

Regeringskansliet

Av f.d. regeringsrådet BERTIL WENNERGREN

I 1973 års grundlagsproposition intogs den ståndpunkten att regeringsarbetets organisation inte borde grundlagsregleras annat än i stora drag. Det ansågs bra att arbetsformerna kunde varieras alltefter behov och målsättning. Ett försök görs att skildra Regeringskansliet (RK) mot en historisk bakgrund med de senaste tio årens förändringar av uppgifter och organisation i fokus. Skildringen görs både ur rättslig och ur saklig synvinkel. Den senare hälften av artikeln handlar om tänkbara reformer av statsförvaltningen siktande mot ministerstyre och en helgjuten toppmodern organisation, som i framtiden inte bara nationellt utan framförallt internationellt fyller måttet.

Axel Oxenstiernas riksstyrelse — RF:s Regering och Regeringskansli

Namnet *regeringskansli* var en nyhet i 1974 års RF. Det trädde i stället för "Kungl. Maj:ts kansli" i 1809 års regeringsform, alldeles som beteckningen "regeringen" kom att ersätta "Kungl. Maj:t i statsrådet". Termen kansli har mångtusenåriga anor med sin början hos den romerske kejsaren. Axel Oxenstierna byggde under 1600-talet upp den svenska riksstyrelsen kring en styrande konung med ett riksråd samt en riksdag. I riksstyrelsen infogade han ett antal kollegiala ämbetsverk, bland vilka kanslikollegiet intog den ledande ställningen. Kollegiet skulle svara inte bara för konungens inrikespolitik i landet utan också för "den utrikes brevväxlingen", dvs. utrikespolitiken. Rikskanslern var konungens närmaste man och spelade en roll som både stats- och utrikesminister. Ur kanslikollegiet utvecklades Kungl. Maj:ts kansli på en slingrig väg. Först genom 1840 års departementalreform uppenbarade sig departementen och statsrådet, dvs. en regering, se Sten Carlsson, Departementalreformens förhistoria, i "Departementshistoriekommittén, Att styra riket, regeringskansliet 1840–1990". Märkligt nog dröjde det ända till 1876 innan statsministerämbetet infördes.

Kungl. Maj:ts kansli bestod, när 1809 års regeringsform led mot sitt slut, av departementen, statsrådsberedningen och en administrativ enhet. I Malmgren-Sundberg-Petrén, Sveriges grundlagar, sägs om organisationen, att vid sidan av departementen hade utbildats en särskild tjänstemannagrupp, omfattande personal, som hade att tillhandagå statsministern och juristkonsulterna och i så måtto hade karaktären av ett särskilt regeringskansli. Detta hade övertagit benämningen *statsrådsberedningen*, varmed tidigare avsetts en gemensam överläggning mellan ett större eller mindre antal statsrådsledamöter.

I *grundlagspropositionen* (1973:90 s. 181) uttalades att under remissbehandlingen inte ifrågasatts annat än att departementssystemet — med dess i huvudsak vertikala uppdelning av förvaltningsområdena och en motsvarande gruppering av de myndigheter som sorterar under regeringen — borde behållas. Med detta borde man i det väsentliga göra halt när det gällde grundlagsregleringen av regeringsarbetets organisation. Genom en så liberal syn öppnades möjligheter att variera arbetsformerna alltefter behov och målsättning. Uteslutet blev inte att genom "organisatoriska åtgärder inom grundlagens ram" främja en omläggning t.ex. i riktning mot vad som kunde kallas ett inre kabinett. Just mot en sådan omläggning har den vidare utvecklingen dock inte styrts. Vad som i stället har hänt är att Statsrådsberedningen successivt har förändrat karaktär till ett organ för styrning av RK under statsministerns ledning.

