

Anna Jonsson

Förvaltningens självständighet och förbudet mot ministerstyre: en analys av konstitutionsutskottets betänkanden från 2000 till 2005

1 Inledning

En av de viktigaste förutsättningarna för en god förvaltning präglad av rättssäkerhet, effektivitet, förutsägbarhet och likabehandling har i Sverige ansetts och anses i huvudsak fortfarande vara upprätthållandet av en skiljelinje mellan politik och förvaltning. Den svenska förvaltningsmodellen, som i allmänna drag kan beskrivas i termer av upprätthållandet av självständiga förvaltningsmyndigheter, har av tradition ansetts utgöra en garanti för att denna skiljelinje består.¹ Modellen har delvis sin grund i myndigheternas rättstillämpande verksamhet, en verksamhet som i mångt och mycket påminner om domstolarnas.² Den svenska modellen är dock inte oproblematisk och förhållandet mellan regeringen och dess myndigheter är föremål för konstant debatt och ett antal statliga utredningar har producerats i ämnet. Det höjs röster för att regeringskansliets styrning av myndigheterna har överskridit vad som är tillåtet, andra menar att regeringen inte styr myndigheterna i tillräcklig utsträckning, och en tredje röst menar att myndigheterna idag är för starka i förhållande till regeringskansliet och att detta kan få negativa konsekvenser för demokratin. Debatten fördunklas av oklarheter vad gäller gränserna för förvaltningsmyndigheternas självständighet, och därmed lydnapplikt i

¹ Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Vår författning*, Stockholm, Norstedts juridik, 1993, s. 201–201.

² Catrin Andersson, "Förvaltningen i författningen. En tvetydig historia", *Politilögen*, hösten 2001, (5–14), s. 6–7.

förhållande till regeringen, och vad som formellt utgör tillåten styrning, samtidigt som det tycks finnas en allmän övertygelse om att den informella styrningen av myndigheterna har ökat.

Den svenska förvaltningsmodellens särdrag karaktäriseras av förvaltningsmyndigheternas självständighet och förbudet mot ministerstyre. Myndigheternas självständighet skyddas genom RF 11:7 som tillsammans med RF 11:6 och RF 7:3 fastlägger grundvalarna för principen om förbudet mot ministerstyre. Enligt RF 11:6 lyder myndigheterna under regeringen och en läsning av RF 7:3 tillsammans med RF 11:6 ger vid handen att regeringen styr förvaltningsmyndigheterna genom kollektivt fattade beslut enbart. RF 11:7 stadgar att varken riksdag, regeringen, eller annan myndighet får ingripa i ett specifikt förvaltningsärende handlagt av en myndighet i fall av myndighetsutövning eller tillämpning av lag. Syftet med denna reglering är att skapa rättssäkerhet och effektivitet vilket tillsammans anses skapa bästa möjliga förutsättningar för en god och rättvis förvaltning.

Som kommer att framgå nedan är förvaltningsmyndigheternas självständighet och lydnadsplikt vagt reglerad. Den tydligaste vägledningen om var gränserna går står att finna i principen om förbudet mot ministerstyre. Förbudet mot ministerstyre vilar på två ben. Det första avser den vägledande principen att enskilda ministrar inte har befälsrätt över de myndigheter som ligger under respektive departement, detta som ett resultat av RF 7:3 som stadgar att alla regeringens beslut tas kollektivt³ i kombination med huvudregeln att regeringen enbart styr förvaltningsmyndigheterna genom generella föreskrifter. Vidare inkluderar förbudet mot ministerstyre de fall som avser myndighetsutövning gentemot enskilda eller tillämpning av lag. I denna uppsats inkluderar, i fall när inte annat anges, begreppet förbudet mot ministerstyre både principen om regeringens styrning av myndigheterna enbart genom generella föreskrifter samt förbudet mot ingrepp i fall av myndighetsutövning och tillämpning av lag. Som avslutning på denna korta genomgång kan konstateras att rättsläget är oklart vad avser gränserna för myndigheternas självständighet, och att förarbetena konstaterar att det saknas anledning att i grundlag reglera statsförvaltningens uppbyggnad.⁴ Vi återvänder till denna problematik längre ner i texten.

³ Vissa undantag, reglerade i lag, finns för ärenden som rör Försvarsmakten. Se SOU 2005:104, s. 55.

⁴ SOU 1972:15 s. 195, och prop. 1973:90 s. 396.

Syftet med uppsatsen är att utreda hur långt regeringens ansvar för förvaltningsmyndigheternas upprätthållande av en god förvaltning sträcker sig. Frågan om när politiskt ansvar för myndigheternas verksamhet kan utkrävas av regeringen kan besvaras först när gränserna för förvaltningsmyndigheternas självständighet, lydnadsplikt i förhållande till regeringen, och förbudet mot ministerstyre har utretts. Ett försvårande faktum är dock att såväl regeringsformen, förarbeten, som de politiska partierna är allt annat än klara över, eller överens om, hur förhållandet mellan regeringen och dess myndigheter bör gestaltas i termer av myndigheternas självständighet och lydnadsplikt.⁵ Syftet med denna uppsats uppnås genom att belysa följande frågor: Hur långt sträcker sig förvaltningsmyndigheternas självständighet? Vad utgör en tillåten styrning? När dessa frågor har besvarats kan vi dra slutsatser om hur långt regeringens ansvar för myndigheterna sträcker sig – slutsatser som bidrar till att klargöra gränserna för ansvarsutkrävande av såväl regeringen per se som av myndighetsföreträdare. Slutsatserna klargör dessutom vilka kanaler som finns tillgängliga för ansvarsutkrävande av såväl förvaltnings- som regeringsföreträdare, och av vem en sådan process kan initieras.

Oklara gränser för ansvar och kompetens försvårar kontroll och ansvarsutkrävande. En allt mer frekvent återkommande slutsats såväl bland folket som bland dess politiska representanter är att dagens system möjliggör ett undvikande av ansvarstagande, samt att de viktigaste aktörerna, det vill säga riksdagen, regeringen, enskilda ministrar, och representanter för den svenska förvaltningen gärna hänvisar till varandra och på så sätt befinner sig medborgarna i en situation som kan jämföras med orientering med rörliga kontrollstationer. Det är vidare intressant att notera avsaknaden av begreppet ministeransvar i svensk konstitutionell rätt.⁶ Detta är sannolikt ett resultat av regeringens kollektiva maktutövande enligt regeringsformen, men icke desto mindre är reflektionen inte obetydlig. Inte minst eftersom den europeiska debatten återkommande behandlar frågan hur ministrar kan motiveras till ansvarstagande, såväl moraliskt som politiskt.⁷ Utgångspunkten för den europeiska debatten är frågan huruvida och på vilket sätt ett tydligare ansvarstagande kan förbättra genomförandet av

⁵ Shirin Ahlbäck-Öberg, "Förvaltning och revision", i *Svensk författningspolitik*, red. Ingvar Mattson och Olof Pettersson, Stockholm, SNS Förlag, 2003, s. 152–154.

⁶ Trots genomsökningar av såväl juridisk doktrin som förarbeten har författaren inte lyckats hitta en definition och tillämpning av begreppet ministeransvar i svensk rätt.

⁷ Se till exempel, Jenny Fleming and Ian Holland, *Motivating Ministers to Morality*, Ashgate, Aldershot, 2003.

förvaltningsuppdraget och stärka demokratin. I ljuset av detta är det intressant att notera att konstitutionsutskottet på senare år kommit att uppmärksamma regeringens och enskilda statsråds ansvar för bristande styrning av myndigheterna. Kan detta uppfattas som en utveckling mot en i praxis grundad princip om ministeransvar? Frågan diskuteras mer ingående nedan.

I avsaknad av en författningsdomstol i Sverige utgör konstitutionsutskottet det organ som har att granska upprätthållandet av myndigheternas självständighet genom att granska enskilda ministrars agerande i förhållande till myndigheterna. Det är därför intressant att studera hur konstitutionsutskottet har uttalat sig i fall om misstanke om ministerstyre, otillåten styrning, och inskränkning av förvaltningsmyndigheternas självständighet. I uppsatsen analyseras konstitutionsutskottets betänkanden från år 2000 till 2005. Uppsatsen avslutas med en diskussion om eventuella konsekvenser av avsaknaden av ett enskilt ministeransvar för upprätthållandet av en god förvaltning.

2 Den svenska förvaltningsmodellen

Enligt Bertil Wennergren är det mest iögonfallande draget med den svenska modellen att *ansvaret* för den statliga förvaltningen delas mellan regeringen som ett kollektivorgan å ena sidan och dess fristående myndigheter å den andra. Det operativa ansvaret tillfaller myndigheterna, men ledningsansvaret stannar kvar hos regeringen.⁸ Regeringen *styr och leder* förvaltningen, och förvaltningsmyndigheterna ska vara *fristående* från regeringen vilket ytterst manifesteras av förbudet mot ministerstyre.

