i vilken omfattning beslutanderätten får delegeras i respektive ledningsform. Arbetsordningen skall tjäna till att göra ansvars- och uppgiftsfördelningen inom myndigheten helt klar.

Vidare skall myndigheten bestämma vem som får begära in yttranden eller upplysningar i myndighetens ärenden och reglera detta i arbetsordningen.

Föredragning

39 § *Ärendena skall avgöras efter föredragning.*

I en arbetsordning eller i särskilda beslut får myndigheten bestämma att ärenden som avgörs av någon annan person än myndighetens chef inte behöver föredras.

Myndighetschefen får utan föredragning fatta beslut som inte kan skjutas upp till dess att ärendet hunnit föredras.

Bestämmelsen motsvaras av 24 och 25 §§ i nuvarande verksförordning.

Myndighetens ärenden avgörs efter föredragning. I arbetsordning eller särskilda beslut får det dock medges att ärenden som avgörs av någon annan tjänsteman än myndighetschefen inte behöver föredras. I arbetsordningen kan myndigheten också reglera närmare hur ärendena skall föredras.

Att ärendena avgörs först efter föredragning är i första hand en fråga om rättssäkerhet. Att det är i vart fall två personer som gått igenom varje ärende begränsar riskerna för felaktigheter. Föredragningen bidrar också till en god kvalitet i handläggningen av ärendet.

En föredragning skall i första hand ske genom en muntlig framställning av ärendet av den som är föredragande. Det finns dock kategorier av ärenden där den ordningen av praktiska skäl inte är lämplig eller kanske ens möjlig att upprätthålla. Det är då möjligt att handlägga ärendet genom att det bereds av en föredragande som upprättar en handläggningspromemoria eller motsvarande som går igenom av en eller flera beslutsfattare som därefter fattar beslut i ärendet.

Myndighetens beslut

40 § *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.*

Paragrafen överensstämmer med nuvarande reglering. Föreskriften avser endast skriftliga beslut. Varje beslut skall dokumenteras. Dokumentation skall ske för att det i efterhand skall gå att kontrollera beslutets innebörd och är också en förutsättning för att det skall gå att få insyn i och kontrollera myndighetens verksamhet. Dokumentation av ett besluts innehåll och vem som fattat beslutet möjliggör också ansvarsutkrävande för t.ex. tjänstefel.

Handlingsbegreppet har samma innebörd som i tryckfrihetsförordningen. I 2 kap. 3 § TF stadgas att med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Begreppet innefattar alltså såväl pappershandlingar som elektroniska handlingar och det finns inte några hinder mot att dokumentera beslut elektroniskt.

I Ds 2003:29 s.100 skriver den s.k. FORMEL-gruppen att förutsatt att tillräckligt god säkerhet och tillfredsställande skydd mot sårbarhet uppnås kan det inte sägas föreligga några författningshinder mot att dokumentera beslut elektroniskt.

Paragrafen hindrar inte heller införande och användning av elektroniska signaturer.

Inhämtande av uppgifter

41 § Myndigheten skall se till att de kostnadmässiga konsekvenserna begränsas när den begär in uppgifter.

Paragrafen syftar till att myndigheten skall se till att uppgiftslämnande inte blir mer betungande än nödvändigt.

Ytterligare föreskrifter om inhämtande av uppgifter finns i förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner, som utförligt reglerar myndigheternas åligganden när de skall inhämta uppgifter från näringsidkare eller kommuner.

Skyldigheten att begränsa sig i samband med att man begär in uppgifter, prover eller annat underlag gäller också i samband med utövande av tillsyn.

Tillsynsutredningen (Ju 2000:06) har i tilläggsdirektiv (Dir. 2003:70) fått i uppdrag att göra bl.a. en fördjupad analys av grunderna och motiven för en särskild lag om statlig tillsyn. För det fall en särskild lag om statlig tillsyn antas bör myndigheternas

skyldighet att begränsa inhämtandet av uppgifter i samband med utövande av tillsyn i stället ha sin plats där.

Medverkan i EU-arbetet och annat internationellt samarbete

42 § Myndigheten skall ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i verksamheten inom Europeiska unionen (EU) och i annat internationellt samarbete och ställa den personal till förfogande för deltagandet som regeringen begär.

När myndigheten eller dess personal medverkar i samarbete av detta slag skall regeringen fortlöpande hållas informerad om förhållanden av betydelse för samarbetet.

Innehållet i paragrafen är hämtat från nuvarande verksförordning, dock med vissa tillägg och förändringar. Myndigheten är skyldig att ställa den personal till förfogande för deltagandet som regeringen begär. Regeringen skall lämna den tjänsteman som skall representera regeringen en instruktion. Tjänstemannen skall i sin tur lämna regeringen en rapport inom ett dygn efter det att mötet avslutats. Det är också viktigt att myndigheterna löpande håller regeringen informerad om förhållanden som har betydelse för regeringens och myndigheternas samarbete i EU-frågor. Frågorna har behandlats närmare i kapitel 18.

Sveriges medlemskap i EU har inordnat den svenska statsförvaltningen i ett delvis nytt system av institutioner, regelverk och procedurer som förändrat villkoren för verksamheten. Den svenska statsförvaltningen påverkas också av Sveriges deltagande och agerande inom övriga internationella organisationer och verksamheter. På samma sätt som gäller för delaktigheten i arbetet inom EU anges det i paragrafen att myndigheten på regeringens begäran skall medverka i annat internationellt samarbete. Med annat internationellt samarbete avses exempelvis Sveriges agerande inom OECD, FN och WTO.

Myndighetens arbetsgivarpolitik

43 § Myndigheten skall

1. i samverkan med andra myndigheter utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken,

2. *se till att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten,*
3. *skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet.*

Paragrafen överensstämmer i stort sett med regleringen i den nuvarande verksförordningen, endast konstruktionen är något förändrad.

Genom bestämmelsen delegerar regeringen stora delar av arbetsgivarpolitiken till myndigheterna. Myndigheterna skall dels själva, dels tillsammans med andra myndigheter utforma arbetsgivarpolitiken. Arbetsgivarpolitiken kan sägas innefatta frågor om personalförsörjning, kompetensutveckling, personalrörlighet, löne- och anställningsvillkor, jämställdhet, etnisk och kulturell mångfald, arbetsmiljö m.m. Det delegerade arbetsgivaransvaret möjliggör för myndigheterna att utforma arbetsgivarpolitiken med hänsyn till verksamheten.

I första punkten anges att myndighetschefen i samverkan med andra myndigheter skall utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Detta sker bl.a. genom medverkan i Arbetsgivarverket, som kan sägas fungera som ett forum för samverkan mellan myndigheterna.

I punkterna två och tre anges att myndighetschefen ansvarar för att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten, att arbetsförhållandena är goda och att de anställdas kompetens och erfarenhet utvecklas och tas till vara.

Att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten är en förutsättning för att verksamheten skall fungera bra och vara effektiv. Härigenom ökar möjligheterna att skapa goda arbetsförhållanden och att utveckla verksamheten. Det leder också till motiverade medarbetare och öppnar för förändringar.

Att skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara de anställdas kompetens och erfarenhet är en förutsättning för att de anställda skall kunna arbeta effektivt, med hög kvalitet och på ett sätt som inger förtroende hos medborgarna. Varje myndighet skall ha tydliga mål för sin kompetensförsörjning och se till att de anställdas kompetens är avpassad till verksamheten. Det är också viktigt att den anställde har goda utvecklingsmöjligheter inom sitt område. Kompetensutvecklingen skall vara en del av verksamheten.

I den förvaltningspolitiska propositionen betonar regeringen att ökad uppmärksamhet bör ägnas åt kompetens- och

utbildningsfrågor i syfte att stimulera myndigheternas kompetensförsörjning och främja kvalitetsarbetet inom förvaltningen. Myndighetscheferna bör ta ett särskilt ansvar för att de anställda ges utbildning i grundläggande statlig förvaltningskunskap och görs medvetna om statstjänstemannarollens betydelse. Myndighetscheferna skall också beakta den kvalitets- och kompetenshöjning som kan uppnås genom ökad etnisk och kulturell mångfald hos de anställda samt genom att såväl kvinnors som mäns kompetens tas till vara.

Anställningar och uppdrag

44 § *Myndighetschefen anställs av regeringen. Detsamma gäller en myndighets överdirektör.*

Annan personal anställs av myndigheten.

Regeringen utser myndighetschefen. I vissa fall, t.ex. på grund av verksamhetens omfattning eller särskilda betydelse, kan regeringen dock välja att även utse en överdirektör vid myndigheten. Överdirektören ingår i myndighetsledningen och är dessutom myndighetschefens ställföreträdare (se 46 §). Det är endast regeringen som kan utse en överdirektör vid myndigheten. Det skall framgå av respektive myndighets instruktion om myndigheten skall ha en överdirektör.

I enlighet med att myndigheterna själva bestämmer sin inre organisation har regeringen även delegerat till myndigheterna att anställa sin personal.

