

Politisk styrning -administrativ självständighet

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library
of Sweden

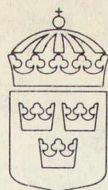
SOU 1983:39

Betänkande av
förvaltningsutredningen

Politisk styrning -administrativ självständighet

SOU 1983:39

Betänkande av
förvaltningsutredningen



Statens offentliga utredningar

1983:39

Civildepartementet

Politisk styrning – administrativ självständighet

Betänkande av förvaltningsutredningen

Stockholm 1983

Omslag Johan Ogden

ISBN 91-38-0766-5

ISSN 0375-250X

minab/gotab Stockholm 1983

Till statsrådet och chefen för civildepartementet

Genom beslut den 30 december 1976 bemyndigade regeringen chefen för budgetdepartementet att tillkalla en kommitté med högst sju ledamöter för att utreda frågan om bättre metoder för planering och hushållning i statsförvaltningen.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades den 9 februari 1977 som ordförande riksdagsledamoten Daniel Tarschys och som ledamöter borgarrådet Per-Olof Hanson, riksdagsledamoten Göran Karlsson, riksdagsledamoten Axel Kristiansson, riksdagsledamoten Anna Lisa Lewén-Eliasson, riksdagsledamoten Arne Pettersson och riksdagsledamoten Sven-Olof Träff. Sedan Träff entledigats med verkan från den 6 december 1978, förordnades statssekreteraren Mats Svegfors att vara ledamot fr.o.m. den 7 december 1978.

Som sakkunniga åt utredningen tillkallades den 9 februari 1977 ombudsmannen Göran Andersson, kanslichefen Evert Båfält (fr.o.m. den 15 mars 1977), numera planeringschefen Jan-Olof Carlsson, departementsrådet Göran Carnhagen (fr.o.m. den 15 mars 1977) och andre förbundsordföranden Olof Olsson. Sedan Andersson entledigats med verkan från den 26 januari 1981 förordnades ombudsmannen Tor Nitzelius att vara sakkunnig fr.o.m. den 26 januari 1981.

Utredningen har antagit namnet förvaltningsutredningen.

Utredningen har tidigare avlämnat delbetänkandet Avgifter i staten – nuläge och utvecklingsmöjligheter (SOU 1979:23) samt huvudbetänkandet Förnyelse genom omprövning (SOU 1979:61).

Förvaltningsutredningen har genom tilläggsdirektiv (Dir. 1979:33) fått i uppdrag att kartlägga de förändringar som skett i den statliga förvaltningens organisation och mot bakgrund härav beskriva och analysera nu rådande förhållanden och problem i relationerna mellan regering, riksdag och förvaltningsmyndigheten. Detta arbete redovisas i föreliggande betänkande.

Till utredningens arbete enligt tilläggsdirektiven har som experter knutits numera statssekreteraren Bengt Owe Birgersson fr.o.m. den 28 maj 1979 t.o.m. den 26 januari 1981, numera departementssekreteraren Lars Wittenmark fr.o.m. den 9 juli 1979 t.o.m. den 5 december 1979 och åter fr.o.m. den 26 januari 1981, numera tf. departementsrådet Rolf Annerberg fr.o.m. den 6 december 1979, numera direktören Sture Carlsson fr.o.m. den 6 december 1979 och f. departementsrådet Lorentz Vogel fr.o.m. den 1 mars 1982.

Till sekreterare i utredningen förordnades Wittenmark fr.o.m. den 6

december 1979 t.o.m. den 26 januari 1981, Birgersson partiellt fr.o.m. den 26 januari 1981 t.o.m. den 28 september 1982 och avdelningsdirektören Hans Noaksson fr.o.m. den 1 juni 1980.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet Politisk styrning – administrativ självständighet.

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i juni 1983

Daniel Tarschys

Per-Olof Hanson

Göran Karlsson

Axel Kristiansson

Anna Lisa Lewén-Eliasson

Arne Pettersson

Mats Svegfors

/Hans Noaksson

Innehåll

1	<i>Inledning</i>	7
1.1	Utredningens tilläggsdirektiv	8
1.2	Riksdagsmotioner 1978–82	9
1.3	Tidigare utredningar kring statsförvaltningen	12
1.4	Betänkandets huvudfråga	16
2	<i>Styrningens konstitutionella grundvalar</i>	19
2.1	Utnämningsmakten	21
2.2	Föreskriftsmakten	22
2.3	Finansmakten	26
2.4	Kontrollmakten	29
3	<i>Regeringens styrande funktion</i>	35
3.1	Dualismen i svensk statsförvaltning: en historisk bakgrund	37
3.2	Regeringens befogenheter gentemot förvaltningsmyndighe- terna	43
3.2.1	Affärsverk	50
3.3	Regeringens befogenheter gentemot särskilda statliga organ	51
3.3.1	Statliga aktiebolag	52
3.3.2	Statliga stiftelser	54
3.3.3	Övriga former för statlig verksamhet	56
3.4	Sammanfattning	58
4	<i>Förvaltningens ökande självständighet</i>	63
4.1	Tendenser förknippade med tillväxten	64
4.1.1	Avspjälkning, delegering, decentralisering	64
4.1.2	Normgivningens tillväxt	68
4.1.3	Tendensen mot ramlagstiftning	73
4.1.4	Tendensen mot rambudgetering	75
4.2	Tjänstemännens växande kompetens	76
4.2.1	Den legala kompetensen	77
4.2.2	Den kunskapsmässiga kompetensen	79
4.3	Lekmannamedverkan och organisationsinflytande	80
4.3.1	En bakgrundsteckning	81
4.3.2	Lekmannastyrelserna	84
4.4	Andra former av samhällspåverkan	90
4.4.1	Kommunalisering	91

4.4.2	Självständiga organisationsformer	91
4.4.3	Marknadsstyrning	92
4.5	Sammanfattning	93
5	Styrning och ansvar	95
	Källor och litteratur	109

1 Inledning

Förvaltningsutredningen tillkallades enligt regeringens bemyndigande den 30 december 1976 för att utreda frågan om bättre metoder för planering och hushållning i statsförvaltningen. Utredningen skulle enligt de ursprungliga direktiven

- analysera automatiken i statsutgifterna och diskutera tillvägagångssätt för att undvika alltför omfattande bindningar i statsbudgeten och därmed vidga den framtida politiska handlingsfriheten
- överväga hur beslutsunderlaget skall kunna förbättras inför statsmakernas beslut om den offentliga verksamhetens mål, inriktning och resurser
- överväga vilka förbättringar i beslutsunderlaget som behövs för att motverka krångliga och omständliga handläggningsrutiner i förvaltningen
- överväga vad som kan göras för att underlätta en organisatorisk anpassning av förvaltningen i situationer då denna inom vissa områden behöver krympas eller ges en ny inriktning, samt
- överväga de offentliga taxornas roll för utvecklingen av statsverksamheten.

Resultatet av utredningens arbete med dessa uppgifter har redovisats i en debattskrift och två betänkanden. I skriften "Krångla lagom!" (Liber förlag, 1978) diskuterade en arbetsgrupp inom sekretariatet orsaker till krångel inom förvaltningen och vad som kunde göras för att minska krångliga och omständliga handlingsrutiner. I betänkandet Avgifter i staten – nuläge och utvecklingsmöjligheter (SOU 1979:23) framlade utredningen sina ställningstaganden till taxornas roll i den framtida utvecklingen av statsverksamheten. I huvudbetänkandet Förnyelse genom omprövning (SOU 1979:61) redovisade utredningen sina överväganden om hur den politiska handlingsfriheten skulle kunna vidgas genom bl.a. inskränkningar i utgiftsautomatiken, tidsbegränsning av vissa beslut, systematiskt översynsarbete samt organisatoriska och personalpolitiska åtgärder för att nå en ökad flexibilitet i förvaltningen.

Betänkandena har remissbehandlats. Regeringens ställningstaganden med anledning av förvaltningsutredningens huvudbetänkande har redovisats bl.a. i de reviderade budgetförslagen prop. 1979/80:150 samt prop. 1980/81:150. Ett översynsarbete i linje med utredningens förslag har inletts. I

årets budgetproposition har ett särskilt anslag för översyner införts. Analysen av automatiken i statsutgifternas utveckling har förts vidare (prop. 1980/81:150) och en begränsning av automatiken har uppställts som ett mål för budgetutvecklingen. Effektivitetsorganen har i ökande utsträckning tagits i anspråk för att ge underlag åt omprövningar i budgetarbetet. Myndigheternas insatser i besparingsarbetet har givits en mer långsiktig inriktning. En särskild expertgrupp för studier i offentlig ekonomi (dir. B 1981:03) har tillkallats för att bredda och fördjupa underlaget för budgetpolitiska och samhällekonomiska avgöranden.

1.1 Utredningens tilläggsdirektiv

Enligt beslut av regeringen den 29 mars 1979 fick förvaltningsutredningen utvidgade direktiv:

Den offentliga förvaltningen i vårt land fullgörs av ett stort antal myndigheter. Dessa är dels statliga, dels kommunala. Den statliga förvaltningen utövas till största delen av förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen.

Den statliga förvaltningens uppbyggnad har historisk hävd och kan i vissa grundläggande avseenden härledas från 1600-talets kollegiesystem. Åtskillnaden mellan två olika nivåer – å ena sidan ett regeringskansli organiserat i skilda departement, å andra sidan självständiga myndigheter – stadfästes genom 1809 års regeringsform och 1840-41 års departementsreform. Under 1900-talet har antalet myndigheter ökat kraftigt samtidigt som flera verksamhetsområden skiftats i centrala, regionala och lokala nivåer. Arbetsmetoder och verksamhetsformer har utvecklats i takt med att ambitionerna höjts och nya uppgifter anförtratts den offentliga förvaltningen. Vidare har de centrala beslutsbefogenheterna hos myndigheterna i växande utsträckning överlämnats åt s.k. lekmanastyrelser.

Riksdag och regering har under senare år haft anledning att ägna uppmärksamhet åt många olika detaljproblem som gäller den statliga förvaltningens organisation. De grundläggande principerna för organisationen har emellertid därvid knappast tagits upp till behandling. Skilda aspekter av förvaltningens arbete och förhållandena mellan statsmakter och myndigheter har uppmärksammats av budgetutredningen, styrelse-representationsutredningen och utredningarna om den regionala samhällsförvaltningen. Någon motsvarighet till äldre tiders allmänna översyner – 1819 års utredning om rikets styrelseverk, 1857 års utredning om förändrad organisation av rikets styrelse- och förvaltningsverk och 1908 års departementalkommitterade – har emellertid inte förekommit i modern tid. Under arbetet med 1974 års regeringsform ägnades frågan om den statliga förvaltningens organisation endast en begränsad uppmärksamhet.

Förslag om en översyn av de allmänna principerna för den statliga förvaltningens organisation har väckts i motion 1977/78:1414. I sitt yttrande (KU 1977/78:38) över denna motion anförde konstitutionsutskottet: "Frågor med anknytning till den offentliga förvaltningens organisation aktualiseras från olika utgångspunkter i flera utredningars arbete. Som exempel kan nämnas förvaltningsutredningen, expertgruppen för regional utredningsverksamhet samt decentraliseringsutredningen. En sådan allmän överblick och kartläggning som begärs i motionen av konsekvenserna av de successivt genomförda förändringarna av förvaltningsorganisationen såsom tillkomsten av förtroendemannastyrelserna och konsekvenserna därav för relationerna mellan regeringen, riksdagen och förvaltningsmyndigheterna saknas emellertid i dag. En förutsättningslös kartläggning av nu rådande rättsliga och faktiska förhållanden och av den utveckling som lett fram härtill skulle vara av värde för framtida överväganden

rörande dessa spörsmål. Eftersom detta är ett omfattande frågekomplex bör en sådan utredning i första hand begränsas till en beskrivning och analys av rådande förhållanden. Några förändringar av de principer som tillämpas på detta område är utskottet i avvaktan på en sådan översyn inte berett att förorda. Vad utskottet anfört bör ges regeringen till känna." Riksdagen följde utskottets förslag (rskr 1977/78:257).

Denna undersökning bör nu komma till stand. Eftersom de frågor som berörs i riksdagens tillkännagivande anknyter till de problem som förvaltningsutredningen arbetar med finner jag det lämpligt att uppgiften anförtros åt denna utredning. Jag räknar härvid med att detta tilläggsuppdrag inte kommer att försena förvaltningsutredningens huvudbetänkande. I anslutning till riksdagens uttalande vill jag betona att undersökningens syfte i detta skede bör vara endast att kartlägga de förändringar som har skett i den statliga förvaltningens organisation och mot bakgrund härav beskriva och analysera nu rådande förhållanden och problem i relationerna mellan regering, riksdag och förvaltningsmyndigheter.

I den motion (1977/78:1414) som låg till grund för KU:s anhållan påminde *Karl Boo (c)* om den kraftiga utbyggnad av förvaltningsorganisationen som skett under de senaste decennierna. Motionären pekade på att många nya ämbetsverk tillkommit, att förvaltningsuppgifter delegerats till regionala och lokala organ, att olika centrala nämnder tillskapats för särskilda förvaltningsuppgifter, att centrala beslutsbefogenheter förankrats till s.k. lekmannastyrelser och att chefsposter i den centrala förvaltningen numera som regel tillsätts genom visstidsförordnanden. Även om riksdagen vid många tillfällen ägnat uppmärksamhet åt olika detaljproblem som gäller den offentliga förvaltningen hade de grundläggande principerna knappast tagits upp:

En central fråga när det gäller förvaltningens organisation är kravet att förvaltningen skall vara ägnad att genomföra de beslut som fattas av de ledande statsorganen, riksdagen och regeringen. Härvid är också av största intresse hur riksdagens och regeringens intentioner vägs in i den löpande förvaltningen.

Enligt motionärens mening var tiden nu mogen att se över de allmänna principerna för den statliga förvaltningens organisation främst mot bakgrund av det nämnda kravet. Detta måste dock vägas mot andra hänsyn, inte minst rättssäkerhetsintresset. KU (1977/78:38) anslöt sig till motionärens bedömning.

1.2 Riksdagsmotioner 1978 – 82

Det problem som står i centrum för motion 1977/78:1414 har under senare år uppmärksamrats i flera andra motioner:

- I motion 1978/79:403 av *Thorbjörn Fälldin m.fl. (c)* framhölls att samhällets ökade komplexitet successivt hade förändrat verkens roll i samhället. Vissa ämbetsverk hade etablerat sig som självständiga opinionsbildare inom sin sektor och spelade därmed en klart politisk roll. Mot denna bakgrund var det enligt motionen naturligt att överväga verkens ledningsfunktioner. För verk med uppgifter inom centrala politiska områden var det angeläget att styrelsen fick en sådan samman-

sättning att den återspeglade folkets i val uttryckta uppfattningar. Det förhållandet att uppdraget att vara ordförande i styrelsen och chefs-tjänsteman i de flesta verk tillkom en och samma person, generaldirektören, innebar enligt motionärerna en sammanblandning av förtroendemannafunktioner och tjänstemannafunktioner. Den analys som anförtrots åt förvaltningsutredningen att utföra borde därför senare ligga till grund för ett utredningsarbete av konstitutionell karaktär i syfte att stärka den demokratiska utvecklingen i ämbetsverken.

- I motion 1979/80:1055 av *Ivan Svanström (c)* hemställdes på basis av ett likartat resonemang att riksdagen hos regeringen borde begära att förvaltningsutredningens analys av de statliga verken skulle läggas till grund för direktiv till utredningsarbete av konstitutionell karaktär i syfte att stärka den demokratiska utvecklingen av de centrala verkens styrnings- och ledningsfunktioner.
- I motion 1979/80:1564 av *Joakim Ollén (m)* anfördes att lagstiftningen under årens lopp hade kommit att bli alltmer komplicerad och omfattande. Det hade blivit allt svårare för riksdagen att utforma alla detaljregler, och regeringen och myndigheter hade därför givits i uppdrag att utforma tillämpningsföreskrifter. Denna utveckling hade gjort sig gällande inte minst på skatteområdet. I motionen hemställdes att riksdagen hos regeringen borde begära en utredning om effekterna av myndigheternas normgivning, bl.a. på skatteområdet, och förslag syftande till att öka riksdagens kontroll härvidlag.
- I motion 1980/81:363 av *Gunnar Biörck i Värmdö (m)* diskuterades riksdagens möjligheter att granska statliga myndigheters förvaltning. Medan konstitutionsutskottet nedlägger mycken tid och kraft på detaljgranskning av regeringsmedlemmars verksamhet kunde man enligt motionären befara att den delegerade normgivningen och tolkningen av högre instansers normgivning bland perifera myndigheter lämnade mycket övrigt att önska. Detta hade i förening med urvattningen av tjänstefelsbegreppet och blockeringen av möjligheten i flertalet fall att på sedvanlig rättslig väg beivra oriktig myndighetsutövning numera försatt den enskilde medborgaren i en mycket svag position i förhållande till myndighetssamhället. I motionen hemställdes att riksdagen hos regeringen skulle anhålla om utredning av förbättring av riksdagens möjligheter att granska de statliga myndigheternas förvaltning.
- I motion 1980/81:396 av *Nils Hjorth m.fl. (s)* påtalades skillnaderna mellan lekmannastyrelser i statliga verk. I en del myndigheter utsågs suppleanter för ledamöter. I andra verk saknades suppleanter. På grund av svårigheterna att på längre sikt överblicka t.ex. riksdagsarbetet kunde problem uppkomma för ledamöterna att närvara vid samtliga sammanträden. Motionärerna föreslog att riksdagen hos regeringen borde begära en översyn av principer och regler för tillsättande av ledamöter och suppleanter i verksstyrelser.

- I motion 1980/81:400 av *Joakim Ollén (m)* efterlystes en förbättrad kontroll över de statliga utgifterna. Riksdagen borde ges mer effektiva redskap i sin hand. Såväl den revisionella granskningen som de statliga rationaliseringsorganen borde läggas närmare det politiska beslutsfattandet. Motionen utmynnade i en hemställan om att riksdagen hos regeringen borde anhålla att grundlagskommittén fick i uppgift att skyndsamt utreda frågan om ändrat huvudmannaskap för den statliga kontrollapparaten.
- I motion 1980/81:649 av *Egon Jacobsson och Kurt Ove Johansson (s)* anfördes att organisationen för samhällsförvaltningen på central nivå inte hade någon klar anknytning till den förvaltningsideologi som gällt för kommunreformen och som genomsyrade de olika förslagen till organisation på länsnivå. Genom att politiker arbetade inom varje nämnd och styrelse hos kommuner och landsting underströks den politiska karaktären hos all samhällsverksamhet. På central nivå stod politikerna däremot i viktiga avseenden utanför den statliga förvaltningen. Lagstiftningen innehöll enligt motionärerna mer av skydd för de centrala myndigheternas självständighet än av föreskrifter som kunde garantera den politiska styrningen och därmed de politiska organens möjligheter att ta ett politiskt ansvar inför väljarna. En stegvis reformering av samhällsorganisationen var därför nödvändig. En sådan borde vägledas av principen att det endast är makt som utövas av valda representanter som är legitim i ett demokratiskt system. Möjligheten att utkräva politiskt ansvar måste därför finnas för all maktutövning. Motionärerna hemställde att riksdagen hos regeringen skulle begära en bred översyn av den statliga samhällsförvaltningen på central nivå.
- I motion 1980/81:1110 av *Lars Ahlmark m.fl. (m)* påpekades att styrelserna hos statliga verk hade en varierande uppbyggnad och att det bland ledamöterna fanns personer av skilda kategorier, t.ex. tjänstemän vid myndigheten, partsrepresentanter och tjänstemän från andra myndigheter. Enligt motionärerna utgjorde förekomsten av representanter för de fackliga organisationerna ett olämpligt korporativistiskt inslag. I stället borde styrelserna bestå av representanter för den egna myndigheten och företrädare för allmänheten, vilka skulle verka under sedvanligt politiskt ansvar. Funktionen som högste tjänsteman i verket och ordförande i styrelsen borde skiljas åt så att två personer finge närmare insyn i sådana frågor som ärendeberedning inför styrelsen, uppföljning av beslut, etc. I motionen föreslogs en successiv översyn av de statliga myndigheternas styrelser i syfte att åstadkomma förändringar i denna riktning.
- I motion 1981/82:1648 förordade *Annika Öhrström (c)* ett återinförande av det kollegiala beslutssystemet i den statliga förvaltningen. Detta skulle enligt motionären kunna leda till ett större engagemang och därmed en effektivare verksamhet inom de ledande organen, inte minst i de stora verken. Lekmannastyrelserna borde ges möjlighet att fatta beslut på basis av förslag framlagda av kollegiala ledningsgrupper. Enligt motionen

borde förvaltningsutredningen få i uppdrag att föreslå formerna för en tidsbegränsad försöksverksamhet med en kollegial ledningsorganisation vid verk som så önskade.

- I motion 1981/82:2022 av Gösta Bohman m.fl. (m) behandlades lekmannastyrelserna och riksdagens kontrollmakt. Rekryteringen till lekmannastyrelserna hade enligt motionärerna ofta skett på politiska grunder, liksom det eftersträvats att olika intresseorganisationer blivit representerade. Mera sällan hade oberoende företagsledningskapacitet eller annan expertis knutits till styrelserna. Detta förhållande hade bl.a. lett till att styrelseledamöterna ofta i första hand kommit att företräda parts- eller organisationssynpunkter och mindre de naturliga verksamhetsintressena. En bred utvärdering av systemet med lekmannastyrelser borde nu komma till stånd. Beträffande riksdagens kontrollmakt anförde motionärerna att flera statsvetenskapliga studier visat att tjänstemännens inflytande hade ökat markant på bekostnad av de politiskt valda förtroendemännen. Det var därtill ofta svårt att följa upp de reformer som beslutats i riksdagen. De kontrollmöjligheter som f.n. stod till buds för riksdagen var otillräckliga. Kontrollorganen hade olika huvudmän och var otillräckligt samordnade. Enligt motionärerna borde frågan om riksdagens kontrollmakt i stort tas upp till behandling så snart förvaltningsutredningen avslutat sitt arbete.

Alla dessa motioner har avstyrkts av konstitutionsutskottet med hänvisning till förvaltningsutredningens tilläggsuppdrag (KU 1979/80:32, 1980/81:3, 1980/81:8, 1981/82:4, 1981/82:11, 1982/83:17). Riksdagen har följt utskottets förslag (rskr 1979/80:32, 1980/81:50, 1981/82:2).

De refererade motionerna kretsar alla kring problem i relationerna mellan statsmakterna och den statliga förvaltningen. Särskild uppmärksamhet riktas mot verksamhetsledningarnas ställning och lekmannastyrelsernas sammansättning. I många fall betecknas det som olyckligt att normgivningsmakten i stor utsträckning har kommit att delegeras till förvaltningsmyndigheter. I andra motioner tas detta förhållande till utgångspunkt för krav på en starkare politisk styrning av ämbetsverken. Vidare diskuteras brister i riksdagens kontrollmakt. Ett genomgående tema i de motioner som riksdagen avslagit i avvaktan på förvaltningsutredningens betänkande med anledning av tilläggsuppdraget kan sägas vara att *den demokratiska styrningen av statlig verksamhet idag är otillräcklig*. Uppfattningarna om hur denna styrning bör stärkas pekar dock i några olika riktningar.

1.3 Tidigare utredningar kring statsförvaltningen

Tidigare offentliga utredningar kring den statliga förvaltningen kan indelas i tre grupper: allmänna översyner, utredningar som spänner över hela förvaltningen men behandlar endast särskilda aspekter samt undersökningar av särskilda förvaltningsområden.

1. Den första gruppen består enbart av de tre *totala översyner* som omnämns i direktiven. 1819 års kommitté för styrelseverkens reglering tillkallades mot bakgrund av önskemål från ständerna vid 1817-18 års riksdag om en mer enhetlig organisationsform i den högre förvaltningen. Rättsfrågor borde avskiljas från kollegierna och tjänsterna som kollegiepresidenter och kollegieledamöter dras in. I stället borde ledningsansvaret enligt riksdagen överlämnas till särskilda ministrar. I det betänkande som avlämnades 1822 biträdde kommittén dock inte tanken om en integration mellan ämbetsverken och statsrådet. Rättsfrågorna borde skiljas ut från kollegierna, men dessa borde även framgent svara för de egentliga förvaltningsuppgifterna. En skiljelinje mellan "styrelse" och "förvaltning" borde vidmakthållas. I en omfattande reservation till kommitténs betänkande framlade August von Hartmansdorff förslag som senare kom att påverka 1840-41 års departementsreform.

1857 tillkallades ånyo en kommitté med uppdrag att skapa ett närmare samband mellan förvaltningen och departementen. I dess två år senare avgivna betänkande angående "förändrad organisation av rikets styrelse- och förvaltningsverk" upptogs dock inte den av ständerna framförda tanken att ämbetsverken borde förenas med statsdepartementen. I stället borde man på andra sätt främja en bättre samordning, bl.a. genom samlokalisering.

1908 tillkallades en kommitté med uppgift att se över statsdepartementens organisation som helhet. Översynen förutsattes i direktiven vara av så grundläggande natur att den skulle kunna medföra "rubbningar jämväl i de centrala verkens ställning och organisation". Utredningen, som antog namnet departementalkommitterade, framlade 1913 förslag om partiell integration av ämbetsverken i regeringskansliet. Verken borde förenas med respektive departement som departementsavdelningar eller departementskontor, men ändå bibehålla en viss självständighet och ledas av generaldirektörer eller överdirektörer. Vidare borde de i departementen inbyggda verken förse med lekmannaråd eller lekmanfullmäktige med uppgift att tillföra nya impulser och idéer och samtidigt stärka förvaltningens anseende hos allmänheten.

Ingen av dessa tre utredningar ledde till omedelbara resultat. Deras överväganden kan däremot sägas ha spelat en viss roll för den fortsatta utvecklingen, t.ex. den successiva utsöndringen av rättsskipande uppgifter ur förvaltningen, uppkomsten och utvecklingen av departementsorganisationen, kapacitetssuppleeringen i regeringskansliet och framväxten av lekmanstyrelser.

2. Den andra gruppen omfattar *översyner av särskilda aspekter* av förvaltningens verksamhet. Hit hör t.ex. de utredningar som arbetat med den rättsliga regleringen av förvaltningsförfarandet: 1944 års förberedande utredning av Nils Herlitz, 1949 års besvärssakkunniga, 1976 års byråkratiutredning och 1978 års förvaltningsrättsutredning. Den rättsliga kontrollen av statsförvaltningen har behandlats av utredningar om JO-ämbetet (1937 års sakkunniga, 1954 års sakkunniga, 1963 års JO-utredning och 1972 års JO-utredning) och JK-ämbetet (1974 års JK-utredning). Gränsdragningen mellan statlig och kommunal förvaltning har behandlats av flera utredningar, bl.a. 1976 års statskontrollkommitté och 1980 års stat-kommungrupp.

Organisationen av den statliga förvaltningen på regional nivå och frågorna kring dess demokratiska förankring har behandlats av 1964 års länsdemokratiutredning, 1970 års länsberedning och 1976 års länsdemokratikommitté. Möjligheterna till decentralisering av beslutskompetens från regeringen till de centrala ämbetsverken samt från central till regional eller lokal nivå har undersökts av 1963 års departementsutredning och 1975 års decentraliseringsutredning. Förvaltningsmyndigheternas planering, budgetering och redovisning har behandlats av programbudgetutredningen inom statskontoret, tillkallad år 1963. En översyn av det statliga budgetsystemet har verkställts av 1969 års budgetutredning. Frågor kring planering och hushållning i statsförvaltningen har vidare belysts av förvaltningsutredningen i dess huvudbetänkande.

3. Till den tredje gruppen, som inrymmer *undersökningar av särskilda förvaltningsområden*, hör en mycket stor del av det samlade offentliga utredningsväsendet.

Redan en översiktlig granskning av de tre nämnda grupperna klargör att utredningar kring statsförvaltningen har bedrivits från många skilda infallsvinklar. Man kan i den stora massan av direktiv och undersökningar urskilja en rad olika uppfattningar om vilka problem och svagheter som vidlåder den bestående organisationen. Utifrån sådana föreställningar har statsmakterna vid skilda tidpunkter velat finna lämpliga åtgärder för att lindra eller undanröja dessa brister. Till de mål man önskat främja hör följande:

- *Stabilitet.* Särskilt i äldre utredningar ägnas betydande utrymme åt frågor kring förvaltningens konsolidering. Under indelningsverkets dagar gav statstjänsten inte alltid en trygg och säker bärgning. Antalet ordinariebefattningar hölls nere. Förslag om förstärkning av de fasta resurserna för skilda verksamheter har även senare kommit att spela en stor roll. En lång rad utredningar har haft i uppdrag att ge olika statliga funktioner en fastare institutionell förankring. De förslag som avlämnats har ofta gått ut på att inrätta nya myndigheter, avdelningar eller andra enheter.
- *Rättssäkerhet.* Ansträngningarna att stärka garantierna för att förvaltningen fullgör sina uppgifter på ett rättssenligt sätt och med objektivitet och oväld har fortskridit längs några olika huvudlinjer. En har varit att utskilja rättsliga frågor ur de egentliga förvaltningsmyndigheterna och överföra dem till särskilda domstolar. En annan har varit att ge fastare former åt förvaltningsförfarandet. En tredje metod har varit att stärka mekanismerna för kontroll och rättelse av felaktiga beslut.
- *Öppenhet.* En viktig grundsats i det svenska statsskicket är att allmänna handlingar skall vara offentliga om ej särskilda skäl talar däremot. För sekretess fordras stöd i lag. Tillämpningen av denna princip erbjuder många svårigheter, som senast inventerats av 1969 års offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitté, 1975 års tystnadspliktskommitté och 1976 års datalagstiftningskommitté.

- *Samordning.* Den organiska utvecklingen av statsverksamheten kan leda till att olika myndigheter befattar sig med samma slags frågor. En vanlig uppgift för förvaltningsutredningar är därför att överväga hur dubbelarbete skall kunna elimineras t.ex. genom sammanslagning av skilda enheter eller en klarare gränsdragning mellan deras uppgifter. I de allmänna översyner av statsförvaltningen som genomfördes under 1800-talet och i början av detta århundrade var frågan om överlappningar mellan ämbetsverken och regeringskansliet ett viktigt spörsmål.
- *Enkelhet och smidighet.* Den effektivitetsnorm som gäller för offentlig verksamhet innebär att resultaten skall nås med minsta möjliga uppoffringar i tid och pengar. Därför måste alla möjligheter till rationaliseringar och förenklingar av arbetet tas till vara. Det är också angeläget att allmänheten i sina kontakter med myndigheterna kan få snabba och klara besked. Många utredningar kring skilda förvaltningsområden har till syfte att minska resursförbrukning och tidsutdräkt i handläggningen. På ett mer allmänt plan har hithörande problem behandlats bl.a. av 1976 års byråkratiutredning och 1977 års delegation för företagens uppgiftslämnande.
- *Spridning av befogenheter.* Strävandena att delegera och decentralisera beslutanderätt inom den statliga förvaltningen motiveras av flera olika önskemål. Ett är att minska belastningen på de centrala organen, ett annat att nå en snabbare och smidigare handläggning av ärendena. På senare år har även sysselsättningspolitiska ambitioner varit vägledande.
- *Lokal och regional förankring.* Utbyggnaden av statliga verksamheten i olika delar av landet har aktualiserat frågan om hur den centrala styrningen av olika förvaltningsgrenar skall avstämmas mot lokala och regionala önskemål. För att tillgodose det senare intresset har statliga läns- och lokalorgan i varierande utsträckning tillförts ledamöter utsedda eller nominerade av landstingen eller regionala intresseorganisationer.
- *Medinflytande för de anställda.* Från slutet av 1960-talet har frågor om de anställdas deltagande i beslutsfattandet spelat stor roll i förvaltningens utveckling. En rad utredningar har haft till uppgift att överväga formerna för detta medinflytande, bl.a. 1969 års arbetsrättskommitté och 1972 års styrelserepresentationsutredning.

Den målkatalog som här redovisats är inte uttömmande. Den ger emellertid en föreställning om den mångfald perspektiv och syften som präglar olika offentliga utredningar i förvaltningsfrågor. Att i ett sammanhang närma sig den statliga verksamheten från alla dessa infallsvinklar ter sig knappast möjligt. Att blottlägga samtliga trådar i förvaltningens utveckling och väva samman dessa till en integrerad beskrivning av de förändringar som inträffat framstår också som en mycket krävande uppgift. Förvaltningsutredningen har mot den bakgrunden valt att koncentrera sin framställning till den huvudfråga som avtecknar sig i tilläggsdirektiven och som också dominerar

de riksdagsmotioner som väckts i anslutning till utredningens uppdrag, nämligen *frågan om förvaltningens demokratiska styrning och styrbarhet*.

1.4 Betänkandets huvudfråga

En bärande princip i det svenska statsskicket är att all offentlig maktutövning skall vara förenad med ansvarighet. För att realisera denna princip binder regeringsformen samman statsförvaltningen med folket genom en uppdrags- och ansvarskedja i fyra länkar:

1. *Riksdagen* har folkets uppdrag att stifta lagar, besluta om skatter till staten och bestämma hur statens medel skall användas. Ansvaret utkrävs genom allmänna val i vilka de förtroendevaldas mandat kan upphöra eller förnyas.
2. Riksdagen väljer en *statsminister* med uppgift att utse ledamöter av regeringen samt leda dess arbete. Förlorar riksdagen sitt förtroende för regeringen kan den rikta en misstroendeförklaring mot statsministern. Talmannen har då att entlediga samtliga statsråd.
3. Statsministern utser *regeringens* övriga ledamöter. Dessa kan entledigas av statsministern själv eller av talmannen efter beslut av riksdagen.
4. Den sista länken i kedjan binder samman *statsförvaltningen* med regeringen. Förvaltningsmyndigheterna är självständiga i förhållande till regeringen i enskilda ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller kommuner eller som rör tillämpning av lag. I övrigt lyder de enligt RF 11:6 under regeringen.

Under den långa författningsdebatt som föregick tillkomsten av 1974 års regeringsform var det de tre första länkarna i denna demokratiska kedja som stod i blickfältet. Omfattande diskussioner fördes om valsättet, valperiodens längd, riksdagens sammansättning, regeringsbildningen och regeringens verksamhetsform. Den fjärde länken i kedjan ägnades däremot en mycket begränsad uppmärksamhet. Förhållandena mellan statsmakterna och förvaltningen uppfattades på det hela taget som relativt oproblematiska. Det enda betänkande som under årtiondena före 1974 tog upp denna aspekt av demokratiproblemet till närmare granskning, länsdemokratiutredningens Förvaltning och folkstyre (SOU 1968:47), kom inte att leda till något förslag från regeringens sida.

Under de tio år som gått sedan propositionen om ny regeringsform förelades riksdagen har emellertid ett allt större intresse kommit att riktas mot den sista länken i den demokratiska uppdrags- och ansvarskedjan. Olika frågor kring den offentliga förvaltningen har kommit att tilldra sig en växande uppmärksamhet. Hit hör bl.a. myndigheternas interna funktions-sätt, förhållandena mellan myndigheter och medborgare samt förvaltningens plats i det politiska systemet. Relationerna mellan beslutande och verkställande organ har aktualiserats i många olika sammanhang, och den gamla diskussionen om tjänstemännens inflytande över de offentliga besluten har

därmed vaknat till nytt liv. Bakom detta intresse ligger i någon mån de erfarenheter som har vunnits inom den statliga sektorn, men framför allt den utveckling som har skett inom kommuner och landsting, där folkstyrelsens villkor radikalt har förändrats genom kommunsammanslagningarna och den kommunala sektorns tillväxt. Ännu under 1950-talet fanns det i kommunerna flera förtroendevalda än anställda. I dag är proportionerna omvända och antalet anställda i kommuner och landsting kanske tjugofalt större än antalet politiker.

Till det som stimulerat intresset för relationerna mellan politiska och administrativa organ hör också nya strömningar i den internationella samhällsdebatten. Under 1970-talet har den offentliga sektorns expansion fortgått i hela industrivärlden samtidigt som tilltron till de offentliga insatsernas verkningskraft på många håll tycks ha dämpats. De flesta industriländer har drabbats av växande budgetunderskott. Den offentliga sektorns tillväxt har gett upphov till en debatt om var gränserna för denna expansion kan gå. I anslutning härtil har det vuxit fram en diskussion om de restriktioner som kringgärdar de politiska avgörandena. I vilken utsträckning kan parlament och regering styra samhällsutvecklingen? I vilken utsträckning kan de ens styra den offentliga sektorn? Spörsmål av den typen har blivit utgångspunkten för en debatt om det moderna samhällets "ostyrbarhet" som börjat föras under senare år. En närbesläktad fråga gäller huruvida staten har tagit på sig större uppgifter än den kan hantera och därmed råkat ut för en "överbelastning". Ett tredje tema i den internationella debatten går ut på att den politiska konkurrensen mellan regering och opposition i förening med intresseorganisationernas växande styrka har reducerat statsmaktens förmåga att driva en traditionell konjunkturpolitik. I stället ger just denna konkurrens upphov till egna "politiska konjunkturcykler", som inverkar menligt på den ekonomiska utvecklingen. En gemensam nämnare i dessa debatter kan sägas vara en försvagad tilltro till de politiska beslutsfattarnas möjligheter att göra sig gällande. Visserligen har de politiska organens formella inflytandesfär vidgats genom den offentliga sektorns och de offentliga regleringarnas tillväxt, men samtidigt har den reella politiska handlingsfriheten kringskurits genom allehanda begränsningar. I många analyser härleds dessa restriktioner från krafter som verkar inom eller genom förvaltningsmyndigheterna. På sina håll framställs "byråkratin" som en självständig maktfaktor i samhällsutvecklingen.

Den diskussion kring förvaltningens ställning som förts i Sverige har i stor utsträckning kommit att kretsa kring förhållandena mellan regeringen och ämbetsverken. Våra statliga myndigheter karaktäriseras sedan länge av en betydande *självständighet*. Enligt regeringsformen skall all offentlig makt utövas under lagarna, men varken riksdagen eller regeringen har rätt att bestämma hur en domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall skall besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

Det demokratiska statsskicket innebär samtidigt att det måste råda en stark *samstämmighet* mellan förvaltningen och de politiska organen. All offentlig makt utgår enligt regeringsformen från folket. Riksdagen är folkets främsta företrädare. Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen.

För att regeringens ansvar inför riksdagen och riksdagens ansvar inför folket skall ha en reell innebörd måste de båda statsmakterna också ha förutsättningar att bestämma inriktningen av det arbete som bedrivs i förvaltningen.

I den debatt som under senare år förts kring förvaltningen utgår man i allmänhet från att självständigheten är av värde. Samtidigt görs gällande att det på vissa områden finns brister i samstämmigheten mellan ämbetsverken och de politiska organen. Den demokratiska styrningen av den statliga verksamheten uppfattas som otillräcklig. Härav följer, menar man, å ena sidan att de politiska intentionerna inte får ett tillfredsställande genomslag i myndigheternas arbete. Å andra sidan har förvaltningen givits befogenheter att fatta beslut för vilka ansvar i politisk ordning inte kan utkrävas. Stundom hävdas den uppfattningen att detta problem har skärpts genom en rad förändringar som är förknippade med den offentliga sektorns expansion, t.ex. det ökade bruket av ramlagstiftning, den vidgade delegeringen till centrala och regionala myndigheter och förvaltningens växande ansvar för samhällsplanering i skilda former.

I sin kartläggning och analys av relationerna mellan statsmakterna och förvaltningen har utredningen mot denna bakgrund valt att lägga tyngdpunkten vid frågan om den offentliga sektorns *styrbarhet*. Framställningen inleds med en överblick av de konstitutionella förutsättningarna för demokratisk styrning. Därefter redovisas den historiska bakgrunden till klyvningen av den svenska statsförvaltningen i en regeringsnivå och en myndighetsnivå samt innebörden av regeringens styrande funktion enligt nu gällande regeringsform. Ett försök görs att precisera regeringens befogenheter gentemot förvaltningsmyndigheter och andra offentliga organ. I ett följande kapitel diskuteras olika utvecklingstendenser som bidragit till att vidga förvaltningsmyndigheternas självständighet. I den avslutande diskussionen pekar utredningen på brister och oklarheter i de nuvarande relationerna mellan den politiska och den administrativa nivån. Betänkandets syfte är att tjäna som underlag för den fortsatta författningspolitiska debatten.

2 Styrningens konstitutionella grundvalar

Sverige är en parlamentarisk demokrati. Till skillnad från 1809 års regeringsform, som syftade till att etablera en *maktadelning* mellan konung och ständer, bygger den gällande regeringsformen på *folksuveränitetens* princip. I enlighet härmed stadgas att all offentlig makt utgår från folket. De olika statsorganen erhåller sina befogenheter genom en kedja av mandat: från folket till riksdagen, från riksdagen till regeringen, från regeringen till de statliga förvaltningsmyndigheterna. Med befogenheterna följer också ansvar inför uppdragsgivaren. Riksdagen är ansvarig inför folket, regeringen inför riksdagen och de statliga förvaltningsmyndigheterna inför regeringen.

I regeringsformens två inledande paragrafer anges några viktiga grundregler för all offentlig maktutövning:

- *Lagbundenheten*: "den offentliga makten utövas under lagarna".
- *Likheten inför lagen*: "den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde".
- *Respekten för den enskildes integritet*: "den offentliga makten skall utövas med respekt för ... den enskilda människans frihet och värdighet Det allmänna skall ... värna den enskildes privatliv och familjeliv".
- *Värnet om välfärden*: "den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö".
- *Främjandet av folkstyrelsen*: "det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden".
- *Jämställdheten*: "det allmänna skall tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter".
- *Respekten för minoriteterna*: "etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjlighet att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas".

