



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Maria Holmgren

# Självständiga myndigheter eller regeringens marionetter?

Examensarbete  
20 poäng

Lars-Göran Malmberg

Förvaltningsrätt

Termin 9

# Innehåll

<b><u>1 INLEDNING</u></b>	<b>6</b>
<b><u>1.1 Bakgrund och problem</u></b>	<b>6</b>
<b><u>1.2 Material och metod</u></b>	<b>6</b>
<b><u>1.3 Forskningsläge</u></b>	<b>7</b>
<b><u>1.4 Disposition</u></b>	<b>8</b>
<b><u>2 DEN SVENSKA FÖRVALTNINGSMODELLEN</u></b>	<b>9</b>
<b><u>2.1 Vad är den svenska förvaltningsmodellen?</u></b>	<b>9</b>
<b><u>2.2 Reglering</u></b>	<b>11</b>
<b><u>2.3 Historik och bakgrund</u></b>	<b>11</b>
<b><u>2.4 Förvaltningsmyndigheterna och RF 1974</u></b>	<b>14</b>
<b><u>2.5 Kritik mot regleringen</u></b>	<b>17</b>
<b><u>3 FÖRHÅLLET REGERING - MYNDIGHETER</u></b>	<b>18</b>
<b><u>3.1 Den demokratiska styrningen otillräcklig</u></b>	<b>18</b>
<b><u>3.2 Starkare betoning av regeringens makt</u></b>	<b>21</b>
<b><u>3.3 Förvaltningens verksamhet – en emanation av folkviljan</u></b>	<b>25</b>
<b><u>3.4 Partiernas ståndpunkter med anledning av propositionen</u></b>	<b>26</b>
<b><u>3.5 Informella kontakter risk för ministerstyre</u></b>	<b>28</b>
<b><u>3.6 EU och tydligare ansvarsförhållanden</u></b>	<b>28</b>
<b><u>4 ASPEKTER SOM AKTUALISERAS</u></b>	<b>32</b>

<b><u>4.1 Inledande reflektioner</u></b>	<b>32</b>
<b><u>4.2 Tjänstemännen och byråkratin</u></b>	<b>33</b>
<b><u>4.3 Förvaltningsmodeller</u></b>	<b>35</b>
<u>4.2.1 Rättssäkerhetsskolan</u>	35
<u>4.2.2 Politikerskolan</u>	37
<u>4.2.3 Intressentskolan</u>	39
<b><u>4.3 Informella kontakter</u></b>	<b>40</b>
<b><u>4.4 Andra styrmedel</u></b>	<b>43</b>
<b><u>4.5 Mot ministerstyre?</u></b>	<b>44</b>
<b><u>5 AVSLUTANDE KOMMENTARER</u></b>	<b>47</b>

# Sammanfattning

Denna uppsats syftar till att närmare undersöka och problematisera förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Samtidigt som det existerar en förvaltningstradition med självständiga myndigheter förkunnar regeringsformen att regeringen styr riket och att myndigheterna lyder under regeringen. Trots den starka förvaltningstraditionen pekar den övervägande delen av de utredningar och förslag som gjorts i frågan på att en starkare styrning av regeringen är påkallad och berättigad. Ett flertal aspekter aktualiseras vidare i samband med detta förhållande så som de informella kontakterna mellan myndigheterna och regeringen samt vilket av värdena folkstyre och rättssäkerhet som prioriteras. Det kan konstateras att förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna präglas av ambivalens, osäkerhet och oklarhet, något som i flera fall gör att gränsen för ministerstyre i praktiken suddas ut. Ansvarsutkrävandet försvåras, vilket särskilt drivs till sin spets vad gäller Sveriges deltagande i EU. Förvaltningsmyndigheternas självständighet kan dock inte betraktas som odemokratisk. Om de politiska intentionerna inte får genomslag i förvaltningsbesluten kan detta ändras genom en ändring av de generella normerna och dessutom har regeringen andra styrmedel som kan utnyttjas. Vinsten av att kunna styra i enskilda fall måste därför vägas mot de fördelar som fås genom att begränsa just denna möjlighet.

Nyckelord: Förvaltningsmyndigheter, Den svenska förvaltningsmodellen, Regeringsformen, Ministerstyre, Informella kontakter.

# Förkortningar

DepCh

EU

KU

Prop.

RF

SOU

Departementschefen

Europeiska Unionen

Konstitutionsutskottet

Proposition

Regeringsformen

Statens Offentliga Utredningar

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund och problem

Förhållandet mellan regeringskansliet och ämbetsverken hör till de stora mysterierna i svenskt offentligt liv. Å ena sidan finns doktrinen om självständiga ämbetsverk och den organisatoriska tudelningen mellan departement och verk, en specialitet för den svenska statsförvaltningen (---) Å andra sidan förkunnar regeringsformen att regeringen styr riket och att förvaltningsmyndigheterna "lyder under regeringen".<sup>1</sup>

Citatet ovan beskriver i korthet, på ett träffsäkert sätt, ambivalensen och den påtagliga osäkerhet som råder beträffande relationen mellan förvaltningsmyndigheterna och regeringen samt frågan om förvaltningsmyndigheternas självständighet, närmare bestämt vilken ordergivningsrätt regeringen har över myndigheterna. De så kallade informella kontakterna mellan regering och förvaltningsmyndigheterna driver problemet ytterligare till sin spets, då de åskådliggör den svåra balansgång som existerar mellan tillåtna informella kontakter och ministerstyre.

Mot bakgrund av ovanstående kommer följande frågor att försöka analyseras och besvaras: Vad har framkommit i olika offentliga utredningar och riksdagstryck angående relationen mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna, mer specifikt, vilken ordergivningsrätt anses regeringen ha över myndigheterna? Är förvaltningsmyndigheterna att anse som självständiga? Vilka aspekter aktualiseras? Vad är informella kontakter och vad har konsekvenserna blivit av dessa? Vilka styrmedel står till regeringens förfogande för att påverka myndigheterna? Syftet är att belysa och försöka besvara ovan nämnda problemställningar som aktualiseras vid diskussionen om den svenska förvaltningsmodellen och förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Någon redogörelse för hur regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna konkret och organisationsmässigt ter sig ges inte. Vidare redogörs inte heller för hur kontrollen eller den närmare organisationen av myndigheterna per se ser ut. Tjänstemännens roller tas heller inte upp mer än kortfattat.

## 1.2 Material och metod

Till huvudsaklig del har offentligt tryck använts där tyngdpunkten ligger på olika SOU. Skälet till detta ter sig naturligt eftersom det inte står att finna litteratur som i någon nämnvärd omfattning tar upp problemet. Dessutom utgör det offentliga trycket en

---

<sup>1</sup> Petersson, Olof, *Maktens nätverk. En undersökning av regeringskansliets kontakter* (1989) s. 67.

förstahandskälla som tillhandahåller mycket information och motiverar tankarna bakom lagstiftningen. En stor del av den litteratur som använts är av statsvetenskaplig karaktär, då denna disciplin förefaller ha ägnat problemet större intresse än den juridiska. Även ett antal olika tidningsartiklar har varit behjälpliga och även belyst problemet med praktiska exempel.

Studien är av kvalitativ, empirisk karaktär även om vissa normativa inslag återfinns. I enlighet med de principer föreskrivna för kvalitativa metoder har riklig information om få undersökningsenheter eftersträvats. Deskriptiva beskrivningar har använts i syfte att utveckla en förståelse för de relationer som undersöks.<sup>2</sup> Genom att kronologiskt gå igenom det offentliga tryck som berört problemet har intentionen varit att få en uppfattning om hur förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna uppfattats, om det till exempel ändrats eller förstärkts under den ifrågavarande tidsperioden. Den specifika kvalitativa metoden som använts är källanalys, det vill säga en sammanställning och analys av olika källor. Denna kvalitativa metod är ofta förknippad med ett antal problem såsom tolkning av källornas kvalitet, innehåll och tidsbestämning. I och med att flertalet av de använda källorna i denna uppsats utgörs av offentligt tryck, reduceras dock ovannämnda problem nämnvärt eftersom validiteten av dessa är svår att ifrågasätta.

### 1.3 Forskningsläge

Som redan framgått ovan finns det en påtaglig avsaknad av litteratur som behandlar problemet på ett explicit och omfattande sätt. Den bästa vägledningen ger de olika offentliga utredningarna som gjorts. Att problemet inte uppmärksammas mer ter sig något underligt med tanke på att det rör förhållandet mellan våra förvaltningsmyndigheter och regeringen och berör således centrala delar i vårt konstitutionella system inklusive maktodelningsaspekter. I och med medlemskapet i Europeiska Unionen där myndigheterna såväl som regeringen deltar som aktörer har betydelsen och konsekvenserna av det rådande förhållandet drivits mer till sin spets och ytterligare klagöranden av förhållandet är därför påkallade och nödvändiga. Blickar man åt våra nordiska grannländer existerar där betydligt mer forskning kring och följaktligen intresse vad gäller förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheter, kanske just för att dessa länder har en annan förvaltningsmodell än Sverige? Eftersom de nordiska länderna är snarlika varandra i flertalet aspekter, inbegripet författningsmässiga traditioner, kan förmodligen den forskning som bedrivs där med fördel användas som en referenspunkt vad gäller Sverige.

---

<sup>2</sup> Holme, Idar, Magne, Solvang, Bernt Krohn, *Forskningsmetodik* (1991) s. 86, 101.

## 1.4 Disposition

Inledningsvis följer ett kapitel där innebörden av den svenska förvaltningsmodellen förklaras. En kort historisk bakgrund av förhållandet mellan förvaltningsmyndigheterna och regeringen samt en mer utförlig redogörelse för hur detta behandlades i regeringsformen 1974 följer sedan. Kapitlet avslutas med kritik som framförts mot regeringsformen. I det andra kapitlet diskuteras hur förhållandet betraktats, kronologiskt från 1983 fram till i dag, genom att flertalet offentliga utredningar och annat offentligt tryck granskas närmare. De första två kapitlena, förutom inledningskapitlet, utgör den första delen av uppsatsen. Kapitel tre utgör uppsatsens andra del, där olika aspekter som aktualiseras i samband med förhållandet mellan förvaltningsmyndigheterna och regeringen tas upp och redogörs för närmare och bygger till stor del på de observationer som gjorts i den första. Uppsatsen avslutas med personliga kommentarer och slutsatser.



# 2 Den svenska förvaltningsmodellen

## 2.1 Vad är den svenska förvaltningsmodellen?

”Den svenska modellen” kallas den modell enligt vilken de förvaltningsrättsliga relationerna mellan regeringen och statsförvaltningens myndigheter är strukturerade. Det mest karaktäristiska draget hos denna modell är att regeringen och myndigheterna delar ansvaret för den statliga förvaltningen och en tudelning har uppkommit genom att förvaltningsmyndigheterna har gjorts fristående i regeringens organisation.<sup>3</sup> Härigenom är förvaltningsmyndigheterna tillförsäkrade självständighet gentemot en enskild minister på regeringens, departementets eller egna vägar, vad gäller beslutsfattande som rör förvaltningsmyndigheterna.<sup>4</sup> Modellen bygger således på att det skall gå att dra en gräns mellan politiska beslut och förvaltningsbeslut. Den demokratiska legitimiteten baseras på att den politiska nivån styr den administrativa nivån medan förvaltningsmyndigheterna lyder under lagen.<sup>5</sup>

Enskilda ministrar har alltså ingen befälsrätt över förvaltningsmyndigheterna och föreskrifter från regeringen skall riktas till myndigheten som sådan, inte till tjänsteman i myndigheten. Vad gäller förvaltningsmyndigheternas myndighetsutövning gentemot enskilda och kommuner eller vid dess tillämpning av lag, får inte regeringen i särskilt fall bestämma hur förvaltningsmyndigheterna skall besluta.<sup>6</sup> Härav följer därför att en förvaltningsmyndighet inte kan undandra sig sitt ansvar för ett beslut genom att inhämta råd från en överordnad myndighet.<sup>7</sup> Principiellt sett styr därför regeringen förvaltningsmyndigheterna endast med generella medel såsom lagar, förordningar, budget och så vidare. Det är alltså fritt fram för regeringen att styra myndigheternas beslutsfattande genom generella direktiv och utanför området för myndighetsutövning och lagtillämpning, har myndigheterna en principiell lydnadsplikt gentemot regeringen, vilket innebär att regeringen eller överordnade myndigheter kan påverka beslutsfattandet genom direktiv i särskilda fall.<sup>8</sup>

Ett undantag i fråga om självständigheten hos förvaltningsmyndigheterna i den svenska modellen är utrikesförvaltningen. En naturlig grund för detta undantag är att denna del av förvaltningen karaktäriseras av kraftiga förändringar och ställer därmed betydande krav

---

<sup>3</sup> Wennergren, Bertil, ”Den svenska modellen och grundlagen” (1998) *FT*, s. 97.

<sup>4</sup> Wennergren, Bertil, ”Den svenska modellen och grundlagen” (1998) *FT*, s. 97.

<sup>5</sup> Sjölund, Maivor, ”Den svenska förvaltningsmodellen i Europaintegrationen” (1994) *Statsvetenskaplig Tidskrift*, nr. 4, s. 383.

<sup>6</sup> Lundquist, Lennart, *Förvaltning, stat och samhälle* (1992) s. 128.

<sup>7</sup> Strömberg, Håkan, *Allmän förvaltningsrätt* (2000) s. 65.

<sup>8</sup> Strömberg, Håkan, *Allmän förvaltningsrätt* (2000) s. 65.

på situationsanpassning. Det ansvariga statsrådet har här en rätt att direkt fatta beslut om handläggning även av enskilda ärenden.<sup>9</sup>

Den svenska modellen skiljer sig betydande från hur den statliga centralförvaltningens organisation är utformad i övriga Europa, där denna istället är hierarkiskt ordnad under en politiskt och konstitutionellt ansvarig minister. Istället refereras här till ministerförvaltning, det vill säga ett politisk-administrativt system där regeringen och dess ledamöter kan gå in och styra i enskilda fall. Ministrarna är i sådana system chefer för förvaltningen och leder i princip den dagliga verksamheten, kan besluta i förvaltningsärenden och har parlamentariskt ansvar för förvaltningsbesluten<sup>10</sup>. Det administrativa arbetet sköts därför i huvudsak inom ramen för stora regeringsdepartement. Den politiskt ansvariga ministern har alltså rättsliga möjligheter att styra verksamheten in i minsta detalj och bär därmed även det fulla ansvaret.<sup>11</sup> Härav följer att parlamentet således kan utkräva ansvar av ministern vad gäller hans eller hennes beslutsfattande inom ministeriet.<sup>12</sup>

Frankrike anförs ofta som ett typexempel på en strängt genomförd ministerförvaltning. Även i England, Danmark och Norge tillämpas väsentligen ministerförvaltning, även om fristående organ också finns.<sup>13</sup> I USA är den federala förvaltningen underställd presidenten genom ministerförvaltning, men där finns ett fyrtiotal förvaltningsenheter av olika storlek och betydelse som står utanför departementsorganisationen.<sup>14</sup> Vanligt förekommande i system med ministerförvaltning är vidare att man har ministerstyrelse, eller ministerstyre, vilket innebär att enskilda ministrar har kompetens att inom sitt verksamhetsområde fatta beslut för regeringen.<sup>15</sup> Detta utgör en stark kontrast mot vad som gäller för den svenska regeringen och dess ledamöter vid beslutsfattande. Enligt 7:3 RF fattar regeringen beslut vid regeringssammanträdena, alltså i form av ett kollektiv. Endast när det gäller verkställighet inom försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut kan, i den omfattning som anges i lag och under statsministerns överinseende, chefen för det departement för vilket ärendet berör, enskilt fatta beslut.<sup>16</sup>

Sammanfattningsvis kan sägas att den svenska modellen formellt sett, är strukturerad på ett sätt som saknar motsvarighet på andra håll i världen, med möjligen undantag för Finland, där inslaget av den svenska modellen kan hänvisas till det historiska sambandet med Sverige.<sup>17</sup> Sett till den svenska modellens unikum gör den därför särskilt intressant att studera.

---

<sup>9</sup> Rothstein, Bo, "Demokrati, förvaltning och legitimitet" (1997) s. 79.

<sup>10</sup> Lundquist, Lennart, *Förvaltning, stat och samhälle* (1992) s. 126.

<sup>11</sup> Smith, Eivind, "Sverige som konstitutionell demokrati" (2000) *SvJT*, s. 33.

<sup>12</sup> Lundquist, Lennart, *Förvaltning, stat och samhälle* (1992) s. 126.

<sup>13</sup> SOU 1983:39

<sup>14</sup> Lundquist, Lennart, *Förvaltning, stat och samhälle* (1992) s. 127.

<sup>15</sup> Lundquist, Lennart, *Förvaltning, stat och samhälle* (1992) s. 125-126.

<sup>16</sup> 7:3 RF

<sup>17</sup> Lundquist, Lennart, *Förvaltning, stat och samhälle* (1992) s. 127.