45 § *Ledamöter i styrelser och i sådana råd som avses i 8 § utses av regeringen för en bestämd tid. Detsamma gäller ledamöterna i en sådan nämnd som utgör myndighetens ledning.*

Regeringen utser även ordföranden i styrelsen eller nämnden.

I första stycket anges att ledamöter i styrelser, råd och nämnder utses av regeringen för en bestämd tid. Ibland anges det i myndighetens instruktion att ledamöterna skall nomineras på något särskilt sätt.

I myndighetens styrelse finns vanligen personalföreträdare. Personalföreträdarna utses av de lokala arbetstagarorganisa-

tionerna, utom i affärsverken där de utses av regeringen efter förslag från arbetstagarorganisationerna.

I de myndigheter som har en styrelse eller nämnd i ledningen skall enligt *andra stycket* ordföranden i styrelsen eller nämnden utses av regeringen.

46 § *Myndighetschefen skall ha en ställföreträdare som tjänstgör i chefens ställe när han eller hon inte är i tjänst. Om myndigheten har en överdirektör, är överdirektören myndighetschefens ställföreträdare.*

Ställföreträdaren inträder även i övrigt i myndighetschefens ställe i den utsträckning som chefen bestämmer.

Myndighetschefen skall ha en ställföreträdare som ersätter myndighetschefen när denne inte är i tjänst. Om myndighetschefen är i tjänst men t.ex. på grund av tjänsteresa är förhindrad att sköta några av sina arbetsuppgifter, avgör myndighetschefen själv om och i vilken utsträckning ställföreträdaren skall ersätta honom. Ställföreträdaren träder också in som ersättare för myndighetschefen i styrelsen. Finns det vid myndigheten en överdirektör skall denne vara myndighetschefens ställföreträdare.

Personalansvarsnämnd

47 § *Om regeringen har föreskrivit att det skall finnas en personalansvarsnämnd vid myndigheten, skall följande frågor prövas av nämnden:*

- 1. skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, när anställningen inte är en provanställning,*
- 2. disciplinansvar,*
- 3. åtalsanmälan,*
- 4. avstängning.*

Myndighetschefen skall vara ordförande i personalansvarsnämnden. Nämnden skall i övrigt bestå av personalföreträdarna och de ledamöter som myndigheten utser.

Paragrafen innehåller bestämmelser om myndighetens personalansvarsnämnd och är i stort sett likalydande med gällande bestämmelse. Det skall framgå av myndighetens instruktion om det skall finnas en personalansvarsnämnd vid myndigheten.

I anställningsförordningen (1994:373) anges i 20 § att föreskrifterna i 29 kap. rättegångsbalken om omröstning skall tillämpas när flera deltar i avgörande om anställningens upphörande, disciplinansvar eller åtalsanmälan eller om avstängning eller läkarundersökning enligt lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

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

Särskilda rådgivnings- och beslutsorgan inom en myndighet

49 § Om regeringen har föreskrivit att det inom myndigheten skall finnas ett särskilt organ, beslutande eller rådgivande, är organet ansvarigt för sin verksamhet inför myndighetens ledning. Det särskilda organet har dock ett självständigt ansvar för de beslut som fattas inom organet.

Myndighetens ledning är inför regeringen ansvarig för att det särskilda organet tilldelas medel och resurser i övrigt för sin verksamhet samt för att verksamheten bedrivs på sätt som anges i 6 §.

Paragrafen reglerar närmare ansvarsförhållandena mellan myndighetens ledning och särskilda rådgivnings- och beslutsorgan vid myndigheten, om det finns något sådant. Myndighetens ledning – den/de vid myndigheten som ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen – ansvarar för att det särskilda organet har förutsättningar att sköta sina uppgifter, att det tilldelas resurser i form av t.ex. medel eller personal, att verksamheten redovisas osv. Det särskilda organet är inför myndighetsledningen ansvarigt för organets verksamhet samt är även självständigt ansvarigt för de beslut som fattas.

Frågan har behandlats i kapitel 12. För de närmare övervägandena bakom förslaget hänvisas till detta kapitel.

I princip samma ansvarsförhållanden gäller om myndigheten själv inrättar ett särskilt beslutsorgan vid myndigheten.

Åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsberättelse

50 § Om Riksrevisionens revisionsberättelse över myndighetens årsredovisning innehåller någon invändning, skall myndigheten, inom en månad efter det att revisionsberättelsen överlämnats, till regeringen redovisa de åtgärder myndigheten har vidtagit eller avser att vidta med anledning av invändningen.

Innehållet i paragrafen har hämtats från nu gällande verksförordning. Regleringen behandlas närmare i kapitel 16.

Ärendeförteckning

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

Justitiekanslern får i det enskilda fallet medge undantag från första stycket.

Paragrafen överensstämmer i sak med motsvarande bestämmelse i nu gällande verksförordning.

Kraven på rättssäkerhet och effektivitet innebär bl.a. att myndigheterna skall fatta väl motiverade, materiellt riktiga beslut inom en för den enskilde medborgaren rimlig tid. Att ärendena avgörs inom en rimlig tid och inte blir liggande hos myndigheten kan vara helt avgörande för den enskilde och ökar också det medborgerliga förtroendet för myndighetens verksamhet.

I vissa sammanhang har möjligheten att väcka en s.k. dröjsmålstalan varit föremål för diskussion. Dröjsmålstalan har dock inte ansetts vara ett bra sätt att komma tillrätta med långa handläggningstider. Genom att Justitiekanslern görs uppmärksam på dröjsmålet och kan vidta åtgärder inom ramen för sina tillsynsbefogenheter kan skyldigheten att ge in ärendeförteckning sägas tillgodose i stort sett samma syfte som en möjlighet till dröjsmålstalan.

Myndighetens rätt att företräda staten vid domstol

52 § *Myndigheten företräder staten vid domstol inom sitt verksamhetsområde.*

I förordningen (1995:1301) om handläggningen av skadeståndsanspråk mot staten och i förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal m.m. finns särskilda bestämmelser om vem som för statens talan.

Myndigheterna är delar av en och samma juridiska person – staten. Enligt paragrafen skall myndigheten vara den som företräder staten vid domstol inom sitt verksamhetsområde. Det ligger i sakens natur att varje myndighet som ingått ett avtal också skall vara behörig att för det fall en tvist skulle uppstå kring avtalet föra statens talan i tvisten. Frågan om myndigheternas processbehörighet har behandlats i kapitel 17.

Myndigheten får uppdra åt en annan myndighet eller åt ett ombud att föra talan. I kapitel 17 har utredningen redogjort närmare för att Kammarkollegiet kan erbjuda viss rådgivning och annat stöd i dessa frågor.

Paragrafen anger endast att myndigheten företräder staten inom sitt verksamhetsområde. Det finns särskilda bestämmelser om vilka myndigheter som skall företräda staten i tvister av offentligrättslig art, såsom exempelvis brottmålsprocessen.

Det kan vidare anmärkas att en förvaltningsmyndighet som regel blir motpart om en enskild överklagat myndighetens beslut till domstol enligt de särskilda bestämmelser om tvåpartsprocess som finns i 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Likaså kan en förvaltningsmyndighet vars beslut ändras av en förvaltningsdomstol överklaga domstolens dom.

I andra stycket föreskrivs att det i förordningen om handläggningen av skadeståndsanspråk mot staten och i förordningen om statliga kollektivavtal m.m. finns särskilda bestämmelser om vem som för statens talan.

Överklagande

53 § *Myndighetens beslut i sådana administrativa ärenden som avses i 22 a § förvaltningslagen (1986:223) får överklagas bara när det är särskilt föreskrivet. Detsamma gäller beslut i ärenden om meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen.*

Paragrafen innebär den nyheten att anställningsbeslut inte längre skall kunna överklagas till regeringen. Paragrafen knyter an till förvaltningslagens regler om domstolsprövning av förvaltningsbeslut och till det undantag för ”administrativa ärenden” som finns där. Vid tillämpningen av dessa regler har anställningsbeslut ansetts vara beslut i administrativa ärenden.

Begreppet administrativa ärenden omfattar också vissa andra ärenden än anställningsärenden. I den delen innebär paragrafen ett tydliggörande av vad som redan gäller i praktiken. Som framgår närmare av det följande har nämligen besluten i dessa fall ansetts vara i princip icke överklagbara. Det gäller bl.a. myndigheters beslut om sin egen organisation, verksamhetsinriktning och personaladministration.

Att myndighetens personal inte får överklaga t.ex. en organisationsförändring eller ett arbetsledningsbeslut skall ses i ljuset av att personalen har lydnaplikt. Möjligheten att överklaga anses därmed utesluten.

Ett beslut som riktar sig till den egna personalen har ibland återverkningar för utomstående. Regeringens praxis innebär att det inte heller i sådana fall går att överklaga beslutet. Så har t.ex. polisens beslut att avslå en begäran från en enskild person om livvaktsskydd ansetts vara icke överklagbart (regeringens beslut den 17 september 1992, dnr Ju1992/3203).