Enligt RF 7:1 skall för *beredning av regeringsärenden* finnas ett regeringskansli och i detta skall ingå departement för skilda verksamhetsgrenar. I motiven (a. prop. s. 285) föreslogs att som en sammanfattande benämning för de departement och andra organisatoriska enheter som biträder regeringen i dess arbete, termen "regeringskansli" skulle vara lämplig. I RK skulle sålunda bl.a. Statsrådsberedningen komma att ingå. Detta behövde dock inte komma till uttryck i RF. Petré-Ragnemalm konstaterar i Sveriges grundlag (s. 153) att RF endast i mycket grova drag anger den förvaltningsorganisation som omedelbart biträder regeringen, då denna "styr" riket genom att avgöra "regeringsärenden". Den reflexionen inställer sig att med en så grov lösning utrymmet blir stort för en regering att genom "*organisatoriska åtgärder inom grundlagens ram*" ändra på mycket.

Hur mycket har då hittills ändrats och hur ser organisationen ut idag? En ej lättolkad bild av detta ger förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet (RKI) och Regeringskansliets föreskrifter (RKF 1998:1) med arbetsordning för Regeringskansliet samt Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2004:3) med arbetsordning för Statsrådsberedningen.

RKI

Om *RK:s organisation* sägs i 2 § RKI att i RK ingår Statsrådsberedningen, departementen och RK:s förvaltningsavdelning. Det finns anledning att erinra om uttalandet i förarbetena att termen regeringskansli är tänkt som en sammanfattande benämning för de departement och andra organisatoriska enheter som biträder regeringen i dess arbete och att i detta sålunda bl.a. Statsrådsberedningen skulle komma att ingå. Erinras bör också om Malmgren-Sundberg-Petréns karakteristik av statsrådsberedningen som ett särskilt regeringskansli. 5 § RKI föreskriver att chef för RK är statsministern och enligt 7 § RKI är statsministern också chef för Statsrådsberedningen. Statsministern utser bland statsråden en ersättare som tjänstgör som RK:s chef när stats-

ministern har förhinder eller statsministern eljest så bestämmer. 8 § tillfogar att chef för RK:s förvaltningsavdelning är förvaltningschefen i Statsrådsberedningen. 11 § RKI anger att RK:s internrevision finns i RK. Beträffande förvaltningsavdelningen kan nämnas att den fullgör förvaltnings- och arbetsgivaruppgifter som rör RK som myndighet men också sådana som rör utrikesrepresentationen och kommittéerna.

När RKI antogs innebar detta i själva verket en *betydande omgestaltning*. Tidigare hade departementen betraktats som särskilda myndigheter. Nu etablerades som en enda myndighet hela kansliorganisationen inklusive Utrikesdepartementet men med utrikesrepresentationen lydande under RK. RK förvandlades från en institution med främsta uppgift att bereda regeringsärenden till en myndighet, som förutom att svara för regeringsärendena skall fullgöra olika förvaltningsuppgifter, inte minst gällande EU-frågor.

Förarbeten till reformen finns i en arbetsgruppspromemoria daterad 1996-12-03 och benämnd "Regeringskansliet — en myndighet, instruktion och andra föreskrifter". Arbetsgruppen prövade bl.a. om det fanns några konstitutionella hinder mot reformen men fann inga sådana. I prop. 1996/97:1 hade regeringen meddelat att arbete pågick syftande till att från och med den 1 januari 1997 föra samman RK:s då femton myndigheter till en sammanhållen myndighet. Det ansågs nödvändigt att anpassa RK:s organisation och arbetsformer till de stora krav som ställs på statsförvaltningens högsta ledning, inte minst mot bakgrund av den ökade internationaliseringen och de då pågående stora omställningarna inom den offentliga sektorn. Regeringen ansåg att RF:s krav på en indelning av RK i departement kunde tillgodoses inom ramen för den tilltänkta konstruktionen samtidigt som ökad flexibilitet vanns. Regeringen såg alltså på reformen som en "organisatorisk åtgärd inom grundlagens ram". KU noterade (1996/97:KU1) att de skäl som anförts för förändringen låg i linje med det synsätt som motiverat de ändrade formerna för anvisande av medel (se rskr. 1990/91:132).