Den svenska förvaltningsmodellen beskrivs och definieras ofta utifrån följande begrepp: fristående och självständiga myndigheter, förbud mot ministerstyre i fall av myndighetsutövning och tillämpning av lag, avsaknaden av befälsrätt för enskilda ministrar i förhållande till förvaltningsmyndighet och förvaltningsmyndigheternas lydnadsplikt i förhållande till regeringen. Definitionsmässigt får förbudet mot ministerstyre vad avser myndighetsutövning och tillämpning av lag anses vara det minst problematiska. Övriga begrepp som utgör grundvalarna för den svenska modellen är mer komplicerade, vilket inte minst framgår av den motsätt-

⁸ Bertil Wennergren, "Den svenska modellen och grundlagen", FT 3–4/1998, (97–119), s. 97, 104.

ning som finns mellan förarbeten om förhållandet mellan regeringen och myndigheterna å ena sidan, och den juridiska doktrinen å andra.⁹

Den svenska förvaltningsmodellen regleras genom RF 1:6, 7:3, 11:6–7, vilket innebär att regeringen styr riket genom kollektivt fattade beslut, att förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen samt att det råder ett förbud för regeringen att intervensera i fall av myndighetsutövning eller tillämpning av lag. Utöver detta regleras förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna inte närmare i RF, vilket innebär att RF inte sätter några klara gränser vad gäller utsträckningen av förvaltningens självständighet, dess lydnadsplikt gentemot regeringen, eller vad som utgör tillåten styrning av förvaltningsmyndighet från regeringens sida.¹⁰ Utgångspunkten är dock att all offentlig makt ska utövas under lagarna och förvaltningens självständighet och lydnadsplikt sträcker sig aldrig längre än så. Likaså har förvaltningsmyndigheter att beakta allas likhet inför lagen samt att iakttta saklighet och opartiskhet i fullgörandet av den offentliga förvaltningen.¹¹

Låt oss börja med RF 11:6 vars första mening lyder som följer: ”Under regeringen *lyder* Justitiekanslern, Riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna”. Enligt propositionen till 1974 års regeringsform är innebörden av att *lyda under* och att *åttlyda* samma sak,¹² vilket torde innebära att förvaltningsmyndigheterna har en lydnadsplikt gentemot regeringen som ett kollektiv. Grundlagsberedningen konstaterar att föreskrifter från regeringen ska riktas till myndigheten och inte till enskilda tjänstemän. Dock menar beredningen att lydnadsplikten innebär att förvaltningsmyndighet är skyldig att följa regerings direktiv också för särskilda fall, när dessa inte strider mot lag eller annan författning.¹³ Vidare har regeringen möjlighet att inom ramen för sin normgivningskompetens

⁹ Se bland andra Wennergren, ”Den svenska modellen och grundlagen”, Hans Ragnemalm, ”Regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Synpunkter på verksledningskommitténs grundlagstolkning”, FT, 1986 (1–13), och Hans Ragnemalm, ”Förvaltning i förvandling”, FT, 2005, nr 4, (445–458).

¹⁰ Se bland andra Thomas Bull, ”Konstitutionella snedsteg – en studie av svensk trohet mot grundlag”, och Fredrik Sterzel, ”Finansmakten – i konstitutionens centrum och periferi”, i *Konstitutionell demokrati*, Eivind Smith och Olof Petterson, red. Stockholm, SNS Förlag, 2004.

¹¹ RF 1:9.

¹² Prop. 1973:90 s. 396.

¹³ SOU 1972:15, s. 195.

anta nya bestämmelser som tar sikte på en specifik situation.¹⁴ Grundlagsberedningen sammanfattar sin syn på den svenska förvaltningsmodellen med att konstatera att ”omfattningen och utformningen av myndigheternas lydnadsplikt – eller från en annan sida sett, av deras självständighet – i stor utsträckning kommer att falla utanför lagen”.¹⁵ En svag reglering av den svenska förvaltningsmodellen ansågs vara en tillgång i tider av snabba förändringar eftersom den medger viss flexibilitet. Från ett medborgarperspektiv torde dock förutsebarhet och klara gränsdragningar för ansvar och maktutövning väga minst lika tungt.

Bertil Wennergren beskriver konsekvenserna av RF 11:6 som ett ”hierarkiskt subordinationsförhållande” enligt vilket myndigheterna lyder under regeringen.¹⁶ Wennergren är dock kritisk till det faktum att *innebörden* av detta subordinationsförhållande inte framgår av grundlagen eller annan rättslig reglering, särskilt eftersom myndigheternas lydnadsplikt gentemot regeringen är en konsekvens av detta subordinationsförhållande. Den materiella innebörden av lydnadsplikten saknar alltså positivrättsligt uttryck och grundar sig enbart på förarbetena till RF,¹⁷ samt på en stark tradition av myndigheternas lydnadsplikt gentemot konungen.

Konsekvenserna av vilken slutsats man kommer fram till angående myndigheternas lydnadsplikt i förhållande till regeringen är inte obetydliga. En långtgående lydnadsplikt torde innebära att det föreligger ett ansvar på regeringen att säkerställa respekten för denna lydnadsplikt och att agera när den inte respekteras. En långtgående lydnadsplikt ställer således höga krav på regeringens styrning. Frågan är om kapaciteten och viljan finns från regeringens sida att axla ett sådant ansvar. Molander, Nilsson och Schich menar att så inte är fallet. Deras undersökning av regeringens styrning av förvaltningen visar att uppgiften att leda förvaltningen inte ses som en politisk prioritet och att regeringskansliet saknar den strategiska kapacitet som krävs för att leda förvaltningen.¹⁸ Sammanfattningsvis kan vi konstatera att eftersom förvaltningsmyndigheternas lydnadsplikt i förhållande till regeringen inte är klart definierad eller reglerad kan vi inte heller göra anspråk på en rättvisande och allomfattande definition av myndigheternas självständighet.

¹⁴ Prop. 1973:90 s. 397.

¹⁵ SOU 1972:15, s. 196.

¹⁶ Wennergren, ”Den svenska modellen och grundlagen”, s. 107.

¹⁷ *Ibid.*, s. 108–111.

¹⁸ Per Molander, Jan-Eric Nilsson, Allen Schick, *Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna*, Stockholm, SNS Förlag, 2002, s. 105.

Oavsett vilka slutsatser som dras angående betydelsen av RF 11:6 är det dock klart att förvaltningsmyndighets lydnadsplikt i förhållande till regeringen begränsas av RF 11:7 eftersom den slår fast att i fall av myndighetsutövning och tillämpning av lag ska "förvaltningsfunktionerna fullgöras självständigt och oberoende utan bestämmande från regeringen".¹⁹ I propositionen till regeringsformen skriver departementschefen:

"Enligt min mening bör [...] RF:s förbud mot direktiv till förvaltningsmyndighet för särskilda fall ges en större konkretion och fasthet än vad grundlagsberedningens 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."²⁰

Petrén och Ragnemalm har tolkat RF 11:6 och 11:7 som att myndigheternas lydnadsplikt gentemot regeringen begränsas enbart av förbudet mot ministerstyre, samt i fall av för myndigheten internt planerings- och budgetarbete, det vill säga den operativa verksamheten.²¹ Denna tolkning stöds också av verksledningspropositionens slutsatser om att RF ger regeringen större utrymme för styrning av myndigheterna än vad som framkommer i debatten och i större utsträckning än vad som faktiskt sker. Man menade vidare att möjligheten att styra borde användas med syftet att styra myndigheterna enligt riksdagens och medborgarnas önskan och preferenser. Vidare underströks att allt faktiskt handlande, inkluderande den producerande verksamheten, som myndigheterna ägnar sig åt faller utanför förbudet mot ministerstyre som det definieras i RF 11:7.²² Även konstitutionsutskottet ställde sig bakom denna tolkning.²³ Således, om regeringen misslyckas med att styra myndigheterna inom detta område så att dess verksamhet generar medborgarna största möjliga nytta bör den även hållas ansvarig för denna underlåtenhet eftersom den därmed har svikit sitt ledningsansvar. Förbud mot ministerstyre som det definieras i RF 11:7 är inte avsett att användas som en sköld gentemot denna förpliktelse.

¹⁹ Wennergren, "Den svenska modellen och grundlagen", s. 113.

²⁰ Prop. 1973:90 s. 398.

²¹ Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, *Grundlagskommentaren Sveriges grundlagar*, 1980.

²² Prop. 1986/87:99.

²³ KU 1986/87:29, s. 13.