Vid tillämpningen av 22 a § förvaltningslagen har också beslut av typen partsbesked ansetts vara beslut i administrativa ärenden. Med partsbesked menas här ståndpunkter som myndigheter intar när de företräder staten som part i civilrättsliga och liknande förhållanden.

Ärenden som avgörs genom partsbesked faller utanför begreppet myndighetsutövning. Då gäller inte sådana rättsskyddsgarantier som partsinsyn, kommunikation och beslutsmotivering. Vid partsbesked skyddas den enskildes rätt i stället genom det civilrättsliga regelsystemet och möjligheten att få tvister med myndigheten prövade av allmän domstol. Om man tillåter att partsbesked överklagas, kan det medföra att samma sak prövas

först av regeringen efter överklagande och sedan av en allmän domstol, med risk för motstridiga avgöranden.

Vid förvaltningslagens tillkomst på 1980-talet uttalade sig regeringen för en åtstramning av möjligheterna att överklaga partsbesked (prop. 1985/86:80 s. 51). Bestämmelser som skär av möjligheten att överklaga beslut av detta slag har med tiden blivit allt vanligare. De är emellertid inte heltäckande. För åtskilliga typer av partsbesked saknas det fortfarande klara regler om överklagande.

En huvudlinje i praxis i sådana fall är numera att besluten fränkänns överklagbarhet. Som exempel kan nämnas ett par fall där ett icke-statligt museum överklagade Statens historiska museers beslut att inte låna ut vissa museiföremål till det icke-statliga museet (regeringens beslut den 24 april 2003, dnr Ku2003/117 och Ku2003/191). Regeringen tog inte upp överklagandena till prövning. Som motivering angav regeringen att det överklagade beslutet gällde en fråga om förvaltning av statlig egendom och att beslut i frågor av detta slag inte har sådana verkningar att de kan överklagas.

Mot denna bakgrund tar paragrafens första mening sikte också på partsbesked.

Genom andra meningen skingras den oklarhet som råder i dag om möjligheterna att överklaga beslut i normgivningsärenden.

Frågorna om överklagande av beslut i anställningsärenden och normgivningsärenden har behandlats närmare i kapitel 20.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2005, då verkförordningen (1995:1322) skall upphöra att gälla.

2. Förslaget till förordning om konsekvensanalys vid regelgivning

Härigenom föreskrivs följande.

Förordningens tillämpningsområde

1 § *Denna förordning gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen.*

Förordningen är, på samma sätt som myndighetsförordningen, direkt tillämplig på alla förvaltningsmyndigheter under regeringen.

Undantag från förordningens tillämplighet behöver göras för kommittéerna i kommittéförordningen. Anser regeringen att ytterligare undantag behöver göras får det göras i respektive myndighets instruktion.

Skyldighet att göra konsekvensanalys

2 § *När en myndighet överväger att besluta föreskrifter eller allmänna råd enligt författningssamlingsförordningen (1976:725), skall myndigheten så tidigt som möjligt*

- 1. noga överväga om detta är den mest ändamålsenliga åtgärden,*
- 2. utreda föreskrifternas eller de allmänna rådets kostnadsmässiga och andra konsekvenser och dokumentera utredningen,*
- 3. ge företrädare för statliga myndigheter, kommuner, landsting, regioner, organisationer, näringsidkare och andra som kostnadsmässigt eller på något annat betydande sätt berörs tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensanalysen,*
- 4. begära regeringens medgivande att besluta föreskrifterna om de leder till inte oväsentligt ökade kostnader för dem som berörs.*

Bestämmelsen är hämtad från nu gällande verksförordning, dock med den ändringen att Ekonomistyrningsverket inte längre skall ges tillfälle att yttra sig i frågan om konsekvensanalysen.

3 § *Konsekvensanalysen skall ske i den omfattning som är påkallad i det enskilda fallet. Om det är uppenbart obehövt får myndigheten besluta föreskriften eller det allmänna rådet utan att vidta de åtgärder som sägs i 2 § 2–3.*

Om det annars skulle innebära fara för miljön, liv, personlig säkerhet eller hälsa eller risk för betydande ekonomisk skada får en föreskrift beslutas utan hinder av att de åtgärder som anges i 2 § 2–4 vidtagits. En prövning enligt 2 § 2–4 skall i sådant fall göras i efterhand.

I första stycket anges att analysen skall ske i den omfattning som är påkallad i det enskilda fallet samt att myndigheten kan avstå från att göra en konsekvensanalys om det är uppenbart obehövligt. Frågan om när det kan anses vara uppenbart obehövligt med en konsekvensanalys har behandlats i avsnitt 19.9.

Innehållet i andra stycket är hämtat från nu gällande verksförordning.

4 § 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 2 § 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 2 § 4.

Innehållet är hämtat från nu gällande verksförordning.

Checklista vid konsekvensanalys

5 § Konsekvensanalysen skall stödjas på följande frågeställningar:

- 1. Vilket är problemet och vilka är effekterna av att någon reglering inte sker?*
- 2. Vilka andra lösningar finns?*
- 3. Vilka berörs av föreskrifterna eller de allmänna råden?*
- 4. Vilka administrativa, praktiska eller andra åtgärder måste de som berörs vidta till följd av regleringen?*
- 5. Vilka lönekostnader eller andra kostnader kan regleringen leda till för dem som berörs?*
- 6. Går det att kontrollera efterlevnaden och hur kommer regleringens effekter för dem som berörs att uppmärksammas och granskas?*

7. *Bör föreskrifterna eller de allmänna råden gälla endast under en begränsad tid för att hindra eventuella negativa effekter för dem som berörs?*
8. *Finns det behov av speciella informationsinsatser?*
9. *Vilka synpunkter av betydelse har kommit fram i samband med att yttranden inhämtats?*

6 § *När en myndighet överväger att besluta föreskrifter eller allmänna råd som kan få effekter av betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt skall konsekvensanalysen, utöver vad som följer av 5 § 1–9, stödjas på följande frågeställningar:*

1. *Vilken tidsåtgång kan föreskrifterna eller de allmänna råden medföra för småföretagen?*
2. *Kan regleringen komma att snedvrیدا konkurrensförhållandena till nackdel för småföretagen eller i övrigt försämra deras konkurrensförutsättningar?*
3. *Kommer regleringen i andra avseenden att påverka småföretagen?*
4. *Behöver särskilda hänsyn tas till småföretagens villkor när det gäller tidpunkten för ikraftträdande?*

Checklistorna i 5 och 6 §§ är omarbetade med utgångspunkt i förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor, SimpLexförordningen. Frågorna i 5 § är generella och har gjorts giltiga för alla typer av regler. Frågorna i 6 § berör regler som kan få effekter för små företag.

Uppföljning, metodutveckling och rapportering

7 § *Myndigheten skall fortlöpande följa upp kostnadsmässiga och andra konsekvenser av föreskrifter och allmänna råd. Har förutsättningarna för regleringen ändrats skall en omprövning ske. Omprövningen skall omfatta vad som anges i 2 § 1–3 samt 5 och 6 §§.*

I denna paragraf erinras myndigheterna om att de har ett fortlöpande ansvar för de föreskrifter och allmänna råd som utfärdas. Myndigheterna skall fortlöpande följa upp föreskrifterna och ompröva dem om förutsättningarna ändrats.

8 § *Ekonomistyrningsverket och Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) skall ansvara för metodutveckling, rådgivning och utbildning med anledning av denna förordning samt även fortlöpande följa upp myndigheternas tillämpning av förordningen.*

Enligt utredningens förslag skall en särskild funktion svara för metodstöd och kompetensutveckling samt rådgivning och annat stöd i myndigheternas arbete med konsekvensanalyser. Funktionen skall även fortlöpande följa upp myndigheternas tillämpning av förordningen. Funktionen bör placeras hos Ekonomistyrningsverket samt i de delar som berör småföretagarfrågor hos NUTEK.

Frågan har behandlats i avsnitt 19.8.

9 § *Myndigheten skall redovisa sitt arbete med konsekvensanalyser enligt denna förordning i en årlig rapport. Rapporten skall lämnas till regeringen vid samma tidpunkt som gäller för inlämnande av årsredovisningen.*

För att arbetet med konsekvensanalyser skall kunna följas upp skall myndigheterna varje år redovisa sitt arbete till regeringen.

Vad myndigheterna skall rapportera om mer specifikt kan variera från år till år och det bör ankomma på Ekonomistyrningsverket och NUTEK att i samråd med regeringen ange vad som skall återrapporteras.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2005, då förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor skall upphöra att gälla.

3. Förslaget till förordning om upphävande av förordningen (1988:549) om överklagande av beslut om anställning inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde

Som en följd av utredningens förslag att beslut i anställningsärenden inte skall gå att överklaga skall förordningen upphöra att gälla.

4–5. Förslagen till ändring i förordningen (1998:740) om anställning hos allmän försäkringskassa och förordningen (1995:625) med instruktion för Överklagandenämnden för totalförsvaret

När den generella möjligheten att överklaga anställningsärenden tas bort skall inte heller försäkringskassornas beslut i anställningsärenden gå att överklaga.

