



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Lotta Wendelsson

Regeringens utnämningssmakt
inför 2000-talet - historiskt
förlegad eller traditionellt
legitim?

Examensarbete
20 poäng

Bengt Lundell

Offentlighetsrätt / Statsrätt / Statsvetenskap

Ht -06

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Introduktion	4
1.2 Syfte och problemformulering	4
1.3 Metod och material	5
1.4 Disposition	5
1.5 Avgränsningar	6
2 SÅ STYRS DE STATLIGA MYNDIGHETERNA	7
2.1 Implementeringsstyrning	8
2.1.1 Förvaltningsstyrningen	8
2.2 Olika sorters verksamhetsformer och dess chefsaktörer	9
2.2.1 Ansvarutkrävande för verksamhetsansvar	10
3 REGERINGSMAKT OCH FÖRVALTNINGSAKTÖRER	11
3.1 Samspelet mellan regeringen och förvaltningen	11
3.1.1 Förbudet mot styrning i enskilt fall	12
3.2 Tjänstekategorier och personalroller	13
3.2.1 Rekryteringsstyrning - politiskt tillsatta tjänstemän	13
4 DET HISTORISKA PERSPEKTIVET – UTNÄMNINGSMAKTEN GENOM TIDERNÄ	15
4.1 Konungens utnämningssmakt enligt 1720 års regeringsform	16
4.1.1 Utvecklingen efter 1720 års regeringsform	17
4.2 Utnämningssmakt enligt 1809 års regeringsform	19
4.2.1 Utvecklingen efter 1809 års regeringsform	20
4.3 1974 års regeringsform	21
5 RELEVANT LAGSTIFTNING	23
5.1 Offentlighetsprincipen	23

5.1.1	Allmänna handlingar	24
5.2	Likabehandlings- och objektivitetsprincipen	25
5.3	Rättskipning och förvaltning enligt regeringsformen	25
5.3.1	Den statliga tjänstetillsättningen enligt 11 kap 9 § RF	26
5.3.1.1	Myndigheter tillhörande regeringen	27
5.3.1.2	Meritvärderingen	28
5.3.1.2.1	Förtjänst och skicklighet	29
5.3.1.2.2	Gråzonen – övriga sakliga grunder	29
5.4	Regeringens chefpolicy	30
6	UTNÄMNINGSMAKTEN SOM POLITISERINGSINSTRUMENT – ORON FÖR EN KORRUMPERAD FÖRVALTNING	32
6.1	Utnämningarna i praktiken	33
6.2	Den allmänna opinionen	33
6.2.1	TEMO – allmänhetens syn på politiskt ledarskap	34
6.3	FN:s konvention mot korruption	35
6.3.1	Angående svenskt tillträde	35
7	DEN ÅTERKOMMANDE DEBATTEN OM UTNÄMNINGSMAKTEN	37
7.1	Grundlagsberedningen	37
7.2	Den avgående regeringens inställning	38
7.3	Konstitutionsutskottets granskning	39
7.3.1	I valtider - nya vindar för frågan om utnämningmakten	40
8	REGERINGSSKIFTET – MED FOKUSERING PÅ UTNÄMNINGSMAKTEN	41
8.1	Budgetpropositionen för 2007	41
8.2	Utlovad reform - ett nio-steps program	42
9	ANALYS OCH AVSLUTANDE KOMMENTARER	43
9.1	Den svenska utnämningmakten – en överlevare	43
9.1.1	Tradition	43
9.1.2	Utnämningmakten gynnar – oviljan till reformering	43
9.2	Problemen med dagens utnämningmakt	44
9.2.1	Tillämpningsproblem eller lagstiftningslucka?	45
9.3	Myten om vår öppenhet – utnämningmakten inför framtiden	45

KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	47
RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	50

Sammanfattning

Regeringen och de statliga myndigheterna svarar gemensamt för den svenska myndighetsutövningen som skall vårda rättstatens värde och beakta allas likhet inför lagen. Denna för Sverige unika dualism har en nästan 300 årig historia och samspelet mellan regeringen och dess myndigheter sätter den yttersta prägeln på hur staten ser ut i samhället. Relationen är därför vital i förhållande till medborgarnas tillit och förtroende för de styrande. Förvaltningen skall också verka som en demokratis väktare genom sin självständighet gentemot de politiska beslutsfattarna och genom grundlagsstadgade principer om medborglig insyn och handlingars offentlighet.

Trots detta menar många att den statliga förvaltningen oroväckande går mot en allt större politisering och att statens maktförluster i samband med ett utökat näringslivsinflytande i allt större grad kompenseras av insatser inom växande mellanstatliga organ. Det här har blivit särskilt påtagligt på chefsnivå genom den utnämningssmakt som enligt 11 kap 9 § 1 st. ligger inom regeringens kompetens enligt oförändrade traditioner ifrån medeltiden med slutna processer och omotiverade tillsättningsgrunder. En ökad politisering kastar om rollfördelningen mellan politiker och myndigheter vilket försvårar samhällets möjligheter till ansvarsutkrävande och ökar klyftan mellan valda och väljare.

Myndighetschefer och generaldirektörer med ett förflutet inom det socialdemokratiska partiet är överrepresenterade inom den statliga förvaltningen trots att tillsättningsgrunderna ”förtjänst” och ”skicklighet” skall vara fasta huvudprinciper vid rekrytering enligt 11 kap 9 § 2 st. RF. Politisk erfarenhet kan vara värdefullt och den sociala kompetens som det innebär att vara verksam på båda områdena kan t.o.m. innefattas i skicklighetsbegreppet. Debatten om politisering föder dock oron att erfarenhet från vissa partier i praktiken är mer meriterande än andra vilket medför dilemman då viss politisk åskådning blir diskvalificerande.

Problemet med den slutna svenska utnämningsspolitiken illustreras tydligt av att Sverige inte rimligen kan anses uppfylla de krav på öppenhet som ställd i FN:s konvention mot korruption. Det är också omöjligt att kontrollera huruvida de grundlagsstadgade kraven på förtjänst och skicklighet överhuvudtaget tillämpas vid chefsrekryteringen eftersom processen varken dokumenteras eller inbjuder för vidare granskning i brist på lagstöd. Frågan har debatterats flitigt i riksdagen och trots många upprörda röster om en förlegad svenskt utnämningssmakt, står det svenska systemet fortfarande traditionsenligt oförändrat och slutet, något som gör Sverige unikt i förhållande till övriga demokratier.

För att möta samhällets utveckling och ständigt förnyade krav på demokrati och likabehandling behöver tillsättningsprocessen onekligen tillföras mer

öppenhet. Det är också i den progressen man kunnat följa utnämningmakten sedan regeringsskiftet tidigare i höstas. För första gången någonsin ämnas processen förändrats och den borgliga alliansen har i anledning av tidigare utlovade reformer presenterat ett program som efter nio steg ska bryta traditionen med slutenhet. Istället ska förfarandet öppnas upp för granskning och extern kontroll med visioner om att göra Sverige till en modern demokrati redo för morgondagens krav på en fungerande rättstat.

Förkortningar

FL	Förvaltningslagen (1986:223)
FN	Förenta Nationerna
IMM	Institutet mot mutor
LAS	Lagen (1982:80) om anställningsskydd
LOA	Lagen (1994:260) om offentlig anställning
RF	Regeringsformen (1974:152)
TF	Tryckfrihetsförordningen (1949:105)

1 Inledning

1.1 Introduktion

Sveriges centrala myndigheter lyder under regeringen och sorteras under departementen för att utföra de beslut som tas av regering och riksdag. I dagens Sverige finns över 500 olika myndigheter vilket gör den svenska statens till Sveriges i särklass största företagsägare och arbetsgivare.¹

Varje myndighet leds av en generaldirektör och länsstyrelsens arbete styrs av en landshövding. Enligt 11 kap 9 § 1 st. RF är det regeringen som tillsätter tjänster vid domstol eller förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen i enlighet med de sakliga grunderna ”förtjänst” och ”skicklighet” som uppställs i 11 kap 9 § 2 st. RF. Regeringens utnämningssmakt innebär därmed att de styrande erhåller en stor makt, inte bara över statens direkta verksamhet, utan också över betydande delar av det svenska samhället i stort. Det är en makt som i ett demokratiskt samhälle måste åtföljas av ett stort ansvar och tydliga principer för att upprätthålla och utveckla medborgarens breda förtroende för den opartiska och oberoende statliga förvaltningen.

I takt med att den statliga verksamheten har expanderat så har också misstron mot regeringens användande av utnämningssmakt vuxit i omfattning. Vid flertalet granskningar har det visat sig att andelen myndighetschefer med socialdemokratisk partitillhörighet är överrepresenterade och många röster menar att den tidigare regeringen använt utnämningssmakt för att ”belöna” egna personer för trogen tjänst inom partiet i strid mot den grundlagsstadgade regleringen som återfinns i regeringsformen. Dagens system kritiserar även för att vara omöjligt att kontrollera eftersom tillsättningarna uteslutande sker inom ”lykta dörrar” och då varken kravprofiler eller motiveringar någonsin blir offentliga.

1.2 Syfte och problemformulering

Den brist på öppenhet som idag karaktäriserar regeringens utnämningssmakt gör Sverige unikt i jämförelse med andra västländer. Den utmärker sig också markant i förhållande till den offentlighetsprincip som gjort Sverige till en världsledande demokrati vad gäller möjligheten till medborgerlig insyn och kontroll. Trots återkommande och omfattande kritik har den svenska versionen av utnämningssmakt i huvudsak sett likadan ut sedan medeltiden, något som väckte mitt intresse när jag skulle välja ämne till min examensuppsats och något som också styrde födelsen av följande arbete.