I prop. 1997/98:1 tillade regeringen att det gällde att säkerställa att RK är ett effektivt och kompetent instrument för regeringen i dess uppgift att styra riket och förverkliga sin politik. Sveriges medlemskap i EU hade i hög grad påverkat arbetet i RK. Arbetsmängden hade inte bara ökat betydligt utan verksamheten hade också fått en annan karaktär än när besluten fattades av nationella organ. Som ett led i förändrings- och förnyelsearbetet inom RK skulle ett arbete inledas som syftade till att, mot bakgrund av de erfarenheter som vunnits, närmare analysera EU-medlemskapets konsekvenser för dimensioneringen av RK. Ett utvecklat och effektivt RK måste kunna ta till vara de möjligheter som den moderna informationstekniken erbjuder. Generella tillämpningar och en gemensam teknisk infrastruktur skulle gälla. I prop. 1999/2000:1 förklarade regeringen att inom RK

pågick en intern utredning vars förslag skulle mynna ut i hur RK långsiktigt bör dimensioneras. Denna fråga var naturligtvis av allra största vikt för det offentliga Sverige, inte minst riksdagen. För att fullfölja 1996 års reform borde förvaltningsanslagen till RK och Utrikesdepartementet slås samman till ett gemensamt anslag. Som ett särskilt skäl nämndes globaliseringen och EU-medlemskapet. Det blev allt svårare att dra en gräns mellan nationell politik och utrikespolitik, särskilt efter EU-medlemskapet. Dittills hade UD och övriga RK drivit skilda men parallella processer för verksamhetsplanering. Inför en anslagssammanslagning måste dessa båda processer samordnas till en gemensam. I prop. 2001/02:1 upplyste regeringen att RK vid utgången av år 2000 hade knappt 4 500 personer anställda inklusive UD och dess utlandsmyndigheter samt kommittéerna. Innan Sverige blev medlem av EU var det främst UD som beredde svenska ståndpunkter inför möten i internationella organisationer. Nu företräder alla departement Sverige i EU och implementerar överenskommelser i Sverige t.ex. vad gäller ny lagstiftning, administrativ praxis, standardisering m.m. Detta hade påverkat såväl departementens arbetsbelastning som deras organisation och arbetsformer. Framväxten av informationssamhället ställde också nya krav på RK. Att effektivisera, samordna och utveckla RK var en komplicerad uppgift som krävde långsiktighet, uthållighet och målmedvetenhet. Regeringen strök under att RK är regeringens, dvs. den högsta statsledningens, egen myndighet. Att direkt medverka i regeringens uppdrag att styra landet och att förverkliga dess politik ställer i vissa avseenden andra krav än som normalt ställs på statliga myndigheter. RK:s organisation, arbetsformer och arbetssätt måste utformas med detta förhållande som utgångspunkt. I prop. 2004/05:1 nämnde regeringen att mot bakgrund av rapporten "Ett effektivare regeringskansli — förslag till åtgärder" (SB2001/8259) som avlämnades i januari 2003 RK hade fortsatt arbetet med de förslag som syftar till effektivare resursutnyttjande när det gäller arbetsformer, ledning och styrning.

En organisationsutredning UD87, som inte avsåg RK utan enbart Utrikesdepartementet, "Utrikesförvaltningens inriktning och organisation" (SOU 1988:58), utfördes av generaldirektören Ulf Larsson. Han fann att förändringar var angelägna i ett antal avseenden för att UD bättre skulle svara mot framtida krav och detta med ökad effektivitet. Åtgärder som kunde förbättra samordningen var betydelsefulla. Utredningen avsatte inga djupare spår.