6. Förslaget med förebild för myndighetsinstruktion

Utredningen har föreslagit att den nya myndighetsförordningen skall bli direkt tillämplig för samtliga förvaltningsmyndigheter under regeringen. Med en sådan ordning bör myndigheternas instruktioner kunna hållas relativt kortfattade. Som huvudregel bör endast myndighetens politikområde och ledningsform behöva regleras i instruktionerna.

Förordning med instruktion för X-myndigheten;

utfärdad den 1 januari 2005.

Regeringen föreskriver följande.

Uppgifter

1 § *X-myndigheten är central förvaltningsmyndighet för frågor om...
alt.*

1 § *X-myndigheten har till uppgift att...*

2 § *X-myndigheten skall särskilt också...*

Regeringen skall i 1 och eventuellt 2 §§ ange myndighetens uppgifter samt även om myndigheten är en central förvaltningsmyndighet eller ej. Sistnämnda fråga behandlas i kapitel 3.

Myndighetens ledning

I myndighetens instruktion skall det anges på vilket sätt myndigheten skall ledas. I myndighetsförordningen ges fyra alternativ utifrån vilka ledningsformen skall bestämmas.

I myndighets instruktion skall regeringen också bestämma hur många ledamöter styrelse, nämnd eller råd skall bestå av samt om det i något fall skall utses suppleanter för ledamöterna.

Myndighet som leds av en myndighetschef

3 § *X-myndigheten skall ledas av en myndighetschef. Myndighetens generaldirektör (eller motsvarande) är myndighetschef.*

Vid myndigheten skall det finnas ett råd som skall bestå av högst x antal ledamöter, myndighetschefen medräknad.

Myndighet som leds av en myndighetschef tillsammans med en styrelse

3 § *X-myndigheten skall ledas av en myndighetschef tillsammans med en styrelse.*

Myndighetens generaldirektör (eller motsvarande) är myndighetschef.

Styrelsen skall bestå av högst x antal ledamöter, myndighetschefen medräknad.

Myndighet som leds av en styrelse

3 § *Myndigheten skall ledas av en styrelse som består av högst x antal ledamöter, myndighetschefen medräknad.*

Myndighetens generaldirektör är myndighetschef.

Myndighet som leds av en nämnd

3 § *Myndigheten skall ledas av en nämnd som består av högst x antal ledamöter.*

4 § *Myndigheten skall ha ett kansli som leds av en chef.*
alt.

X-myndigheten skall sköta kansligöromålen åt myndigheten.

Organisation

Om något särskilt skall gälla för myndighetens organisation skall det anges i myndighetens instruktion.

5 § *Inom myndigheten finns en avdelning/nämnd/delegation för ---.*

I övrigt bestämmer myndigheten sin organisation.

Kommittédirektiv



En översyn av verksförordningen

**Dir nr
2001:117**

Beslut vid regeringssammanträde den 20 december 2001.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att utarbeta förslag till en ny verksförordning.

Syftet med översynen av verksförordningen är huvudsakligen att skapa en större tydlighet när det gäller dels de förvaltningspolitiska kraven på myndigheterna, dels myndighetsledningens ansvar och uppgifter. Verksförordningen bör bli ett mer effektivt, tydligt och tidsenligt styrredskap.

Utformningen av en ny verksförordning skall ha sin utgångspunkt dels i de författningar som utgör grunden för förvaltningspolitiken, dels i de mål och riktlinjer som lades fast i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136) samt i regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram.

En huvudfråga för utredaren är vad som skall vara generellt reglerat i en ny verksförordning och vad som skall regleras i myndighetsinstruktion eller i annan förordning.

De olika ledningsformerna skall tydligt framgå av verksförordningen. I dag saknas t.ex. reglering av ledningsformen styrelse med fullt ansvar.

Ett tydligt ansvar för myndighetsledningen är viktigt bl.a. för förvaltningens möjlighet att uppfylla höga krav på effektivitet. Ansvarfördelningen mellan myndighetschef och styrelse skall vara tydliggjord i verksförordningen och myndighetsinstruktion. Den generella regleringen bör återfinnas i en ny verksförordning.

Bakgrund

I den förvaltningspolitiska propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294) lades regeringens förvaltningspolitik fast och regeringens riktlinjer för och kraven på den framtida statliga förvaltningen redovisades. Propositionen antogs av en enig riksdag. I propositionen konstaterade regeringen bl.a. att den svenska förvaltningen skall, med höga krav på rättssäkerhet, effektivitet och demokrati, vara tillgänglig och tillmötesgående. Den skall ha medborgarnas fulla förtroende, ge näringslivet goda arbets- och tillväxtförutsättningar samt vara framgångsrik och respekterad i det internationella samarbetet. Myndigheterna skall genomföra sina uppdrag med

- hög kvalitet,
- öppenhet,
- motiverade och kompetenta medarbetare,
- duktiga chefer, och
- förändringsförmåga.

I propositionen anfördes vidare att förvaltningspolitiken bl.a. syftar till att skapa organisations-, styr- och ledningsformer som ger förutsättningar för att de tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet skall få genomslag i hela förvaltningen. Detta sker bl.a. genom ändamålsenliga organisations-, styr- och ledningsformer. I propositionen aviserade regeringen också en avsikt att utifrån de riktlinjer som angavs i propositionen genomföra ett handlingsprogram. Den 15 juni 2000 antog regeringen ett flerårigt förvaltningspolitiskt handlingsprogram – En förvaltning i demokratins tjänst.

I det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet återges i stort regeringens krav eller kommande krav på sina myndigheter. Det innefattar bl.a. grundläggande värden och förutsättningar för förvaltningen samt regeringens åtgärder för en långsiktig utveckling av förvaltningen.

Som en följd av de förvaltningspolitiska riktlinjer och krav som lades fast i propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst ansågs det också nödvändigt med en översyn av verksförordningen. I och med antagandet av det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet slog regeringen fast att verksförordningen bör ses över.

Utgångspunkten är att verksförordningen som ett generellt styrredskap bör vara relativt stabil över tiden. Samhällsutvecklingen medför dock att förändringar och omprövningar är nödvändiga även av den generella myndighetsstyrningen, vilket således får till följd att verksförordningen ses över.

När det gäller myndigheternas organisation beslutar riksdagen eller regeringen vanligtvis endast om en grundstruktur inom vilken myndigheten sedan själv bestämmer sin organisation.

Verksförordningen (1995:1322) reglerar bl.a. ledningsformer, myndigheternas organisation samt myndighetschefens ansvar och uppgifter. Verksförordningen har i dag i huvudsak följande övergripande syften. Den skall

- ge uttryck för det ansvar som regeringen delegerar till myndigheterna,
- förmedla de generella förvaltningspolitiska krav som regeringen ställer på myndigheterna,
- reglera myndigheternas ledningsformer,
- klargöra ansvarsfördelningen vid myndigheterna, och
- utgöra ett tydligt och enkelt styrredskap.

Ett huvudsakligt syfte med översynen av verksförordningen är att skapa en större tydlighet när det gäller dels de förvaltningspolitiska kraven, dels myndighetsledningens ansvar och uppgifter. Verksförordningen bör bli ett mer effektivt, tydligt och tidsenligt styrredskap.

Uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att utarbeta förslag till en ny verksförordning. Utredaren ges också i uppdrag att utarbeta förslag till de förändringar i andra författningar som förslaget till ny verksförordning kan komma att föranleda.

Det är viktigt att regeringens förvaltningspolitiska krav och mål kommer till uttryck i en ny verksförordning. Utformningen av en ny verksförordning skall ha sin utgångspunkt dels i de författningar som utgör grunden för förvaltningspolitiken, dels i den förvaltningspolitik som lades fast i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136) samt regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram. Handlingsprogrammet innehåller grundläggande värden för en långsiktig utveckling av

förvaltningen och de åtgärder som regeringen genomför för att uppnå de förvaltningspolitiska målen.

I uppdraget ingår att redovisa en lämplig gränsdragning mellan verksförordningen och myndigheternas instruktioner. Utgångspunkten skall vara att en ny verksförordning bör vara direkt tillämplig på myndigheter under regeringen. I samband därmed skall utredaren utforma förslag till modeller för myndighetsinstruktioner för ledningsformerna enrådighetsverk med eller utan ett s.k. insynsråd, styrelse med begränsat eller fullt ansvar samt nämndmyndighet.

Utredarens förslag till en ny verksförordning skall harmoniera med andra författningskrav på myndigheter under regeringen. Utredaren ges också en möjlighet att vid behov justera verksförordningens övergripande syften såsom de ovan är angivna.

Vid tillämpningen av bl.a. verksförordningen och myndighetsinstruktioner skapar ibland de olika myndighetsbegreppen en osäkerhet. Förvaltningsmyndighet, central förvaltningsmyndighet, statlig myndighet, myndigheter under regeringen nämndmyndighet och verk är exempel på myndighetsbegrepp som förekommer. Det saknas dessutom en definition av vissa av begreppen, vilket kan skapa ytterligare osäkerhet. För att minska risken för tillämpningsproblem skall utredaren göra en bedömning av huruvida det är möjligt att åstadkomma en mer enhetlig och konsekvent användning av de olika myndighetsbegreppen samt i så fall föreslå lämpliga åtgärder för att detta skall kunna uppnås.