Sammanfattningsvis kan konstateras att myndigheternas självständighet i stora drag är definierad av förbudet mot ministerstyre,²⁴ myndigheternas operativa ansvar, samt offentlighetsrättsliga grundprinciper som legalitetsprincipen, offentlighetsprincipen, samt icke-diskrimineringsprincipen. Därutöver faller myndigheternas faktiska handlande utanför förbudet mot ministerstyre, vilket innebär att regeringen kan meddela direktiv även i särskilda fall om det specifika fallet inte faller under RF 11:7. Gränsdragningen mellan faktiskt handlande och myndighetsutövning är dock inte självklar.²⁵ Förvaltningsmyndigheternas självständighet och lydnadsplikt saknar som sagt positivrättslig reglering. Förarbetena står för vägledningen i dessa frågor. Från mitten av 1980-talet och framåt har dessa i ökad utsträckning fokuserat på myndigheternas lydnadsplikt i förhållande till regeringen å ena sidan, och ett ökat behov av informella kontakter mellan regeringskansliet och myndigheterna å andra sidan. Denna utveckling skulle kunna ses som ett resultat av styrningsproblem kopplade till införandet av resultatstyrning och förvaltningsmyndigheternas kunskapsövertag i kombination med ett regeringskansli utan tillräckliga resurser för en seriös uppföljning av förvaltningsverksamheten.²⁶ I ljuset av denna slutsats ter sig politiseringen och den ökande informella styrningen av svenska myndigheter som ytterst bekymmersam.

3 Tillåten styrning av förvaltningsmyndighet

Frågan om vad som utgör tillåten styrning av förvaltningsmyndigheterna har även den varit föremål för diskussion i ett flertal förarbeten och vetenskapliga artiklar. Det faktum att regeringen styr landet med hjälp av statliga förvaltningsmyndigheter innebär att regeringen har rätt att ta initiativ och ge direktiv till myndigheterna. Direktiven kan vara mer eller mindre

²⁴ Förbudet mot ministerstyre avser såväl vertikalt som horisontellt ministerstyre. Det senare syftar på kompetensfördelningen inom regeringen och det förra på förhållandet till myndigheterna. Helena Wockelberg, *Den svenska förvaltningsmodellen. Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket*, ak. avhandling, Statsvetenskapliga institutet, Uppsala universitet, 2002, s. 21.

²⁵ Faktiskt handlande avser verksamhet som att köra buss, släcka bränder, och undervisa i skolan. SOU 2005:104, s. 55, 63. Se även Ragnemalm, "Regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Synpunkter på verksledningskommitténs grundlagstolkning", s. 2, som utfärdar en varning mot att förenkla denna uppdelning.

²⁶ Molander, Nilsson, Schick, *Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna*, s. 9–12.

specifika, de kan avse planering, prioriteringar, och utredningsverksamhet. Styrningen sker i form av regleringsbrev, budgetar och förordningar och dessa instrument har regeringen ett kollektivt ansvar för. Tillåten styrning av förvaltningsmyndighet är med andra ord, kollektiv, formell och generell. Regeringen har en rad styrintstrument att tillgå; lagar och förordningar, anslag, tillsättning av myndighetsledning, organisatoriska förändringar och, till sist, informella kontakter.²⁷ Frågan om informella kontakter och dess koppling till frågan om förvaltningsmyndigheternas lydnadsplikt alternativt självständighet är av stor relevans, inte minst för möjligheterna till ansvarsutkrävande.

Även om den svenska förvaltningsmodellen formellt sett fortfarande är stark, menar Wennergren att den materiella och finansiella styrningen av svenska myndigheter har ökat under 1980- och 1990-talen. Han beskriver detta som att svenska förvaltningsmyndigheter "befinner sig på glid in i regleringskansliet", samt att användandet av informella kontakter har ökat som ett resultat av 1987 års utlåtanden om utökade möjligheter till informell styrning.²⁸ I avsaknaden av empiriska studier av regeringens informella styrning av myndigheterna är det svårt att dra tydliga slutsatser. Det kan dock konstateras att regeringen även har kritiserats för sin bristande styrning.²⁹ Dessutom tycks det råda en konsensus om att mer och mer makt delegeras från regeringen till förvaltningsmyndigheterna, bland annat genom antagandet av vagt definierad lagstiftning som lämnar större tolkningsutrymme till myndigheterna i själva implementeringsfasen.³⁰

Vidare är det intressant att notera hur statliga utredningar över tid från och med propositionen till 1974 års RF som inte nämnde informella kontakter, har kommit att understryka regeringens långtgående befogenheter att använda informella kontakter för att styra myndigheterna samt att myndigheternas lydnadsplikt gentemot regeringen är mer långtgående än vad man tidigare har tänkt sig.³¹

²⁷ ESV 1999:19.

²⁸ Wennergren, "Den svenska modellen och grundlagen", s. 101. Se även SOU 2005:104, s. 55.

²⁹ Se till exempel, Molander, Nilsson, Schick, *Vem styr? Relationen mellan regleringskansliet och myndigheterna*, Stockholm, SNS, 2002.

³⁰ Wennergren, "Den svenska modellen och grundlagen", s. 112.

³¹ Se bland annat SOU 1983:39 och SOU 1985:40.

Informella kontakter är inte entydigt något negativt vilket har påpekats i ett antal statliga utredningar. Dock råder det konsensus om att informella kontakter ska skötas med gott omdöme, återhållsamhet och stor omsorg. Dessutom är det önskvärt, men kanske mindre sannolikt, att dessa kontakter dokumenteras. Detta är särskilt viktigt i fall av myndighetsutövning och tillämpning av lag. De informella kontakterna ska syfta till att informera snarare än att styra och de påverkar inte det yttersta ansvaret som fortfarande ligger på den enskilda myndigheten alternativt regeringen.³² Utifrån ett effektivitetsperspektiv och i viss mån även vad gäller förutsebarhet kan argumentet göras att informella kontakter gynnar enskilda medborgare genom att förbättra förvaltningen av staten. Medan en annan aspekt är att informella kontakter kan innebära en ökad risk för ministerstyre.³³ Molander, Nilsson och Schick konstaterar att "[k]ontakter mellan departementen och myndigheterna baseras mer på diskussion och konsensus än formaliserade förhandlingar och diarieförda beslut."³⁴ De menar vidare att interaktionen mellan departementen och myndigheterna lämpligen beskrivs som en dialog genom vilken ett informellt utbyte av information och idéer sker löpande. De understryker också att förhållandet är mer jämställt än vad som kan tyckas vara resultatet av det hierarkiska subordinationsförhållandet som fastslås i RF 11:6.³⁵

Den relativt positiva inställningen till informella kontakter i svensk förvaltningsrätt och politisk tradition kan uppfattas som problematisk och riskfylld. Inte minst gäller detta den generellt rådande uppfattningen om den höga graden av återhållsamhet vad avser informella kontakter i samband med myndighetsutövning eller tillämpning av lag. Dessa slutsatser tycks bygga på en allmän uppfattning grundad på egna erfarenheter och samtal med myndighetspersoner som är en del av systemet.³⁶ Graden av acceptans för informella kontakter kan jämföras med öppnandet av en kran. Förr eller senare riskerar man nå en nivå då flödet inte längre går att kontrollera. Stora delar av konstitutionsutskottets granskningsverksamhet avser redan informella kontakter av olika slag. Vidare ställer denna typ av förhållningssätt stora krav på den kultur inom vilken berörda personer är verksamma. Den kulturen är i sin tur en funktion av återhåll-

³² Se till exempel, SOU 1997:57, SOU 2005:104, och KU 1986/87:29.

³³ 2004/05:KU20 s. 101.

³⁴ Molander, Nilsson, Schick, *Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna*, s. 93.

³⁵ *Ibid.*, s. 94.

³⁶ Se till exempel, SOU 2005:104 s. 55.

samhet, ansvarskänsla, delaktighet och empati å ena sidan, och mindre smickrande drag som maktfullkomlighet, karriärambitioner och hämndlystnad å den andra. Ansvarsutkrävande och legitimitet är a och o i denna kontext. Molander, Nilsson och Schick betonar det faktum att informella beslutsstrukturer innebär att såväl formuleringen som implementeringen av politiska beslut blir mindre transparenta. Rollfördelningen blir därmed oklar vilket i sin tur gör det svårt att utkräva ansvar av rätt part. Ytterligare en negativ aspekt av informella kontakter av detta slag kan vara ett minskat intresse för kritiska analyser. Eftersom det är oklart hos vem ansvaret ligger minskar incitamentet att kritiskt granska utfallet.³⁷ Sammantaget kan detta få negativa effekter på utnyttjandet av de allmänna resurserna och således i förlängningen på förvaltningens kvalitet.