¹ http://www.sverige.se/sverige/templates/topic___9938.aspx, 2006-11-27.

Intresset genererade ett antal frågor och syftet med mitt arbete är att ta ställning till följande frågeställningar; varför överlever ett så starkt kritiserat system så många århundraden och varför ser regeringens utnämningssmakt egentligen ut som den gör idag? Motiveras och legitimeras det slutna systemet trots den politiska misstro det för med sig och kan Sverige fortsätta upprätthålla ett så slutet chefsrekryteringsförfarande i takt med välfärdsstatens utveckling in på 2000-talet?

1.3 Metod och material

Jag kommer att behandla diskussionen kring min frågeställning genom att i olika delar beskriva hur gällande lagstiftning ser ut samt att studera hur frågan har behandlats och debatterats i riksdagen, varför mitt arbete genomsyras av både deskriptiva och empiriska moment. I mitt inledande kapitel om styrningen av statliga myndigheter ger jag en beskrivande bild av hur förvaltningen ser ut i dagens Sverige med material främst hämtat från lagtext samt diverse förvaltningsrättslig doktrin. Mitt följande historiska avsnitt är baserat på äldre versioner av regeringsformen samt ifrån grundlagshistoriska verk skrivna i slutet på 1800-talet samt under 1900-talet. I syfte att beskriva gällande regler för den statliga tjänstetillsättningen och regeringens utnämningssmakt ligger den huvudsakliga tyngdpunkten på lagtexten och dess förarbeten och jag har därmed använt mig av en traditionell regelorienterad juridisk metod.

Efterföljande kapitel baseras på empirisk information hämtad ifrån hur frågan väckt oro i både media och hos diverse politiska debattörer samt hur diskussionen styrt debatten i riksdagen och hos den nya regeringen.

Ämnets statsvetenskapliga natur och speciella politiska karaktär har onekligen påverkat det material jag använt mig av och förutom traditionella juridiska rättskällor har jag studerat åtskilliga motioner, riksdagsutfrågningar, utskottsbetänkanden, remissvar samt rapporter och uttalanden ifrån olika utredande statsorgan.

1.4 Disposition

Jag har valt att inleda mitt arbete genom att i korthet presentera hur samspelet mellan regeringen och de statliga myndigheterna ser ut för att ge en grundläggande bild av hur de statliga myndigheterna styrs. Jag inleder sedan behandlingen av utnämningssmakten genom ett historiskt perspektiv för att ge läsaren en förståelig uppfattning om varför utnämningssmakten ser ut som den gör idag.

Därefter behandlas aktuell lagstiftning samt de riktlinjer regeringen uppfört för den svenska chefsrekryteringen. I efterföljande kapitel belyses hur utnämningssmakten ter sig i praktiken samt hur ett eventuellt maktmissbruk

påverkar ett demokratiskt samhälle. I detta avsnitt behandlar jag även de påtryckningar som initieras utifrån ur oron om en förlegad svensk utnämningstradition. Jag övergår sedan till att studera hur debatten har färgats i riksdagen och i regeringen för att förstå varför utnämningmakten förändrats så lite över åren trots att många pekat på så betydande brister. Innan jag för en avslutande diskussion kring mitt syfte och min problemställning så presenterar jag alliansens initiativ för en reformerad utnämningmakt i anledning av det svenska regeringsskifte som skedde hösten 2006.

1.5 Avgränsningar

Jag har valt att *inte* belysa utnämningmakten på ett komparativt internationellt plan och i lyset av någon internationell lagstiftning eftersom det huvudsakliga syftet med min uppsats är att studera det speciella systemet och dess problem som karaktäriserar just den svenska utnämningmakten då den världsligt sett är unik. En annan anledning till att jag valt bort det internationella perspektivet är att mycket litteratur inom ämnet redan behandlar denna aspekt väldigt utförligt. Samma motivering har uteblivandet av en diskussion kring huruvida utnämningarna de facto är politiska eller inte, eftersom jag funnit att den debatten redan blivit centralt behandlad då den genomsyrat åtskilliga tidigare verk, böcker, uppsatser och tidningsartiklar. Den diskussionen är också ovidkommande och omöjlig att dra slutsatser ur eftersom det nuvarande systemet inte kräver någon offentlig beslutsmotivering från regeringens sida.

Undantaget från uteslutandet av all internationell lagtext utgörs av *Förenta Nationernas konvention mot korruption*. Denna behandlas i avsnitt 5.3 vilken jag valde att inkludera i mitt arbete eftersom den är ytterst tidsaktuell och har ett nära samband med den diskussion om utnämningmaktens reformering som finns i dagens Sverige.

Jag har också valt att inte närmare behandla de svenska domarutnämningarna, främst för att det inte finns någon vidare allmän debatt huruvida dessa tillsättningar sker på sakliga grunder eller inte då det naturligtvis finns mer tydliga kravprofiler rent utbildningsmässigt, men också för att uteslutande kunna koncentrera mig på förvaltningsmyndigheternas chefsaktörer.

2 Så styrs de statliga myndigheterna

Sverige är en demokrati med ett parlamentariskt styrelseskick vilket innebär att all offentlig makt utgår från folket. I realiteten innebär det att folket genom val bestämmer riksdagens sammansättning med hjälp av rösträtten och på en nationell nivå representeras befolkningen således främst av riksdagen som är statens centrala organ och som också utgör den lagstiftande makten.² Grunderna för det svenska statskicket finns i regeringsformen och åskådliggörs genom att statschefen inte har någon politisk makt och genom att regeringen skall äga riksdagens förtroende.³ 1 kap. 1 § RF lyder:

”All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna.”

Det är också riksdagen som granskar rikets styrelse och förvaltning genom misstroendeförklaring, interpellationer och frågestunder, konstitutionsutskottet, riksdagens revisorer samt genom riksdagens ombudsmän.⁴ Regeringens funktion är enligt 1 kap 6 § RF att styra riket med hjälp av regeringskansliet, statsrådsberedningen och de statliga myndigheterna.⁵ Regeringen som enligt samma reglering är ytterst ansvarig inför riksdagen, initierar också nya lagar och verkställer sedan riksdagens beslut. Alla beslut inom regeringen fattas kollektivt och avgörs vid regeringsammansammanträden.⁶

Folkstyrelsen kommer till uttryck inte bara i riksdagsvalen utan också i landstings- och kommunalval. På en regional nivå är därför Sverige indelat i 21 län där lanstingen sköter de politiska uppgifterna främst rörande sjukvård och kollektivtrafik. Den lokala styrnivån utgörs i de 290 kommunerna av den folkvalda församlingen i kommunfullmäktige.⁷

² 1 kap 4 § regeringsformen.

³ Holmberg Erik & Stjernquist Nils, Vår nya författning, s 44.

⁴ Se 12 kap regeringsformen.

⁵ Se vidare 7 kap regeringsformen.

⁶ Strömberg Håkan & Bengt Lundell, Sveriges författning, s 72.

⁷ Se 1 kap 7 § regeringsformen, <http://www.regeringen.se/sb/d/505>, 2006-11-28.

2.1 Implementeringsstyrning

Den statliga förvaltningen påverkas i stor grad av hur samspelet mellan politiker och tjänstemän fungerar. I ett samspel påverkar dessa båda grupper varandra genom inflöden av krav och stöd från de praktiska omsättarna, något som reflekteras i utflöden och avgöranden från beslutstagarna.

Implementeringsstyrning utgör en stor del av den parlamentariska styrningskedjan och består i huvudsak utav de tre länkarna; *förvaltningsstyrning*, *organisationsstyrning* och *samhällsstyrning*.

Förvaltningsstyrning innebär att politiker styr förvaltningen genom riksdag och regering. Organisationsstyrningen syftar på förvaltningens internstyrning och beskriver ledet där överordnade myndighetsorgan styr underordnade. Samhällsstyrning utgörs av den styrning som utövas då förvaltningen styr samhällsmedlemmarna.⁸ Huruvida förvaltningsstyrning och samhällsstyrning överrensstämmer beror på flera olika faktorer och det är inte svårt att föreställa sig implementeringssvårigheter längst vägen.

2.1.1 Förvaltningsstyrningen

Politikernas viktigaste instrument för att få sina beslut implementerade i samhället utgörs av förvaltningsstyrningen. Denna styrning har olika egenskaper och som utgångspunkt kan man säga att en styrning antingen är *direkt* eller *indirekt*. Den direkta styrningen innehåller det önskade innehållet i förvaltningens åtgärder genom att beslutsfattaren lämnar direkta och klara besked om vad som gäller i mer eller mindre detaljerade anvisningar. Indirekt styrning anger däremot enbart ramen genom att utgiva förutsättningar för de önskade besluten. I verkligheten förekommer de olika styrningsformerna alltid tillsammans.⁹

Den andra egenskapen hos förvaltningsstyrningen utgörs av *specifik* – *generell* styrning då den första avser ett specifikt fall och den andra alla förvaltningsåtgärder av ett visst slag. I ett större perspektiv kan man sedan sammanlänka dessa båda styrformer och dra slutsatsen att det rör sig om en regelstyrning genom t ex lagar och förordningar om en styrning är direkt men generell och att det är en orderstyrning om styrningen är direkt men specifik.¹⁰ Vid indirekt styrning som antingen är specifik eller generell och mest avser att påverka verkställare, kan det uppstå flera olika sorters styrning och inriktande beroende på hur styrningen är menad att uppfattas.