Till dessa regler och mål för den offentliga maktutövningen fogas i regeringsformens andra kapitel en rad bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Här anges gränser som varken riksdag, regering, beslutande kommunala församlingar, domstolar eller förvaltningsmyndigheter har befogenhet att överskrida. Vissa fri- och rättigheter kan inskränkas, men endast i begränsad utsträckning och i allmänhet bara genom lag. Sådan lagstiftning kan underkastas en särskild procedur, som skall förebygga förhastade beslut.

I återstående delar av regeringsformen anges metoder för den offentliga maktutövningen. Härav framgår att det svenska statsskicket vilar på *fyra konstitutionella hörnpelare*: utnämningmakten, föreskriftsmakten, finansmakten och kontrollmakten.

Utnämningmakten utövas genom val och förordnanden. Folket väljer riksdag, landsting, kommunfullmäktige och kyrkofullmäktige. Riksdagen väljer statsminister, som i sin tur förordnar övriga statsråd. Tjänster vid domstolar eller vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen tillsätts av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer. Denna delegationsrätt har utnyttjats så att regeringen har förbehållit sig utnämningar till enbart högre befattningar. Flertalet tjänster inom statsförvaltningen tillsätts av myndigheterna själva.

Föreskriftsmakten utövas genom lagar, förordningar och andra bestämmelser. Lag stiftas av riksdagen. I sådan lag kan regeringen bemyndigas att i viss utsträckning meddela ytterligare föreskrifter. I vissa hänseenden har regeringen även en självständig befogenhet att meddela föreskrifter. Regeringens föreskrifter har vanligen formen av förordning. Med stöd i lag eller grundlag kan regeringen ge förvaltningsmyndigheterna befogenhet att utfärda egna föreskrifter.

Finansmakten utövas genom lagar och förordningar samt genom beslut om hur statens medel skall användas. Föreskrifter om skatter och avgifter meddelas av riksdagen eller av regeringen eller kommun eller förvaltningsmyndighet. Grundläggande beslut om hur statens medel skall användas fattas av riksdagen. Statens medel och övriga tillgångar står sedan till regeringens disposition. Regler om hur medlen får användas utfärdas i s.k. regleringsbrev till statsmyndigheterna.

Kontrollmakten utövas genom granskning, tillsyn och rättslig prövning. Konstitutionsutskottet granskar statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Riksdagens ombudsmän (JO) utövar tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. Riksdagens revisorer granskar den statliga verksamheten. För regeringens kontroll av statsförvaltningen finns en justitiekansler. Regeringens revision av den statliga verksamheten genom riksrevisionsverket är inte reglerad i grundlag. Detsamma gäller den internrevision som bedrivs inom förvaltningsmyndigheterna. Rättslig prövning av brott i statsråds, justitieråds eller regeringsråds tjänsteutövning verkställs av högsta domstolen efter beslut av konstitutionsutskottet respektive åtal som väcks av riksdagens ombudsman eller justitiekanslern.

2.1 Utnämningmakten

Regeringsformens grundläggande bestämmelse om utnämningmakten (RF 11:9) ger vidsträckta befogenheter åt regeringen. Här stadgas att tjänster vid domstol eller vid förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen tillsättes av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer. Vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. För vissa tjänster gäller krav på svenskt medborgarskap. Regler om hur ordinarie domare får skiljas från sin tjänst ges i regeringsformen (RF 11:5), medan motsvarande regler om andra tjänstemän ges i lag (RF 11:10, lagen om offentlig anställning 1976:600).

Enligt 35 § 1809 års RF hade vissa högre befattningar i statsförvaltningen karaktären av förtroendesysslor. Från sådana tjänster kunde innehavaren skiljas när Konungen fann det lämpligt. Till denna kategori hörde flertalet verks- och förvaltningschefer, högre militärer samt utrikesdepartementets tjänstemän. Regeln avskaffades år 1965 i anslutning till statstjänstemannalagens tillkomst. Den karaktärsskillnad som nu återstår mellan högre chefstjänster och övriga befattningar är att de förra i allmänhet är tillsatta på viss tid, oftast sex år. Övriga ledamöter i ämbetsverkens styrelser förordnas vanligen på tre år.

I praktiken är utnämningmakten i stor utsträckning delegerad till myndigheterna. I huvudsak har regeringen förbehållit sig rätten att tillsätta tjänster med ledningsfunktioner. Det normativa instrumentet för delegering av utnämningmakten till myndigheterna är respektive verksinstruktion. I den av statsrådsberedningen (1982-04-20) utarbetade "normalinstruktionen" föreslås följande bestämmelser om tjänstetillsättning m.m.:

19 § Generaldirektören /och överdirektören/ förordnas av regeringen för /högst/ sex år.

Tjänster som tillsätts av regeringen efter anmälan av generaldirektören.

Andra tjänster tillsätts av x-myndigheten.

Förordnande att vara generaldirektörens ställföreträdare meddelas av regeringen för /högst/ tre år efter anmälan av generaldirektören.

Behörig till tjänst är den som har avlagt eller har motsvarande kunskaper (samt har praktisk erfarenhet av).

20 § Andra styrelseledamöter än generaldirektören och överdirektören samt ersättare för ledamöterna förordnas av regeringen för /högst/ tre år.

Förordnande att vara styrelsens /ordförande eller/ vice ordförande meddelas av regeringen för /högst/ tre år.

Vid flertalet myndigheter tillsätter regeringen tjänstemän med byråchefs ställning eller högre. Men enligt förslag i rapporten Statliga chefsfrågor (Ds B 1982:4) från budgetdepartementets personalenheter skall "tillsättandet av byråchefstjänster och därmed jämställda tjänster (men inte avdelningschefstjänster och högre) så långt möjligt decentraliseras och i regel förläggas till den myndighet där tjänsten är inrättad". I linje med förslaget har statens vägverk och statens väg- och trafikinstitut bemyndigats (1982:797) under viss tid själva tillsätta tjänster på denna nivå.

Förfarandet vid myndigheternas tjänstetillsättning är starkt formaliserat.

Syftet med den föreskrivna proceduren är att motverka nepotism, godtycke och favorisering och därmed ge ett reellt innehåll åt regeringsformens föreskrift om sakliga befordringsgrunder. Högre befattningar tillsätts av regeringen utan formell ansökningsprocedur. Ledande administrativa tjänster och andra högre befattningar under verkschefsnivån tillsätts ofta av regeringen efter anmälan av verkschefen. Numera, efter att en ny bestämmelse (ändr. 1982:796) härom införts i anställningsförordningen (1965:601), skall i sådana fall genom annonsering tillfälle i allmänhet beredas intresserade att ge sig till känna hos myndigheten. En anmälan innebär bara en underrättelse om att en tjänst är ledig och bör återbesättas. Själva anmälningsförfarandet är oregrerat. Anmälan sker genom att verkschefen mer eller mindre informellt, kanske per telefon, tar kontakt med fackdepartementet. Det förekommer inte sällan att verkschefen kompletterar sin anmälan med en rekommendation till förmån för viss kandidat till tjänsten. En verkschefsrekommendation följs oftast av regeringen. En anmälan kan inte överklagas därför att den inte är förenad med några rättsliga verkningar. Detta gäller också i de fall där den åtföljs av en rekommendation.

2.2 Föreskriftsmakten

Kännetecknande för normer beslutade av statsmakterna är att de är bindande för myndigheter och enskilda samtidigt som de är generellt utformade. Föreskriftsmakten, dvs. rätten att besluta rättsregler av olika slag, regleras främst i 8 kap. RF. För krig eller krigsfara eller liknande utomordentliga förhållanden finns särskilda bestämmelser i 13 kap. RF. Dessa förbigås emellertid här liksom vissa särskilda bestämmelser avseende svenska kyrkan. De rättsregler som beslutas av riksdagen skall i de allra flesta fall ha formen av lag. Lagbegreppet är inte tillämpligt på riksdagens beslut om uttalanden eller principiella ståndpunkter. Av regeringen beslutade rättsregler har i allmänhet formen av förordning.

Den viktigare normgivningen ankommer på riksdagen ensam i dess egenskap av lagstiftare. Andra väsentliga delar av normgivningen utövas av regeringen antingen direkt på grund av bestämmelser i RF eller på grund av delegation från riksdagen. I betydande utsträckning kan förvaltningsmyndigheter och kommuner tilläggas normgivningskompetens. I allmänhet sker detta genom delegationsbeslut av regeringen, som i en del fall måste ha riksdagens medgivande till delegationen. Rätt att besluta betungande offentligrättsliga avgifter kan dock riksdagen själv delegera till kommunerna (RF 8:9 st. 2). Riksdagen har också i viss utsträckning möjlighet att lagstiftningsvägen tillägga kommunerna normgivningskompetens inom det fält där normgivningen inte obligatoriskt skall ha formen av lag (RF 8:5 p. 2). Kommunernas rätt att besluta om uttagande av kommunalskatt är inskriven i regeringsformen (RF 1:7 st. 2). Föreskrifter från tiden före RF gäller fortfarande utan hinder av att de inte har tillkommit i den ordning som skulle ha iakttagits om den nuvarande regeringsformen hade gällt.

Reglerna i RF om normgivningsmaktens fördelning på olika organ binder inte riksdagen. Riksdagen är sålunda behörig att stifta lag i vilket ämne som helst (RF 8:14). Den enda begränsningen är att riksdagen inte får stifta lagar

vars innehåll strider mot någon av grundlagarna. Enligt den formella lagkraftens princip får en lag inte ändras eller upphävas annat än genom lag (RF 8:17). På motsvarande sätt kan förordningar inte ändras eller upphävas av normgivningsorgan under regeringsnivån.

I RF uppräknas ett antal ämnesområden inom vilka normgivningskompetensen i varje fall i första hand ligger hos riksdagen och i regel utövas genom lagstiftning. Detta område brukar kallas *det primära lagområdet*.

Till det primära lagområdet hör först och främst grundlagarna och riksdagsordningen, för vilka särskilda bestämmelser gäller (RF 8:15 och 8:16). Hit hör vidare föreskrifter som innefattar tillåtna begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheter som behandlas i 2 kap. RF (RF 2:12 st. 1). Det primära lagområdet omfattar också hela den civilrättsliga normgivning- en och medborgarskapsrätten (RF 8:2). Detsamma gäller föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, med andra ord betungande offentligrättsliga föreskrifter. Exempel på detta är regler om brott och rättsverkan av brott, om skatt till staten och om offentligrättsliga avgifter i de fall avgifterna kan betraktas som betungande (RF 8:3).

I RF 8:5 föreskrivs lagform för viss normgivning som gäller kommunernas ställning. Sålunda skall grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhets- former och för den kommunala beskattningen bestämmas i lag. Detsamma gäller föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.

Även beträffande ett stort antal andra frågor finns spridda bestämmelser i RF och tryckfrihetsförordningen om att normgivningen skall ske i form av lag. Till det primära lagområdet kan också föras vissa föreskrifter som enligt grundlag skall beslutas av riksdagen och i allmänhet ges benämningen lag men inte nödvändigtvis måste ha denna form, t.ex. instruktionerna för riksdagens ombudsmän och riksdagens revisorer (RF 12:6 och 12:7).

Inom ett ganska stort fält av det ovan beskrivna primära lagområdet kan riksdagen göra det möjligt för olika myndigheter, främst regeringen, att besluta om kompletterande föreskrifter. Den del av det primära lagområdet, inom vilket sådan delegation kan förekomma, kallas det delegeringsbara lagområdet. Den återstående delen av det primära lagområdet, där ingen delegation är möjlig, brukar benämnas det obligatoriska lagområdet.

Det delegeringsbara lagområdet avgränsas bl.a. i RF 8:7. Riksdagen ges där möjlighet att förläna regeringen kompetens att meddela föreskrifter i vissa uppräknade ämnen, trots att föreskrifterna utgör sådana betungande föreskrifter eller sådana föreskrifter om kommunernas ställning som enligt RF 8:3 och 8:5 kräver lagform. Undantag görs för bestämmelser om skatt. De ämnen, beträffande vilka regeringen kan tilläggas normgivningskompetens, är bl.a. följande: skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa, in- och utförsel av varor, kommunikationer, näringsverksamhet, natur- och miljövård, trafik, undervisning och utbildning samt tystnadsplikt för offentliga funktionärer. En delegation enligt RF 8:7 öppnar möjlighet för regeringen att straffsanktionera bestämmelser som den utfärdar med stöd av riksdagens bemyndigande. Denna befogenhet är dock begränsad. Bemyndigandet ger

nämligen inte regeringen rätt att för sin del föreskriva annan rättsverkan av brott än böter.

Omfattningen av det delegeringsbara lagområdet bestäms vidare i RF 8:9. Enligt detta lagrum kan riksdagen, utan hinder av lagkravet i RF 8:3, bemyndiga regeringen att meddela dels föreskrifter om tull på införsel av varor, dels föreskrifter om betungande offentligrättsliga avgifter. I fråga om de betungande avgifterna har, som förut nämnts, riksdagen möjlighet att ge beslutanderätten till kommunerna i stället för till regeringen.

När det gäller lagar i ovan nämnda delegeringsbara ämnen kan riksdagen enligt RF 8:10 också bemyndiga regeringen att bestämma att vissa i kraft varande föreskrifter i en lag skall börja eller upphöra att tillämpas. De föreskrifter som regeringen sålunda kan få rätt att sätta i eller ur tillämpning får avse även annan rättsverkan av brott än böter och får innefatta också sådana begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna som i princip kräver lagform.

Det delegeringsbara lagområdets omfattning regleras slutligen också i RF 8:8. Där anges att riksdagen, utan hinder av lagkraven i RF 8:2, 8:3 och 8:5, kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om anstånd med fullgörande av förpliktelser, s.k. moratorium.

När riksdagen inom det delegeringsbara lagområdet bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, kan den medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet under regeringen eller åt kommun att meddela bestämmelser i ämnet. Utan ett uttryckligt medgivande från riksdagens sida har regeringen inte denna möjlighet. Riksdagen kan aldrig tvinga regeringen till en sådan överlåtelse - i allmänhet kallad *subdelegation* - men den kan bestämma att subdelegation om äger rum skall ske till en av riksdagen angiven myndighet. Riksdagen kan också begränsa det ämnesområde, inom vilket subdelegation får ske. I fråga om överförande av normgivningskompetens till myndigheter under riksdagen går riksdagens bestämmanderätt längre. Samtidigt som riksdagen delegerar normgivningskompetens till regeringen i ett ämne, kan nämligen riksdagen uppdra direkt åt en förvaltningsmyndighet under riksdagen att besluta föreskrifter i ämnet (RF 8:11).

Den normgivningskompetens inom det delegeringsbara lagområdet som regeringen kan överlåta till förvaltningsmyndighet eller kommun är inte begränsad till närmare bestämmelser i ämnet utan omfattar bestämmelser över huvud taget i detta. I förarbetena till RF (prop. 1973:90 s. 320) har dock förutsatts - utom beträffande vissa avgifter - att subdelegationen i allmänhet skall omfatta bara en del av den normgivningskompetens som regeringen erhåller genom riksdagens bemyndigande. När det gäller straffbestämmelser anses någon subdelegation inte böra komma i fråga.

När riksdagen delegerar normgivningsbefogenheter till regeringen kan den bestämma att regeringens föreskrifter skall underställas riksdagen för prövning (RF 8:12).

Enligt övergångsbestämmelserna till RF får äldre bemyndiganden som har beslutats av Konungen och riksdagen gemensamt eller av riksdagen ensam utnyttjas även sedan RF trätt i tillämpning, tills riksdagen bestämmer annorlunda. Sådana äldre bemyndiganden gäller således tills vidare och detta är fallet även om bemyndiganden avser föreskrifter beträffande vilka

delegation inte är möjlig enligt RF eller avser delegation från riksdagen direkt till någon förvaltningsmyndighet under regeringen.

Med stöd av RF 8:6 kan riksdagen i viss utsträckning bemyndiga finans- och skatteutskotten att gemensamt i form av lag besluta vissa föreskrifter om skatt. Under tid då riksmöte inte pågår får sålunda de två utskotten - efter bemyndigande i lag om annan skatt än skatt på inkomst, förmögenhet, arv eller gåva - på förslag av regeringen bestämma om skattesatsen eller besluta att skatt som avses i lagen skall börja eller upphöra att utgå. Den av utskotten beslutade lagen skall av regeringen underställas riksdagen inom viss tid.

Såsom antytts i det föregående finns det ett *område inom vilket regeringen har en direkt på RF grundad normgivningskompetens*. Inom detta område får regeringen meddela föreskrifter utan att det härför krävs något bemyndigande från riksdagens sida. Detta område, som anges i RF 8:13, omfattar dels föreskrifter om verkställighet av lag, dels all normgivning som faller utanför det primära lagområdet (den s.k. restkompetensen).

Regeringens rätt att komplettera lagar genom verkställighetsföreskrifter omfattar alla slag av lagar, således även lagar inom det obligatoriska lagområdet. Med verkställighetsföreskrifter förstås i första hand tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär. Hit hör emellertid också i viss utsträckning föreskrifter som i materiellt hänseende fyller ut en lag. För att sådana kompletterande föreskrifter skall kunna betraktas som verkställighetsföreskrifter krävs att regleringen inte tillförs något väsentligt nytt genom föreskrifterna i fråga. I verkställighetsföreskriftens form får regeringen inte meddela bestämmelser som avser riksdagen eller dess myndigheter.

Regeringens restkompetens omfattar föreskrifter som inte enligt grundlag måste meddelas av riksdagen. Till restkompetensen hör i första hand den administrativa normgivningen. Hit hör bl.a. också för enskilda berättigande eller i fråga om enskildas rättsställning neutrala föreskrifter inom den offentliga rätten, t.ex. statsbidragsförfattningar och föreskrifter om sådana avgifter till staten som inte kan betraktas som betungande. Regeringens restkompetens omfattar inte föreskrifter som avser riksdagen eller dess myndigheter och inte heller föreskrifter som avser den kommunala beskattningen.

När det gäller föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter inom regeringens restkompetens har regeringen full frihet att genom förordning överlåta åt underordnad myndighet att meddela bestämmelser i ämnet (RF 8:13 st. 3). Regeringens rätt att delegera sin direkt på RF grundade normgivningskompetens är i RF inte begränsad till närmare bestämmelser i det aktuella ämnet utan omfattar bestämmelser över huvud taget i detta. Också i detta sammanhang har det emellertid i förarbetena till RF (prop. 1973:90 s. 321) förutsatts att, bortsett från avgiftsområdet, regeringen i allmänhet skall överlåta bara en del av sin normgivningskompetens till underordnade myndigheter.

2.3 Finansmakten

I regeringsformens inledande bestämmelser om statsskickets grunder föreskrivs att riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas (RF 1:4). Rätten att bestämma om inkomster till staten och att förfoga över statens tillgångar, främst genom beslut om utgifter, brukar sammanfattas under beteckningen finansmakten.

Bestämmandet av statens utgifter är det ojämeförligt viktigaste ledet i dispositionen över statens tillgångar. Användningen av statens medel tillhör principiellt riksdagens befogenhetsområde (RF 9:2). Riksdagens samtycke till utgifter lämnas framför allt genom budgetregleringen, varvid anslag anvisas till angivna ändamål (RF 9:3-5). Besluten härom upptas i en statsbudget. Riksdagen får dock bestämma att medel tages i anspråk utan att uppföras på statsbudgeten, s.k. specialdestination (RF 9:2). Riksdagen företager budgetreglering för närmast följande budgetår eller, om särskilda skäl föranleder det, för annan budgetperiod (RF 9:3). Riksdagen kan i samband med budgetregleringen eller annars besluta riktlinjer för viss statsverksamhet för längre tid än anslag till verksamheten avser (RF 9:7). Regeringen avger förslag till statsbudget till riksdagen (RF 9:6). Utgifternas verkställande ankommer i allmänhet på regeringen (RF 9:8).

Redan i 1809 års regeringsform lades finansmakten hos riksdagen ensam. 1974 års regeringsform avviker således i princip inte från sin föregångare. Den nya regeringsformen har emellertid medfört en utrensning av detaljerade och föråldrade bestämmelser samt en anpassning av gällande rätt till rådande praxis. Reglerna om statens budget har begränsats till sådant som har direkt samband med riksdagens och regeringens befogenheter. Grundlagsregleringen av finansmakten är numera relativt kortfattad och medger stor flexibilitet på utgiftsregleringens område.

Grundlagen innehåller inte några bestämmelser om de allmänna principer som ligger till grund för statsbudgetens utformning eller om budgettekniska frågor i övrigt, vilket ger riksdagen frihet vid anslagsbeslutens utformning. I prop. 1973:90 (s. 222) anförde departementschefen:

För egen del anser jag att ständiga förändringar i fråga om budgetens innehåll, den ekonomisk-politiska debatten och den tekniska utvecklingen leder till att det statliga budgetsystemet måste kunna förnyas successivt. Enligt min mening bör RF inte lägga hinder i vägen för en sådan utveckling. Frågorna om statsbudgetens och anslagssystemets utformning ägnar sig därför inte för grundlagsreglering.

Regeringsformen ger således riksdagen möjlighet att specificera anslagsbe-
loppen i detalj eller att underlåta att göra det, t.ex. genom att bevilja programanslag. Riksdagen kan även i den utsträckning den finner lämpligt knyta villkor till beviljade anslag. Riksdagen kan härigenom ge regeringen en vidsträckt eller avgränsad rätt att förfoga över de anslag riksdagen beslutar om för olika ändamål. Riksdagens principiella frihet vid bestämmandet av statsutgifterna kan emellertid vara begränsad av andra skäl. Riksdagen kan sålunda inte undandra sig att anvisa anslag som fordras för tillämpning av lag – en bundenhet som riksdagen som lagstiftare dock kan upphäva. Riksdagen måste också sörja för sådana anslag som fordras för att staten skall kunna

fullgöra sina skyldigheter på grund av ingångna avtal. Riksdagen är härutöver rent faktiskt i hög grad bunden av sina tidigare beslut om anslag till skilda ändamål.

Enligt regeringsformen skall de medel som riksdagen anvisar för annan verksamhet än sådan som bedrivs av riksdagen eller dess myndigheter stå till regeringens disposition. Enligt ett motivuttalande (prop. 1973:90, s. 224) innebär bestämmelsen att det i princip får ankomma på regeringen att under parlamentariskt ansvar avgöra i vad mån de uppgifter som anslagen möjliggör skall verkställas. Regeringens prövningsrätt har enligt propositionen "sin främsta praktiska betydelse i ett läge då det från stabiliseringspolitisk synpunkt blir önskvärt att utan dröjsmål begränsa de statliga utgifterna. Också när det gäller att tillvarata uppkommande besparingsmöjligheter är en sådan prövningsrätt av betydelse." I propositionen nämns det vidare (s. 346) att regeringen genom författningar och andra beslut kan – och i mycket betydande omfattning måste – överlåta åt underordnade myndigheter att utbetala medel och i övrigt disponera över statens tillgångar. Regeringen kan i sådana beslut meddela ytterligare dispositionsföreskrifter, förutsatt att de inte strider mot vad riksdagen har beslutat.

Budgetperioden är ettårig. Annan budgetperiod får undantagsvis tillämpas om särskilda skäl föreligger. En definitiv övergång till en statlig flerårsbudget förutsätter grundlagsändring. Sedan länge har riksdagen dock ansetts äga befogenhet att fatta utgiftsbeslut som avser längre tid än det närmast följande budgetåret. En nyhet i 1974 års regeringsform är de bestämmelser som anvisar former i vilka riksdagen kan fatta beslut med ekonomisk verkan utöver budgetåret. Riksdagen kan vidare bemyndiga regeringen att utlagga beställningar eller företa andra investeringar för vilka utgifterna belöper på flera budgetår. Inom skilda delar av den statliga budgeten tillämpas f.n. varierande system för bindande ekonomiska planer eller investeringsbeslut som medför utbetalningar under flera budgetår, t.ex. ramanslag för viss period och beställningsbemyndiganden. Sådana bemyndiganden är ett formellt utgiftsåtagande från statsmakternas sida som gör det möjligt för en statlig myndighet och en extern leverantör att ingå civilrättsligt bindande avtal. I propositionen (1976/77:130, FiU 1977/78:1, rskr 19) med förslag till riktlinjer för modernisering av det statliga budgetsystemet aviserade budgetministern initiativ till att åstadkomma ett mer enhetligt bemyndigandesystem. Förslag härom har ännu inte lagts fram.

Lagbeslut av riksdagen kan inte sällan inkludera ekonomiska åtaganden för framtiden. Riksdagen kan också besluta om riktlinjer för viss statsverksamhet, dvs. fatta s.k. princip- eller organisationsbeslut. I ett motivuttalande (prop. 1973:90, s. 345) framhölls att beslut om riktlinjer inte är rättsligt bindande men kan få stor faktisk betydelse för riksdagens framtida handlingsfrihet. Grundlagberedningen anförde (SOU 1972:15, s. 174) följande om innebörden av denna bestämmelse:

Med "riktlinjer för viss statsverksamhet" avses bl.a. grunder för själva verksamheten, inte minst angivande av målen och de huvudsakliga medlen. Här kan det också vara fråga om huvuddragen i den erforderliga organisationen. Det kan vara aktuellt att i detta sammanhang över huvud ange vissa ekonomiska restriktioner för den fortsatta planeringen. Hit bör vidare kunna hänföras t.ex. större spörsmål om programindelning, anslagsindelning eller över huvud verksamhetens redovisning i budgeten.

Grundlagen lägger inte några hinder i vägen för en utveckling av planering eller studier i ett längre tidsperspektiv som syftar till att ge statsmakterna ett förbättrat beslutsunderlag. Enligt vad departementschefen anförde (prop. 1973:90, s. 222) bör en sådan planering ledas av regeringen men är också av utomordentligt intresse för riksdagen. Vad gäller formerna för riksdagens medverkan i sådan planering anfördes att riksdagen först och främst bör få del av information som utgör resultat av studierna och som kan vara av betydelse för de beslut riksdagen skall fatta. Bestämmelser i 3 kap. 2 § RO syftar till att trygga en sådan information. I övrigt bör riksdagens medverkan i det väsentliga få formen av insyn i planeringsarbetet. Insynsförfarandet kan – anfördes det – åstadkommas inom ramen för riksdagens nuvarande arbetsformer och kräver inte några särskilda föreskrifter i RF eller RO.

De allmänna principer som sedan länge ligger till grund för den tekniska utformningen av budgetsystemet tar huvudsakligen sikte på att budgeten skall innehålla en redovisning som är öppen, fullständig, rättvisande och överblickbar. (För en närmare redogörelse hänvisas till SOU 1952:45 och SOU 1973:43, s. 245.) Principerna har inte fastställts i lag eller förordning. Här kan nämnas den s.k. fullständighetsprincipen som innebär att statsbudgeten bör omfatta all statlig verksamhet och ange alla de medel som beräknas inflyta till eller utbetalas från statliga myndigheter eller andra statliga organ. Nära samband med denna princip har bruttoprincipen, enligt vilken för varje förvaltningsområde samtliga utgifter och inkomster skall komma till synes i budgeten. Avsteg görs emellertid från dessa principer, t.ex. för stora delar av socialförsäkringssystemet, bl.a. i fråga om den allmänna tjänstepensioneringen, där inkomster uppbärs och tas i anspråk helt utanför statsbudgeten samt för de affärsdrivande verken för vilka endast över- eller underskott av verksamheten förs upp på statsbudgeten. Principerna ställer krav på budgeten som i första hand ett informationssystem. Endast i begränsad utsträckning och indirekt ger de grunder för budgetens funktion som medel för att styra förvaltningsmyndigheter.

Regeringsformen tillåter inom vida ramar variation mellan minimum och maximum av anslagsstyrning från riksdagens sida. Utvecklingen har också gått i den riktningen att stora anslag ställs till regeringens förfogande med betydande frihet för regeringen att själv bestämma över användningen inom ramen av generella riksdagsuttalanden. Vidare har man inom regeringsformens ram stor frihet att välja mellan olika typer av anslagsstyrning.

När riksdagen ställer ett anslag till regeringens förfogande, har beslutet vanligen dubbel innebörd. Riksdagen anger såväl ändamålet med anslaget som villkor för dess användning. Riksdagen kan besluta att högst det anvisade beloppet får användas för ändamålet (reservationsanslag, obetecknade anslag) eller att ändamålet får tillgodoses även om det anvisade beloppet överskrids (förslagsanslag).

Regeringen kan i regleringsbrevet ytterligare precisera de ändamål med och villkor för anslaget som riksdagen angett. Regleringsbrevet är det instrument genom vilket regeringen ställer de anslagsmedel som riksdagen har anvisat för olika ändamål till de verkställande myndigheternas förfogande och där regeringen närmare anger till vad och på vilket sätt medlen skall användas och vilka utgiftsslag som får utnyttjas för detta. Även andra föreskrifter och eventuella restriktioner för medelsanvändningen anges i

regleringsbrevet. Detta är följaktligen ett mycket viktigt instrument för regeringen för att ge innehåll åt statsbudgeten och styra verksamheten inom statsförvaltningen. I sammanhanget kan nämnas att regeringsformens krav (RF 8:7-10 och 8:13) på att generella bestämmelser av regeringen skall ha formen av förordning inte äger tillämpning på regleringsbrevens anslagsanknutna föreskrifter för aktuellt budgetår.

2.4 Kontrollmakten

Folket i val kontrollerar riksdagen. Riksdagen har som en huvuduppgift att granska regeringens allmänna politik – en kontroll av regeringen som politisk ledning. På riksdagen ankommer också en övervakning av regeringens funktion som förvaltningsledning och högsta instans inom förvaltningen. Riksdagen bevakar även att myndigheter och offentliga funktionärer lojalt och effektivt förverkligar de direktiv för samhällsverksamheten som har givits i lagar och andra beslut. En insyn i förhållandena inom olika förvaltningsområden kan också ge riksdagen underlag för nya beslut. Att granska rikets styrelse och förvaltning anges i regeringsformens inledande kapitel om statsskickets grunder som en av riksdagens huvuduppgifter (RF 1:4).

Ett visst moment av kontroll för angivna syften kan sägas ligga i riksdagens allmänna ställning i förhållande till regeringen. Riksdagens sakbehandling av regeringens förslag kan således anses höra till dess kontrollmakt i vid bemärkelse. En betydelsefull möjlighet till kontroll av förvaltningens resursanvändning innefattas i riksdagens rätt att bestämma över statsutgifterna. Av grundläggande betydelse för riksdagens kontrollmöjligheter är reglerna om ärendenas sakbehandling i utskotten. Utskott har bl.a. rätt att på eget initiativ väcka förslag hos riksdagen i frågor som ligger inom dess kompetensområde (RO 3:7). De statliga förvaltningsmyndigheterna är skyldiga att till utskott lämna upplysningar och yttranden (RO 4:10). Förvaltningsmyndighet under regeringen kan dock hänskjuta utskottets begäran till regeringens avgörande.

1974 års grundlagreform innebär inte några mer betydelsefulla sakliga ändringar av reglerna om riksdagens kontrollmakt. Regleringen av riksdagens kontrollmakt (RF 12 kap.) har begränsats till att avse de särskilda rättsliga institut där kontrollfunktionen är den dominerande. I regeringsformen anvisas således riksdagen vissa medel för parlamentarisk kontroll av regeringen. Bestämmelserna preciserar statsrådets politiska och juridiska ansvar och anvisar medel för riksdagen att utkräva politiskt ansvar (institutet misstroendeförklaring), för enskild riksdagsledamot att vinna upplysning, väcka debatt och därmed utöva parlamentarisk kontroll (spörsmålsinstitutet) och för den rättskontroll och förvaltningskontroll som skall utföras av vissa riksdagens organ: konstitutionsutskottet, riksdagens ombudsmän (JO) och riksdagens revisorer.

Regeringens förvaltningskontroll regleras inte i grundlag med undantag för att justitiekanslern omnämns som ett av de organ som lyder under regeringen (RF 11:6). Verksamheten vid de regeringen underställda särskilda tillsyns- och granskningsorganen regleras vad gäller justitiekanslern

(JK) i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn och förordningen (1975:1345) med instruktion för justitiekanslern samt vad gäller riksrevisionsverket (RRV) i myndighetens instruktion (1973:444). Riksdagen har också i principbeslut tagit ställning till dessa organs allmänna verksamhetsinriktning, organisation m.m.

Regeringen är i väsentliga avseenden fri att välja inriktning, utformning och omfattning av kontrollen av förvaltningsmyndigheterna. Insatser som kräver särskilda resurser förutsätter att riksdagen beviljar medel. Vissa generella krav på förvaltningskontrollen på myndighetsnivå finns intagna i den allmänna verksstadgan (1965:600). En stor del av regeringens mer löpande förvaltningskontroll sker inom ramen för den årliga budgetprocessen. Regeringens krav på myndigheterna kommer här till uttryck i budgethandbokens allmänna krav på resultatanalys på myndighetsnivå eller i mer detaljerade krav i särskilda myndighetsspecifika budgetdirektiv. Mer förutsättningslös utvärdering sker oftast genom att regeringen beslutar tillsätta offentliga kommittéer eller utredningar inom regeringskansliet. Även forskningsorgan kan ges utvärderingsuppdrag. Vidare kan regeringens funktion som besvärinstans inrymma en kontroll av underställda myndigheter.

Inom respektive förvaltningsområde utförs förvaltningskontrollen av ansvariga myndigheter. En myndighets organisation, arbetsordning och interna bestämmelser i övrigt utformas också oftast med hänsyn till kontrollaspekter på verksamheten. För den redovisningsmässiga kontrollen finns ett antal revisionskontor samt inom affärsverken särskilda interna revisionsenheter. Revisionskontoren fastställer planer för revisionen efter samråd med vederbörande myndighet. RRV har tillsynsansvar över kontorens verksamhet.

Det svenska rättssystemet skiljer sig från vad som gäller i många andra länder genom att de allmänna domstolarna inte tilldelats några viktiga kontrollfunktioner gentemot statsförvaltningen. De svenska allmänna domstolarna har begränsade möjligheter att ompröva eller underkänna förvaltningsmyndighets beslut. Vad gäller myndighetsutövning eller annan rättstillämpning anförror många bemyndiganden åt förvaltningsmyndighet att allsidigt och slutgiltigt pröva en viss fråga, dvs. en exklusiv beslutanderätt. De allmänna domstolarnas kontroll över förvaltningen har sammanfattats på följande sätt (Strömberg 1980):

Bara i några undantagsfall kan en svensk domstol direkt upphäva eller ogiltigförklara ett beslut efter besvär eller klandertalan. Den svenska domstolskontrollen över förvaltningen sker huvudsakligen i indirekta former genom att domstolen i sina domskäl konstaterar att ett visst beslut är felaktigt. Detta kan ske på två olika sätt. En domstol kan pröva ett förvaltningsbesluts giltighet i samband med dess tillämpning och eventuellt vägra sin medverkan till beslutets förverkligande eller sanktionering; en sådan prövning kan äga rum i samband med civil talan, ansvarstalan mot den enskilde eller verkställighetstalan. Vidare kan en domstol komma att bedöma riktigheten av ett förvaltningsbeslut vid prövning av ansvars- eller skadeståndstalan mot tjänstemän eller skadeståndstalan mot stat eller kommun.

Regeringsformen ger dock domstolar och andra offentliga organ en rätt och skyldighet att besluta att inte tillämpa en föreskrift om man finner att den står

i strid med en överordnad författning eller att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst, s.k. lagprövningsrätt (RF 11:14). Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften, skall tillämpning dock underlåtas bara om det materiella eller formella felet är uppenbart.

Principen om allmänna handlingars offentlighet är grundlagfäst i tryckfrihetsförordningen. Härigenom är en myndighets verksamhet öppen för insyn från massmedia, organisationer och enskilda. Ett annat inslag i förvaltningskontrollen är reglerna om personalens ansvar, främst brottsbalkens regler om myndighetsmissbruk m.m. (20 kap. BrB). För den enskilde medborgaren torde dock de viktigaste medlen för att kontrollera förvaltningen ha sin grund i förvaltningslagens (1971:290) regler om förvaltningsförfarandet vid myndighetsutövning mot enskild och lagens regler om rätten att anföra besvär. Har den enskilde utsatts för ett brott i tjänsteutövningen har han rätt att få till stånd både ansvarstalan (20 kap. RB) och skadeståndstalan (skadeståndslagen 1972:207) mot tjänstemannen. Vid fel eller försummelse vid myndighetsutövning kan dessutom stat och kommun bli skadeståndsskyldiga enligt bestämmelserna i skadeståndslagen.

Särskilda tillsyns- och granskningsuppgifter har tilldelats riksdagens konstitutionsutskott, riksdagens ombudsmän, riksdagens revisorer samt justiekanslern och riksrevisionsverket. De två senare är underställda regeringen. Kontrollorganens uppgifter och ställning är i korthet de följande.

Konstitutionsutskottet (KU) skall granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. KU har i princip generell initiativrätt som medger att utskottet – utan hinder av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan utskotten – kan ta upp frågor till behandling. På KU:s initiativ gjordes viss precisering och avgränsning av granskningsuppgifterna i samband med att institutet misstroendeförklaring kom till vid den partiella grundlagreformen 1968-69 (enkammarreformen). Grundtanken är att KU:s granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning skall vara administrativt och inte politiskt inriktad (KU 1968:20 s. 40). Endast KU (ej riksdagens revisorer) har rätt att granska regeringens administrativa praxis.

KU:s granskningar innehåller numera iakttagelser och synpunkter av två slag, dels en granskning av administrativa frågor där syftet kan sägas vara att ge en bred belysning av praxis och vid behov ge vägledande synpunkter för regeringens framtida agerande och dels en kontroll av ett antal särskilda ämnen beträffande regerings praxis där tyngdpunkten läggs vid en detaljgranskning av hanteringen av ett antal enskilda ärenden. Sedvanligt omfattar granskningarna lagrådsremisserna, propositionsavlämnandet, utgivningen av svensk författningssamling (SFS) samt regeringens behandling av riksdagens skrivelser. Regeringens utövande av normgivningsmakten har varit föremål för särskilda undersökningar.

Riksdagens justitieombudsmän (JO) är en utanför den offentliga förvaltningen stående, helt självständigt verkande institution som har sin grund i folkrepresentationens förtroende. JO har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Tillsynen omfattar i princip hela den offentliga

verksamheten utom riksdagens, regeringens och de beslutande kommunala församlingarnas verksamhet. Ombudsmännen skall särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga verksamheten. JO:s huvuduppgift är, enligt riksdagsuttalande (KU 1975/76:22, rskr 27) hösten 1975 i samband med viss reformering av verksamheten, "att tillvarata den enskildes intresse av en lagenlig och korrekt behandling från de offentliga organens sida". Ombudsmännen skall verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. JO-ämbetet har allt sedan sin tillkomst varit konstruerat som ett åklagarämbete. Åtalsmöjligheten har emellertid efter hand kommit att utnyttjas i allt mindre utsträckning. I stället har JO främst verkat genom uttalanden angående myndigheters och tjänstemäns åtgärder. Denna JO:s tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar. Huvuddelen av tillgängliga resurser används för att handlägga klagörenden. Under senare tid har årligen ca 2 000 ärenden blivit föremål för utredning och överväganden medan ca 1 000 ärenden avskrivits eller avvisats. JO:s egna tillsynsinitiativ är av begränsad omfattning – ca 100-200 ärenden per år. Flertalet initiativärenden uppkommer med anledning av JO:s inspektioner. JO har endast i begränsad utsträckning utnyttjat rätten att i framställning till riksdagen eller regeringen väcka fråga om författningsändring eller annan åtgärd från statens sida.

Under senare år har flera riksdagsmotioner behandlat JO-institutionen och riksdagen har beslutat (KU 1982/83:7) tillkalla en utredning för översyn av JO-ämbetets verksamhet och organisation.

Justitiekanslern (JK) är regeringens jurist, bevakar statens rätt och har som regeringens högste ombudsman tillsyn över dem som utövar offentlig verksamhet. JK fullgör också vissa andra uppgifter, bl.a. att vaka över tryckfriheten. Bestämmelserna om JK:s tillsynsuppgifter och befogenheter vid tillsynen är i huvudsak identiska med de bestämmelser som gäller för JO:s tillsyn.

Tillsynen bedrivs liksom JO:s genom prövning av klagomål från enskilda eller myndigheter, genom inspektioner eller genom att JK av eget initiativ tar upp frågor som han erhållit kännedom om genom exempelvis uppgifter i pressen. Ytterligare en form för JK:s tillsyn är granskningen av de ärendeförteckningar de statliga myndigheterna årligen skall avge till JK. Tillsynen utgör endast en mindre del av JK:s arbetsbörda och har i jämförelse med JO:s liten omfattning, ca 300 ärenden per år. Flertalet tillsynsärenden härrör från anmälningar från enskilda personer. Antalet inspektioner är få. JK-utredningen har lagt fram betänkandet JK-ämbetet (SOU 1978:59) som remissbehandlats men ännu ej lett till lagstiftning.

Vid grundlagsreformen övervägdes bl.a. kontrollorganisationen. Föredragande statsrådet anförde följande om den statliga revisionens allmänna uppbyggnad m.m. (prop. 1973:90 s. 226).

Den statliga revisionsverksamheten hade tidigare en kameralt betonad inriktning. Numera ligger tyngdpunkten i en kontroll av den statliga verksamhetens ändamålsenlighet och lönsamhet. Kontrollen kan sägas ha ett tvåfaldigt syfte. Dels eftersträvas att

uppdaga och bota brister i myndigheternas organisation och effektivitet. Dels är målet att vinna kunskap om uppnådda resultat som underlag för nya beslut från statsmakternas sida.

Det är enligt min mening naturligt att den verksamhet som jag nu i korthet har angivit leds av regeringen. Jag vill sålunda framhålla det nära sambandet mellan å ena sidan redovisningen av kostnader och prestationer och å den andra den statliga budgeteringen. Genom regeringens försorg bör framtaget material och gjorda analyser tillföras det underlag på vilket riksdagen har att grunda sina beslut.