I ljuset av denna utveckling framstår det inte som osannolikt att regeringen och enskilda regeringsmedlemmar skulle lockas att friskriva sig ledningsansvaret och därmed det politiska ansvaret för implementeringen av politiska mål genom att hänvisa till det grundlagsfästa skyddet för myndigheternas självständighet. Detta i kombination med en ökad informell styrning av myndigheterna skapar ogynnsamma villkor för den representativa parlamentariska demokratin eftersom brottet i den parlamentariska kedjan utvidgas på ett sätt som inte var tänkt, samtidigt som den starka ämbetsmannatraditionen präglad av opartiskhet och saklighet riskerar att urholkas. Slutsatsen av det här framförda är att gränserna för vad som utgör tillåten styrning av förvaltningsmyndighet bör tydliggöras samt upprätthållas med syftet att klargöra gränsdragningen mellan det ansvar som ankommer på myndighet respektive regering.

4 Kontroll och ansvarsutkrävande

4.1 Den parlamentariska kontrollen av regeringen

Enligt den svenska regeringsformen utgår all makt från folket. Folket representeras av riksdagen och dess vilja manifesteras genom lagar. Riket styrs dock av regeringen som är ansvarig inför riksdagen. Den parlamentariska kontrollen av regeringen syftar till att säkra folkets genomslag även på det faktiska styret av landet och den parlamentariska kontrollen yttrar sig primärt genom misstroendeförklaringsinstitutet, ett renodlat politiskt

³⁷ Molander, Nilsson, Schick, *Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna*, s. 95–96.

institut, och konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning, det vill säga handlande och underlåtenheter, och regeringsärendenas handläggning.³⁸ Ursprungligen var det tänkt att konstitutionsutskottet skulle vara ett rättsligt institut och dess granskning skulle ha en juridisk och administrativ inriktning med särskild tonvikt på offentligrättsliga regler som förbudet mot ministerstyre. Dock har tyngdpunkten kommit att förskjutas till en mer politisk granskning, vilket torde förstås som att anmälningarna till utskottet är mer färgade av politiska överväganden och ambitioner än juridiska betänkligheter. I Tsunamikommissionens rapport lyfts detta fram som något positivt i bemärkelsen att fler riksdagsledamöter engagerar sig i utfrågningen.³⁹ Å andra sidan skulle man kunna hävda att granskningen riskerar att förlora i skärpa och fokus i och med att det legala har fått stå tillbaka för det politiska, vilket i sin tur öppnar dörren för regeringsmedlemmarnas retoriska marginalisering av utskottet. Därmed föreligger en uppenbar risk att riksdagens kontroll av regeringen försvagas och att den representativa och parlamentariska demokratin därmed blir än mer sårbar.⁴⁰

Den svenska förvaltningsmodellen innebär att svenska regeringsmedlemmar inför riksdagen och därmed inför folket inte kan hållas ansvariga för myndigheternas verksamhet vad avser myndighetsutövning, fråga om tillämpning av lag, samt myndigheternas operativa ansvar, det vill säga för den verksamhet som faller under förvaltningsmyndigheternas självständighet. På så sätt bidrar den svenska förvaltningsmodellen till att skapa ett brott i den parlamentariska kedjan för ansvarsutkrävande.⁴¹ Det finns ett starkt rationale för denna modell baserat på den i regeringsformen fastslagna legalitetsprincipen. All offentlig makt ska utövas under lagarna. Lagarna antas av folkets representanter och har därmed vunnit

³⁸ Utöver dessa institut granskar Justitieombudsmannen, Justitiekanslern, samt fram till 2003 riksrevisionsverket, och riksdagens revisorer, numera Riksrevisionen, myndigheternas verksamhet. Av utrymmesskal behandlas inte dessa institut närmare i denna uppsats.

³⁹ SOU 2005:104, s. 58.

⁴⁰ Sterzel menar dock att KU:s granskning är av sådant slag att regeringen måste ta den på allvar och att den utgör ett vitalt kontrollinstrument, särskilt i jämförelse med misstroendeförklaringsinstitutet. Fredrik Sterzel, "Granskningsmakten", i *Svensk författningspolitik*, red. Ingvar Mattson och Olof Petterson, Stockholm, SNS Förlag, 2003, s. 246–247.

⁴¹ Brottet i den parlamentariska kedjan innebär att regeringen inte kan ställas till politiskt ansvar inför svenska folket för förvaltningsmyndigheternas verksamhet när denna faller under myndigheternas självständighet. Problemet är, som påtalats ovan, att gränserna för denna självständighet inte är tydligt definierade.

sin demokratiska legitimitet. Svenska myndigheter har att följa och tillämpa dessa lagar och därmed ska de i princip agera i enlighet med folkets vilja. I denna kontext utgör förbudet mot ministerstyre en garanti för att folkets vilja respekteras och inte kringskärs av ministrar med egna agendor. Genom en styrning av förvaltningen enbart genom generella föreskrifter i kombination med förbudet att intervensera i fall av myndighetsutövning eller tillämpning av lag bidrar den svenska förvaltningsmodellen till att kontrollera regeringens styre av landet och till att säkerställa implementeringen av folkets vilja så som denna manifesterats i lagar antagna av riksdagen. Regeringens makt att styra landet kontrolleras således av riksdagen å ena sidan, och begränsas av självständiga förvaltningsmyndigheter å andra sidan. I teorin säkerställer således denna modell riksdagens ställning som *principal* i förhållande till regeringen och förvaltningen.

Det parlamentariska systemet och den representativa demokratin förutsätter effektiva redskap och kanaler för utövandet av kontroll och för kanalisering av folkets vilja och preferenser. Dessa kanaler och redskap utgörs vanligtvis av politiska partier och allmänna val. Övriga kanaler för ansvarsutkrävande av såväl regeringen som förvaltning är relativt få och svaga i det svenska konstitutionella systemet.⁴² Kontrollmakten i svensk rätt fokuserar primärt på processer som syftar till att offentligt granska hur landet styrs av regeringen och dess myndigheter. Kontinuerlig granskning är dock inte synonymt med konkret ansvarsutkrävande. Ett ofta återkommande påstående i svensk politik är att ansvars tas genom att inte avgå. Bara genom att stanna kvar och fullfölja påbörjat reformarbete tas ett konstruktivt och ansvarsfullt ansvar.

Statsråden och regeringen är föremål för politisk kontroll från riksdagens sida genom möjlighet till misstroendeförklaring och genom rätt för riksdagsledamöterna att framställa interpellationer och frågor, samt för administrativ och juridisk kontroll genom konstitutionsutskottets granskningsverksamhet. Andra myndigheter än regeringen är föremål för tillsyn genom Riksdagens ombudsmän och deras ekonomiska förvaltning granskas av Riksrevisionen. Skulle en enskild minister eller hela regeringen tvingas avgå på grund av denna granskning lyder huvudregeln att även de politiskt tillsatta tjänstemännen lämnar berörda departement. Det politiska ansvarsutkrävandet är dock i realiteten ganska komplicerat vilket har

⁴² Se till exempel, Sterzel, "Granskningsmakten", s. 240–241.

resulterar i relativt få fall av misstroendeförklaringar.⁴³ Skarp kritik mot en enskild regeringsmedlem eller mot regeringen som kollektiv kan även föranleda att enskilda medlemmar eller hela regeringen tvingas avgå. Regeringsformen ger dock ingen vägledning om när avgång bör ske. Dessutom är dessa kanaler för ansvarsutkrävande påverkade av ett flertal komplicerade samhälleliga mekanismer, inte minst medias inflytande. Som nämnts ovan utgör valen till riksdagen ett av de viktigaste instrumenten för ansvarsutkrävande. Av flera anledningar är det dock sällan regeringen eller enskilda regeringsmedlemmars styrning av förvaltningen blir frågor som dominerar valkampanjer på ett sådant sätt som torde krävas för ett reellt ansvarsutkrävande. Möjligtvis utgjorde valkampanjen 2006 ett sådant undantag.

4.2 Myndigheternas ansvar och kanaler för ansvarsutkrävande

Självständiga myndigheter har ett operativt ansvar, även kallat verksamhetsansvar, vilket innebär att myndighetens chef ansvarar för att verksamheten som den definierats av regeringen uppfylls. Detta ansvar innefattar bland annat en skyldighet att hushålla väl med statens pengar, att löpande följa upp och pröva den egna verksamheten, att vidtaga nödvändiga åtgärder som ett resultat av denna uppföljning samt att upprätthålla en god service och kommunikation med medborgarna.⁴⁴ Det finns dock inga särskilda bestämmelser om ansvarsutkrävande och de instrument regeringen har att tillgå är resultatbedömningar, årsredovisning, samt mål- och resultatdialog.⁴⁵ Ett stort problem är den stora mängd material och information som produceras av myndigheterna och som regeringen har att ta ställning till för att kunna göra en rimlig bedömning av huruvida verksamhetsansvaret är uppfyllt. Vidare är förutsättningarna ofta bristfälliga och målen vagt preciserade. Därmed är det svårt att ställa en eventuellt felande myndighetschef till svars.⁴⁶

⁴³ Fram till 2002 hade misstroendeförklaring yrkats fem gånger – alla gånger utan genomslag i riksdagen. *Ibid.*, s. 247.