En tredje dimension hos förvaltningsstyrningen är beroende av styrningens *precision* som konkret innebär att direktivet är mer eller mindre precist formulerat.¹¹ Den direkta styrningens precision påverkar verkställarnas

⁸ Lundquist Lennart, Förvaltning, stat & samhälle, s 71.

⁹ Lundquist Lennart, Förvaltning, stat & samhälle, s 78-79.

¹⁰ Lundquist Lennart, Förvaltning, stat och samhälle, s 79.

¹¹ Lundquist Lennart, Förvaltning, stat & samhälle, s 79, 81.

handlingsfrihet medan den indirekta styrningens precision är avgörande för tillämparnas handlingsförmåga.¹² Det finns vidare styrningsindelningar som utgår från vilken sorts precision det är fråga om. De tre olika formerna kallas *målstyrning, programstyrning samt detaljstyrning*.¹³ Dessa är följaktligen mer eller mindre exakta vilket gör att i vissa fall utgör preciseringen ett mycket viktigt och fundamentalt instrument vad gäller manövrering och målsättning.

2.2 Olika sorters verksamhetsformer och dess chefsaktörer

Den faktiska utformningen av en myndighets ledning beror på dess verksamhetskonstruktion och den brukar delas in i fyra olika ledningsformer. Regeringen avgör vilken form som skall tillämpas vid respektive myndighet och en kortfattad presentation av de olika formerna ges i SOU 2004:23 *från verksförordning till myndighetsförordning* enligt följande;¹⁴

- *Enrådighetsverk*. Myndigheten leds av en chef som ensam ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen. Ofta förekommer dessutom någon form av rådgivande organ.
- *Styrelse med begränsat ansvar*. Myndigheten leds av en chef som ansvarar för myndighetens verksamhet och som vid sin sida har en styrelse. Styrelsens beslutsbefogenheter är begränsade till vad som anges i verksförordningen. Myndighetens chef är i de flesta fall styrelsens ordförande.
- *Styrelse med fullt ansvar*. Myndigheten leds av en styrelse som ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen. Vid myndigheten finns också en chef som ansvarar för och leder den löpande verksamheten och som regelmässigt är ledamot i styrelsen. Styrelsens ordförande är oftast extern.
- *Nämndmyndighet*. Myndigheten leds av en nämnd som ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen. Vid myndigheten finns i de flesta fall en kanslichef som i vissa fall är anställd av regeringen och i andra fall är anställd av myndigheten.

Det som skiljer de olika formerna åt är främst ansvar och uppgifter för de olika ledande posterna men i praktiken förekommer ofta blandformer.¹⁵ I styrelse med begränsat ansvar benämns ofta myndighetschefen

¹² Lundquist Lennart, Förvaltning, stat och samhälle, s 81.

¹³ Lundquist Lennart, Förvaltning, stat och samhälle, s 83.

¹⁴ SOU 2004:23 Från verksförordning till myndighetsförordning, s 99, Se Verksförordningen (1995:1322) 3-5 §§.

¹⁵ SOU 2004:23 Från verksförordning till myndighetsförordning, s 106.

generaldirektör och vid sin sida har denne vanligtvis en lekmannastyrelse.¹⁶ I verksförordningen regleras ledningsformerna *enrådighet* samt *styrelse med begränsat ansvar*.¹⁷

2.2.1 Ansvarsutkrävande för verksamhetsansvar

Varje myndighet ansvarar inför regeringen för sin verksamhet och genom bestämmelserna i verksförordningen (1995:1322) och i myndighetens instruktioner reglerar regeringen vem som ansvarar för vad inom myndighetens organisation.¹⁸ Vid sidan om juridiskt ansvar med straffrättsligt ansvar, disciplinansvar samt skadeståndsansvar finns verksamhetsansvar för den eller de som leder en myndighet.

Av 6 § verksförordningen framgår att myndighetschefen ansvarar för myndighetens verksamhet och att denne skall se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt såsom stadgas i förordningens 7 §. Myndighetsledningen skall också se till att de mål som ställts på myndigheten uppfylls samt att verksamheten redovisas på ett rättvisande sätt.¹⁹ För att kontrollera att det finns en fungerande intern styrning har många myndigheter inrättat en intern revision vilken också kompletteras av riksrevisionsverkets granskning.

I det fall regeringen inte skulle vara nöjd med det sätt på vilket myndigheten bedrivits, saknas bestämmelser i verksförordningen för hur frågan om verksamhetsansvar skall utkrävas. I 32 § LOA stadgas att föreskrifter om uppsägning eller avskedande skall ske enligt bestämmelserna i LAS i de fall det rör sig om en tillsvidare tjänst. Om en chef är anställd för bestämd tid får han dock skiljas ifrån uppdraget tidigare än planerat, om ”det är nödvändigt av hänsyn till verkets bästa” enligt 33 § LOA. Det förekommer dock att regeringen förflyttar myndighetschefer eller att dessa inte får förlängt förordnande för att man ansett att personen inte varit ”lämplig”.²⁰

¹⁶ SOU 2004:23 Från verksförordning till myndighetsförordning, s 108.

¹⁷ Se Verksförordningen (1995:1322) 3-5 §§.

¹⁸ SOU 2004:23 Från verksförordning till myndighetsförordning, s 85.

¹⁹ SOU 2004:23 Från verksförordning till myndighetsförordning, s 142.

²⁰ DS 2003:7 Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer, s 76.

3 Regeringsmakt och förvaltningsaktörer

Det svenska förvaltningssystemet är organiserat på ett unikt sätt och gör relationen mellan regeringen och förvaltningen extra intressant. Utgångspunkten anges i grundlagen där det stadgas att statsförvaltningen lyder under regeringen vilket innebär att föreskrifter skall riktas till myndigheten och inte till tjänstemannen samt att det inte får förekomma ministerstyre. Motivet till detta system är att det tillgodoser kravet på rättssäkerhet.²¹

3.1 Samspelet mellan regeringen och förvaltningen

Regeringsformen skiljer på två olika typer av offentliga organ nämligen politiska församlingar samt förvaltningsmyndigheter. Enligt terminologin är samtliga statliga och kommunala organ myndigheter, med undantag av de beslutande församlingarna.²² Till varje departements ansvarsområde hör ett antal myndigheter och i grundlagen stadgas att de centrala myndigheterna lyder under regeringen enligt 11 kap 6 § RF. Av bilagan till förordningen (1996:1515) med instruktion för regeringskansliet framgår till vilket departement respektive myndighet hör. Ur begreppet ”centrala förvaltningsmyndigheter” kan man urskilja tre huvudgrupper, nämligen de centrala ämbetsverken, de statliga affärsverken samt ett antal mindre myndigheter med skiftande benämningar.²³ Den svenska staten är i särklass Sveriges största företagsägare och arbetsgivare och det finns idag ca 550²⁴ olika myndigheter med en sammanlagd förvaltningskostnad på över 200 miljarder kronor om året.²⁵

Regeringen beslutar om förutsättningarna, kraven och målen för de enskilda myndigheterna genom förordningar samt genom att årligen presentera särskilda regleringsbrev. Den organisatoriska ramen för förvaltningsmyndigheterna bestäms av riksdagen genom anslag men inom gränserna kan regeringen i detalj utforma organisationen.²⁶ Den huvudsakliga regleringen återfinns i verksförordningen (1995:1322) som tillämpas i den omfattning regeringen föreskriver i myndighetens instruktion.²⁷ Regeringen ansvarar också för uppföljning och kontroll genom

²¹ Lundquist Lennart, Förvaltning, stat & samhälle, s 127-128.

²² SOU 2004:23 Från verksförordning till myndighetsförordning, s 61.

²³ Strömberg Håkan & Lundell Bengt, Allmän förvaltningsrätt, s 38.

²⁴ http://www.sverige.se/sverige/templates/topic_9938.aspx, 2006-11-27.

²⁵ Ds 2005:15 Intern styrning och kontroll i staten, s 17.

²⁶ Holmberg Erik & Stjernquist Nils, Vår nya författning, 172.

²⁷ SOU 2004:23 Från verksförordning till myndighetsförordning, s 71.

att kontinuerligt granska myndighetens verksamhet och varje år se över dess årsredovisning.²⁸

Förvaltningsmyndigheterna som lyder under regeringen enligt 11 kap 6 § RF, utgör regeringens redskap i dess uppgift att styra riket och de är regeringens yttersta organ för att verkställa den fastlagda politiken.²⁹ Det mest karaktäristiska draget hos den svenska modellen är att regeringen och myndigheterna delar ansvaret för den statliga förvaltningen genom att förvaltningsmyndigheterna har gjorts fristående i regeringens organisation. Det skall således gå att dra en gräns mellan politiska beslut och förvaltningsbeslut. Den demokratiska legitimiteten baseras på att den politiska nivån styr den administrativa delen medan förvaltningsmyndigheterna lyder under lagen.

3.1.1 Förbudet mot styrning i enskilt fall

Trots att regeringen har omfattande möjligheter att styra den statliga verksamheten är det förbjudet att ge direktiv i ett enskilt ärende eller att påverka hur en myndighet skall tillämpa en lag enligt 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.”

Med *myndighet* menas i lagtexten både förvaltningsmyndigheter och domstol men även regeringen. Med *myndighetsutövning* avses beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Besluten kan gälla rättigheter, skyldigheter, förmåner eller annat jämförbart och således vara såväl gynnande som förpliktande för den enskilde.³⁰

Den svenska modellen skiljer sig betydande från hur den statliga centralförvaltningens organisation är utformad i övriga länder. I många system är förvaltningen istället hierarkiskt ordnad under en politiskt och konstitutionellt ansvarig minister och regeringen och dess ledamöter kan gå in och styra i enskilda fall, något som medför ett parlamentariskt ansvar för samtliga förvaltningsbeslut.³¹

Kommunikationen mellan departementen och förvaltningsmyndigheterna i Sverige är emellertid inte obefintlig och den ökade integrationen i samhället har ökat behovet av ett välfungerande informationsutbyte. På senare tid har därför behovet av informella kontakter börjat framhävas med motiveringen

²⁸ <http://www.regeringen.se/sb/d/2462>, 2006-11-28.