Jag anser det emellertid också fullt i sin ordning att den av regeringen ledda redovisnings- och kontrollverksamheten får ett komplement i en liknande aktivitet inom riksdagen. Liksom beredningen är jag av åsikten att den nya, på ämnesindelning grundade utskottsorganisationen väl lämpar sig för en kontinuerlig granskning av resultatet av det statliga reformarbetet. Jag ser emellertid även ett betydande värde i att en kontroll av den expanderande statliga verksamheten kan utövas av ett i förhållande till statsförvaltningen helt fristående och självständigt organ av den typ som den nuvarande riksdagsrevisionen representerar. Ett sådant särskilt revisionsorgan torde för riksdagens del ha en speciell uppgift att fylla i fråga om information och granskning i ämnen som berör flera förvaltningsgrenar eller förvaltningen över huvud taget och som inte lämpligen kan behandlas i de separata fackutskotten. Liksom beredningen anser jag att nuvarande bestämmelser om riksdagens revisorer i det väsentliga bör kvarstå oförändrade.

Riksdagen granskar den statliga verksamheten genom det parlamentariskt sammansatta organet, *riksdagens revisorer*. De 12 revisorerna har samtliga beslutsbefogenheter samlade hos sig. Kansliet har förvaltningsbevakande, förslagsställande och utredande uppgifter. Den av revisorerna bedrivna granskningen skall främst ta sikte på de resultat i stort som har uppnåtts inom olika verksamhetsområden. I enlighet därmed skall revisorerna framför allt beakta frågor som är av mera väsentlig betydelse för den statsfinansiella och förvaltningsekonomiska utvecklingen eller som berör grunderna för det administrativa arbetets organisation och funktioner. Revisorerna är oförhindrade att uttala sig om behovet och angelägenheten av olika statliga åtaganden. De skall fästa uppmärksamheten på möjligheter till ökningsarv statens inkomster, till besparingar i statens utgifter och till effektivisering av det statliga förvaltningsarbetet. Revisorerna tar årligen upp ett trettiotal ärenden av växlande omfattning. Granskningarna initieras huvudsakligen av förslag från revisorerna eller riksdagsutskotten. Granskningar på förslag av enskilda medborgare förekommer endast undantagsvis.

Riksdagsrevisorernas verksamhet har under 1960- och 70-talet varit föremål för debatt, utredning och överväganden. Vissa förändringar av begränsad räckvidd har genomförts, bl.a. en närmare samverkan mellan riksdagens revisorer och utskotten vid planeringen av granskningen. En del motionsförslag har syftat till en genomgripande förändring av den totala statliga revisionen.

Riksrevisionsverket (RRV) har till uppgift att vara regeringens organ för en i förhållande till myndigheterna extern revision och att inom statsförvaltningen svara för redovisning och därmed sammanhängande frågor. Enligt principbeslut av riksdagen (prop. 1967:79, SU 1967:82, rskr 194) skall RRV:s förvaltningsrevision (sakrevision) vara "en fortlöpande tillsyn över all statlig och statsunderstödd verksamhet som är väsentlig ur ekonomisk synpunkt. Kontrollen skall inriktas på att bedöma lönsamheten av verksamheten och på

en prövning av att verksamheten bedrivs i så effektiva former som möjligt." Kameralrevisionen, som tidigare var RRV:s huvuduppgift, fick härvid en ny inriktning (redovisningsrevision), decentraliserades och omvandlades till myndighetsintern revision genom s.k. revisionskontor vars verksamhet ställdes under RRV:s tillsyn. Motivuttalanden vid grundlagreformen gav, som redovisats, stöd åt att förvaltningsrevisionen huvudsakligen organiseras som en regeringen underställd funktion.

Utgångspunkten och ramen för RRV:s revision är regeringens syften med myndigheternas verksamhet och riktlinjer för deras handlande. Regeringens bedömningar och värderingar utgör alltså utgångspunkten för revisionen. RRV:s förvaltningsrevision granskar och ifrågasätter inte de mål som statsmakterna formulerat för en verksamhet. RRV:s förvaltningsrevision bedrivs huvudsakligen på verkets eget initiativ. Verket väljer fritt revisionsobjekt inom ramen för sin instruktion och den allmänna inriktning av verksamheten som beslutats av regering och riksdag och granskningarna avslutas med en självständig bedömning från verkets sida. Regeringen har i regel lämnat RRV:s förslag till granskningsinriktning i planer och anslagsframställningar utan erinran. Under senare tid har RRV – i linje med det förslag som förvaltningsutredningen framlagt i SOU 1979:61 Förnyelse genom omprövning – orienterat revisionen mot sådana förhållanden inom statsförvaltningen som har stor betydelse för att kunna ompröva och omprioritera offentliga åtaganden. I budgetpropositionen 1983 har civilministern framhållit att verket bör prioritera denna verksamhetsinriktning vad gäller det av verket initierade revisions- och utredningsarbetet. Enligt föredraganden är det av största vikt att verket håller en hög beredskap för olika slag av översynsuppdrag som aktualiseras i omprioriterings- eller omprövningssyfte.

3 Regeringens styrande funktion

Våra fyra äldsta regeringsformer – från åren 1634, 1719, 1729 och 1772 – hade i stor utsträckning karaktären av förvaltningsstadgor, som ingående beskrev de olika myndigheternas organisation och uppgifter. I de två senaste regeringsformerna – från åren 1809 och 1974 – läggs en avsevärt större vikt vid riksdag och regering. I den nu gällande regeringsformen och den kompletterande riksdagsordningen ges ytterst detaljerade bestämmelser om riksdagens arbetsformer. Regeringens funktionssätt är mera sparsamt reglerat i grundlagen, och förvaltningens nästan inte alls.

Tyngdpunkten i det konstitutionella regelsystemet har följaktligen förskjutits från administration till politik. Detta avspeglas redan i det inledande kapitlet, som fastlägger den grundläggande funktionsfördelningen mellan de olika statsorganen. Om riksdagen heter det att den "är folkets främsta företrädare. Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning." Om regeringen sägs enbart att den "styr riket" och "är ansvarig inför riksdagen". Om myndigheterna heter det i RF 1:8 endast att det "för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter". I RF 1:9 anges att förvaltningsmyndigheterna "i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet".

Innebörden av den styrande funktion som tilläggs regeringen i RF 1:4 är relativt knapphändigt behandlad i förarbetena. Författningsutredningen (SOU 1963:17, s. 151) beskrev rollfördelningen mellan riksdag, regering och förvaltningsmyndigheter på följande sätt:

På *riksdagen* ankommer att fatta väsentliga politiska beslut – beslut avseende målsättningen för den samhälleliga verksamheten och den grundläggande avvägningen av olika intressen – samt att utöva kontroll av regeringens och andra myndigheters verksamhet. Rekryteringen till riksdagen är i överensstämmelse härmed politisk och riksdagsledamöterna har ett politiskt ansvar, som väljarna kan utkräva vid de allmänna valen. *Regeringens* mest väsentliga uppgifter är också av politisk natur. Härtill kommer en stor grupp ärenden som är av samma slag som dem andra myndigheter handlägger. Föreningen av olika uppgifter präglar såväl rekrytering som ansvarssystem. Statsrådsposterna besättes främst efter partipolitiska grunder men med beaktande jämväl av andra hänsyn och ansvarigheten är i första hand politisk men innefattar också förvaltningsmässig och rättslig prövning. *Förvaltningsmyndigheterna* har att verkställa de beslut som riksdag och regering fattar och på det enskilda fallet tillämpa lagar och andra författningar. *Domstolarnas* uppgift att skipa rätt kan ävenledes betraktas som

en tillämpning på det konkreta fallet av gällande rättsregler. För de flesta slag av kvalificerad förvaltningstjänst och för domartjänst krävs speciell utbildning och rättsligt ämbetsansvar gäller i full utsträckning.

Någon uppräknig av regeringens funktioner i grundlagen var inte nödvändig, ansåg författningsutredningen. I utredningens förslag (s. 154) var "konstruktionen i stället den att så långt som möjligt övriga statsfunktioner specificeras, och att regeringens verksamhet, förutom de i regeringsformen angivna uppgifterna, i princip kan omfatta allt som ej är förbehållet annat statsorgan eller på annat sätt reglerat i grundlag eller lag. Detta sätt att betrakta riksstyrelsefunktionen ansluter sig till uppfattningen att regeringen är det statsorgan som har huvudansvaret för initiativ, planering och överblick beträffande hela den statliga verksamheten."

Inte heller grundlagberedningen fann anledning att närmare diskutera regeringens uppgifter. "Den närmare innebörden av att regeringen styr riket framgår av RF i övrigt", hette det i beredningens betänkande (s. 121). En lika obestämd hänvisning återkom i föredragandetexten. Holmberg-Stjernquists grundlagskommentar (s. 51) sammanfattar tankarna bakom RF 1:4 på följande sätt:

I motiven (prop. 1973:90, s. 230) sägs, att av regeringsformens innehåll får man läsa sig till innebörden av den styrande makten. Enligt RF 8 kap. har regeringen ett eget normgivningsområde och kan här utfärda förordningar; den kan även efter delegation av riksdagen utfärda förordningar på andra områden. Enligt RF 9 kap. står statens medel och dess övriga tillgångar till regeringens disposition att användas i enlighet med vad riksdagen bestämt. Av RF 10 kap. kan man utläsa att regeringen har omfattande befogenheter i fråga om utrikespolitiken. Av RF 11 kap. framgår att under regeringen lyder de statliga förvaltningsmyndigheterna (bortsett från riksdagens). "Dessa står alltså", som grundlagberedningen uttryckte saken (SOU 1972:15, s. 122), "till regeringens förfogande som organ vid styrandet av riket". RF 13 kap. ger regeringen särskilda befogenheter under krig och krigsfara.

Men allt som ingår i den styrande makten är inte omnämnt i grundlagstexten. Över huvud torde gälla, att den styrande funktionen i 1974 års RF – liksom i 1809 års – bör uppfattas som en restfunktion först och främst i förhållande till riksdagens funktioner. *Den styrande funktionen har emellertid också en sida som vetter åt förvaltningsmyndigheternas uppgifter och här är gränsen mera flytande.* (vår kurs.)

Den följande framställningen syftar till att belysa denna "flytande gräns". I avsnittet 3.1 tecknas först några huvudlinjer i den långa historiska utveckling som lett fram till den nuvarande funktionsfördelningen mellan regeringskansliet och den statliga förvaltningen. Därefter undersöks vilka befogenheter som enligt 1974 års regeringsform tillerkänns regeringen i relationerna gentemot de statliga förvaltningsmyndigheterna (3.2) och övriga statliga organ (3.3). De förändringar som inträtt under senare år genom avsondring av regeringsuppgifter, delegering och decentralisering och genom nya styrtekniker som t.ex. rambudgetering ges sedan ytterligare belysning i det följande kapitlet.

3.1 Dualismen i svensk statsförvaltning: en historisk bakgrund

Den svenska statsförvaltningen beskrivs ibland som "dualistisk". Härmed avses den funktionsfördelning som etablerats mellan departement och verk. I spetsen för statsförvaltningen står ett regeringskansli, som med internationella mått mätt är mycket litet. Dess funktion är att bereda och expediera regeringsärenden. Det löpande förvaltningsarbetet ankommer däremot på fristående myndigheter, som på eget ansvar har att verkställa riksdagens och regeringens beslut. Myndigheterna är underställda regeringen, men har ingen lydnaplikt gentemot chefen för det departement under vilket de sorterar. S.k. ministerstyrelse av förvaltningen anses inte vara tillåten.

I flertalet länder råder en annan ordning. Varje fackminister har där att leda och ansvara för en sektor av förvaltningen. De administrativa funktionerna fullgörs huvudsakligen inom ramen för stora regeringsdepartement. På vissa håll förekommer dock även fristående förvaltningsorgan med varierande grader av självständighet. Frankrike anföras ofta som exempel på en konsekvent genomförd ministerförvaltning. I Förenta Staterna är större delen av den federala förvaltningen genom departementen direkt underställd presidenten. I England, Danmark och Norge tillämpas huvudsakligen ministerförvaltning, men fristående organ förekommer också. Även i det finska statsskicket, som står närmare det svenska, fullgörs viktiga förvaltningsuppgifter av departementen.

Klyvningen mellan departement och verk är resultatet av en lång historisk utveckling. De kollegier som inrättades under 1600-talet var ursprungligen nära knutna till konungens råd. Enligt 1634 års regeringsform fanns fem riksämbetsmän (drotsen, marsken, amiralen, kanslern och skattmästaren) som samtidigt var rådsherrar och kollegiepresidenter. Under Karl XI kom rådet att skjutas i bakgrunden, medan verksamheten vid kollegierna fortsatte. Kanslikollegiet utvecklades successivt till att bli det mest centrala organet för regeringsarbetet. Genom Karl XII:s kansliordning år 1713 uppdelades det på sex expeditioner med ansvar för olika delar av riksstyrelsen.

Personalunionen mellan rådet och kollegierna försvagades och upphörde under den tidigare delen av frihetstiden. Under detta skede ökade ständernas inflytande över förvaltningen. Rådet förblev relativt svagt och avskaffades helt genom Gustaf III:s förenings- och säkerhetsakt 1789. Erfarenheterna av såväl "stånderväldet" som "enväldet" färgade den författningsdiskussion som ledde fram till 1809 års regeringsform. Under inflytande av maktdelningsläran sökte grundlagsstiftarna dra en klar gräns mellan den lagstiftande makten och den verkställande makten, dvs. riksdagen och konungen. Statschefen gavs rätt att "allena styra riket", men det föreskrevs också att han skulle inhämta "underrättelser och råd" av ett statsråd med nio ledamöter. Av dessa var endast två, justitiestatsministern och utrikesministern, ansvariga för vissa förvaltningsområden, medan en tredje, hovkanslern, närmast fungerade som en biträdande utrikesminister. De övriga sex statsråden gavs inga bestämda uppgifter.

Kanslikollegiet avvecklades år 1801. Dess expeditioner levde emellertid

kvar, och år 1809 indelades kansliet i fyra ansvarsområden, vart och ett med en statssekreterare i spetsen. Statssekreterarna hade att föredra regeringsärendena i statsrådet och deltog även i besluten när deras egna ärenden avgjordes.

Statsförvaltningen i övrigt berördes föga i 1809 års regeringsform. De detaljerade regler om olika verks sammansättning, åligganden och arbetsformer som ingått i alla tidigare regeringsformer (1634, 1719, 1720 och 1772) hade nu bortfallit. Utöver vissa bestämmelser om befodringsgrunder och formerna för tillsättande och avsättande av ämbetsmän stadgades endast (RF 47 §) att

...rikets kollegier, lantregeringen tillika med alla andra verk samt högre och lägre ämbetsmän, skola förvalta de dem åliggande sysslor och värv, enligt de instruktioner, reglementen och föreskrifter, som redan givna äro eller framdeles kunna givas, lyda Konungens bud och befallningar och räcka varandra handen till fullgörande därav och av allt vad rikets tjänst utav dem fordrar; blivande de Konungen i laga ordning ansvarige, om något utav dem underlåtes och försummas eller olagligen behandlas.

Ämbetsverken skulle alltså även fortsättningsvis vara underställda konungen. Detsamma gällde statssekreterarna och deras kansliexpeditioner. Någon självständighet för statsförvaltningen åsyftades inte, utan dualismen mellan kansliet och verken uppstod framför allt genom att varken statsråden eller statssekreterarna gavs någon befogenhet att på eget ansvar fungera som mellaninstanser mellan konungen och verken. I realiteten kom kansliexpeditionerna att spela en relativt begränsad roll, och det system som etablerats utsattes för en ihållande kritik. De ansatser till departementalstyrelse som införts hade, ansåg man, inte fullföljts. Resultatet hade blivit bristande enhetlighet, svag sammanhållning, ineffektivitet, dubbelarbete och oklara ansvarsförhållanden.

Relationerna mellan statsrådet och ämbetsverken diskuterades vid samtliga riksmöten under 1800-talets första hälft, och flertalet riksdagar uttalade sig för förändringar i syfte att överbrygga den klyfta som uppstått mellan de båda nivåerna. Vid sidan härom framfördes förslag om indragningar av överflödiga tjänster och om en klarare gränsdragning mellan de administrativa och de rättsskipande funktionerna.

Redan 1810 års riksdag yrkade på en begränsad översyn av förvaltningsorganisationen. Den kommitté som följande år tillsattes föreslog år 1812 att en mer förutsättningslös omprövning borde verkställas. Samma år framlade regeringen en proposition om en ny organisation av regeringsmakten. Sex ledamöter av statsrådet borde ges rang av "statsministrar" för olika förvaltningsområden. Härigenom skulle man kunna "sammanbinda den verkställande maktens åtgärder" och nå en klarare ansvarsfördelning. Propositionen avslogs av riksdagen, som dock ställde sig bakom förslaget om en ny kommitté. Någon utredning kom emellertid inte till stånd, och ständerna upprepade sitt krav år 1815. Vid det följande riksmötet 1817-1818 tillsattes ett särskilt utskott för att pröva frågan om statsförvaltningens organisation.

Särskilda utskottet 1817-1818 uttalade sig till förmån för en enhetlig organisationsform. Rättsfrågor borde avskiljas från kollegierna och tjänsterna som kollegiepresidenter och kollegieledamöter dras in. I stället skulle

ledningsansvaret överlämnas till särskilda ministrar. Utskottet hoppades att en departementsindelning av regeringskansliet skulle bidra till en större effektivitet och en starkare ansvarskänsla: "En tävlan skulle uppkomma mellan de särskilda departementerna att utmärka sig för drift, ordning och skyndsamhet."

Något beslut om detta förslag fattades inte av ständerna, utan med hänvisning till sina tidigare uttalanden anhöll de ånyo om en särskild kommitté. En sådan tillsattes år 1819. I det betänkande som kommittén för styrelseverkens reglering avlämnade år 1822 gick majoriteten inte fullt så långt som 1817-1818 års särskilda utskott. Grunddragen för "en svensk ministère" fanns redan i gällande regeringsform, hette det. Flera ledamöter av statsrådet borde nu ges ledningsansvar för olika förvaltningsområden. Rättsfrågorna borde skiljas ut från ämbetsverken, men dessa borde även framgent svara för de egentliga förvaltningsuppgifterna. Att göra departementscheferna till kollegiepresidenter vore dock att från en "högre och vittomfattande verkningskrets" rycka ner dem till "göromål av en lägre och inskränktare natur". Kommittén ville vidmakthålla en skiljelinje mellan "styrelse" och "förvaltning" – "styrelsen med uppsikten över det hela, prövande de allmänna behoven och vidtagande sina dispositioner endast i stort, under det att förvaltningen hade att sysselsätta sig blott med detaljerna, sammandraga de spridda tillgångarna och hålla den strängaste räkenskap över minsta småsak, på det att allt måtte vara redo för den ovanifrån kommande dispositionen". Kommittén föreslog dock att vissa kollegier, bl.a. kommerskollegium och bergskollegium, skulle omvandlas till kontor inom departementen.

Det särskilda utskott som tillsattes vid 1823 års riksdag anslöt sig till huvudlinjerna i kommitténs förslag, men tryckte hårdare på behovet av central ledning och kontroll. Om departementscheferna verkligen skulle kunna ansvara för förvaltningen inom en viss styrelsegren var det inte tillräckligt att de ombesörjde beredningen av regeringens ärenden. De måste också bedriva en "fortfarande tillsyn och ledning" av förvaltningen och utöva förmanskap över alla underställda ämbetsverk och myndigheter inom respektive område. De ansvariga statsråden borde därför ha vittgående befogenheter att infordra upplysningar och förklaringar från underlydande ämbetsmän, besvara förfrågningar om verkställigheten av utfärdade författningar och anbefallda åtgärder, övervara rådplägingar i underordnade kollegier och ämbetsverk och bestämma turordningen för handläggningen av olika ärenden inom förvaltningen. Förslaget reviderades något av konstitutionsutskottet och togs upp till prövning av 1828-1829 års riksmöte, där det dock avlogs i alla fyra stånden.

Vid följande riksmöte, 1834-1835, ventilerades flera olika uppslag om hur klyftan mellan statsrådet och ämbetsverken skulle kunna överbryggas. Somliga menade att kollegiepresidentposterna borde försvinna och verken styras av "amovibla souschefer" under departementscheferna. Andra yrkade på att de konsultativa ledamöterna av statsrådet borde utnämnas till chefer i rikets kollegier och styrelseverk, medan föredragningen som tidigare borde ankomma på statssekreterarna. Det förslag som vann riksdagens gillande gick ut på en departementalreform utan samtidig förändring av ämbetsverkens ställning. Statsrådet skulle ges sju ledamöter med ansvar för

olika förvaltningsområden och tre konsultativa ledamöter. Samtidigt skulle de fyra statssekreterarämbetena avvecklas. I realiteten kan reformens innebörd sägas ha varit att statssekreterarna upphöjdes till statsråd samtidigt som antalet passiva ledamöter av statsrådet minskades. Departementalreformen godkändes slutgiltigt vid 1840 års riksdag.

De nya departementscheferna hade emellertid små möjligheter att fungera som ledare för de olika förvaltningsgrenarna. Ämbetsverkens fristående ställning bestod oförändrad. En "förändrad reglering av styrelseverken" efterlystes av Konungen i trontalet till 1844 års riksdag och diskuterades ingående vid detta riksmöte. Det allmänna besvär- och ekonomiutskottet uttalade sig för en inordning av verken under departementen. Den departementala styrelseformen måste sakna nödig enhet och kraft om den kollegiala styrelseformen bibehölls bredvid densamma, hette det. De administrativa verken borde därför förändras till byråer eller avdelningar under departementen, sedan rättsliga, fiskaliska och revisionella ärenden överförts på andra instanser. Utskottets hemställan lämnades emellertid utan bifall av ständerna.

Regeringen sökte dock på egen hand stärka sin ställning gentemot verken. Genom en förordning av den 18 maj 1849 tillerkändes departementscheferna rätt att "då deras övriga göromål det medgiva och de finna sådant av nöden, bevista sessionerna hos de förvaltningsverk, som äro under varderas departement lydande, samt därvid ej mindre deltaga uti överläggningarna, fastän icke uti besluten än ock av dessa ämbetsverk och deras tjänstemän äska och erhålla de upplysningar, som i ett eller annat avseende kunna i dem tillhörande tjänsteärende erfordras". Förordningen är sedan länge obsolet men har veterligen inte upphävts.

Tanken på en mer genomgripande integration av statsförvaltningen återkom vid 1856-1858 års riksmöte. I en skrivelse till Kungl Maj:t anhöll nu ständerna om en ny översyn av förvaltningsorganisationen. Man önskade ett närmare samband mellan verken och statsdepartementen för att nå "möjligaste enkelhet i ärendenas behandling i förening med nödig säkerhet". Flertalet verk borde därför förenas med departementen som särskilda avdelningar och arbeta under departementschefernas högsta chefskap och överinseende. Någon ministerstyrelse borde dock inte införas, underströk ständerna. Många beslut skulle kunna fattas av ämbetsmännen själva, enskilt eller kollektivt. Vissa beskattningsärenden borde enligt skrivelsen överföras till kammarrätten.

Den utredning som tillkallades med anledning av ständernas initiativ gick dock inte fullt så långt i sina förslag. Samordningen mellan verk och departement borde främjas genom andra medel än en fullständig sammanslagning. Ämbetsverken borde även framgent ha en fristående ställning, men under departementschefernas förmansskap. Varje verk borde sortera under ett enda departement. Genom omlokalisering borde man vidare eftersträva att alla de verk som hörde till ett visst departement kunde arbeta under samma tak som departementets kansliexpedition. Slutligen borde personalrotation mellan verken och kansliexpeditionen stimuleras. Betänkandet angående förändrad organisation av rikets styrelse- och förvaltningsverk (1859) föranledde dock ingen proposition från regeringens sida.

Ett nytt förslag om sammanslagning av flertalet verk med statsdeparte-

menten framställdes av särskilda utskottet vid 1868 års riksdag. Enligt utskottet borde rättsärendena överföras till domstolsväsendet. Ämbetsverk av typ väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, skogsstyrelsen, fängvårdsstyrelsen, generallantmäterikontoret och överintendentensämbetet borde därefter inordnas som underavdelningar eller byråer i departementen. Beträffande verk med mer omfattande verksamhet – poststyrelsen och generaltullstyrelsen – avstod dock utskottet från att ta ställning. Särskilda utskottets förslag bifölls av andra kammaren men avslogs i första kammaren och hade därmed förfallit.

Under 1800-talets senare decennier kom debatten och reformsträvandena i ökande omfattning att kretsa kring regeringskansliets organisation. Under 1870-talet infördes en byråindelning i departementens kansliexpeditioner. Ett statsministerämbete inrättades år 1876. En rad förslag framfördes om tillskapande av nya departement. Ofta förutsattes härvid att något eller några av ämbetsverken skulle kunna indragas. Ett jordbruksdepartement inrättades år 1900 och ett handelsdepartement år 1919. Det senare året klövs även civildepartementet i ett kommunikationsdepartement och ett socialdepartement. Nya ämbetsverk tillkom i allmänhet genom utbrytningar ur gamla myndigheter, men i några fall genom avspjälkning av funktioner från departementen. Den långa debatten om inrättande av en högsta förvaltningsdomstol kröntes år 1909 med tillkomsten av regeringsrätten.

I anslutning till denna reform tillkallades år 1908 en kommitté för att överväga vilka följdändringar som borde vidtas i departementens arbete. Utredningen, som valde namnet departementalkommitterade, tog ett brett grepp på sitt ämne och framlade år 1912 förslag om en genomgripande förändring av den högre statsförvaltningen. Den bestående organisationen tyngdes enligt kommittén främst av följande brister:

1. Erforderlig fackkunskap vid regeringsärendenas behandling i statsdepartementen och särskilt vid deras föredragning i statsrådsberedningen saknas i allmänhet.
2. Dubbelarbete med avseende på regeringsärendenas handläggning äger rum genom dessas behandling både i statsdepartement och i centrala verk, vilket dubbelarbete fränsett ökade förvaltningskostnader vållar förseningar och tidsutdräkt vid ärendenas beredning och avgörande.
3. De centrala ämbetsverken intar i förhållande till departementscheferna en så fristående ställning, att en enhetlig och planmässig ledning av statsförvaltningen försvåras.
4. Samarbete mellan flera verk och myndigheter, som har att taga befattning med regeringsärendenas handläggning, är inte genomfört i erforderlig mån och i lämpliga former.

Kommittén hade sympatier för en ministerstyrelse av den typ, som utbildats i andra konstitutionella stater i Europa. Utredningen ansåg sig dock av politiska skäl inte kunna förorda en omdaning av centralförvaltningen efter ministerstyrelsens mönster. Tiden var inte mogen härför. "Det må vara framtiden förbehållet att, när omständigheterna föranleda därtill, beträda ministerstyrelsens väg", konstaterade kommittén.

Kommittén föreslog i stället kompromissen att de centrala verken – med vissa undantag – skulle förenas med de statsdepartement, till vilka de hörde, och organiseras som beståndsdelar av dessa departement. Vissa verk – som statskontoret och kammarrätten – liksom en del specialmyndigheter skulle dock alltjämt stå utanför. De senare skulle i fortsättningen benämnas icke verk utan anstalter, t.ex. riks försäkringsanstalten. De i departementen inflyttade verken skulle visserligen behålla sin självständighet, men de kommitterade ville öka departementschefernas inflytande bl.a. genom återupplivande av rätten för departementschefen att bevista ämbetsverkens styrelsesammanträden. Verken skulle ombildas till departementsavdelningar och departementskontor.

Remisskritiken blev mycket häftig. Från verkens sida hävdades med stor enstämmighet att ämbetsverkens fristående ställning var en "hörnsten i det svenska förvaltningssystemet, sådant det under århundraden utvecklat sig". En rubbning av denna funktionsfördelning skulle leda till ministerstyrelse och "politikens intågande i verken". En inordning av förvaltningsfunktionerna i regeringskansliet skulle undanröja "det värn mot partiväldet, som ännu finnes i de centrala ämbetsverkens självständighet". En lösning enligt kommitténs linje skulle kunna bli ett "attentat mot verkens möjligheter att kunna fylla sina uppgifter". (Citerat efter Schotte s. 454.)

Regeringen tog år 1915 avstånd från departementalkommitterades förslag om en enhetlig centralförvaltning. En utredningsman, f. civilministern Axel Schotte, tillkallades för att överväga vilka av kommitténs förslag om ändrade arbetsformer m.m. som kunde genomföras inom ramen för en oförändrad tudelning av statsförvaltningen. Schottes betänkande uppställde en lindring av statsrådets arbetsbörda som ett väsentligt mål. Detta kunde nås bl.a. genom att ärenden av administrativ art i större utsträckning decentraliserades från regeringen till verken. Vidare borde beslutsrätten för vissa kategorier av ärenden överföras från regeringskansliet till departementscheferna själva. Schotte rekommenderade också åtgärder för att bereda departementscheferna ökad hjälp och ökat stöd vid deras politiska verksamhet.

Efter regeringsuttalandet år 1915 har varken riksdag eller regering tagit initiativ till en mer grundläggande omgestaltung av förhållandena mellan departement och verk. Vad som härefter inträffat är främst att enskilda ärendegrupper brutits ut från regeringskansliet och anförtratts åt nya eller gamla ämbetsverk. Statsförvaltningen har expanderat kraftigt såväl på central som på regional och lokal nivå. Arbetsfördelningen mellan departement och verk har ofta uppmärksammats vid översyner av de statliga insatserna inom olika sektorer. Härutöver har man vid flera tillfällen i mera systematiska former sett över funktionsfördelningen mellan de båda nivåerna. År 1939 föreslogs således vissa decentraliseringsåtgärder av en särskilt tillkallad utredare (K H Levinsson). Under slutet av 1940-talet arbetade en särskild decentraliseringsutredning, som i ett trettiotal rapporter åren 1948-49 framlade förslag till decentralisering inom olika delar av förvaltningen. Under åren 1963-65 genomfördes en utredning av arbetsformerna i regeringskansliet som sedermera övergick i en fortlöpande bevakning av möjligheterna till delegering från regeringsnivån. En ny decentraliseringsutredning redovisade i en rad delbetänkanden åren 1975-78

såväl enskilda förslag till utflyttning av beslutanderätten som mera principiella överväganden om inriktningen av det fortsatta decentraliseringsarbetet (SOU 1978:52). Riktlinjer härför godkändes år 1979 av riksdagen. År 1979 tillkom även decentraliseringsdelegationen som ett organ inom regeringskansliet för samordning m.m. av frågor om lokalisering och decentralisering av statlig verksamhet.

3.2 Regeringens befogenheter gentemot förvaltningsmyndigheterna

I 1809 års RF stadgades – som ovan redovisats – inte mycket mer om de statliga myndigheterna än att de skulle "lyda Konungens bud och befallningar" (RF 47 §). Under det långdragna utredningsarbete som ledde fram till vår nuvarande regeringsform ägnades frågan om relationerna mellan statsmakterna och förvaltningen en mycket begränsad uppmärksamhet. I det förslag som författningsutredningen presenterade gavs myndigheterna en ungefär lika sparsam behandling som i 1809 års RF. Någon förändring av gällande rätt åsyftades inte. Utredningen inskränkte sig till att ge 47 § i den gamla regeringsformen en moderniserad utformning:

Rikets förvaltningsmyndigheter skola fullgöra sina uppgifter efter vad i lag och annan författning stadgas och i enlighet med utfärdade anvisningar.

Grundläggande bestämmelser om förvaltningsförfarandet givas i lag.

Detta förslag framkallade en tämligen häftig remisskritik. En rad instanser gjorde gällande, att bestämmelsen gav en onyanserad eller missvisande bild av förvaltningsmyndigheternas ställning. Högsta domstolens ledamöter ansåg definitionen av verkens lydnadsplikt vara alltför generellt och kategoriskt avfattad. Regeringsrättens ledamöter fann lydelsen ofullständig och delvis oriktig. Hovrätten över Skåne och Blekinge anförde att bestämmelsen visserligen inte var mer oriktig än stadgandet i 47 § i 1809 års regeringsform, varav det utgjorde en överarbetning. I verkligheten intog dock förvaltningsmyndigheterna en självständig ställning på vissa områden, särskilt sådana där de hade att träffa avgöranden om enskildas rätt. En rad ämbetsverk anförde liknande synpunkter. Länsstyrelsen i Jämtlands län ansåg att det föreslagna stadgandet i första stycket med den utformning det fått innebar "ett väsentligt intrång i den självständighet och skyldighet att handla efter eget omdöme och på eget ansvar, som enligt svensk rättstradition tillkommer förvaltningsmyndigheterna. Denna förvaltningsmyndigheternas ställning får icke trädas för när."

Mot denna bakgrund sökte grundlagberedningen något närmare ange gränserna för myndigheternas självständighet. De allmänna bestämmelserna om förvaltningen uppdelades i två paragrafer. I den första (10:4) fastslogs, att justitiekanslern, riksåklagaren, polisväsendet, försvarsmakten, centrala myndigheter och ämbetsverk, länsstyrelserna och andra statliga förvaltningsmyndigheter lyder under regeringen. Uttrycket "lyder under regeringen" angavs i motiven innebära dels att enskild minister inte har någon befälsrätt över myndigheterna, dels att en föreskrift från regeringen skall riktas till

myndigheten som sådan, inte till tjänsteman hos myndigheten. Myndigheternas lydnadsplikt kvalificerades emellertid genom ett stadgande (10:5) av följande lydelse:

Domstolar och förvaltningsmyndigheter skall handlägga ärenden, träffa sina avgöranden och även i övrigt handla i enlighet med rättsordningen, sådan denna framgår ur grundlagarna samt ur andra lagar, förordningar, föreskrifter och rättsregler. Ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma, hur domstol eller annan myndighet skall i särskilt fall skipa rätt eller eljest tillämpa rättsregel.

Syftet med första satsen i detta stadgande var att ge eftertryck åt kravet på normmässighet i myndigheternas verksamhet. I det förslag till ny regeringsform som sedermera framlades och vann riksdagens bifall uttrycktes detta krav i stället genom en föreskrift i 1 kap. 1 §: "Den offentliga makten utövas under lagarna." Det gavs härigenom en högre dignitet men samtidigt en lägre precision. I stället för "rättsordningen, sådan denna framgår ur grundlagarna samt ur andra lagar, förordningar, föreskrifter och rättsregler" hänvisar 1974 års regeringsform enbart till "lagarna". Någon avsikt att friskriva myndigheterna från skyldigheten att följa normer av lägre valör kan dock inte utläsas av motivtexten.

Den inskränkning i denna skyldighet som täcktes av den andra satsen i grundlagberedningens förslag delades i förslaget till ny regeringsform upp i två olika paragrafer. Beträffande domstolar föreskrevs följande (11:2):

Ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma, hur domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt skall tillämpa rättsregel i särskilt fall.

För förvaltningsmyndigheter fick begränsningen av lydnadsplikten gentemot överordnade organ följande lydelse (11:7):

Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

I jämförelse med grundlagberedningens förslag ger regeringsformen alltså en snävare bestämning av förvaltningsmyndigheternas självständighet. Lydnadsplikt föreligger inte när ett ärende rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller rör tillämpning av lag. Avvikelsen från grundlagberedningens förslag motiverar departementschefen på följande sätt (s. 397-398):

Det av beredningen använda begreppet rättsregel är ganska obestämt. Enligt många uppfattning innefattar begreppet bl.a. administrativa bestämmelser om förvaltningsmyndigheternas interna förhållanden och om förhållandet mellan olika statliga myndigheter inbördes. Det är vidare att observera att förvaltningsmyndigheterna inte bara handlägger ärenden utan också utövar faktisk verksamhet av olika slag. Denna faktiska verksamhet kan vara reglerad genom bestämmelser som är att betrakta som rättsregler. Enligt min mening bör i enlighet med vad som uttalats av vissa remissinstanser RF:s förbud mot direktiv till förvaltningsmyndighet för särskilda fall ges en större konkretion och fasthet än vad grundlagberedningens förslag i ämnet har. Förbudet bör begränsas till att omfatta förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden, medan myndigheternas faktiska handlande lämnas utanför. Vidare bör

förbudet i första hand ta sikte på sådana ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild. Med myndighetsutövning mot enskild avser jag härvid, i anslutning till vad jag nyss uttalade rörande det generella begreppet myndighetsutövning, utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande. Det är framför allt när det är fråga om ärenden av denna typ som det är ett starkt rättssäkerhetsintresse att förvaltningsmyndigheterna är fullt självständiga i förhållande till överordnade organ. Förbudet mot direktiv i särskilda fall torde emellertid böra omfatta också myndighetsutövning mot kommun. För kommunerna är det av betydelse att ingen myndighet och inte heller riksdagen kan bestämma hur förvaltningsmyndighet skall besluta i ett ärende som rör en mot kommun riktad myndighetsutövning. Förbudet mot direktiv i särskilda fall torde också böra omfatta en del ärenden som har annan karaktär än som förut sagts. Övervägande skäl synes nämligen tala för att förbudet bör omfatta alla ärenden som rör tillämpning av lag. Härvid avses inte bara ärenden i vilka viss av riksdagen beslutad lag tillämpas utan även ärenden i vilka fråga är om tillämpning av verkställighetsföreskrifter till lagen som regeringen kan ha utfärdat med stöd av 8 kap 13 § i departementsförslaget.

Konstitutionsutskottet (KU 1973:26 s. 71) gjorde en ytterligare precisering av innebörden i begreppen "rättsregel" och "tillämpning av lag":

Begreppet rättsregel torde innefatta alla administrativa bestämmelser om förvaltningsmyndigheternas interna förhållanden och om förhållandet mellan olika statliga myndigheter inbördes. När det gäller ärenden om tillämpning av sådana bestämmelser bör överordnad myndighet ha rätt att bestämma hur den underordnade myndigheten skall besluta i särskilt fall. Förbudet mot direktiv i särskilda fall i fråga om ärenden som rör tillämpning av lag har det särskilda motivet att regeringen eller annan överordnad myndighet inte bör få ingripa i enskilda fall såvitt angår ämnen där den grundläggande normen beslutats av riksdagen. När det gäller myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun garanterar paragrafen dock att den beslutande förvaltningsmyndigheten är självständig och oberoende även i ärenden som rör tillämpning av regeringsföreskrifter eller andra författningar av lägre valör än lag och av sedvanerätt.

Varav består då förvaltningsmyndigheternas formella lydnadsförhållande till regeringen, beaktat de begränsningar som följer av RF 1:6 och 11:7? Petrén – Ragnemalms grundlagskommentar ger följande sammanfattning:

Vad som återstår av den i 6 § 1 st. föreskrivna lydnadsplikten visavi regeringen är sålunda att regeringen – förutom inom hela fältet för generellt inriktad verksamhet såsom planering och budgetarbete – kan ge direktiv om förvaltningsmyndighets faktiska handlande i särskilt fall och om handläggning av konkreta ärenden, i den mån dessa varken avser lagtillämpning eller myndighetsutövning.

Förvaltningsmyndigheternas grundlagsskyddade frihet att bestämma efter eget omdöme syftar primärt till att garantera rättssäkerheten vid förvaltningsmyndighets myndighetsutövning eller tillämpning av lag med de preciseringsfrågor som framgår av citerade regler och motiv. Det bör uppmärksammas att bestämmelserna i RF 11:7 inte syftar till att begränsa regeringens rätt att utfärda generella föreskrifter enligt reglerna i regeringsformens kapitel 8 utan syftar till att garantera förvaltningsmyndighets oberoende vid beslut i vissa enskilda ärenden.

Till det fredade området kan däremot inte föras organisatoriska och

administrativa förhållanden såvida de inte regleras i lag, vilket är mindre vanligt. Det finns således inget i regeringsformens ordalag eller motiv som förbjuder eller påbjuder viss organisation av förvaltningsmyndighet, vissa beslutsformer, viss förvaltningsledning eller intern administration eller som reglerar förhållandet mellan olika förvaltningsmyndigheter inbördes t.ex. i fråga om samverkan. Frågor om administrativ effektivitet, rationaliseringar, hushållning med tilldelade medel behandlas inte heller. Nu nämnda frågor faller således normalt inom området för regeringens direktivrätt enligt RF 11:6.

Regeringsformen (RF 11:7) reglerar endast förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och behandlar inte deras s.k. faktiska handlande. Vad avses då med begreppet faktiskt handlande? Hit hänförs uppgifter som har karaktär av service eller prestationer till den enskilde, t.ex. undervisning, sjukvård, kommunikationer, men även informering, rådgivande eller opinionsbildande uppgifter. De nämnda uppgifterna innebär normalt inte maktutövning eller tvång mot den enskilde. I den mån myndighetens agerande och åtgärder medför rättsverkningar för den enskilde är dessa således oftast inte det primära syftet, utan en indirekt följd av verksamheten. Att hålla en lektion i en skola är t.ex. en faktisk handling, medan en disciplinär bestraffning av en skolelev är ett ärende som skall behandlas av skolmyndigheten och innebär myndighetsutövning mot enskild. Till det faktiska handlandet hör också uppgifter som tillsyn, övervakning och inspektionsverksamhet, t.ex. en polismans patrullering eller trafikövervakning eller en yrkesinspektörs kontroll av en arbetsplats. I den mån tjänstemannens agerande medför iakttagelser som leder till förbud eller förelägganden – däremot inte råd eller information – uppkommer ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskild, varvid reglerna i RF 11:7 skall tillämpas.

Till det faktiska handlandet kan hänföras många förvaltningsuppgifter som ställer höga krav på tjänstemännens utbildning, kunnande och erfarenheter. Den samlade sakkunskapen, "vetenskap och beprövad erfarenhet", kan finnas uttryckt i teorier, hypoteser, professionella synsätt och normer. Verksamheten kan innehålla viktiga inslag av utvecklingsarbete, framtätsyftande eller omdanande verksamhet, som ofta initieras av förvaltningsmyndigheten själv inom ramen för givna regler, riktlinjer och anslag. Myndigheten har då getts i uppgift att förverkliga statsmakternas intentioner för samhällsutvecklingen, bidra till att lösa samhällsproblem eller hantera konflikter i samhället. Väsentliga delar av myndigheternas initiativverksamhet hör således samman med vad som förvaltningsrättsligt betecknas som faktiskt handlande.