⁴⁴ Molander, Nilsson, Schick, *Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna*, s. 54.

⁴⁵ För en mer utförlig genomgång av bland annat verksamhetsansvaret, se SOU 2005: 104 s. 60–69.

⁴⁶ Molander, Nilsson, Schick, *Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna*, s. 55.

Rimligtvis avser regeringens ansvarsområde allt som inte faller under förbudet mot ministerstyre, myndigheternas operativa ansvar samt handlingar som kan tillskrivas grundläggande offentligrättsliga principer. Konkret avses bland annat prioriteringar nedlagda i regleringsbrev och direktiv, budgetanslag, och förordningar. Det handlar således ytterst om målen för förvaltningens verksamhet, något som gemene väljare mellan valen sällan intresserar sig särskilt mycket för förrän den dag vi står inför uppmärksammade rymningar från Hall, katastrofer i Sydostasien och bristande respekt för asylsökanden i samband med handläggning av deras ärenden. Denna reaktiva istället för proaktiva inställning utgör potentiellt ett demokratiskt problem.

Sammanfattningsvis innebär den svenska förvaltningsmodellen att vi har självständiga myndigheter med en reell implementeringsmakt, och i viss utsträckning även en policyskapande funktion, utan särskilda regler för ansvarsutkrävande vad avser myndigheternas operativa ansvar, samt faktiska och generella handlande, samtidigt som ansvarsutkrävandet av regeringen försvåras av otydliga gränsdragningar vad gäller tillåten styrning, myndigheternas generella självständighet och förvaltningsmyndighets lydnessplikt i förhållande till regeringen.

5 Konstitutionsutskottets granskning

I ljuset av det oklara rättsläget vad gäller framför allt förvaltningens generella självständighet och dess lydnessplikt i förhållande till regeringen, men även förbudet mot ministerstyre kan det vara av intresse att närmare studera konstitutionsutskottets betänkanden avseende just dessa frågor. Inte minst eftersom konstitutionsutskottet, i avsaknaden av en författningsdomstol, är det enda organ som kontinuerligt tillämpar och tolkar till exempel förbudet mot ministerstyre. Konstitutionsutskottets granskning kan leda till initiering av misstroendeförklaring av regeringen eller av enskilda statsråd, vilket sällan sker. I övrigt sanktioneras inte konstitutionsutskottets uttalanden i samband med en granskning.

Konstitutionsutskottets betänkanden från riksmötet 2000/01 till 2005/06 har varit de huvudsakliga föremålen för denna studie. Genomgången gör inte anspråk på att vara heltäckande, snarare exemplifierande.⁴⁷

⁴⁷ Samtliga betänkanden finns tillgängliga på riksdagens hemsida. Vid genomförandet av denna studie har sökorden ministerstyrelse, ministerstyre, informella kontakter, ministeransvar, och underlåtenhet använts.

Under denna tidsperiod har konstitutionsutskottet granskat ett relativt stort antal anmälningar om ministerstyre, inskränkningar av myndighets självständighet och regeringens underlåtenhet att styra förvaltningen. De ärenden som har beaktats i denna studie kan kategoriseras till tre olika grupper:

1. fråga om ministerstyre i samband med vissa uttalanden från statsråd,
2. tillåten styrning samt statsråds ansvar för bristande styrning, och
3. fråga om ministerstyre och myndighets självständighet i samband med utredningsverksamhet, omorganisering eller annat reformarbete.

5.1 Fråga om ministerstyre i samband med vissa uttalanden från statsråd

Konstitutionsutskottet har en relativt kontinuerlig och konsekvent praxis vad gäller ministerstyre i samband med vissa uttalanden från statsråd. Följande fall avser att exemplifiera situationer i vilka problem kan uppstå och var konstitutionsutskottet har valt att dra gränsen mellan enskilda statsråds yttrandefrihet och risk för brott mot förbudet mot ministerstyre.

En anmälan som inlämnades till konstitutionsutskottet under verksamhetsåret 2003/04 gällde misstanke om ministerstyre i ett asylärende. Dåvarande migrationsministern och statsministern hade båda uttalat sig på sådant sätt som skulle kunna tolkas som att de sökte påverka ett enskilt ärende. Konstitutionsutskottet konstaterade:

”Som konstitutionsutskottet tidigare anfört har ett statsråd i likhet med alla andra medborgare självfallet rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning i förening med det förhållandet att regeringsformen uppställt vissa regler för myndigheternas självständighet i förhållande till regeringen måste dock återhållsamhet iaktas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag.”

I övrigt föranledde granskningen inget uttalande från konstitutionsutskottets sida.⁴⁸ Miljöpartiets ledamot reserverade sig mot denna skrivelse. Han menade att migrationsministern inte visat tillräcklig återhållsamhet

⁴⁸ 2003/04:KU20 s. 200–203.

i detta specifika ärende eftersom uttalandet fällts i Utlänningsnämnden, samt att åtminstone en beslutsfattare uppfattat uttalandet som en påtryckning.⁴⁹

2004/05 var Ibrahim Baylan föremål för en anmälan om ministerstyre. Denna gång gällde det ett muntligt uttalande från Baylan angående en rapport som producerats av Skolverket. Baylan uttalade sig i ett nyhetsprogram om rapporten på ett sådant sätt att misstanke om ministerstyre förelåg. Rapporten drogs tillbaka och fråga var om detta skedde på grund av Baylans uttalande och därmed påverkan. Konstitutionsutskottet kom till slutsatsen att ministrar bör utöva försiktighet när de uttalar sig i liknande ärenden men att de precis som alla andra har de rätt att yttra sig. Konstitutionsutskottet menar att ministrar bör nyttja återhållsamhet vad gäller kommentarer som kan uppfattas som direktiv till en myndighet från en enskild minister, något som betecknas som ministerstyrelse och som strider mot RF. Direktiv ska utfärdas av regeringen kollektivt och inte av enskilda ministrar.⁵⁰

Verksamhetsåret 2002/03 inlämnades två anmälningar till konstitutionsutskottet mot Jan O. Karlssons agerande i förhållande till Migrationsverket. Båda anmälningarna avsåg ministerstyre. Bakgrunden var den akuta bristen på bostäder till asylsökande och det faktum att Migrationsverket och statsrådet Karlsson var oense om hur frågan skulle lösas. Karlsson uttalade sig i media om lämpligheten med Migrationsverkets förslag. Uttalandet avsåg inte fall av myndighetsutövning eller tillämpning av lag. Enligt en promemoria från Utrikesdepartementet redovisade Karlsson enbart sin ståndpunkt i en viktig policyfråga. Även i detta fall kom konstitutionsutskottet till slutsatsen att statsråd har rätt att uttrycka sina synpunkter som alla andra men att viss återhållsamhet är påkallad för att undvika misstanke om försök till ministerstyre. Man ansåg inte att Karlsson hade gått över gränsen i detta fall.⁵¹

I ett ärende från verksamhetsåret 2000/01 gällande statsministerns uttalande om en flygplats i Stockholmsområdet följde konstitutionsutskottet sin tidigare praxis samt tillade att ”i fall där remissbehandlingen ännu inte är avslutad kan det finnas anledning för statsråd att ta särskilda

⁴⁹ Slutet på reservationen löd: ”Det nu aktuella uttalandet har fällts hos Utlänningsnämnden och där av i vart fall en beslutsfattare uppfattas som påtryckning. Mot denna bakgrund anser jag att Jan O. Karlsson inte visat tillräcklig återhållsamhet vid det aktuella tillfället.” *Ibid.*, s. 224.

⁵⁰ 2004/05:KU20 s. 204–208.