## 2.2 Reglering

Grunden för den svenska förvaltningsmodellen återfinns i regeringsformen. I 1 kap. 6 § regeringsformen anges att regeringen styr riket och i 11 kap. 6 § att statsförvaltningens myndigheter lyder under regeringen. Vidare stadgas i 11 kap 7 § att [i]ngen myndighet ej heller riksdagen eller kommunens beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. I 7:2 RF anges att behövliga upplysningar och yttranden skall inhämtas från berörda myndigheter vid beredningen av regeringsärendena. Frånsett dessa stadganden i regeringsformen är den svenska modellen inte föremål för någon ytterligare reglering, varken i grundlag eller i lag. En fördel med denna avsaknad av författningsreglering har varit att modellen därför kunnat överleva samhällets förändringar och statskicket under århundradena och även kunnat tillrättaläggas efter tidernas varierande behov.<sup>18</sup>

## 2.3 Historik och bakgrund

Hur har då förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna uppkommit och tidigare gestaltat sig? Tadelningen mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna är resultatet av en lång historisk process. Under 1600-talet etablerades kollegier, som hade nära anknytning till kungens råd. 1634 års regeringsform angav att där skulle finnas fem riksämbetsmän, som samtidigt var rådsherrar och kollegiepresidenter. Varje kollegium kom sedermera att förestås av ett riksråd, vars roll dock kom att undermineras betydligt under den enväldige Karl XI:s tid.<sup>19</sup> Verksamheten vid kollegierna fortsatte däremot och särskilt kanslikollegiet fick en särskilt dominant ställning eftersom detta skötte utrikespolitiken såväl som handläggandet av Kungl Maj:ts beslut.<sup>20</sup> Kanslikollegiet kom allt eftersom att utvecklas till det mest centrala organet för regeringsarbetet och genom Karl XII:s kansliordning år 1713 blev det uppdelat på sex expeditioner med ansvar för olika delar av riksstyrelsen.<sup>21</sup>

När personalunionen mellan rådet och kollegierna försvagades och tog slut under början av frihetstiden, fick ständerna ökat inflytande över förvaltningen. Rådet hade fortfarande en svag ställning och kom att bli helt avskaffat genom Gustav III:s förenings- och säkerhetsakt 1789.<sup>22</sup>

Vid de författningsdiskussioner som resulterade i 1809 års regeringsform, var erfarenheterna från ständerväldet och enväldestiden i färskt åminne. Under inflytandet av maktodelningsläran önskade därför grundlagsstiftarna göra en klar åtskillnad mellan den

---

<sup>18</sup> Wennergren, Bertil, "Den svenska modellen och grundlagen" (1998) *FT*, s.97-98.

<sup>19</sup> SOU 1983:39, s. 37.

<sup>20</sup> Stjernquist, Nils, "Regerar regeringen över de centrala ämbetsverken?" (1984) *Statsvetenskaplig Tidskrift*, s. 217.

<sup>21</sup> SOU 1983:39, s. 37.

<sup>22</sup> SOU 1983:39, s. 37.

lagstiftande och den verkställande makten, det vill säga riksdagen och kungen. Statschefen gavs härmed rätt att visserligen ensam styra över riket, men var samtidigt tvungen att inhämta underrättelser och råd av ett statsråd bestående av nio ledamöter.<sup>23</sup> Kanslikollegiet avvecklades helt år 1810, men dess expeditioner fanns fortfarande kvar och hade 1809 delats in i fyra olika ansvarsområden, för vilka ett statsråd för vart och ett av dem ansvarade. Statsrådets uppgifter var att föredra regeringsärenden samt att delta i besluten när deras egna ärenden avgjordes.<sup>24</sup>

Enligt 47 § i 1809 års regeringsform skulle kollegierna och ämbetsmännen lyda kungens bud och befallningar samt rätta sig efter lagen. Enligt den så kallade remonstrationsskyldigheten skulle felaktigheter och olämpligheter i en tjänsteföreskrift eller anvisning självmant påpekas.<sup>25</sup> I övrigt var regleringen av statsförvaltningen mycket sparsam och det fanns således få detaljerade regler om till exempel sammansättning, åligganden och arbetsformer, som varit reglerade i tidigare regeringsformer.<sup>26</sup>

Under första hälften av 1800-talet fördes åtskilliga diskussioner angående relationerna mellan statsrådet och ämbetsverken. Då klyftan mellan statsrådet och ämbetsverken ansågs behöva utjämnas, framfördes flera förslag om en omorganisation av regeringsmakten. Statsrådets ledamöter borde ges ledningsansvar för olika förvaltningsområden och rättsfrågorna borde särskiljas från ämbetsverken, som dock fortsättningsvis skulle ansvara för de egentliga förvaltningsuppgifterna. Det särskilda utskott som tillsattes vid 1823 års riksdag delade huvuddragen i de framförda förslagen, men betonade en central ledning och kontroll. Statsråden skulle ha långtgående befogenheter i sin tillsyn och ledning av förvaltningen, bland annat skulle de ha rätt att infordra upplysningar och förklaringar från ämbetsmännen samt bestämma turordningen av de olika ärendena inom förvaltningen. Konstitutionsutskottet kom att ändra något på förslaget och prövades vid 1828-1829 års riksmöte, där det dock kom att avslås av alla fyra stånden.<sup>27</sup>

Slutligen kom den så kallade departementalreformen att godkännas vid 1840 års riksdag. Reformen innebar konkret att statssekreterarna upphöjdes till statsråd samtidigt som antalet passiva ledamöter av statsrådet reducerades. Ämbetsverken kom att behålla sin fristående ställning eftersom de nya departementscheferna hade ringa möjligheter att leda de olika förvaltningsgrenarna. Regeringen försökte på egen hand att stärka sin ställning gentemot ämbetsverken och genom en förordning av den 18 maj 1849 gavs departementscheferna mer långtgående möjligheter att ingripa i ämbetsverkens verksamhet.<sup>28</sup>

Genom en skrivelse från ständerna till Kungl Maj:t där en ny översyn av förvaltningsorganisationen påtalades, gjordes ett försök att göra en mer genomgripande

---

<sup>23</sup> SOU 1983:39, s. 37.

<sup>24</sup> SOU 1983:39, s. 37.

<sup>25</sup> Stjernquist, Nils, "Regerar regeringen över de centrala ämbetsverken?" (1984) *Statsvetenskaplig Tidskrift*, s. 217.

<sup>26</sup> SOU 1983:39, s. 37-38.

<sup>27</sup> SOU 1983:39, s. 38-42.

<sup>28</sup> SOU 1983:39, s. 39-40.

integration av statsförvaltningen. Verken och statsdepartementen borde stå varandra närmare i syfte att underlätta ärendenas behandling samt för säkerhetens skull. Därför borde verken förenas med departementen som särskilda avdelningar och arbeta under chefskapet och överinseendet av departementscheferna. Ständerna betonade dock att det inte var något tal om en ministerstyrelse och flertalet av besluten skulle kunna fattas av ämbetsmännen själva, på enskild eller kollektiv väg. Utredningen som kom att tillkallas på initiativ av ständerna modifierade emellertid deras förslag något. Andra tillvägagångssätt än en ren sammanslagning av verk och departement för att samordna dessa, borde främjas. Även om ämbetsverken skulle stå under ledningen av departementscheferna skulle ämbetsverken ha en fristående ställning. Utredningens förslag kom dock inte att föranleda någon proposition från regeringens sida.<sup>29</sup>

Vid 1868 års riksdag framfördes återigen förslag om att en sammanslagning mellan verken och departementen borde göras. Förslaget bifölls i andra kammaren men föll i och med att första kammaren röstade ner det.

Under slutet av 1800-talet fokuserades debatten och reformsträvandena på regeringskansliets organisation. Statsministerämbetet infördes år 1876, flera nya departement inrättades liksom nya ämbetsverk genom utbrytningar ur gamla myndigheter. Regeringsrätten kom även att inrättas år 1909.<sup>30</sup>

1912 framlades ett förslag av den så kallade departementskommitterade utredningen om en genomgående förändring av den högre statsförvaltningen. Den dåvarande organisationen ansågs ha åtskilliga brister och bland annat innebar ämbetsverkens fristående ställning att en enhetlig och planmässig ledning av statsförvaltningen försvårades. Kommittén hade höga tankar om den typ av ministerstyrelse som kommit att utvecklas i andra europeiska länder. Med hänvisning till politiska skäl ansåg dock utredningen att centralförvaltningen inte skulle organiseras efter ministerstyrelsens mönster då tiden inte ansågs mogen för det ännu. Istället föreslog kommittén att de centrala verken skulle integreras i departementen. Verken skulle behålla sin självständighet, men departementschefernas inflytande skulle öka genom bland annat rätten att besöka ämbetsverkens styrelsesammanträden. Verken skulle sedan ombildas till departementsavdelningar och departementskontor.<sup>31</sup> Kritiken från remissinstanserna blev kraftig. Ämbetsverkens ställning var en "hörnsten i det svenska förvaltningssystemet, sådant det under århundraden utvecklat sig." En potentiell risk med den föreslagna funktionsfördelningen var att den skulle kunna leda till ministerstyrelse och "politikens intågande i verken."

1915 tog regeringen avstånd från departementalkommitterades förslag om en enhetlig centralförvaltning och någon genomgripande omstrukturering av förhållandet mellan departement och verk kom varken riksdag eller regering att ta initiativ till.<sup>32</sup> Vad som härefter inträffat fram till regeringsformen 1974, är att en kraftig utökning av

---

<sup>29</sup> SOU 1983:39, s. 40.

<sup>30</sup> SOU 1983:39, s. 41.

<sup>31</sup> SOU 1983:39, s. 42.

<sup>32</sup> SOU 1983:39, s.42.

statsförvaltningen på central såväl som regional och lokal nivå skett samt att ett flertal decentraliseringsåtgärder genomförts.<sup>33</sup>

## 2.4 Förvaltningsmyndigheterna och RF 1974

Under det långa arbetet med den nuvarande regeringsformen gavs föga uppmärksamhet åt relationerna mellan statsmakterna och förvaltningen. För författningsutredningen stod det dock klart att förvaltningsmyndigheterna principiellt sett måste vara underordnade regeringen. Därför framhölls att myndigheterna i sin verksamhet stod i ett subordinations- eller lydadsförhållande till regeringen, vilket skulle möjliggöra en effektiv ledning av statsstyrelsen. Samtidigt framhölls det för den svenska förvaltningen karakteristiska draget att förvaltningsmyndigheterna på vissa områden stod lika självständiga och hade samma rätt och skyldighet att handla efter eget omdöme som domstolarna. Denna rättstradition önskade man inte bryta, men "[a]tt i en allmän formel precisera hur långt förvaltningsorganens självständighet" sträckte sig ansågs svårt.<sup>34</sup> Författningsutredningen ansåg därför inte att det förelåg några skäl för någon ändring i förhållande till vad som för närvarande gällde utan föreslog endast en modernisering av 47 § i den gamla regeringsformen. Utredningen föreslog vidare ett införande av så kallad formell ministerstyrelse, det vill säga möjlighet för enskilt statsråd att avgöra vissa slag av regeringsärenden. Särskilt betydelsefullt var därför att direktiv till myndigheter inte gavs av vederbörande statsråd "under hand".<sup>35</sup>

Författningsutredningens förslag möttes av skarp kritik från de olika remissinstanserna. Flera instanser påpekade att bestämmelsen gav en oriktig bild av förvaltningsmyndigheternas ställning. Regeringsrättens ledamöter ansåg att bestämmelsen var ofullständig och bitvis oriktig. Ledamöterna i Högsta Domstolen menade att definitionen av förvaltningsmyndigheternas lydadsplikt var alldeles för generell såväl som kategoriskt utformad.<sup>36</sup> En remissinstans som särskilt kom att få betydelse för den fortsatta utredningen var Hovrätten över Skåne och Blekinge, som framhävde att förvaltningsmyndigheternas ställning inte uttrycktes klart i bestämmelsen. Givet den grundläggande betydelse som myndigheternas självständighet hade för rättssäkerheten, borde därför detta komma till uttryck i grundlagen.<sup>37</sup>

Grundlagsberedningen som sedan tog över det fortsatta grundlagsarbetet, insåg att en närmare precisering var nödvändig, även om den dock påpekade att "[d]et saknas anledning att i grundlag mer utförligt reglera statsförvaltningens uppbyggnad."<sup>38</sup> I prop. 1973:90 framhöll även Depch att det inte kunde "...komma i fråga att i RF ge annat än en antydning om förvaltningsorganisationen i Sverige. Med den snabba utveckling vari

---

<sup>33</sup> SOU 1983:39, s. 42.

<sup>34</sup> SOU 1963:17, s. 254-255.

<sup>35</sup> SOU 1963:17, s. 255-256.

<sup>36</sup> SOU 1983:39, s. 43.

<sup>37</sup> Stjernquist, Nils, "Regerar regeringen över de centrala ämbetsverken?" (1984) *Statsvetenskaplig Tidskrift*, s. 221.

<sup>38</sup> SOU 1972:15, s. 195.

samhället befinner sig skulle det nämligen vara opraktiskt att söka närmare reglera förvaltningsorganisationen i grundlag.<sup>39</sup>

Av grundlagsberedningens diskussioner framgick att gällande rätt uttryckte den ståndpunkten att förvaltningsmyndigheterna var helt självständiga så vitt gällde deras rättstillämpande verksamhet. Statsmakterna eller andra myndigheter kunde därför inte med bindande verkan föreskriva hur en förvaltningsmyndighet skulle i särskilt fall tillämpa en rättsregel. Ingen kunde heller med bindande verkan föreskriva vad en myndighet skulle uttala i ett yttrande. Förvaltningsmyndigheter med särskild teknisk eller vetenskaplig sakkunskap ansågs vidare ofta inneha en relativt hög grad av självständighet. Grundlagsberedningen ansåg dock att det borde framgå av regeringsformen att regeringen var överordnad de statliga förvaltningsmyndigheterna. I förslag till de allmänna bestämmelserna om förvaltningen skulle därför fastslås att förvaltningsmyndigheterna lydde under regeringen. Att förvaltningsmyndigheterna skulle lyda under regeringen innebar enligt beredningen att de var skyldiga att följa de föreskrifter som regeringen meddelade även för särskilda fall. Ett undantag var dock om föreskrifterna stred mot lag eller annan författning.<sup>40</sup> Lydnadsplikten innebar dock inte att en enskild minister hade någon befälsrätt över myndigheterna eller att en föreskrift från regeringen skulle riktas till en tjänsteman hos myndigheten, istället skulle den riktas till myndigheten per se.<sup>41</sup> Enligt beredningen medförde denna konstruktion att omfattningen och utformningen av myndigheternas lydnadsplikt eller annorlunda betraktat, deras självständighet, i stort omfattning skulle komma att hamna utanför grundlagen.<sup>42</sup>

Förvaltningsmyndigheternas bundenhet till rättsordningen föreslogs genom följande stadgande:

Domstolar och förvaltningsmyndigheter skall handlägga ärenden, träffa sina avgöranden och även i övrigt handla i enlighet med rättsordningen, sådan denna framgår ur grundlagarna samt ur andra lagar, förordningar, föreskrifter och rättsregler.

Stadgandet syftade till att ge tyngd åt kravet på normmässighet i myndigheternas verksamhet.<sup>43</sup> I det förslag till ny regeringsform som senare lades fram och som antogs av riksdagen, kom lydnadsplikten dock istället att uttryckas mindre precist och mer kortfattat i 1 kap. 1 §: ”Den offentliga makten utövas under lagarna.” Regeringens möjligheter att meddela direktiv till förvaltningsmyndigheterna kom alltså att begränsas i den mån att inga direktiv som strider mot gällande rätt fick utfärdas. Däremot förelåg det inga hinder för regeringen att inom ramen för sin normgivningskompetens att utfärda nya bestämmelser som kunde syfta på en aktuell situation.

---

<sup>39</sup> s. 396.

<sup>40</sup> SOU 1973:90, s. 395.

<sup>41</sup> SOU 1972:15, s. 195.

<sup>42</sup> SOU 1973:90, s. 395.

<sup>43</sup> SOU 1983:39, s. 44.

Den kanske viktigaste garantin för att förvaltningsmyndigheterna skulle fullfölja sina uppgifter på ett sätt som säkrade den enskildes rättssäkerhet, var den ytterligare begränsning av myndigheternas lydnadsplikt som gjordes i 11 kap. 7 § RF:

Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommunens beslutande organ, får bestämma hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.<sup>44</sup>

Som myndighet definierade grundlagsberedningen alla övriga statliga och kommunala organ bortsett från de som nämns i stadgandet, samt regeringen. Med myndighetsutövning hänvisade grundlagsberedningen till vad som definierades i 3 § första stycket i förvaltningslagen (1971:290) samt motiven till denna föreskrift, (prop. 1971:30 del 2 s. 331),<sup>45</sup> där DepCh definierade myndighetsutövning som beslut eller andra åtgärder, som ytterst var uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Inte enbart åtgärder som medförde förpliktelser för enskilda utan även gynnande beslut, som till exempel tillstånd att driva viss verksamhet eller beviljande av en särskild förmån, kom här i fråga. Vidare innefattades i begreppet att den enskilde på något sätt befann sig i ett beroendeförhållande till myndigheten samt endast ärenden som utmynnade i bindande beslut.<sup>46</sup> Enligt Petréns och Ragnemalms grundlagskommentar avsåg 11:7 i RF förvaltningsmyndigheternas självständighet vad gällde handläggning av ärenden, det vill säga den beslutande verksamheten, men däremot inte det rent faktiska handlandet.<sup>47</sup> Med begreppet faktiskt handlande avsågs uppgifter med karaktär av service eller prestationer till den enskilde som till exempel sjukvård, kommunikationer och polisens operativa verksamhet, uppgifter som alltså normalt inte innefattade maktutövning eller tvång mot den enskilde.<sup>48</sup>

Enligt KU 1973:26 innebar begreppet rättsregel en omfattning av alla administrativa bestämmelser om förvaltningsmyndigheternas interna förhållanden samt om förhållandet mellan olika statliga myndigheter inbördes. Förbudet mot direktiv i särskilda fall vad gällde ärenden som rör tillämpning av lag, motiverades med att regeringen eller annan överordnad myndighet inte borde få ingripa i enskilda fall som gällde ämnen där den grundläggande normen beslutats av riksdagen. Beträffande myndighetsutövning mot enskild eller kommun skulle 11:7 RF garantera att den beslutande förvaltningsmyndigheten var självständig och oberoende även i ärenden som rörde tillämpning av regeringsförfordningar eller andra författningar av lägre dignitet än lag och av sedvanerätt. Således omfattades även verkställighetsföreskrifter till en lag som regeringen kunde ha utfärdat med stöd av 8:13 RF<sup>49</sup> av förbudet i 11:7 RF.