Regeringsformens bestämmelser om förvaltningsmyndigheternas ställning avser som nämnts att ge garantier för myndigheternas oberoende vid handläggningen av vissa ärenden och uttrycker rättssäkerhetskrav. Regeringsformen innehåller däremot inte några bestämmelser som ger en principiell grund för eller uttrycker krav på förvaltningsmyndigheternas självständighet och oberoende i fråga om initiativverksamhet eller aktiviteter som syftar till att snabbt och effektivt söka förverkliga statsmakternas direktiv och intentioner, att aktivt ta itu med missförhållanden som uppdragas inom myndighetens sakområde, att bedriva utvecklingsarbete eller finna

vägar till omprövning av befintlig verksamhet. Nu nämnda uppgifter faller således inom ramen för regeringens direktivrätt enligt RF 11:6. Till skillnad från rättssäkerhetskraven är de krav som kan ställas på ändamålsenliga, rationella och utvecklingsinriktade myndigheter – dvs. i stort vad som brukar avses med effektiva myndigheter – inte grundlagfästa. Sådana krav kommer i stället till uttryck i lagar, utgiftsbeslut, förordningar och regeringsdirektiv.

Den närmast föregående framställningen har tagit upp till behandling de grundlagsbestämmelser som direkt har till syfte att reglera förvaltningsmyndigheternas ställning. I anslutning härtill har belysts i vad mån regeringsformen uttrycker rättssäkerhets- och effektivitetskrav på förvaltningen och hur ansvaret fördelas mellan de politiska organen och förvaltningen. Regeringsformen innehåller emellertid också ett antal bestämmelser som för sin tillämpning förutsätter självständiga förvaltningsmyndigheter. Även dessa bestämmelser bidrar till att definiera förvaltningsmyndigheternas ställning. En genomgång av dessa bestämmelser kan därför komplettera bilden av myndigheternas grundlagsskyddade självständighet.

Regeringsformens kapitel 7 om regeringsarbetet innehåller följande bestämmelse (RF 7:2):

Vid beredningen av regeringsärenden skall behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig.

I grundlagspropositionen framhöll justitieministern (s. 287) "att formerna för regeringens rent interna beredning av olika slag av regeringsärenden inte bör låsas fast i grundlag". I enlighet härmed innehåller regeringsformen inte några bestämmelser om t.ex. det offentliga utredningsväsendet. I fråga om remissinstitutet anförde justitieministern (s. 287):

Att det som ett led i beredningen av regeringsärende i stor utsträckning inhämtas yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar är ett karaktäristiskt och betydelsefullt inslag i svensk politisk beslutsprocess ... Det är enligt min mening naturligt att ordningen med remisser från regeringen som ett led i beredningsarbetet även i fortsättningen kommer till uttryck i RF.

I den citerade paragrafen stadgas att "behövliga upplysningar och yttranden skall inhämtas från berörda myndigheter". Det är departementen som avgör vilka myndigheter som skall anses vara berörda av ett visst regeringsärende och som skall beredas tillfälle lämna upplysningar och yttra sig. Däremot kan regeringen inte föreskriva vad en myndighet skall uttala i ett yttrande.

Det kan noteras att förvaltningsmyndigheternas i grundlag fastlagda rättighet och skyldighet att delge regeringen sina åsikter avser endast de fall då en myndighet anmodas yttra sig över ärende som bereds av regeringen. Regeringsformen innehåller inte någon bestämmelse som ger förvaltningsmyndigheterna ett utvärderingsansvar, dvs. en generell rätt och skyldighet att självständigt och sakkunnigt följa och värdera utvecklingen inom sitt område. Inte heller tillerkänns myndigheterna i grundlagen något ansvar för att genom forskning, utveckling, planering och kunskapsförmedling initiera

förändringar i den offentliga verksamheten, att aktivt bidra till att frambringa nya idéer och synsätt, t.ex. genom egna aktiviteter eller genom att ta ställning till forskningsresultat eller vad som förs fram i debatten och att föra fram till allmän kännedom iakttagelser och slutsatser och vid behov föreslå överväganden av regeringen, dvs. ett initiativ- och informationsansvar. Allmänna bestämmelser av nu nämnd inriktning finns emellertid i viss utsträckning i den av regeringen beslutade allmänna verksstadgan (1965:600) som de flesta statliga förvaltningsmyndigheter har att rätta sig efter. Bl.a. stadgas (2 §) att förvaltningsmyndigheterna "skall vidtaga eller hos regeringen föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som är påkallade eller i övrigt lämpliga".

Verksstadgans bestämmelser torde kunna ses som krav på att förvaltningsmyndigheterna skall verka för ändamålsenlighet och rationalitet och vara ett regeringens instrument för att uppdaga eventuella administrativa olägenheter av beslutade författningar. I 2 § påbjuds också ett allmänt bevakningsansvar. Såvitt kan utläsas av verksstadgans ordalydelse och förarbeten (SOU 1951:12, s. 25) ålägger den däremot inte förvaltningsmyndigheterna att självständigt utvärdera, informera om eller förnya den egna verksamheten.

Enligt RF 11:8 får riksdagen inte – i vidare mån än som följer av grundlag eller riksdagsordningen – fullgöra rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter. Enligt departementschefen (s. 401) bör förvaltnings- och rättskipningsuppgifterna ligga hos regeringen, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna:

... den nu diskuterade bestämmelsen bör först och främst innebära att riksdagen inte skall kunna besluta i sådan rättskipnings- eller förvaltningsangelägenhet som enligt särskilda föreskifter ankommer på regeringen, domstol eller annan myndighet. Detta är emellertid enligt min mening inte tillräckligt. Riksdagen bör i princip inte heller kunna genom lag tillägga sig själv förvaltnings- eller rättskipningsuppgift, exempelvis att besluta om näringstillstånd eller expropriation. Också denna grundsats bör komma till tydligt uttryck i RF.

Bestämmelsen i RF 11:8 begränsar också friheten för riksdagens ledamöter att vid plenum i riksdagen ta upp till debatt frågor om förvaltningsmyndighets beslut och åtgärder. Ytterligare regler härom ges i riksdagsordningen (RO 2:10 och 12). Förhållandet har motiverats av grundlagberedningen (s. 258).

De frågor om myndigheternas handlande i konkreta fall, som på så sätt är uteslutna från beslutskompetensen, får inte heller bli föremål för något självständigt bedömande under kammarförhandlingarna i ett rätteligen väckt "beslutsärende".

Det sagda är emellertid inte så att förstå att domstolars domar eller andra myndigheters åtgärder inte skulle kunna – liksom hittills – åberopas som utgångspunkt eller exempel vid diskussion om t.ex. behovet av lagändring. Vad som är ovidkommande är omdömen om lämpligheten och rättsenligheten i myndigheternas agerande mot bakgrunden av omständigheterna i varje enskilt fall.

Enligt bestämmelserna i RF 12:5 får riksdagsledamot framställa interpellation eller fråga till statsråd i angelägenhet som angår dennes tjänsteutövning. Det föreligger inget hinder att ta upp enskilda regeringsärenden till granskning genom interpellation eller fråga. Även regeringens eller enskilt

statsråds underlåtenhet att vidta åtgärd som faller under regeringens behörighet får aktualiseras. Andra myndigheters agerande får däremot inte göras till huvudsak vare sig i själva spörsmålet eller i den efterföljande debatten.

Regeringsformens kapitel 11 om rättsskipning och förvaltning behandlar också statstjänstemännens rättsställning (RF 11:9 och 10), s.k. extraordinära rättsmedel som resning och återställande av försutten tid (RF 11:11), regeringens dispensrätt (RF 11:12) och instituten nåd och abolition (RF 11:13).

Rättsregler kännetecknas av att de är bindande. De skall följas så länge de gäller, dvs. tills de upphävs av behörigt organ. RF 11:12 reglerar regeringens rätt att medge undantag. Dispensbestämmelsen har följande lydelse:

Regeringen får medgiva undantag från föreskrift i förordning eller från bestämmelse som har meddelats med stöd av beslut av regeringen, om ej annat följer av lag eller beslut om utgiftsanslag.

Med dispens menas att ett undantag i gynnande riktning från en författningsbestämmelse medges i ett särskilt fall. Regeringen kan dispensera från bestämmelser i lag endast om bemyndigande därtill lämnats i lagen eller en annan lag. Den kan vidare enligt RF 11:12 dispensera från sina egna föreskrifter i förordning, från föreskrifter i underställda förvaltningsmyndigheters författningar eller bestämmelser i övrigt som meddelats med stöd av beslut av regeringen. Den behöver inte särskilt förbehålla sig sådan dispensrätt genom ett uttryckligt bemyndigande i författningen i fråga. En förvaltningsmyndighet under regeringen får besluta om dispens från en lag, om stöd härför finns i lagen eller annan lag, från en förordning, om stöd härför finns i lag eller förordning, samt från en egen författning, om stöd härför finns i en överordnad författning eller i en av myndigheten själv beslutad författning. En förutsättning för dispens är genomgående att dispensbeslutet inte kommer i konflikt med någon bestämmelse av överordnad natur.

Regeringens föreskrifter till förvaltningsmyndigheterna får inte strida mot lag. Skulle en konflikt ändå uppstå, blir bestämmelserna om den s.k. lagprövningsrätten (RF 11:14) tillämpliga:

Finner domstol eller annat offentligt organ 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 icke tillämpas. Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften, skall tillämpning dock underlåtas endast om felet är uppenbart.

Bestämmelserna tar bl.a. sikte på att hindra maktmissbruk. För förvaltningsmyndigheterna innebär bestämmelserna att de har rätt – och skyldighet – att i sin verksamhet sätta åt sidan en föreskrift som strider mot en bestämmelse av högre konstitutionell valör. Prövningen kan avse formerna för en författnings tillkomst, frågan om den har beslutats av ett kompetent organ och dess materiella överensstämmelse med högre författning. Det skall dock krävas ett uppenbart fel för att en lag eller förordning får sättas åt sidan. Möjligheterna till en reell lagprövning minskar i regel ju mindre precist den

ifrågavarande överordnade regeln är utformad. Lagprövningsrätten utövas i princip *ex officio*. Detta innebär emellertid inte att prövning av eventuell motstridighet mellan författningar av olika valörer ingår som ett mera normalt led i myndigheternas rättstillämpning. Härom anförde justitieministern – i överensstämmelse med uttalanden i grundlagspropositionen av dåvarande justitieminister – i samband med att lagprövningsrätten kodifierades i grundlag (prop. 1978/79:195 s. 42):

Avslutningsvis vill jag erinra om att lagprövning enligt gällande synsätt kan bli aktuell bara om en påstådd normkonflikt uttryckligen åberopas som grund för ett yrkande eller om en myndighet i ett visst fall har särskild anledning att förmoda att en normkonflikt föreligger. I lagprövningsrätten ligger alltså inte någon allmän skyldighet för myndigheterna att undersöka om de rättsregler som skall tillämpas till äventyrs står i strid med föreskrifter på högre nivå.

3.2.1 Affärsverk

Bland de statliga förvaltningsmyndigheterna intar affärsverken en särställning genom främst en större frihet än andra myndigheter i sitt ekonomiska handlande och i sin utformning av personalpolitiken.

Till de affärsdrivande verken hänförs sju statliga företag: postverket, statens järnvägar, televerket, luftfartsverket, domänverket, statens vattenfallsverk och förenade fabriksverken. De har till alldeles övervägande delen affärsdrivande uppgifter. Men i några av affärsverken förekommer ett visst inslag av tillsyns- och kontrolluppgifter.

Affärsverken har tillkommit vid skilda tidpunkter. Det äldsta – postverket – går tillbaka på en förordning från 1600-talet, medan de yngsta – förenade fabriksverken och luftfartsverket – tillkom på 1940-talet. Enligt vad affärsverksutredningen anförde i sitt betänkande Affärsverken (SOU 1968:45) är "valet av affärsverksformen för ifrågavarande sju rörelser inte baserat på entydiga och allmänna kriterier, som skulle predestinera en viss statlig verksamhet att bedrivas i affärsverksform. Det är i stället de enskilda verkens historiska utveckling och bedömningen vid tidpunkten för besluten, som kommit att bli avgörande för valet av företagsform."

Affärsverken är inte självständiga rättssubjekt utan ingår i statsförvaltningen. RF:s bestämmelser om förvaltningsmyndigheter äger således tillämpning på affärsverken. Affärsverkens högsta ledning är utformad i överensstämmelse med vad som normalt gäller för större förvaltningsmyndigheter. I spetsen står således en styrelse som utses av regeringen. Som delar av statsförvaltningen är affärsverken underkastade förvaltningslagens regler om förvaltningsförfarandet och rätten att anföra besvär. Offentlighetsprincipen gäller för affärsverken men sekretesslagen (1980:100) innehåller bestämmelser för den affärsmässigt inriktade offentliga verksamheten som innebär att det allmännas intresse i avsevärd omfattning skyddas vid upphandling och i andra konkurrenssituationer. Även i övrigt måste affärsverken i betydande utsträckning följa statsförvaltningens generella regler, t.ex. i fråga om statstjänstemännens anställningsvillkor. I sin personalpolitik har dock affärsverken större handlingsfrihet än andra statliga förvaltningsmyndigheter. De kan på egen hand bestämma personalstyrkans

storlek och anställa personal.

Affärsverken har större frihet i ekonomiska frågor än andra statliga förvaltningsmyndigheter. För en förvaltningsmyndighet finns normalt en på förhand i statsbudgeten angiven ekonomisk ram för verksamheten. De affärsdrivande verken däremot skall täcka driftskostnaderna (inkl. avskrivningar) med de löpande intäkterna och dessutom lämna avkastning på investerat statskapital. Affärsverkens tillgångar och skulder inkluderas i statsbudgeten. Affärsverken har inte någon självständig upplåningsrätt. Allt långfristigt kapital tillskjuts av statsmakterna. De har inte heller dispositionsrätt över uppkomna vinster. Den redovisade nettovinsten, vilken kan sägas motsvara ett aktiebolags nettovinst plus ränta på långfristigt kapital, skall levereras in till staten. Affärsverk erlägger inte statsskatt och endast domänverket och statens vattenfallsverk betalar några mer betydande belopp i kommunalskatter (fastighetsskatter). Domänverket har efter riksdagsbeslut år 1968 en större ekonomisk frihet än de övriga affärsverken. Domänverket får bl.a. fritt förfoga över sina medel och besluta om investeringar. Någon driftstat fastställs inte för verket. Regeringen har för fem år i taget fastställt hur mycket verket årligen skall inleverera till statskassan. Inleveransen av vinstmedel motsvarar statens avkastningskrav på verket. Affärsverkens taxor fastställs formellt av regeringen. Men i flertalet fall har denna rätt delegerats till affärsverket i fråga.

Affärsverken (undantaget luftfartsverket) har genom särskilda bemyndiganden getts rätt att förvärva aktier i bolag eller att för särskilda ändamål bilda aktiebolag. Justitiekanslern har nyligen i en utredning angående domänverket (dnr 2316-82-21) pekat på vissa oklarheter i fråga om ansvarsfördelningen mellan verket och bolagen som torde beröra inte bara domänkoncernen utan även andra verk med dotterbolag. Enligt justitiekanslern bör denna fråga bli föremål för statsmakternas överväganden. Regeringen har aviserat att en översyn skall göras av frågan om ledningen av de statliga förvaltningsmyndigheterna. Utredningsuppdraget avses innefatta bl.a. en översyn av verksstyrelsernas ansvar och relationerna mellan myndigheterna och deras dotterföretag.

3.3 Regeringens befogenheter gentemot särskilda statliga organ

Till den statliga sektorn hör många organ, som inte är förvaltningsmyndigheter under regeringen. En första sådan kategori utgörs av domstolarna. I en andra kategori ingår de förvaltningsmyndigheter, som sorterar under riksdagen: riksbanken, riksgäldskontoret, riksdagens revisorer och riksdagens ombudsmän. En tredje kategori består av statliga aktiebolag, en fjärde av statliga stiftelser. I gränslandskapet mellan offentlig och privat sektor finns vidare vissa ekonomiska och ideella föreningar. Enligt RF 11:6 kan förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning skall detta ske med stöd av lag. Regeringens befogenheter gentemot dessa typer av statliga organ är i allmänhet mer inskränkta än dess befogenheter gentemot förvaltningsmyndigheterna.

3.3.1 Statliga aktiebolag

De statliga aktiebolagen är fristående juridiska personer och deras verksamhet regleras av främst aktiebolagslagen (1975:1385). I ekonomiska avseenden är aktiebolagen fristående från statsförvaltningen. Ett statligt bolag kan på egen hand fatta beslut om t.ex. en investering förutsatt att det kan klara finansieringen. Ansvaret för verksamheten i bolagen ligger enligt aktiebolagslagen på bolagsstämman, styrelsen och verkställande direktören. För förvaltningen ansvarar i första hand styrelsen och verkställande direktören. Ytterst tillkommer ägaransvaret regeringen. Den utövar ägaransvaret genom att representera statens aktier vid bolagsstämmorna. Riksdagen uttalar sig i allmänhet endast om riktlinjerna för verksamheten samt beslutar på förslag av regeringen om medelstillskott till enskilda statsägda bolag.

Bolagsstämman är det högsta beslutande organet. Med innehav av aktier följer viss rösträtt på stämman. Den grundläggande principen är att de som har majoriteten av rösträtten också bestämmer i bolaget. Det finns dock ett antal regler som syftar till att skydda minoriteter mot maktmissbruk. Stämman utser styrelse och revisorer och avgör bl.a. om styrelse och verkställande direktör kan beviljas ansvarsfrihet för förvaltningen under det gångna räkenskapsåret. Ändringar i bolagsordningen, t.ex. vad avser föremålet för verksamheten, avgörs också av stämman. Det statliga aktieintresset i de direkt ägda bolagen företräds vid stämman av ett ombud som utses av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av ett statsråd. Statligt inflytande över ett bolags verksamhet kan nås genom att särskilda bestämmelser införs i bolagsordningen, t.ex. villkor för finansiellt stöd. Andra möjligheter till styrning finns också, t.ex. avtal mellan staten och bolaget som är fallet för bl.a. Sveriges Radio.

Bolagsstyrelsen beslutar om frågor som avser förvaltningen i stort av bolagets verksamhet. Den utser också verkställande direktör. Styrelsen har vittgående befogenheter särskilt om bolagsstämman inte använder sig av sin rätt att ge direktiv för verksamheten. Styrelsen har befogenhet att inom givna ramar vidta varje åtgärd som inte strider mot ändamålet med bolagets verksamhet och inte missgynnar någon aktieägare och detta oavsett om bolaget behöver ta upp lån för att finansiera åtgärden.

Verkställande direktören har ansvaret för den löpande förvaltningen och skall härvid utgå från de riktlinjer och anvisningar styrelsen meddelar. Den verkställande direktörens beslutanderätt omfattar varje förvaltningsåtgärd som med hänsyn till omfattningen och arten av bolagets verksamhet inte är av osedvanlig beskaffenhet eller stor betydelse. I vissa fall sträcker sig kompetensen till åtgärder av sistnämnda slag, nämligen när styrelsens ställningstaganden inte kan avvaktas utan väsentlig olägenhet för verksamheten.

Ett aktiebolag har som nämnts egen rättssubjektivitet. Det har egna tillgångar och skulder. Det är inte underkastat de förvaltningsrättsliga föreskrifter som gäller för myndigheter. T.ex. kan beslut av styrelsen eller verkställande direktören inte överklagas. Offentlighetsprincipen gäller inte för verksamhet i aktiebolagsform. Patent- och registreringsverket för dock ett offentligt register med vissa uppgifter om aktiebolagen. Bolagen är skyldiga sända sina årsredovisningar till verket. Årsredovisningarna är

därmed offentliga handlingar. Vad gäller de statliga företagen överlämnar regeringen årligen en skrivelse (senast skr. 1982/83:20) till riksdagen med uppgifter om företagets verksamhet, ekonomi och framtidsutsikter m.m. Åtgärder har också relativt nyligen vidtagits (prop. 1980/81:22, NU 1980/81:29, rskr 147) för att förstärka riksdagens insyn i de statliga företagen.

Aktiebolagsformen förutsätter i princip att olika aktieägare genom att tillskjuta kapital samverkar för att driva en vinstinriktad verksamhet. Bolagsstyrelsens och verkställande direktörens omfattande förvaltningskompetens sammanhänger med att aktiebolagslagen utgår från att aktieägarens intresse i verksamheten är vinstsyftet. Resultatet av verksamheten kan då till stor del utläsas ur bolagets årsredovisning som skall fastställas av bolagsstämman. Det finns dock inget formellt hinder mot att det endast finns en aktieägare och inte heller mot att verksamheten drivs utan vinstsyfte. Aktiebolagsformen används också i stor utsträckning för att driva statlig verksamhet i de fall då ett självständigt rättssubjekt anses lämpligt för uppgiften.

De motiv som anförts för att använda bolagsformen har varierat. Ett avgörande skäl torde ofta vara att bolagsformen möjliggör en affärsmässigt marknadsanpassad verksamhet utan de bindningar beträffande ansvarsfördelning, förvaltningsförfarande m.m. som följer med myndighetsformen. Aktiebolagsformen används också för icke-affärsmässiga ändamål även om detta är relativt ovanligt. Bl.a. bedrivs viss forskning i bolagsform. En del kulturinstitutioner, t.ex. Operan och Dramatiska teatern, bedrivs i bolagsform. Ett annat exempel på icke-affärsmässig användning av aktiebolagsformen är Svensk Bilprovning AB.

Tabell 1 Statliga företag

		Affärs- verken	Kredit- insti- tuten	Statsfö- retags- gruppen	Svenska Varv- koncernen	Övriga aktie- bolag	Summa
Omsättning milj.kr.	1981	37 572 ¹	88 243 ²	15 401	7 320	59 403 ¹	207 939 ³
	1980	32 729 ¹	72 921 ²	13 990	6 034	51 707 ¹	177 381 ³
Förändring i %		+15	+21	+10	+21	+15	+17
Resultat före disp.	1981	5 602 ¹	1 214	-1 556	-1 600	2 249 ¹	5 909
o. skatt milj. kr.	1980	4 465 ¹	1 032	402	-1 461	883 ¹	5 321
Förändring i %		+25	+18	-487	-10	+155	+11
Investeringar milj. kr.	1981	9 428 ¹	167	1 844	347	3 743 ¹	15 529
	1980	7 339 ¹	158	2 334	306	2 967 ¹	13 130
Förändring i %		+28	+6	-21	+13	+26	+18
Medelantal anställda	1981	157 320	3 407	46 080	24 090	81 434	312 331
	1980	157 106	3 568	46 390	24 728	82 613	314 405
Förändring i %		±0	-5	-1	-3	-1	-1

¹ Omfattar i flera fall annat redovisningsår

² Avser utlåning

³ Inkl. kreditinstitutens utlåning

Till de statliga företagen hänförs i regeringens senaste redogörelse de sju affärsverken samt sju kreditinstitut och 160 aktiebolag i vilka staten har ett dominerande ägarintresse. De sju affärsverken och 167 bolagen äger helt eller innehar andelar i 1049 bolag. De statliga företagen varierar avsevärt i storlek och representerar en mångfald olika verksamhetsinriktningar. Här finns stora allmännyttiga företag som post- och televerken och kreditinstitut av skiftande storlek som PKbanken och Företagskapital AB. Det finns industriföretag som exempelvis AB Eiser och tjänsteproducerande företag som ABAB. Exempel på bolag som ålagts speciella uppgifter av staten är Systembolaget AB och Penninglotteriet AB. Tabell 1 innehåller en sammanställning över de mest betydelsefulla företagen.

3.3.2 Statliga stiftelser

Utmärkande för en stiftelse är att en eller flera stiftare avsätter en förmögenhet för ett bestämt ändamål. Stiftarnas avsikter meddelas vanligen i ett gåvobrev eller en särskilt upprättad stiftelseurkund. Vad som föreskrivs kan i princip inte ändras. Till skillnad från en förening har en stiftelse inte några medlemmar och dess intressenter kan inte fritt ändra i stadgarna för verksamheten. En förvaltare eller styrelse kan utses att bestämma över stiftelsen och att verka för att angivna ändamål främjas. En stiftelse som står under en självständig förvaltning är ett självständigt rättssubjekt och kan bl.a. föra sin egen talan. De avsatta medlen kan även överlämnas till ett redan existerande organ, exempelvis en statlig myndighet, för ändamålets tillgodoseende. I sistnämnda fall används ofta begreppet fond i stället för stiftelse. Några klara gränser kan dock inte dras mellan fonder och stiftelser. Skiljelinjen mellan stiftelser som har respektive inte har egen förvaltning har blivit oklar i och med att det förekommer att bl.a. statliga organ förvaltar stiftelser med egen styrelse. Skiljelinjen mellan statlig förvaltning och statlig tillsyn är också i en del fall oklar. Numera föreligger dock inte någon större skillnad i rättsligt hänseende mellan stiftelser med olika förvaltningsformer. Någon registrering eller statligt erkännande av en stiftelse krävs inte.

Stiftelseinstitutet har vuxit fram i praxis och är endast i begränsad utsträckning reglerat i lag. Det finns inte någon samlad lagstiftning om stiftelser av det slag som gäller för aktiebolag och föreningar. Vissa regler om förvaltning m.m. av stiftelser ges i lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser. Statliga stiftelser är dock i princip undantagna från dessa bestämmelser.

Statliga stiftelser bildas i regel genom att regeringen fastställer stadgar för stiftelsens verksamhet och förvaltning samt utser styrelseledamöter, i den mån i stadgarna inte har angetts att dessa skall utses på annat sätt. Stiftelserna får rättssubjektivitet genom att regeringen fastställer stadgarna för dem. Statliga stiftelser bildas i allmänhet för att driva viss verksamhet. I praktiken har beträffande sådana stiftelser en väsentlig urholkning av stiftelsebegreppet skett. Vanligen är nämligen den för de enskilda stiftelserna grundläggande förmögenhetsdispositionen inte det väsentliga. I allmänhet utgör stiftelsekapitalet en relativt blygsam summa, som i vissa fall är närmast symbolisk. Verksamheten finansieras i stället genom anslag över statsbudgeten. Anslagen kan vara förenade med villkor av olika slag. Det har förekommit att förmögenhetsdispositionen helt har ersatts med sådana

anslag. Staten har även med stöd av lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m.m. ett inflytande över anställnings- och arbetsvillkoren hos stiftelser.

Med denna utveckling blir den reella skillnaden mellan myndighet och stiftelse diffus. Den består närmast i att verksamhet i myndighetsform är bunden av ett relativt fast regelkomplex medan för verksamhet i stiftelseform gäller de regler som för varje särskilt fall fastställs i stadgarna för stiftelsen. Att det i stort sett saknas generella och tvingande regler för stiftelser innebär att stadgarna av regeringen kan utformas efter vad som bedöms lämpligt i det enskilda fallet.

Stiftelseformen har av staten använts för verksamhetsuppgifter främst inom områdena kultur och forskning. Även inom det näringspolitiska området förekommer ett flertal stiftelser. Exempel på statliga stiftelser är Tekniska museet, Stiftelsen Samhällsföretag, Stiftelsen Statshälsan och Sveriges turistråd. De regionala stiftelserna för skyddat arbete och de regionala utvecklingsfonderna är exempel på stiftelser med stat och landsting som huvudmän. Svenska filminstitutet är en stiftelse som bedrivs enligt avtal mellan staten och filmbranschens organisationer. Staten har tillskjutit tillgångarna i Norrlandsfonden och Stiftelsen industricentra.

Stiftelseform för statlig verksamhet har särskilt under senare år valts i åtskilliga fall där myndighetsformen och aktiebolagsformen ansetts mindre lämpliga. Ett exempel är den offentliga verksamheten för skyddad sysselsättning, vilken från och med år 1980 drivs av regionala stiftelser. Vid omorganisationen framhöll departementschefen (prop. 1977/78:30, AU 1977/78:16, rskr 74) behovet av friare och mer affärsmässiga former för den skyddade verksamheten än den tidigare ordningen erbjuda där arbetsvårdsföretagen drevs som offentliga förvaltningar i myndighetsform. Som olägenheter med myndighetsformen framhölls bl.a. att administrationen, bl.a. beträffande bokföring och redovisning, byggts upp för att tillgodose helt andra ändamål än dem som gäller för varuproducerande företag, att bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet medgav andra företag i princip full insyn i affärshandlingar m.m. och att upphandlingskungörelsens krav på att tillämpa anbudsförfarande och därvid anta lägsta anbud är anpassat till förvaltningsmyndigheters behov av färdiga produkter. Aktiebolagsformen konstaterades med hänsyn till aktiebolagslagens regler om bl.a. tvångslikvidation endast passa för verksamhet som syftar till full kostnadstäckning eller överskott. Arbetsvårdsföretagen däremot ställer krav på betydande kapitaltillskott. Verksamheten bedrivs inte i lönsamhetssyfte utan för att tillgodose arbetsmarknadspolitiska och sociala välfärdsmotiv. Några remissinstanser förordade aktiebolagsformen och anförde att det för stiftelser saknas enhetliga förvaltningsbestämmelser och att detta skulle minska möjligheterna till samhällelig kontroll och insyn över verksamheten. Departementschefen pekade på att behovet av demokratisk förankring och medinflytande från arbetsmarknadens parter väl kunde tillgodoses genom särskilda bestämmelser i stiftelseurkunderna.

Ett annat exempel är Sveriges turistråd, bildat 1976. Önskemålet att få till stånd ett väsentligt utvidgat samarbete inom turism mellan staten och kommunerna hade avgörande betydelse för turistrådets utformning. Turistrådet bildades som en stiftelse med staten, kommunförbundet och lands-

tingsförbundet som stiftare.

Ytterligare exempel kan hämtas från kulturområdet, där valet av lämpligaste verksamhetsform för olika kulturorgan varit föremål för överväganden i flera utredningar. I propositionen om den statliga kulturpolitiken (prop. 1974:28) anförde chefen för utbildningsdepartementet (s. 324) att det är svårt att ge en generell rekommendation om vilken verksamhetsform som är lämpligast. "Avgörande i det enskilda fallet bör vara att den företagsform som väljs svarar mot de anspråk som verksamheten ställer i fråga om bl.a. inre organisation, administrativ och ekonomisk handlingsfrihet och insyn. Valet av företagsform måste således göras med hänsyn till förhållandena i varje enskilt fall." I sammanhanget framhölls att aktiebolags- och stiftelseformerna båda har nackdelar:

Jag vill i denna fråga fästa uppmärksamheten på att den ingående regleringen av aktiebolagsformen innebär en begränsning av möjligheterna att anpassa den till den organisation som är lämplig för en kulturinstitution. Aktiebolagslagen medger bl.a. inte att förvaltningen av ett bolag anordnas på ett sätt som inskränker de befogenheter som lagen tilldelat styrelsen och verkställande direktören. Det är således inte möjligt att avgränsa styrelsens ansvarsområde i ett aktiebolag till att avse vissa särskilt angivna frågor i enlighet med de principer som i allmänhet gäller för statliga myndigheter. I fråga om stiftelseformen innebär å andra sidan avsaknaden av närmare lagreglering betydande problem. Huvudmännen ställs här inför uppgiften att i alla avseenden finna en godtagbar lösning av institutionens uppbyggnad. Härtill kommer att efterlevnaden av de bestämmelser som meddelas för verksamheten inte i något avseende tryggas genom särskilda bestämmelser av det slag som gäller för aktiebolag.

Till grund för valet av stiftelseformen kan, som framgår av exemplen, ligga flera skäl. Ett skäl är att verksamheten i stiftelseform kan bedrivas mindre formbundet än i myndigheter och att dessutom förvaltningen kan anpassas till ändamålet med verksamheten. Ett annat skäl är att verksamheten kan bedrivas mer fristående från staten, t.ex. för att tillgodose kravet på konstnärlig frihet. Ytterligare ett skäl är att man önskar bedriva verksamheten i organiserad och varaktig samverkan med utomstående intressenter. Stiftelseformen lämnar då helt andra möjligheter än myndighetsformen att tillgodose parternas intressen.

Stiftelseutredningen (Ju 1975:01) arbetar f.n. med en genomgripande översyn av lagstiftningen om stiftelser.

3.3.3 Övriga former för statlig verksamhet

En *ekonomisk förening* har som ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen. Medlemmarna kan vara fysiska eller juridiska personer och kan delta som producenter eller som konsumenter, med egen arbetsinsats eller med begagnande av föreningens tjänster. Den ekonomiska föreningen är således en kooperativ förening. En ekonomisk förening är ett självständigt rättssubjekt förutsatt att den registrerats hos länsstyrelsen enligt bestämmelserna i lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar. Lagen föreskriver att en ekonomisk förenings årsredovisning skall vara offentligt tillgänglig. En ekonomisk förening är inom ramen för sin verksamhet öppen för alla och medlemmarna skall i princip behandlas lika. Verksamhetens

ändamål och art anges i stadgar och den leds av en styrelse.

Det kan anses uteslutet att staten låter bilda en ekonomisk förening i syfte att utöva offentlig verksamhet. Intet hindrar dock att staten överlämnar förvaltningsuppgifter till redan bildade ekonomiska föreningar. Det är ovanligt att så sker.

Föreningar som inte är registrerade som ekonomiska föreningar är *ideella föreningar*. Lagbestämmelser om sådana föreningar saknas. I rättspraxis tillerkänns de dock rättssubjektivitet förutsatt att de bedrivs under ordnade förhållanden – att stadgar antagits och styrelse utsetts. Möjligheterna att utöva offentlig förvaltning genom ideella föreningar är i princip de samma som för ekonomiska föreningar. Ett exempel på en ideell förening med förvaltningsuppgifter är Riksidrottsförbundet. Det fördelar bl.a. statsbidrag.

Med en *samfällighet* avses i regel en sammanslutning där medlemskapet är knutet till fastighetsinnehav, t.ex. en vägsamfällighet. Begreppet samfällighet i regeringsformens mening torde omfatta även korporationer där medlemskapet grundas på intressegemenskap med anknytning till t.ex. yrkesutövning. Vad gäller den första kategorin av samfällighet är förhållandena vanligen reglerade i lag. Beträffande korporationer kan regeringen fastställa stadgar eller på annat sätt ge sammanslutningen ett statligt erkännande. Det förekommer att statliga förvaltningsuppgifter tillförs samfälligheter och korporationer av nämnda slag. Ett exempel är Sveriges advokatsamfunds uppgift att bestämma om medlemskap i förbundet, vilket är en förutsättning för att få arbeta som advokat. Samfundet har också till uppgift att besluta om och vidta disciplinärt ingripande mot medlem.

Vid sidan av de i det föregående behandlade verksamhetsformerna förekommer en mängd blandformer och flera unikt utformade organ.

AP-fonden förvaltas av fyra styrelser enligt bestämmelserna i reglementet (1959:293) angående allmänna pensionsfondens förvaltning. Jämlikt reglementets 4 § består första, andra och tredje fondstyrelserna av nio och fjärde fondstyrelsen av elva ledamöter. De förordnas av regeringen delvis efter förslag av arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. I reglementet finns för varje fondstyrelse angivet hur många ledamöter som skall föreslås av varje part. I en särskild förordning (1973:504) ges föreskrifter om vilka organisationer som har förslagsrätt. Regeringen förordnar för varje fondstyrelse fyra revisorer att granska förvaltningen. Fondstyrelsen skall årligen överlämna förvaltningsberättelse, vinst- och förlusträkning, balansräkning samt den avgivna revisionsberättelsen till regeringen som avgör frågan om fastställande av balansräkningen. Något förfarande där ansvarsfrihet för förvaltningen beviljas fondstyrelsen förekommer inte. Fondstyrelsernas ledamöter är i likhet med verksstyrelsernas ledamöter underkastade tjänstemannaansvar. I konstitutionellt hänseende torde AP-fondens tillgångar utgöra statliga medel som i lag avsatts till särskild förvaltning (RF 9:8).

De allmänna försäkringskassorna är fristående offentligrättsliga organ med rötter i sjukkasserörelsen. De betraktas dock i viktiga avseenden som förvaltningsmyndigheter. De har tilldelats en betydelsefull roll som första beslutsinstans i det offentliga socialförsäkringssystemet. Verksamheten är statligt finansierad. Regeringen utser ordförande och vice ordförande i kassornas styrelser medan landsting eller i några fall kommunfullmäktige

utser övriga ledamöter. Riksförsäkringsverket är central tillsynsmyndighet.

Staten kan även utan att formellt överlämna förvaltningsuppgift reglera eller stödja verksamhet som bedrivs av enskilda organ. Ett exempel är stödet till studieförbundens cirkelverksamhet.

3.4 Sammanfattning

Huvuddragen i regeringens styrande funktioner i relation till de statliga förvaltningsmyndigheterna och andra statliga organ kan nu sammanfattas enligt följande.

De centrala delarna av föreskriftsmakten ankommer på riksdagen ensam i dess egenskap av lagstiftare. Den viktigare normgivningen i övrigt utövas av regeringen. Regeringens behörighet tar vid där riksdagens slutar eller där riksdagen upphör att utöva sina befogenheter. Regeringen kan sålunda i viss omfattning besluta förordningar efter delegation av riksdagen bl.a. med materiella föreskrifter eller med reglering av förvaltningsorgans kompetens. Regeringen har också en direkt på regeringsformens bestämmelser grundad normgivningskompetens. Regeringen har således en grundlagfäst befogenhet att efter eget gottfinnande komplettera alla lagar med verkställighetsföreskrifter. Sådana föreskrifter är företrädesvis tillämpningsföreskrifter av administrativ karaktär och får inte innehålla något väsentligt nytt i materiellt hänseende. Regeringen har vidare en egen normgivningskompetens i den s.k. "restkompetensen". Hit hör i första hand den administrativa normgivningen, dvs. föreskrifter för statliga myndigheter som inte dessutom innebär förpliktelser för enskilda eller ingrepp i deras frihet eller egendom. Myndigheternas instruktioner och allmänna verksamstadgan är exempel på sådana föreskrifter. I betydande utsträckning kan förvaltningsmyndigheter tilläggas normgivningskompetens. I allmänhet sker detta genom delegationsbeslut av regeringen som i en del fall måste ha riksdagens medgivande till delegationen.

Med förvaltningsmyndigheternas ställning som organ under regeringen följer i princip en direktivrätt för regeringen. Förvaltningsmyndigheterna är redskap till regeringens förfogande i uppgiften att styra riket. Emellertid anger grundlagen ett område som skall fredas från regeringsingripanden. Grundlagsbestämmelsen tar sikte på förvaltningsmyndigheternas domstolsliknande uppgifter, avser viss myndighetsutövning och lagtillämpning i enskilda ärenden och syftar till att vara en rättsäkerhetsgaranti. Regeringens befogenheter främst i fråga om sakinnehåll och inriktning av förvaltningsverksamheten kan begränsas även genom lagregler eller genom riksdagens beslut om inkomster till staten eller om utgifter.

Med regeringens styrande funktioner följer således – med de nu redovisade begränsningarna – en rätt att ta initiativ och ge direktiv till förvaltningen. Sådana direktiv kan avse bl.a. allt generellt inriktat arbete inom en förvaltningsmyndighet, t.ex. planering, prioriteringar eller utredningsverksamhet och vidare hela det administrativa området, t.ex. vad gäller beslutsorgan, organisation eller rationaliseringar. Regeringen har även rätt att tillsätta tjänst vid underordnad myndighet.

Sakinnehållet i myndigheternas utåtriktade verksamhet – även i konkreta fall – innefattas i området för regeringens grundlagfästa direktivrätt i den utsträckning det inte rör beslut i särskilda fall i ärenden avseende myndighetsutövning gentemot enskild eller kommun eller lagtillämpning. Många sådana avgöranden kan dock genom besvär komma under regeringens prövning.

En förvaltningsmyndighets uppgifter och kompetens och ansvarsfördelningen mellan verksstyrelse och verkschef m.m. kan preciseras i främst myndighetsinstruktionen som beslutas av regeringen. Vanligen är dock bestämmelserna allmänt utformade och i nära anknytning till den av statsrådsberedningen utarbetade normalinstruktionen. Materiella regler ges i stället främst genom områdets särlagstiftning med tillämpningsförfordningar. RF och förvaltningslagstiftningen ger regeringen vidsträckta möjligheter att utfärda tillämpningsföreskrifter. I betydande utsträckning delegerar regeringen befogenheter att utfärda föreskrifter till främst centrala förvaltningsmyndigheter.

Aktiebolagslagen och aktiebolagsförfordningen reglerar de statliga bolagens verksamhet. De innehåller inte några särbestämmelser för de statliga bolagen. Reglerna innebär att bolagen till skillnad från förvaltningsmyndigheterna inte står i något direkt lydtnadsförhållande till regeringen. Styrningen sker genom främst representation på bolagsstämman, avtal mellan staten och bolaget eller genom att särskilda bestämmelser tas in i bolagsordningen, t.ex. att visst antal styrelseledamöter skall utses av regeringen. Inom dessa ramar har bolagsstyrelsen och verkställande direktören omfattande beslutsbefogenheter.

Det finns inga särskilda författningsbestämmelser för de statliga stiftelserna. Styrningen sker främst genom att en styrelse tillsätts, stadgar utformas och vid tillskott av resurser. Regeringen kan ge en stiftelse den handlingsfrihet som bedöms lämplig i det särskilda fallet.