⁵¹ 2002/03:KU30 s. 150–152.

hänsyn i fråga om uttalanden som berör ämnet”.⁵² I ett annat fall från samma år uttalade konstitutionsutskottet kritik mot statsministern efter att denne vid en allmänpolitisk debatt uttalat sig om angelägenheter som kommunerna sköter på den kommunala självstyrelsens grund, i detta fall storleken på socialbidragsnormen. Enligt utskottet stod uttalandena inte i strid med regeringsformen, men utskottet ville framhålla vikten av att uttalanden och uppmaningar av statsråd inte bör ske på ett sådant sätt att dessa riskerar att leda till lagbrott om de efterlevs. Statsministerns uppmaning innebar i detta fall att kommunerna skulle höja nivån för barnbidraget. Vid tidpunkten för konstitutionsutskottets granskning av anmälan hade Länsrätten i Vänersborg meddelat dom om att ett beslut om sådan höjning strider mot lag. Enligt konstitutionsutskottet kunde det även ifrågasättas om statsministerns uttalanden stod i överensstämmelse med den kommunala likställighetsprincipen.⁵³ Åtta ledamöter från Socialdemokraterna, och Vänsterpartiet reserverade sig mot denna skrivning.⁵⁴

Intressant att notera i de här berörda ärendena är avsaknaden av en principiell diskussion om utgångspunkterna för bedömningen av huruvida ministerstyre har förekommit. Till exempel saknas referenser till eller reflektioner liknande dem som anfördes i konstitutionsutskottets granskning av uttalande av statsråd i samband med 1991/92 års riksmöte. I sitt betänkande från detta år fastslog konstitutionsutskottet att:

”Om ett uttalande uppfattas ha gjorts av ett statsråd i denna egenskap måste självfallet stor betydelse fästas vid statsrådets *avsikt* med uttalandet. Om denna avsikt är att påverka myndighetsutövning mot enskild eller myndighetens tillämpning av lag kan uttalandet vara att se som ett avsteg från reglerna i 11 kap. 7 § regeringsformen, vilket inte är godtagbart från konstitutionella utgångspunkter. Även om avsikten inte varit denna kan uttalandet ändå i vissa situationer framstå som stridande mot syftet med bestämmelserna i fråga, särskilt om den *aktuella myndigheten kan ha uppfattat sig som bunden av uttalandet*. Ett statsråd torde således i allmänhet få räkna med att ett auktoritativt framfört ställningstagande i en fråga som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag från vederbörande myndighets

⁵² 2000/01:KU20 s. 139.

⁵³ *Ibid.* s. 145.

⁵⁴ Slutklämnen på reservationen lyder som följer ”Utskottet anser att statsministerns uttalanden kan uppfattas som en uppmaning till kommunerna. Vid bedömningen av uttalandena bör emellertid beaktas att kommunerna genom sina politiskt valda församlingar inom ramen för den kommunala självstyrelsen på egen hand beslutar om kommunens angelägenheter. Detta framhölls också i ett uttalande från Svenska Kommunförbundet i anslutning till statsministerns uttalande.” *Ibid.* s. 159.

sida skulle kunna uppfattas som direktiv. I princip ändras – som tidigare sagts – inte denna bedömning om uttalandet gäller en myndighet inom ett annat statsråds ansvarsområde”.⁵⁵ (mina kursiveringar)

Det intressanta i detta betänkande är resonemanget om avsikten, det vill säga statsrådets uppsåt med ett visst uttalande, samt hur uttalandet skulle kunna uppfattas av berörd myndighet. Den senare frågan ägnas inte mycket uppmärksamhet av konstitutionsutskottet. En faktor av sådant subjektivt slag är naturligtvis svår att bedöma, särskilt när det gäller *en myndighets* uppfattning i det enskilda fallet med allt vad det innebär. Det är dock intressant att notera avsaknaden av en djupare kontextuell beskrivning av faktorer och situationer, som till exempel graden av informella kontakter och tidigare mellanhavanden mellan Regeringskansliet och berörda myndigheter vilket skulle kunna ha bäring på hur en myndighet uppfattar auktoriteten i ett visst uttalande. Det skulle vara önskvärt med en större utförlighet vad gäller såväl redogörelsen för de faktiska omständigheterna som de offentlighetsrättsliga principiella utgångspunkter och överväganden som ligger till grund för konstitutionsutskottets utlåtande.

5.2 Tillåten styrning samt statsråds ansvar för bristande styrning

Statsrådet Barbro Holmberg hör till de få statsråd som har blivit KU-anmälade på grund av misstanke om underlåtenhet att styra aktuell myndighet, i detta fall Migrationsverket. Anmälan avsåg Holmbergs ansvar för rådande myndighetskultur inom Migrationsverket. Den övergripande frågan gällde statsråds ansvar att råda bot på uppenbara problem inom en myndighet och ytterst är anmälan grundad på en misstanke om ministrarnas bristande styrning av förvaltningen. I fallet Holmberg konstaterade konstitutionsutskottet att regeringen bär ansvaret för att rättssäkerhet, humanitet och respekt för individens rättigheter präglar Migrationsverkets verksamhet, samt att Holmberg bär ett särskilt ansvar som innebär att det ligger på henne att sörja för att regeringen handlar på det sätt som krävs för att förbättra myndighetskulturen och verksamheten inom Migrationsverket.⁵⁶

⁵⁵ 1991/92:KU30 s. 45.

⁵⁶ 2005/06:KU20 s. 134–139.

Det finns få exempel på liknande fall enligt konstitutionsutskottet. Ett sådant ärende är dock när Thomas Östros anmäldes för att inte ha skapat nödvändiga förutsättningar för att CSN skulle kunna genomföra sina uppgifter. Konstitutionsutskottet konstaterade även i detta fall att det enskilda statsrådet och regeringen bar ansvaret för att nödvändiga åtgärder inte hade vidtagits trots att den problematiska situationen uppmärksammats under en längre tid.⁵⁷ Att utkräva ansvar för underlåtenhet att styra en myndighet är dock inte en självklar process. Sannolikt utgör underlåtenhet att styra en myndighet inte tillräcklig grund för misstroendeförklaring. Ytterst utkrävs regeringen och statsrådet på ansvar vid de allmänna valen eller genom en misstroendeförklaring av regeringen som kollektiv eller det enskilda statsrådet. För att ett sådant ansvarsutkrävande ska vara realistiskt krävs en ansvarsfull och pedagogisk rapportering av media kring ärenden av detta slag. Vidare krävs att den politiska opinionen förmår lyfta upp dessa frågor på ett seriöst sätt.

Anmälningen av justitieminister Thomas Bodström till konstitutionsutskottet verksamhetsåret 2004/05 är ett bra exempel på gränsdragningsproblematiken vad avser regeringens rätt att styra förvaltningen och förbudet mot ministerstyre. Frågan avsåg Bodströms önskan om fortlöpande rapporter från Kriminalvårdsstyrelsen vad gäller arbetet med att motverka rymningar från landets fängelse. Anmälaren menade att veckovis avrapportering i kombination med ett aktivt regeringskansli skulle kunna skapa en situation nära ministerstyre. Konstitutionsutskottet kom efter sin granskning fram till att justitieministern agerat korrekt när han till följd av ett antal uppmärksammade rymningar intensifierade sina kontakter med Kriminalvårdsstyrelsen. Denna utveckling var, enligt utskottet, ett naturligt resultat av Bodströms behov av konstant information om säkerhetsläget samt för att kunna bereda nödvändiga insatser från regeringens sida. Konstitutionsutskottet menar att de veckovisa kontakterna enbart avsett informationsutbyte och att detta inte övergått till att bli en otillåten styrning av Kriminalvårdsstyrelsen.⁵⁸ Snarare tycks konstitutionsutskottet komma till slutsatsen att Bodström i detta fall agerat på det sätt som krävs av en minister i samband med extraordinära händelser av detta slag och när tidigare åtgärder inte har implementerats fullt ut. Två ledamöter från Folkpartiet, en från Centerpartiet och en ledamot från Kristdemokraterna reserverade sig mot majoritetens skrivning. I reservationen underströks

⁵⁷ 2001/02:KU20.

⁵⁸ 2004/05:KU20 s. 96–105.

vikten av att statsråd styr förvaltningsmyndigheterna enbart genom kollektiva regeringsbeslut. Det fanns, menade man, en uppenbar risk att justitieministerns uppmärksamhet skulle kunna tolkas som att han sökte påverka myndighetens utvecklingsarbete och att det således låg en risk för att informationsutbytet skulle kunna övergå till att bli en informell styrning av Kriminalvårdsstyrelsen.⁵⁹

Sammanfattningsvis skulle man kunna beskriva justitieministerns agerande i detta fall i termer av att sittande minister tar sitt ansvar för styrningen av förvaltningen i förhållande till såväl regeringen, riksdag, som enskilda medborgare. Det är vidare intressant att jämföra Bodströms agerande i detta fall med Östros och Holmbergs agerande ovan som av konstitutionsutskottet bedömdes som bristande styrning av myndighet. Sammanfattningsvis skulle konstitutionsutskottets praxis på dessa områden kunna uttolkas som ett embryo till princip om tillbörligt ministeransvar.

5.3 Fråga om ministerstyre och myndighets självständighet i samband med utredningsverksamhet, omorganisering eller annat reformarbete

Ett av de senaste fallen av misstänkt ministerstyre som konstitutionsutskottet hade att granska verksamhetsåret 2005/06 avsåg om regeringen genom statsrådet Barbro Holmberg gjort sig skyldig till ministerstyre genom att direktutse en expert som skulle sätta upp riktlinjer för hur "depressivt devitaliserade barn", i folkmun kallade apatiska flyktingbarn, ska vårdas eller inte vårdas. Anmälan om granskning avsåg såväl grunderna för utnämningen av experten i fråga som de generella konsekvenserna av förfarandet. Den externa experten fick benämningen nationell samordnare och föll därmed under kommittéförfordningen och hade således status som en tillfällig myndighet. Konstitutionsutskottet nådde slutsatsen att regeringen har bedömt att uppdraget har varit nödvändigt, ändamålsenligt och lämpligt vad gäller såväl form som innehåll. Det fanns inget som pekade mot att tillsättningen av eller valet av nationell samordnare inneburit ministerstyre. Beslutet hade fattats av regeringen kollektivt. Därmed ansåg konstitutionsutskottet inte att det fanns några konstitutionella skäl för ytterligare kommentarer.⁶⁰

⁵⁹ *Ibid.*, s. 261.