Statskontoret sammanställde i Staten i omvandling 2000 under rubriken "Fem år i EU" s. 218 ff en tabell rörande "Andelen av den totala arbetstiden i departementen som var EU-arbete 1999". För Miljödepartementet och Jordbruksdepartementet uppgavs andelen ha uppgått till 80–90 procent respektive 70–79 procent, för Utrikesdepartementet till 60–69 procent etc. Det upplystes att Miljö- och Jordbruksdepartementens höga tal förklaras av den gemensamma jord-

brukspolitiken respektive förstärkningen av miljöpolitiken. Merparten av Utrikesdepartementets arbete utgörs av ministerrådets arbetsgrupper och är oftast av samordnande karaktär. Som jämförelse upplyser Statskontoret också om hur mycket av EU-relaterat arbete som tagit arbetstid i anspråk hos statsförvaltningens myndigheter. Ett trettio-tal myndigheter ägnade mer än fem procent av arbetstiden åt EU-arbete. Genomsnittet låg på mellan 25 och 30 procent. Tullverket svarade för hälften av den satsade arbetstiden. Hos Jordbruksverket och Fiskeriverket gick 80 respektive 75 procent åt till EU-arbete. Tyngdpunkten i myndigheternas arbetsinsatser låg i EU-kommissionens expert- och verkställighetskommittéer. Både departement och myndigheter skall se till att beslutade åtgärder verkställs genom regelgivning och tillämpning av rättsakter.

RK och grundlagen

Varken RK:s arbetsgrupp, regeringen eller KU fann 1996 års organisationsreform oförenlig med grundlagen. Det gjorde däremot Håkan Strömberg i en artikel i Förvaltningsrättslig tidskrift 2000 s. 1. Enligt honom saknade omvandlingen av RK till en beslutande myndighet med Statsministern som chef grundlagsstöd. För egen del har jag dock svårt att fälla ett så kategoriskt omdöme. För mig ligger det närmare till hands att se reformen som en "organisatorisk åtgärd inom grundlagens ram". Inom RK handlades redan förut, framför allt inom Utrikesdepartementet, en mängd förvaltningsärenden och statsministern fungerade på regeringens uppdrag redan som chef för hela RK. Något som däremot framstår som diskutabelt från grundlagssynpunkt är att "myndigheten RK" utformades inte bara som en enmyndighet utan också som en enrådighetsmyndighet. Klart är vid det här laget att myndigheten liksom alla andra större myndigheter bör ha en styrelse. Den torde lämpligen böra bestå av ett antal statsråd, ett antal riksdagsmän och ett antal experter. En anmärkningsvärd skillnad blev det 1997 också genom att regeringen bestämde statsministerns roll genom en förordningsföreskrift i stället för genom delegering som är en mera flexibel form. Helt klart är det dock fortfarande att RK "omedelbart biträder regeringen".

RK:s nuvarande struktur

Under nuvarande grundlags tid har RK inte varit föremål för någon mera genomgripande reform. Varken 1996 års reform eller andra smärre reformer har varit annat än krusningar på ytan. Det är ingen överdrift att påstå att RK:s organisation numera ter sig mera vildvuxen än strömlinjeformad. När regeringen i budgetpropositionen 1999/2000 upplyste att en intern utredning pågick som skulle mynna ut i hur RK långsiktigt bör dimensioneras är detta symptomatiskt. Regeringen kallar RK för regeringens egen myndighet. Det låter som att regeringen menar att det skall vara förbehållet för regeringen att

själv svara för organisationen och utvecklingen bär också syn för en sådan sägen. Men så kan det naturligtvis inte vara. I mina ögon framstår RK:s organisation som en av vår tids mest brännande konstitutionella frågor. Det är hög tid att tillsätta en parlamentarisk kommitté för att utforma RK på ett sätt som framtiden och den demokratiska utvecklingen betingar.