För en förvaltningsmyndighets administration och förvaltningsförfarande gäller ett stort antal bestämmelser som i vissa avseenden innebär en ingående reglering. Allmänna verkstadgan (1965:600) som gäller för de flesta myndigheter och myndighetens instruktion innehåller bestämmelser om bl.a. ledningen, ärendefördelningen och den interna organisationen. Mer betydelsefulla ändringar av t.ex. organisationen blir alltså föremål för regeringens övervägande vilket erbjuder möjligheter till organisatoriska prioriteringar. För den allmänna ärendehandläggningen och för ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskild finns bestämmelser i förvaltningslagen (1971:290). I ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskild måste förvaltningsförfarandet vara utformat på ett sådant sätt att hänsynen till enskildas rättssäkerhet beaktas i tillräcklig grad.

De statliga myndigheternas administration och ärendehandläggning är således i betydande utsträckning formbunden. Avsikten är bl.a. att garantera ett noggrant, sakligt och förutsebart myndighetsagerande. Förutsättningar förbättras också för insyn och kontroll från allmänheten och de förtroendevalda. Den s.k. offentlighetsprincipen innebär att var och en har rätt att ta del av handling som upprättats hos eller inkommit till myndighet och förvaras där om inte uttryckligt stöd för hemlighållande finns i sekretesslagen (1980:100). I lagen har införts bestämmelser för den affärsmässigt inriktade

offentliga verksamheten som medför att det allmännas intresse i avsevärd omfattning skyddas i konkurrenssituationer och vid allmän upphandling. Statsmyndigheterna är vidare enligt serviceförfordningen (1980:900) skyldiga att gå allmänheten till handa med att översända handlingar och lämna upplysningar av olika slag.

Privaträttsliga organ skiljer sig väsentligt från myndigheterna i nu nämnda avseenden. Statliga stiftelser kan dock ges en utformning som nära knyter an till myndighetsformen. Kraven på snabbhet och affärsmässighet har medfört friare verksamhetsformer. De statliga bolagen har stor frihet att utforma sin interna administration. Förvaltningslagen gäller således inte för statliga aktiebolag, stiftelser och andra privaträttsliga subjekt.

Till skillnad från förvaltningsmyndigheterna kännetecknas de privaträttsliga organen av stor slutenhet. Från affärsmässig synpunkt anses fördelar vara att vinna om företagsverksamheten kan bedrivas med begränsad insyn även från ägarsidan. Ett sådant synsätt präglar exempelvis aktiebolagslagens regler om aktieägares rätt till insyn i aktiebolag. Redovisningshandlingarna är inte heller alltid anpassade till de politiska organens behov av beslutsunderlag.

Regeringen kan genom att utse styrelseledamöter och genom sin utnämningsspolicy för högre statstjänstemän åstadkomma en viss styrning. Vissa olikheter finns beträffande personalens ställning m.m. vid myndigheter och enskilda organ. De viktigaste skillnaderna är att de statliga myndigheterna är bundna av vissa regler för inrättande av tjänster, anställning och lönesättning, som saknar motsvarighet i enskild verksamhet. Olikheterna mellan anställda vid myndigheter och enskilda organ har emellertid minskat.

Grundlagsbestämmelserna om statens utgifter är relativt kortfattade och medger stor flexibilitet. Riksdagen anvisar medel under särskilda anslag och medlen står till regeringens disposition i enlighet med riksdagens föreskrifter. Riksdagen kan ge regeringen en vidsträckt eller avgränsad rätt att förfoga över de anslag riksdagen beslutar om för olika ändamål. Det ankommer på regeringen att under parlamentariskt ansvar avgöra i vad mån de utgifter som anslagen möjliggör skall verkställas. Regeringen kan överlåta åt underordnade myndigheter att utbetala medel och i övrigt disponera över statens tillgångar. Regeringen kan meddela myndigheterna ytterligare dispositionsföreskrifter förutsatt att de inte strider mot vad riksdagen har beslutat. Genom anslagsanknutna föreskrifter för aktuellt budgetår i regleringsbrev kan regeringen således precisera de ändamål och villkor för ett anslag som riksdagen gett. Generella bestämmelser för längre tidsperiod skall meddelas i förordningens form.

Vid den årliga prövningen av förvaltningsmyndigheternas anslagsframställningar har statsmakterna möjligheter styra resursanvändningen, prioritera om och ange framtida verksamhetsinriktning. Ansträngningar har gjorts för att förbättra underlaget för sådana avgöranden på statsmaktsnivå såväl som på myndighetsnivå. Myndigheterna har under senare år getts ökad frihet att göra ekonomiska bedömningar i sin verksamhet och disponera över tilldelade anslag.

De statliga aktiebolagen har stor ekonomisk frihet, t.ex. i fråga om att ta upp lån och att investera. Statsmakterna kan självfallet i samband med

resurstillskott, finansiellt stöd eller årliga anslag till privaträttsligt ordnad verksamhet ställa villkor för medlens beviljande, t.ex. i fråga om produktionsplanering eller produktionsinriktning. För att detta skall vara möjligt kan krävas att t.ex. aktiebolag tillhandahåller uppgifter utöver vad som framgår av årsredovisning och revisionsberättelse.

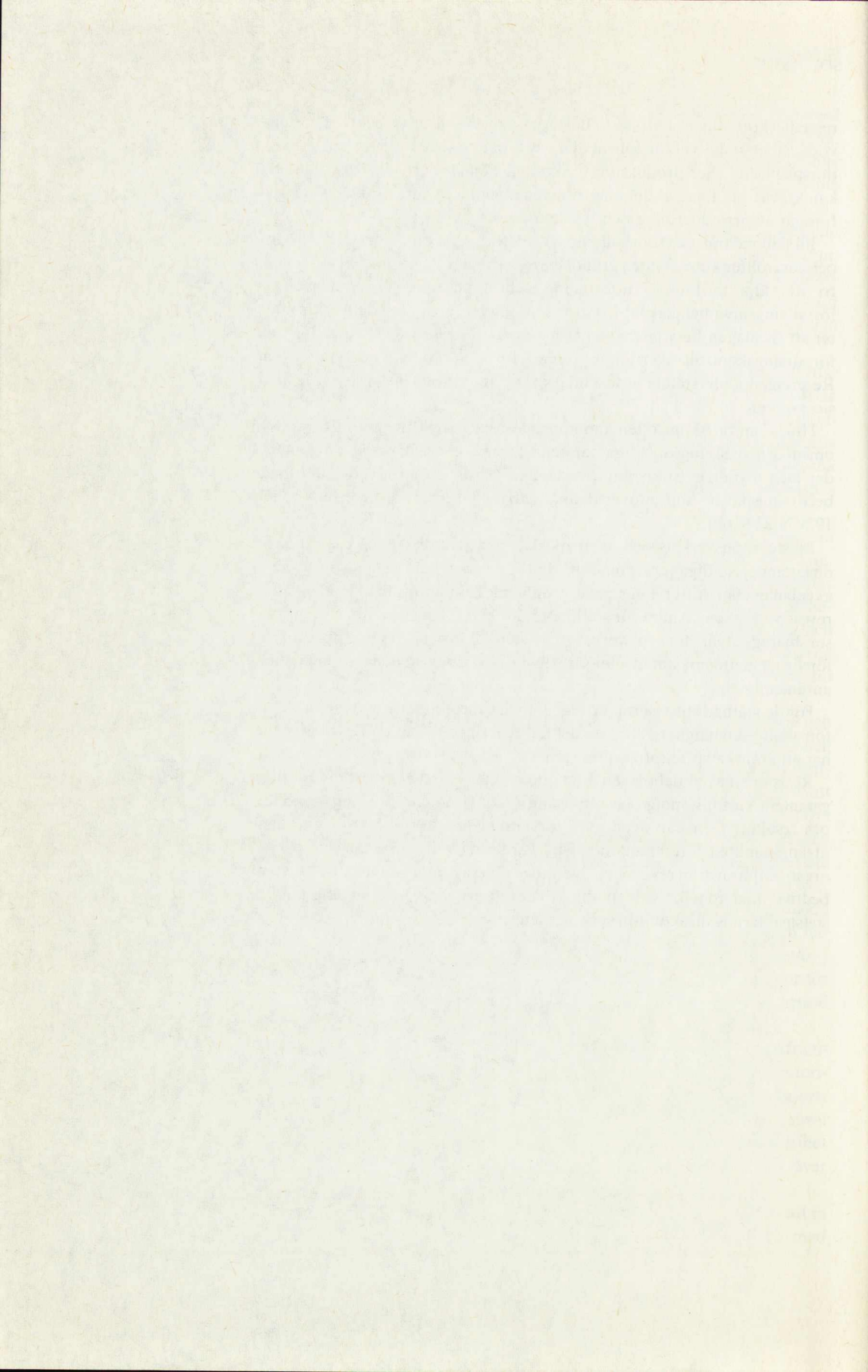
Till skillnad från vad som gäller för riksdagen, regleras regeringens tillsyns- och kontrollfunktioner inte i grundlag. Regeringen är i väsentliga avseenden fri att välja inriktning, utformning och omfattning av kontrollen av förvaltningsmyndigheterna. Insatser som kräver särskilda resurser förutsätter att riksdagen beviljar medel. En stor del av regeringens mer löpande förvaltningskontroll sker inom ramen för den årliga budgetprocessen. Regeringen underställda granskningsorgan är justitiekanslern och riksrevisionsverket.

I fråga om rättskontrollen kan konstateras att såväl JK:s som JO:s tillsyn omfattar förvaltningsmyndigheter och tjänstemän vid dessa myndigheter. I den mån myndighetsutövning överlämnas till annan än myndighet blir de befattningshavare som utövar denna befogenhet underkastade tillsyn (KU 1975/76:22 s. 69).

Riksrevisionsverkets och även riksdagens revisorers granskningsuppgift omfattar den statliga verksamheten. Statlig verksamhet som bedrivs i form av aktiebolag eller stiftelse är i princip undandragen granskning av de statliga revisionsorganen. Andra än statliga organ kan granskas endast i den mån statsbidrag utgår för en verksamhet och redovisningsskyldighet härför föreligger gentemot staten eller särskilda föreskrifter meddelats om medlens användning.

För de statliga stiftelserna är regelmässigt föreskrivet i stadgarna att viss förvaltningsmyndighet eller i en del fall regeringen skall utse revisorer som har att granska stiftelseförvaltningen.

Revisionen av aktiebolagen är ekonomiskt inriktad och syftar bl.a. till att garantera en fullständig och rättvisande redovisning av tillgångar, skulder och resultat. Den kan även avse förvaltningens skötsel men även här är utgångspunkten företagsekonomiska värderingar. Revisionen av enskilda organ skiljer sig från revisionen av statliga myndigheter genom att den senare bedrivs med tonvikt vid en effektivitetsgranskning med utgångspunkt i statsmakternas direktiv för verksamheten.



4 Förvaltningens ökande självständighet

En slutsats som kan dras av de två föregående kapitlen är att ämbetsverkens självständighet har ett relativt svagt stöd i grundlagarna. Den maktbalans som 1809 års regeringsform sökte etablera avsåg i första hand förhållandena mellan Konung och ständer. Någon balanserande funktionsfördelning inom exekutivmaktens ram var inte avsedd. Enligt 1809 års RF skulle förvaltningsmyndigheterna "lyda Konungens bud och befallningar". På ett liknande sätt föreskriver 1974 års RF att myndigheterna skall lyda regeringen. Den självständighetsgaranti som finns inskriven i RF 11:7 avser visserligen att för vissa typer av ärenden säkerställa ett oberoende för myndigheterna gentemot regeringsmakten, men dess betydelse begränsas genom att riksdag och regering har vidsträckta möjligheter att förbehålla regeringen sista ordet genom besvärspövning. Från konstitutionella utgångspunkter finns det således inga oöverstigliga hinder för en mycket omfattande och detaljerad styrning av den statliga förvaltningen.

I praktiken gör regeringen emellertid inte fullt bruk av dessa *befogenheter*. Förklaringen härtill torde få sökas i två sammanhängande omständigheter. Å ena sidan har riksdag och regering inte den *kapacitet* som skulle erfordras för en mer omfattande styrning av förvaltningens verksamhet. Trots de resurser som under senare år tillförts dels riksdagen, dels regeringskansliet är det inte möjligt för de politiska beslutsfattarna att i detalj följa myndigheternas arbete. Å andra sidan har statsmakterna heller knappast *ambitioner* att utöva en så långtgående övervakning. Genom ständigt reviderade gränsdragningar mellan politik och administration har riksdag och regering sökt förbehålla sig bestämmanderätten i större och principiellt mer betydande frågor, medan andra ärenden skjutits över till förvaltningsmyndigheterna. Resultatet har blivit att allt fler offentliga avgöranden träffas av tjänstemän.

En rad tendenser i samhällsutvecklingen har medverkat till att begränsa den styrning av den statliga sektorn som utgår från riksdag och regering. I den följande framställningen urskiljs fyra knippen av sådana tendenser. Till det första hör några förändringar som har nära samband med den offentliga sektorns expansion: utvecklingen mot fler och större myndigheter, förvaltningens uppspjälkning i olika nivåer samt det växande bruket av ramlagstiftning och rambudgetering. Till det andra förs sådana utvecklingslinjer som har anknytning till tjänstemännens växande kompetens i såväl rättsligt som kunskapsmässigt hänseende. Det tredje knippet rör det ökade inslaget av lekmanadeltagande och framväxten av lekmannastyrelser. Slutligen upp-

märksammas tendensen till styrning och påverkan av förvaltningen från andra krafter i samhället än riksdag och regering.

4.1 Tendenser förknippade med tillväxten

En viktig orsak till förvaltningens tilltagande självständighet är verksamhetens tillväxt. Den offentliga sektorns expansion är en av 1900-talets dominerande samhällsförändringar. Utbyggnaden av offentlig verksamhet har varit särskilt markant under efterkrigstiden. Även om den största delen av tillväxten skett på det kommunala och landstingskommunala området har även den statliga sfären vidgats märkbart. Med denna kvantitativa utveckling har även följt en mängd kvalitativa förändringar som påverkat formerna och förutsättningarna för de politiska organens inflytande över den statliga verksamheten. Förvaltningsmyndigheterna har vuxit i antal och omfång, åtgärdsregistret har breddats, arbetsmetoderna har förfinats och många uppgifter har decentraliserats. Tre sammanväxande tendenser som haft särskild inverkan på statsmakternas styrning av förvaltningen är (1) avspjälkningen av särskilda förvaltningsuppgifter från departementen, inrättande av nya myndigheter och delegering till redan befintliga myndigheter, (2) övergången från detaljstyrning till övergripande styrning genom ramlagstiftning samt (3) utvecklingen mot större ekonomisk rörelsefrihet för myndigheterna genom rambudgetering.

4.1.1 Avspjälkning, delegering, decentralisering

Vid ett genomsnittligt regeringssammanträde avgörs f.n. omkring 500 ärenden. År 1981 expedierade regeringen omkring 26 000 ärenden, varav dock endast en mindre del (17 procent) utgjorde sådana politiska ärenden som enligt regeringsformens bestämmelser måste avgöras av regeringen, s.k. riksstyrelseärenden. Till denna kategori hör propositioner och skrivelser till riksdagen, förordningar, beslut inom finansmaktens område, internationella överenskommelser, nådeärenden och vissa dispensärenden. Merparten av regeringsärendena rör i stället tillämpning av gällande författningar, s.k. förvaltningsärenden. Även sådana ärenden kan givetvis i vissa fall innefatta politiska avvägningar. Hit hänförs besvärärenden, flertalet dispenser och andra partsärenden, tjänsteärenden och lån, bidrag och andra ärenden av ekonomisk natur samt några mindre ärendegrupper. Förvaltningsärenden kan av regeringen anförtrös underordnad myndighet, om inte annat är stadgat i lag eller följer av riksdagens anslagsbeslut. Inom statsrådsberedningen och decentraliseringsdelegationen sker en löpande granskning av regeringsärendena i syfte att genom sådana bemyndiganden minska trycket på regeringskansliet.

Sådana ansträngningar har pågått mycket länge. Redan tillkomsten av våra äldsta kollegier motiverades av önskemålet att fördela förvaltningsarbetet på fler händer. Sedermera inrättade myndigheter har i allmänhet övertagit uppgifter antingen från regeringskansliet eller från andra förvaltningsmyndigheter. Kommissioner, delegationer eller andra tillfälliga organ har i många fall fungerat som mellanstationer innan verksamheten överlätts

åt permanenta myndigheter. Inom vissa förvaltningsområden har uppgifterna i stället förts till privaträttsliga organ såsom aktiebolag och stiftelser.

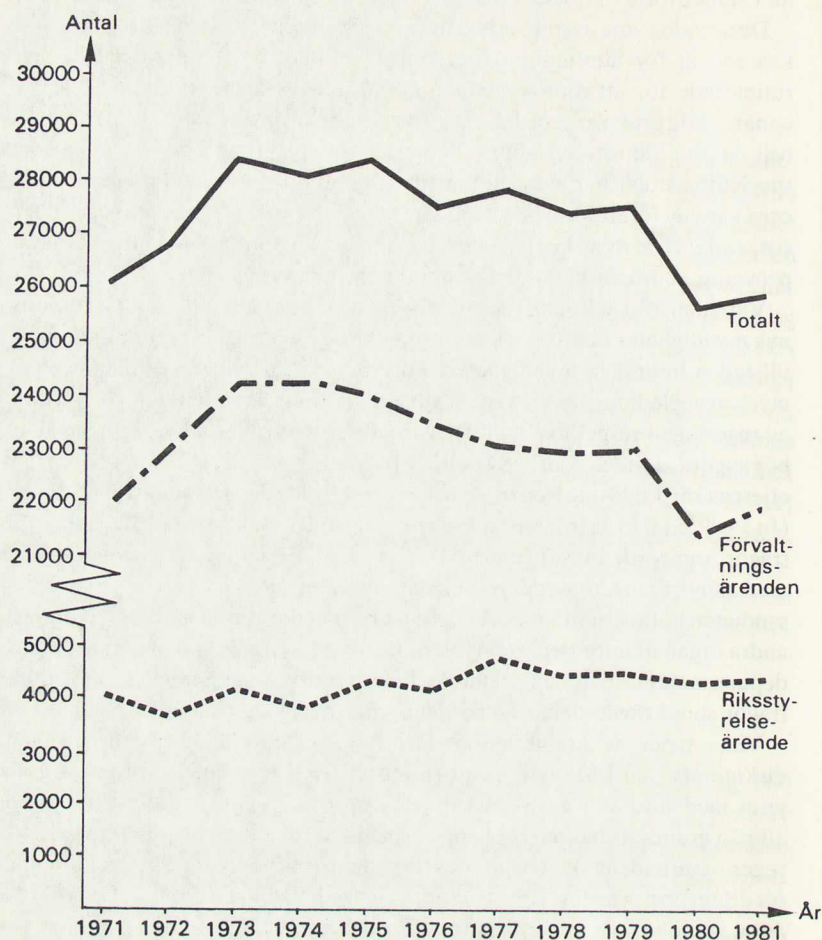
De ärenden som avspjälkats från regeringskansliet är av flera slag. En stor kategori är förvaltningsuppgifter som bedömts vara alltför tekniska eller rutinartade för att motivera ställningstaganden från regeringens sida. En annan viktig grupp är judiciella avgöranden. Såväl inrättandet av hovrätterna och högsta domstolen som tillkomsten av regeringsrätten och en rad specialdomstolar har syftat till att utskilja ärenden där bedömningskriterierna varit av företrädesvis rättslig art. Man har försökt förbehålla regeringen sista ordet i frågor av lämplighetskaraktär medan domstolarna fått ansvar för prövning av frågor rörande förvaltningsbeslutens laglighet.

Vid sidan av den kompetensöverföring som verkställs genom inrättande av nya myndigheter bedrivs också en successiv delegering av regeringsärenden till redan befintliga myndigheter. Förarbetena till grundlagen lämnar inte mycken vägledning för att avgöra vilka förvaltningsärenden som bör avgöras av regeringen respektive kan delegeras. Allmänt gäller att regeringen själv bör avgöra ärenden som är av politisk betydelse, av principiell innebörd eller eljest av särskild vikt. Redan i 1964 års direktiv för departementsutredningen (Ju 1964:58) underströks att departementen huvudsakligen borde syssla med frågor som rörde de större och viktigare riktlinjerna för verksamheten och med samordningen av denna, medan den mera löpande förvaltningsverksamheten i allt väsentligt borde ankomma på de centrala ämbetsverken och andra organ utanför departementen. Det borde vara en strävan att begränsa departementens och departementschefernas arbetsuppgifter till i huvudsak frågor som krävde departementschefernas personliga ställningstagande.

Vilka typer av ärenden som företrädesvis bör delegeras har nyligen diskuterats i en PM¹ av f. justitieminister Sven Romanus. I promemorian visas med stöd av förarbetena till RF (prop. 1973:90 s. 183) att det är en allmän grundsats bakom regeringsformens konstruktion av riksstyrelsen, att regeringsärendena skall begränsas till sådana som verkligen bör vara föremål för ett regeringsbeslut. Konstruktionen bygger nämligen på att det avsevärda antal ärenden som måste avgöras efter reellt ställningstagande från bara ett statsråd bör uttrycka inte enbart det enskilda statsrådets värderingar utan hela regeringens. Detta förutsätter att regeringens arbete kan begränsas till sådana angelägenheter som typiskt kräver ställningstaganden från regeringsorganet. I promemorian görs en genomgång av olika typer av regeringsärenden och uppställs ett antal s.k. handlingsmaximer som målsättning för det fortsatta delegerings- och decentraliseringsarbetet.

Ett fortlöpande arbete med delegering av ärenden från regeringskansliet bedrivs sedan länge av statsrådsberedningen, sedan slutet av år 1979 i nära samarbete med decentraliseringsdelegationen. Utvecklingen av antalet ärenden inom regeringskansliet under tiden 1971-1981 framgår av figur 1.

¹ Den närmast följande framställningen bygger på en princip-PM angående delegering av ärenden eller beslutsbefogenheter från regeringen till underlydande myndigheter, som på uppdrag av decentraliseringsdelegationen har arbetats fram av f. justitieminister Sven Romanus. Promemorian har föredragits vid allmän beredning i regeringen 25 juni 1981 och därefter överlämnats till samtliga departement för kännedom.



Källa: Statsrådsberedningen

Antalet riksstyrelseärenden har ökat obetydligt medan bland förvaltningsärendena antalet besvärärenden mer än fördubblats samtidigt som andra typer av förvaltningsärenden minskat i antal. För vissa ärendegrupper har särskilda åtgärder ansetts påkallade. Bl.a. bedrivs försöksverksamhet som innebär att vissa myndigheter får tillsätta vissa av de chefstjänster som regeringen brukar besluta om. En särskild arbetsgrupp (Ju 1982:B) föreslår i promemorian Färre besvärärenden inom regeringskansliet (Ds Ju 1982:14) riktlinjer för att begränsa antalet besvärärenden som avgörs av regeringen. Enligt dessa är det ändamålsenligt att regeringen är besvärinstans när det är önskvärt att ett politiskt organ dirigerar utvecklingen i praxis, ger praxis en viss profil eller länkar utvecklingen i viss riktning. Däremot bör man sträva efter att befria regeringen från ärenden där en sådan styrning inte är nödvändig eller önskvärd.

Utvecklingen i stort under den redovisade tio-årsperioden har lett fram till att antalet regeringsärenden förblivit oförändrat. Även vid periodens slut har regeringen att avgöra en stor mängd regeringsärenden (ca 26 000 årligen). Decentraliseringsdelegationen har föreslagit som en allmän riktning för det fortsatta arbetet en 20-procentig minskning av det totala antalet förvaltningsärenden inom regeringskansliet till den 31 december 1983. Det nämnda arbetet med att befria regeringen från besvärärenden syftar till en långtgående begränsning av antalet sådana förvaltningsärenden.

Strävandena till decentralisering för med sig att befogenheter att bereda ett ärende eller besluta i ett ärende flyttas eller att resurser omfördelas från central till regional eller lokal nivå i samhällsförvaltningen. Om principerna för decentraliseringsarbetet har på senare år rått en relativt sett politisk enighet. Riksdagens uttalanden har gjorts av breda majoriteter där alla partier ingått.

Vissa allmänna riktlinjer för arbetet med decentralisering har – mot bakgrund av decentraliseringsutredningens principbetänkande Lagg besluten närmare människorna (SOU 1978:52) – lagts fast i propositionen 1978/79:111 Om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m.m. I kommundepartementets del i propositionen (bilaga 14 s. 6) anförde det föredragande statsrådet bl.a. följande:

Enligt utredningens uppfattning är det viktigt att så långt möjligt förenkla och renodla den centrala nivåns uppgifter i den offentliga verksamheten. Den nuvarande hierarkiska synen i sättet att organisera förvaltningen bör ersättas av en ökad växelverkan mellan myndigheter på olika nivåer. Med den princip som i dag präglar samhällsförvaltningen dominerar den centrala nivån över den regionala, som i sin tur ofta styr den lokala.

Enligt utredningen bör den regionala och lokala nivån betraktas som basen i den offentliga verksamheten. Den centrala nivåns uppgifter blir i ett sådant system mer renodlade – den skall se till att vi fungerar som en nation, organisera samspelet mellan regionala och lokala organ i olika delar av landet, inspirera och ge allmänna råd.

Jag kan i långa stycken ansluta mig till detta synsätt. Enligt min mening bör det understrykas att riksdagens lagstiftnings- och finansmakt och regeringens uppgift att styra landet inte förändras i en decentraliserad offentlig verksamhet. Statsmakterna skall ange målen och utforma medlen för en utveckling för människornas bästa. Till det hör att genom budgetreglering fördela resurser mellan olika behov och mellan olika delar av landet. Inslaget av central detaljplanering bör emellertid kunna minskas.

I en decentraliserad förvaltning skall de centrala myndigheterna främst se till att arbetet inom deras olika sektorer bedrivs enligt riksdagens och regeringens intentioner. Jag ansluter mig till utredningens uppfattning att rollen emellertid måste kunna renodlas mer än som hittills skett. Detta betyder att de centrala organen i mindre utsträckning än tidigare bör ägna sig åt att handlägga ärenden som rör enskilda förhållanden. I stället bör resurserna användas så att samspelet mellan central, regional och lokal nivå kan utvecklas. En tillämpning av synsättet skulle kunna innebära stora förändringar i flera centrala myndigheters nuvarande organisation. Personal som handlägger löpande enskilda ärenden kan frigöras för en effektivare samordning, information och utbildning med de centrala myndigheternas utvecklingsarbete som underlag.

Det jag nu sagt innebär att utvecklingen mot ett ökat ansvar för statliga regionala och lokala organ kan fullföljas. De regionala organen bör i ett samspel med den centrala nivån få vidgade befogenheter och resurser på olika områden. De bör t.ex. ges större

möjligheter än f.n. att delta i de centrala myndigheternas planerings- och utvecklingsarbete.

Möjligheterna att ge förtroendevalda större ansvar och inflytande och att minska avståndet mellan den enskilde och beslutsfattarna i förvaltningen är enligt min uppfattning viktiga motiv för att decentralisera befogenheter till kommunerna, landstingskommuner och länsstyrelserna.

Konstitutionsutskottet (KU 1978/79:35) anslöt sig i allt väsentligt till de allmänna synpunkter på decentraliseringsfrågorna som lämnades i propositionen. Utskottet betonade "att det är av utomordentlig vikt att koncentrationstendenserna i den offentliga förvaltningen motverkas genom målmedvetna och kraftfulla decentraliseringsåtgärder". Utskottet fann det angeläget "att ett överförande av uppgifter från centrala myndigheter till kommunerna och landstingskommunerna utgör kärnpunkten i arbete på en mer decentraliserad samhällsförvaltning". I fråga om de centrala myndigheternas roll i en decentraliserad förvaltning pekade utskottet i likhet med utredningen och propositionen på att en överföring av uppgifter av verkställighetskaraktär från centrala till regionala och lokala organ frigör resurser hos de centrala myndigheterna för uppgifter av mer övergripande slag, exempelvis utbildning, metodutveckling, samordning och rådgivning. Utskottet ansåg "att de centrala myndigheterna i ökad utsträckning bör koncentrera sitt arbete till planerings- och samordningsuppgifter".

I många fall har decentraliseringsreformen inneburit ett vidgat kommunalt ansvarstagande. En rad offentliga uppgifter har förts över eller vid reformtillfället förlagts till kommuner eller landsting. Under de senare åren har ett stort antal decentraliseringsåtgärder vidtagits inom olika statliga verksamhetsområden. Åtgärderna finns förtecknade i en promemoria från decentraliseringsdelegationen (1982-09-29, s. 39-64). Exempel på förändringar som på ett avgörande sätt påverkat den centrala myndighetsrollen är omorganisationen av socialstyrelsen och den statliga skolorganisationen.

4.1.2 Normgivningens tillväxt

Ett viktigt moment i förvaltningens expansion och överförandet av allt större beslutskompetens till myndigheterna är att normgivningen har vuxit i omfång. Någon officiell statistisk belysning av hur antalet lagar och förordningar ökat föreligger inte. Fr.o.m. början av 1970-talet förs dock ett ständigt aktuellt register över gällande författningar utgivna i Svensk författningssamling (SFS). I debatten om de statliga regleringarna har hävdats att antalet lagar och förordningar ökat kraftigt under den senaste 20-årsperioden. Viss kartläggning har presenterats av antalet SFS-författningar. Man har kommit fram till bl.a. att "det under hela 1970-talet i genomsnitt har tillkommit 1 146 lagar och förordningar per år" vilket omräknat befunnits innebära "att en ny lag eller förordning tillkommit var åttonde timme" (Tarras-Wahlberg, 1980).

Det är emellertid förknippat med betydande svårigheter att ge en bild av författningsutvecklingen med utgångspunkt i enbart en redovisning av det totala antalet SFS-författningar som ges ut under vissa år. För att undvika missförstånd behöver en sådan redovisning kommenteras och kompletteras. Det är således av betydelse för tolkningen att man även anger hur många

författningar som upphävts under respektive år. Man bör vidare skilja på dels nya grundförfattningar, dels ändringsförfattningar. Ändringsförfattningar kan innehålla alltifrån betydelsefulla ändringar i sak som ibland kan jämföras med en ny grundförfattning till detaljbetonade formella konsekvensändringar av begränsad praktisk betydelse. Författningssamlingen innehåller också författningar som i sig inte innebär någon ökad reglering utan som bara anger när en annan författning träder i kraft eller upphör att gälla. Slutligen finns en grupp författningar som endast föreskriver förlängd giltighet av en tidigare lag eller förordning.

SFS utkommer sedan år 1825. Register över gällande SFS-författningar finns först fr.o.m. 1 juli 1973. Tidigare innehöll eller förtecknade emellertid lagboken de allra flesta gällande författningar varför lagbokens register kan ge viss vägledning. Antalet gällande författningar kan i mycket grova drag belysas på följande sätt:

Tabell 2 Antalet författningar

Källa	År	Antal gällande författningar beslutade av riksdag eller regering
Lagbokens kronologiska register	1900	1 650
— " —	1920	2 700
SFS-registret	1973	3 500
— " —	1981	3 800

Den i tabellen redovisade ökningen mellan år 1900 och 1920 torde till stor del bestå av kristidsförfattningar utfärdade under periodens senare del. Den begränsade ökningen av grundförfattningarnas antal under perioden 1973-1981 kan te sig anmärkningsvärd, särskilt som det totala antalet tillkommande SFS-författningar under denna period översteg 1 100 författningar per år. Förklaringen ligger främst i att de tillkommande författningarna till den helt övervägande delen har utgjorts av ändringar i tidigare gällande författningar och att ca 200 författningar per år har upphävts.

Sammanfattningsvis kan konstateras att antalet lagar och förordningar har ökat under hela 1900-talet. Möjligheterna att med nu tillgängliga registeruppgifter ge en rättvisande bild av utvecklingen är begränsade. Man kan grovt uppskatta att antalet bestämmelser som beslutats av riksdagen eller regeringen har mer än fördubblats från 1900-talets början och fram till i dag. Bestämmelsernas omfång torde ha ökat än mer. 1982 års utgåva av lagboken (lagbok och bihang) t.ex. omfattar upp emot tre gånger så många sidor som utgåvan från år 1900, trots att antalet behandlade lagområden m.m. alltmer har begränsats.

Flertalet av de författningar som nu utfärdas avser förvaltningsrättsliga frågor. Riksrevisionsverket har räknat ut att omkring 2/3 av den totala lagstiftningen år 1975 hade med samhällsorganens förvaltning att göra. I en senare avgiven rapport (Rapport 1977-11-30 med anledning av förvaltningsutredningens uppdrag till RRV, dnr 1977:672) uppskattade RRV att

förvaltningslagstiftningen utgjorde 80 % av alla SFS-författningar.

Den största expansionen av normgivningen har skett på myndighetsnivå. De statliga förvaltningsmyndigheterna har ingen ursprunglig behörighet att meddela föreskrifter med verkan utanför myndigheten, mer än sådan behörighet kan erhållas genom bemyndigande i förordning eller övergångsvis i lag. För att få en bild av en myndighets befogenheter då det gäller författningssamlingar måste man studera myndighetens instruktion, specialförfattningarnas slutbestämmelser som vanligen innehåller delegationsstadganden men också författningarnas materiella bestämmelser, som kan innehålla mer speciella delegationsstadganden. Ofta är det just stadganden av sistnämnda slag som medger den mest ingripande normgivningen från myndighetens sida.

Förvaltningsmyndigheterna utfärdar en stor mängd föreskrifter, råd och riktlinjer. De ger vidare ut meddelanden och rapporter om bl.a. forskning och utvecklingsarbete inom sina sakområden. För en redovisning av ca 30 centrala myndigheters uppgifter och normgivning i början av 1970-talet hänvisas till författningssamplingsutredningens betänkande Bättre överblick över lagar och andra författningar (SOU 1973:23, bil. 2). Här konstateras att det i allt större utsträckning förekommer att normgivning delegeras till myndigheter.

Även RRV har vid granskningar av myndigheternas normgivning åren 1973 och 1977 kommit fram till att normgivningen för 13 studerade centrala myndigheter syntes ha ökat i omfattning (RRV dnr. 1979:199). Det fanns enligt verket flera orsaker till detta. Statsmakterna hade under perioden fattat beslut om nya reformer, som lett till en utvidgning av myndigheternas verksamhetsområden och ett behov av nya regler. Förändringar av teknisk och social art hade även tvingat fram en omarbetning av äldre regler. Vidare hade strävandena att decentralisera beslutsfattandet till regionala och lokala organ, liksom att datateknik införts, inneburit att enhetliga riktlinjer och rutiner behövt utvecklas för ärendehandläggningen. Härtill kom givetvis även myndigheternas egna ambitioner att med hjälp av nya regler höja standarden inom verksamhetsområdena.

Huvudintrycket att regleringen hade ökat i omfattning under perioden 1973-1977 var dock inte entydigt. En fjärdedel av de tillfrågade myndigheterna uppgav att regleringen hade minskat. Huvudsaken till detta angavs vara att viktiga reformer hade genomförts och att verksamheten därefter kommit in i ett lugnare skede.

Det finns i dag ingen samlad överblick över alla gällande myndighetsförfattningar. Förutsättningarna för att få uppgifter om de myndighetsförfattningar som gäller inom ett verksamhetsområde har emellertid avsevärt förbättrats som en följd av det sedan 1977 gällande enhetliga systemet för författningssamlingar. Författningssamplingsförordningen (1976:725, 9-14 §§) innehåller bestämmelser om författningssamlingar för centrala myndigheter. Förordningen innehåller regler om bl.a. vilka myndigheter som skall låta utge författningssamling, i vilken utsträckning en författningssamling skall vara gemensam för flera myndigheter, vilka andra myndigheter som skall utnyttja författningssamlingen och vilka myndigheter som får kungöra författningar på annat sätt än genom författningssamling.

Enligt förordningens 6 § skall varje kalenderårs bokband av Svensk

författningssamling också innehålla vissa uppgifter om de centrala myndigheternas och länens författningssamlingar. Av Svensk författningssamling för år 1981 framgår att 39 myndigheter under året låtit utge författningssamling (se tabell 3). 14 centrala myndigheter uppräknas som låtit inta författningar eller allmänna råd i författningssamling som utgetts genom annan myndighets försorg. Vidare namnges 10 myndigheter som kungjort författning eller meddelat allmänna råd på annat sätt än i författningssamling.

Myndigheternas författningssamlingar är av mycket varierande omfattning. Vissa, t.ex. datainspektionens författningssamling, innehåller endast ett tiotal författningar. Andra är serieindelade, t.ex. riksskatteverkets författningssamling som är uppdelad på sex serier, sammantagna omfattande en mycket stor mängd skatteförfattningar. För några lagområden ges författningarna också ut i bokform. Arbetarskyddsstyrelsens författningssamling innehåller knappt 50 författningar som rör tillämpningen av arbetsmiljölagen. Styrelsen har också gett ut ca 150 anvisningar för tillämpning av arbetarskyddslagen.

Tabell 3 Centrala förvaltningsmyndigheter som under år 1981 låtit utge författningssamling

Utgivande myndighet	Författningssamlingens benämning	Förkortning
Arbetarskyddsstyrelsen	Arbetarskyddsstyrelsens författningssamling	AFS
Arbetsmarknadsstyrelsen	Arbetsmarknadsstyrelsens författningssamling	AMSF
Bankinspektionen	Bank- och försäkringsinspektionens författningssamling	BFFS
Bostadsstyrelsen	Bostadsstyrelsens författningssamling	BOFS
Centrala studiestödsnämnden	Centrala studiestödsnämndens författningssamling	CSNFS
Civildödsstyrelsen	Civildödsstyrelsens författningssamling	CFS
Datainspektionen	Datainspektionens författningssamling	DIFS
Domstolsverket	Domstolsverkets författningssamling	DVFS
Försvarets materielverk	Försvarets författningssamling	FFS
Generaltullstyrelsen	Tullverkets författningssamling	TFS
Kommerskollegium	Kommerskollegiets författningssamling	KFS
Konsumentverket	Konsumentverkets författningssamling	KOVFS
Kriminalvårdsstyrelsen	Kriminalvårdsverkets författningssamling	KVVFS
Lantbruksstyrelsen	Lantbruksstyrelsens författningssamling	LSFS

Utgivande myndighet	Författningssamlingens benämning	Förkortning
Luftfartsverket	Luftfartsverkets författningssamling	LFS
Riksförsäkringsverket	Riksförsäkringsverkets författningssamling	RFFS
Rikspolisstyrelsen	Rikspolisstyrelsens författningssamling	RPSFS
Riksskatteverket	Riksskatteverkets författningssamling	RSFS
Riksåklagaren	Riksåklagarens författningssamling	RÅFS
Sjöfartsverket	Sjöfartsverkets författningssamling	SJÖFS
Skogsstyrelsen	Skogsstyrelsens författningssamling	SKSFS
Skolöverstyrelsen	Skolöverstyrelsens författningssamling	SÖ-FS
Socialstyrelsen	Socialstyrelsens författningssamling	SOSFS
Statens arbetsgivarverk	Statens arbetsgivarverks författningssamling	SAVFS
Statens industriverk	Statens industriverks författningssamling	SIND-FS
Statens jordbruksnämnd	Statens jordbruksnämnds författningssamling	JNFS
Statens kulturråd	Statens kulturråds författningssamling	KRFS
Statens lantmäteriverk	Statens lantmäteriverks författningssamling	LMVFS
Statens livsmedelsverk	Statens livsmedelsverks författningssamling	SLVFS
Statens naturvårdsverk	Statens naturvårdsverks författningssamling	SNFS
Statens planverk	Statens planverks författningssamling	PFS
Statens pris- och kartellnämnd	Statens pris- och kartellnämnds författningssamling	SPKFS
Statens provningsanstalt	Statens provningsanstalts författningssamling	SPFS
Statens strålskyddsinstitut	Statens strålskyddsinstituts författningssamling	SSIFS
Statens vattenfallsverk	Statens vattenfallsverks författningssamling	SVFS
Statens vägverk	Statens vägverks författningssamling	VVFS
Trafiksäkerhetsverket	Trafiksäkerhetsverkets författningssamling	TSVFS
Transportrådet	Transportrådets författningssamling	TPRFS
Universitets- och högskoleämbetet	Universitets- och högskoleämbetets författningssamling	UHÄ-FS

4.1.3 Tendensen mot ramlagstiftning

Parallellt med den kvantitativa utvecklingen som just beskrivits har det också skett en kvalitativ utveckling av normgivningens teknik och innehåll.² Många moderna lagar och särskilt då de lagar som reglerar olika förvaltningsområden innehåller inte detaljerade bestämmelser utan endast allmänt hållna föreskrifter. Sådana s.k. ramlagar syftar till att ange mål och dra upp riktlinjer för den verksamhet som skall bedrivas på ett visst område. Regeringen bemyndigas normalt utfärda närmare föreskrifter och ges samtidigt rätt att överföra normgivningsbefogenheter till underordnad myndighet. Även regeringens föreskrifter har i sådana fall vanligen karaktär av rambestämmelser. En förvaltningsmyndighet ges ofta i ett allmänt delegationsstadgande ett bemyndigande att utfärda närmare föreskrifter. Det förekommer dock att myndighetsföreskrifter som "uppenbarligen är av större ekonomisk betydelse eller på annat sätt är av större vikt" skall fastställas av regeringen.

Som orsak till ramlagstiftningens framväxt har bl.a. angetts att förhållandena i det moderna samhället skiftar så snabbt att det kan finnas behov av att anpassa reglerna till utvecklingen. Detta anses kunna ske smidigare genom att förvaltningsmyndigheter med specialiserad personal meddelar normerna. Genom att myndigheterna ges ett större handlingsutrymme anses det också att effektiviteten i statsförvaltningen främjas.

Som en ytterligare orsak till ramlagstiftningens framväxt har angetts att olika samhällssektorer har blivit mer och mer inbördes hopkopplade och att de mål som statsmakterna uppställer i en lag ofta kommer i konflikt med andra samhällsmål. För att bedriva en viss verksamhet kan det således vara aktuellt med en rad olika tillstånd, statsbidrag etc., vilka prövas av förvaltningsmyndigheter på central, regional eller lokal nivå. I lagar som tillkommit under senare år på olika förvaltningsområden har det ofta inte ansetts möjligt att i detalj ange hur olika faktorer skall sammanvägas och hur en samverkan mellan myndigheterna skall åstadkommas. Denna uppgift har därför i stor utsträckning överlåtits till förvaltningsmyndigheterna.