I sammanhanget kan upplysningsvis nämnas att Justitiekanslern i en framställning till regeringen föreslagit vissa ändringar i förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten, bl.a. att begreppet central förvaltningsmyndighet i förordningen ersätts med begreppet central myndighet. De frågor som behandlas i framställningen, som har remitterats, omfattas inte av utredarens uppdrag.

I det följande ges ytterligare exempel på frågeställningar som utredaren skall beakta.

Verksförordningens tillämplighet

Verksförordningen tillämpas på myndigheter under regeringen i den omfattning som regeringen föreskriver i myndighetens instruktion eller i annan förordning. Den innehåller vissa

gemensamma bestämmelser om myndigheternas organisation och arbets sätt. En huvudfråga är vad som skall vara generellt reglerat i en reviderad verksförordning och vad som skall regleras i myndighetsinstruktion eller i annan förordning.

Utgångspunkten skall vara att så stor del som möjligt av den generella administrativa myndighetsstyrningen, dvs. verksamhets- och organisationsstyrning och annan administrativ reglering, bör vara reglerad i verksförordningen. Målet skall alltså vara att denna reglering inte bör återfalla på bestämmelser i myndigheternas instruktioner eller andra författningar. Samtidigt måste en generellt tillämplig verksförordning kunna ge utrymme för en verksamhetsanpassad myndighetsstyrning. Utredaren skall göra en bedömning av vilka förvaltningsgemensamma regler som skall återfinnas i en ny verksförordning och vad som i stället bör regleras på annat sätt.

Processbehörighet

Flertalet centrala förvaltningsmyndigheter och affärsdrivande verk har fått processbehörighet inom sitt verksamhetsområde genom en hänvisning till 2 § verksförordningen i myndighetens instruktion. För vissa typer av tvister är myndigheternas processbehörighet särskilt reglerad genom andra bestämmelser. Som exempel kan nämnas mål och ärenden som rör myndigheternas fordringar enligt förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar. Andra exempel är vissa arbetstvister enligt förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal m.m. samt utomobligatoriska skadeståndsanspråk mot staten enligt förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten. Myndigheter som saknar processbehörighet är, om en tvist skall prövas av domstol eller genom skiljeförfarande, hänvisade till Justitiekanslern (JK) som har en generell rätt att företräda staten.

JK har givit in en skrivelse, daterad den 5 oktober 2000, till Justitiedepartementet med en hemställan om att regeringen överväger sådana ändringar i regelverket att myndigheter under regeringen ges behörighet att själva eller genom ombud föra statens talan inför domstol (Ju2000/5059/DOM). I skrivelsen anför JK bl.a. att uppdelningen mellan myndigheter som har respektive inte har processbehörighet förefaller slumpartad och orationell.

De senaste årens ökade delegering av ansvar till myndigheterna bör utsträckas till att också omfatta myndigheternas

processbehörighet. För att uppnå en enhetlig tillämpning av verksförordningen i denna del skall utredaren göra en översyn av myndigheternas processbehörighet och lämna förslag till behövliga författningsändringar. Utgångspunkten skall vara att myndigheter under regeringen i så stor utsträckning som möjligt ges behörighet att själva eller genom ombud föra statens talan inför domstol inom det egna verksamhetsområdet. Uppdraget omfattar endast processbehörighet enligt verksförordningen och avser således inte sådan processbehörighet som följer av andra författningar.

Myndighetens ledning

För att kunna styra och utveckla den framtida statsförvaltningen effektivt behöver regeringen kunna välja mellan olika ledningsformer. De ledningsformer som därvid står till buds är enrådighetsverk eventuellt med ett s.k. insynsråd, styrelse med begränsat eller fullt ansvar samt nämndmyndighet som närmast är att likna vid ledningsformen styrelse med fullt ansvar (jfr prop. 1997/98:136 s. 39 f. och 47 f.). För regeringen är det angeläget att vid val mellan ovan nämnda ledningsformer kunna utgå från myndighetens verksamhet och mål sådana som de är fastlagda av riksdagen och regeringen och därefter välja den ledningsform som bäst bedöms gagna verksamheten och de uppställda målen.

De olika ledningsformerna skall tydligt framgå av verksförordningen. I dag saknas t.ex. reglering av ledningsformen styrelse med fullt ansvar.

Utredaren skall belysa bl.a. de tänkbara problem som i dag finns när det gäller styrelsernas sammansättning, t.ex. lämpligheten i att generaldirektörer sitter med i den egna myndighetens styrelse om denna har fullt ansvar eller att det i styrelser med begränsat ansvar förekommer externa ordföranden.

Myndighetsledningens ansvar och uppgifter

Ett tydligt ansvar för myndighetsledningen är viktigt bl.a. för förvaltningens möjligheter att uppfylla höga krav på effektivitet. Relationerna mellan myndighetschef och styrelse är oftast reglerad i myndighetsinstruktion och arbetsordning. Ansvarsfördelningen mellan myndighetschef och styrelse skall vara tydliggjord i

verksförordningen och myndighetsinstruktionen. Den generella regleringen bör återfinnas i en ny verksförordning. Vidare bör det ankomma på styrelser med fullt ansvar att i övrigt fatta beslut om ansvarsfördelning mellan olika ledningsfunktioner inom myndigheten.

Utredaren skall i detta sammanhang se över fördelningen av ansvar mellan olika ledningsfunktioner vid myndigheterna så att ansvaret för myndighetsutövning, förvaltningen i övrigt, verksamhet och resultat, ekonomisk styrning, arbetsgivarfrågor och liknande kommer till klart uttryck i en ny verksförordning.

Det är också viktigt att ansvarsfördelningen är klar mellan en central myndighet och dess regionala och lokala myndigheter. Utredaren skall överväga om ansvarsfördelningen kan och bör anges i en ny verksförordning.

Ibland förekommer det att myndigheter har ett särskilt beslutsorgan vid sidan av styrelse och chef. I de fall sådana särskilda beslutsorgan fattar beslut i eget namn är de från förvaltningsrättsliga utgångspunkter att betrakta som egna myndigheter. Utredaren skall belysa ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och sådana särskilda organ.

Utredaren skall också överväga om en ny verksförordning kan och bör reglera förhållandet mellan nämndmyndighet och andra små myndigheter och värmyndighet, dvs. en myndighet som helt eller delvis tillhandahåller finansiellt, personellt eller administrativt stöd åt nämndmyndigheter eller andra små myndigheter. Utredaren skall i så fall föreslå en författningmässig lösning. En utgångspunkt bör vara att värmyndighetens ledning bör ges ansvar för att ansvarsfördelningen i övrigt framgår av arbetsordningen.

Myndighetsledningens ansvar enligt verksförordningen bör inte vara detaljreglerat, vilket torde innebära att en del av de krav som verksförordningen i dag ställer på ledningen i stället borde få sin placering i någon annan författning eller i särskilda regeringsbeslut.

Krav på återrapportering innebär ofta en stor arbetsbelastning för myndigheter. Skyldigheten att återrapportera kan vara särskilt betungande för nämndmyndigheter och andra små myndigheter och av dem upplevas som onödig. Det gäller särskilt sådana återrapporteringskrav som inte direkt rör den egna verksamheten men som gäller generellt till följd av författningsreglering eller andra regeringsbeslut.

Utredaren skall föreslå lämpliga åtgärder för att regeringens generella krav på återrapportering även fortsättningsvis skall kunna

tillgodoses. Förslagen bör dock utformas med beaktande av att de små myndigheterna skall ha möjligheter att fullgöra kraven på åiterrapportering utan att den egna verksamheten blir lidande i större utsträckning än nödvändigt.

Riksrevisionsverket (RRV) har också uppmärksammat frågor rörande myndighetsledningens ansvar och konstaterar i sin årliga rapport till regeringen för år 2000 att myndigheter med ledningsformen styrelse är överrepresenterade när det gäller invändningar i revisionsberättelsen. RRV anför att det i myndigheter med en styrelse i ledningen ofta bedrivs verksamhet som innebär särskilda risker för fel. RRV menar därför att det är viktigt att det ställs stora krav på tydlighet vad gäller ledningsfunktionens olika skyldigheter och ansvar eftersom ansvaret i praktiken är delat mellan en verkställande ledning och en styrelse. Enligt RRV får eventuella svagheter och oklarheter omedelbara konsekvenser i form av bristande förvaltning.

Utredaren skall med beaktande av ovanstående klargöra huruvida det, såsom RRV påpekat, finns ett behov av förtydliganden avsedda för ledningen av statliga myndigheter, motsvarande de förtydliganden som nyligen gjordes i 8 kap. aktiebolagslagen (1975:1385) vad gäller styrelsens ansvar och uppgifter, se prop. 1997/98:99, bet. 1997/98:LU26, rskr. 1997/98:257. Utredaren skall också klargöra huruvida RRV:s förslag om att reglerna i verksförordningen om myndighetsstyrelsernas kompetens och skyldigheter bör kompletteras på det sätt som gjorts för aktiebolag.