Den struktur som RKI idag visar upp är minst sagt otydlig. Om *RK:s ledning* sägs inte mer än att statsministern är chef för RK med ett annat statsråd som ersättare. För att få veta mera nödgas man gå till Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Statsrådsberedningen. Där står det att *Statsrådsberedningen* är indelad i statsministerns kansli, förvaltningschefens kansli och rättschefens kansli och att i Statsrådsberedningen också finns RK:s internrevision. För att få veta ännu mera måste man gå till Statskalendern, som i upplagan för 2005 upplyser om att antalet anställda är 64 och att förutom Statsministern och vice statsministern där finns tre statssekreterare, en rättschef, en förvaltningschef och en personaldirektör.

I Statskalendern betecknas Statsrådsberedningen på engelska "Prime Minister's Office". I RKI borde då inte längre stå att i RK ingår Statsrådsberedningen och departementen utan i stället att Statsministern leder RK från sitt *särskilda kansli*, i vilket ingår tre statssekreterare, en rättschef, en förvaltningschef och en personaldirektör. Varken organisatoriska skäl eller rättsliga skäl talar mot att RKI gör detta helt klart. Det skulle dessutom vara mycket önskvärt att så blir fallet. Anledning saknas att bevara beteckningen statsrådsberedningen. Varken historiska skäl eller pietetsskäl talar för det. Termen är en kuriositet som man bör kunna skiljas från utan saknad.

En regelrätt reform

Vid överväganden rörande en organisation som en totalitet brukar man utgå från begreppen hierarki, funktionsindelning, arbetsdelning och samordning. Man börjar ofta med att betrakta organisationen ur *vertikal synvinkel*. Styrningen uppifrån skall utformas så att den kan tränga igenom på ett effektivt sätt och lägesrapporteringen underifrån till ledningen skall kunna nå fram på ett adekvat sätt på alla nivåer och mellan alla nivåer. Men man skall samtidigt betrakta organisationen ur *horisontell synvinkel* så att man får till stånd den rätta samordningen och det bästa samarbetet mellan organisationens olika delar nivå för nivå. Organisationsteoretiker har ägnat stor uppmärksamhet åt dessa intrikata frågor.

Det är förvisso inte regeringens egen organisation som det handlar om utan det är departementen och kansliledningen som kommer i blickfånget. I prop. 2002/03:1 s. 46 framhöll regeringen att en viktig faktor som påverkar RK:s arbete är den ökande ambitionen med *styrningen av myndigheterna* i form av krav på resultatredovisning, tätare myndighetsdialoger etc. Styrformen utvecklas och påverkar myndig-

hetsstyrningen i form av budgethandläggning, beredning av sakfrågor, ärendehantering, internationella frågor, konsekvensberäkningar m.m. Där gjorde exemplifieringen halt. Hade den fortsatt, skulle den inte ha undgått att också nämna en övergång till *ministerstyre*, eftersom en sådan av allt att döma tycks vara på gång. Termen *ministerstyre* passar emellertid mindre väl in i RF:s terminologi. Bättre är ordet *departementsstyre*.

Statsförvaltningens myndigheter befinner sig — liksom de statliga bolagen och företagen — organisatoriskt sett utanför regeringen (och RK). I många andra länder är som bekant den offentliga förvaltningens myndigheter ofta inkorporerade i regeringsorganisationen. Det förhållandet att myndigheterna i Sverige, förutom RK, inte är inordnade i regeringens organisation gör dem för den skull inte till någon egen statsmakt. Hierarkiskt står de under regeringens befäl. Enligt 1809 års RF skulle myndigheterna lyda Konungens, dvs. regeringens, bud och befallningar. 1974 års RF innebar ingen ändring i detta hänseende och det bör därför undvikas att beteckna myndigheterna som "fristående". Det ordvalet leder lätt till missförstånd.