²⁹ 11 kap 6 § regeringsformen, SOU 2004:23, Från verksförordning till myndighetsförordning, s 79.

³⁰ SOU 2004:23 Från verksförordning till myndighetsförordning, s 63.

³¹ Lundquist Lennart, Förvaltning, stat och samhälle, s 126.

att regeringens styrning behöver förtydligas, kommenteras och motiveras. Många menar dock att denna ökade kontakt medför att ansvarfördelningen mellan politiker och tjänstemän suddas ut och att det svenska systemet med självständiga myndigheter därmed hotas och istället börjar likna politiskt-administrativa system där ministrar kan orderstyra förvaltningen.³²

3.2 Tjänstekategorier och personalroller

Ett förvaltningssystem påverkas ytterst av hur det är organiserat samt av vilka aktörer som är verksamma. Organisationen präglar förvaltningens sätt att fungera men det är människorna som arbetar i verksamheten som avgör vad som slutligen sker i praktiken. På så sätt är det de offentligt anställda som ger liv åt förvaltningen och som avgör huruvida det föreligger konsensus mellan formell och faktiskt organisation.³³

Författaren och statsvetaren Lennart Lundquist presenterar i sin bok *Förvaltning, stat & samhälle* två olika dimensioner för att få en översikt över vilka personalkategorier som ingår i den offentliga förvaltningen. Han menar att den ena dimensionen är rollegenskapen *funktion* ur vilken han klassar två kategorier. Dessa består av generalister och specialister. Den andra dimensionen är en personalegenskap och presenteras som *rekryteringsgrund*. Denna egenskap är av grundläggande betydelse och sätter utgångspunkten för vad man kan förvänta sig av rollinnehavarna och kan utgöras av fackmeriter, politisk hemvist, väljarpreferenser eller korporativ tillhörighet.³⁴

Ur dessa två dimensioner utläser Lundquist följande personalkategorier; *byråkrater* och *professionella tjänstemän*, *politiker*, *intressenter* och *politruker*. Tjänstemännen dominerar antalsmässigt och utgör förvaltningens kärna.³⁵ Deras anställningsgrund består av dokumenterade kunskaper och tidigare tjänstgöring och formuleras i lagtexten såsom ”förtjänst” och ”skicklighet”.³⁶ Politiker förekommer i den kommunala självstyrelsen samt i vissa statliga myndigheters styrelser och intressenter representerar samhällsintressen.³⁷

3.2.1 Rekryteringsstyrning - politiskt tillsatta tjänstemän

Politrukerna utgör den minsta delen av de olika kategorierna och deras rekryteringsgrund är politisk tillhörighet. Då sådan rekryteringsgrund

³² Lundquist Lennart, *Förvaltning, stat & samhälle*, s 130.

³³ Lundquist Lennart, *Förvaltning, stat & samhälle*, s 141.

³⁴ Lundquist Lennart, *Förvaltning, stat & samhället*, s 142.

³⁵ Lundquist Lennart, *Förvaltning, stat & samhälle*, s 143-144.

³⁶ Regeringsformen 11 kap 9 § 2 st.

³⁷ Lundquist Lennart, *Förvaltning, stat & samhälle*, s 145-146.

således inte får förekomma inom den svenska förvaltningen återfinns dessa i huvudsak i departementen och det förutsätts att de lämnar sina tjänster vid regeringsskiftet.

I övriga Europa fungerar det på liknande sätt och tillsättning på grundval av meriter dominerar. I USA ser läget emellertid annorlunda ut. Vissa tjänster inom den offentliga förvaltningen kan utan hinder tillsättas politiskt och vilka det rör sig om regleras i en lag som administreras av en särskild kommission. I detta så kallade *spoilsystem* placerar presidenten ut trogna partikamrater till både lägre och maktlösa positioner såsom till centrala maktplaceringar i den federala förvaltningen.³⁸

De som kritiserar det europeiska systemet menar att meritutlysningar är en historisk kvarleva och att det krävs politiskt engagemang och personlig drivkraft för att effektivt implementera politiska beslut. Motståndarna menar att det amerikanska spolissystemet förorsakar betydande skador i förvaltningens effektivitet och objektivitet samt stör det allmännas anseende. Det sägs även medverka till stora förvaltningsskiftningar och störande rubbningar eftersom kortsiktiga anställningar inte skapar arbetskontinuitet.³⁹

³⁸ Lundquist Lennart, Förvaltning, stat & samhälle, s 144-145.

³⁹ Lundquist Lennart, Förvaltning, stat & samhälle, s 149-150.

4 Det historiska perspektivet – utnämningmakten genom tiderna

Medeltiden i Sverige karaktäriserades av stridigheter mellan olika landskap och dess landsmän angående vilka som hade rätt att välja konung. Riket som styrdes från Uppsala präglades av kaos och förkristning och stadgade riktlinjer för konung och dess tillsättning kom inte förrän år 1350 då Magnus Erikssons landslag bland annat statsfäste att tronen skulle utses inte ärvas. Till sin hjälp hade konungen ett råd som hade ersatt landsmännen i landskapsmenigheterna och som skulle bistå denne med stöd och rådgivning. Bakom rådet fanns en stormannaklass som förvaltade riksstyrelsen och förvaltningen av slott och län. Rättskipningen skedde i nämnder med häradshövdingar och lagmän som var direkt utsedda av konungen.⁴⁰

Utnämningmakten låg också i övrigt, helt i konungens händer. I landslagen stod det att: *”Nu då konung är vald, äger han råd sitt välja, först ärkebiskopen och så lydbiskopar så många han vill af dem i hans rike bo och andra klerker. Tolv må vara i konungens råd af riddare och svenner, ej flera.”*⁴¹ Läget kom dock att förändras och striderna kring Kalmarunionen upplöste riket som under denna tid istället styrdes av riksföreståndarskapet och rådet. All makt tillfördes adeln som snabbt bildade storföreningar av stormän.⁴² Aristokratins överlägsenhet blev ett utmärkande drag, något som den danske konungen Kristian II såg som ett stort hot varför han verkställde Stockholms blodbad 7-10 november år 1520. När Gustav Vasa så småningom tog över reformerades makten. Rådet hade förlorat all sitt inflytande och sattes enbart i rörelse när konungen så önskade.⁴³

År 1523 återupprättades det svenska konungadömet under ledning av Göstaf Ericson. De efterföljande decennierna medförde regleringar om arvsrätt till kronan och bildandet av en första riksdagsvariant i form av ständer vilka inkallades för att diskutera större frågor när konungen tyckte det passade sig. I mer olyckliga tider under unionen med Polen påkallades dock styrningshjälp ifrån annat håll än inom konungafamiljen något som resulterade i att både ständerna och det av konungen valda rådet återigen växte sig allt starkare.⁴⁴ Rådet fick därför en stadsfäst organisation i och med Sveriges första regeringsform från år 1634 då de fick allt starkare förvaltande egenskaper även om de flesta regeringsärenden ändå avgjordes i

⁴⁰ Fahlbeck Pontus, Regeringsformen i historisk belysning, s 1-3.

⁴¹ Fahlbeck Pontus, Regeringsformen i historisk belysning, s 2.

⁴² Fahlbeck Pontus, Regeringsformen i historisk belysning, s 3.

⁴³ Fahlbeck Pontus, Regeringsformen i historisk belysning, 5-6.

⁴⁴ Fahlbeck Pontus, Regeringsformen i historisk belysning, 6-9.

konseljer sammansatta av konungen.⁴⁵ Jämte rådet inrättades även fem höga riksämbeten i form av marsk, drotsk, kansler, riksskattemästare samt amiral. Detta medförde att ämbetsmannatjänsterna blomstrade och adeln växte sig återigen allt starkare i ett Sverige som kom att präglas av mer än hundra års envælde, krig och olycka.⁴⁶

4.1 Konungens utnämningssmakt enligt 1720 års regeringsform

Efter långvarigt krig under styre av Karl XII hade det i början på 1700-talet väckts ett stort missnöje mot enväldet bland det svenska folket. Efter att konungen avlidit i Norge år 1718 krävde man från ständernas sida att enväldet skulle avskaffas och att styrelseskicket skulle ersättas av en ”frihetens författning”.⁴⁷

I flera decennier hade Sverige präglats av ett adelns rådsvälde som i utbyte mot stora rikedomar serverat konungen enväldig och oreglerad makt efter eget sinne.⁴⁸ Avkastningen hade varit tillträdet till de högre ämbetsmannatjänsterna som adeln ansåg vara ett speciellt privilegium särskilt för dem. Positionerna räknades inte som statsorgan utan som levebröd för de adlade och ur adelsprivilegierna från 1617 kunde man läsa att ”ingen vanbördig skulle dragas dem öfver hufvudet”. I början på 1700-talet hade dock borgarklassen börjat utbilda sig och dessa krävde nu att snedfördelningen upphörde. Ständerna begärde därför att deras rätt och frihet skulle göras till huvudfråga i en ny tid då konungens envælde skulle avvecklas och rådets makt inskränkas genom nya och lagbundna gränser.⁴⁹

Denna 1719 års regeringsform begränsade kraftigt den nya regentens möjligheter att omsluta sig med allierade rådmän men den nykrönta drottningen Ulrika Eleonora hade fortfarande stor frihet att välja och tillsätta rikets ämbetsmän.⁵⁰ Enligt grundlagen skulle rådet höras om saken men 34 § i 1719 års RF föreskrev att hon ”*efter godtyckio sino fick, antaga, tillsätta och befullmäktiga dem, som behagas och finnes vara skicklige*”. Som en kollisionkompromiss skulle dock hälften av platserna fortfarande tillföras adeln. Stadgandet i 34 § i 1719 års RF uppfattades emellertid som väldigt obestämt och drottningen hamnade så ofta i tvist med rådet att det sekreta utskottet⁵¹ fick gå emellan och reglera att de högre ämbetsmännen, de tjänster från fältmarskalk till översten, numera uteslutande skulle utses av rådet.⁵² I verkligheten fortsatte dock drottningen med utnämningarna, något

⁴⁵ Fahlbeck Pontus, Regeringsformen i historisk belysning, s 46-47.