---

<sup>44</sup> SOU 1973:90, s. 395.

<sup>45</sup> SOU 1972:15 s. 123.

<sup>46</sup> Prop. 1971:30

<sup>47</sup> Petréns, Ragnemalm, *Sveriges grundlagar* (1980) s. 283.

<sup>48</sup> SOU 1983:39 s. 46.

<sup>49</sup> Petréns, Ragnemalm, *Sveriges grundlagar* (1980) s. 284.



## 2.5 Kritik mot regleringen

Regleringen i regeringsformen angående den svenska förvaltningsmodellen har hårt kritiserats av Bertil Wennergren. Regleringen i RF är enligt hans mening så "...lapidarisk att det kan diskuteras om den förtjänar att kallas en rättslig reglering".<sup>50</sup> Särskilt centralt är enligt Wennergren det hierarkiskt utformade subordinationsförhållandet mellan regeringen och de statliga förvaltningsmyndigheterna, vilket kommer till konkret uttryck i 11:6 RF där det stadgas att förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen. Själva innebörden av subordinationen kan dock inte utläsas ur RF. Han menar vidare att den språkliga tolkningen av "lyda under" är helt missvisande och tillika felaktig. Ordet lyda kan betyda efterkomma, hörsamma, rätta sig efter, åtlyda men också innehålla, fylla, tillhöra. När ordet lyda används i kombinationen *lyda under* skall ordet lyda istället ha den senare betydelsen. Ur uttrycket att "lyda under" kan därför inte utläsas någon lydadsplikt. I konsekvens med detta uttrycker därmed RF ingen lydadsplikt för förvaltningsmyndigheterna gentemot regeringen. Även om en subordination kan vara förenad med lydadsplikt måste förhållandet i så fall formuleras positivt. Endast i motivuttalandena kommer en lydadsplikt till uttryck, som dock inte gäller om annat är föreskrivet i gällande rätt.

På grund av avsaknaden av en klart formulerad lydadsplikt i RF, menar Wennergren att det således kan ifrågasättas hur rättsligt bindande ett motivuttalande om myndigheternas lydadsplikt kan vara. Eftersom motivuttalandet om en lydadsplikt baseras på ett språkligt missförstånd av grundlagsregleringen förtjänar den därmed inte enligt Wennergrens mening att betraktas som av samma dignitet som lag och "[d]et måste anses djupt otillfredsställande att en för den svenska modellen så utomordentligt central rättslig fråga blivit behandlad på detta bristfulla sätt vid grundlagstiftningen. Det är hög tid att komplettera grundlagstiftningen med konkreta föreskrifter i vanlig lag."<sup>51</sup>

Beträffande 11:7 RF, som ofta benämnts en begränsningsregel, uttalade Wennergren att detta var en oriktig beteckning. Eftersom RF inte innehåller något konkret om regeringens direktivrätt i särskilda fall eller om förvaltningsmyndigheternas lydadsplikt kan således inte 11:7 betraktas som en begränsning för något som kan anses vara fastslaget i RF. Vidare borde det istället vara så att förvaltningsmyndigheterna *kan* ha lydadsplikt gentemot regeringen i alla andra frågor än de som omfattas av 11:7 RF. På grund av bristen på konkret stöd i RF menar Wennergren att i konsekvens med detta kan därför inte några uttalanden göras om direktivrätt eller lydadsplikt samt vad som gäller för regeringens styrning av förvaltningsmyndigheternas verksamhet vad gäller det utrymme som är oreglerat.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Wennergren, Bertil, "Den svenska modellen och grundlagen", *FT* 1998, s. 97.

<sup>51</sup> Wennergren, Bertil, "Den svenska modellen och grundlagen", *FT* 1998, s. 111-112.

<sup>52</sup> Wennergren, Bertil, "Den svenska modellen och grundlagen" *FT* 1998, s. 114.

# 3 Förhållandet regering - myndigheter

Det svenska systemet med självständiga förvaltningsmyndigheter växte fram under 1800-talet och de konstitutionella grundpelarna fastslogs i regeringsformen 1974. Förvaltningens organisation gavs där dock liten uppmärksamhet, eftersom den inte ansågs förbli statisk med hänsyn till den snabba utveckling som samhället befann sig. Denna uppfattning motiverade därför en relativt summarisk reglering i grundlag, något som i efterhand med stor sannolikhet kan sägas ha bidragit till den osäkerhet som präglat förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Regeringsformen har således inte kunnat ge inte uttömmande besked om de närmare gränserna och innebörden av den svenska förvaltningsmodellen. En naturlig följd är då att istället närmare granska de utredningar som gjorts i frågan, där förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna analyserats djupare.

Vad har egentligen framkommit i de utredningar som gjorts? Hur är synen på relationen mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna och regeringens möjligheter till informell påverkan? Finns där en genomgående syn i de olika utredningarna eller skiljer de sig åt? Hur har de olika ställningstagandena motiverats? Nedan redogörs för och diskuteras kronologiskt de mest betydelsefulla utredningarna, propositionerna och motionerna, som har berört förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Inledningsvis tas de första betänkandena från 80-talet upp. Avslutningsvis behandlas de utredningar från slutet av 90-talet, som problematiserat förhållandet i relation till Sveriges medlemskap i EU.

## 3.1 Den demokratiska styrningen otillräcklig

På initiativ av ett yttrande (1977/78:38) från KU till motionen 1977/78:1414, beslutade regeringen om ett direktiv där förändringar i den statliga förvaltningens organisation samt förhållandet mellan riksdag, regering och myndigheterna skulle beskrivas och analyseras. I ett flertal motioner från 1978-82 uppmärksammades problemen mellan statsmakterna och förvaltningen. Ett genomgående tema i motionerna var att den demokratiska styrningen av den statliga verksamheten var otillräcklig.<sup>53</sup> Annorlunda uttryckt ansågs alltså de politiska intentionerna inte få ett tillfredsställande genomslag i myndigheternas arbete.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> s. 8-12.

<sup>54</sup> s. 18.

Förvaltningsutredningen (fortsättningsvis hänvisad till såsom kommittén), konstaterade att myndigheternas självständighet hade ett förhållandevis svagt grundlagsstöd. Även om 11 kap 7 § RF gav en självständighetsgaranti, där myndigheterna vad gällde vissa typer av ärenden, gavs ett oberoende gentemot regeringsmakten, framhölls att bestämmelsens betydelse begränsades genom att riksdag och regering hade långtgående möjligheter att förbehålla sista ordet genom besvärprövning. Sett utifrån en konstitutionell utgångspunkt fanns det därmed "... inga oöverstigliga hinder för en mycket omfattande och detaljerad styrning av den statliga förvaltningen."<sup>55</sup>

I realiteten konstaterades dock att regeringen inte fullt ut använde sina befogenheter. En förklaring härför var att riksdag och regering inte hade den kapacitet som krävdes för en mer ingripande styrning av förvaltningens verksamhet. Vidare hade statsmakterna knappast ambitioner att utöva en sådan radikal övervakning. Genom att regeringen i en strävan att upprätthålla en gräns mellan administrativa och politiska beslut primärt förbehållit sig bestämmanderätten i större och mer principiellt betydande frågor, var konsekvensen att allt fler offentliga avgöranden kommit att beslutas av tjänstemän.<sup>56</sup>

Flera tendenser i samhällsutvecklingen framhölls som bidragande orsaker till att statsmakternas styrning av förvaltningen försvagats. Bland annat utpekades den stora expansionen av den offentliga sektorn, den ökade delegeringen av förvaltningsuppgifter från regeringskansliet till förvaltningsmyndigheterna samt den flitiga användningen av ramlagar, vilket givit utrymme för förvaltningsmyndigheterna att med sin specialkompetens meddela normerna.<sup>57</sup>

Det unika draget i den svenska förvaltningsorganisationen med en tudelning mellan regering och förvaltningsmyndigheter, fanns det enligt kommittén inget starkt stöd för vare sig i den tidigare eller i den nuvarande regeringsformen. Den uppdelning mellan regeringsmakten och ämbetsverken som förstärktes under 1800-talet "... var inte resultatet av någon i grundlagen förankrad strävan efter maktdelning utan snarare en följd av det vankelmod som präglade seklets förvaltningsreformer."<sup>58</sup> 1809 års regeringsform gav regeringsmakten långtgående befogenheter att styra förvaltningen, men då den inte gavs tillräckliga resurser kunde regeringsmakten inte utnyttja dessa befogenheter. Senare försök till att åstadkomma en mer hierarkisk organisation ledde aldrig till något konkret och med tiden kom departementen och ämbetsverken att växa sig så starka att alla intentioner på att göra en genomgripande förändring fick avlysas. Således kunde inte den uppstådda funktionsfördelningen kunna sägas ha någon renodlad konstitutionell förklaring. Istället hade regeringen av olika skäl valt att inte utnyttja sina långtgående befogenheter, utan har istället varit återhållsam. Utredningen framhöll att flera problem var olösta vad gällde relationerna mellan statsmakterna och den statliga förvaltningen, problem som tycks grunda sig på en grundläggande osäkerhet om de olika offentliga organens ansvar och uppgifter. "Trots att vi inte längre har en grundlag full av "döda bokstäver" utan en modern regeringsform spelar den tradition som vuxit

---

<sup>55</sup> s. 63.

<sup>56</sup> s. 63.

<sup>57</sup> s. 64.

<sup>58</sup> s. 96.

fram kring 1809 års regeringsform ännu en stor roll för de växlande föreställningarna om statsskicket.<sup>59</sup>

De missförstånd som uppgavs föreligga vad gällde regeringens befogenheter och ansvar, som fått viss förankring, angavs primärt bero på att förvaltningsmyndigheternas självständighet uppfattats som ”konstitutionellt sanktionerad”. 11 kap 7 § RF, framhölls det, hade ofta tolkats såsom att där förelåg ett allmänt förbud för regeringen att uttala sig om förvaltningsmyndighetens beslut i enskilda frågor, en tolkning som enligt utredningen varken hade stöd i regeringsformen eller i dess förarbeten.<sup>60</sup>

Ett annat skäl som antogs ligga bakom missförstånden om regeringens befogenheter var begreppet ”ministerstyre”. Begreppet uppkom ursprungligen under den tidigare hälften av 1800-talet och grundade sig på de förmodade försök av statsrådets ledamöter att tillskansa sig de befogenheter som Konungen hade. Sedan dess hade begreppet mestadels använts för att beteckna tendenser till avsteg från principen om kollegialt beslutsfattande. I de återkommande diskussionerna om ministerstyre hade olika regeringsledamöter anklagats för att ha fört en för aktiv ledning av statsförvaltningen. Enligt utredningen hade därmed ”kritiken givits en konstitutionell inramning, men vad som i realiteten ifrågasatts har vanligen varit huruvida vidtagna åtgärder varit omdömesgilla och ändamålsenliga. Man har angripit formen, ehuru man egentligen avsett innehållet.”<sup>61</sup>

I sin diskussion om informella kontakter, framhöll utredningen att viljeyttringarna i dessa var ett vanligt förekommande inslag i samarbetet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna och var inte på något sätt förbjudet enligt regeringsformen. Således fanns det inga konstitutionella hinder för statsråd eller deras medarbetare att genom synpunkter försöka påverka förvaltningsmyndigheternas handlande i frågor som ej omfattades av 11:7 RF. Denna uppfattning delades även av domstolsverket, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet och JK, vilket framgick ur deras remissyttranden.<sup>62</sup>

Vidare påpekade utredningen att det inte ens var säkert att synpunkter i frågor som täcktes av 11:7 RF stred mot regeringsformen. Förbudet i 11:7 RF avsåg nämligen andra organs ”bestämmande” av hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall handla i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.<sup>63</sup> Mot denna uppfattning reagerade dock starkt bland annat domstolsverket och JK. Om en företrädare för regeringskansliet skulle försöka påverka en förvaltningsmyndighet i ett ärende som rörde myndighetsutövning mot enskild, det vill säga i myndigheternas domstolsliknande funktioner, skulle detta innebära ett grundlagsstridigt förfarande enligt domstolsverket. JK framhöll att påverkan inom

---

<sup>59</sup> s. 98.

<sup>60</sup> s. 99.

<sup>61</sup> s. 99.

<sup>62</sup> SOU 1985:40 s. 92.

<sup>63</sup> s. 100.

området för 11:7 RF skulle svårligen kunna förenas med rättssäkerhetskraven oavsett om påverkan hade formen av synpunkter eller en annan beteckning.<sup>64</sup>

Utredningen framhöll dock att viljeyttringar av den ovannämnda sorten saknade rättslig giltighet och måste de fattas i de former som angavs i 7:3-7 RF, eller enligt de särskilda regler som fanns för enskilda statsråd och departementstjänstemännen. Enligt utredningen baserades därför det inflytande som statsråd eller departementstjänstemän kunde utöva genom informella viljeyttringar enbart på ett eventuellt senare regeringsbeslut. Om ett statsråd skulle vilja ge sina viljeyttringar en sådan auktoritativ form att de skulle kunna komma att uppfattas som ett regeringsbeslut vore detta självfallet en omdömeslöshet politiskt sett men konstitutionellt sett endast en obetydlighet<sup>65</sup>. Vissa remissinstanser, speciellt de med juridisk fackkompetens, menade dock att 11:7 RF hade betydligt större omfattning än vad utredningen förespråkade och godtog därför inte kommitténs grundlagstolkning.<sup>66</sup>

Sammanfattningsvis kan sägas att Förvaltningsutredningens betänkande kullkastade den traditionella bilden av förvaltningsmyndigheternas självständighet - egentligen hade regeringen långtgående möjligheter att styra förvaltningen, den hade helt enkelt inte utnyttjat dessa, bland annat av praktiska skäl.

### 3.2 Starkare betoning av regeringens makt

I direktiven till Verksledningskommittén betonades att ett fundamentalt krav var att den offentliga förvaltningen fungerade som ett effektivt redskap för att förverkliga riksdagens och regeringens intentioner. Att gränsen vad gällde myndigheternas självständighet inte var helt tydlig, innebar enligt kommittén inte att regeringens handlingsutrymme var starkt begränsat. Otydligheten angavs dock inte lätt kunna avskaffas genom vare sig någon form av uppräknings i RF av vilka ärenden som hörde hemma där eller på annat sätt. "RF:s regler, främst i 11:6-7, utgör därför enligt kommittén en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen själv finner önskvärdt och lämpligt i varje situation."<sup>67</sup> Det fanns i konsekvens med ovanstående uttalande således inget skäl att ändra utformningen av 11:7 i RF.

Flertalet remissinstanser, även de med juridisk fackkompetens, delade kommitténs grundsyn, men några av dem påpekade ett bestämt förbud mot någon som helst styrning från regeringens sida beträffande 11 kap 7 § RF.<sup>68</sup>

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet ansåg vidare att vissa invändningar kunde riktas mot kommitténs resonemang. Bland annat påpekades kommitténs tendens

---

<sup>64</sup> SOU 1985:40 s. 93.

<sup>65</sup> s. 100.

<sup>66</sup> Petersson, Olof, Söderlind, Donald, *Förvaltningspolitik* (1993) s. 76.

<sup>67</sup> SOU 1985:40 s. 38.

<sup>68</sup> Bland annat Kammarrätten i Göteborg samt JK. Ds C 1986:4 s. 4-7.

att nedvärdera betydelsen av det skydd för förvaltningsmyndigheternas relativa självständighet i betydelsefulla avseenden som regeringsformen utgjorde. Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet var särskilt kritisk mot kommitténs grundsyn och menade att uttalandet ovan bar karaktären av antingen önsketänkande eller politisk propaganda,<sup>69</sup> en uppfattning som även delades av Hans Ragnemalm, en stark kritiker av betänkandet.<sup>70</sup> Förvaltningshögskolan vid Stockholms universitet påpekade att kommitténs grundsyn gav uttryck för en oriktig demokratisyn, eftersom denna i korthet innefattade "... att i förhållande till statsförvaltningen är regeringen den enda verkligt legitima "demokratiska kraften".<sup>71</sup> Andra demokratiska krafter i samhällsförvaltningen och opinionsförvaltningen bortsågs därmed ifrån.<sup>72</sup>

I betänkandet framhöll vidare kommittén att självständighet och integritet var viktigt inom förvaltningen samtidigt som det även påpekades att av vikt för den politiska ledningen var att i samklang med dessa egenskaper måste det finnas ett lojalitetskrav. Den svenska modellen förutsattes framöver fortfarande vara funktionsduglig. Det var dock viktigt att beslutskompetensen återfördes till den politiska sfären samt att det politiska inslaget ökades inom ledningen hos förvaltningsmyndigheterna.<sup>73</sup> Denna ståndpunkt kritiserades av Ragnemalm som ansåg att detta var motstridigt – samtidigt som regeringen hade långtgående möjligheter att ingripa i förvaltningsmyndigheternas handläggning av enskilda ärenden skulle deras självständighet värnas om. Enligt honom låg därför implicit en rekommendation om ett "systemskifte" i kommitténs resonemang. Som huvudsaklig grund för denna uppfattning, var att kommittén inte skiljde mellan regeringen per se, de enskilda statsråden och departementstjänstemännen. Då kommittén talade om de styrningsmöjligheter som regeringen hade, avsågs därför i flertalet fall istället ministrarnas möjligheter att styra förvaltningen. I realiteten rekommenderades därför "... – utan grundlagsändring! – en *ministerstyrelse* men med bibehållande av viss självständighet (enligt RF 11:7) för myndigheterna visavi *regeringen* som sådan."<sup>74</sup>

De informella kontakterna definierades som i sak den påverkan som skedde genom muntlig information från en ledamot av regeringen till ledningen för en myndighet avseende innehåll och innebörd i olika sorter av regeringsbeslut av betydelse för den enskilda myndigheten och dess ledning. Därigenom inkluderades alla former av kontakter som inte hade formen av formella regeringsbeslut enligt 7:3 RF<sup>75</sup>. Bakom denna uppfattning menade Ragnemalm att det låg en outtalad föreställning om att 11:7 drog upp gränsen för tillåtligheten av ministerstyrelse, eftersom det utanför bestämmelsens tillämpningsområde skulle vara fritt fram för i första hand regeringsledamöterna att påverka myndigheternas handlande. Då

---

<sup>69</sup> Ds C 1986:4 s. 8.