Samtidigt förhåller det sig så att RF:s normhierarki gör myndigheterna skyldiga att i första hand lyda normer i lagar, förordningar, myndighetsföreskrifter och sedvanerätt. Allt som är rättsligen normerat är "noli me tangere" för regeringen i styrningshänseende. Enligt RF 11:7 får regeringen inte bestämma hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall besluta i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller mot kommuner eller som rör tillämpning av lag. Skulle departementsstyre införas, kommer detsamma givetvis att gälla även för en departementschef gentemot en underlydande myndighet. KU har uttalat (KU 1986/87:79) att regeringen, statsråden och departementen bör iakta återhållsamhet också med informella kontakter på områden som är rättsligt reglerade. Fråga är dock hur det går med återhållsamheten vid sådana mål- och resultatdialoger som etablerats mellan departement och myndigheter som ett led i styrningen av myndigheterna. Regeringens styrning av en myndighet sker i övrigt främst genom budgetstyrning. I stor utsträckning styr regeringen dessutom myndigheterna genom sin förordningsmakt och genom sin tjänstetillsättningsmakt.

I stater med *ministerstyre* är den offentliga förvaltningen ofta helt eller delvis inbyggd i ministerierna ungefär som ledningen av utrikesrepresentationen tidigare låg hos Utrikesdepartementet. Statsförvaltningen i övrigt ligger dock som nyss nämnts utanför regeringsorganisationen. Under de senare decennierna har myndigheternas organisation genomgått en betydande *omvandling* syftande till sammanförande av myndigheter till enmyndigheter i stället för att vara centrala förvaltningsmyndigheter med regionala och lokala underlydande myndigheter. Detta har kallats "fusion av förvaltningskoncerner". Försvarets alla myndigheter har sammanförts till landets största myndig-

het Försvarsmakten, Riksskatteverket och skattemyndigheterna har lagts samman till Skatteverket, Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna till Försäkringskassan etc. Från styrningssynpunkt medför detta påtagliga fördelar. Man kan säga att det också bäddar för en övergång till departementsstyre. Den nuvarande glipan mellan RK och de underlydande myndigheterna komplicerar på olika sätt arbetet för departementen, myndigheterna, de statliga bolagen etc. (jfr Riksrevisionen, Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag RIR 2004:28). Det har blivit allt svårare att förlika RF:s system med EU:s system och i viss mån även FN:s system. Vad som behövs är en helgjuten statsförvaltning.

Utgångspunkten för ett departementsstyre blir att regeringen får befogenhet att delegera delar av sin styrning av statsförvaltningen till statsråd, som är chefer för departement med underlydande myndigheter, och att myndigheterna inte längre kommer att ha en så utanförstående ställning i förhållande till departementen som de har nu. Inom en helgjuten statsförvaltning kommer dörrarna att stå öppna för samarbete "under lagen".

Ett departementsstyre innebär också ett *ansvar för departementschefen* och då främst ett förvaltningspolitiskt ansvar. Ett ansvar kan utkrävas av riksdagen i form av en misstroendeförklaring (Fredrik Sterzel, Parlamentarismen i författningen s. 63). Oegentligt nog framställer massmedia allt oftare krav på ett statsråds avgång, när något gått snett hos en "underlydande" myndighet, t.ex. om fångar lyckats rymma från en kriminalvårdsanstalt på ett uppseendeväckande sätt. Inför departementsstyre behöver detta inte innebära någon större ändring av rättsläget. Riksdagen kan inte gärna besluta om en misstroendeförklaring mot ett statsråd utan att det i det konkreta fallet förhåller sig så att statsrådet brustit i sitt förvaltningspolitiska ansvar eller genom att delegera beslutsbefogenheter till en inkompetent departementstjänsteman eller en inkompetent myndighet eller delegera utan tillräckliga instruktioner (*culpa in eligendo vel instruendo*). Ett statsråd är enligt RF 12:3 dessutom straffrättsligt ansvarig för brott i tjänsten men det är något helt annat än att vara politiskt ansvarig för brister i ledningen av en egen myndighet eller en underlydande myndighet.