⁴⁶ Fahlbeck Pontus, Regeringsformen i historisk belysning, s 10.

⁴⁷ Torell Johan Edvard, Om konungens utnämningssmakt enligt 1720års regeringsform, s 1.

⁴⁸ Torell Johan Edvard, Om konungens utnämningssmakt enligt 1720års regeringsform, s 2-3.

⁴⁹ Fahlbeck Pontus, Regeringsformen i historisk belysning, s 89-90.

⁵⁰ Torell Johan Edvard, Om konungens utnämningssmakt enligt 1720års regeringsform, s 4.

⁵¹ Sveriges äldsta riksdagsutskott med representanter främst från de tre högsta stånden.

⁵² Sekreta utskottets protokoll 2, den 4 Maj 1719.

som uppenbarade hur ofullständig den nya regeringsformen hade varit. Det initierade emellertid skapandet av en nyanserad grundlag och den 2 maj 1720 kom det ut en ny regeringsform signerad av den nya konungen, Ulrikas make Fredrik I.⁵³ I dess 20 § reglerades noga och tydligt vad som skulle uppfattas som ”angelägna tjänster” men regenten hade fortfarande ensamrätt till att nominera kandidater om än med villkoret i 40 § i 1720 års RF, att rådet kunde förhindra en utnämning som var stridande mot ”Sveriges lag, regeringsformen och de andra redlige undersåtars välfärd och förtjenst”.

4.1.1 Utvecklingen efter 1720 års regeringsform

Frågorna rörande tjänstetillsättningarna var dock långt ifrån lösta genom 1720 års regeringsform och ingen annan paragraf gav upphov till så många konstitutionella konflikter som den om konungens utnämningssmakt.⁵⁴ Striderna om tjänsterna blev dåtidens största sociala fråga och ämnet skulle komma att bli riksdagens mest debatterade spörsmål under hela 1700-talet!⁵⁵

Egenskaper som skulle beaktas vid tillsättandet var bland annat ålder i tjänst och förvärvad skicklighet. Dess klarläggande var dock mycket svårt särskilt i ”partiernas tid” då det var frestande att upphöja sina egna medlemmar och då befordringarna var ett ypperligt medel att vinna och behålla sina anhängare. Rådet fick alltför ofta problem med ständerna när det gällde att försvara vissa tillsättningar men på det hela taget fick mycket passera efter deras eget vinstintresse. Lägre ämbetsmannatjänster skulle nämligen tillsättas av konungen efter det att myndigheten själv föreslagit personer, men den praxis som regenten utvecklade såg annorlunda ut och vid sidan om de föreslagna personerna utsåg konungen egna kandidater som han sedan ofta tyckte var mer lämpade vid tillsättningen. På det sättet passade ständernas representanter på att bli ihågkomna vid någon ledig syssla ”ändskönt man icke vore på förslaget uppförd”.⁵⁶

Men oroligheterna kring tillsättningarna fortskred och den 9 november 1723 tillkallades konungen för krismöte med rådet. Man skulle nu en gång för alla bestämma vad som skulle iaktas vid tjänstetillsättningarna och resultatet blev, efter inblandning av sekreta utskottet, att rådet nu skulle föreslå tre kandidater för varje tjänst, bland vilka konungen sedan fick välja en.⁵⁷ Konungens makt inskränktes därmed betydligt och hamnade på en rekordlåg nivå efter Adolf Fredriks konungaförsäkran 1727. Det bestämdes då att även sändebud hos främmande makter, landets ärkebiskopar, biskopar samt

⁵³ Torell Johan Edvard, Om konungens utnämningssmakt enligt 1720års regeringsform, s 5.

⁵⁴ Torell Johan Edvard, Om konungens utnämningssmakt enligt 1720års regeringsform, s 6.

⁵⁵ Fahlbeck Pontus, Regeringsformen i historisk belysning, s 90.

⁵⁶ Torell Johan Edvard, Om konungens utnämningssmakt enligt 1720års regeringsform, s 7-9.

⁵⁷ Sekreta utskottets protokoll 2, september 1723.

superintendenterna numera skulle utses av rådet utan att konungen skulle blandas i saken överhuvudtaget.⁵⁸

Härmed inleddes en mångårig maktkamp som sträckte sig över decennier med oenighet mellan konungar och råd. Rådet retade sig på konungen som kunde välja den minst meriterade av de tre nominerade och konungen irriterade sig på att de två personer som han inte valde, var högst aktuella när nästkommande tjänst var ledig med det resultatet att de så småningom fick tillsättas vare sig konungen ville eller inte.⁵⁹ Samtidigt växte ständernas missnöje med båda parter tolkning av 40 § i 1720 års RF och i 1738 års riksdag beslutade man därför att utnämningsspolitiken skulle hårdgranskas.⁶⁰ Efterkommande betänkande stadsfästes dock aldrig och konungens anhängare bland ständerna vägrade att inskränka dennes makt ytterligare. Från sekreta deputationens sida hade man dock redan ställt högre krav på landets myndigheter och satt in krafttag genom att beordra dem att skicka in protokoll på sina tillsättningsförslag samt bifoga meritlista på samtliga sökanden. Om tillsättandet visade sig vara ”olagligt” skulle ärendet anmälas till rådet som sedan kunde väcka åtal genom justitiekanslern.⁶¹ Ännu en förändring iscensattes när man debatterade huruvida de lediga tjänsterna borde fortsätta att tillsättas samma dag som de blir lediga. Genom 1739 års förordning infördes för första gången en bestämd och reglerad ansökningstid.⁶²

I mitten på 1700-talet försökte man återigen klarlägga definitionerna kring tillsättningarna och bestämde att för vissa tjänster, främst för de inom domstolen, skulle åldern vara det enda rättsnöret vid befordringar trots att många menade att detta var högst oförenligt med regeringsformen då denne betonade att ”skicklighet” var den främsta meriten.⁶³ Stridigheterna fortsatte de kommande åren och en stark oro växte fram inom sekreta deputationen som varnade för att egenskaper som flit, färdighet och skicklighet kunde börja försvinna i brist på uppmuntran. Regleringen behövde reformeras och det bestämdes istället att åldern enbart fick vara meriterande i de fall då sökanden hade lika meriter. I övrigt skulle man se till ”*examen och personens duglighet*”.⁶⁴

Konstanta dispyter mellan konungen och rådet gjorde att Gustav III tillslut tröttnade på sin beroendeposition och störtade rådet varpå han också såg till att det utformades en ny författning. Han ansåg att medlemmarna i rådet var alldeles för korrumperade och irriterade sig på det herravälde som adeln byggt upp genom att de bland annat ärvde rådmannaplatserna. De övriga

⁵⁸ Riksens bref i civilärenden, den 5 maj 1727.

⁵⁹ Torell Johan Edvard, Om konungens utnämningssmakt enligt 1720 års regeringsform, s 19, s 21.

⁶⁰ Torell Johan Edvard, Om konungens utnämningssmakt enligt 1720 års regeringsform, s 16-17.

⁶¹ Torell Johan Edvard, Om konungens utnämningssmakt enligt 1720 års regeringsform, s 36.

⁶² 1739 års kungliga förordningar af den 27 februari & 9 Maj.

⁶³ Torell Johan Edvard, Om konungens utnämningssmakt enligt 1720 års regeringsform, s 28.