Övergången från detaljlagstiftning till ramlagstiftning har inneburit att myndigheternas funktion ändrats. Ramlagarna innehåller ofta allmänna, abstrakt avfattade regler. I många lagar på förvaltningens områden förekommer uttryck som "i skälig utsträckning" och "i tillfredställande omfattning". Ofta ges en viss vägledning i förarbetena men det förekommer också att de närmare bedömningsgrunderna får utformas enbart med utgångspunkt i lagens syfte. Saknas tillämpningsföreskrifter i förordning blir det i första hand de centrala förvaltningsmyndigheternas uppgift att precisera innebörden och att göra lämpliga avvägningar mellan motstridiga intressen. I många fall skall besluten dock fattas i former som avser att säkerställa ett visst inflytande för olika berörda parter.

Eftersom ramlagarna innehåller ospecificerade uttryck, ger de stort

²Den följande framställningen bygger bl.a. på den redogörelse som stat-kommun-gruppen givit i Besparingar och förenklingar för kommuner och landsting (Ds Kn 1981:16) samt RRV:s Besparingar genom avregleringar (Dnr 1982:999).

utrymme för skönnessiga bedömningar. Centrala myndigheter får med hjälp av de styrmedel (tillståndsprövning, statsbidragsprövning, normer och allmänna råd, inspektioner, forsknings- och informationsverksamhet m.m.) som myndigheterna förfogar över se till att lagstiftningens mål uppnås på ett effektivt sätt. Dessutom skall myndigheterna, om tillgängliga styrmedel bedöms vara otillräckliga, föreslå författningsändringar eller andra åtgärder.

Ramlagstiftning används bl.a. för att styra kommunala verksamheter såsom barnomsorg, socialvård och sjukvård. Staten ger bidrag till dessa verksamheter, men kommunerna har produktionsansvaret. Under senare år har det varit en strävan att begränsa statliga myndigheters befogenheter att ge föreskrifter för den kommunala verksamheten (prop. 1980/81:80, KU 1980/81:13, rskr 149). Ramlagstiftning har även kommit till användning i fråga om säkerhets- och miljölagstiftning m.m., där det på grund av den snabba tekniska utvecklingen inte är möjligt för statsmakterna att uppställa detaljerade krav på produkters och anläggningars utformning. Ett illustrativt exempel på utvecklingen mot ramlagstiftning utgör lagstiftningen om mått och vikt. Denna var i början av 1900-talet mycket omfattande och innehöll detaljerade konstruktionsföreskrifter för de förhållandevis enkla mekaniska mätredskap som då fanns. År 1973 ersattes dessa föreskrifter av en modern ramlag, som upptar endast en sida i lagboken. Föreskrifter om mätredskap, som nu är tekniskt mer avancerade och ofta elektroniska, utfärdas i stället av en statlig myndighet. Hittills har ett 50-tal tillämpningsföreskrifter utarbetats.

Ramlagstiftningen har under 1970-talet fått en starkt ökad omfattning. Som exempel på viktiga ramlagar kan nämnas hälso- och sjukvårdslagen, livsmedelslagen, socialtjänstlagen och miljöskyddslagen. I lagen eller den tillhörande förordningen anges förvaltningsmyndighetens befogenheter att utfärda föreskrifter, ge råd, utöva tillsyn m.m. Myndigheten kan ges en generell eller begränsad befogenhet att utfärda föreskrifter.

Miljöskyddslagen är ett exempel på att ramlagstiftningstekniken använts för att decentralisera konfliktlösning genom att parter med delvis motstridande intressen genom den föreskrivna beslutsproceduren beretts tillfälle att påverka de tillstånd och dispenser (gränsvärden m.m.) som beviljas. Riksdagen har fränhänt sig detaljinflytande till förmån för kravet på flexibilitet och effektiv handläggning men har också genom organisationsutformningen sökt säkerställa en viss intresseavvägning i myndighetens beslut.

Utvecklingen mot ökad ramlagstiftning har på flera sätt vidgat myndigheternas befogenheter. Dels har valet mellan olika medel för att nå uppställda mål i allt större grad kommit att läggas på myndigheterna. Dels har många av de avvägningar mellan motstridande syften som tidigare ankom på de politiska organen kommit att överföras till förvaltningen. Det ligger i ramlagstiftningens natur att målen är så allmänt hållna att myndigheterna kan lämnas en vidsträckt frihet att utfylla de givna normerna.

4.1.4 Tendensen mot rambudgetering

Vid sidan av den förändrade lagstiftningstekniken har också en förändrad budgetteknik gett myndigheterna allt större befogenheter att själva styra sin verksamhet. Traditionellt har medelsanvändningen inom statsförvaltningen varit tämligen snävt kringskuren av olika anslagsvillkor. Under senare år har emellertid ansvaret för avvägning mella olika utgiftsändamål i allt högre grad lagts på de enskilda myndigheterna. I stället för detaljbudgetering tillämpas i växande utsträckning rambudgetering.

Ett första steg i denna riktning togs genom den försöksverksamhet med programbudgetering som inleddes 1968. De förväntade fördelarna med denna budgetteknik sammanfattades på följande sätt i programbudgetutredningens betänkande Programbudgetering (SOU 1967:11):

1. Planering och uppföljning inriktas på resultaten av verksamheten som indelas i program. ("Planering för uppgift i stället för utgift".)
2. Långsiktig planering integreras med den årliga budgetprövningen. Det förutsätts att alternativa lösningar prövas.
3. Å ena sidan kostnader (egentligen uppoffringar, resursförbrukning) och å andra sidan prestationer och effekter knyts samman.
4. Budgetdialogen och beslutsdelegeringen inom myndigheterna främjas.
5. Ansvarsfördelningen mellan statsmakterna och myndigheterna preciseras och därigenom skapas en klarare rollfördelning.

Möjligheterna att tillämpa programbudgetering på statsmaktsnivå utreddes därefter av 1969 års budgetutredning, som 1973 avgav sitt slutbetänkande Budgetreform (SOU 1973:43). Utredningens förslag gick ut på att rollfördelningen mellan statsmakterna och myndigheterna borde förändras så att riksdag och regering mer riktade uppmärksamheten mot verksamheternas mål och resultat och mindre mot valet av resursslag. I stället skulle myndigheterna få ett ökat ansvar för val av medel att genomföra verksamheterna. Enligt utredningen borde man i takt med att det föreslagna styrsystemet infördes kunna minska detaljeringsgraden i de bestämmelser som gavs i regleringsbrev i form av anslagsposter för lönekostnader, expenser, reseersättningar etc. I linje med detta synsätt låg också utredningens förslag att budgeten på längre sikt borde ändamålsindelas i sektorer – huvudprogram – anslag/program i stället för huvudtitlar – littera – anslag. För varje sektor skulle målen justeras samtidigt som man kartlade vilka medel som fanns för att främja målen. Med utgångspunkt i sådana s.k. målmedelanalyser skulle olika program inom en sektor kunna bestämmas. Planeringen föreslogs innefatta bl.a. s.k. perspektivstudier avseende en sektors utveckling och problem på lång sikt (10-20 år eller mer) samt sektorstudier omfattande en utbyggd verksamhetsplanering avseende samtliga myndigheter.

Den av budgetutredningen framlagda modellen för budgetprocessen har inte föranlett förslag från regeringens sida. Vissa partiella reformer i dess

anda har dock genomförts. 1977 fastställdes riktlinjer för modernisering av det statliga budgetsystemet (prop. 1976/77:130, FiU 1977/78:1, rskr 19). I anslutning härtill beslöts även att försöksverksamheten med programbudgetering skulle övergå i ett fortsatt arbete med förbättring av ekonomisystemet i statsförvaltningen. Med utgångspunkt i budgetutredningens förslag genomfördes fr.o.m. budgetåret 1980/81 en enhetlig statsbudget med förenklad förmögenhetsredovisning. Denna omläggning syftade bl.a. till en förbättrad resursstyrning.

Vidare har RRV på uppdrag av regeringen utarbetat en budgethandbok som fr.o.m. anslagsframställningarna för budgetåret 1980/81 ersatt de tidigare petitaanvisningarna. Vad myndigheterna numera har att utgå från är dels budgethandboken med generella föreskrifter, dels regeringens årliga anvisningar med aktuella föreskrifter. För vissa myndigheter utfärdas dessutom särskilda anvisningar.

En översyn har också påbörjats för att mönstra ut föreskrifter från regleringsbrev. Ett syfte är att öka flexibiliteten i resursanvändningen under myndighetsanslagen. Medan den tidigare staten i allmänhet innehöll fem obligatoriska utgiftsposter och varierande antal delposter skall myndighetsanslagen från budgetåret 1981/82 normalt uppta endast två utgiftsposter, förvaltningskostnader och lokalkostnader. Vissa kostnadsposter, bl.a. lönekostnader, högst sätts. Kraven på redovisning och resultatanalys kan göras mer detaljerade än regleringen av resursanvändningen. I budgetpropositionen 1982 (bil. 2 s. 88) anförde budgetministern som sin mening att "ändringarna innebär en betydelsefull förenkling och minskad detaljreglering från regeringens sida av resursanvändningen hos myndigheterna".

Under senare år har strävandena mot minskad detaljstyrning knutits samman med ansträngningarna att hålla tillbaka tillväxten av de statliga utgifterna. Flertalet myndigheter har fått sina anslag beräknade enligt det s.k. huvudalternativet, som inneburit två procents minskning i förhållande till tidigare års anslag. Nya åtaganden har i allmänhet kunnat ifrågakomma endast om de kunnat täckas genom omprioritering inom ramen för myndighetens anslag.

4.2 Tjänstemännens växande kompetens

Den moderna statsförvaltningen utmärks av hög professionell kapacitet. I takt med den offentliga sektorns tillväxt och den fortlöpande vidgningen av mål och medel för offentliga insatser har den statliga verksamheten blivit alltmer specialiserad. Samtidigt har differentieringen av skolan och den högre utbildningen möjliggjort rekrytering av yrkesgrupper med skilda inriktningar. Ur äldre tiders relativt enhetliga "stater och kårer" har det i statsförvaltningen vuxit fram ett stort antal professionella kategorier med olika slags kunskaper och färdigheter.

Med denna utveckling har ett relativt betydande mått av självstyrelse blivit både möjligt och nödvändigt. Att kunskaper ger makt är inte ett tomt talesätt. Styrning förutsätter information. Den som inte är väl förtrogen med en verksamhet kan inte ge meningsfulla direktiv om hur arbetet bör bedrivas. I en komplicerad produktion är därför en decentralisering av beslutsfattan-

det oundgänglig redan från rent ekonomiska utgångspunkter. Breddningen av det offentliga verksamhetsregistret har således med nödvändighet kommit att åtföljas av en långtgående spridning av ansvar och beslutanderätt.

Parallellt med denna professionalisering har statstjänstemännen genom lagar och avtal fått en starkare rättslig ställning i förhållande till arbetsgivaren. Några viktiga steg i denna process har varit avskaffandet av avtalsförbudet, införandet av representanter för de anställda i ämbetsverkens styrelser och genomförandet av medbestämmandelagen, inom den statliga sektorn fullföljd genom MBA-S. Tjänstemännens kompetens har således ökat i två av ordets vanliga bemärkelser. Å ena sidan har den *legala kompetensen* stärkts genom att vissa rättsförhållanden mellan arbetsgivare och arbetstagare har reviderats. Å andra sidan har den *kunskapsmässiga kompetensen* förstärkts genom att en mängd olika statliga tjänster numera förutsätter bredare och djupare yrkeskvalifikationer. Båda dessa förändringar har skapat förutsättningar för en relativt sett mer självständig statsförvaltning.

4.2.1 Den legala kompetensen

Statstjänstemännens ställning och villkor beror delvis direkt av föreskrifter i regeringsformen. I RF 11:10 föreskrivs – liksom i 36 § i den tidigare regeringsformen – att grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning skall meddelas i lag. Sådana bestämmelser finns i lagen (1976:600) om offentlig anställning. Enligt RF 11:9 skall tjänst vid domstol eller vid förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen tillsättas av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer. Vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. Paragrafen innehåller också föreskrifter om utlännings tillträde till statlig tjänst.

De statliga tjänstemännens anställnings-, arbets- och lönevillkor reglerades länge ensidigt av staten, dvs. i offentligrättslig ordning. För arbetstagare i allmänhet tryggades rätten att kollektivt förhandla med arbetsgivaren genom 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt. Men offentligt anställd personal i tjänstemannaställning undantogs uttryckligen från lagens tillämpning. Statstjänstemännen gavs visserligen i anslutning till reformen rätt att förhandla – i meningen överlägga – men de saknade helt rätt att sluta kollektivavtal eller att strejka.

Med 1965 års förhandlingsrättsreform följde en principiell rätt för de offentliga tjänstemännen och deras organisationer att träffa avtal om sina anställnings- och arbetsvillkor. Enligt statstjänstemannalagen (1965:274) fick avtal träffas om löner och andra ekonomiska mellanhavanden samt om t.ex. vissa frågor om arbetsmiljö, arbetarskydd, information och samverkan. Vissa frågor skulle dock alltjämt avgöras i offentligrättslig ordning. Begränsningen av avtalsrätten (3 §) innebar att avtal inte fick träffas om tjänsteorganisationens utformning, myndighetens verksamhet och i en del särskilda frågor. Strejk och lockout godtogs som lovliga stridsmedel för samtliga tjänstemän. I anslutning till reformen slöts ett huvudavtal om förhandlingsordning m.m. mellan staten och statstjänstemännens huvudor-

ganisationer. Avtalet medförde att en särskild nämnd, statstjänstemännen, inrättades med uppgift att bedöma samhällsfarliga konflikter.

Sedan 1 juni 1974 har de anställda vid statliga förvaltningsmyndigheter möjlighet till styrelserepresentation enligt den s.k. personalföreträdarkungörelsen (1974:224). Styrelserepresentation för personalen har också införts vid ett stort antal myndigheter. I förarbetena (prop. 1974:1 bil. 2 s. 39) diskuterades gränserna för personalföreträdarnas beslutanderätt. Föredragande statsrådet framhöll att "myndigheterna inte enbart är verkställande organ för statsmakterna. De skall också självständigt inom de ramar statsmakterna dragit upp utveckla och utforma principerna för vad slags verksamhet som skall bedrivas inom myndigheten. Under senare år har utvecklingen gått mot en ökad frihet för vissa myndigheter att bestämma över verksamheten inom sitt område." Mot bakgrund av denna utveckling och av hänsyn till bl.a. de politiska instansernas bestämmanderätt fann föredragande statsråd att personalrepresentanternas bestämmanderätt måste avgränsas.

Bestämmelserna innebär i korthet att personalföreträdarna är fullvärdiga ledamöter av verksstyrelserna med rätt att delta i alla beslut men med undantag för frågor som har avseende på det slag av verksamhet som myndigheten bedriver. I sådana frågor har de dock rätt att delta i överläggningarna men inte i besluten. I förvaltningsmyndigheter där chefen ensam är högsta beslutsfattare, s.k. enrådighetsverk, gäller motsvarande bestämmelser. Särskilda lagbestämmelser (1976:230) ger i allmänhet arbetstagarorganisation som är företrädd hos myndigheten rätt att utse och entlediga personalrepresentant som enligt särskild föreskrift får ingå i styrelsen eller annat organ.

Genom den allmänna arbetsrättsreformen under mitten av 1970-talet inriktades intresset på inflytande via förhandlingar och avtal. För statstjänstemännen anpassades anställningsförhållandena allt mer till vad som gäller på den privata arbetsmarknaden. Till skillnad från den tidigare statstjänstemannalagen innehåller lagen (1976:600) om offentlig anställning inte några avtalsförbud. Rätt till förhandlingar och avtal saknas emellertid i den mån avtalet skulle strida mot RF, kommunallag eller annan tvingande lagstiftning. Avsikten är vidare att förhandlingar och avtal inte skall förekomma i frågor som rör den offentliga verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Den politiska demokratin skulle annars trädas för när. I fall där påverkan genom förhandlingar och avtal på en verksamhets kvalitet är av ringa betydelse i förhållande till arbetstagarorganisationernas intresse att kunna påverka de anställdas arbetsförhållanden kan det dock enligt förarbetena (prop. 1975/76:105 bil.2) vara skäligt att godta en avtalsreglering även från den politiska demokratis synpunkt. Den offentliga arbetsmarknadens parter har i ett särskilt huvudavtal för den offentliga sektorn (SHA), träffat den 11 mars 1976, enats om åtgärder för att undvika konflikter i fråga om sådana ämnen varom avtal får anses kränka den politiska demokratin. En särskild nämnd har att avge utlåtanden över vilken typ av avtalsförslag, som skall anses kränka den politiska demokratin.

Genom de markeringar som gjorts i anslutning till den nya arbetslagstiftningen kan riksdag och regering sägas ha dragit en gräns mellan *två olika statsmaktsfunktioner*. I sin funktion som *arbetsgivare åt de statligt anställda*

intar staten samma ställning som vilket arbetsgivare som helst. Härav följer en lång rad befogenheter och skyldigheter som tidigare huvudsakligen reglerats i ensidiga viljeyttringar – lagar och förordningar – men som efter hand i växande utsträckning kommit att fixeras genom överläggningar, förhandlingar och avtal med de anställdas organisationer. Lagen om offentlig anställning markerar ett ytterligare steg på vägen mot en avtalsreglering av anställnings- och arbetsvillkoren inom offentlig tjänst. Men vad den vidgade förhandlingsrätten gäller är just de frågor som rör tjänsteförhållandena på den offentliga arbetsmarknaden. I sin funktion som *huvudman för den offentliga verksamheten* utövar staten å samhällets vägnar ett förvaltningsuppdrag som inte bör inskränkas genom avtal med företrädare för särintressen. Som huvudman företräder staten de medborgare som är finansärer och avnämare av myndigheternas prestationer och som i den egenskapen suveränt måste kunna råda över verksamhetens mål, inriktning och omfattning. I denna funktion måste staten även framgent utöva full bestämmanderätt över statsförvaltningens arbete.

4.2.2 Den kunskapsmässiga kompetensen

En svårdragen och ofta omtvistad gränslinje inom den offentliga sektorn är den som löper mellan ”politiska” och ”tekniska” avgöranden. Politiska beslut handlar i första hand om verksamhetens mål medan tekniska beslut rör dess medel eller metoder, men mellan dessa zoner finns ingen beständig och vedertagen avgränsning. Vad som vid ett tillfälle upfattas som teknik kan vid ett annat tillfälle vara politik och vice versa; under senare år har t.ex. en rad frågor kring kärnkraftens användning flyttats från det ena området till det andra. Men även vid en och samma tidpunkt råder ofta delade meningar om var politikernas legitima revir slutar och tjänstemännens börjar. De förtroendevalda gör å ena sidan gällande, att alla kontroversiella aspekter av den offentliga verksamheten måste kunna underkastas en politisk bedömning. De anställda å sin sida begär respekt för sin erfarenhet och sakkunskap. Diskussionen om var skiljelinjen bör gå har intensifierats under senare tid – bl.a. i anslutning till arbetsrättsreformerna – men några allmänt omfattande slutsatser har knappast kunnat dras.

Den växande volymen av ”tekniska” avgöranden inom den offentliga sektorn har samband både med den allmänna expansionen och med den tilltagande specialiseringen. Statstjänsten har visserligen alltid hanterat en mycket stor del av sin tids vetande. Från äldsta tider fram till våra dagar har den övervägande delen av universitets- och högskoleutbildade absorberats av offentliga sysslor. Men mycket länge var de yrkesgrupper som sysselsattes i offentlig tjänst ändå relativt få och sammanhållna. Under de senaste decennierna har däremot arbetsuppgifterna finfördelats och antalet specialiserade yrkesgrupper kraftigt ökat. Detta är bl.a. en reflex av förändringar inom utbildningssystemet, där det i stället för ett fåtal ”generalistiskt” inriktade studiegångar numera finns mer än hundra olika yrkesförberedande utbildningslinjer. Utvecklingen mot allt fler skilda specialiteter och befattningstyper kan beskrivas som en *horisontell differentiering* av förvaltningen.

Vid sidan härav har det emellertid också skett en *vertikal differentiering* i de offentliga arbetsprocesserna. I små organisationer behövs avståndet mellan beslut och handling inte bli långt. När systemen växer i omfång spjälkas emellertid verksamheten upp i många olika moment och kedjan från beredning via beslut till verkställighet blir allt längre. Härigenom blir också ledning och styrning viktiga professionella specialiteter. Yrkeskunniga planerare får i uppdrag att stå för framförhållning och framtidsänkande.

Den differentiering och specialisering som således skett inom tjänstemannakåren har på flera sätt medverkat till ökad självständighet. Först och främst har den enskildes möjligheter till egna ställningstaganden i skilda arbetsfrågor ökat. För det andra har det på många områden utvecklats gruppnormer som spelar stor roll för olika yrkeskategoriers verksamhet. Med uppkomsten av olika yrkesgrenar växer det fram professionella beteendekoder om hur olika slags arbetsuppgifter skall lösas och vilka skyldigheter den yrkesverksamme har i förhållande till arbetsgivare, kolleger och klienter. Professionella normer kommer därmed att komplettera – och någon gång kanske konkurrera med – de normer som utfärdas av riksdag och regering. För det tredje kan det fördjupade yrkeskunnandet i viss utsträckning försvåra insyn och påverkan från lekmän. Genom den ökade komplexiteten har de förtroendevalda i ökande utsträckning kommit att inrikta sig på målen och de huvudsakliga medlen för verksamheten.

4.3 Lekmannamedverkan och organisationsinflytande

Den svenska statsförvaltningen har rötter både i äldre *centraladministration* och i skilda former av *folklig självstyrelse*. Vid sidan av det centralistiska elementet finns det i vår förvaltningstradition också starka inslag av lekmanadeltagande.

Från äldsta tider har medborgarna själva tagit aktiv del inte bara i överväganden och beslut om gemensamma angelägenheter utan även i det praktiska förvaltningsarbetet. På en mängd olika områden har de offentliga uppgifterna sedan länge lösts genom en samverkan av professionella och icke-professionella krafter. Ett modernt uttryck för denna tradition är de lekmanastyrelser och lekmannanämnder som under 1900-talet har anförtratts viktiga ledningsfunktioner i den statliga förvaltningen.

Lekmanastyrelserna beskrivs omväxlande som "politiska" och "korporativa" inslag i förvaltningssystemet. Med några få undantag utses de av regeringen, men det reella urvalet av ledamöter görs i betydande utsträckning av nominerande partier och organisationer. Flera undersökningar har visat (se avsnitt 4.3.2) att det råder osäkerhet om innebörden av lekmanastyrelsernas uppgifter och ansvarsförhållanden. Det råder också delade meningar om vilket reellt inflytande som styrelseledamöterna kan utöva.

Den följande framställningen ger först en bakgrundsteckning av hur lekmännens deltagande i förvaltningen har gestaltat sig under olika skeden. Därefter ges en kort redovisning av lekmanastyrelsernas sammansättning och kompetens.

4.3.1 En bakgrundsteckning

Stora delar av den statliga myndighetsstrukturen kan genealogiskt härledas från den gamla centralförvaltningen. Den statliga administrationens kärna är de ämbetsverk som inrättades under 1600-talet. Ur de fem kollegierna (kammaren, kansliet, hovrätten, krigsrådet och amiralitetet) har sedermera ett stort antal myndigheter vuxit fram. Den lokala och regionala statsförvaltningen utvecklades ur det fogdeväsen som tog form under 1500-talet och den lantregering som instiftades under 1600-talet. Alla dessa organ härledde sin auktoritet från Konungen. Med den maktodelningslära som låg till grund för 1809 års RF sågs de som redskap för den verkställande makten, och enligt nutida demokratiuppfattning är de på samma sätt redskap varmed regeringen styr riket under ansvar inför riksdagen. Det folkliga inflytandet över statsförvaltningen utövas följaktligen genom två strategiska centra, riksdag och regering.

Jämsides med detta indirekta och centraliserade folkinflytande över statsverksamheten finns det emellertid i förvaltningen många reminiscenser av en mer direkt och oförmedlad påverkan och medverkan från samhällets sida. På vissa områden tar medborgarna ännu aktiv och omfattande del i det reella arbetet. Det främsta exemplet härpå är försvaret, som ju i väsentlig utsträckning bärs upp av allmän värnplikt och frivilliga insatser. Även inom kyrkan och rättsväsendet fullgör lekmännen sedan länge vissa hävdvunna sysslor. Kyrkvårdar och nämndemän är sentida representanter för en form av medborgardeltagande som tidigare hade en långt vidare utbredning. Ty skilda typer av lokal självförvaltning förblev genom många århundraden den viktigaste metoden att lösa kollektiva uppgifter i byar och städer.

Genom 1860-talets kommunalreformer fick denna livskraftiga tradition en fastare och mer enhetlig organisatorisk stadga. Vissa av de funktioner som tidigare fullgjorts genom lokal självförvaltning kom emellertid inte att falla under den kommunala kompetensen utan övergick till att bli statliga arbetsuppgifter. På kommunikationsverkens område finns således många prestationer som tidigare utförts av oavlönade lekmän. Även inom andra förvaltningsgrenar har professionella tjänstemän numera tagit över uppgifter som tidigare varit medborgerliga bisysslor. Staten har också tagit ansvaret för en del funktioner som ursprungligen drivits i privat regi eller genom olika folkrörelser.

Äldre tiders omfattande lekmannadeltagande är nära förknippat med det sätt på vilket den offentliga verksamheten finansierades. Den skattskyldighet som infördes under medeltiden fullgjordes ursprungligen genom tjänster eller varuleveranser. Även sedan en del av dessa förpliktelser börjat avlösas i penningsskatter utgjorde tjänsteprestationerna en viktig bas för de offentliga insatserna. Vissa verksamheter byggde huvudsakligen på de åligganden som åvilade enskilda mantal, byar eller härad t.ex. i fråga om vägunderhåll, fattigvård eller utrustning och underhåll av soldater och båtsmän för krigstjänst. I andra fall togs de skattskyldigas prestationer i anspråk för avlönning av särskilda tjänstemän. Under Karl XI etablerades ett sinnrikt system för en decentraliserad finansiering av skilda offentliga insatser. Från slutet av 1600-talet till slutet av 1800-talet utgjorde detta s.k. indelningsverk en ryggrad i det svenska förvaltningssystemet.

Även statstjänsten kan sägas ha sitt ursprung i en form av lekmännamedverkan. Verksamheten i våra äldsta kollegier hade inte enbart karaktären av ett professionellt arbete utan bar även drag av medborgerlig förtroendesyssla. 1634 års regeringsform inpräntar med stor skärpa att kollegieledamöterna måste uppehålla sig i huvudstaden; eftertrycket ger en antydning om att så inte alltid var fallet. Adels insatser i statsförvaltningen präglades länge av ett ståndsmässigt självförtroende: det handlade inte enbart om att tjäna Konungen utan också om att med krav på respekt för den egna samhällsställningen fullgöra vissa på ståndet ankommande politiska och administrativa funktioner i rikets styrelse. Denna inställning vidmakthölls bl.a. genom det starka inflytande som riksdagen under frihetstiden kunde utöva på statsförvaltningen.

Var det medborgardeltagande som här beskrivits en skyldighet eller en rättighet? Något entydigt svar på den frågan kan knappast ges. De tjänsteförpliktelser som förekom uppfattades självfallet huvudsakligen som mödosamma åligganden eller "tungor" och gav ofta upphov till klagomål, besvär och "suppliker". Emellertid fanns det i många sysslor också ett visst element av hedrande förtroendeuppdrag. Såväl i städer som i byar fanns många titlar förknippade med offentliga bisysslor, som broväktare, klockställare, kvartermästare, byfogdar, stadstjänare, etc. Föreställningen om det offentliga förtroendeuppdraget som en medborgerlig skyldighet införlivades i det regelsystem som etablerades genom 1862 års kommunalreform. Först i 1977 års kommunallag inskrevs en rätt för kommunala förtroendemän att avsäga sig sina uppdrag ("om särskilda skäl ej talar däremot").

Lekmännens starka ställning har på många vis satt sin prägel på arbetsformerna i den svenska förvaltningen. Två exempel på sådana influenser är offentlighetsprincipen och den vidsträckta användningen av kollektiva beslutsformer. Den i ett internationellt perspektiv ovanligt långtgående öppenheten i det svenska statsskicket kan bl.a. härledas från den gamla sedvänjan att avgöra förvaltningsfrågor vid allmänna möten. Under medeltiden, då distinktionerna mellan normgivning, rättsskipning och förvaltning ännu inte hade utvecklats, fungerade tingen inte enbart som beslutsorgan utan även och kanske oftare som forum för beslutsfattande. Vid häradstingen gällde det t.ex. att fastställa en lämplig fördelning av de olika åligganden som åvilade häradet i fråga om underhåll av vägar och broar, skjutsning, inkvartering, krigstjänst och jaktvård. I många sådana frågor "dömde" häradshövdingen inför den församlade allmogen. Även kungen meddelade gärna resolutioner i viktigare ärenden inför allmänna möten. Viktiga syften härmed var självfallet att ge utslagen offentlighet och – i den mån det rörde sig om förpliktelser – vinna accept för de bördor som pålades. Huruvida de närvarande deltog i beslutsfattandet eller endast tog del av besluten var dock ofta höljt i dunkel.

Självstyrelsetraditionen torde också – jämsides med den kollegiala organisationsformen – vara en viktig förklaringsgrund till det omfattande bruket av kollektiva beslutsformer i svensk förvaltning. Medan mer centralistiskt orienterade system i större utsträckning ger beslutskompetens åt enskilda befattningshavare och ger ordföranden i skilda organ rollen som en självständig aktör med vidsträckta befogenheter bygger den svenska modellen på att alla viktiga avgöranden fattas eller förankras i beslutande

grupper av olika slag (styrelser, nämnder, kommittéer etc.). Denna norm upprätthålls på alla nivåer av det politiska systemet och kan följaktligen noteras såväl i regeringens som i de kommunala organens arbetsformer.

Trots dessa bestående spår av den gamla självstyrelsetraditionen förefaller det uppenbart att en rad olika processer har samverkat till att inskränka lekmannadeltagandets betydelse i samhällsförvaltningen. Hit hör specialiseringen och differentieringen av den offentliga sektorn och den starka kvantitativa och kvalitativa utveckling som verksamheten har undergått. I kommunerna har en klar balansförskjutning ägt rum från det tidiga skedets självförvaltning i små enheter till den långt drivna professionalismen i de nya storkommunerna. I staten, där lekmannadeltagandet var mer begränsat, har tyngdpunktsförändringen varit mindre markerad. Värt att notera är dock att det även under 1900-talet har tillkommit nya former av lekmanamedverkan i statsförvaltningen. 1902 infördes en allmän värnplikt som sedermera kompletterats med ett omfattande frivilligt försvarsarbete. Även inom andra statliga delsektorer (skolan, kyrkan, polisen m.fl.) har det utvecklats nya former för kontakter och deltagande i verksamheten.

En särskilt viktig form av deltagande som utvecklats under 1900-talet är de lekmanastyrelser som leder de flesta ämbetsverk. Vid sekelskiftet dominerade två olika ledningsmodeller inom statsförvaltningen. Enligt den kollegiala organisationsmodellen styrdes verken av en grupp ämbetsmän som gemensamt fattade alla viktigare beslut. Denna ledningsmetod hade emellertid länge stått under kritik och från mitten av 1800-talet successivt trängts undan av den s.k. byråkratiska organisationsmodellen, som byggde på hierarkisk arbetsfördelning. Även denna metod för beslutsfattande ansågs emellertid bristfällig, och det hävdades inte sällan att myndigheterna arbetade stelt och utan tillräcklig kontakt med det industriella och kommersiella livet. Synpunkter av detta slag ledde till att vattenfallsstyrelsen vid sin tillkomst försågs med några utifrån rekryterade styrelseledamöter och att järnvägsstyrelsen tillfördes två av Kungl Maj:t utsedda fullmäktige, som jämte de övriga tretton ämbetsmannaledamöterna i styrelsen skulle delta vid behandlingen av viktigare ärenden. Huvudsyftet med dessa och senare organisationsreformer var att tillföra affärsverken ytterligare sakkunskap och stärka deras kontakter med näringslivet.

Den nya ledningsmodellen har långsamt men stadigt vunnit terräng. I nyinrättade ämbetsverk gavs nästan regelmässigt utrymme för lekmanainflytande, och år 1946 hade nästan 30 procent av de centrala ämbetsverken lekmanastyrelser. År 1968 var motsvarande siffra omkring 65 procent, och nu återstår enbart ett fåtal större myndigheter där lekmanainflytande helt saknas. De centrala ämbetsverkens styrelser har i flertalet fall generaldirektören eller överdirektören som ordförande. En annan form av lekmanastyrning tillämpas vid s.k. nämndmyndigheter, där kanslichefen normalt inte är ledamot av nämnden. Slutligen förekommer det i anknytning till många myndigheter rådgivande organ t.ex. i form av vetenskapliga råd eller expertgrupper. Sådana organ har vanligen inte ett slutgiltigt beslutsansvar utan verkar i stället genom rekommendationer, men i kraft av sin sakkunskap kan de få en stark ställning i beslutsprocessen.

4.3.2 Lekmannastyrelserna

Ämbetsverkens lekmannastyrelser uppvisar en mycket splittrad bild. För det första är de *motiv* som åberopats för att överföra ledningsansvaret till lekmannastyrelser i viss utsträckning skiljaktiga. För det andra varierar principerna för styrelsernas *sammansättning* relativt kraftigt mellan olika myndigheter. För det tredje tillämpas olika praxis i fråga om vilka *ärenden* som styrelserna behandlar. Några allmänna överväganden av styrelsernas roll i statsförvaltningen har inte förekommit, och det finns heller inga generella bestämmelser om deras funktionssätt. I stället meddelas bestämmelser om varje styrelse för sig.

Motiv för lekmannastyrelser

De motiv för lekmannastyrelser som kan återfinnas i offentligt tryck är med få undantag uttryckta i mycket allmänna och vaga ordalag. Det är inte ovanligt med formuleringar som att ett lekmannainflytande anses "lämpligt" eller "välmotiverat". I många fall redovisas över huvud taget inte några motiv. Särskilt sedan förekomsten av lekmannastyrelser blivit regel snarare än undantag har motiven för att inrätta nya lekmannastyrelser redovisats allt mer knapphändigt.

Vid de tillfällen under senare tid när en mer utförlig argumentation förekommit har denna i all huvudsak haft sin utgångspunkt i några sedan länge gängse motiv. I kort sammanfattning är dessa att myndigheten tillförs sakkunskap som breddar och förstärker dess kompetens, att partsrepresentanter bör beredas utrymme och att det allmänna medborgerliga omdömet bör tas i anspråk – medborgerlig insyn, kontroll och beslutsmedverkan anses värdefull. Det framhålls också ofta att ett lekmannainflytande kan bidra till att skapa förståelse och förtroende hos allmänhet och organisationer för myndighetens beslut och agerande – verksamheten kan få en ökad samhällsförankring. Endast undantagsvis anges lekmannainflytande som ett medel för att förstärka statsmakternas styrning av förvaltningen. Representation för de politiska partierna har då ansetts kunna medverka till att förvaltningen bedrivs i linje med de direktiv och intentioner som fastlagts av statsmakterna och har ansetts utgöra en garanti för en sund utveckling av verksamheten. Vad gäller representation för andra förvaltningsmyndigheter och departement har man främst pekat på behovet av kontakter och samordning.

1. *Sakkunskap.* Ett lekmannainflytande anses kunna tillföra myndigheten värdefull expertis och erfarenhet varigenom underlaget för myndighetens beslut breddas. Det kan vara fråga om att få tillgång till högt kvalificerad fackkunskap eller att få del av erfarenheter och behov inom områden av betydelse för myndighetens verksamhet. Härigenom kan myndighetens problem även komma att betraktas ur ett annat perspektiv. I de fall sakkunskap tillförs från annan myndighet kan syftet också vara att samordna myndigheternas agerande. En vanlig invändning mot denna argumentation brukar vara att myndigheten kan få del av den sakkunskap som erfordras även om kunskapen i fråga inte företräds av en styrelseledamot. Som motargument brukar då anföras att det är viktigt att den sakkunnige

personen medverkar kontinuerligt och under det ansvar som det innebär att vara ledamot av en verkstyrelse.

2. *Partsrepresentation* avser de särskilt berörda intressena såsom klienter, konsumenter, näringsliv eller arbetsmarknadens organisationer. Till denna kategori kan också hänföras representanter för kommunala intressen eller förvaltningsmyndigheter. Även personalrepresentanter kan anses ingå i denna grupp oavsett att det finns särbestämmelser för sådan representation.

Ett allmänt argument för partsrepresentation i verksstyrelser är att de grupper i samhället som närmast berörs av myndighetens verksamhet skall ges särskilda möjligheter att föra fram sina synpunkter och att påverka myndighetens agerande. Myndigheten kan härigenom få en bättre uppfattning om de krav omvärlden ställer på den och samtidigt ges möjlighet att förankra sina beslut hos de grupper som berörs av besluten.

Motiv för att intresseorganisationer skall ges representation har t.ex. varit att myndigheten måste få kännedom om värderingar och betraktelsesätt som förhärskar bland de grupper som berörs av myndighetens verksamhet. I samband med att nya statliga verksamheter tillkommit inom områden där intresseorganisationer redan etablerat sig och skaffat sig inflytande har man även hävdad att insatser som strider mot intressenternas rättsåskådning är svåra eller rent av omöjliga att genomföra. Vidare har man framfört att partsrepresentation kan bidra till en bred uppslutning kring och en aktiv medverkan i förestående reformarbete.

3. "*Medborgerligt omdöme*". Ett förstärkt allmänt medborgarinflytande och en medborgarkontroll av förvaltningen anges ofta som grundläggande motiv för att inrätta lekmannastyrelser. Det "allmänna medborgerliga omdömet", "lekmannaförnuftet" eller "det praktiska lekmannaförståndet" måste få påverka myndigheternas beslut. Allmänna medborgarrepresentanter skall tillsammans med parti- och organisationsföreträdare genom sin bakgrund utgöra ett folkligt värn mot byråkratisk formalism och tjänstemannavälde.

Motiv av denna karaktär har särskilt betonats i fråga om politiskt och demokratiskt känsliga områden. Det åberopas också vid diskussioner om utformningen av statliga regionala eller lokala beslutsorgan och i fråga om nämndmyndigheter över huvud taget. I dessa myndigheters uppgifter ingår ofta löpande ärendehantering med inslag av myndighetsutövning. Besluten kan rymma inslag av skönsmässiga bedömningar eller lagtillämpning huvudsakligen med utgångspunkt i lagens syften. Sådana överväganden har ansetts ofta kräva personlig mognad och livserfarenhet lika väl som juridisk skolning och har därigenom ansetts väl lämpa sig för medborgarinflytande. Andra argument för medborgarrepresentation har varit att man bör ta hänsyn till den allmänna opinionen, att det finns ett behov av att stödja myndigheternas auktoritet eller att man bör hos allmänheten skapa en känsla för att av statsmakterna beslutade åtgärder är en hela folkets sak, i vars utformning folket självt får deltaga.

Lekmannastyrelsernas sammansättning

Regeringen förordnar om lekmannastyrelsernas sammansättning genom bestämmelser i myndighetsinstruktionerna. I några fall har regeringen i instruktionen angett att den som upprätthåller viss befattning eller funktion skall vara ledamot. Detta gäller regelmässigt i fråga om generaldirektör (motsvarande) i myndighet med lekmannastyrelse. Vid centrala ämbetsverk är verkschefen normalt ordförande i styrelsen. Så är också förhållandet i länsstyrelserna. I vissa styrelser förekommer andra konstruktioner. Som ett exempel kan nämnas polisdistrikten. I distriktets styrelse ingår polischefen, men styrelsen utser själv ordförande och vice ordförande. Vid s.k. nämndmyndigheter tillämpas en annan ordning. Här ingår kanslichefen i regel inte i nämnden. Detta har samband med att det vid dessa organ vanligen är nämnden, dvs. lekmannaorganet, som utgör myndigheten och således har det direkta och fulla ansvaret för verksamheten.

Ledamot som inte är självskriven enligt instruktionen utses särskilt, vanligen genom beslut av regeringen. Befogenheten kan dock delegeras. Landstingen är sålunda valkorporation vid val av ledamot i länsstyrelsens styrelse och i ett flertal regionala nämnder. Instruktionernas bestämmelser ger i varierande mån vägledning för hur styrelsens ledamöter skall utses. Vanligen är bestämmelserna kortfattade som t.ex. i instruktionen (1976:429) för konsumentverket:

7 § Verket leds av en styrelse. Ledamöter av denna är en generaldirektör, som är styrelsens ordförande, och högst nio andra ledamöter, som regeringen utser särskilt.

Närmare föreskrifter om varifrån ledamöterna skall hämtas ges inte. I förarbetena uttalar emellertid departementschefen att styrelsen bör ha företrädare för vissa angivna intressegrupper, men någon fullständig precisering görs inte.

Det förekommer även att det redan i instruktionen anges hur styrelsen skall vara sammansatt. Vanligen föreskrivs då att ledamöterna skall utses bland företrädarna för vissa intressen. Ibland föreskrivs att ledamöterna skall utses efter förslag av vissa organisationer, såsom i instruktionen (omtryckt 1979:529) för arbetsmarknadsstyrelsen:

11 § Ledamöter av styrelsen är en generaldirektör, som är styrelsens ordförande, en överdirektör, som är styrelsens vice ordförande, och elva andra ledamöter, som regeringen utser särskilt.