⁶⁰ 2005/06:KU20, s. 103–113.

Samma år blev skolminister Ibrahim Baylan anmäld till konstitutionsutskottet avseende Skolverkets översyn av målen för skolan. Frågan gällde huruvida ministrarnas agerande var i överensstämmelse med RF 11:7 och huruvida myndigheternas självständighet hade kränkts. Anmälan avsåg regeringens begäran att Skolverket skulle inkomma med en målöversyn i november 2005. Skolverket hade sedan tidigare, och på eget initiativ, planer på att lämna in ett förslag på ökad måluppfyllelse i april samma år. På grund av regeringens förfrågan om en målöversyn fick Skolverkets på eget initiativ framtagna förslag på måluppfyllelse stå tillbaka. Skolverket menade att som ett direkt resultat av regeringens förfrågan om en målöversyn skulle förändringen av kursplanerna komma att fördröjas. Skolministern menade dock att KU-anmälan byggde på ett missförstånd och att regeringens uppdrag till Skolverket snarare var ett resultat av att Skolverket självt påpekat för regeringen behovet av åtgärder. Regeringens uppdrag om en målöversyn syftade till att påskynda justeringen av vissa kursplaner. Konstitutionsutskottet kom till slutsatsen att granskningen inte föranledde något utlåtande.⁶¹

Ibrahim Baylan var under 2005 föremål för ytterligare en KU-anmälan. Detta fall gällde en omorganisering av Skolverket som föranledde att en kontroversiell avdelning på verket lades ner. Anmälaren ville ha en utredning om huruvida det förekommit informella kontakter mellan Generaldirektören och skolministern i detta ärende och huruvida det i så fall var i överensstämmelse med RF 11:7. Efter att ha konstaterat att omorganisationen initierats av Generaldirektören, att organisationsöversynen föranledde förändringar på fler avdelningar än den som anmälan avser, att det åligger myndighetschefen att organisera verket så effektivt som möjligt samt att det inte förekommit någon påverkan från departementet eller statsrådet vad avser Skolverkets organisationsförändringar, nådde konstitutionsutskottet slutsatsen att granskningen inte föranledde något utlåtande från konstitutionsutskottet. Det understryks tydligt att myndigheternas organisationsstruktur är en strikt intern fråga som således inkluderas i myndigheternas självständighet, och att det faktum att en generaldirektör kontaktar statssekreteraren för att på en generell nivå informera om förestående organisationsförändringar inte faller under vad som avses med otillåtna informella kontakter.⁶²

⁶¹ *Ibid.* s. 113–119.

⁶² *Ibid.* s. 119–123.

Ett annat fall med direkt bäring på var gränsen går för förvaltningens självständighet och förbudet mot ministerstyre är socialminister Berit Andnors uppdrag till Riksförsäkringsverket rörande beräkningsgrunder för förtidspension. Frågan gällde huruvida Andnor gjort sig skyldig till ministerstyre genom att uppdra åt Riksförsäkringsverket att göra beräkningar på ett budgetförslag presenterat av Moderata samlingspartiet, samt huruvida detta innebar en inskränkning av myndigheternas självständighet och skyldighet att iaktta opartiskhet och saklighet. Riksförsäkringsverket ska enligt förordning med instruktion för Försäkringskassan bistå regeringskansliet inom sitt verksamhetsområde. Men enligt objektivitetsprincipen, som gäller även vid faktiskt handlande, får ovidkommande hänsyn, så som politiska åsikter, inte beaktas. Till saken hör även det faktum att diarieföringen på Riksförsäkringsverket brustit i den mån att varken inkomna eller på myndigheten upprättade handlingar av relevans för ärendet hade diarieförts. Under ärendets behandling i utskottet kom man fram till att socialministern aldrig framställt en officiell förfrågan. Framtagandet av informationen skedde efter informella kontakter mellan handläggare på Socialdepartementet och på Riksförsäkringsverket. Konstitutionsutskottets granskning visar att ingen otillåten styrning av Riksförsäkringsverket har förekommit. Slutsatsen är grundad på att socialministern varken beslutade om att beräkningarna skulle utföras av Riksförsäkringsverket eller vilket resultat som skulle redovisas, att Riksförsäkringsverket självständigt beslutade att utföra beräkningarna åt Socialdepartementet och att det inte förekom påtryckningar för att påverka resultatet. Sammanfattningsvis menar konstitutionsutskottet att det ingår i myndigheternas uppdrag att bistå departementen i omvärldsfrågor och att det gäller beräkningar som kan komma att användas såväl i den omvärldsanalys som utgör departementens kärnområde som i den politiska debatten. Konstitutionsutskottet avslutar dock sitt utlåtande med att konstatera att väsentliga brister förekommit i handläggningen och att rapporten från Riksförsäkringsverket inte kan sägas utgöra material som skulle vara undantaget diarieföringsskyldigheten.⁶³

Den bristande diarieföringen får direkta konsekvenser för respekten för offentlighetsprincipen och för eventuella orättvisor vad gäller politiska partiers tillgång till de administrativa resurserna. I den mån detta särskilda fall skulle kunna få långtgående partipolitiska konsekvenser skulle dessa kunna motverkas eller förmildras om den aktuella rapporten fanns

⁶³ 2004/05:KU20 s. 208–215.

tillgänglig för samtliga politiska partier, vilket föreliggande rapport alltså inte var på grund av bristande diarieföring.⁶⁴ På denna punkt var konstitutionsutskottet tydlig med sin kritik mot handläggningen av ärendet.

2001/02 anmäldes dåvarande kulturminister Marita Ulvskog för att ha försökt tvinga fram vissa lagförslag från utredningen om barns skydd mot skadliga TV-program. Den särskilde utredaren begärde som ett resultat av detta sitt entledigande med motiveringen att hans utredning blivit utsatt för påtryckningar och försök till ministerstyre. Konstitutionsutskottet konstaterade att ord stod mot ord och valde att inte uttala sig i ärendet efter att ha understrukt betydelsen av att en dialog måste kunna upprätthållas mellan en kommitté och ansvarigt departement angående direktivens innehåll utan att kommitténs integritet och självständighet äventyras.⁶⁵

Konstitutionsutskottets praxis vad gäller gränsdragningen för myndighets självständighet och förbudet för ministerstyre bygger delvis på konstitutionsutskottets granskning av kommunikationsminister Ines Uusmanns handläggning av Citytunneln i Malmö. I det ärendet kom konstitutionsutskottet fram till att det saknades grund för påståendet att statsrådet utövat ministerstyre eftersom regeringen, *kollektivt*, uppdragit åt Banverket att ingå och underteckna avtal om byggandet och finansiering av Citytunneln i Malmö, samt att undertecknandet av sådant avtal innebar varken myndighetsutövande eller lagtillämpning mot enskild eller kommun.⁶⁶ Således sträcker sig regeringens potentiella styrning av myndigheterna relativt långt, kanske längre än vad den allmänna opinionen är medveten om.

Övriga slutsatser som kan dras från ovan refererande ärenden är att förvaltningsmyndigheterna har skyldighet att bistå regeringskansliet även i frågor som kan uppfattas som partipolitiska. Dock kan eventuella negativa konsekvenser av denna långtgående serviceskyldighet motverkas av förstärkt respekt för offentlighetsprincipen. Vad avser förhållandet mellan departementsföreträdare och särskilda utredare kan konstateras att frågan är känslig såväl vad gäller utnämningen av utredare samt vad gäller förfaranden som kan uppfattas som försök till styrning från departemen-

⁶⁴ Jämför denna diskussion med Inga-Britt Ahlenius inlägg i debatten om konsekvenserna av den svenska offentlighetsprincipen. Hon menar att den bidrar till att skapa en situation präglad av en ovilja att formalisera vilket i sin tur resulterar i bristande protokoll- och diarieföring.

⁶⁵ 2001/02:KU20 s. 204–213.

⁶⁶ 1997/98:KU25.

tens sida. Vad gäller departementens deltagande och eventuell inverkan på utredningsverksamheten och dess slutsatser är frågan betydligt mer komplicerad. Det KU-ärende som redogjorts för ovan ger föga vägledning och problemet förtjänar vidare uppmärksamhet.