⁶⁴ Torell Johan Edvard, Om konungens utnämningssmakt enligt 1720 års regeringsform, s 41-43.

ständerna var inte sena att instämma i misstycket gentemot rådet och i 1789 års säkerhet och föreningsakt gavs konungen så mycket makt att rådet lämnades fullkomligt undergivet och med en enbart rådgivande funktion.⁶⁵ Konungen kunde därmed på nytt förordna om alla rikets ämbeten efter eget gottfinnande. Men Gustav III var inspirerad av upplysningstiden och den nya regeringsformen medförde en rad reformer som bland annat födde högsta domstolen samt riskstyrelsen och för första gången fick Sverige ett enhetligt och samlat ämbetsverk, ändock det var med en uteslutande kunglig tjänstetillsättning.⁶⁶

4.2 Utnämningmakten enligt 1809 års regeringsform

När 1700-talet avrundades hade striderna kring utnämningpolitiken varit många och frågan hade märkbart färgat statsskicket under hela seklet. Tjänsterna inom den offentliga sektorn räknades som oumbärliga och åtskilliga kontroller och omprövningar skedde i takt med att allt fler regleringar hade lagfästs.⁶⁷ Den maktlösa adeln retade sig på konungen vilket ledde till att Gustav III mördades år 1792. Ny konung blev Gustav IV Adolf som fick möta en svår tid av nöd och krig över hela Europa. Napoleons trupper hägrade söderifrån och ryssarna tryckte på österifrån, något som ledde till att Finland förlorades varefter skulden lades på konungen som avsattes och tvingades till landsflykt.⁶⁸

I samband med avsättandet upphävdes den gustavianska författningen och överläggningarna för att skapa en ny regeringsform inleddes omedelbart. Efter två veckor lämnade Sveriges första konstitutionsutskott ett förslag på det nya statsskickets grunder, vilket antogs utan ändringar då den statsfästes av den nya konungen Karl XIII den 6 juni 1809.⁶⁹ Denna nya regeringsform upphävde alla tidigare lagar och sågs som slutet på den eviga författningsstriden och som början på den moderna demokratiska staten.⁷⁰ Statsmakten hade historiskt sett missbrukats av samtliga maktmajoriteter och man kunde enkelt sluta sig till teorin om att den odelade makten under alla omständigheter leder till skada och fördärv. Man sökte nu istället en ny balans utan sammanblandning och intrång på varandras områden.⁷¹ Med England som förebild och med Montesque som ledstjärna försökte man att förena medborgliga friheter med konstitutionell monarki varpå makten nu delades upp mellan den styrande konungen och den lagstiftande riksdagen.⁷²

⁶⁵ Fahlbeck Pontus, Regeringsformen i historisk belysning, s 24 och framåt.

⁶⁶ Fahlbeck Pontus, Regeringsformen i historisk belysning, s 46 och framåt, s 87.

⁶⁷ Torell Johan Edvard, Om konungens utnämningmakten enligt 1720 års regeringsform, s 55.

⁶⁸ Fahlbeck Erik, 1809 års regeringsform – en minnesskrift till 150 års dagen, s 7.

⁶⁹ Fahlbeck Erik, 1809 års regeringsform – en minnesskrift till 150 års dagen, s 1-6.

⁷⁰ Fahlbeck Pontus, Regeringsformen i historisk belysning, s 29.

⁷¹ Fahlbeck Pontus, Regeringsformen i historisk belysning, s 27.

⁷² Fahlbeck Erik, 1809 års regeringsform – en minnesskrift till 150 års dagen, s 12, 70, 77.

Konstitutionsutskottet hade dock varit noga med att poängtera vikten av en fortsatt stark konungamakt, inte minst för att balansera det växande ämbetsmannainflytandet, vilket ledde till att utnämningmakten lagstiftades till att följa de traditionella svenska reglerna.⁷³ Enligt regeringsformen skulle konungen efter urgamla vanor utse höga tjänster såsom statsministerposten, högsta domstolens och lagrådets ledamöter, justitiekansler, biskopar, präster samt borgmästare.⁷⁴ Man såg det som en ”konungens befogenhet” eftersom det ju var denne som skulle styra riket. Konungens styrande makt förhöll sig därmed i nära relation till rikets förvaltning eftersom denne även skulle utfärda såväl instruktioner som direkta bud och befallningar till ämbetsmännen enligt 47 § i 1809 års RF.⁷⁵

Grundlagens⁷⁶ 28 § beskrev fortfarande befodringsgrunderna såsom ”förtjänst” och ”skicklighet” främst för att klargöra att konungen inte skulle fästa avseende vid den sökandes börd men också för att förtydliga att den nya regeringsformen skulle vara överordnad adelsprivilegierna. I verkligheten tillförsäkrades dock fortfarande adeln en del platser genom att tjänsterna i allmänna beredningen samt i högsta domstolen till hälften skulle representeras av dessa enligt 10 och 17 §§ i 1809 års RF.⁷⁷

4.2.1 Utvecklingen efter 1809 års regeringsform

Trots höga förväntningar på den nya grundlagen så präglades Sverige i flera decennier av ett stort författningsproblem i och med avsaknaden av parlamentarism i regeringsformen. Olika delar tyglade och hindrade varandra i statsmaskineriet varför nya influenser krävdes för att reformera systemet.⁷⁸ Smygandes kom små liberala förändringar igenom och rådet började förvandlas till annat än konungens ödmjuka tjänare. Rådgivarna startade med att i allt större utsträckning rapportera skiljaktiga meningar och frågorna kring statsrådets rekrytering ifrågasattes återigen i stor skala.⁷⁹

Resterna av adelns företrädesrättigheter i fråga om ämbeten avskaffades 1844 i samband med regeringsrättens bildande och år 1865 kom representationsreformen med bestämmelser om bland annat avskaffningen av fyrkammarrepresentationen. Det bestämdes även att rådets sammansättning skulle växla och vid valet av statsråd skulle man se till både administrativa och parlamentariska meriter. Trots att det sistnämnda fortfarande skuggades indikerar detta på stora förändringar inom det svenska styrelseskicket. Under 1800-talets andra hälft ökade också

⁷³ Fahlbeck Erik, 1809 års regeringsform – en minnesskrift till 150 års dagen, s 88, 93.

⁷⁴ 1809 års regeringsform, 5, 17, 21, 27, 29, 30 och 31 §§.

⁷⁵ Lagerroth Fredrik, 1809 års regeringsform, dess ursprung och tolkning, s 96.

⁷⁶ 1809 års RF.

⁷⁷ Lagerroth Fredrik, 1809 års regeringsform, dess ursprung och tolkning, s 77.

⁷⁸ Fahlbeck Erik, 1809 års regeringsform – en minnesskrift till 150 års dagen, s 102, 137.

⁷⁹ Fahlbeck Erik, 1809 års regeringsform – en minnesskrift till 150 års dagen, s 139-140.

riksdagens makt betydligt och rådet skötte allt mer frågor utan konungens inblandning.⁸⁰

År 1905 ses som ett märkesår för parlamentarismens utveckling och den kommande och resterande delen av seklet fram till 1970-talet kom att präglas av välfärdsstatens och partiernas framväxt i och med att allt mer makt flyttades från konungen och från rådet för att slutligen hamna i riksdagen. Det föddes också ett helt nytt sätt att se på de styrande och krav på dess skyldigheter och effektivitet krävde allt mer kompetenta och legitimerade människor inom förvaltningen.⁸¹ Konungen begränsades något i sin utnämningssmakt då det år 1909 bestämdes att rådet skulle yttra sig över de sökandes skicklighet innan konungen ”bortgiver” tjänsten. Formuleringen visar dock på föråldrade inslag från frihetstiden då ämbetsmannatjänsterna fortfarande sågs som gåvor.⁸²

4.3 1974 års regeringsform

I mitten på 1900-talet började 1809 års regeringsform att kännas gammal då mycket av språket var föråldrat och den grundläggande parlamentariska praxis som hade använts i decennier saknade motsvarig kodifiering i regeringsformen. När praxis kolliderade med regeringsformen saknades klara svar och stora behov av nedteckning fordrades för att klargöra vad som skulle vara konstitutionell svensk sedvanerätt när ännu ett sekel närmade sig sitt slut.⁸³

Den nya regeringsformen trädde i kraft den 1 januari 1975 och uppställdes för första gången som en mer modern och större lag uppdelad i tretton kapitel med rubriker och med särskild paragrafnumrering för varje kapitel. 1974 års regeringsform uppvisar också många terminologiska skillnader och ordet ”konung” som tidigare betecknade både konungen personligen samt denne som riksstyrelseutövare och domare, ersattes nu med ordet ”regeringen” i samtliga fall då man inte pratar om konungen själv som person.⁸⁴

Grundlagsberedningen uttalade vidare ett mer preciserat och förstärkt skydd för de mänskliga rättigheterna och andra former av yttrandefrihet än tryckfrihet och man fastslog att den politiska makten uteslutanden skall vara förankrad hos medborgarna enligt folksuveränitetens principer.⁸⁵ Den nya grundlagen bröt därmed helt det maktdelningssystem som ursprungligen präglade den föregående regeringsformen. Den hade emellertid förändrats genom åren och beredningens ansträngningar i och med den nya

⁸⁰ Fahlbeck Erik, 1809 års regeringsform – en minnesskrift till 150 års dagen, s 140-142.

⁸¹ Fahlbeck Erik, 1809 års regeringsform – en minnesskrift till 150 års dagen, s 143, 150.

⁸² Fahlbeck Pontus, Regeringsformen i historisk belysning, s 94.

⁸³ Fahlbeck Erik, 1809 års regeringsform – en minnesskrift till 150 års dagen, s 170-175.

⁸⁴ Holmberg Erik & Stjernquist Nils, Vår nya författning, s 40.

⁸⁵ Prop. 1973:90, Med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning mm., s 90.

regeringsformen hade i stort sett gått ut på att ge ett riktigt uttryck för den levande konstitution som utvecklats under hela 1900-talet.⁸⁶

⁸⁶ Prop. 1973:90, Med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning mm., s 92.

5 Relevant lagstiftning

5.1 Offentlighetsprincipen

Rätten att ta del av myndigheternas arbete och handlingar är ett för samhället stort intresse inte enbart ur rättssäkerhetssynpunkt utan även vad gäller enskildas insyn och möjlighet att påverka statliga och kommunala beslut. För att möjliggöra medborgarnas deltagande har därför principen om offentlighet grundlagsskyddats och blivit en given huvudregel inom svensk förvaltningsrätt sedan den första tryckfrihetsförordningen tillkom under 1700-talets frihetstid.

Bestämmelsen innebär inte bara en rätt att ta del av allmänna handlingar och närvara vid domstolsöverläggningar utan ger även statligt anställda tillåtelse att kommunicera om myndigheternas verksamheter. Handlingsoffentligheten återfinns även idag i tryckfrihetsförordningen. I praktiken innebär rätten att alla svenska medborgare kan ta del av samtliga offentliga handlingar hos myndigheter och förvaltningar, vilket framgår av 2 kap 1 § TF:

”Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av allmänna handlingar.”