RRV har i sin rapport för år 2000 också påtalat att kravet på myndigheternas redovisning till regeringen av revisionens invändningar bör utökas till att även omfatta revisionens upplysningar och inskränkningar. Utredaren skall göra en bedömning av lämpligheten i att införa motsvarande krav i en ny verksförordning och härvid också beakta införandet av Riksrevisionen.

RRV har vidare i sin årliga rapport till regeringen för år 2001 föreslagit att regeringen skall se över formuleringarna i verksförordningen i syfte att tydliggöra ledningens ansvar för intern styrning och kontroll i enlighet med internationell standard på området. Utredaren skall göra en bedömning av RRV:s förslag samt föreslå de förändringar av verksförordningen som övervägandena kan leda till.

Medverkan i EU-arbetet

Sveriges EU-medlemskap berör i stort sett hela statsförvaltningen. Det stöd som myndigheterna förväntas ge regeringen i EU-frågor reglerades i verksförordningen år 1995. För att Sverige skall kunna utöva inflytande i EU:s beslutsprocedurer är det viktigt med en väl samordnad politik. Det krävs effektiva och tydliga former för beredning och samordning mellan regeringen och dess myndigheter i EU-relaterade ärenden. Utredaren skall överväga om detta förhållande ytterligare behöver tydliggöras i verksförordningen och om de krav som EU-medlemskapet i övrigt ställer på statsförvaltningen bör föranleda någon ändring i förordningen.

Myndigheternas föreskriftsrätt

Utredaren skall göra en analys av de krav på s.k. konsekvensutredningar som i dag ställs enligt verksförordningen. Därvid bör bl.a. beaktas små myndigheters möjligheter att genomföra sådana utredningar med tillfredsställande kvalitet. Utredaren bör överväga om det i vissa fall bör införas undantag från skyldigheten att utföra konsekvensutredningar. Vidare bör förhållandet mellan verksförordningen och förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor samt förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner tydliggöras. Regleringen bör samordnas och förenklas.

Anställningar m.m.

Regeringen utser myndighetens chef, ledamöter i styrelse, insynsråd och nämnd samt ordförande i styrelse, insynsråd och nämnd. Myndigheterna har ett delegerat ansvar för den inre organisationen och beslutar som regel själv i andra anställningsfrågor. I vissa fall är det dock önskvärt att regeringen har möjlighet att tillsätta en överdirektör, t.ex. för att verksamhetens omfattning eller särskilda betydelse kräver detta. Titeln överdirektör är numera förbehållen regeringens utnämningar, vilket också skall framgå av en ny verksförordning.

Överklagande

Enligt 35 § verksförordningen får andra beslut av en myndighet än beslut som enligt 22 a § förvaltningslagen (1986:223) skall överklagas hos allmän förvaltningsdomstol överklagas hos regeringen, om något annat inte följer av lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga eller andra föreskrifter. Av 22 a § förvaltningslagen följer att beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, dock inte beslut i administrativa ärenden och beslut i ärenden om meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen (normgivningsärenden).

Enligt förarbetena till 22 a § förvaltningslagen är beslut i administrativa ärenden av sådan karaktär att de inte lämpar sig för domstolsprövning (jfr prop. 1997/98:101 s. 63). Där anförs också att det typiskt sett inte finns något behov av domstolskontroll i sådana ärenden. Vidare anförs att avsikten varit att från domstolsprövning avskilja sådana myndighetsbeslut som inte är uttryck för någon egentlig myndighetsutövning mot enskilda utanför myndigheten, i första hand beslut i personalärenden men också beslut rörande verksamhetsinriktningen m.m. I förarbetena anförs också att terminologin anknyter till vad som redan har tillämpats i ett antal myndighetsinstruktioner samt att det överlämnats till rättstillämpningen att med beaktande av det angivna syftet närmare ange vilka typer av beslut som skall anses som administrativa.

Anställningsärenden räknas enligt ovan nämnda terminologi till administrativa ärenden och anses därför undantagna från domstolsprövning enligt 22 a § förvaltningslagen (se Tryggve Hellners och Bo Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 5:e upplagan, 1999, s. 265). Av lagen om inskränkning i rätten att överklaga följer att det inte finns någon begränsning i rätten att överklaga anställningsbeslut till regeringen. En myndighets beslut i anställningsärenden kan därför enligt 35 § verksförordningen överklagas till regeringen, om något annat inte följer av andra föreskrifter. Inom vissa myndighetsområden finns sådana andra föreskrifter, se exempelvis förordningen (1988:549) om överklagande av beslut om anställning inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde. Inom bland annat detta område överklagas beslut i anställningsärenden hos Överklagandenämnden för totalförsvaret. Nämnden har enligt sin instruktion även till uppgift att pröva överklaganden av de allmänna försäkringskassornas anställningsbeslut.

Det har sedan länge funnits en strävan att så långt som möjligt befria regeringen från förvaltningsärenden (Kommittéhandboken [Ds 2001:1] s. 43 f.). Trots detta kan myndigheternas beslut i anställningsärenden i ett stort antal fall fortfarande överklagas till regeringen. Utredaren skall därför undersöka behovet av denna möjlighet till överprövning och vilken eller vilka myndigheter som bör göra den överprövning som behövs. Utredaren skall härvid föreslå nödvändiga författningsändringar.

Vidare skall utredaren analysera behovet av en rätt för enskilda att få myndigheters beslut i normgivningsärenden överprövade efter överklagande. Om utredaren finner att nyttan av en sådan rätt generellt sett är ringa eller inte står i proportion till nackdelarna, skall utredaren överväga att föreslå en förordningsföreskrift om att beslut i normgivningsärenden får överklagas till regeringen bara när det är särskilt föreskrivet.

Övrigt

Utredaren skall samråda med Tillsynsutredningen (Ju 2000:06) och med den särskilda utredare som har till uppgift att göra en samlad utvärdering av den arbetsgivarpolitiska reformen (Ju 2001:02).

Utredaren skall hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 april 2003.

(Justitiedepartementet)

Tilläggsdirektiv



Tilläggsdirektiv till Utredningen om en Dir nr översyn av verksförordningen (Ju 2001:12) 2003:50

Beslut vid regeringssammanträde den 3 april 2003.

Förläng tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 20 december 2001 (dir 2001:117) tillkallade statsrådet Lejon en särskild utredare med uppdrag att se över verksförordningen (1995:1322). Utredaren skall enligt direktiven redovisa uppdraget senast den 1 april 2003.

Utredaren har hemställt om förlängd tid med hänvisning bl.a. till att frågor har tillkommit som kräver ytterligare överväganden.

Utredningstiden förlängs, vilket innebär att utredningen skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 november 2003.

(Finansdepartementet)

Verksförordningen

SFS nr 1995:1322

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 författningsenligt 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 ekologisk 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 myndigheternas skrivelser och beslut,
6. se till att myndigheternas organisation är utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen och förvaltningen av övriga tillgångar samt myndigheternas verksamhet kontrolleras på ett betryggande sätt,
7. fastställa riktlinjer för myndighetens representation. Förordning (2000:1118).

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 Riksrevisionens 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 (2003:281).

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

Revisionsberättelse

15 § Om Riksrevisionens 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. Förordning (2003:281).

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,
4. 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 kostnadmässiga och andra konsekvenser och dokumentera utredningen i en konsekvensutredning,

3. ge statliga myndigheter, kommuner, landsting, organisationer och andra som kostnadmässigt 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 kostnadsrämsiga 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).

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

Enkät

FRÅGEFORMULÄR

1. Inledning

1. Myndighet

2. Är myndigheten en central förvaltningsmyndighet, en nämndmyndighet eller någon annan typ av myndighet?

3. Vilken ledningsform har myndigheten?

Styrelse med begränsat ansvar

Styrelse med fullt ansvar

Enrådighet

med insynsråd

utan insynsråd

Nämndmyndighet

Annan form:

4. Vilka bestämmelser i verksförordningen är tillämpliga på myndigheten

2. Ledningsformer och ansvarsfrågor

I den förvaltningspolitiska propositionen har regeringen slagit fast att de ledningsformer som regeringen skall ha att välja mellan i den framtida statsförvaltningen är enrådighetsverk, eventuellt med s.k. insynsråd, styrelse med begränsat eller fullt ansvar samt nämndmyndighet. Dessa fyra ledningsformer skall tydligt framgå av verksförordningen. Utredaren skall utforma modeller för myndighetsinstruktioner för de olika ledningsformerna samt även

belysa bl.a. de tänkbara problem som idag finns när det gäller styrelsernas sammansättning, t.ex. lämpligheten i att generaldirektören sitter med i den egna myndighetens styrelse om denna har fullt ansvar eller att det i styrelser med begränsat ansvar förekommer externa ordföranden.