Ser man sedan närmare på hur departementen bör vara organiserade, när ett statsråd på regeringens vägnar skall fungera som huvudman för ett större eller mindre antal statsförvaltningsmyndigheter och statsföretag, måste övervägas hur belastande denna uppgift kan tillåtas bli för *statsrådet*. Självklart är att det inte längre kan räcka med ett antal statssekreterare, expeditionschefer och rättschefer. Sakenhetsindelningen måste också ses över så att en ändamålsenlig uppdelning sker av departementets åligganden. Särskilt viktigt är att beredningen av regeringsärenden inte blir lidande. Stor vikt bör också fästas vid att styrningen av de underlydande myndigheterna kan ske på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Styrningen av myndigheterna

bör i princip åligga departementschefen men måste kunna vara delegerad till en högt kvalificerad tjänsteman, som t.ex. skulle kunna kallas regeringsdirektör. I departement med endast ett fåtal underlydande myndigheter bör det kunna delegeras till statssekreteraren och/eller expeditionschefen att svara för uppgiften.

När departementens organisation ses över, skall givetvis tillfället tas i akt att befria dem från uppgifter, som hellre bör vara anförtrodda förvaltningsmyndigheter under departementet. Utrikesrepresentationens myndigheter bör givetvis inte längre lyda under RK utan bör som tidigare lyda under Utrikesdepartementet tillsammans med Kommerskollegium, Exportkreditnämnden, Sveriges exportråd, Sida, Migrationsverket samt myndigheter, som avknoppas från departementet för att bilda egna myndigheter. Här blir det särskilt viktigt att utrikesministern får delegera till en eller flera regeringsdirektörer eller dylikt att svara för departementets myndighetsstyrning.

UD kan tillsammans med sina underlydande myndigheter och företag kallas Utrikesförvaltningen, Justitiedepartementet tillsammans med sina underlydande myndigheter och företag Justitieförvaltningen, Finansdepartementet tillsammans med sina underlydande myndigheter och företag Finansförvaltningen, Näringsdepartementet med sina underlydande myndigheter och företag Näringsförvaltningen etc. Jämför man med Axel Oxenstiernas förvaltningsmodell skulle det som här kallas Utrikesförvaltningen närmast påminna om Kanslikollegiets förvaltningsområde och det som här kallas Finansförvaltningen närmast likna Kammarkollegiets förvaltningsområde. Axel Oxenstiernas syn på statsförvaltningen går igen, dock inte hans förkärlek för den kollegiala beslutsformen.

I RK kommer att ingå statsministern, RK:s styrelse och eventuellt också en sådan krisenhet som Katastrofkommissionen föreslagit (SOU 2005:104 s. 314). Vidare kommer att ingå departementen, RK:s förvaltningsavdelning, RK:s personalavdelning och RK:s internrevision. RK:s uppgift blir att på regeringens vägnar direkt styra inte departementscheferna men väl departementenas administration samt kommittéväsendet. Enmyndighetsmodellen kan knappast vidmakt hållas, när departementscheferna blir självstyrande. Någon tvekan får inte råda om att RK är en regeringen underlydande myndighet. Regeringen måste kunna ex officio beordra beslut från RK:s sida och upphäva beslut som RK fattat. RK skall ha en tydlig ställning som en regeringen underlydande myndighet, som är skyldig att göra allt som regeringen bestämmer, såvida riksdagen inte har reglerat det i lag eller regeringen i förordning. Förvaltningsavdelningen och personalavdelningen kommer uppenbarligen att behöva förstärkningar. Förvaltningsavdelningen kommer att få lov att satsa mycket på samordning av verksamheterna hos departementens "regeringsdirektörer". Katastrofkommissionens förslag om inrättande av en krisenhet innebär att denna skall finnas nära statsministern och att dess chef skall

biträda statsministern. Frågan är dock om då den nödvändiga effektiviteten och snabbheten uppnås. Det borde nog snarare vara så att det krisorgan som inrättas ges befogenhet att vid en allvarlig kris uppträda med makt och befogenheter som rikets högsta beslutsorgan i regeringens ställe och att statsministern åläggs att biträda krisorganet och inte tvärtom. Vad som behövs är ju ett litet synnerligen professionellt organ med utbildning och erfarenhet som gör det kompetent att handla adekvat, snabbt och effektivt. Statsministern och en eventuell regeringskanslistyrelse är inte valda på sådana grunder och statsministern kan för övrigt, när en kris inträffar, vara nytillträdd och sakna regeringsvana.