6 Avslutande diskussion

Den svenska förvaltningsmodellen innebär att den parlamentariska kedjan bryts i och med de självständiga myndigheterna. Konsekvenserna av detta är att folkets förmåga att genom sina valda representanter kontrollera och påverka myndigheternas verksamhet är beskurna. Frågan i vilken utsträckning regeringen kan hållas ansvarig för myndigheternas verksamhet försvåras vidare av oklarheter kring gränsen för myndigheternas självständighet och lydnadsplikt. Frågan i vilken utsträckning regeringen kan hållas ansvarig inför riksdagen för myndigheternas verksamhet har flera dimensioner. Även om ett antal förarbeten har understrukt förvaltningsmyndigheternas lydnadsplikt kvarstår det faktum att ett formellt ansvar att lyda enbart kan krävas i fall när det föreligger en generell föreskrift. Likaså kan regeringen och enskilda statsråd anses ha uppfyllt sin skyldighet att styra förvaltningen enbart när generella föreskrifter föreligger. Styrning med hjälp av informella kontakter gör det svårare att identifiera av vem en särskild åtgärd har initierats, hur ett mål har definierats och vilka medel och metoder som bedöms relevanta för att uppnå dessa mål. Som påpekats av Molander, Nilsson och Shick bidrar användandet av informella kontakter inte till ett reellt och effektivt ansvarsutkrävande eftersom varken regeringen eller aktuell förvaltningsmyndighet torde ha ett incitament att kritiskt utvärdera processen. Snarare borde båda ha ett egenintresse av att undgå ansvarstagande, åtminstone i svåra situationer.

Konstitutionsutskottets betänkande vad gäller regeringens styrning av förvaltningsmyndighet samt myndigheternas lydnadsplikt ger viss vägledning vad gäller placeringen av ansvar. Lydnadsplikten är, som framgår av ovan gjorda redogörelse av konstitutionsutskottets betänkanden, relativt långtgående vad gäller till exempel framställan av omvärldsanalys. Detta särskilda fall avsåg myndighetens faktiska handlande, det vill säga ett handlande som inte kan sägas ligga till grund för myndighetsutövning, således faller det inte inom ramen för myndighetens självständighet.

I fråga om tillåten styrning ligger ansvaret på enskilda ministrar att göra regeringen som helhet uppmärksam på nödvändiga åtgärder samt att ta fram underlag nödvändigt för en effektiv och målinriktad styrning.

Styrningen sker enbart av regeringen som ett kollektiv men initiativförmågan och skyldigheten att agera ligger på ansvarig minister.

Som har beskrivits ovan är föreliggande kontrollmöjligheter och kanaler för ansvarsutkrävande vad gäller regeringens ledning och styrning av förvaltningen relativt få och svaga. Sammantaget innebär detta att folkets representanter i riksdagen svårigen kan utkräva ansvar av en enskild minister om en myndighet under ministrarnas ansvarsområde inte på ett för medborgarna acceptabelt sätt uppfyller sitt uppdrag även när det *inte* föreligger ett brott i den parlamentariska kedjan, vilket i förlängningen innebär att makt, åtminstone initiativmakten, inte sammankopplas med ansvar. Kollektivt maktutövande innebär i denna kontext ett otydligt ansvarsutkrävande och ett diffust ansvarsutkrävande leder potentiellt till en bristande ansvarskänsla.

Brottet i den parlamentariska kedjan innebär att förvaltningsmyndigheternas verksamhet inte faller under regeringens ansvar vid fråga om myndighetsutövning, tillämpning av lag i förhållande till kommun eller enskild, samt myndighetens internt operativa handlande. Myndighetschefen bär i dessa fall ensamt ansvaret för beslut fattade som ett led i verksamheten och enskilda tjänstemän bär ansvaret för sina myndighetsbeslut samt tillämpning av lag. Enskilda har dock mycket begränsade möjligheter att utöva kontroll och ansvarsutkrävande vad avser den internt operativa verksamheten. Frågan huruvida det borde finnas en sådan möjlighet för enskilda att påverka ledningen är dock inte självklar och kan inte vidare utredas här. Det räcker att konstatera att oberoende och självständighet anses vara viktiga grundstenar för myndighetschefernas legitima maktutövning.

Låt oss så återvända till frågan som ställdes inledningsvis i denna uppsats, det vill säga huruvida den svenska förvaltningsmodellen under rådande omständigheter nödvändigtvis medför en god förvaltning, samt vilken typ av styrning som generar en god förvaltning. Det är förstås omöjligt att ge ett slutgiltigt svar på denna fråga, varför jag stannar vid några allmänna reflexioner. Statsministern är godkänd av riksdagen och det åligger statsministern att sammanställa regeringen. Eftersom enbart statsministern har den demokratiska legitimitet som följer av ett godkännande av riksdagen är det rimligt att regeringsbeslut tas kollektivt samt att statsministern bär det yttersta ansvaret. Möjligtvis skulle det dock kunna vara så att enskilda ministrar, godkända av riksdagen samt beroende av riksdagens erkännande, med ett individuellt ansvar för de myndigheter som faller under dess departement, skulle känna en större ansvarskänsla, vilket

i sin tur skulle kunna bidra till en mer effektiv förvaltning. Såväl styrning som ansvarsfördelning skulle bli tydligare, vilket i sin tur skulle gynna utövandet av parlamentarisk kontroll och därmed stärka den representativa demokratin. Vidare skulle en sådan modell kunna ge starkare incitament till styrning av förvaltningsmyndigheterna genom att koppla ansvar till ett reellt ansvarsutkrävande.

Sammanfattningsvis, de möjligtvis oförutsedda konsekvenser den svenska förvaltningsmodellen har fört med sig innefattar oklarheter angående gränserna för förvaltningsmyndighets självständighet, oklarheter vad gäller ansvarsfördelning mellan regering och förvaltningsmyndighet, oklar retorik vad gäller riktlinjerna för enskilda ministrars ansvar för styrning av förvaltningsmyndighet samt ökande informella kontakter mellan departement och förvaltningsmyndighet. Sammantaget riskerar rådande situation att skapa en asymmetri vad gäller det formella och informella maktutövandet med direkta konsekvenser för möjligheten att utkräva ansvar. I ljuset av detta framstår konstitutionsutskottets kritik mot enskilda ministrar för bristande styrning som en viktig utveckling för upprätthållandet av en god förvaltning. Konstitutionsutskottet skulle dock kunna stärka sin roll som kontrollorgan ytterligare genom att låta sina betänkande få en tydligare och mer principiellt utvecklad stats- och offentlig-rättslig prägel.

Litteratur m.m.

Böcker och artiklar

Shirin Ahlbäck-Öberg, "Förvaltning och revision", i *Svensk författningspolitik*, red. Ingvar Mattson och Olof Pettersson, Stockholm, SNS Förlag, 2003.

Catrin Andersson, "Förvaltningen i författningen. En tvetydig historia", *Politilogen*, hösten 2001, (5–14).

Thomas Bull, "Konstitutionella snedsteg – en studie av svensk trohet mot grundlag", i *Konstitutionell demokrati*, Eivind Smith och Olof Pettersson, red. Stockholm, SNS förlag, 2004.

Jenny Fleming and Ian Holland, *Motivating Ministers to Morality*, Ashgate, 2003, Aldershot.

Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Vår författning*, Stockholm, Norstedts juridik, 1993.

Per Molander, Jan-Eric Nilsson, Allen Schick, *Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna*, Stockholm, SNS Förlag, 2002.

- Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, *Grundlagskommentaren Sveriges grundlagar*, 1980.
- Hans Ragnemalm, "Regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Synpunkter på verksledningskommitténs grundlagstolkning", FT, 1986, (1–13).
- Hans Ragnemalm, "Förvaltning i förvandling", FT, 2005, nr 4, (445–458).
- Fredrik Sterzel, "Granskningsmakten", i *Svensk författningspolitik*, red. Ingvar Mattson och Olof Petterson, Stockholm, SNS Förlag, 2003.
- Fredrik Sterzel, "Finansmakten – i konstitutionens centrum och periferi", i *Konstitutionell demokrati*, Eivind Smith och Olof Petterson, red. Stockholm, SNS förlag, 2004.
- Bertil Wennergren, "Den svenska modellen och grundlagen", FT 3-4/1998, (97–119).
- Helena Wockelberg, *Den svenska förvaltningsmodellen. Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket*, ak. avhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, 2002.

Offentligt tryck

SOU 1972:15

SOU 1983:39

SOU 1985:40

SOU 1997:57

SOU 2005:104

Prop. 1973:90

Prop. 1986/87:99

KU 1986/87:29

1991/92:KU30

1997/98:KU25

2000/01:KU20

2001/02:KU20

2002/03:KU30

2003/04:KU20

2004/05:KU20

2005/06:KU20

ESV 1999:19