Av de ledamöter, som regeringen utser särskilt, utses tre efter förslag av Svenska arbetsgivareföreningen, tre efter förslag av Landsorganisationen i Sverige, två efter förslag av Tjänstemännens centralorganisation och en efter förslag av Centralorganisationen SACO/SR. För ledamöterna inom varje sådan grupp utses i samma ordning lika många suppleanter som ledamöter.

För var och en av de övriga ledamöter, som regeringen utser särskilt, finns en personlig suppleant.

Utredningen har studerat lekmannastyrelsernas sammansättning i de centrala ämbetsverken. Ca 90 % av styrelserna hade mellan 6 och 11 ledamöter. I regel har verksstyrelsernas ledamöter inte några ersättare. I några

lekmannastyrelser finns dock av regeringen förordnade suppleanter. Detta gäller för t.ex. arbetsmarknadsstyrelsen och domänverket. Systemet med personliga suppleanter tillämpas. I förordningen om information till ersättare i statliga styrelser och nämnder (1977:625) har föreskrivits att ersättare för ordinarie ledamot i statlig styrelse eller nämnd skall beredas tillfälle att genom information följa arbetet i styrelsen eller nämnden samt i övrigt ges möjlighet till insyn i dess verksamhet. Ersättare bör underrättas om sammanträden och de ärenden som då skall tas upp. Där så bedöms lämpligt bör ersättare kallas till sammanträde även när ordinarie ledamot inte har förfall.

Ledamotskap som är knutet till viss befattning varar så länge befattningen i fråga innehas. Verkschefer förordnas av regeringen vanligen för en tid av sex år. För ledamöter som utses särskilt tillämpas normalt en mandattid på tre år.

Utredningens undersökning av lekmannastyrelserna i centralförvaltning- en avser förhållandena året 1979. Till de centrala ämbetsverken hänfördes 82 verk, av vilka 67 hade lekmannastyrelser. Vid en del verk hade inte någon lekmannastyrelse inrättats, t.ex. generaltullstyrelsen, kammarkollegiet, konjunkturinstitutet, myntverket, näringsfrihetsombudsmannen, riksåklagaren, försvarets civilförvaltning, fortifikationsförvaltningen och ytterligare ett antal myndigheter inom försvarets område. De 67 styrelseverken hade sammanlagt 549 styrelseplatser för ledamöter som deltar i alla typer av beslut. Härtill kommer personalrepresentanterna. Normalt finns två personalrepresentanter i de centrala verkens styrelser.

Politiker (129 st) besatte ca 24 % av styrelseplatserna, tjänstemän (189 st) ca 34 %, representanter för arbetsmarknadens parter (81 st) ca. 15 %, övriga organisations- och intresserepresentanter (90 st) ca 16 %, experter (51 st) ca 9 % och övriga (9 st) ca 2 %. En sammanställning av styrelsernas sammansättning finns i tabell 4.

Jämförelser med tidigare utförda undersökningar tyder på att politikernas andel av ledamöterna ökat under 1970-talet. I början av 1970-talet utgjorde politikerna ca en tiondel av ledamöterna. 1976 visade en undersökning på en andel av ca 23 %, dvs. i stort sett den andel som redovisats för 1979. Antalet riksdagsledamöter som förenar uppgifterna som ledamot dels i utskott och dels i styrelse hos myndighet som verkar inom utskottets område, har ökat från ca en tredjedel i början av 1970-talet till att uppgå till ca hälften av verksstyrelsernas parlamentariker i slutet av 1970-talet.

Vad gäller den partipolitiska fördelningen kan konstateras att partiernas andelar av styrelseplatserna inte fullt ut motsvarade partiernas respektive styrka i riksdagen. Moderata samlingspartiet och centerpartiet var något överrepresenterade, folkpartiet och socialdemokratiska arbetarpartiet var i det närmaste i jämvikt med sin mandatställning medan vänsterpartiet kommunisterna inte var representerat.

I ett mindre antal verksstyrelser utgörs ledamöterna huvudsakligen av politiker. Som exempel kan nämnas rikspolisstyrelsen vars styrelse, förutom rikspolischefen och överdirektören, är sammansatt av enbart parlamentariker. Även i några andra styrelser dominerar politikerna, t.ex. i lantmäteriverket, trafiksäkerhetsverket och civilförsvarsstyrelsen. En del styrelseverk saknar däremot helt riksdagsledamöter i sin styrelse, t.ex. statens bakterio-

Tabell 4 Lekmannastyrelsernas sammansättning i de centrala förvaltningsmyndigheterna år 1979

Ledamöter	Antal	Andel (%)
<i>Politiker</i>		
Riksdagsledamöter	116	21,1
Landstingspolitiker	6	1,1
Kommunalpolitiker	7	1,3
Summa	(129)	(23,5)
<i>Tjänstemän</i>		
Från egna myndigheten	81	14,7
Från annan myndighet	79	14,4
Från departement	29	5,3
Summa	(189)	(34,4)
<i>Arbetsmarknadens parter</i>		
LO	37	6,8
TCO	21	3,8
SACO-SR	9	1,6
SAF	14	2,6
Summa	(81)	(14,8)
<i>Övriga intresserepresentanter</i>		
Privat näringsliv	21	3,8
Statligt näringsliv	16	2,9
KF	12	2,2
Kommunförbundet	7	1,3
Industriförbundet	6	1,1
Grossistförbundet	4	0,7
LRF	3	0,6
Övriga	21	3,8
Summa	(90)	(16,4)
<i>Experter</i>	51	9,3
<i>Övriga</i>	9	1,6
Summa	549	100,0

logiska laboratorium och statens arbetsgivarverk.

Tjänstemännen från den egna myndigheten är representanter för verksamheten. Normalt är endast verksamhetschefen ledamot av styrelsen. Representationen för andra myndigheter torde främst kunna ses som ett uttryck för behoven av samordning och informationsutbyte mellan myndighetsområden. Som exempel kan nämnas att kriminalvårdsstyrelsens verksamhetsstyrelse innehåller representanter för arbetsmarknadsstyrelsen och socialstyrelsen. Generaldirektören för riksrevisionsverket är ledamot i styrelsen för statskontoret och generaldirektören för statskontoret ingår på motsvarande sätt som ledamot i riksrevisionsverkets styrelse. Styrelsen för statens arbetsgivarverk består huvudsakligen av myndighetsrepresentanter. Det är vidare vanligt att centrala verk är representerade i styrelsen för forskningsorgan eller utredningsinstitut med uppgifter inom verkens område.

Departementsrepresentanter förekommer, men i begränsad utsträckning,

främst inom finansdepartementets område, och där koncentrerat till myndigheter med uppgifter som har karaktär av service till myndigheter eller samordning av andra myndigheters verksamhet. Departementstjänstemän finns i lekmanastyrelserna för t.ex. statskontoret, riksrevisionsverket, riksförsäkringsverket och statens arbetsgivarverk. I regel finns endast en departementstjänsteman i berörda verks styrelser.

Representationen för arbetsmarknadens parter och övriga intressegrupper fördelas på ett stort antal verk. Det kan noteras att arbetsmarknadsparterna har tilldelats upp emot hälften av de platser som ställts till förfogande för intresserepresentanter. I några centrala verk har emellertid intresserepresentationen getts en starkare ställning. I arbetsmarknadsstyrelsens verksstyrelse dominerar således företrädare för arbetsmarknadens parter. Av de tio lekmanaledamöterna i socialstyrelsens verksstyrelse utses två efter förslag av landstingsförbundet, ytterligare två efter förslag av kommunförbundet samt en vardera efter förslag av de tre centrala fackliga organisationerna.

Vid sammansättningen av lekmanastyrelserna har man ofta sökt balansera de berörda intressena. T.ex. föreskrivs följande i instruktionen (1973:609) för statens pris- och kartellnämnd, 5 §:

Styrelsens ordförande och vice ordförande utses bland personer, som icke kan anses företräda vare sig företagarentressen eller konsument- och löntagarintressen. Tre av ledamöterna utses bland personer, som kan anses företräda företagarentressen, och tre bland personer, som kan anses företräda allmänna konsument- och löntagarintressen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att lekmanastyrelsernas sammansättning skiftar med myndigheternas uppgifter. De skilda motiv som ligger bakom införande av lekmanastyrelse förefaller ha tillmätts varierande vikt inom olika förvaltningsområden.

Lekmanastyrelsernas kompetens

Lekmanastyrelsernas formella kompetens är relativt enhetlig. Beslutanderätten omfattar vanligen sju olika frågetyper:

1. Viktigare frågor om myndighetens verksamhet (ibland specificerad fråga med hänsyn till myndighetens verksamhetsfält).
2. Viktigare författningsfrågor.
3. Viktigare frågor om organisation och arbetsordning eller tjänsteföreskrifter.
4. Frågor om förslag till anslagsframställning hos riksdagen och andra frågor av större ekonomisk betydelse.
5. Frågor om tillsättning av vissa tjänster.
6. Frågor om avskedande m.m., diciplinansvar, åtalsanmälan, avstängning och läkarundersökning.
7. Andra frågor som generaldirektören hänskjuter till styrelsen.

Styrelserepresentationsutredningen har i sitt betänkande Styrelserepresentation för anställda i statliga myndigheter (SOU 1973:28) redovisat en undersökning av lekmannastyrelsernas beslutsområde i 48 verk med mer än 100 anställda. Utredningen pekade på vissa variationer mellan de undersökta lekmannastyrelsernas beslutsområde som man menade hör samman med skiljaktigheter i organisation och arbetsuppgifter men som också har sin grund i det förhållande att beslutsområdet för varje lekmannastyrelse terminologiskt knyts an konkret till arbetsuppgifterna inom den myndigheten. Nämda förhållande har främst påverkat utformningen av den första frågetypen. Nedanstående exempel visar hur denna frågetyp har reglerats hos några myndigheter:

Skolöverstyrelsen

”Frågor av särskild vikt om undervisning, planering eller organisation inom utbildningsväsendet”

Statens kärnkraftsinspektion

”Viktigare frågor, i vilka framställning eller yttrande skall avges till regeringen”

Socialstyrelsen

”Viktigare frågor rörande planering och tillsyn efter verksamhetsområdet”

Datainspektionen

”Frågor av principiell betydelse för inspektionens verksamhet samt andra viktigare tillstånds- och tillsynsärenden”

Trots den relativt enhetliga regleringen av styrelsernas kompetens i de olika verksinstruktionerna tyder de undersökningar som gjorts på inte oväsentliga variationer i styrelsernas praktiska verksamhet. Medan lekmannastyrelserna i främst de större verken håller sig strikt till övergripande frågor behandlas vid många medelstora och mindre myndigheter även viktigare spörsmål kring det löpande arbetet. På vissa håll är det kutym att styrelsen behandlar förslag till yttranden på remitterade betänkanden m.m. medan det i andra ämbetsverk är verksledningen som tar ställning i sådana frågor. Även styrelseledamöternas subjektiva uppfattningar om sina möjligheter att påverka myndigheterna varierar relativt kraftigt mellan olika verk. Iakttagelser härav redovisas av Wennerberg (1982 och 1978), Expertgruppen för forskning om regional utveckling (SOU 1980:6), Hadenius (1978) och 1970 års länsberedning (SOU 1974:84, bil. 9).

4.4 Andra former av samhällspåverkan

Riksdag och regering är huvudmän för den statliga sektorn, men alla styrimpulser till denna sektor kanaliseras inte genom de politiska organen på

riksnivå. Vid sidan om statsmakterna finns också andra organ som artikulerar och förmedlar folkviljan. En stor del av den statligt reglerade verksamheten bedrivs i kommunal regi och påverkas följaktligen av kommunernas fullmäktige, styrelser och andra nämnder. En annan typ av inflytande från samhällets sida kan utövas genom att de statliga uppgifterna inte fullgörs av myndigheter utan av organ med en mer oberoende ställning. En tredje typ av samhällspåverkan utgör den marknadsstyrning som är av stor betydelse för affärsverken och myndigheter med uppdragsverksamhet. Samtliga dessa former av inflytande från andra "styrsobjekt" än riksdag och regering har ökat under senare år.

4.4.1 Kommunalisering

En betydande del av kommunernas och landstingens verksamhet har alltid varit statligt reglerad. Det centrala inflytandet över den reglerade sektorn har utövats både genom lagstiftningen och genom villkor knutna till olika statsbidrag. Därtill har de centrala ämbetsverken och statliga länsorgan på många områden tilldelats kontroll- och tillsynsuppgifter. Under senare år har emellertid stora ansträngningar vidtagits för att inskränka den statliga regleringen av kommunernas insatser. Flera utredningar (statskontrollkommittén, decentraliseringsutredningen, stat-kommun-gruppen) har haft i uppdrag att se över gällande regelsystem i syfte att vidga den kommunala självstyrelsen. Samtidigt har vissa ämbetsverk som tidigare haft till främsta uppgift att utöva styrning och kontroll av den kommunala verksamheten fått en delvis förändrad inriktning. De främsta exemplen är socialstyrelsen och skolöverstyrelsen. Vissa kontrollorgan har avvecklats, t.ex. nämnden för sjukvårds- och socialvårdsbyggnader (NSB).

Parallellt med att de kommunala organen har fått fler och större uppgifter – t.ex. inom utbildningen, bostadsbyggandet samt hälso- och sjukvården – har huvudmannaskapet för verksamheten inom en del områden flyttats från kommunerna till staten. Andra förändringar har gått i motsatt riktning. Som exempel på uppgifter som under senare år har kommunaliserats kan nämnas mentalsjukvården, den militära fredstandvården, stifts- och landsbiblioteken, Karolinska sjukhuset och Akademiska sjukhuset i Uppsala, länsläkarorganisationen, ungdomsvårdsskolor, nykterhetsanstalter och Förenade fabriksverkens tvätterier. Merparten av denna verksamhet drivs numera i landstingskommunal regi.

4.4.2 Självständiga organisationsformer

Mellan den statliga sektorn och den privata sektorn finns ett vidsträckt gränslandskap med organ som varken har en helt offentligrättslig eller helt privaträttslig ställning. Historiskt kan detta förhållande härledas till skråsamhällets starka förankring i kungliga licenser, privilegier och plakat. I äldre tider existerade knappast någon renodlat privat sektor, eftersom praktiskt taget all näringsverksamhet på ett eller annat sätt var underkastad statlig reglering. För åtskilliga äldre organisationer och inrättningar gäller än idag att stadgor eller statuter fastställs av regeringen eller på annat sätt är

underkastade statlig tillsyn. I en rad andra fall är det offentliga inflytandet betingat av att verksamheten till vissa delar är statligt finansierad. Till anslagen knyts då vanligen av riksdagen fastställda villkor, som kan komma att kompletteras av regeringen eller myndighet under regeringen. Som framgått av avsnitt 3.3 står organ med egen rättskapacitet regelmässigt friare i förhållande till regeringen än vad förvaltningsmyndigheterna gör.

Bruket av självständiga organisationsformer har ökat under senare år. I vissa fall har stiftelse- eller aktiebolagsformen valts för hanteringen av nytillkommande arbetsuppgifter. I andra fall har verksamhet som tidigare bedrivits i myndighetsform överförs till sådana organisationer. Som exempel på det senare kan nämnas de regionala stiftelser för skyddat arbete som övertagit arbetsvårdsanstalternas verksamhet och Stiftelsen Statshälsan, som har sin bas i de tidigare regionala och lokala hälsoråden. Självständiga organisationsformer utnyttjas i särskilt stor utsträckning inom utbildningsdepartementets och kommunikationsdepartementets verksamhetsområden.

4.4.3 Marknadsstyrning

En betydande del av de statliga utgifterna finansieras genom avgifter. En undersökning av denna finansieringsform har förvaltningsutredningen tidigare redovisat i betänkandet *Avgifter i staten* (SOU 1979:23). Här konstaterades, att utgifterna för statens egen verksamhet exkl. försvaret och affärsverken under budgetåret 1977/78 belöpte sig till 25 miljarder kronor. Intäkterna från de verksamheter som var avgiftsbelagda uppgick till 2,8 miljarder kronor, fördelade på 79 myndigheter. 0,7 miljarder av intäkterna utgjordes av interndebiteringar mellan statliga myndigheter. De sju affärsverken hade samma år intäkter på 22,7 miljarder kronor.

Myndigheter med avgiftsfinansiering kan indelas i två huvudtyper, uppdragsmyndigheter och reglerande myndigheter. Den förra kategorin säljer varor eller tjänster till enskilda eller offentliga konsumenter. Förbrukarna kan i stort sett fritt välja om de önskar köpa det som myndigheten producerar. Ibland finns konkurrenter som tillhandahåller liknande prestationer. Reglerande myndigheter möter däremot en efterfrågan som är styrd av lagar och förordningar. Här är syftet med verksamheten i första hand tillsyn, kontroll eller tillståndsgivning.

Vid en diskussion om avgifternas verkningar brukar man skilja mellan styreffekter och finansiella effekter. Styreffekter är sällan för handen när efterfrågan är reglerad. För uppdragsmyndigheterna gäller däremot att verksamhetens omfattning och inriktning i viss utsträckning underkastas marknadens reaktioner. I det tidigare betänkandet beskrev förvaltningsutredningen detta på följande sätt:

Ett framträdande argument för att finansiera en verksamhet med avgifter i stället för med skatter har varit att detta bygger in en marknadsmekanism i förhållandet mellan produktion och konsumtion. Produktionen kan på detta sätt anpassas till efterfrågan. Detta innebär att statsmakterna "överlåter" en del av prioriteringsbesluten till marknaden genom att medge att verksamheten bedrivs i den omfattning som kunderna är beredda eller har förmåga att betala för. Dessa får möjlighet att avgöra om de vill

utnyttja den offentliga tjänsten eller om de vill tillgodose behovet på annat sätt. De kan också bli tvungna att helt eller delvis avstå från tjänsten för att de saknar möjlighet att betala avgiften. En avgiftsfinansiering kan alltså innebära en decentralisering av beslutsfattandet i ekonomin.

4.5 Sammanfattning

En rad olika tendenser har samverkat till att ge statsförvaltningen en ökande självständighet i förhållande till statsmakterna. Dessa tendenser är förknippade både med varandra och med andra linjer i samhällsutvecklingen: den ekonomiska tillväxten, utbildningens och forskningens framsteg, internationaliseringen och framväxten av starka intresseorganisationer. Som konsekvens av dessa förändringar har riksdagens och regeringens metoder att påverka förvaltningen i allt större utsträckning förskjutits från *materiell till strukturell styrning*. På många områden har statsmakterna valt att ge avkall på sina befogenheter att i detalj reglera innehållet i den offentliga normgivningen och verksamheten för att i stället utöva ett mer övergripande och indirekt inflytande. Strukturell styrning bedrivs dels genom att statsmakterna bestämmer hur statsförvaltningen skall vara uppbyggd (*organisationsstyrning*), dels genom att de fastställer i vilken ordning beslut skall fattas (*procedurstyrning*). Organisationsstyrningen verkställs ofta genom att riksdagen sanktionerar av regeringen utarbetade riktlinjer. Grunderna för beslutsproceduren i administration och rättsskipning är givna i lag (t.ex. förvaltningslagen, kommunallagen och rättegångsbalken).

Genom organisations- och procedurstyrning kan statsmakterna påverka vilka typer av expertis och vilka typer av intressenter som skall beredas tillfälle att tillföra beslutsunderlag eller medverka i själva beslutsfattandet. Härigenom decentraliseras hanteringen av olika konflikter. Avvägningar som eljest skulle ha skett i de högsta politiska organen skjuts i stället ner till administrativa organ.

En utveckling i *riktning* mot strukturell styrning är sannolikt både nödvändig och ändamålsenlig när den offentliga sektorn tilltar i volym och komplexitet. Men *hur långt* skall denna utveckling gå? Den fråga som återstår att diskutera är om förskjutningen av befogenheterna har gått därhän att förvaltningsmyndigheterna i vissa avseenden har blivit immuna mot demokratisk styrning.

1. The first part of the paper is devoted to a general discussion of the problem of the origin of life. It is shown that the problem is one of the most important and most difficult in the history of science.

2. The second part of the paper is devoted to a detailed discussion of the problem of the origin of life.

The first part of the paper is devoted to a general discussion of the problem of the origin of life. It is shown that the problem is one of the most important and most difficult in the history of science. The second part of the paper is devoted to a detailed discussion of the problem of the origin of life. It is shown that the problem is one of the most important and most difficult in the history of science.

The first part of the paper is devoted to a general discussion of the problem of the origin of life. It is shown that the problem is one of the most important and most difficult in the history of science. The second part of the paper is devoted to a detailed discussion of the problem of the origin of life. It is shown that the problem is one of the most important and most difficult in the history of science.

The first part of the paper is devoted to a general discussion of the problem of the origin of life. It is shown that the problem is one of the most important and most difficult in the history of science. The second part of the paper is devoted to a detailed discussion of the problem of the origin of life. It is shown that the problem is one of the most important and most difficult in the history of science.

The first part of the paper is devoted to a general discussion of the problem of the origin of life. It is shown that the problem is one of the most important and most difficult in the history of science. The second part of the paper is devoted to a detailed discussion of the problem of the origin of life. It is shown that the problem is one of the most important and most difficult in the history of science.

The first part of the paper is devoted to a general discussion of the problem of the origin of life. It is shown that the problem is one of the most important and most difficult in the history of science. The second part of the paper is devoted to a detailed discussion of the problem of the origin of life. It is shown that the problem is one of the most important and most difficult in the history of science.

5 Styrning och ansvar

Den svenska statsförvaltningen har formats i en lång historisk process. Under denna utveckling har myndigheternas indelning, organisation, uppgifter och arbetssätt ofta förändrats genom beslut av regering och riksdag. Flertalet av de reformer som genomförts har rört särskilda verksamhetsområden. Vissa strävanden har emellertid varit mer generella till sin syftning. Man har sökt utveckla det administrativa systemet mot sådana mål som t.ex. ökad stabilitet och anställningstrygghet, öppenhet gentemot medborgarna, enkelhet och snabbhet, rättssäkerhet i ärendehandläggningen, delegering och decentralisering, vidgat medinflytande för de anställda, flexibel marknadsanpassning och högre produktivitet. Under många skeden har utvecklingsambitioner varit koncentrerade till någon eller några av dessa mål. Efter hand har så uppmärksamheten förskjutits mot andra önskemål och reformansträngningarna ändrat riktning. Växlingen mellan olika sådana ambitioner vittnar om den mångfald av krav som ställts och ställs på den offentliga förvaltningen.

Under senare år har problem kring förvaltningens styrbarhet kommit att tilldra sig en växande uppmärksamhet. Den offentliga sektorns ökande volym och komplexitet har bl.a. lett till att statliga och kommunala beslut i allt större utsträckning fattas av administrativa befattningshavare. Frågor som tidigare avgjordes av de politiska organen hanteras nu av myndigheterna själva. Samtidigt har den offentliga planeringen och regleringen på många områden fått en vidgad räckvidd. Dessa tendenser har aktualiserat en rad spörsmål kring de förtroendevaldas reella kompetens att styra den offentliga sektorn och kring förvaltningens demokratiska legitimitet.

I detta betänkande har förvaltningsutredningen sökt belysa vissa frågor kring styrbarheten av den svenska statsförvaltningen. I ett första kapitel behandlades de fyra hörnpelare på vilka statsskicket vilar: utnämningmakten, föreskriftsmakten, finansmakten och kontrollmakten. Därefter diskuterades innebörden i regeringens funktion att "styra riket" och de närmare förhållandena mellan regeringen å ena sidan och förvaltningsmyndigheter och andra offentliga organ å den andra. Slutligen uppmärksammades vissa utvecklingslinjer som har bidragit till att stärka förvaltningsmyndigheternas ställning i det politiska systemet: inrättandet av nya ämbetsverk och nämndmyndigheter, normgivningens tillväxt och tendensen till ramlagstiftning, den friare anslagstilldelningen, tjänstemännens växande legala och kunskapsmässiga kompetens, framväxten av verksstyrelser samt utveckling-

en mot regional samhällspåverkan, marknadsstyrning och självständiga organisationsformer.

Som resultat av denna undersökning har framkommit en bild av de svenska statsmyndigheternas självständighet som i ett väsentligt avseende avviker från den gängse. Dualismen i den svenska statsförvaltningen framställs ofta som ett särdrag i vår konstitutionella tradition. Varken i den tidigare eller i den nuvarande regeringsformen finns emellertid något starkt stöd för denna uppfattning. Den klyvning mellan regeringsmakten (Kungl. Maj:t) och ämbetsverken som förstärktes under 1800-talet var inte resultatet av någon i grundlagen förankrad strävan efter maktindelning utan snarare en följd av det vankelmod som präglade seklets förvaltningsreformer. 1809 års regeringsform tilldelade Kungl. Maj:t vidsträckta befogenheter att styra förvaltningen, men försåg inte regeringsmakten med tillräckliga resurser för att utnyttja dessa befogenheter. Den obalans som därigenom uppstod mellan regeringsnivån och myndigheterna uppfattades under den tidigare delen av 1800-talet allmänt som en nackdel och en olägenhet, och en rad försök gjordes att ersätta den med en mer genomförd hierarkisk organisation. Trots att såväl riksdagen som regeringen i flera omgångar uttalade sitt stöd för reformer i den riktningen ledde dessa ansträngningar inte till några fundamentala resultat. 1840 års departementsreform stannade i en halvmesyr, och senare försök att staga upp regeringsmakten misslyckades. Med tiden växte sig såväl departementen som ämbetsverken så starka att alla planer på omvälvande strukturförändringar fick skrinläggas.

Funktionsfördelningen mellan departement och förvaltningsmyndigheter har således knappast någon rent konstitutionell förklaring. Snarare kan det hävdas att regeringen av olika skäl har valt att avstå från den långtgående styrning som var möjlig enligt 1809 års RF och som är förenlig även med 1974 års RF. Våra regeringar har varken haft ambitioner eller skaffat sig resurser att fullt ut använda de befogenheter som de tillerkänns av grundlagen. Motiven för denna återhållsamhet har också ökat i styrka under utvecklingens lopp. Med den offentliga sektorns expansion och tilltagande komplexitet har förutsättningarna för en detaljstyrning minskat. För att kunna koncentrera sig på övergripande och långsiktiga avgöranden har riksdag och regering i stället överlåtit delar av sin författningsenliga beslutskompetens på underställda organ. Genom utbyggnad av förvaltningen, delegering, ramlagstiftning och rambudgetering har de statliga myndigheterna fått allt friare händer i utformningen av offentliga regleringar och verksamheter.

Att statsmakterna genom denna utveckling har avhänt sig en del av sin styrförmåga och att statsförvaltningen i motsvarande mån har blivit mer självständig ter sig uppenbart. Den "ostyrbarhet" som härigenom uppstått är dock på många områden helt avsiktlig. Det finns en rad exempel på att myndigheters status och befogenheter utformats så att de i möjligaste mån skall värnas från politisk detaljstyrning:

- Skyddet för en oberoende rättstillämpning och myndighetsutövning är förankrat i RF 11:2 och 11:7. Varken riksdagen, regeringen eller någon annan myndighet har rätt att bestämma hur en domstol skall döma i det enskilda fallet eller tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall, eller hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall skall besluta i ett ärende som rör

myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. Vidare stadgas det i regeringsformens åttonde kapitel att vissa relationer mellan enskilda samt mellan enskilda och det allmänna enbart kan regleras i lag. Regeringens handlingsfrihet i förhållande till rättstillämpande och myndighetsutövande organ är därför kringskuren på två sätt: dels finns det vissa typer av förhållanden som den inte får reglera, dels finns det andra typer av förhållanden som den kan reglera enbart genom generella normer och inte genom föreskrifter i det enskilda fallet. Utrymmet för politisk styrning är således begränsat av hänsyn till *rättssäkerheten*.

- På åtskilliga områden (särskilt med anknytning till massmedier, forskning och kultur) har utformningen av de offentliga beslutsmekanismerna väglett av en strävan att skapa garantier för bredd och oberoende i fördelningen av allmänna medel. I dessa fall är ledstjärnan vid beslutsfattandet att en pluralistisk utveckling skall främjas. Utrymmet för politisk styrning är följaktligen begränsat av hänsyn till önskemålet om *mångfald*.
- I vissa statliga regionala organ tillsätts ledamöterna numera antingen direkt av landstinget eller av regeringen efter förslag från landstinget. Statsmakterna avhänder sig härigenom en viss del av sitt inflytande över den statliga verksamheten i syfte att ge den en fastare förankring i regionala opinioner. Utrymmet för central politisk styrning begränsas av hänsyn till kravet på *lokal och regional förankring*.
- Statlig affärsverksamhet vid sidan om affärsverken bedrivs huvudsakligen genom aktiebolag, som ägaren kan påverka enbart med de medel som anvisas av aktiebolagslagen. Som motiv för denna organisationsform anförs ofta kraven på flexibilitet och anpassning till affärslivets villkor. Det anses fördelaktigt att de statliga aktiebolagen kan arbeta utan vissa lösningar som följer med myndighetsformen. I många fall är det vidare av värde att bolagens verksamhet inte kan påverkas av kortsiktiga politiska överväganden. Utrymmet för politisk styrning har här begränsats av hänsyn till önskemålen om *affärsmässig drift*.

Av de exempel som anförts framgår att statsmakterna på många områden frivilligt och medvetet valt att inskränka den politiska styrbarheten. I vissa fall har styrbarheten betraktats som ett negativt värde och riksdagen därför sökt kringskära regeringens och sina egna möjligheter att påverka judiciella och administrativa beslut. I andra fall har styrbarheten visserligen tillmätts ett positivt värde, men ändå fått stå tillbaka för andra högre prioriterade önskemål. Lika litet som något av de andra mål som uppställs för olika reformsträvanden inom förvaltningen är den politiska styrbarheten ett värde som i varje läge måste ges företräde. Den är i stället ett av flera önskemål som riktas mot förvaltningen och måste följaktligen vägas mot andra sådana önskemål.

Sådana vägningar är emellertid aldrig slutgiltiga. Om ett mål under en längre tid spelat en relativt undanskymd roll i de överväganden som föregår

strukturförändringar i den offentliga sektorn händer det lätt att det åsidosätts till förmån för andra mer uppmärksammade syften. Den förnyade debatten om tjänstemännens inflytande och om politikernas svårigheter att påverka utvecklingen inom och utanför den offentliga sektorn är ett tecken på att problembilden har förskjutits och att styrbarhetsmålet blivit föremål för uppvärdering. Som vanligt vid sådana åsiktsförskjutningar är förnimmelsen inledningsvis något osäker och famlande: någonting har gått förlorat, fast man inte riktigt vet vad det är och hur det har gått till. Klart är emellertid att betydande uppgifter successivt har överförts från de politiska till de administrativa organen utan att de samlade effekterna på det demokratiska systemets funktionsduglighet har prövats. Försök har visserligen gjorts att parallellt med utbyggnaden av förvaltningens befogenheter även ge de politiska organen en bättre styrkompetens – t.ex. genom förstärkning av riksdagsutskottens och departementens resurser och viss utveckling av kontrollsystemet – men dessa ansträngningar har knappast kunnat kompensera den balansförskjutning som skett till förmån för den administrativa sfären. Förvaltningsutredningens inventering tyder på att åtskilliga problem kvarstår olösta i relationerna mellan statsmakterna och den statliga förvaltningen.

Flera av dessa tycks bottna i en grundläggande osäkerhet om de olika offentliga organens ansvar och befogenheter. Trots att vi inte längre har en grundlag full av "döda bokstäver" utan en modern regeringsform spelar den tradition som vuxit fram kring 1809 års regeringsform ännu en stor roll för de rådande föreställningarna om statsskicket. Den folksuveränitetsprincip som är stadfäst i 1974 års regeringsform och som innebär att de offentliga beslutsbefogenheterna överlämnas stegvis från riksdag till regering och från regering till förvaltning har ännu inte kunnat tränga undan reminiscenserna av den gamla maktodelningsläran. Samtidigt har beslutskompetens i många sammanhang överlåtits från en nivå till en annan utan att det har konstruerats något system för redovisning och ansvarsutkrävande, vilket bidragit till att hela ansvarsfrågan fördunklats. På flera områden råder därför en påtaglig osäkerhet om vilka rättigheter och skyldigheter som följer med olika politiska och administrativa uppdrag. Denna osäkerhet gäller särskilt 1) regeringens ansvar för förvaltningens verksamhet, 2) förvaltningsmyndigheternas verksamhet och 3) utövandet av föreskriftsmakten.

1. *Regeringens styrande funktion* är inte utförligt beskriven i 1974 års RF. I Holmberg-Stjernquists grundlagskommentar definieras den som en "restfunktion" först och främst i förhållande till riksdagens funktioner. Klart är emellertid att regeringen bär ett ansvar för att riksdagens föreskrifter iakttas och för att den statliga sektorn fungerar i enlighet med riksdagens intentioner. De statliga förvaltningsmyndigheterna har lydnadsplikt under regeringen, i den mån de inte är myndigheter under riksdagen. Denna bestämmelse inskränks enbart genom förbudet i RF 11:7 för utomstående myndigheter eller riksdagen att bestämma hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall besluta i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. Många av de avgöranden som fattas inom myndigheterna faller dock utanför det i detta lagrum skyddade området. Hit hör t.ex. beslut rörande organisation, planering,

prioritering mellan olika insatser och andra frågor som har avseende på myndighetens "faktiska handlande".

Genom bemyndiganden från regeringen och genom formlös praxis har förvaltningsmyndigheterna även på de sist nämnda områdena tillerkänts en betydande självständighet. Regeringen, som på egen hand har att bedöma i vilken utsträckning den önskar detaljstyra arbetet inom förvaltningen, har med tiden funnit det ändamålsenligt att ge myndigheterna allt vidare handlingsfrihet i olika hänseenden. En sådan utveckling står på intet sätt i strid med regeringsformen. Att regeringen överlåter befogenheter åt förvaltningsmyndigheterna inskränker emellertid inte dess konstitutionella ansvar inför riksdagen. I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Dess ansvarighet inför riksdagen påverkas inte av i vilken utsträckning den väljer att utöva denna styrning med generella styrmedel. Inte heller reduceras det konstitutionella ansvarsförhållandet av att riksdagen i många fall genom att bifalla riktlinjepropositioner eller göra uttalanden i anslutning till anslagsbeslut har gett sitt samtycke åt en viss befogenhetsfördelning och organisation av den statliga verksamheten. Den styrande funktionen åvilar regeringen enligt grundlag och upphävs inte genom riksdagens beslut i sådana frågor. Inte heller rubbas förvaltningsmyndigheternas grundlagsenliga lydnadsplikt gentemot regeringen av sådana uttalanden. Riksdagens skrivelser ställs till regeringen, inte till förvaltningsmyndigheterna.

De missförstånd om regeringens befogenheter och ansvar som vunnit viss spridning synes i första hand bero på att den faktiska självständighet som många förvaltningsmyndigheter åtnjuter har uppfattats som konstitutionellt sanktionerad. RF 11:7 har inte sällan tolkats som ett allmänt förbud för regeringen att uttala sig om förvaltningsmyndigheters beslut i enskilda frågor och RF 12:5, enligt vilken riksdagsledamot får framställa interpellation eller fråga till statsråd "i angelägenhet som angår dennes tjänsteutövning", har på motsvarande sätt givits en så snäv tolkning att alla enskilda förvaltningsbeslut bedömts falla utanför området för statsrådets tjänsteutövning. Sådana tolkningar har emellertid inget stöd i regeringsformen eller dess förarbeten.

En andra orsak till missförstånd om regeringens styrande befogenheter och ansvar för den statliga sektorn är begreppen "ministerstyre", "ministerstyrelse" och "ministerförvaltning". Kritiken mot dessa företeelser härstamar från 1800-talets tidigare hälft och gällde ursprungligen förmenta försök av statsrådets ledamöter att tillvälla sig de befogenheter som tillkom Konungen. Senare har begreppen mest kommit att beteckna tendenser till avsteg från principen om kollegialt beslutsfattande. I de periodiskt uppblossande diskussionerna om ministerstyre har skilda ledamöter av regeringen kritiserats för att bedriva en alltför aktiv ledning av statsförvaltningen. Kritiken har därvid givits en konstitutionell inramning, men vad som i realiteten ifrågasatts har vanligen varit huruvida vidtagna åtgärder varit omdömesgilla och ändamålsenliga. Man har angripit formen, ehuru man egentligen avsett innehållet.

Att debatten i politiska lämplighetsfrågor förs i konstitutionella termer är av två skäl mindre lyckligt. Dels undanskymts härigenom det förhållandet att riksdagen har en självklar rätt att ifrågasätta just innehållet i regeringens

styrande insatser. Dels baseras förebråelserna om ministerstyre vanligen på en alltför snäv tolkning av regeringens och statsrådets befogenheter och på föreställningen att viljeyttringar i de informella kontakterna mellan regering och förvaltningsmyndigheter skulle vara ovanliga. Sådana viljeyttringar är i själva verket ett reguljärt inslag i samarbetet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna och på intet sätt förbjudna i regeringsformen, som enbart reglerar proceduren för tillkomsten av formella regeringsbeslut. Det finns inga konstitutionella hinder för statsråd eller deras medarbetare att genom synpunkter söka påverka förvaltningsmyndigheternas handlande i frågor som inte täcks av RF 11:7. Det är inte ens säkert att synpunkter i frågor som täcks av denna paragraf skulle vara stridande mot regeringsformen, eftersom grundlagsförbudet enbart riktar sig mot andra organs "bestämmande" av hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall handla i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

Vad som däremot står alldeles klart är att viljeyttringar av denna art saknar rättslig giltighet. Regeringsbeslut måste för att vara giltiga fattas i de former som anges i RF 7:3-7. Beslut av enskilt statsråd kan fattas enbart på grundval av RF 7:3 andra meningen, lagen (1974:613) om handläggningen av vissa regeringsärenden, departementsförordningen (1982:1177), vissa andra författningar eller efter särskilt bemyndigande av regeringen. Beslut av enskilda departementstjänstemän kan fattas enbart i vissa administrativa frågor som regleras av departementsförordningen eller annan särskild författning. Det inflytande som statsråd eller departementstjänstemän kan utöva genom informella viljeyttringar baseras således enbart på eventualiteten av ett senare regeringsbeslut. Skulle ett statsråd ge sina viljeyttringar en så auktoritativ form att de komme att uppfattas som ett regeringsbeslut vore detta självfallet en omdömeslöshet från politisk synpunkt, men från konstitutionell synpunkt snarast en nullitet.

I ett bredare perspektiv kan det finnas ytterligare ett skäl att beklaga tendensen att diskutera politiska lämplighetsfrågor i termer av "ministerstyre". En konsekvens härav är nämligen att frågan om överdrifter i regeringens styrning av förvaltningen ägnas mycket stor uppmärksamhet. Ehuru sådana överdrifter givetvis kan förekomma ter sig det dominerande problemet ur konstitutionell synvinkel vara det rakt motsatta: att regeringen i otillräcklig utsträckning tar ansvar för förvaltningsmyndigheternas verksamhet. Diskussionen om ministerstyre torde ha bidragit till att befästa vissa sedvanerättsliga föreställningar om begränsningar i regeringens befogenheter som inte har stöd vare sig i den nuvarande eller i den tidigare regeringsformen.

2. En andra källa till osäkerhet om de konstitutionella ansvarsförhållandena utgör *verksstyrelserna*. Denna ledningsmodell tillämpas nu i praktiskt taget alla större och i många mindre förvaltningsmyndigheter, sedan de tidigare formerna för myndighetsledning – den kollegiala modellen, den halvkollegiala modellen och den byråkratiska modellen (även kallad enrådighetsmodellen) – successivt har trängts undan. Den nya modellen har emellertid aldrig gjorts till föremål för någon samlad bedömning eller enhetlig reglering. Verksstyrelsernas ställning är inte fastställd i lag eller i någon allmän förordning utan enbart genom delvis standardiserade bestämmelser i de olika

verksinstruktionerna. Styrelserna berörs över huvud taget inte i den allmänna verkstadgan. Den enda utredning som haft att bedöma styrelsearbete i samtliga myndigheter, 1972 års styrelserepresentationsutredning, hade enbart i uppdrag att behandla frågan om representation för de anställda i förvaltningsmyndigheterna styrelser.

Den successiva framväxten av verksstyrelser i förvaltningar och frånvaron av generell reglering har skapat en viss rådvillhet om hur institutet är tänkt att fungera. Ovissheten gäller framför allt sådana aspekter som principerna för styrelsernas sammansättning, ledamöternas förhållande till regeringen resp. nominerande organisationer, relationerna mellan styrelserna och verkschefen samt frågan om arbetssätt och befogenheter.

De kategorier av ledamöter som ingår i verksstyrelserna är politiker, departementstjänstemän, tjänstemän i det egna verket, tjänstemän i andra verk, personalrepresentanter, företrädare för organisationer samt oberoende ledamöter som är meriterade genom sina kunskaper och erfarenheter. Gränserna mellan dessa kategorier är ibland oklar, inte minst mellan de två sista grupperna. I de centrala ämbetsverken är de politiska företrädarna vanligen parlamentariker. Det egna verket företräds i större myndigheter regelmässigt av verkschefen, som i flertalet fall tillika är styrelsens ordförande. I nämndmyndigheter är det mindre vanligt att den ledande tjänstemannen (kanslichefen eller motsvarande) är ledamot av nämnden. I vissa styrelser ingår utöver generaldirektören även dennes ställföreträdare i styrelsen. Inslaget av politiker, organisationsföreträdare och ledamöter med särskilda kunskaps- och erfarenhetsmeriter varierar kraftigt mellan olika myndigheter. Några vedertagna principer för sammansättningen av olika slags myndighetsstyrelser har aldrig utvecklats. När nya styrelser inrättats har de i allmänhet konstruerats med utgångspunkt i jämförbara styrelser och aktuella värderingar om vilken avvägning mellan olika intressen som är den riktiga. Variationerna mellan olika myndigheter kan till stor del förklaras av att verksstyrelserna tillkommit vid olika tidpunkter.