<sup>70</sup> Ragnemalm, Hans, "Regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Synpunkter på verksledningskommitténs grundlagstolkning", 1986, FT, s. 5.

<sup>71</sup> Ds C 1986:4 s. 15.

<sup>72</sup> Ds C 1986:4 s. 15.

<sup>73</sup> SOU 1985:40, s. 42-43.

<sup>74</sup> Ragnemalm, Hans, "Regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Synpunkter på verksledningskommitténs grundlagstolkning" (1986) FT, s. 6-7.

<sup>75</sup> SOU 1985:40, s. 91.

förvaltningsmyndigheterna de facto inte har någon lydnessplikt gentemot de enskilda statsråden eller departementstjänstemännen är det bara regeringen som kollektiv enligt 7:3 RF som kan styra förvaltningen utanför tillämpningsområdet för 11:7 RF. Om syftet med de informella kontakterna var att försöka få myndigheten att vidtaga en viss faktisk åtgärd eller fatta ett visst beslut, kunde man därför enligt Ragnemalm inte bortse från att regeringsformen hänvisade till regeringen som kollektiv och ingen annan som potentiell ordergivare.<sup>76</sup>

I betänkandet framgick att 11:7 RF skulle tolkas på så vis att statsråd och regeringstjänstemännen inte borde påverka en myndighet så att den i praktiken kände sig bunden av hur den skulle avgöra ett ärende enligt 11:7. Frågan huruvida en viss påverkan var mer eller mindre förenlig med regeringsformen ansågs "...nödvändigtvis ytterst bli en bedömningsfråga i varje särskilt fall."<sup>77</sup> Som avgörande för i vilken mån rättssäkerhetsgarantin i 11:7 kränktes angavs hur bunden myndigheten kände sig vid sitt beslutsfattande samt ju mer auktoritativ form kontakten gavs, desto närmare förelåg ett eventuellt överskridande av RF.<sup>78</sup>

Kriteriet "känner sig bunden" innebar ett psykologiskt element, som svårligen skulle kunna sammanföras med ett stringent juridiskt betraktelsesätt och diskussionerna kring detta kom att kritiserats starkt bland annat av Juridiska fakultetsstyrelsen i Lund som angav "ett bestämt avståndstagande". "Denna lösliga och påtagligt grundlagsstridiga konstruktion skulle, om den vunne anslutning och komme att praktiseras, innebära ett förödande grundskott mot den rättssäkerhet som i synnerhet RF 11:7 åsyftar att värna."<sup>79</sup> Detta uttalande har även Ragnemalm starkt ifrågasatt och påpekat att ett sådant resonemang skulle kunna leda till rena absurditeter om tjänstemannens subjektiva känsla av bundenhet skulle spela en avgörande roll vad gäller tolkningen av RF:s regler till värm för förvaltningsmyndigheternas självständighet.<sup>80</sup>

Enligt kommitténs uppfattning fanns där vidare ett visst utrymme för informella kontakter mellan ett statsråd eller en departementstjänsteman och förvaltningen *även* i frågor som täcktes av 11:7 RF trots att "...[d]et är en grannliga uppgift att använda detta instrument på ett godtagbart sätt." Som ett skäl för detta angavs att kontakterna i en 11:7 fråga skedde liksom andra kontakter principiellt sett inom områden där riksdagen eller regeringen tidigare i någon form fattat ett formellt beslut. Vid sitt myndighetsutövande handlade därför myndigheten i kraft av en maktbefogenhet från antingen riksdagen eller regeringen. Denna maktbefogenhet kom till genom ett formellt beslut och den informella kontakten skulle då enligt kommittén tolkas som en önskan att förtydliga eller fylla ut en redan tidigare i formell ordning meddelad bestämmelse. Enligt denna tolkning skulle i så fall kontakten ske inom de ramar som riksdag och regering ställt upp. Domstolsverket ansåg dock i sitt remissvar att informella kontakter överhuvudtaget inte fick förekomma i ärenden som omfattades av 11:7 RF.

---

<sup>76</sup> Ragnemalm, Hans, "Regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Synpunkter på verksledningskommitténs grundlagstolkning", 1986, FT, s. 9

<sup>77</sup> SOU 1985:40, s. 95

<sup>78</sup> SOU 1985:40, s. 95.

<sup>79</sup> Petersson, Olof, Södersten, Donald, *Förvaltningspolitik* (1993) s. 76.

<sup>80</sup> Ragnemalm, Hans, "Regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Synpunkter på verksledningskommitténs grundlagstolkning", FT 1986, s. 12.

Ovanstående uppfattning har även Ragnemalm hårt angripit och menat att den var "...totalt verklighetsfrämmande och stridande mot allt vad den svenska rättstraditionen bjuder. Ett grundlagsstridande, som syftar till att garantera förvaltningsmyndigheterna full självständighet vid det beslutsfattande som är särskilt känsligt ur rättssäkerhetssynpunkt, skulle genom en drastisk "tolkningsoperation" helt sättas ur spel."<sup>81</sup> Då påtryckningen inte skedde genom ett rättsligt giltigt beslut och myndigheten således i konsekvens med detta inte var formellt "tvingad" att lyda befallningen, skulle den alltså vara tillåten. Enligt Ragnemalm var detta resonemang inte juridiskt hållbart. Kommitténs rekommendationer stred därför mot de fundamentala principerna om förbud mot ministerstyrelse samt principen om myndigheternas självständighet,<sup>82</sup> vilket även Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet och Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet påpekade i sina remissvar:

De av kommittén framförda rekommendationerna synes i realiteten innebära (i mer eller mindre förtäckta ordalag riktade) angrepp mot fundament för vårt nuvarande statskick, nämligen förbudet mot ministerstyrelse, förvaltningsmyndigheternas självständighet (RF 11 kap 7 §) samt normgivningens fördelning och teknik.<sup>83</sup>

Fakultetsnämnden tar bestämt avstånd från ett synsätt, som alltså innebär, att inte bara konstitutionens avståndstagande från ministerstyrelse och grundlagens skydd för myndigheternas självständighet utan också RF:s detaljerade regler om hur normgivningmakten skall utövas genom en fri "omtolkning" totalt skulle urholkas.<sup>84</sup>

Som en yttersta konsekvens kunde enligt Ragnemalm dessutom kommitténs resonemang innebära att domstolarnas självständighet underminerades, något som även påpekades i flertalet remissyttranden. Denna potentiella risk utvecklade Ragnemalm närmare genom att påpeka att 11:2 RF innehöll ett förbud mot andra myndigheter, däribland regeringen, att bestämma hur domstolarna skulle döma i det enskilda fallet eller hur de i övrigt skulle tillämpa en rättsregel i särskilt fall. Liksom i 11:7 RF var det bakomliggande syftet även här att garantera den beslutandes självständighet i syfte att värna rättssäkerheten i för den enskilde särskilt viktiga ärenden. Om kommitténs tankegång skulle fullföljas, skulle därmed "... inte heller domstolarna kunna freda sig för påverkan, i den mån direktiv ges genom beslut, som inte är "rättsligt giltiga". Justitieministern eller någon tjänsteman inom hans departement skulle alltså kunna framföra bestämda önskemål om hur domslutet bör bli i ett visst mål under handläggning."<sup>85</sup> Kommitténs tendens till att överbetona skillnaderna mellan myndigheternas och domstolarnas konstitutionella ställning ifrågasattes även starkt av bland annat Domstolsverket.<sup>86</sup>

---

<sup>81</sup> Ragnemalm, Hans, "Regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Synpunkter på verksledningskommitténs grundlagstolkning", *FT* 1986, s.10.

<sup>82</sup> Ragnemalm, Hans, "Regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Synpunkter på verksledningskommitténs grundlagstolkning", *FT* 1986, s.10.

<sup>83</sup> Ds C 1986:4 s. 92.

<sup>84</sup> Ds C 1986:4 s. 93.

<sup>85</sup> Ragnemalm, Hans, "Regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Synpunkter på verksledningskommitténs grundlagstolkning", *FT* 1986, s. 11.

<sup>86</sup> Ds C 1986:4 s. 87.



Betänkandet kritiserades följaktligen starkt, särskilt från juridiskt håll, och visade att traditionen med självständiga myndigheter samt förbudet mot ministerstyre fortfarande utgjorde betydelsefulla värden som förtjänade att bevaras inom den svenska förvaltningen.

### 3.3 Förvaltningens verksamhet – en emanation av folkviljan

Utredningsarbetet kom framöver att resultera i en proposition om ledningen av statsförvaltningen som behandlades och godkändes av riksdagen 1987.<sup>87</sup>

Denna proposition delade samma grundsyn som i de två tidigare betänkandena. I propositionen framhölls det att den svenska statsförvaltningen skulle vara rättskännande, öppen, effektiv, smidig samt serviceinriktad. Vidare skulle dess verksamhet vara en emanation av folkviljan genom den demokratiska beslutsprocessen. Brister vad gällde regeringens styrning av myndigheterna påpekades, bland annat till följd av en otjänlig ansvars- och befogenhetsfördelning mellan de olika beslutande instanserna. I propositionen framkom vidare att det var möjligt att förena en mer konsekvent politisk styrning av förvaltningen med större självständighet för myndigheterna att sköta de löpande angelägenheterna. Om de fundamentala ansvarsförhållandena klarades tydligare, skulle det bli lättare att praktiskt sett fördela uppgifter och befogenheter mellan de olika instanserna på ett balanserat sätt.

Även om myndigheterna själva borde rätta till sina brister i kontakten med medborgarna, framhölls det att i slutändan var det ändå hos de centrala politiska organen som ansvaret för förvaltningens verksamhet skulle utkrävas. Ett fundamentalt krav på förvaltningen var därför att den skulle fungera som ett effektivt redskap för utförandet av riksdagens och regeringens avsikter.

Beträffande 11 kap 7 § RF sades, liksom i tidigare utredningar, att 11:7 RF ofta tolkats för snävt och som ett allmänt förbud för regeringen och dess ledamöter att uttala sig i frågor som rört förvaltningsmyndigheternas verksamhetsområden. Vare sig regeringsformen eller dess förarbeten påpekades ha något stöd för en sådan tolkning utan istället är det regeringen som självständigt bedömer i vilken utsträckning den önskar styra förvaltningen, givetvis med hänsyn till bestämmelserna i RF och vad riksdagen har beslutat. Liksom kommit till uttryck i tidigare betänkanden, framhölls att det var enbart på grund av praktiska hänsyn som regeringen hitintills låtit förvaltningsmyndigheterna åtnjuta en relativt stor frihet att agera. Enligt den mening som propositionen gav uttryck för, utgjorde RF:s regler "...en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation."<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Materialet är i sin helhet baserad på prop. 1986/87:99 s. 11-40.

<sup>88</sup> Prop. 1986/87:99 s. 29.

Beträffande informella kontakter yttrades att de var viktiga och nödvändiga inslag i regeringens relationer till myndigheterna och utgjorde dessutom "ett viktigt, naturligt och oundgängligt komplement till regeringens formella styrning av myndigheterna."<sup>89</sup> Vikten av informella kontakter motiverades bland annat med hänvisning till att generella beslut ofta blir allmänt och principiellt hållna, ur informationssynpunkt var därför informella kontakter där betydelsefulla regeringsbeslut närmare förklaras, preciseras och motiveras, av stor vikt. Vidare angavs regeringens stora behov att i informella former få ta del av myndigheternas expertis och synpunkter i viktiga ämnen. Vad gällde sådana enskilda ärenden som låg inom tillämpningsområdet för 11:7 RF, påpekades nödvändigheten av en stor återhållsamhet med hänsyn till de rättssäkerhetsgarantier som var avsedda med bestämmelsen. För regeringens del borde detta skötas på tjänstemannanivå och det slutgiltiga ansvaret för prövningen i det enskilda fallet borde enligt propositionens mening ligga på myndigheten.

### **3.4 Partiernas ståndpunkter med anledning av propositionen**

Prop. 1986/86 kom att föranleda ett flertal motioner, som alla uppvisade en mångfacetterad syn på frågan. I 1986/87: K115 (m) underströks att propositionens syn på statlig förvaltning och offentlig maktutövning skilde sig betydligt från den syn som moderata samlingspartiet stod för. Enligt den roll som propositionen ville ge regeringen, var det enligt motionen en naturlig följd att fler ramlagar skulle komma att föreslås samt en ökad politisk styrning. Enligt motionen skulle dock konsekvenserna av ovanstående kunna bli allvariga. Riksdagens betydelse skulle komma att minska och därigenom även medborgarnas möjligheter att kunna påverka den offentliga maktutövningen. För de olika myndigheterna skulle det snarare bli den egna makten än de lagar som riksdagen stiftar som skulle bilda rätten. Som en följd av detta skulle den enskildes rättssäkerhet urholkas, då förutsägbarheten i myndighetens fattade beslut skulle bli mindre. Om statsförvaltningen skulle bli mer politiserad skulle även professionalismen samt kompetensen drabbas och den svenska förvaltningen skulle "...ta ytterligare steg från den ämbetsmannatradition av självständig myndighetsutövning som gett Sverige en effektiv och oväldig offentlig förvaltning."<sup>90</sup>

Motion K113 (c) framhöll att vissa förslag i propositionen var motsägelsefulla. Samtidigt som det påpekades att det var viktigt att myndigheterna kunde handla självständigt inom de ramar som lagen och förordningar angett, betonades värdet av att regeringen starkare än tidigare, kunde gå in och direktstyra förvaltningen. I motion K111 (fp) framgick att en bärande tanke i det svenska statsskicket var att regeringen inför riksdagen ansvarade för vad som utträttats i förvaltningen., Detta kunde inte förverkligas om inte regeringen hade möjligheter att påverka myndigheternas verksamhet. Om inte

---

<sup>89</sup> Prop. 1986/87:99 s. 28.

<sup>90</sup> 1986/87:K115, s. 14.

regeringen hade någon skyldighet eller möjlighet att aktivt leda arbetet inom statsförvaltningen, brast den ansvars- och befogenhetskedja som utgjorde förutsättningen för demokratin såväl som parlamentarismen.<sup>91</sup>

I motion K112 (vpk) angavs att på sikt måste folksuveränitetsprincipens betydelse öka på bekostnad på den gamla maktdelningsprincipen.<sup>92</sup> Motion K115 (m) anförde däremot att regeringens möjlighet att styra förvaltningsmyndigheterna var mer begränsad än vad propositionen gav uttryck för.<sup>93</sup> Uppfattningen i motion K112 var däremot motsatt, då enligt dennas mening begränsningsregeln i RF givits en för vidsträckt tolkning. Från förvaltningshåll hade benägenheten varit att utvidga tolkningen så att lagstiftaren uteslutits från all tillämpning. Enligt motionens mening så hade lagstiftaren rätt om yttrandena var generella att genom "...hur utförliga yttranden som helst" styra tillämpningen.<sup>94</sup>

Uppfattningen i motion K 113 (c) var att myndigheternas självständighet var ett mycket värdefullt inslag i det svenska statskicket. Regeringen hade inte tyngts med ställningstaganden i den stora mängden förvaltningsärenden och möjligheterna till politiskt grundade favörsbeslut i de enskilda fallen hade kraftigt reducerats. Enligt motionens uppfattning borde därför den svenska modellen behållas även om den kunde innebära att departementscheferna kunde känna sig frustrerade av att deras maktbefogenheter var kringskurna, eftersom rättssäkerheten måste tillmätas större vikt. Om de politiskt ansvariga ansåg att deras politiska intentioner inte fick genomslag i förvaltningsbesluten så kunde detta i så fall åtgärdas genom generella regler i form av lagändringar eller om det låg inom de befogenheter som regeringen hade, genom ändringar i förordningar.<sup>95</sup>

Beträffande informella kontakter skulle enligt motion K 115 styrningen från regeringen ske genom offentliga, formella regeringsbeslut. "Den art av dolda regeringskontakter med myndigheter som propositionen öppnar möjlighet för en grundlagsstridig styrning av myndigheterna."<sup>96</sup> Potentiella risker som att ansvarsfördelningen mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna skulle suddas ut samt att möjligheterna till demokratisk kontroll förringades skulle slutgiltigt innebära en risk för minskad rättssäkerhet för medborgarna<sup>97</sup>. Enligt motion K113 innebar propositionens syn på informella kontakter att "...staketet mellan regeringsbeslut och myndighetsavgöranden på ett försåtligt sätt rivs upp." Några försök till omtolkningar av 11:7 RF avvisades helt, eftersom normgivning av det slaget ansågs ha generell räckvidd. Om regeringen eller företrädare för denna skulle ges möjlighet till direkt påverkan i de fall som regleras av 11:7, förutsatte detta i motionens mening en grundlagsändring.<sup>98</sup>

---

<sup>91</sup> Motion till riksdagen 1986/87: K 111, s. 12-13.