Delegation

Inom varje organisation måste beslutanderätten vara reglerad. Verksförordningen (1995:1322) innehåller vissa för svensk rätt representativa föreskrifter om beslutanderätten hos en statlig myndighet. De har visserligen inte gjorts tillämpliga på RK men bestämmelserna blir ändå vägledande. Om en myndighets ledning föreskrivs i 3 § att myndighetens leds av en chef och i 4 § att vid myndigheten finns en styrelse. Enligt 21 § får ärenden, som skall avgöras av chefen men som inte behöver avgöras av honom eller henne, avgöras av någon annan tjänsteman. Hur detta skall ske anges i arbetsordningen eller i särskilda beslut. Bakom denna enkla bestämmelse döljer sig en invecklad organisatorisk materia, som enligt min mening inte ägnats tillräckligt genomtänkt uppmärksamhet. Det gäller inte bara att fördela beslutanderätt inom organisationen utan också att bygga in garantier för en enhetlig tillämpning och för att den tjänsteman till vilken beslutanderätt delegerats inte överskrider sina befogenheter och inte bryter mot givna målsättningar.

I min bok Offentlig förvaltning i arbete skriver jag (s. 115) att delegering av beslutsbefogenheter är ett av de viktigaste instrumenten för en rationell organisation av verksamheten hos en myndighet och även inom en hierarki av myndigheter. I 30 och 31 §§ RKI finns en motsvarighet till föreskriften i 21 § verksförordningen. Den anger att ärenden, som inte behöver avgöras av RK:s chef, får avgöras av chefen för ett departement, av ett annat statsråd eller av en tjänsteman eller en grupp av tjänstemän i RK. Hur detta skall ske anges i en arbetsordning för myndigheten eller i särskilda beslut. I arbetsordningarna finner man få bestämmelser om delegering inom ett departement. Huvuddelen måste alltså finnas i särskilda beslut, vilket enligt min mening inte är rekommendabelt. En förutsättning för att en delegationsordning skall fungera på ett effektivt och i övrigt tillfredsställande sätt, är att den vilar på *basföreskrifter* om delegering.

När en basordning för delegation bestäms skall det ske utifrån en *helhetssyn*. Med de moderna elektroniska hjälpmedlen borde det gå att komma fram till en briljant enhetlig ordning, som tar största möjli-

ga hänsyn till intresset av en avlastning för chefen/cheferna samtidigt som den förebygger övertramp från delegaternas sida och möjliggör för deras chef att kontrollera hur de fullgör sina uppgifter. Nyckelordet är "behövs". Bara det som verkligen "behövs" skall byggas in. En tjänsteman som fullgör en delegerad beslutsfunktion skall också göra det på ett samverkande sätt och informera alla som behöver känna till det som beslutats. Beslutandet skall ske inom ett reglerat informationsnätverk så att bästa möjliga samordning och samverkan uppnås inte bara inom den egna sakenheten och det egna departementet utan också inom hela RK, hela statsförvaltningen och hela statsföretagsområdet.

Slutord

Man kan säkert fråga sig varför jag oombedd och på det här förmätta sättet gett mig i kast med att försöka penetrera RK:s nuvarande och framtida organisation. Svaret på den frågan är att ett studium av RK väcker många sällan diskuterade problem till liv både historiska, förvaltningsrättsliga, statsrättsliga, nationella, internationella och organisationsrättsliga. Jag har i nuvarande RK sett ett embryo till en framtida toppmodern institution. En sådan behövs oundgängligen i framtiden för att gå i land med och spela den centrala rollen för vårt lands utveckling både på det nationella och på det internationella planet.