Utredaren skall vidare se över frågor om ansvarsfördelningen inom myndigheten. Bl.a. skall utredaren klargöra om RRV:s förslag om att reglerna i verksförordningen om myndigheternas kompetens och skyldigheter skall kompletteras på det sätt som gjorts för aktiebolag.

Nedan anges frågor för de fyra olika ledningsformerna. Svara på frågorna som gäller Er myndighets styrform.

2.1 Styrelse med begränsat ansvar

I – Styrelsens sammansättning

1. Hur många ledamöter har styrelsen? Är antalet ledamöter väl avvägt? Har det skett någon förändring i antalet ledamöter under den senaste femårsperioden?
2. Är myndighetschefen ordförande i styrelsen eller är styrelsens ordförande extern?
3. Är någon av styrelsens ledamöter riksdagsledamot?
4. Är den/de ledamöter i det utskott som behandlar myndighetens frågor i riksdagen?
5. Är någon av styrelsens ledamöter anställd i regeringskansliet? Arbetar den/de med myndighetens frågor i departementet?
6. Är någon av styrelsens ledamöter nominerad av en bransch- eller intresseorganisation?
7. Har myndigheten några synpunkter i övrigt vad gäller styrelsens sammansättning?

II – Ansvarsfördelning

8. Finns det några oklarheter när det gäller fördelningen av ansvar mellan myndighetschefen och styrelsen?

9. Innehåller myndighetens arbetsordning några föreskrifter om ansvarsfördelningen mellan myndighetschef och styrelse? I sådant fall, bifoga gärna arbetsordningen.

10. Finns det några oklarheter när det gäller ansvaret för myndighetens verksamhet inför regeringen, om myndighetschefen är styrelsens ordförande respektive om ordföranden är extern?

11. Bör ansvaret för de olika frågor som regleras i verksförordningen fördelas på annat sätt än som görs idag?

12. Finns det inom myndigheten ett behov av att styrelsen utfärdar instruktioner för myndighetschefen på motsvarande sätt som styrelsen i ett aktiebolag gör för den verkställande direktören? (Avsikten är att styrelsen i ett aktiebolag genom instruktioner av det slaget skall kunna få fram en organisation där ingen kan tveka om arbetsfördelningen mellan styrelse, VD, osv., se 8 kap. 3 § aktiebolagslagen)

13. Upprättar styrelsen årligen en arbetsplan för sitt arbete, dvs. en plan över hur arbetet i förekommande fall skall fördelas mellan styrelsens ledamöter, hur ofta styrelsen skall sammanträda osv.?

14. Har myndigheten några synpunkter i övrigt på reformbehovet i denna del?

2.2 Styrelse med fullt ansvar

I – Styrelsens sammansättning

1. Hur många ledamöter har styrelsen? Är antalet ledamöter väl avvägt? Har det skett någon förändring av antalet ledamöter under den senaste femårsperioden?

2. Vilka för- respektive nackdelar har det att styrelsens ordförande är extern?

3. Har styrelsen någon möjlighet att påverka vem som utses till myndighetschef? Finns det några önskemål om ändringar i nuvarande ordning?
4. Är någon av styrelsens ledamöter riksdagsledamot? Är den/de ledamöter i det utskott som behandlar myndighetens frågor i riksdagen?
5. Är någon av styrelsens ledamöter anställd i regeringskansliet? Arbetar den/de med myndighetens frågor i departementet?
6. Är någon av styrelsens ledamöter nominerad av en bransch- eller intresseorganisation?
7. Har myndigheten några synpunkter i övrigt vad gäller styrelsens sammansättning?

II – Ansvarsfördelning

8. Finns det några oklarheter när det gäller fördelningen av ansvar mellan myndighetschefen och styrelsen?
9. Innehåller myndighetens arbetsordning några föreskrifter om ansvarsfördelningen mellan myndighetschef och styrelse? I sådant fall, bifoga gärna arbetsordningen.
10. Vem inom myndigheten ansvarar ytterst för myndighetens verksamhet inför regeringen?
11. Bör ansvaret för de olika frågor som regleras i verkförförordningen fördelas på annat sätt än som görs idag?
12. Finns det inom myndigheten ett behov av att styrelsen utfärdar instruktioner för myndighetschefen på motsvarande sätt som styrelsen i ett aktiebolag gör för den verkställande direktören? (Avsikten är att styrelsen i ett aktiebolag genom instruktioner av det slaget skall kunna få fram en organisation där ingen kan tveka om arbetsfördelningen mellan styrelse, VD osv., se 8 kap 3 § aktiebolagslagen).

13. Upprättar styrelsen årligen en arbetsplan för sitt arbete, dvs. en plan över hur arbetet i förekommande fall skall fördelas mellan styrelsens ledamöter, hur ofta styrelsen skall sammanträda osv.?

14. Har myndigheten några synpunkter i övrigt på reformbehovet i denna del?

2.3 Enrådighetsverk

1. Finns det något insynsråd eller liknande vid myndigheten?

I sådant fall:

2. Hur många ledamöter har insynsrådet? Är antalet ledamöter väl avvägt? Har det skett någon förändring av antalet ledamöter under den senaste femårsperioden?

3. Är någon av insynsrådets ledamöter riksdagsledamot? Är den/de ledamöter i det utskott som behandlar myndighetens frågor i riksdagen?

4. Är någon av insynsrådets ledamöter anställd i regeringskansliet? Arbetar den/de med myndighetens frågor i departementet?

5. Är någon av styrelsens ledamöter nominerad av en bransch- eller intresseorganisation?

6. Har myndigheten några synpunkter i övrigt vad gäller insynsrådets sammansättning?

7. På vilket sätt utövar insynsrådet sina funktioner?

8. Är samtliga de ansvarighetsområden som myndighetschefen har klara? Bör de preciseras ytterligare?

9. Har myndigheten några synpunkter i övrigt på reformbehovet i fråga om enrådighetsverk?

2.4 Nämndmyndighet/Råd

1. Hur många ledamöter har nämnden?
2. Regleras nämndens sammansättning genom lag eller i myndighetens instruktion?
3. Utses någon av ledamöterna efter nominering? I sådant fall av vem?
4. Är nämndens ordförande myndighetschef?
5. Vem företräder nämnden inför regeringen?
6. Är nämndens samt i förekommande fall myndighetschefens ansvar klart uttryckt i instruktionen?
7. Finns det någon myndighet som helt eller delvis tillhandahåller finansiellt, personellt eller administrativt stöd åt myndigheten? I sådant fall vilken? Hur regleras förhållandet mellan myndigheterna?
8. Har myndigheten några synpunkter i övrigt på reformbehovet såvitt avser nämndmyndighet/råd?

3. Myndighetsledningens ansvar och uppgifter

Relationerna mellan myndighetschef och styrelse är oftast reglerad i myndighetsinstruktion och arbetsordning. I utredningens direktiv anges att ansvarsfördelningen inom myndigheten skall komma till klart uttryck i en ny verksamhetsfördelning. Frågor avseende ansvarsfördelningen mellan myndighetschef och styrelse förekom redan i föregående avsnitt (2). Utredaren skall dock även överväga bl.a. om ansvarsfördelningen mellan en central myndighet och dess lokala och regionala myndigheter kan och bör anges i en ny verksamhetsfördelning samt om en ny verksamhetsfördelning kan och bör reglera förhållandet mellan nämndmyndigheter och andra små myndigheter i förhållande till deras respektive värdmyndighet. Vidare skall utredaren föreslå lämpliga åtgärder för att regeringens generella krav på återrapportering även fortsättningsvis skall kunna

tillgodoses, varvid särskilt de små myndigheternas möjligheter att fullgöra kraven på återrapportering skall beaktas. Frågor utifrån bl.a. dessa utgångspunkter ställs generellt för alla ledningsformer i följande avsnitt.

3.1 Ansvarsfördelning

1. I 6–8 §§ verksförordningen anges olika uppgifter som åligger myndighetschefen. Finns det några oklarheter med vad som avses med någon av uppgifterna?
2. I 11–13 §§ anges de olika ansvarighetsområden som åligger styrelsen. Är det något som är oklart med respektive uppgift?

3.2 Återrapportering

1. Var, i vilka dokument eller liknande, uppställs myndighetens krav på återrapportering?
2. I vilka former sker återrapporteringen?
3. Finns det någon möjlighet att förenkla återrapporteringen?

3.3 Redovisning av Riksrevisionsverkets invändningar

1. RRV har i sin rapport för 2000 påtalat att kravet på myndigheternas redovisning till regeringen av revisionens invändningar bör utökas till att omfatta inte bara revisionens invändningar utan även deras upplysningar och inskränkningar. Vad skulle en sådan ändring i verksförordningen medföra för Er myndighet?

3.4 Intern revision

1. Har myndigheten inrättat intern revision?
2. I sådant fall; vilka är erfarenheterna av internrevisionens arbete?

3.5 Särskilda beslutsorgan

1. Finns det inom myndigheten något annat beslutande organ, exempelvis en nämnd med egen beslutanderätt?

I sådant fall:

a. Hur är det organets uppgifter reglerade, genom instruktionen, arbetsordningen eller på annat sätt?

b. Hur regleras det organets ansvar i förhållande till myndighetsledningen?