Tryckfrihetsförordningen tillämpar det sedvanliga myndighetsbegreppet vilket innefattar regeringen och alla organ som ingår i den statliga och kommunala förvaltningen med tillägget i 2 kap 6 § TF där definitionen även likställer riksdagen och beslutande kommunal församling. Rätten att ta del av allmänna handlingar får inte inskränkas genom att man skall behöva redogöra för intresset av handlingen och man får inte heller utkrävas på namn och övriga personuppgifter.⁸⁷ Handlingar ska vidare registreras, arkiveras och förvaras så pass tillgängligt att enskilda personer enkelt och snabbt kan få del av önskvärd information. Myndigheternas serviceskyldighet garanterar även medborgaren den hjälp som krävs genom att personalen skall besvara frågor och på annat sätt vara tillgänglig för ytterligare bistående.⁸⁸

Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas med villkoret att det anges noga i bestämmelse i en särskild lag och får enbart åberopas enligt de undantag som uppräknas 2 kap 2 § TF:

⁸⁷ 2 kap 14 § 3 st. TF.

⁸⁸ 4-5 §§ FL.

”Rätten att taga del av allmänna handlingar får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden,
7. intresset att bevara djur- eller växtart.”

Det finns flera funktioner med offentlighetsprincipen och förutom att säkerställa en källa för material till tryckta skrifter samt främja ett fritt meningsutbyte, är principen viktigt såsom kontrollinstitut. Genom att myndigheters åtgärder är föremål för allmän insyn får alla en möjlighet att kontrollera hur statliga organ bedriver sin verksamhet samt hur de motiverar och grundar sina beslut.⁸⁹

5.1.1 Allmänna handlingar

Med handling avses information som enligt 2 kap 3 § TF kan definieras som ”en framställning i skrift eller bild eller en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel”. En handling blir vidare allmän när den rent fysiskt *inkommit* till en myndighet eller behörig befattningshavare och sen *förvaras* där eller då en handling *upprättas* hos en myndighet.⁹⁰ Att en handling förvaras behöver inte innebära faktiskt förvaring utan kan även betyda att den är tillgänglig för myndigheten genom tekniska hjälpmedel.

För att en handling skall anses vara upprättad skall den ha nått visst slutgiltigt stadium i handlägningsprocessen och avslutas genom expedition eller justering.⁹¹ Det är nämligen inte alla handlingar som anses som allmänna utan utkast, koncept och minnesanteckningar som inte skall arkiveras utesluter bestämmelserna om offentlighet.⁹²

Datalagrade uppgifter som alltså kräver tekniskt hjälpmedel såsom e-post meddelande och cookiefiler är allmänna handlingar genom inkommande till myndigheten även om de är ställda till viss person under förutsättning att uppgifterna gäller ett ärende som berör myndigheten. Detta innebär att en förteckning över inkomna e-postmeddelande förvarade i någon anställds inkorg är en allmän handling oavsett om själva meddelandena är allmänna eller inte.⁹³

⁸⁹ Bohlin Alf, Offentlighetsprincipen, s 19-20.

⁹⁰ 2 kap 3 § TF.

⁹¹ 2 kap 7 § TF.

⁹² 2 kap 9 § TF.

⁹³ RÅ 1988 ref. 44.

Det är innehållet i en handling som bestämmer dess karaktär av allmän handling. Privata handlingar som förvaras på myndigheten är följaktligen inte föremål för allmän beskådning och inte heller handlingar som omfattas av sekretessbestämmelser. Allmänna handlingar som uppfyller kraven i 2 kap TF och som inte inskränks av sekretessbestämmelser kallas *offentliga handlingar*.

5.2 Likabehandlings- och objektivitetsprincipen

I 1 kap 1 § RF stadgas att all offentlig makt utgår från folket och att denna makt skall utövas under lagarna med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet enligt 1 kap 2 § RF. Denna likabehandlingsprincip fungerar sedan 1977 som ett huvudsakligt verksamhetsmål för den offentliga makten⁹⁴ och gäller för all statlig aktion. Principen har ett nära samband med den så kallade objektivitetsprincipen i 1 kap 9 § RF vilken talar om att domstolarna och myndigheterna skall beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet i sin verksamhet.

Bägge stadganden genomgick samma reformation med syfte att gemensamt och tillsammans med resterande lagändringar vid samma tidpunkt, stärka skyddet för de mänskliga rättigheterna i regeringsformen. Att en stat skall behandla sina medborgare lika och opartiskt är idag en grundförutsättning i det svenska samhället.

Diskrimineringsförbuden riktas mot både samhällets normgivande samt verkställande organ för att motverka särbehandling. Förutsättningen av likabehandling innefattar ett krav på konsekvens, en frihet från godtycke samt en grundsats som säger att lika fall skall behandlas lika.⁹⁵ Det ansågs dock uppenbart att en så pass allmän princip måste vidkännas reservationer som innebär att särbehandling kan godtas i nödvändiga och önskvärda fall så länge skälen är sakliga. Principen bör därför enligt förarbetena tolkas så att alla människor är lika inför lagen⁹⁶.

5.3 Rättskipning och förvaltning enligt regeringsformen

Historisk sett har det i Sverige under många perioder varit svårt att skilja rättskipningen åt från förvaltningen trots att årtiondena reformerat de båda begreppen åtskilliga gånger. Medlemmarna av konungens råd var ofta också medlemmar av de förvaltningsstyrande kollegierna vilket upprätthöll starka

⁹⁴ Prop. 1975/76:209 Om ändring i regeringsformen, s 1.

⁹⁵ Prop. 1975/76:209 Om ändring i regeringsformen, s 37.

⁹⁶ Prop. 1975/76:209 Om ändring i regeringsformen, s 38, 39.

förbindelser inom den centrala administrationen. Detta förändrades något under upplysningstiden då internationella strömningar påvisade att rättskipningen skulle vara lagbunden och frigöras från beroendet av kungamakten. Traditionen släpptes dock heller inte helt i 1809 års regeringsform i och med konungens bibehållande av två röster i högsta domstolen men den ökade arbetsbelastningen av mål ledde så småningom till att ärendena uteslutande förflyttades från konung och statsråd till allt mer oberoende domstolar.⁹⁷

Utvecklingen ser likadan ut för de statliga myndigheterna som praktiskt tagit varit fullkomligt fristående från departementen efter 1809 års regeringsform. Myndigheterna har enligt regeringsformen varit skyldiga att lyda konungens ”bud och befallningar”⁹⁸ men direktiven skedde oftast genom formella offentliga skrivningar och hade praktiskt sett oftast enbart en generell giltighet.⁹⁹ I den nya regeringsformen poängterades det att monarken inte skulle ha någon som helst politisk makt, något som hade präglat praxis men inte lagtext i flera decennier. Konungen tilldelades istället för första gången officiellt sett en mer symbolisk ställning för riket med enbart representativa uppgifter. Han skulle enligt förarbetena stå för landets högsta värdighet. Konungen förlorade också positionen som övre befäl över förvarsmakten och termen konselj skulle enbart användas för att definiera informationsmöten mellan statschefen och regeringen.¹⁰⁰

Dagens bestämmelser om rikets rättskipning och förvaltning återfinns i kapitel 11 RF men den direkta regleringen av både domstols – och förvaltningsmyndigheternas organisation är grundlagsmässigt sett mycket knapphändig. Det föreskrivs kort om domstolarnas ställning, sammansättning och rättskydd samtidigt som bland annat förvaltningens underställning gentemot regeringen fastställs. Kraven på oberoende och självständighet återfinns i 11 kap 2 § och 7 § RF men den statliga tjänstetillsättningen för tjänster inom domstolarna och de myndigheter som lyder under regeringen, handhas av regeringen enligt lagens 11 kap 9 §.

5.3.1 Den statliga tjänstetillsättningen enligt 11 kap 9 § RF

Grundlagsutredningen till 1974 års regeringsform hade ursprungligen lagt fram ett förslag om att konungen skulle utse statsminister samt dennes statsråd och i viss utsträckning medverka vid regeringsärendenas avgöranden. Beslut om utnämningar skulle vidare fattas i konselj under ordförandeskap av konungen.¹⁰¹ Dessa förslag blev dock föremål för en omfattande remissbehandling och utsattes för mycket hård kritik då de inte

⁹⁷ Holmberg Erik & Stjernquist Nils, Vår nya författning, s 164.

⁹⁸ 1809 års regeringsform, 47 §,

⁹⁹ Holmberg Erik & Stjernquist Nils, Vår nya författning, s 166.

¹⁰⁰ Prop. 1973:90, Med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning mm., s 93, 171.

¹⁰¹ Prop. 1973:90, Med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning mm., s 87-88.

ansågs överrensstämma med parlamentarismens principer utan istället skulle vara ett steg tillbaka i förhållande till den sedvanerätt som utvecklats under tidigare decennier.¹⁰²

Istället blev det regeringens ansvar att tillsätta de tjänster vid domstol eller hos förvaltningsmyndighet som enligt 11 kap 6 § RF lyder under regeringen. 11 kap 9 § 1 st. RF stadgar enligt följande:

”Tjänst vid domstol eller vid förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen tillsättes av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer.”