<sup>92</sup> Motion till riksdagen 1986/87: K 112, s. 2.

<sup>93</sup> Motion till riksdagen 1986/87: K 115, s. 15.

<sup>94</sup> Motion till riksdagen 1986/87: K 112, s. 3.

<sup>95</sup> Motion till riksdagen 1986/87: K 113, s. 8-9.

<sup>96</sup> Motion till riksdagen 1986/87: K 115, s. 16.

<sup>97</sup> Motion till riksdagen 1986/87: K 115, s. 16.

<sup>98</sup> Motion till riksdagen 1986/87: K 113, s. 9.

### 3.5 Informella kontakter risk för ministerstyre

I KU:s yttrande över propositionen, KU 1986/87:29, fastslogs att det var viktigt att den offentliga maktens gränser skulle dras genom beslut fattade i demokratisk ordning. Oavsett om dessa beslut skulle innebära en utvidgning eller inskränkning av den offentliga makten, skall de folkvalda organen fatta dessa och myndigheterna skall utföra dessa. Beträffande begränsningsregeln i 11:7 RF delade KU samma mening som kom till uttryck i propositionen, som även överensstämde med vad Förvaltningsutredningen, Verksledningskommittén samt flertalet remissinstanser uttalat. Vad gällde det område som inte täcktes av begränsningsregeln delade utskottet samma bedömning som gjorts i propositionen, det vill säga att det område som inte träffades av förbudet i 11:7 var inte så obetydligt att det saknade praktisk betydelse. Med andra ord låg där stora områden av den statliga verksamheten utanför, bland annat den producerande, utredande, planerande samt den rationaliserande verksamheten.<sup>99</sup>

Vidare ansåg utskottet att de informella kontakterna mellan regeringskansliet och myndigheterna var av stor vikt. Genom dessa kontakter kunde regeringen hållas informerad och myndigheterna kunde å sin sida få regeringens avsikter och krav på myndigheterna förtydligade. Utskottet poängterade dock att de informella kontakterna innebar vissa risker för ministerstyre och därför borde dessa kontakter syfta mer till att ge information än att vara styrande. Att helt undvika informella kontakter i samband med sådan ärendehandläggning hos myndigheterna som avsågs i 11:7 RF, var enligt utskottets mening inte möjligt. En stor återhållsamhet förespråkades därför och kontakterna borde primärt enbart avse ett utbyte av information. Det slutliga ansvaret för besluten åvilade enligt utskottet myndigheterna.<sup>100</sup>

### 3.6 EU och tydligare ansvarsförhållanden

SOU 1993:16 vittnade om att det fortfarande existerade en viss osäkerhet beträffande relationen mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna samt frågan om de sistnämndas självständighet. Frågan ställdes huruvida Sverige borde europaanpassas eller om det fanns skäl att bevara den svenska, unika förvaltningstraditionen. Innebörden av den svenska doktrinen om självständiga förvaltningsmyndigheter uppgavs vara omstridd och bestämmelserna i 11:6 och 11:7 RF framhölls peka i två skilda riktningar. Även informella kontakter sades vara särskilt omdiskuterade. Uppfattningen i utredningen var att den allmänna principen borde behållas, men tillämpas tydligare. Traditionen med förvaltningsmyndigheternas självständighet fick "...givetvis inte tolkas

---

<sup>99</sup> KU 1986/86:29, s. 8-13.

<sup>100</sup> KU 1986/87:29, s. 13-14.

som att en myndighet kan driva en politik stick i stäv med regeringen.”<sup>101</sup> En risk för att informella underhandskontakter kunde leda till oklara roller och ansvarsförhållanden belystes även.<sup>102</sup>

I *Konsekvenser av ett medlemskap i EU*<sup>103</sup> diskuterades vad medlemskapet i EU kunde ha för konsekvenser i relation till den svenska förvaltningsmodellen. Här konstaterades att medlemskapet inte behövde medföra några grundläggande förändringar. Några ändringar av regeringsformen ansågs därför inte nödvändiga. Den svenska modellen uppfattades istället som en fördel i EU-arbetet, då den förutsatte att regeringen gav tydliga direktiv och riktlinjer för tjänstemännens medverkan i berednings- och förhandlingsarbetet. Vidare konstaterades Sverige ha fördel av att alla regeringsärenden skulle avgöras av regeringen som kollektiv, då flera medlemsländer som normalt har ministerstyre hade infört mer kollektiva beslutsformer i EU-relaterade frågor. En förstärkning av beredning och samordning på den politiska nivån framhölls däremot som viktigt för att betydelsefulla EU-frågor skulle bli väl förankrade politiskt sett.<sup>104</sup>

I SOU 1997:15 *Det svåra samspelet* framhölls att ramlagstiftning och delegering under de senaste åren bidragit till att myndigheterna i allt större utsträckning fått hantera frågor med politisk prägel, däribland frågor där beslutsfattandet skulle kunna få radikala konsekvenser för samhället såväl som medborgarna.<sup>105</sup> Det informella samspelet mellan regering och förvaltningsmyndigheter diskuterades även i stor utsträckning. En insikt hos departements- såväl som myndighetsföreträdare konstaterades föreligga vad gällde att en ökning av de informella kontakterna kunde resultera i oklara ansvarsförhållanden och innebära en inskränkning av offentlighetsprincipen. Samtidigt slogs fast att där fanns ett behov av dessa kontakter i och med att regleringen på området var så generell.<sup>106</sup> Ett smidigt samspel mellan departementen och myndigheterna framhölls blivit särskilt betydelsefullt efter Sveriges EU-inträde. Även om regeringen infört bestämmelser om att myndigheterna skall ge regeringens stöd vid Sveriges deltagande inom EU,<sup>107</sup> har problem uppstått som kan leda till komplikationer i den svenska förvaltningsmodellen. Myndigheternas överlägsna sakkunskap jämfört med departementens, har lett till att tjänstemännen vid myndigheterna ofta deltar i de olika EU-organens förhandlingar. Tjänstemännen har i flertalet fall svårt att driva en klar svensk linje på grund av att de saknat tydliga politiska riktlinjer och ställningstaganden från departementens sida. Sveriges förhandlingsposition såväl som inflytande inom EU riskerar därför att betydligt reduceras. En annan risk är att tjänstemännen i avsaknad av tydliga riktlinjer medvetet eller omedvetet, driver sina egna intressen vid förhandlingarna. Skärpta krav på en tydlig styrning från regeringens sida påpekades därför vara av stor vikt.

---

<sup>101</sup> s. 166.

<sup>102</sup> s. 165-166.

<sup>103</sup> Statskontoret 1996:7

<sup>104</sup> Statskontoret 1996:7, s. 17-20.

<sup>105</sup> s. 91.

<sup>106</sup> s. 99.

<sup>107</sup> SFS 1995:1322 § 16

De otydliga ansvarsförhållandena ansågs ha lett till att omfattningen av myndigheternas handlingsfrihet var oklar. Vidare hade oförmågan hos politikerna att formulera mål för myndigheternas verksamhet resulterat i att en politisering på myndighetsnivå hade skett. Som en konsekvens hade därför ansvaret för flertalet avvägningar och beslut som gjordes av myndigheternas ledningar kvarstått på regeringsnivån.<sup>108</sup> Myndigheternas ställning framhölls som förstärkt gentemot departementen och deras ledningar, bland annat som en följd av myndigheternas kunskapsövertag. Det konstaterades vara ett faktum att en maktförskjutning från politiker till tjänstemän skett.<sup>109</sup> Betydelsen av att det var de politiska beslutsfattarna som styrde över förvaltningen bekräftades genom uttalandet att "[e]n effektiv förvaltningspolitik förutsätter politisk förankring. Den kan inte helt överlämnas till tjänstemännen."<sup>110</sup>

Ytterligare ett betänkande där det komplicerade förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna även tagits upp är SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst*. Här konstaterades svårigheten med att styra förvaltningen, fragmenteringen inom den samt det ökade inflytandet från särintressenas sida över förvaltningen, en följd som stod särskilt i samband med den ökade europeiseringen till följd av Sveriges medlemskap i EU. Vidare angavs att det var politikerna som skulle bestämma hur gränsen skulle dras eftersom förvaltningen är underordnad statsmakterna, dock inom ramen för det som var konstitutionellt möjligt. Eftersom förvaltningen vuxit sig stor och blivit mer komplex, har som en följd flera beslut som av medborgarna betraktas som politiska flyttats över till förvaltningsmyndigheterna. Den svenska förvaltningsmodellen framhölls dock fortfarande som funktionell för genomförandet av demokratiskt fattade beslut, men förekomsten av klassiska byråkratiproblem konstaterades alltjämt vara påtaglig och därför behövde förvaltningspolitiken och de förvaltningspolitiska problemen ges ökad uppmärksamhet. I betänkandet framhölls vidare att det fanns en utbredd osäkerhet i frågan om myndigheternas självständighet – förhållandet mellan regeringen och förvaltningen poängterades vara komplicerat. Som överordnade mål för förvaltningspolitiken angavs demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Det påpekades dock att mellan dessa rådde ett spänningsförhållande, där styrbarheten av förvaltningen var en demokratifråga, medan rättssäkerhets- och effektivitetskraven satte gränser för den politiska styrningen. Samtidigt utgjorde ekonomiska rationaliseringskrav att effektivitetskravet kunde kollidera med det avseende rättssäkerhet. Att få dessa tre olika krav att verka i symbios uppgavs vara den mest centrala uppgiften inom förvaltningspolitiken. Byråkrati och risken för att tjänstemännen främst såg till sina egna intressen, utpekades som särskilda demokratihot.<sup>111</sup>

Informella kontakter påpekades som ett viktigt komplement till de andra former av styrning som regeringen bedriver gentemot förvaltningsmyndigheterna. Kontakterna konstaterades ha blivit mer öppna, då de numera ägde rum på flera nivåer och mellan olika nivåer. Informationen som förmedlas var dock inte alltid förankrad på ledningsnivå

---

<sup>108</sup> s. 194.

<sup>109</sup> s. 197.

<sup>110</sup> s. 205.

<sup>111</sup> s. 38.-39.

och osäkerhet existerade beträffande vad stadsråden fick respektive inte fick säga till myndigheterna, då respekten för myndigheternas självständighet fortfarande var stor.<sup>112</sup>

Samspelet mellan regeringen och förvaltningen skulle enligt kommissionens mening vara svårt om inte informella kontakter användes. Vidare utgjorde den svenska förvaltningsmodellen ”...en betydande fördel i form av avlastning av Regeringskansliet, samtidigt som det praktiskt taget alltid är möjligt för regeringen att utanför tillämpningsområdet för RF 11:7 lyfta frågor till den politiska nivån.”<sup>113</sup> På grundval av detta borde därför regeringen och statsråden enligt kommissionen bättre utnyttja den flexibilitet som förvaltningsmodellen erbjuder och således hålla frågor ifrån sig men också ta dem till sig när så skäl finns därför. Kommissionen påpekade dock att om regeringen ville påverka myndigheternas sätt att utföra sina uppdrag på annat sätt än ett formellt regeringsbeslut, borde denna påverkan dokumenteras, i syfte att skapa ett tydligare ansvarsförhållande. I annat fall skulle ansvaret kvarstå hos myndigheten.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> s. 89-90.

<sup>113</sup> s. 91.

<sup>114</sup> s. 91.

# 4 Aspekter som aktualiseras

## 4.1 Inledande reflektioner

Sammanfattningsvis kan konstateras att de olika betänkandena uttryckt en önskan om en förstärkt politisk styrning, vilket går i linje med det reformarbete som inleddes under senare delen av 80-talet som syftade till att förändra riksdagens och regeringens styrning av förvaltningen. Motiven för reformen var att den politiska makten skulle stärkas, riksdagens och regeringens styrning av en allt större och komplex förvaltning skulle återupprättas, politikerna skulle återta kommandot från tjänstemännen och demokratin skulle vitaliseras.<sup>115</sup>

De grundläggande tankarna bakom den strategi som formulerades för att stärka den politiska maktutövningen var att politikerna skulle styra både mer och mindre. Genom att riksdagen koncentrerade sig på att formulera mål för förvaltningen och granska erhållna resultat, skulle riksdagen kunna styra mer. Då själva verkställandet i högre grad skulle överlämnas till tjänstemännen skulle riksdagen samtidigt styra mindre. Resultatet av dessa tankar och strategi blev den så kallade mål- och resultatstyrningen, vilket initialt kom att bli synonymt med avreglering och en minskad detaljstyrning.

Diskussionen kring myndigheternas självständighet har i synnerhet gällt följderna av den organisatoriska tudelningen mellan regering och förvaltningsmyndigheter, mer specifikt vilken ordregivningsrätt som regeringen och statsråden har över de underlydande myndigheterna.<sup>116</sup> Samtliga betänkanden och utredningar har betonat regeringens roll samtidigt som förvaltningsmyndigheternas självständighet tonats ned – den traditionella bilden av myndigheternas självständighet har därmed kommit att kullkastas. Den uppdelning mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna som förstärktes under 1800-talet, var nämligen enbart ett resultat av det vankelmod som karaktäriserade seklets förvaltningsreformer, snarare än en eftersträvd maktindelning. Vidare har regeringen enbart varit återhållsam i sin maktutövning på grund av praktiska och resursmässiga skäl och har således inte utnyttjat sina maktbefogenheter till fullo. Teoretiskt sett har därför regeringen haft betydligt mer makt än vad som praktiskt utövats. Den offentliga förvaltningens uppgift har således varit att utgöra ett effektivt redskap för att förverkliga regeringens och riksdagens intentioner. Trots att den svenska förvaltningsmodellen givits en relativt summarisk reglering i regeringsformen, har reglerna ansetts utgöra en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter precis som den önskat.

---

<sup>115</sup> SOU 1997:15 s. 7.

<sup>116</sup> Petersson, Olof, Söderlind, Donald, *Förvaltningspolitik* (1993) s. 76.



Utredningarnas synpunkter har dock inte lämnats helt utan kritik. Bland annat har Ragnemalm målat upp ett scenario där det sker en subtil övergång till ministerstyre utan att ändring sker i grundlag. Vidare har han påpekat risken för att tillåtligheten av informella kontakter även inom ramen för 11:7 RF som en yttersta konsekvens skulle kunna leda till att domstolarnas självständighet undermineras. Även om konsekvensen är hårddragen är dock parallellen tydlig och påtagliggör allvaret i frågan. Wennergren har främst kritiserat den kortfattade regleringen av den svenska förvaltningsmodellen i RF, som han menar är otillräcklig och därför behöver fyllas ut och kompletteras med vanlig lag. Förmodligen skulle en del av den osäkerhet som omgärdar förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna kunnat reduceras, om det funnits en mer uttömmande reglering på området.

Flera remissinstanser och motioner som väckts i frågan har vidare tagit avstånd från utredningarnas syn på förvaltningen och regeringen. Främst har hänvisats till att förbudet mot ministerstyrelse, principen om myndigheternas självständighet samt upprätthållandet av rättssäkerheten, riskerar att urholkas. Tolkningen av 11:7 RF har vidare varit omstridd. Omdiskuterat har även varit i vilken grad regeringen genom informella kontakter kan påverka myndigheterna. Detta ter sig särskilt intressant mot bakgrund av att anmälningar mot statsråd för otillbörligt styrande av myndigheter eller med andra ord ministerstyre, kommer in till KU årligen.

Av ovanstående kan konstateras att det existerar en osäkerhet såväl som oenighet om vad den svenska förvaltningsmodellen egentligen innebär. Mer specifikt kretsar alltså oenigheten kring de närmare gränserna för regeringens möjligheter att styra förvaltningsmyndigheterna samt vad det egentligen innebär att de är självständiga. I denna kontext aktualiseras flera, intressanta frågor. Exempelvis har ovan framgått att tjänstemännens makt inom förvaltningen blivit för stor samt att demokratin behöver vitaliseras. Kan då den ökade betoningen på politisk styrning från regeringens sida härledas från en befogad rädsla för byråkrati, ”tjänstemannavälde”, från myndigheternas sida? Vilka, med viss renodling, olika former av synsätt på regeringen och förvaltningen har gjort sig framträdande i utredningarna och vad kännetecknar dem? Var går egentligen gränsen mellan ”tillåtna” informella kontakterna och ministerstyre? Vilka andra styrmedel kan regeringen tillgå? Är de svenska förvaltningsmyndigheterna egentligen att anse som självständiga inte enbart i formellt hänseende utan även praktiskt? Är självständiga myndigheter demokratiska? I följande avsnitt kommer följande frågor att problematiseras och analyseras.

## 4.2 Tjänstemännen och byråkratin

I takt med att den offentliga sektorn vuxit har förvaltningen och tjänstemännen fått större betydelse. Begreppet politik är inte längre något som exklusivt kan hänföras till området för politikernas aktiviteter. Tjänstemännen inom förvaltningen har i många ärenden uppgifter med en klar politisk prägel, något som konstaterats i flertalet utredningar. Det

finns ett par aspekter som tydligt klargör skillnaderna mellan politiker och tjänstemän och som även framhäver tjänstemännens makt de facto.