3.6 Regionala och lokala myndigheter

1. Har myndigheten underlydande regionala och lokala myndigheter?

2. Hur är, i sådant fall, ansvarsfördelningen mellan central myndighet och dess regionala och lokala myndigheter reglerat; i instruktionen eller i arbetsordningen?

3. Har myndigheten underlydande regionala och lokala enheter? Hur är, i sådant fall, ansvarsfördelningen mellan central myndighet och dess regionala och lokala enheter reglerat; i instruktionen eller i arbetsordningen?

4. Medverkan i EU-arbetet

För att Sverige skall kunna utöva inflytande i EU:s beslutsprocesser är det viktigt med en väl samordnad politik. Det krävs effektiva och tydliga former för beredning och samordning mellan regeringen och dess myndigheter i EU-relaterade ärenden. Utredaren skall överväga om detta förhållande ytterligare behöver tydliggöras i verksförordningen och om de krav som EU-medlemskapet i övrigt ställer på statsförvaltningen bör föranleda till någon ändring i förordningen.

1. Vilka former av samverkan har utvecklats för myndighetens samarbete i EU-frågor med regeringen?

2. Vilka former av samverkan har utvecklats för myndighetens samarbete i EU-frågor med berörda organ inom EU?
3. Bör formerna för samarbete ytterligare tydliggöras i verksförordningen eller i myndighetens instruktion?
4. Har myndigheten några synpunkter i övrigt på reformbehovet i denna del?

5. Konsekvensutredningar

Utredaren skall göra en analys av de krav som ställs på s.k. konsekvensutredningar enligt verksförordningen. Vidare anges i direktiven att förhållandet mellan de olika förordningar som reglerar myndigheternas skyldigheter att göra konsekvensanalyser – verksförordningen, förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av små företags villkor (SimpLex) och förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner – bör samordnas och förenklas.

1. Vilka former har myndigheten för arbetet med konsekvensanalyser enligt verksförordningen och förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor (SimpLex förordningen)?
2. Är någon annan vid myndigheten än den som svarar för föreskriften i sig ansvarig för att konsekvensutredningarna blir genomförda?
3. På vilket sätt skulle arbetet med konsekvensanalyserna kunna underlättas?
4. Bör skyldigheten att göra konsekvensanalyser avgränsas?
I sådant fall:
5. Hur skulle man kunna avgränsa skyldigheten att göra konsekvensanalyser för små myndigheter?
6. Övriga synpunkter på reformbehovet i denna del:

6. Överklagande av beslut i anställningsärenden

Det har sedan länge funnits en strävan att så långt som möjligt befria regeringen från förvaltningsärenden. Trots detta kan myndigheternas beslut i anställningsärenden fortfarande överklagas till regeringen i den mån annat inte är särskilt föreskrivet. Utredaren skall undersöka behovet av denna möjlighet till överprövning och vilken eller vilka myndigheter som bör göra den överprövning som behövs.

1. En myndighets beslut i anställningsärenden kan enligt 35 § verksförordningen överklagas till regeringen, om något annat inte följer av andra föreskrifter. Gäller några sådana andra föreskrifter vid Er myndighet? I sådant fall, vilken innebörd har de?
2. För det fall överklaganderätten till regeringen finns kvar, hur många av myndighetens beslut i anställningsärenden överklagades under tiden juli 01 – juni 02?
3. Om rätten att överklaga till regeringen avskaffas, bör då möjligheten att överklaga till exempelvis en överklagandenämnd införas istället?

7. Överklagande av beslut i normgivningsärenden

Utredaren skall även analysera behovet av rätten för enskilda att få myndighetens beslut i normgivningsärenden överprövade efter överklagande.

1. Är myndigheten bemyndigad att besluta om föreskrifter som riktar sig mot enskilda, kommuner och landsting? (13 § 4 p VF)?
2. Har något sådant beslut överklagats till regeringen under de senaste fem åren?
I sådant fall; Har regeringen ändrat på beslutet?

8. Processbehörighet

Justitiekanslern har i en skrivelse till regeringen hemställt om att regeringen överväger sådana ändringar i regelverket att

myndigheter under regeringen ges behörighet att själva eller genom ombud föra statens talan inför domstol inom det egna verksamhetsområdet. För att nå en enhetlig tillämpning av verksförordningen skall utredaren göra en översyn av myndigheternas processbehörighet och lämna förslag till behövliga författningsändringar.

1. Har myndigheten behörighet enligt 2 § verksförordningen att föra talan inför domstol?
2. Har det förekommit att JK processat för myndighetens räkning under den senaste femårsperioden? Vad har den processen gällt i sådant fall?
3. Hur ofta processar myndigheten själv? Vem processar för myndigheten i sådant fall; myndighetens företrädare eller ombud?
4. Har myndigheten några synpunkter i övrigt på reformbehovet i denna del?

9. Övrigt

1. Har myndigheten synpunkter på regleringar i verksförordningen som inte tagits upp i enkäten, exempelvis personalansvarsnämnd, ärendeförteckning och myndighetens beslut så kan dessa lämnas nedan.

Statskontoret 2003:11 – Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande

Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av Utredningen om en översyn av verksförordningen analyserat huruvida det finns ett behov av att i större utsträckning än i dag reglera ansvarsutkrävande av myndigheter och myndighetsledningar. Nedan redogörs för uppdragets fyra frågeställningar samt Statskontorets slutsatser och förslag.

– *Finns det behov av att införa en årlig återkommande formell prövning av myndighetsledningars ansvar?*

Vår bedömning är att det finns ett starkt behov av en mer uppstramad resultat- och ansvarsuppföljning av myndigheternas verksamhet och resultat. Vår slutsats grundar sig dels på intervjuundersökningen som visar att man från myndighetsledningarnas sida efterfrågar en bättre återkoppling från departementen. Dels anser vi att det är principiellt viktigt att öppenhet och tydlighet råder när det gäller i vilken mån myndigheterna levt upp till de krav som statsmakterna beslutat om.

Vi anser *inte* att ansvarsprövningen ska resultera i ett beslut om att bevilja ansvarsfrihet eller inte.

– *Om ja, på vilket underlag och i vilka former skall en sådan prövning ske?*

Forum för prövningen bör även fortsättningsvis vara mål- och resultatdialogen. Som det är i dag är det dock för stor diskrepans mellan de riktlinjer som finns och hur mål- och resultatdialogen fungerar i praktiken. Vi föreslår att regeringen kompletterar Regeringskansliets instruktion med en skrivning om att

departementen årligen ska hålla mål- och resultatdialoger med sina underliggande myndigheter. På detta sätt skulle mål- och resultatdialogen ges större tyngd och departementsledningarna prioritera arbetet med att såväl öka antalet dialoger som höja kvaliteten.

Prövningen av myndighetsledningarnas ansvar/resultat bör utgå från de krav som finns i regleringsbrev och baseras på myndigheternas årsredovisning samt övriga återrapporteringar till regeringen. Även revisionsberättelsen och granskningar av annat slag bör utgöra ett viktigt underlag i departementens prövning av myndigheterna. Efter avslutad mål- och resultatdialog, där myndigheten getts möjlighet att bemöta eventuell kritik och reda ut oklarheter, bör det tas fram ett bedömningsutlåtande. Utlåtandet bör vara riktat till berörd myndighet och vara en offentlig handling.

En principiellt viktig fråga är *vem* som ska skriva under en myndighetsbedömning. Om regeringen – så som rapporten *Ett effektivare regeringskansli* föreslår – för varje departement utser en statssekreterare med särskilt ansvar skulle det enligt vår mening vara lämpligt att statssekreterarna med särskilt ansvar undertecknar myndighetsomdömena. En förutsättning för det sistnämnda torde vara att regeringen utfärdar en delegationsordning där det tydligt framgår att statssekreterarna med särskilt ansvar bemyndigas denna uppgift. Om det juridiskt sett är möjligt för regeringen att delegera detta till en statssekreterare skulle det enligt vår mening vara att föredra framför att myndighetsomdömena skall undertecknas av regeringen som kollektiv.

– *Bör det finnas utarbetade riktlinjer för när olika typer av ansvarsutkrävande är påkallat?*

Vi anser att det bör tas fram riktlinjer för när ansvarsutkrävande ska vara påkallat. Riktlinjerna bör ta upp situationer som ska föranleda en ansvarsdiskussion samt innehålla information om vem som har ansvar för att frågan tas om hand. Av riktlinjerna bör det även framgå vilka typer av frågor som omedelbart bör tas upp till diskussion med berörd myndighetsledning och vilka som kan vänta till den årliga mål- och resultatdialogen.

Enligt vår mening skulle riktlinjer bidra till större tydlighet om vad som gäller och bli ett stöd för såväl Regeringskansliet som myndigheterna.

– *Är en mindre formaliserad modell att föredra, t.ex. ansvarsutkrävande i dialogform?*

Vi anser att den nuvarande informella ansvarsprövningen i dialogform är otillräcklig och bör kompletteras med en mer formell resultat- och ansvarsprövning.