Till osäkerheten om hur styrelserna bör vara sammansatta har också bidragit att ledamotsfunktionen aldrig varit klart definierad. Den svaga regleringen av styrelsernas uppgifter har inte gett ledamöterna mycken ledning i frågan om hur de skall betrakta sina uppdrag. Flera synsätt är härvidlag tänkbara. I ett perspektiv kan ledamöterna uppfatta sig som företrädare för regeringen, i ett annat som företrädare för nominerande organisationer, i ett tredje som oberoende medborgare. Styrelseledamöterna kan också identifiera sig med myndigheten och uppträda som dess intressebevakare. I många fall kan inslag av alla dessa synsätt blandas i ledamöternas uppfattningar om uppdragets innebörd.

De empiriska undersökningar som gjorts tyder på att det inte enbart är de subjektiva rollföreställningarna som varierar kraftigt mellan olika styrelseledamöter. Även om uppdragets objektiva funktioner finns många skilda meningar. Å ena sidan erbjuder styrelserepresentationen en möjlighet för partier och intresseorganisationer att få inblick i myndigheternas verksamhet. Å andra sidan tillförs myndigheten både information och kanaler för informationsspridning. Enligt en forskare (Wennerberg) uppträder ledamöterna ibland som "ambassadörer" för myndigheten medan de vid andra tillfällen kan bli ett slags "gisslan". Även om flertalet ledamöter anser sig

kunna utöva ett visst inflytande är det också många som betonar att styrelsernas möjligheter till påverkan är starkt begränsade.

En uppenbar risk är att osäkerheten om vem som egentligen är ledamöternas uppdragsgivare leder till att ledamöterna själva bibringas en diffus föreställning om uppgiftens karaktär. Eftersom ingen redovisning utkrävs framstår ansvarsförhållandet som oklart. Regeringens passivitet och kravlöshet gentemot styrelseledamöterna kan rentav undanröja den ansvars- righetsförnimmelse som förmedlas genom själva utnämningen. Från stats- makternas synpunkt blir myndighetsstyrelserna härigenom något av en slumrande resurs. Genom sina erfarenheter, kunskaper och förbindelser har ledamöterna goda förutsättningar att aktivt bidra till en kritisk granskning av verksamheten, men de individuella incitamenten att lämna sådana bidrag är svaga. Många myndighetsstyrelser tycks fortleva som mer eller mindre viljelösa referensgrupper åt verksledningen.

För ledamöter som representerar intressegrupper eller politiska partier kan ett fastare ansvarsförhållande gentemot den nominerande organisatio- nen tänkas kompensera regeringens bristande kontakter med styrelseleda- möterna. De undersökningar som gjorts tyder på att vissa organisationer har omfattande och täta kontakter med sina representanter, medan däremot de politiska partierna förefaller ägna styrelserepresentationen mindre upp- märksamhet. Endast i undantagsfall tycks styrelseledamöter förfoga över kvalificerad assistans i arbetet att gå igenom utsända handlingar och hålla uppsikt över myndighetens verksamhet.

Trots förhållandevis enhetliga regler om styrelsernas befogenheter i de olika verksinstruktionerna uppvisar praxis beträffande urvalet av styrelse- ärenden stora variationer. Styrelserna kan i betydande utsträckning själva reglera vilka ärenden de önskar behandla, vilket underlag som skall tas fram och hur arbetet i övrigt skall organiseras. De traditioner som rotat sig inom olika myndigheter är dock seglivade, och verksledningarna förefaller ha stora möjligheter att själva bestämma vilka typer av ärenden som skall tas upp i styrelsen.

Till de nämnda oklarheterna om hur styrelsen skall vara sammansatt, om dess ansvar inför regeringen och om dess arbetsuppgifter kommer så dess oklara förhållande till myndighetschefen. I ett aktiebolag är det styrelsens sak att utse och avskeda den verkställande direktören. Vissa bedömare menar t.o.m. att just dessa uppgifter är styrelsens viktigaste funktioner. I en statlig förvaltningsmyndighet har styrelsen däremot inget formellt inflytande över vem som skall vara myndighetschef. Generaldirektören utnämns av regeringen och finner i många sammanhang det mer naturligt att gå till regeringen med sina problem än till styrelsen. En annan skillnad mellan aktiebolag och statliga ämbetsverk är att den verkställande direktören i ett bolag inte får vara ordförande i styrelsen, medan generaldirektören vanligen innehar denna befattning. Detta får ses som en reminiscens från den tid då myndigheterna styrdes enligt enrådighetsmodellen. Sammankopplingen av verkschefsfunktionen och ordförandefunktionen förekommer huvudsakli- gen i större myndigheter, medan däremot s.k. nämndmyndigheter vanligen har en ordförande som inte är identisk med kanslichefen.

3. Ett sista problemområde där praxis förstärker intrycket av ostyrbarhet är *utövandet av föreskriftsmakten*. Som tidigare framgått (se avsnitt 2.2) utgår den nya regeringsformen från att befogenheterna att utfärda föreskrifter i allmänhet överförs stegvis. Riksdagen kan genom bemyndiganden överlåta en del av sin normgivningsmakt på regeringen, som därefter på samma sätt kan överlåta en del av sina rättigheter på angivna myndigheter. Även befogenheter som tillkommer regeringen direkt genom stadganden i regeringsformen kan i viss utsträckning genom bemyndiganden överföras på underordnade myndigheter. Vid sidan av den föreskriftsmakt som förvaltningsmyndigheterna således erhållit genom regeringens förmedling finns emellertid även befogenheter som överlämnats direkt till vissa myndigheter av riksdagen genom lag eller av riksdag och regering genom samfärdad lagstiftning enligt den gamla regeringsformen. I takt med lagstiftningens förnyelse söker man ersätta denna äldre metod att delegera normgivningskompetens med den som fastlagts i den nya regeringsformen.

Överlåtelse av föreskriftsmakt har hittills skett löpande utan att de beviljande organen har fört register över vilka bemyndiganden som lämnats. Mottagande organ har heller inte avfordrats någon redovisning över hur bemyndigandena har använts. Som en konsekvens härav finns ingen samlad överblick över de befogenheter som har delegerats. Varken riksdagen eller regeringen har någon klar bild av den föreskriftsmakt som de har givit ifrån sig och de har heller inte erhållit någon avrapportering om vilka regler som utfärdats med stöd av dessa delegeringsbeslut. Genom att redovisningsplikt inte föreligger har mottagande organ inte haft tillräckligt tryck på sig att hålla reda på de regleringar som utfärdats. Förfrågningar som under senare tid utsänts från regeringskansliet har givit vid handen att vissa myndigheter inte har någon säker kännedom om omfattningen av sin egen normgivning. Detta beror bl.a. på att gamla författningar inte alltid upphävts när nya i samma ämne har utfärdats. På vissa håll har föreskriftsmakt genom delegering överförts till beslutsfattare på relativt låga nivåer inom myndigheterna.

Konstitutionsutskottet har vid 1979/80 års riksmöte påbörjat en granskning av regeringens tillämpning av normgivningsmakten. På förslag av utskottet (KU 1979/80:50, rksr 290) underströk riksdagen att det var angeläget att nå större klarhet beträffande givna bemyndiganden:

För att underlätta möjligheterna till kontroll och överblick på detta område för både riksdag och regering är det enligt utskottets mening önskvärt att samtliga bemyndiganden i normgivningshänseende som riksdagen hittills lämnat och i fortsättningen kommer att lämna samlas, systematiseras och hållas tillgängliga på lämpligt sätt. Med hänsyn till statsrådsberedningens övergripande uppgifter inom regeringskansliet – bl.a. med gransknings- och anvisningsverksamhet – är detta organ uppenbarligen väl lämpat att svara för en sådan uppgift.

Den efterlysta systematiseringen har ännu inte kommit till stånd.

Från konstitutionell synpunkt ter sig riksdagens begäran rimlig men väl blygsam. Om kopplingen mellan uppdrag och ansvar skall ha en reell innebörd ter det sig naturligt att all delegation av normgivningsmakt förenas dels med registerhållning hos det överlämnande organet, dels med redovisningsplikt för det mottagande organet. Att överlåta befogenheter systematiseras är bara ett första steg. För att verkställigheten skall kunna

kontrolleras måste det därutöver krävas någon form av avrapportering om hur de delegerade befogenheterna har utnyttjats, t.ex. genom att de regler som utfärdats med stöd av givna bemyndiganden anmäls för riksdagen. På samma sätt har regeringen både rätt och skyldighet att av förvaltningsmyndigheterna kräva redovisning för hur överlåten föreskriftsmakt har tillämpats. En sådan informationsinsamling är nödvändig för att regeringen skall kunna uppfylla sin egen redovisningsplikt gentemot riksdagen. För att överträdelser skall kunna motverkas och befogenhetskedjan vara tydlig är det vidare angeläget att ett organ som utfärdar en föreskrift klart anger vilket bemyndigande det stöder sig på.

Det svenska rättssystemet bygger på föreställningen att medborgarna skall vara skyldiga att känna till vilka regler som gäller. Invändning om s.k. rättsvillfarelse godtas i allmänhet inte. Skall denna princip kunna upprätthållas borde det vara ett minimikrav att riksdag och regering har full uppsikt över de regler som utfärdats med stöd av de bemyndiganden som de själva har givit. Detta krav är ännu inte tillgodosett.

* * *

Det kan nu vara lämpligt att (1) skilja mellan några olika faktorer som medverkat till att vidga förvaltningens självständighet och därmed göra den mer ostyrbär från de politiska organens horisont samt (2) överväga i vilken utsträckning dessa faktorer kan påverkas från statsmakternas sida.

Den första faktorn är den osäkerhet beträffande olika organs konstitutionella ansvarighet som just har berörts. Dess ursprung är relativt mångfacetterat. En orsak är att de rådande föreställningarna om statsskicket ännu är färgade av 1809 års regeringsform; en annan att de också har influerats av en sedvanerättslig doktrin som vuxit fram vid sidan om och delvis i strid med den skrivna grundlagen. Av betydelse är vidare att man i samband med grundlagsreformen inte måktade med att dra alla konsekvenser av de nya relationer mellan de olika statsorganen som fastställdes genom 1974 års regeringsform. Det företogs t.ex. ingen översyn i syfte att anpassa redovisningsrutinerna mellan statsorgan på olika nivåer till den nya grundlagen. Oklarheten beträffande verkstyrelserna kan också sättas i samband med att dessa ledningsorgan har vuxit fram successivt och att deras sammansättning, funktioner och ställning aldrig har gjorts till föremål för en samlad bedömning.

Att reducera den ostyrbärhet som hänger samman med missuppfattningar om det konstitutionella rättsläget och därmed förknippade brister i relationerna mellan de olika statsorganen förefaller inte ogörligt. För att nå därhän krävs egentligen endast att riksdag och regering med större bestämdhet hävdar sina rättigheter och utnyttjar en större del av den "överskotts kompetens" som de förfogar över. Riksdagen kan således ställa större krav på regeringen t.ex. i fråga om redovisning av hur överlåtna befogenheter och anslagna medel utnyttjats av regeringen själv och av myndigheter som är ansvariga inför regeringen. Riksdagen kan också upphöra att acceptera regeringens ymniga hänvisningar till att olika frågor har överlämnats till förvaltningsmyndigheterna och därför inte får påverkas från regeringens sida. Sådana hänvisningar är befogade enbart om det rör sig om handläggning av sådana ärenden som avses i RF 11:7. I alla övriga frågor

har förvaltningsmyndigheterna lydnadsplikt gentemot regeringen. I regeringens styrande funktion ligger också ett allmänt åliggande att vaka över hur statliga organ fullgör sina uppgifter. Varken förvaltningsmyndigheternas lydnadsplikt gentemot regeringen eller regeringens ansvar inför riksdagen rubbas av att riksdagen i särskilda fall har uttalat sig för en viss funktionsfördelning mellan regeringen och en förvaltningsmyndighet.

Regeringen å sin sida har också skäl att skärpa kraven gentemot förvaltningsmyndigheterna och andra statligt finansierade organ. Den redovisning av utförda prestationer och normgivningsmaktens utnyttjande som f.n. infordras sätter inte regeringen i stånd att inför riksdagen svara för den statliga sektorns verksamhet. Självfallet skall inte rapporteringen ges en sådan omfattning att den får karaktären av en tyngande formalitet; det är inte omfånget utan inriktningen som är av betydelse. Vad som i dag slår i ögonen är emellertid att redovisning i fråga om föreskriftsmaktens användning i stort sett saknas och att tyngdpunkten i den ekonomiska redovisningen ligger vid genomförda utgifter snarare än vid erhållna effekter. Så länge återkopplingen har en så snäv inriktning är det knappast möjligt för regeringen att leva upp till sitt konstitutionella ansvar.

I den utsträckning som ostyrbarheten kan föras tillbaka på denna första faktor ter den sig alltså relativt påverkbar. En andra faktor som är svårare att rubba är de förändringar som är förknippade med den offentliga sektorns tillväxt och ökande komplexitet. Dessa har försvagat den centrala överblick- en och initiativförmågan och därmed gjort en betydande spridning av initiativkraft och beslutanderätt oundgänglig för att vidmakthålla verksamhetens vitalitet. En sådan faktisk decentralisering uppstår i alla växande organisationer, och den offentliga sektorn är härvidlag inget undantag. Även om det finns ett visst spelrum för variationer mellan ett större mått av centralstyrning resp. ett större mått av befogenhetsspridning, är den reella handlingsfriheten begränsad. Särskilt på kunskapsintensiva områden är det praktiskt taget oundgängligt att betydande befogenheter tas över av specialiserade tjänstemän. En satsning på radikalt ökad styrbarhet från ett politiskt centrum skulle här bara leda till förlamning och förstelning.

En tredje faktor bakom ostyrbarheten är det förhållandet att statsmak- terna i många sammanhang själva har valt att begränsa utrymmet för politisk påverkan. Det gäller t.ex. rättsskipningen, verksamhet som bedrivs i bolagsform, viss varuproduktion i offentlig regi och uppgifter som fullgörs av fristående organisationer. Möjligheten till detaljstyrning har i sådana sammanhang bedömts antingen som ett negativt värde eller som ett mindre positivt värde än andra värden mot vilka den har avvägts. De organisationer som byggts upp för att fullgöra skilda offentliga funktioner har mot den bakgrunden försetts med en viss immunitet gentemot politisk styrning.

Den ostyrbarhet som kan härledas från de två sistnämnda faktorerna är relativt svår att bemästra. Vissa förskjutningar kan dock ske genom att tidigare bedömningar revideras. Om de samlade effekterna av den "naturliga" ostyrbarhet som är förknippad med tillväxten och kunskapsutvecklingen och den "självalda" ostyrbarhet som är resultatet av att andra värden givits högre prioritet i organisationsutformningen blir så starka att de politiska organens styrförmåga blir nedsatt, så kan det självfallet finnas skäl att vidta särskilda åtgärder för att stärka den demokratiska styrningen. Vad

som då står öppet är i huvudsak tre olika vägar: att återföra beslutskompetens till den politiska sfären och stärka dess styrkapacitet, att öka det politiska inslaget i förvaltningsmyndigheternas ledningsorgan eller att vidga samhällskontrollen underifrån genom kommunalisering eller ett ökat inslag av marknadsstyrning.

Vägvalet bestämmer i detta fall vilka åtgärder som skall vidtas. Väljer man den första vägen ter det sig naturligt att återföra normgivningskompetens till de politiska organen genom att i mindre utsträckning utfärda ramlagar och delegera befogenheter till förvaltningsmyndigheterna, att förse rikslag och regering med större analytiska resurser samt att på vissa gränsvägar ompröva funktionsfördelningen mellan departement och ämbetsverk. Det kan t.ex. se sig naturligt att inskränka besvärsrätten så att departementen i större utsträckning kan koncentrera sig på s.k. riksstyrelseärenden. Ett förslag härom har nyligen framlagts av en arbetsgrupp inom regeringskansliet Färre besvärärenden hos regeringen (Ds Ju 1982:14). Vidare kan det vara motiverat att till regeringskansliet åter- eller överföra en del av den långsiktiga planering som numera bedrivs inom vissa större ämbetsverk samt beslutanderätten i vissa viktigare frågor.

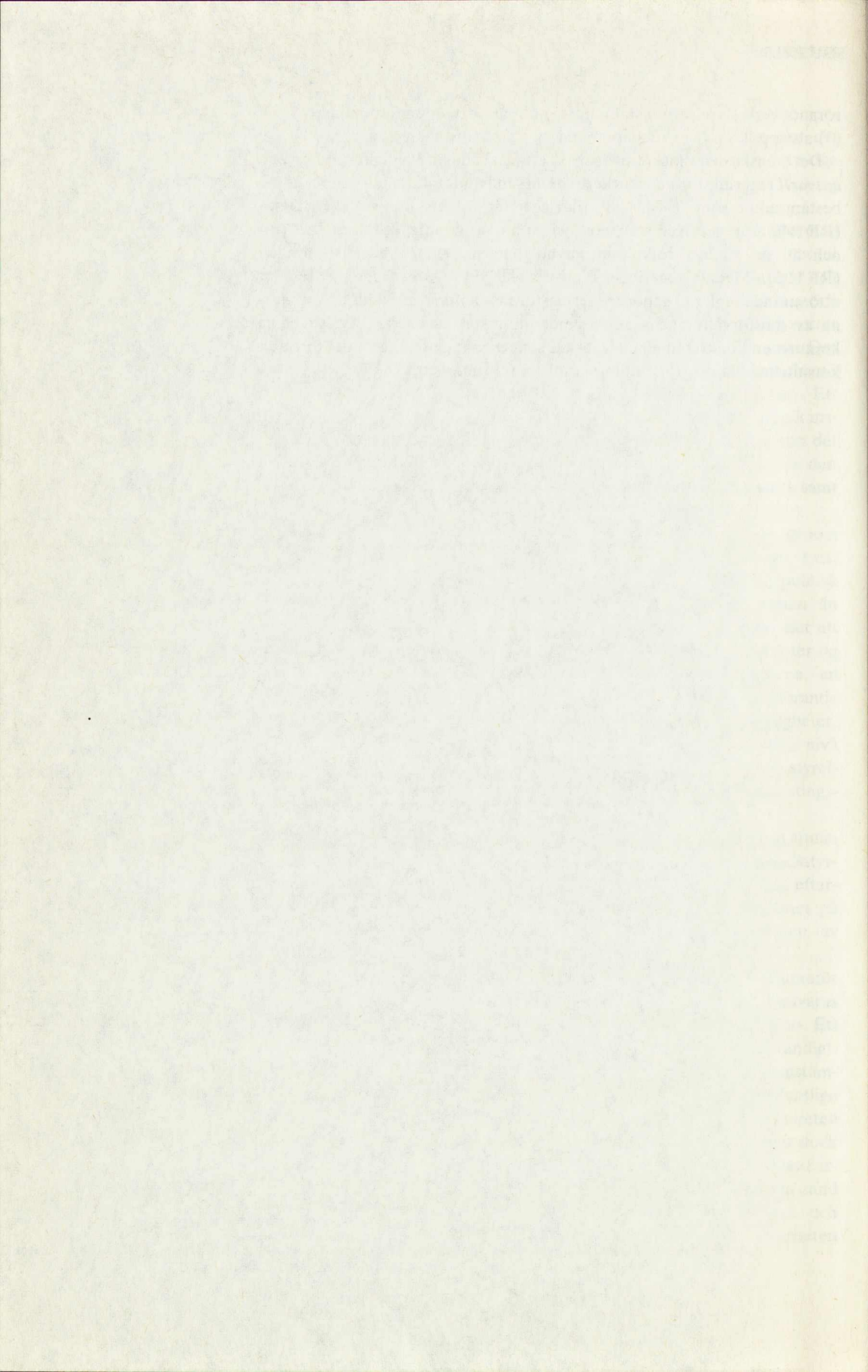
Den andra vägen förutsätter ett starkare politiskt inflytande genom förvaltningsmyndigheternas ledningsorgan. Ett sådant kan erås t.ex. genom att styrelserna i viktigare verk får en mera renodlat politisk besättning, att ordförandeposten i styrelsen besätts av en annan än generaldirektören samt att arbetsformerna utvecklas på ett sådant sätt att ledamöternas reella inflytande ökar. Förändringar av denna karaktär ter sig mer ändamålsenliga än en politisering av verksamhetsbefattningarna, en lösning som också har föreslagits. Exempel på fristående styrelseordförande finns inom vissa kommunikationsverk samt i flertalet nämndmyndigheter. Exempel på politiskt sammansatta ledningsorgan finns på såväl central nivå (rikspolisstyrelsen) som regional nivå (länsstyrelsernas styrelser samt styrelserna i vissa länsorgan), liksom givetvis i den kommunala och landstingskommunala sektorn.

Den tredje vägen leder inte till ökad central styrning men väl till en annan typ av samhällsinflytande över den statliga sektorn. Genom marknadsstyrning kan den offentliga verksamheten anpassas till konsumenternas efterfrågan. Kommunalisering innebär att politiskt kanaliserade opinioner på regional eller lokal nivå bereds tillfälle att påverka inriktningen av myndigheternas arbete.

Huruvida någon av dessa vägar bör beträddas är en fråga som faller utanför förvaltningsutredningens uppdrag att besvara. Hur denna fråga besvaras beror i stor utsträckning på den tyngd som styrbarhetsproblemet tillmätts. Ett visst mått av administrativ självständighet är både nyttigt och nödvändigt. Samtidigt förutsätter folkstyrelsen att statsförvaltningen arbetar i samstämmighet med riksdagens och regeringens intentioner. Blir den offentliga sektorn alltför svårstyrd hotas inte bara effektiviteten utan även legitimiteten i det demokratiska systemet. Vissa förbättringar av styrbarheten bör dock kunna uppnås redan genom en mer konsekvent tillämpning av grundtankarna i 1974 års regeringsform. Vad som därvid ter sig angeläget är i första hand (1) att oklarheten beträffande regeringens ansvar inför riksdagen och myndigheternas ansvar inför regeringen elimineras, (2) att osäkerheten

rörande verksstyrelsernas ställning, funktioner och uppgifter undanröjs och (3) att uppsikten över tillämpningen av föreskriftsmakten skärps.

Det svenska statsskicket bygger på ett fast samband mellan *styrning* och *ansvar*. I regeringsformen markeras detta samband framför allt genom de tre bestämmelser som fastslår att riksdagen är folkets främsta företrädare (RF 1:4), att regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen (RF 1:6) och att de statliga förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen (RF 11:6). Medan regeringens ansvarighet inför riksdagen är relativt uttömmande reglerad genom regeringsformen linjeras här endast konturerna av statsförvaltningens ansvarighet inför statsmakterna. Att ge dessa konturer ett konkret innehåll framstår som en viktig uppgift för det fortsatta konstitutionella och förvaltningspolitiska reformarbetet.



Källor och litteratur

Offentliga utredningar

- Betänkande av kommittén för styrelseverkens reglering. Stockholm 1822.
- Underdånigt betänkande angående förändrad organisation af Rikets styrelse- och förvaltningsverk. Stockholm 1859.
- Betänkanden av departementalkommittéer. Del 1. Allmän del, 1912. Del 3. Historisk öfversikt af den svenska centralförvaltningen. Carlsson, A.B., 1913. Del 5. Betänkande ang. statsdepartementens verksamhetsområden och arbetsformer. Schotte, Axel, 1917.
- SOU 1939:44. Utredning angående statsdepartementens organisation och därmed sammanhängande frågor.
- SOU 1952:45. Bestämmelser och praxis rörande statens budget. Betänkande av 1948 års budgetutredning.
- SOU 1958:14 Regeringsarbetet. Betänkande av författningsutredningen.
- SOU 1963:16–19. Sveriges statsskick. Betänkanden av författningsutredningen.
- SOU 1967:11. Programbudgetering. Betänkande av statskontoret.
- SOU 1968:45. Affärsverken. Betänkande av affärsverksutredningen.
- SOU 1968:47. Förvaltning och folkstyre. Betänkande av länsdemokratiutredningen.
- SOU 1972:15. Ny regeringsform. Ny riksdagsordning. Betänkande av grundlagberedningen.
- SOU 1973:23. Bättre överblick över lagar och andra bestämmelser. Betänkande av utredningen om författningspublicering m.m.
- SOU 1973:28. Styrelserepresentation för anställda i statliga myndigheter. Betänkande av styrelserepresentationsutredningen.
- SOU 1973:43. Budgetreform. Betänkande av 1969 års budgetutredning.
- SOU 1974:84. Stat och kommun i samverkan. Betänkande av länsberedningen.
- SOU 1978:52. Lägg besluten närmare människorna! Principbetänkande av decentraliseringsutredningen.
- SOU 1978:63. Riksdagens insyn i statliga företag. Betänkande av redovisningsutredningen.
- SOU 1979:84. Lekmän i försvaret. Betänkande av försvarsmaktens ledningsutredning.
- SOU 1980:6. Offentlig verksamhet och regional välfärd. Forskarrapport från expertgruppen för regional utveckling (ERU).
- SOU 1982:12. Statlig fondförvaltning m.m. Delbetänkande av utredningen angående översyn av den statliga fondförvaltningen m.m.
- SOU 1982:13. Kommunalföretaget. Betänkande av kommunalföretagskommittén.
- SOU 1982:24. Vidgad länsdemokrati. Slutbetänkande av länsdemokratikommittén.
-
- NOU 1982:3. Maktutredningen. Slutrapport. Norges offentlige utredninger. Oslo 1982.

Departementsstenciler, myndighetsrapporter

- Långsiktig planering och folkstyre (Ds Ju 1974:10) Sekretariatet för framtidsstudier.
- Statsförvaltningen planerar: aktörer, rollfördelning samverkansformer. Rapport från statskontoret 1974.
- Statliga myndigheter. Statskontoret, 1975, 1980.
- Myndighet, stiftelse eller aktiebolag? Rapport från statskontoret 1976.
- Lekmannastyrelse för försäkringsinspektionen (Ds E 1979:8). Promemoria av försäkringsverksamhetskommittén.
- Samordning, insyn, styrning (Ds I 1980:21). Betänkande av utredningen om offentlig styrelserepresentation i investmentbolag och stiftelser.
- Besparingar och förenklingar för kommuner och landsting (Ds Kn 1981:16). Betänkande av stat-kommungruppen.
- Princip-PM ang. delegering av ärenden eller beslutsbefogenheter från regeringen till underlydande myndigheter. Promemoria av Sven Romanus. Decentraliseringsdelegationen 1981.
- Statliga chefsfrågor (Ds B 1982:4). Rapport från budgetdepartementets personalenheter.
- Större klarhet i fråga om olika reglers rättsliga karaktär och syfte (Ds Ju 1982:11). Promemoria från en arbetsgrupp inom regeringskansliet.
- Färre besvärssärenden hos regeringen (Ds Ju 1982:14). Promemoria från en arbetsgrupp i regeringskansliet.
- Besparingar genom avregleringar. Rapport (dnr 1982:999) från riksrevisionsverket.
- Decentralisering av statlig verksamhet. Arbetspromemoria (1982-09-29) från decentraliseringsdelegationen.
- Decentralisering av regeringsärenden – principer, resultat och förslag. Promemoria av Erik Berggren. Statsrådsberedningen 1983.
- Vissa förhållanden inom domänverket rörande export till Italien m.m. (Dnr 23 16-82-21). Justitiekanslern 1983.
- Tjänsteansvar i offentlig verksamhet (Ds Ju 1983:7). Slutbetänkande av tjänsteansvarskommittén.

Litteratur

- Abrahamsson, Kenneth (red.) Den gränslösa samhällsförvaltningen. Symposiedokumentation. Stockholm 1980.
- Amnå, Erik: Planhushållning i den offentliga sektorn? Stockholm 1981.
- Andersson, Simon, Mellbourn, Anders, Skogö, Ingemar: Myndigheten i samhället. Stockholm 1978.
- André, Nils: Från kungavälde till folkstyre. Stockholm 1966.
- Björklund, Stefan (red.): Kring 1809. Om regeringsformens tillkomst. Stockholm 1965.
- Borg, Anders, Larsson, Torbjörn: Regeringskansliets roll och funktion. En litteraturstudie. Meddelanden från statsvetenskapliga institutionen Stockholms universitet. Stockholm 1980.
- Brusewitz, Axel: Studier över 1809 års författningskris. Den idépolitiska motsättningen. Uppsala 1917.
- Cavalli, Hans: Arbetsfördelningen mellan de svenska statsdepartementen efter 1840. Stockholm 1920.
- Esping, Hans: Förvaltning – förändring – framtid. Stockholm 1977.
- Esping, Hans: Sociala program. Stockholm 1980.

- Gorpe, Peter: Politikerna, byråkraterna och de nya styrformerna. Stockholm 1978.
- Hadenius, Axel: Förändringar i statstjänstemännens förhandlingsrätt. Bilaga till betänkandet Staten som arbetsgivare – principförslag till organisation och arbetsformer (Ds B 1977:9).
- Hadenius, Axel: Ämbetsverkens styrelser. Statsvetenskaplig tidskrift 1978:1.
- Heckscher, Gunnar: Regering och förvaltning. Nordisk administrativt tidskrift 1955.
- Heckscher, Gunnar: Svensk statsförvaltning i arbete. Stockholm 1958.
- Helldén, Arne: Regeringsmakt och demokrati. Örebro 1966.
- Herlitz, Nils: Svensk självstyrelse. Uppsala 1933.
- Herlitz, Nils: Föreläsningar i förvaltningsrätt, II. Den offentliga förvaltningens organisation. Stockholm 1948.
- Herlitz, Nils: Svenska statsrättens grunder. Stockholm 1956.
- Herlitz, Nils: Nordisk offentlig rätt, del III. Stockholm 1963.
- Herlitz, Nils: Grunddragen av det svenska statsskickets historia. Stockholm 1967.
- Hesslen, Gunnar: Department och verk. Tendenser inom området centralförvaltningens organisation under de senaste årtiondena. I festskrift till Axel Brusewitz. Uppsala och Stockholm 1941.
- Holmberg, Erik, Stjernquist, Nils: Grundlagarna med tillhörande författningar. Lund 1979.
- Hydén, Håkan: Rättens samhälleliga funktioner. Lund 1979.
- Johannesson, Bengt: De fristående organen; Gränsskiktsorganisationer mellan regeringskansli och centrala ämbetsverk. Opubl. rapport, statsvetenskapliga institutionen Lunds universitet. Lund 1980.
- Lagerroth, Fredrik: 1809 års regeringsform, dess ursprung och tolkning. Stockholm 1942.
- Larby, Tore: Riksdagsledamöterna och de centrala ämbetsverken. Opubl. uppsats, statsvetenskapliga institutionen Stockholms universitet. Stockholm 1980.
- Meijer, Hans, Tarschys, Daniel: Medbeslutande i statsförvaltningen. Rapport från delegationen för förvaltningsdemokrati (DEFF) (Ds Fi 1976:9).
- Linde, Claes: Departement och verk. Stockholm 1982.
- Lundquist, Lennart: Förvaltningen i det politiska systemet. Lund 1977.
- Malmgren, Robert: Sveriges författning. En lärobok i svensk statsrätt, del I. Malmö 1941.
- Malmgren, Robert: Sveriges grundlagar. Utgiven av Petrén, Gustaf, Sundberg, Halvar. Stockholm 1971.
- Molin, Björn, Månsson, Lennart, Strömberg, Lars: Offentlig förvaltning. Göteborg 1979.
- Olsson, Henrik A.: Ministerstyrelse och kollegialprinciperna i svensk reformdiskussion 1812–1840. Lund 1934.
- Petrén, Gustaf, Ragnemalm, Hans: Sveriges grundlagar. Stockholm 1980.
- Reuterskiöld, C.A.: Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt. Uppsala 1914-33.
- Rylander, Staffan: Om demokrati och statsförvaltning. I Carl Arvid Hessler (red.) Idéer och ideologier. Uppsala 1969.
- Seth, Torsten, Svensson, Gustaf: Medbestämmande i statsförvaltningen. Uppsala 1982.
- Sterzel, Fredrik: Riksdagens kontrollmakt. Stockholm 1969.
- Sterzel, Fredrik: Parlamentarismen i författningen. Stockholm 1983.
- von Sydow, Björn: Pedagogiska nämnden i svenskt statsliv. I pedagogiska nämndens årsredogörelse 1980/81. Skolöverstyrelsen 1981.
- Strömberg, Håkan: Sveriges författning. Lund 1966.
- Strömberg, Håkan: Allmän förvaltningsrätt. Lund 1980.

- Strömholm, Stig: *Grundlagen, folket och etablissemangen. Till diskussionen om en ny regeringsform.* Stockholm 1973.
- Sundberg-Weitman, Brita: *Saklighet och godtycke i rättsskipning och förvaltning.* Stockholm 1981.
- Svegfors, Mats: *Revolution i små steg.* Stockholm 1981.
- Svennegård, Carl: *Medborgarrepresentanter i förvaltningsmyndigheterna. Förvaltningsrättslig tidskrift* 1951.
- Tarras-Wahlberg, Björn: *Lagstiftning till döds?* Lidingö 1980.
- Tarschys, Daniel: *Den offentliga revolutionen.* Stockholm 1978.
- Tingsten, Herbert: *Studier över ministerstyrelse.* Uddevalla 1928.
- Tobisson, Lars F.: *Framväxten av statstjänstemännens förhandlingsrätt.* Stockholm 1973.
- Uhlin, Åke: *Regeringskansliet inför 80-talet.* Opubl. promemoria, budgetdepartementet 1979.
- Wennerberg, Ulf: *Lekmannastyrelserna: Gisslan eller argusöga?* I Tarschys, Daniel (red.) *Vem håller i rodet?* Stockholm 1978.
- Wennerberg, Ulf: *De centrala ämbetsverkens lekmannastyrelser. Intervju- och enkätresultat från åren 1976–1977.* Opubl. stencil, statsvetenskapliga institutionen Stockholms universitet. Stockholm 1982.
- Wennergren, Bertil: *I statens tjänst.* Uddevalla 1978.
- Westerhult, Bo: *Organisations- och beslutsstrukturen i de svenska centrala verken. Statsvetenskaplig tidskrift* 1969:3.
- Westerståhl, Jörgen, Persson, Mårten: *Demokrati och intresserepresentation.* Göteborg 1975.
- Vinde, Pierre, Petri, Gunnar: *Hur Sverige styres.* Stockholm 1975.

Statens offentliga utredningar 1983

Kronologisk förteckning

1. Fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever. U.
2. Nytt militärt ansvarssystem. Ju.
3. Skatteregler om traktamenten m. m. Fi.
4. Om hälften vore kvinnor. A.
5. Koncession för försäkringsrörelse. Fi.
6. Radon i bostäder. Jo.
7. Ersättning för miljöskador. Ju.
8. Stämpelskatt. Fi.
9. Lagstiftningen på kärnenergiområdet. I.
10. Användning av växtnäring. Jo.
11. Bekämpning av växtskadegörare och ogräs. Jo.
12. Former för upphandling av försvarsmateriel. Fö.
13. Att möta ubåtshotet. Fö.
14. Barn kostar. S.
15. Kommunalforskning i Sverige. C.
16. Sysselsättningsstrukturen i internationella företag. I.
17. Näringspolitiska effekter av internationella investeringar. I.
18. Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. A.
19. Den stora omställningen. I.
20. Bättre miljöskydd II. Jo.
21. Vilt och jakt. Jo.
22. Utbildning för arbetslivet. A.
23. Lag om skatteansvar. Fi.
24. Ny konkurslag. Ju.
25. Internationella faderskapsfrågor. Ju.
26. Bestrålning av livsmedel. Jo.
27. Bilar och renare luft. Jo.
28. Bilar och renare luft. Bilaga. Jo.
29. Invandringspolitiken. A.
30. Utbyggd havandeskapspenning m. m. S.
31. Familieplanering och abort. S.
32. Företagshälsövård för alla. A.
33. Kompetens inom hälso- och sjukvården m.m. S.
34. Information som styrmedel. I.
35. Patentprocessen och sanktionssystemet inom patenträtten. Ju.
36. Effektivare företagsrevision. Ju.
37. Fastighetsbildning 1. Avveckling av samfälliga vägar och diken. Ju.
38. Fastighetsbildning 2. Ersättningsfrågor. JU.
39. Politisk styrning-administrativ självständighet. C.



Statens offentliga utredningar 1983

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Nytt militärt ansvarssystem. [2]
Ersättning för miljöskador. [7]
Ny konkurslag. [24]
Internationella faderskapsfrågor. [25]
Patentprocessen och sanktionssystemet inom patenträtten. [35]
Effektivare företagsrevision. [36]
Fastighetsbildningsutredningen. 1. Fastighetsbildning 1. Avveckling av samfälliga vägar och diken. [37]
2. Fastighetsbildning 2. Ersättningsfrågor. [38]

Försvarsdepartementet

Former för upphandling av försvarsmateriel. [12]
Att möta ubåtshotet. [13]

Socialdepartementet

Barn kostar. [14]
Utbyggd havandeskapspenning m. m. [30]
Familjeplanering och abort. [31]
Kompetens inom hälso- och sjukvården m. m. [33]

Finansdepartementet

Skatteregler om traktamenten m. m. [3]
Koncession för försäkringsrörelse. [5]
Stämpelskatt. [8]
Lag om skatteansvar. [23]

Utbildningsdepartementet

Fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever. [1]

Jordbruksdepartementet

Radon i bostäder. [6]
Utredningen om användningen av kemiska medel i jord och skogsbruket m. m. 1. Användning av växtnäring. [10] 2. Bekämpning av växtskadegörare och ogräs. [11]
Bättre miljöskydd II. [20]
Vilt och jakt. [21]
Bestrålning av livsmedel. [26]
Bilavgaskommittén. 1. Bilar och renare luft. [27] 2. Bilar och renare luft. Bilaga. [28]

Arbetsmarknadsdepartementet

Om hälften vore kvinnor. [4]
Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. [18]
Utbildning för arbetslivet. [22]
Invandringspolitik. [29]
Företagshälsövård för alla. [32]

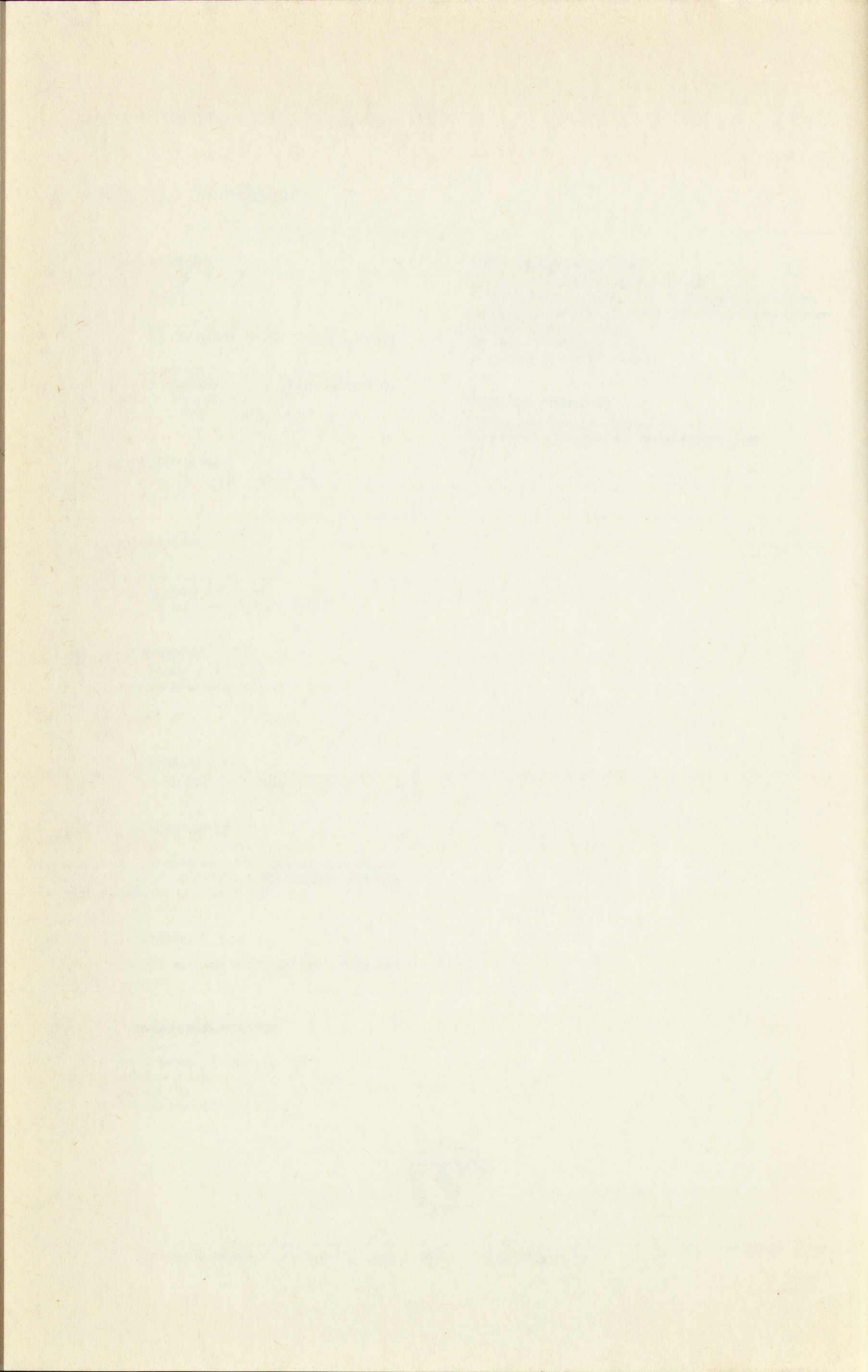
Industridepartementet

Lagstiftningen på kärnenergiområdet. [9]
Direktinvesteringskommittén. 1. Sysselsättningsstrukturen i internationella företag. [16] 2. Näringspolitiska effekter av internationella investeringar. [17]
Den stora omställningen. [19]
Information som styrmedel. [34]

Civildepartementet

Kommunalforskning i Sverige. [15]
Politisk styrning-administrativ självständighet. [39]





 **Liber**
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-07667-5
ISSN 0375-250X