Egenskaper hos förvaltningen som stärker dess makt gentemot politikerna är bland annat det kunskapsövertag och den expertis som finns samlad inom förvaltningen, vilket vanligtvis är väldigt svårt för politikerna att uppväga. Vidare gör den betydande storleken hos förvaltningen och dess verksamhet att den är svår att överblicka och kontrollera. Politikerna känner därför inte till allt som händer inom förvaltningen och det kan vara svårt att genomföra en adekvat styrning av förvaltningen. En tredje egenskap som innebär betydelsefulla konsekvenser vad gäller makt, är kontinuiteten. Politikerna som är demokratiskt valda kommer och går medan tjänstemännen sitter kvar. Ett påfallande exempel på detta är den tyska förvaltningen, som under kejsartyskland, Weimarrepubliken och Nazi-Tyskland verkade med oavbruten kontinuitet.<sup>117</sup>

Genom sitt kunskapsövertag och centrala position när det gäller beredande och genomförande av beslut kan tjänstemännen komma att få spela en avgörande roll i offentliga beslutsprocesser. Vidare kan politikernas beroende av tjänstemän som innehar expertkunskaper i realiteten medföra att den politiska makten egentligen ligger hos experterna.<sup>118</sup> Mot bakgrund av ovanstående föreligger det därför en risk för att när förvaltningen initierar, bereder, implementerar och utvärderar de politiska besluten, att tjänstemännen utnyttjar sina "maktegenskaper" i syfte att påverka bland annat styrningen av förvaltningen.<sup>119</sup>

Ett begrepp som ofta förknippas med ovanstående situation är byråkrati. Termen, myntad i Frankrike på 1700-talet uppfattas enligt klassisk byråkratiteori som fallet när administrationen urartar i ett tjänstemannavälde där tjänstemännen med hänsyn primärt till sina egna intressen utövar makt. Uppfattningen grundar sig på en klassisk diskussion om lämpligheten av olika styrelseformer, såsom till exempel monarki och demokrati. Simultant med att det gamla överhetssamhället blev ersatt med folkstyre kom problemen med tjänstemannavälde att framstå som en fara för folkligt deltagande i politiska beslutsprocesser. Som en yttersta konsekvens kommer byråkratin att gå sina egna vägar och att istället för att vara folkets tjänare, blir den dess herrar.<sup>120</sup> Byråkratin blir således en självständig maktfaktor i samhället i förmåga av sina befogenheter, kontrollen över ekonomiska resurser samt sin professionella kompetens. Beslutsfattarna inom statsförvaltningen blir därmed en av samhällets makteliter<sup>121</sup>.

I avståndstagande mot byråkratin ligger farhågor för att om denna tog överhanden, skulle en orätt maktfördelning ur demokratisynpunkt uppstå. I SOU 1997:57 påpekas visserligen att jämlikt regeringsformen är statsförvaltningen en del av den representativa demokratin och har därför ett ansvar inför medborgarna och deras valda

---

<sup>117</sup> Lundquist, Lennart, *Förvaltning, stat och samhälle* (1992) s. 101.

<sup>118</sup> Bergström, Tomas, "Ämbete, medbestämmande, management"(1997) s. 176-177.

<sup>119</sup> Lundquist, Lennart, *Förvaltning, stat och samhälle* (1992) s. 101.

<sup>120</sup> Bergström, Tomas, "Ämbete, medbestämmande, management (1997) s. 176.

<sup>121</sup> SOU 1997:57 s. 38.

representanter.<sup>122</sup> Vidare skall förvaltningen beakta legalitetsprincipen (1kap 1 § RF), principerna om allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap 9 § RF). Enligt 1:2 RF åvilar det vidare förvaltningsmyndigheterna att verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Att förvaltningen skall syfta till att upprätthålla de i regeringsformen fastslagna demokrativärdena innebär dock inte att förvaltningsmyndigheterna utgör demokratiska organ per se i likhet med till exempel riksdagen. Tjänstemännen är inte folkvalda och kan således inte anses utgöra en del av den representativa demokratin, utan är snarare i dennas tjänst. Däremot får förvaltningsmyndigheterna sina befogenheter genom en kedja av mandat från medborgarna till riksdagen, från riksdagen till regeringen, från regeringen till förvaltningsmyndigheterna.<sup>123</sup>

I kontexten aktualiseras frågan om legitimitet, men också principer om maktindelning. Är det rätt att förvaltningsmyndigheterna, som i egenskap av sin relativt självständiga ställning, kan fatta beslut som har en ingripande och stor betydelse för den enskilde individen? Frågan problematiseras mot bakgrunden av att tjänstemännen som beslutar inte på samma sätt som politikerna kan ställas till ansvar i återkommande allmänna val, vilket i sig utgör den legitimitetsskapande grunden för den representativa demokratin.<sup>124</sup> Att offentliga organ i vissa hänsyn är självständiga i förhållande till organ med större demokratisk legitimitet kan därför frambringa en hel del skepsis.<sup>125</sup> Avgörande är därför vilket synsätt som anläggs på staten och dess förvaltning, vilket närmare utvecklas nedan.

## 4.3 Förvaltningsmodeller

Staten och dess förvaltning har varit föremål för flera olika uppfattningar, men med viss renodling kan tre huvudsakliga modeller urskiljas, där legitimitetsperspektivet på förvaltningen och prioriteringen av värden skiljer sig åt. Inte minst har skilda uppfattningar kunnat urskönjas genom de ståndpunkter som framfördes av de olika motionerna med anledning av prop. 1986/87:99. Det har även framgått av utredningarna och remissyttrandena att åtskilda synsätt på staten och dess förvaltning existerar. Vikten ligger dock här på två av förvaltningsmodellerna, eftersom den tredje inte är lika relevant i sammanhanget.

### 4.2.1 Rättssäkerhetsskolan

---

<sup>122</sup> s. 32.

<sup>123</sup> Wennergren, Bertil, "Den svenska modellen och grundlagen" (1998) s. 102.

<sup>124</sup> Rothstein, Bo, "Demokrati, förvaltning, legitimitet" (1997) s. 81.

<sup>125</sup> Smith, Eivind "Sverige som konstitutionell demokrati" (2000) s. 35.

Enligt den så kallade *rättssäkerhetsskolan*, eller den *lagstyrda förvaltningen*, förespråkas en politisk neutral förvaltning baserad på stats- och förvaltningsrättsliga grunder. Rättssäkerhetstanken vänder sig mot godtycklig maktutövning, som bland annat en brist på rättslig reglering anses leda till. Rättssäkerhet avser därför individens och den enskilde organisationens skydd mot den politiska maktens anspråk och krav. Rätten eller lagen ses som ett egenvärde, som något mer än endast ett instrument för att den politiska makten skall kunna genomföra sin vilja. Medborgare och organisationer skall kunna förutse följderna av sina rättsliga handlingar, rättssäkerhet skall således uppnås genom förutsebarhet. All maktutövning skall därför vara underkastad lagarna.<sup>126</sup> Lagen skall alltså vara styrande i verksamheten, men inom lagens ramar har tjänstemännen viss självständighet. Mot uppfattningen att en demokratisk förvaltning innebär att den styrande makten i alla avseenden skall genomföra sina intentioner i den löpande förvaltningsverksamheten, ställs här ett annat demokratiskt intresse - intresset av att den enskilda individens rättsställning skyddas:

Rättsstatens idéer är oupplösligt förenade med demokratisk samhällsuppfattning. I demokratins väsen ligger ej att den majoritet eller den minoritet, som innehar den politiska makten, skall i alla detaljer ensidigt sätta sin prägel på fattade beslut. Av vikt är att i varje rättsstat, att en sektor – större eller mindre – förbehålles medborgarnas privata dispositioner. Avgöranden som berör denna sektor måste följa givna normer och ej vara uttryck för personligt färgade ingripanden från fall till fall.<sup>127</sup>

Primärt är rättssäkerhetsskolan inriktad på den myndighetsutövande verksamheten med särskild tonvikt på de ärenden där myndigheterna skall fatta självständiga beslut, det vill säga de ärenden som ligger inom ramen för 11:7 RF. Just förbudet mot ministerstyre - med innebörden att regeringen inte får bestämma hur förvaltningsmyndigheterna skall besluta i särskilt fall i ärenden som rör myndighetsutövning eller lagtillämpning samt att regeringen skall fatta beslut i form av ett kollektiv – framhålls ofta som en i synnerhet betydelsefull princip för upprätthållandet av rättsstaten.

Rättssäkerhetsskolan ser således till att förvaltningen undgår att användas som ett instrument för politisk maktutövning och utgör därmed en stark garanti för rättssäkerheten.<sup>128</sup> I SOU 1997:15 framhölls att i den rättssäkra staten är synen på möjligheterna till samspel mellan regering/departement och myndigheter starkt begränsad. En förutsättning för att förvaltningen skall fungera på det sätt såsom rättssäkerhetsskolan föreskriver, är att man har en direkt förvaltningsstyrning med förhållandevis precisa regler. Den ökade användningen av ram- och målstyrning har därmed försvårat det för förvaltningen att leva upp till rättssäkerhetsskolans kriterier, då det i större grad handlar om lämplighetsbedömningar, vilka kan vara svåra att bedöma utifrån juridiska betraktelsesätt.<sup>129</sup>

Mot bakgrund av ovanstående, kan frågan ställas om den syn som präglar de olika utredningarna anses uppfylla rättssäkerhetsskolans kriterier på förvaltningen? Svaret

---

<sup>126</sup> Petersson, Olof, *Rättsstaten. Frihet, rättssäkerhet och maktindelning i dagens politik* (1996) s. 22- 23.

<sup>127</sup> Petrén, Gustaf, "Demokrati och administration IV" (1971) s. 27.

<sup>128</sup> Lundquist, Lennart, *Förvaltning och demokrati* (1991) s. 145-146.

<sup>129</sup> Lundquist, Lennart, *Förvaltning och demokrati* (1991) s. 147.

måste bli mer nekande än jakande eftersom det ur de statliga utredningarna framgår att den svenska förvaltningen inte tveklöst kan sägas uppfylla rättssäkerhetsskolans kriterier. I SOU 1983:39 påpekas bestämt att den säregna tudelningen mellan regeringen och förvaltningen och förvaltningsmyndigheternas relativt stora självständighet inte enbart är ett resultat av en uppskattad förvaltningstradition, utan snarare hänförligt till att regeringen av olika skäl valt att vara återhållsam och inte utnyttjat sina befogenheter till fullo. Samspelet mellan regering och förvaltningsmyndigheter har vidare ansetts nödvändigt och har allt mer ökat. I SOU 1985:40 framhölls att det fanns ett visst utrymme för informella kontakter även i frågor som omfattades av 11:7 RF. Om man särskilt tar Ragnemalms kritik i beaktande, framgår med all tydlighet att rättssäkerhetskraven inte kan anses tillfredsställande.

Annat som bekräftar ovanstående är att även om riksdag och regering har framhållit att den rättssäkerhet som uppnåtts måste upprätthållas, har samtidigt uttalats att rättssäkerhetskraven numera får anses vara tillgodosedda och att det är dags att prioritera andra värden nu istället. Det är därför inte särskilt märkvärdigt att de reformer som riksdag och regering genomfört inom ramen för resultatstyrningsmodellen inte kan sägas ha siktat in sig på att stärka rättsstaten.<sup>130</sup>

Däremot har det med all tydlighet framgått att den syn som rättssäkerhetsskolan karaktäriseras av återfinns till exempel bland flera remissinstanser, Ragnemalms kritik samt av motionerna K115 (m) och K 113 (c). Ur dessa motioner framhölls bland annat fördelarna med att politiskt grundade favörsbeslut i enskilda fall undveks genom förekomsten av självständiga myndigheter samt att rättssäkerheten skulle tillmätas större vikt än möjligheten för departementschefer att utöva mer makt. Informella kontakter ansågs suddas ut ansvarsfördelningen mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna samt föringa möjligheterna till demokratisk kontroll, vilket slutgiltigt skulle riskera att medföra en minskad rättssäkerhet för medborgarna. Remissinstanserna påpekade att förbudet mot ministerstyre och grundlagens skydd för förvaltningsmyndigheternas självständighet löpte en risk att urholkas och poängterade därmed betydelsen av att rättssäkerheten upprätthålls.

#### 4.2.2 Politikerkolan

En annan förvaltningsmodell som mer förefaller överensstämma med vad som framkommit ur utredningarnas syn på förvaltningen är *politikerkolan*, eller den *folkstyrda förvaltningen*, som primärt förespråkar att politikerna skall kunna styra förvaltningen effektivt. Den svenska modellen med självständiga myndigheter är ur politikerkolans perspektiv därför otillfredsställande ur demokrati- (folkmakt) synvinkel. Den styrande regeringens vilja skall så snabbt och fullständigt som möjligt få genomslag i förvaltningens verksamhet. Sett ur ett internationellt perspektiv skulle den svenska förvaltningsmodellen således utgöra "... ett av de mest odemokratiska

---

<sup>130</sup> SOU 1997:15 s. 83.

förvaltningssystem, som ett demokratiskt land kan uppvisa.”<sup>131</sup> Denna uppfattning baseras på att förvaltningen i praktiken i stor utsträckning har politiska uppgifter

... såväl i ifråga om initiativtagande, utredande och planerande funktioner – och borde därför vara underkastad parlamentarisk kontroll och krav på personbyte på ledande poster vid regeringsskifte. Det är klart otillfredsställande ur demokratisk synpunkt att de förvaltningsmyndigheter, som utövar mera betydelsefulla politiska funktioner och därför reellt sett är nära knutna till regeringen, är fritagna från parlamentariskt ansvar... En väsentlig del av den politiska makten är undandragen politisk kontroll.<sup>132</sup>

Att denna förvaltningsapparat i någon mån kunnat anpassas till den svenska demokratin skulle vara oförklarligt, om inte regeringsmakten på olika omvägar kunnat kringgå myndigheternas principiella självständighet. En knepig utnämningspolitik, olika former av ”fjärdirigering” har kommit till användning. Ett enda partis långa maktinnehav har naturligtvis också gradvis pressat in förvaltningsapparaten i demokratins mönster.<sup>133</sup> (---) Skall Sverige vara det enda land, där administrationen inte underordnas den politiska makten och ministrarna förblir oansvariga för byråkratins handlingar...<sup>134</sup>

I den ideala folkstyrda staten är följaktligen inte tjänstemännens lojalitet riktad primärt mot lagen utan de folkvalda beslutsfattarna, som tillskrivs en klar och överordnad roll gentemot förvaltningen. Bestämmelserna i RF om att det är regeringen som styr riket och att myndigheterna lyder under regeringen är här centrala. Förverkligandet av folkstyret och representativitet är överordnade värden.<sup>135</sup>

I politikerkolans ögon borde förmodligen ett ökat ministerstyre upplevas som en fördjupning av demokratin och framhållas som en positiv åtgärd.<sup>136</sup> Men det är inte bara demokratifrågan per se, utan även ansvarsfrågan som politikerkolan uppmärksammar. Framför allt har nämligen politikerkolan ambitionen att tydligare knyta det politiska ansvaret för förvaltningen direkt till regeringen. Proposition 1986/87:99 gav uttryck för detta då där uttalades att ”[i] vårt demokratiska system är det hos de centrala politiska organen som det slutliga ansvaret skall utkrävas. Ett grundläggande krav på förvaltningen blir då följaktligen att den fungerar som ett effektivt redskap för förverkligandet av riksdagens och regeringens intentioner.”<sup>137</sup> Ansvarsfrågan är således av central betydelse och konsekvenserna av att ministrarna inte har något ansvar för vad som händer i förvaltningen har bland annat uttryckts på följande sätt:

Man möter då i riksdagen ständigt ministrar som duckar när man ställer dem till svars för något som inte fungerar i samhället. Det där är inte mitt bord, heter det, för det ankommer på den eller den myndigheten. Till slut finns det inte någon möjlighet att dra någon till ansvar. Man får en slags administration i ett lufttomt rum, fredad från all kritik. Skall den demokratiska ansvarskedjan fungera, så krävs det att det finns vissa möjligheter för regeringen att påverka förvaltningen i olika frågor.<sup>138</sup>

---

<sup>131</sup> Helldén, Arne, ”Demokrati och administration I”, s.

<sup>132</sup> Elvander, Nils, ”Regeringsmakt och byråkrati” (1971) s. 29.

<sup>133</sup> Helldén, Arne, ”Demokrati och administration” (1971) s. 19.

<sup>134</sup> Helldén, Arne, ”Demokrati och administration” (1971) s. 21.

<sup>135</sup> Petersson, Olof, Donald Söderlind, *Förvaltningspolitik* (1993) s. 14.

<sup>136</sup> Björnsne, Roland, ”Maktmedlen motsvarade inte regeringsansvaret” (1984) *Politisk Tidskrift*, s. 38.

<sup>137</sup> s. 17.

<sup>138</sup> Ds 1998:56, s. 32.

Som framkommit ur utredningarna är målmedvetenheten tydlig vad gäller förstärkandet av den politiska styrningen. De informella kontakterna är många och omfattande och ger möjligheter för regeringen att påverka myndigheterna. Regeringen anses till och med tillåten att gå in och påverka i ärenden som omfattas av 11:7 RF, även om stor återhållsamhet dock förmanas. RF:s regler anses vidare "...utgöra en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen själv finner önskvärt och lämpligt i varje situation."<sup>139</sup> I SOU 1997:15 och SOU 1997:57 framhölls att en maktförskjutning från politiker till tjänstemän samt en politisering på myndighetsnivå hade skett. En effektiv förvaltningspolitik förutsatte därför att förvaltningen inte helt överlämnades till tjänstemännen – de klassiska byråkratiproblemen konstaterades fortfarande existera - utan att den istället fick en starkare politisk förankring.

Förutom att utredningarna uppvisat att den syn som förelegat beträffande staten och dess förvaltning till stor del varit förenlig med den syn som politikerkolan karaktäriseras av, har detta även framgått ur bland annat motion K112 och K111, särskilt vad gäller den förstnämnda. Folksuveränitetsprincipen uppgavs här vara central och dess betydelse borde öka på bekostnad av den gamla maktodelningsprincipen. Regeringens möjligheter att styra myndigheterna ansågs vara betydande och 11:7 RF hade givits en för vidsträckt tolkning, till sådan grad så att lagstiftaren uteslutits från all tillämpning.

### 4.2.3 Intressentskolan

Intressentskolan omfattar synsättet där i avsaknad av en central politisk makthavare, förhandlar representanter för det offentliga, däribland tjänstemän, direkt med olika intressentgrupper. Förvaltningens främsta uppgift är att tillgodose folkets vilja och ett exempel på hur detta konkret kommit att tas hänsyn till är genom lekmannastyrelserna i de olika förvaltningsmyndigheterna. Främst inom arbetsmarknadsområdet har olika särintressen stort inflytande. Jämfört med de andra förvaltningsmodellerna ter sig dock intressentskolan mindre relevant. Detta har bland annat framgått av prop. 1986/87:99 där det ansågs att det "... medborgerliga omdömet representeras bäst av folkvalda i riksdag, landsting och kommuner". I SOU 1993:16 framhölls risken för att de existerande oklara gränserna mellan myndigheter och departement innebar en risk för att sektoriella särintressen skulle komma att invadera regeringskansliet. Att avskaffa lekmannastyrelserna med deras korporativa inslag ansågs därför utgöra ett naturligt steg i riktning mot att minska särintressenas makt över den offentliga politikens utformning.<sup>140</sup>

Intressentskolans mindre framträdande roll leder följaktligen till att det ytterst står mellan rättsäkerhets- respektive politikerkolan. En polarisering mellan å ena sidan folkviljans företrädare och å andra sidan rättsäkerhetens krav på en oberoende prövning föreligger

---

<sup>139</sup> SOU 1985:40 s. 38.

<sup>140</sup> s. 166.

härmed<sup>141</sup> och aktualiserar frågan huruvida självständiga myndigheter är att anse som demokratiska. Dock kan sammanfattningsvis konstateras att den syn på förvaltningen samt styrningen av den som genomgående är förankrad i utredningarna, till stor del överensstämmer med politikerskolans karakteristika.

### 4.3 Informella kontakter

Relationen mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna drivs särskilt till ytterlighet vad gäller de informella kontakterna och det är framför allt beträffande dessa som de olika uppfattningarna om regeringsformens tolkning fått praktiska konsekvenser.<sup>142</sup> De är följaktligen av stor betydelse och förtjänar därför att diskuteras närmare.

Den införda mål- och resultatstyrningen innebär att riksdag och regering endast skall fastställa de övergripande målen för myndigheternas verksamhet samtidigt som myndigheterna ges stor handlingsfrihet att själva avgöra hur målen skall uppnås i praktiken. Den minskade politiska detaljstyrningen skall på detta sätt skapa en effektivare förvaltning. Det har dock simultant ansetts att denna frihet kräver en informell dialog mellan departement och myndigheterna i syfte att säkerställa att de politiska intentionerna bakom de allmänna målformuleringarna skall få genomslag. Att den politiska styrningen har förstärkts har därmed fått konsekvensen att de informella kontakterna ökat och blivit tätare.<sup>143</sup> En del ministrar bedriver en omfattande informell styrning av sina myndigheter, men det finns också myndigheter som har en mycket stark informell position gentemot sina departement och som praktiskt sett utformar regeringens mål för verksamheten. De oklara rollerna och ansvarsfördelningen mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna har bland annat försvårat riksdagens och dess kontrollorgans granskningar av regeringen och Riksrevisionsverkets granskning av myndigheterna.<sup>144</sup>

Som framgått ur utredningarna anses de informella kontakterna nödvändiga för att samspelet mellan regering och förvaltningsmyndigheterna skall kunna fungera. Det står dock klart att de informella kontakterna kan leda till oklara ansvarsförhållanden. Enligt ELMA-gruppen<sup>145</sup> bör regeringen överväga att på något sätt formalisera dialogen, till exempel genom någon form av skriftlig dokumentation. Ett problem är dock att departement och myndigheter ibland vill kunna framföra åsikter utan att binda sig formellt, vilket skulle kunna innebära att ett utökat dokumentationskrav inte löser problemen. Istället föreligger det en potentiell risk för att dialogen flyttas ut ur sammanträdesrummen.<sup>146</sup>

---

<sup>141</sup> SOU 1997:54 s. 3.

<sup>142</sup> Petersson, Olof, Söderlind, Donald, *Förvaltningspolitik* (1993) s. 76.

<sup>143</sup> Lindström, Stefan, "Hur unik är den svenska förvaltningsmodellen?", 1999, *SvD*.

<sup>144</sup> Dahlberg, Åke, "Den svenska förvaltningsmodellen. Ett arv från Axel Oxenstiernas tid" (1998) *SvD*.

<sup>145</sup> En interdepartemental arbetsgrupp. Källa: Förslag till riksdagen 1997/98:RR9.

<sup>146</sup> SOU 1997:15 s. 99.



Det existerar alltså en osäkerhet om hur täta de informella kontakterna skall vara och var gränserna går. Skall kontakterna dokumenteras i skriftlig form för att skapa ett klarare ansvarsbeslut torde det inte vara långt ifrån att de ändå tar formen av ett formligt regeringsbeslut. Frågan ter sig särskilt problematisk mot bakgrund av att informella kontakter även anses tillåtna inom ramen för 11:7 RF. Departementsföreträdare har framhållit att det ibland är svårt att avgöra huruvida kontakterna enbart är att anse som förtydliganden eller om de även påverkar myndigheternas beslutsfattande och ytterst handläggningen av enskilda ärenden.<sup>147</sup> Att frågan huruvida en viss påverkan är mer eller mindre förenlig med regeringsformen ansågs i SOU 1985:40 ytterst vara en bedömningsfråga i varje särskilt fall. Huruvida rättsäkerhetsgarantin i 11:7 RF träds för angavs vidare bero på hur pass bunden myndigheten kände sig samt hur auktoritativ form de informella kontakterna gavs. Det framgår med all tydlighet att dessa uttalanden inte kan ge någon konkret ledning beträffande tillåtligheten av informella kontakter. För att problematisera det hela ytterligare kan därför frågan ställas var egentligen gränsen mellan ministerstyre och ”tillåtna” informella kontakter går.

Gränsen är med all sannolikhet allt annat än skarp och förutsätter att ministrarna, utan facit i hand, kan avgöra om och när det är lämpligt att gå in och försöka påverka i de olika ärendena. Ministrarna måste vidare definiera frågornas dignitet, det vill säga att både kunna lyfta upp frågor till departementsnivån och att föra ner eller ”trycka ner” dem till myndighetsnivån. I SOU 1997: 15 framhölls och uppmuntrades just denna ”flexibilitet” som ”... en betydande fördel i form av avlastning av Regeringskansliet, samtidigt som det praktiskt taget alltid är möjligt för regeringen att utanför tillämpningsområdet för RF 11:7 lyfta frågor till den politiska nivån.”<sup>148</sup> Den svenska förvaltningsmodellen kan därför sägas underlätta för departementen att styra inom de områden de själva önskar styra. Konsekvensen härav blir således att politiker kan hålla obehagliga frågor ifrån sig genom att hänvisa till förvaltningsmyndigheternas konstitutionella självständighet<sup>149</sup> och förbudet mot ministerstyre medan politiskt intressanta frågor kan lyftas upp till departementsnivån.<sup>150</sup>

Exempelvis har det hänt att regeringar och olika statsråd har kraftigt engagerat sig i några, om än anmärkningsvärda, händelser vars hanterande inte med självklarhet baserats på ett politiskt mandat – flygkapardramat på Bulltofta 1972, då justitieministern själv förhandlade med kaparna,<sup>151</sup> utredningen av mordet på Olof Palme samt bärgningen av Estonia.<sup>152</sup> Visserligen kan hävdas att politiken i sådana speciella fall inte kan undandra sig ett ansvar – folket kräver att politikerna agerar – men frågan om kompetens och ansvar kvarstår ändå.<sup>153</sup>

Att på grundval av ovanstående konstatera att de informella kontakterna får konsekvenser för ansvarsfördelningen mellan regering och förvaltnings-myndigheter är

---

<sup>147</sup> RRV 1996 s. 270.

<sup>148</sup> s. 91.

<sup>149</sup> Jacobsson, Bengt, *Hur styrs förvaltningen?* (1984) s. 192.

<sup>150</sup> Ekelund, Åsa, Generallakejerna, <http://www.va.se/ambetsmannen.htm>

<sup>151</sup> Stjernquist, Nils, ”Varning för ministerstyre” (1988) *SvD*.

<sup>152</sup> Kjellander, Claes-Göran, ”Ministerstyre i teori och praktik” (1997) *DN*.

<sup>153</sup> Kjellander, Claes-Göran, ”Ministerstyre i teori och praktik” (1997) *DN*.

ingen överdrift. När något går fel, vilket som bekant händer emellanåt, krävs därför grundliga utredningsinsatser för att utröna vem som sagt vad och när. En händelse som gav konkret uttryck för detta var efterspelet till problemen med den ofärdiga tunneln genom Hallandsåsen.<sup>154</sup> Sällan skylls dessa felaktigheter på ministern, utan det blir istället chefen för myndigheten som får skulden för de oegentligheter som uppdragas:

Det är klart att man ibland skulle önska att ministrarna själva fick ta ansvar för att föra ut de politiska besluten i den kalla verkligheten. Det händer ju ofta att det fattas politiska beslut som fordrar en stor kraftinsats från ämbetsverken, men att samtidigt ämbetsverken förvägras de anslagsmedel som behövs för att förstärka personalen. I sådana fall där kritiken för brister i genomförandet faller på de centrala ämbetsverken skulle man onekligen önska en ministerstyrelse så att kritiken fick träffa rätt person.<sup>155</sup>

Det har dock förekommit att svenska ministrar har fallit på grund av misstag som begåtts inom myndigheterna utan att de formellt sett varit tvingade att klä skott för det inträffade.<sup>156</sup> Enligt Arne Helldén ”offrades” en ”hederlig, god och oförvitlig svensk minister” på grund av den så kallade Berglingaffären. Boven i dramat var enligt honom den svenska förvaltningsmodellen ”...– vårt regeringssystem och vår förvaltningstradition med de egenartade föreskrifterna om förvaltningens självständighet.”<sup>157</sup>

Sammanfattningsvis kan konstateras att på grund av mål- och resultatstyrningen har ett ökat behov av informella kontakter uppstått, ett samspel som saknar bestämda regler att gå efter vilket skapat en grogrund för oklarheter vad gäller makt och ansvar. Samtidigt gör bestämmelsen i 11:7 RF att ministrarna måste tänka efter före de handlar för att undgå att bli anklagade för ministerstyre. Å andra sidan kan de hänvisa just till förbudet mot ministerstyre för att undvika obehagliga frågor samtidigt som de också kan ta till sig politiskt intressanta frågor. Den svenska förvaltningsmodellen, med det flexibla utrymme den i praktiken skapar, skulle därför kunna sägas främja ministrarnas maktutövning på så sätt att deras inflytande är större än vad deras ansvar de facto är. Den organisatoriska tudelningen mellan departement och myndigheter kan därför inte sägas försvåra, utan snarare främja, den politiska styrningen.

---

<sup>154</sup> Lindström, Stefan, ”Hur unik är den svenska förvaltningsmodellen” (1999) *SvD*. Ett flertal problem och byggstopp inträffade under arbetet med tunneln genom Hallandsåsen. Bland annat läckte giftiga kemikalier ut och förgiftade fisk och kor i området. Källa: [www.banverket.se/hallandsas/page.asp?pageld=3](http://www.banverket.se/hallandsas/page.asp?pageld=3).

<sup>155</sup> Bertman, Harry, ”Demokrati och administration II” (1971) s. 23.

<sup>156</sup> När spionen Bergling rymde under sin permission och rymde till dåvarande Sovjetunionen avgick både den nytillträdde chefen för kriminalvårdsstyrelsen, som knappast kunde ha hunnit influera vilka regler angående permission som gällde, och justitieministern, som med svårighet hade kunnat bestämma på vilket sätt kriminalvårdsstyrelsen skulle tolka riksdagens lagstiftning beträffande permissioner. Även om statsministern i efterhand beklagade att han lät justitieministern få gå, visade händelsen alltså att ministrar kan falla till följd av misstag som begåtts inom myndigheterna, trots att de formellt inte bär ansvaret för myndigheternas agerande. Larsson, Torbjörn, ”Förvaltningsteori och förvaltningspraktik i Sverige” (1996) *Politica* s. 323.

<sup>157</sup> Helldén, Arne, ”Övergå till ministerstyre” (1988) *DN*, 1 november.

## 4.4 Andra styrmedel

Även om informella kontakter kanske ses som det mest konkreta sättet att påverka styrningen av myndigheterna, så har även regeringen generella, formella styrmedel till sitt förfogande, med vilka den kan påverka hur myndigheterna hanterar sin maktutövning. Exempelvis ger regeringen anvisningar till myndigheterna om hur de får använda den av riksdagen beslutade budgeten. Regeringen ger även förslag till riksdagen om hur stora anslag varje myndighet skall beviljas varje år. Genom så kallade regleringsbrev till myndigheterna anger regeringen särskilda villkor för hur de olika anslagen får användas.<sup>158</sup> En regering som har intresse av att styra en myndighet kan följaktligen ge väldigt detaljerade instruktioner om hur de ekonomiska resurserna får användas.

Samma sak gäller för de lagar som stiftats av riksdagen, tillkomna efter förslag av regeringen, som även utfärdar föreskrifter om hur dessa lagar efter riksdagens beslut skall tolkas. Förvaltningsmyndigheterna kan vidare regleras genom regeringens förordningar, såsom verksförordningen, begränsningsförordningen, instruktioner för myndigheter och tillämpningsföreskrifter.<sup>159</sup> Slutligen kan regeringen genom att utforma praxis styra myndigheternas handlande, då regeringen, trots en betydande decentralisering, fortfarande är högsta besvärinstans i flertalet ärenden.<sup>160</sup> Visserligen har regeringen under de senaste åren föredragit att ge fria händer åt myndigheterna vad gäller användandet av de ekonomiska resurserna eller tolkningen av nya lagar, men regeringen har de facto hela tiden möjligheten att ändra på detta förhållande.<sup>161</sup>

Ett annat i synnerhet viktigt styrmedel är regeringens utnämningmakt, vilket innebär att regeringen utser cheferna för myndigheterna. Även om generaldirektörerna formellt anses ha betydande makt och självständighet, anses detta numera vara en sanning med viss modifikation - om de verkligen var självständiga skulle nämligen fler konflikter mellan myndigheterna och regeringen äga rum. Konflikten mellan finansministern Bosse Ringholm och chefen för Riksrevisionsverket Inga-Britt Ahlenius hör därför till ett av undantagen.<sup>162</sup>

Posten som generaldirektör har blivit en del av den interna arbetsmarknaden för den politiska klassen och med den karriärgången kan därför en regering lättare försäkra sig om lyhörda och följsamma verkschefer. Enligt en relativt ny kartläggning från

---

<sup>158</sup> <http://elvil.sub.su.se/data1/sw/plaza.d/lcentre.d/sweden.d/vlectures.d/lecture6/3.html>

<sup>159</sup> Petersson, Olof, Söderlind, Donald, *Förvaltningspolitik* (1993) s. 78.

<sup>160</sup> Petersson, Olof, Söderlind, Donald, *Förvaltningspolitik* (1993) s. 78.

<sup>161</sup> Larsson, Torbjörn, "Förvaltningsteori och förvaltningspraktik i Sverige" (1996) *Politica* s. 321.

<sup>162</sup> Sedan flertalet år har det existerat en diskussion om att Sverige behöver en starkare och mer självständig revision, en diskussion som underblåstes av turerna kring Inga-Britt Ahlenius och förlängningen av hennes förordning. Finansminister Bosse Ringholm framhöll dock att han tappat förtroendet för henne, särskilt mot bakgrund av att Ahlenius under hösten -99 lämnat ut ett falskt telefonmeddelande till Dagens eko, där en föreställd finansministerröst uppmanade henne att ljuga offentligt. Dessutom tog Ahlenius inte kontakt med sin uppdragsgivare, dvs regeringen, för att kolla riktigheten i meddelandet. "Ahleniusaffären" kom så småningom att mynna ut i förhör av dem båda hos KU. Rivière, Helena, "Vad är modet att stå upp för sanningen värt?", *SvD*, 21 maj.

Statskontoret hade hälften av de tjugosex verkscheferna, nyutnämnda, eller med förlängt förordnande, en politisk bakgrund.<sup>163</sup>

Om regeringens utnämningar av verkschefer, som är en sluten process, resulterar i flertalet chefer med politisk bakgrund, kan man ställa sig frågan hur väl detta överensstämmer med bestämmelserna om regeringens utnämningssmakt i 11:9 RF. Denna bestämmelse anger nämligen att vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende endast fästas vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Det är visserligen förståeligt att det är lättare för en regering att genomföra sin politik, om dem som skall sköta genomförandet på praktisk nivå har samma politiska grundställning som regeringen. Frågan huruvida de tillsatta chefernas politiska bakgrund enbart är en ren tillfällighet eller ett medvetet val för att försäkra sig om att politiska intentioner får genomslag i förvaltningen, kvarstår likväl.

Alternativ till det svenska utnämningssystemet finns bland annat i England och i USA. I England är det en så kallad public commission, bestående av pensionerade ämbetsmän, folk från näringslivet med flera, som öppet granskar meriterna hos dem som utnämnts till höga, statliga poster. I USA samt i flera u-länder,<sup>164</sup> tillämpas spoilsystemet (spoils=krigsbyte), som innebär att höga chefer inom förvaltningen tillsätts av den sittande regeringen med hänsyn till deras politiska synsätt. Vid regeringsskiftet byts alltså den högre tjänstemannakåren ut.<sup>165</sup> I Sverige har på flera håll även framförts åsikter för att rekryteringen av ledningsfunktionerna vid myndigheterna skall offentliggöras och konkurrensutsättas.<sup>166</sup>

Regeringens generella styrmedel är alltså inte så ”generella” i praktiken som de förefaller vara i teorin. Tillsammans med de informella kontakterna har således ministrarna ”... alla möjligheter i världen att driva igenom sin vilja i förvaltningen.... Den myndighet som inte är lyhörd för sitt statsråds önskningsar kan snart komma att finna att budgeten minskar inför det kommande året, eller att rörelsefriheten på annat sätt minskar.”<sup>167</sup>

## 4.5 Mot ministerstyre?

Sverige framhävs ofta i internationella sammanhang som unikt vad gäller vår förvaltningsorganisation. Men är den i praktiken så olik andra system egentligen? I Danmark och Norge som båda har ministerstyre, tvingar stor tidsbrist och tung arbetsbörda allt som oftast de danska och norska ministrarna att delegera förvaltningsärenden, som i regel har relativt låg prioritet, till underlydande ämbetsmän och myndigheter. Vidare finns det en etablerad praxis för många av ärendena som skall hanteras, vilket innebär kraftiga begränsningar för ministerns faktiska möjligheter att fatta

---

<sup>163</sup> Eklund, Åsa, ”Generallakejerna”, <http://www.va.se/Ambetsmannen.htm>

<sup>164</sup> Peterson, Olof, Söderlind, Donald, *Förvaltningspolitik* (1993) s. 136.

<sup>165</sup> Eklund, Åsa, ”Generallakejerna”, <http://www.va.se/ambetsmannen.htm>.

<sup>166</sup> Bland annat av Inga-Britt Ahlenius. Se Ds 1998:56 s. 104.

<sup>167</sup> Larsson, Torbjörn, ”Förvaltningsteori och förvaltningspraktik i Sverige” (1996) *Politica*, s. 321.

några beslut med prejudicerande verkan. I ärenden som inte redan har någon prejudicerande verkan är dock ministerns handlingsfrihet relativt stor.<sup>168</sup>

Ministrarna i Danmark och Norge är politiskt såväl som rättsligt ansvariga för sina handlingar, även för sådant som dessa inte känt till eller rimligen kunnat påverka inom sina ministerier. Trots att ansvaret här formellt är knutet till makten, bekräftar praktiken att ministeransvaret inte alltid är absolut och att makt och ansvar därmed inte med automatik åtföljs.<sup>169</sup> Ministeransvar löser därmed inte problemet med att utkräva ansvar, vilket också visat sig svårt inom ramen för den svenska förvaltningsmodellen.

Enligt SOU 1997:54 *Ministern och makten*, skulle ett införande av ministerstyre i Sverige till övervägande del enbart ge ganska små effekter på den stora mängden förvaltningsärenden. I ett litet antal ärenden skulle dock ministrarna få större möjligheter att få sina politiska prioriteringar genomförda, på gott och ont. Att utkrävandet av ansvar skulle bli lättare med ministerstyre har dock framkommit genom undersökningen av Danmark och Norge att så inte är fallet. Kostnaderna för att genomföra grundlagsförändringar och i form av övergången från ett system till ett annat skulle vidare vara betydande. Denna diskussion saknar emellertid betydelse om man ser till att de praktiska skillnaderna mellan den svenska förvaltningsmodellen och länder med ministerstyre blir allt mindre.

Det finns en tendens i Sverige att tona ned uppdelningen mellan departement och myndigheter och politikerna har betydande styringsmöjligheter genom bland annat de informella kontakterna, som ovan framgått. Detta skall ses mot utvecklingen i många länder där det finns en klar tendens att i allt större omfattning inrätta myndigheter över vilka ministrar får allt mindre inflytande när det gäller den dagliga administrationen.<sup>170</sup> Exempelvis har man i Storbritannien inrättat så kallade *Executive Agencies*, som har en betydande självständighet i förhållande till ministern.<sup>171</sup> ”Sverige blir alltså likt sin omvärld, och ... omvärlden blir allt mer lik Sverige.”<sup>172</sup> Även om olika länder formellt sett har skilda förvaltningssystem är de alltså i praktiken ändå lika varandra. Att framhålla att den svenska förvaltningsmodellen är unik, ter sig därför allt mer felaktigt i takt med att den praktiskt sett närmar sig andra länders system.

Av ovanstående kan konstateras att den svenska förvaltningsmodellen numera innefattar en starkare politisk styrning än tidigare. Att svenska förvaltningsmyndigheter formellt sägs vara självständiga är alltså en sanning med viss modifikation, om man ser till praktiken. Det måste dock mot bakgrunden av en ökad politisk styrning av förvaltningsmyndigheterna framhållas att det kan anses demokratiskt försvarbart att

---

<sup>168</sup> SOU 1997:54, s. 47.

<sup>169</sup> Det så kallade *Stavadfallet* visade att om ministern uppenbarligen blivit vilseledd av sina tjänstemän, så övergår det rättsliga ansvaret till tjänstemännen. *Postskandalen* åskådliggjorde att fem trafikministrar inte ansågs vara ansvariga för vissa oegentligheter, eftersom de ansågs ha suttit för kort tid på ministertabureten för att kunna upptäcka oegentligheterna och åtgärda dem. SOU 1997:54, s. 56.

<sup>170</sup> Larsson, Torbjörn, ”Förvaltningsteori och förvaltningspraktik i Sverige” (1996) *Politica*, s. 324.

<sup>171</sup> SOU 1997:54, s. 63-64.

<sup>172</sup> Larsson, Torbjörn, ”Förvaltningsteori och förvaltningspraktik i Sverige” (1996) *Politica*, s. 324.

utestänga vissa former av den. Förvaltningsmyndigheternas självständighet är aldrig total, eftersom deras verksamhet kan underkastas politisk styrning i allmän, dokumenterbar och rättsligt bindande form. En fundamental konstitutionell utgångspunkt är att lagen, näst efter grundlagen, är demokratins högsta uttryck. Om en självständig myndighet använder sin makt på ett icke avsett sätt eller de politiska intentionerna inte får genomslag i förvaltningsbesluten, kan detta åtgärdas genom en ändring av de generella normerna. Detta kan till exempel ske i form av lagändringar eller om det ligger inom ramen för regeringens befogenheter, genom ändringar i förordningar. Dessutom har regeringen, som ovan framgått, andra styrmedel såsom tilldelandet av ekonomiska resurser och sin utnämningssmakt att utnyttja i ovanstående fall. Att utestänga politisk styrning i vissa fall kan därför inte anses odemokratiskt. Potentiella vinster av att kunna styra i enskilda fall måste ställas mot de fördelar som erhålls genom att begränsa just denna möjlighet.<sup>173</sup>

Av ovanstående diskussion har således frågan huruvida självständiga myndigheter är demokratiska besvarats. Mot bakgrunden av en allt mer starkare politiskt styrd förvaltning, kan slutligen frågan ställas om detta på sikt kommer att leda till en de facto mer politiserad förvaltning, där lagarna kanske kommer att väga mindre tungt än regeringens åsikter. Är detta i så fall en önskvärd utveckling?

---

<sup>173</sup> Smith, Eivind, "Sverige som konstitutionell demokrati" (2000) *SvJT*, s. 35.

## 5 Avslutande kommentarer

Mål- och resultatstyrningen av förvaltningen har lett till en tilltagande omfattning av informella kontakter där det saknas klara regler för var gränserna går – steget mellan tillåtna kontakter och ministerstyre blir därför i praktiken litet. Ministrarna kan utnyttja den flexibilitet som den svenska modellen innebär, eftersom de för att undvika obehagliga frågor, kan hänvisa till förbudet mot ministerstyre, samtidigt som de också kan ta till sig politiskt intressanta frågor. Det rådande systemet kan därför i allra högsta grad sägas vara politiskt tacksamt. Som tidigare konstaterats är därför ministrarnas inflytande större än vad deras ansvar är – makt och ansvar åtföljs därmed inte alltid i den svenska förvaltningsmodellen. Att oklarheter och svårigheter att utröna ansvar kan bli betydande, följer därför som naturliga konsekvenser. Systemets flexibilitet ger vidare visst utrymme för godtycklighet från ministrarnas sida. De otydliga ansvarsförhållandena gör att problemet behöver uppmärksammas och debatteras – inte enbart konstateras – och även konstruktivt åtgärdas. Hur detta skall kunna genomföras förblir för stunden en utmaning.

Även om den svenska förvaltningsmodellen framhållits vara till fördel i EU-arbetet tack vare regeringens kollektiva beslutsformer, medför likväl de praktiska konsekvenserna av den betydande nackdelar. Det existerar till exempel brister i samspelet mellan regeringen och myndigheterna till följd av osäkerheten kring de informella kontakternas räckvidd. Tillsammans med det frekventa deltagandet i EU-förhandlingar av myndigheternas tjänstemän mot bakgrund av deras överlägsna sakkunskap, orsakar detta att en svensk politisk klar linje blir svår att driva inom EU. I detta sammanhang är det förstående att en starkare politisk styrning är påkallad, inte minst nu när Sverige är ordförandeland i EU - samtidigt måste balansgången gentemot 11:7 RF upprätthållas.

Den svenska förvaltningsmodellen har ofta framhållits som unik, som något som saknar motstycke i världen. Med beaktande av att den svenska förvaltningen allt mer liknar utländska förvaltningssystem, som generellt har ministerförvaltning och ministerstyre, medan simultant dessa i sin tur allt mer närmar sig vårt system, kan denna föreställning ifrågasättas. Självständiga myndigheter kan inte anses odemokratiska. Genom lagar och förordningar kan regeringen påverka och styra förvaltningen, likaså genom ekonomiska styrmedel samt utnämningmakten. Av detta följer att om den politiska styrningen primärt hålls på en generell nivå främjas lagarnas ställning som auktoritära, demokratiska styrningsmedel. Frågan är om inte en ökad politisk styrning skulle kunna underminera detta? Det man vinner genom en ökad politisk styrning, särskilt i enskilda fall, måste därför vägas mot det man förlorar. I denna kontext aktualiseras den uppenbara polariseringen mellan folkviljans genomslag och rättsäkerheten – här krävs inslag av båda – men på ett väl avvägt sätt som inte låter det ena ske på bekostnad av det andra. Även om regleringen i regeringsformen är kortfattad, är den inte ensam bidragande till den osäkerhet och oenighet som existerar kring de närmare gränserna för den svenska förvaltningsmodellen. Avgörande är istället vilken syn man har på förvaltningen och staten och vilka värden som prioriteras – rättsäkerhet eller folkstyre.

# Litteraturförteckning

## Offentligt tryck

### Betänkanden

- SOU 1963:17 *Sveriges statskick*  
SOU 1972:15 *Ny regeringsform. Ny riksdagsordning.*  
SOU 1983:39 *Politisk styrning – administrativ självständighet.*  
SOU 1985:40 *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning.*  
SOU 1993:16  
SOU 1997:54 *Ministern och makten. Hur fungerar ministerstyre i praktiken?*  
SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*  
SOU 1997:15 *Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik.*

### Departementsserien

- Ds C 1986:4 *Remissyttranden över verksledningskommitténs betänkande (SOU 1985:40). Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning. En sammanställning från civildepartementet.*  
Ds 1998:56 *Regeringskansliet inför 2000-talet – rapport från ett ESO - seminarium. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.*

### Propositioner, motioner och riksdagsutskott

- Proposition 1971:30 *till riksdagen med förslag till lag om allmänna allmänna förvaltningsdomstolar, m m.*  
Proposition 1973:90 *med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m m.*  
Proposition 1986/87:99 *om ledning av den statliga förvaltningen.*  
Förslag till riksdagen 1997/98:RR9. *Riksdagens revisorers förslag angående statens roll som ägare i bolag.*  
Motion till riksdagen 1986/87 K111  
Motion till riksdagen 1986/87 K112  
Motion till riksdagen 1986/87 K113  
Motion till riksdagen 1986/87 K115  
Konstitutionsutskottets betänkande 1986/87:29 om ledningen av den statliga



förvaltningen.

## Övrigt offentligt tryck

Statskontoret 1996:7 *EU-medlemsskapets effekter på svensk statsförvaltning*

## Tidskrifter

- Björnsne, Roland, 1984. "Maktmedlen motsvarade inte regeringsansvaret", *Politisk Tidskrift*, häfte ½, s. 33-38.
- Dahlberg, Åke, 1998. "Den svenska förvaltningsmodellen. Ett arv från Axel Oxenstiernas tid", *Svenska Dagbladet*, 29 september.
- Helldén, Arne, 1988. "Övergå till ministerstyre", *Dagens Nyheter*, 1 november.
- Kjellander, Claes-Göran, 1997. "Ministerstyre i teori och praktik", *Dagens Nyheter*, 12 maj.
- Larsson, Torbjörn, 1996. "Förvaltningsteori och förvaltningspraktik i Sverige", *Politica. Tidskrift for politisk videnskab*, årg. 28 nr. 3, s. 318-324.
- Lindström, Stefan, 1999. "Hur unik är den svenska förvaltningsmodellen?", *Svenska Dagbladet*, 29 september.
- Ragnemalm, Hans, "Regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Synpunkter på verkledningskommitténs grundlagstolkning", *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 1986, s. 1-13.
- Rivière, Helena, 2000. "Vad är modet att stå upp för sanningen värt?", *Svenska Dagbladet*, 21 maj.
- Sjölund, Maivor, 1994. "Den svenska förvaltningsmodellen i Europaintegrationen", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, s. 383-391.
- Smith, Eivind, 2000. "Sverige som konstitutionell demokrati", *Svensk Juristtidning*, s.
- Stjernquist, Nils, 1984. "Regerar regeringen över de centrala ämbetsverken?", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, s. 211-226.
- Stjernquist, Nils, 1988. "Varning för ministerstyre", *Svenska Dagbladet*, 26 juni.
- Wennergren, Bertil, "Den svenska modellen och grundlagen", *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 1998, s.

## Litteratur

- Bergström, Tomas, 1997. "Ämbete, medbestämmande, management", s. 175-192 i Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation*. Stockholm:

SNS förlag.

- Bertman, Harry, 1971. "Demokrati och administration II", s. 21-23 i  
Lundquist, Lennart – Petersson, Harry (red.) *Byråkrati och demokrati. Problem kring den offentliga förvaltningen*. Lund: Studentlitteratur.
- Elvander, Nils, 1971. "Regeringsmakt och byråkrati", s. 29-36 i Lundquist,  
Lennart– Petersson, Harry (red.) *Byråkrati och demokrati. Problem kring den offentliga förvaltningen*. Lund: Studentlitteratur
- Helldén, Arne, 1971. "Demokrati och administration", s.15-21 i Lundquist,  
Lennart – Petersson, Harry (red.) *Byråkrati och demokrati. Problem kring den offentliga förvaltningen*. Lund: Studentlitteratur.
- Holme, Idar, Magne – Solvang, Bernt, Krohn, 1991. *Forskningsmetodik. Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsson, Bengt, 1984. *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*, Lund: Studentlitteratur.
- Petersson, Olof, 1989. *Maktens nätverk. En undersökning av regeringskansliets kontakter*. Stockholm: Carlsons.
- Petersson, Olof, Söderlind, Donald, 1993. *Förvaltningspolitik*. Stockholm: Publica.
- Petersson, Olof, 1996. *Rättsstaten. Frihet, rättssäkerhet och maktindelning i dagens politik*. Stockholm: Publica.
- Petrén, Gustaf, "Demokrati och administration IV", s.26-29 i Lundquist,  
Lennart – Petersson, Harry (red.) *Byråkrati och demokrati. Problem kring den offentliga förvaltningen*. Lund: Studentlitteratur.
- Petrén, Gustaf, Ragnemalm, Hans, 1980. *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*. Stockholm: LiberFörlag.
- Lundquist, Lennart, 1991. *Förvaltning och demokrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur
- Rothstein, Bo, 1997. "Demokrati, förvaltning och legitimitet", s.47-91 i  
Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation*. Stockholm:SNS förlag.
- Strömberg, Håkan, 2000. *Allmän förvaltningsrätt*. Malmö:Liber.

## Internet

- Ekelund, Åsa. "Generallakejerna", <http://www.va.se/ambetsmannen.htm>. 2000-12-05.
- [www.banverket.se/hallandsas/pageasp?pageld=3](http://www.banverket.se/hallandsas/pageasp?pageld=3). 2001-06-06