Några remissinstanser påpekade betydelsen av att vissa tjänster, främst de ordinarie inom domstolen, borde tillsättas med ett särskilt förfarande för att garantera oavhängigheten gentemot regeringen. Departementschefen såg dock ingen anledning till sådan oro och menade att det inte fanns något sådant behov enligt tidigare erfarenheter.¹⁰³

5.3.1.1 Myndigheter tillhörande regeringen

Grundlagsberedningen poängterade vikten av att det i den nya regeringsformen borde framgå att regeringen är överordnad de statliga förvaltningsmyndigheterna. I 11 kap 6 § 1 st. RF intogs därför en uppräkningslista av de myndigheter som lyder under regeringen med innebörden att dessa är skyldiga att följa meddelade föreskrifter från regeringen i både generella samt i specifika fall så länge det inte rör sig om myndighetsutövning mot enskild eller om direktiv som strider mot gällande rätt.¹⁰⁴

”Under regeringen lyder Justitiekanslern, Riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna. Annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, om myndigheten ej enligt denna regeringsform eller annan lag är myndighet under riksdagen.”

Mer utförliga regler om dessa myndigheter eller om regeringens styrning saknas i grundlagstexten då departementschefen vidare framhöll att det inte kan komma ifråga att regeringsformen ger annat än en antydning om förvaltningsorganisationen i Sverige. Denne menar att den snabba samhällsutvecklingen annars skulle göra regleringen opraktisk.¹⁰⁵ Någon närmare precision om vad som innefattas i begreppet ”centrala ämbetsverk” saknas också men det har i senare offentliga utredningar konstaterats att en

¹⁰² Prop. 1973:90, Med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning mm., s 89, 112.

¹⁰³ Prop. 1973:90, Med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning mm., s 405.

¹⁰⁴ Prop. 1973:90, Med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning mm., s 394 och framåt.

¹⁰⁵ Prop. 1973:90, Med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning mm., s 396.

sådan myndighet rimligen bör vara någon som har hela landet som sitt verksamhetsområde.¹⁰⁶

Regeringen utnämner därmed, med undantag för arbetsgivarverket och verket för högskoleservice, samtliga myndighetschefer samt förordnar ordförande och ledamöter i myndigheternas styrelser, nämnder och insynsråd. I de fall myndigheten har en överdirektör utnämns även han eller hon av regeringen.¹⁰⁷

5.3.1.2 Meritvärderingen

I 11 kap 9 § 2 st. RF regleras den grundläggande bestämmelsen om den statliga rekryteringens meritvärdering. Här stadgas det att vid tillsättning av sådana tjänster som avses i första stycket, så får vikt enbart fästas vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet.

”Vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.”

Kravet på saklig grund har funnits med sedan tidigare men vid beredningen av dagens regeringsform diskuterades det huruvida kravet behövdes med tanke på att objektivitet upprätthålls genom andra grundlagsstadgade principer om likabehandling. Tillsättningsbesluten är nämligen att räknas som sedvanliga förvaltningsavgöranden eftersom det rör sig om tillämpning av en offentligrättslig lag.¹⁰⁸ Diskussionen resulterade dock i ett kvarstående av regleringen eftersom den ansågs så viktig att den behöver en speciell plats i regeringsformen.¹⁰⁹

Den ursprungliga formuleringen innebar som tidigare nämnts att konungen enbart skulle fästa grund vid förtjänst och skicklighet och inte lägga någon som helst vikt vid personens börd. Denna formulering hänförde sig först och främst till de tjänster som tillsätts genom fullmakt men ansågs analogt tillämplig på alla statliga tillsättningar som därigenom enbart skulle ske på rent objektiva grunder. Detta oberoende av om tjänsten är tillsvidare eller av tillfällig art.¹¹⁰ I tredje stycket uppställs också ett krav som återspeglas i 5 § LOA och innebär att svenskt medborgarskap får utkrävas vid tillsättning av vissa tjänster och uppdrag. Denna princip var förut menad som en huvudprincip men är idag istället begränsad till en del uppräknade situationer och behörighetsvillkoret är kvar efter konstaterande att regleringen inte strider mot internationella åtaganden. Motiveringen till att personer med utländskt medborgarskap är undantagna vissa uppdrag är att

¹⁰⁶ SOU 2004:23 Från verksförordning till myndighetsförordning, s 64.

¹⁰⁷ SOU 2004:23 Från verksförordning till myndighetsförordning, s 81.

¹⁰⁸ AD 1983 nr 129.

¹⁰⁹ Prop. 1973:90 Med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning mm., s 406.

¹¹⁰ Prop. 1973:90 Med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning mm s 402.

det bland annat föreligger ett ovillkorligt kompetenskrav i de offentliga tjänsterna¹¹¹ samtidigt som hänsyn skall tas till rikets säkerhet.

5.3.1.2.1 Förtjänst och skicklighet

Med ”förtjänst” menas närmast den vana som förvärvats genom föregående tjänstgöring vilket avser den tidigare anställning en person haft oavsett om den varit privat eller offentlig. Med ”skicklighet” avses den personliga lämpligheten för befattningen genom praktisk och teoretisk utbildning samt den dittillsvarande verksamhetens art.¹¹²

Enligt 4 § 2 st. LOA, är det skickligheten som skall sättas främst om det inte finns särskilda skäl för något annat. Bakom denna regel ligger återigen statsnyttan och tillgodoseendet av samhällets intressen och den är av störst betydelse vid tillsättning av tjänster med självständigt arbete såsom vid chefsrekrytering.¹¹³

5.3.1.2.2 Gråzonen – övriga sakliga grunder

Vid tillkomsten av regeringsformen från 1974 diskuterades det huruvida det skulle bli svårt att enbart efterleva grunderna förtjänst och skicklighet vid tillsättning av statliga tjänster ur arbetsmarknads- och lokaliseringpolitiska perspektiv. Det skulle även kunna leda till en oönskad bundenhet som kan verka i negativ riktning för statsnyttan. I förarbetena poängterades det därmed att det är viktigt att regeln om saklig grund skulle tolkas så att även andra sakliga skäl förutom förtjänst och skicklighet kan vägas in i tillsättningsbedömningen.¹¹⁴ Några närmare exempel på sådana sakliga grunder saknas i regeringsformen.

I 4 § anställningsförordningen (1994:373) kommenteras dock att myndigheten vid anställning, utöver förtjänst och skicklighet, även skall beakta sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål.

Grunderna har också påpekats i övriga regeringsarbeten i samband med utvecklingen av praxis på området och kan vara sådana som företrädesrätt till anställning, hänsyn till omplaceringsrätten eller intresset av att sysselsätta handikappade människor i arbetslivet.¹¹⁵ I ett aktuellt perspektiv räknas även strävan efter jämlikhet mellan könen som en av de sakliga grunderna som får tillämpas.¹¹⁶ Dessa grunder är dock avsedda att väga över

¹¹¹ Prop. 1973:90 Med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning mm s 403.

¹¹² Prop. 1973:90 Med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning mm s 405, 406.

¹¹³ Prop. 1985/86:116 Om meritvärdering i statlig tjänst, s 4.

¹¹⁴ Prop. 1973:90 Med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning mm s 406.

¹¹⁵ Prop. 1985/86:116 Om meritvärdering i statlig tjänst, s 5.

¹¹⁶ Prop. 1993/94:65, En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl., s 44.

i sådana situationer då sökanden i övrigt har i stort sett samma kvalifikationer i fråga om förtjänst och skicklighet.¹¹⁷

Någon vidare vägledning angående vilket värde de olika grunderna besitter har inte lämnats. Det har istället ansetts vara en uppgift för det allmänna att avgöra hur olika sakliga tillsättningsgrunder bör rangordnas inbördes. I förarbetena till den ursprungliga LOA diskuterade man frågan och menade att det är svårt att skapa enhetliga normer för hur man bör bedöma sökanden. Istället hoppades man på att problemet skulle lösa sig självt i praxis genom att den nya lagstiftningen för offentligt anställda kunde innebära att de tillsättnings- och befordringsgrunder som hittills har tillämpats nu skulle bli lagfästa.¹¹⁸

Vad som räknas som personligt olämpliga egenskaper är också något oklart. Ur ett negativt perspektiv får dock t ex en sak som personligt beteende betydelse enbart om det är fråga om en tjänst där den sökandes uppträdande verkligen har betydelse för utövandet av tjänsten. I många fall har dock praxis kommit fram till att sådana omständigheter vanligtvis saknar intresse vid tjänstetillsättningen. Klart är åtminstone att tidigare tjänsteförseelser som lett till - eller borde ha lett till - disciplinära påföljder belastar meritvärderingen negativt.¹¹⁹

5.4 Regeringens chefspolicy

I slutet på 1990-talet upprättade den socialdemokratiska regeringen en chefspolicy som presenteras i broschyren *Regeringens chefspolicy, kvalité i den statliga chefsförsörjningen* vilken hänvisar till en utförlig redogörelse av dess riktlinjer i proposition 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*. Policyn har myndighetschefer och överdirektörer som främsta målgrupp men från regeringens sida har man utgått ifrån att samma principer genomsyras även längre ner i förvaltningen vad gäller rekrytering, introduktion, chefsutveckling, mål- och resultatdialog till rörlighet samt löner och anställningsvillkor. Varje departement ansvarar för tillsättningarna inom dess verksamhetsområde men ansvaret för chefspolicyn ligger på finansdepartementets enhet för statlig arbetsgivarpolitik som också är skyldiga att svara för genomförandet av chefsutvecklingsprogrammet. Denna myndighet har sedan tillsammans med budgetutvecklingsenheten på finansdepartementet ett samordnande ansvar för planering och uppföljning av regeringens mål- och resultatdialoger med myndigheterna.¹²⁰

I broschyren poängterar regeringen att dess utnämningssmakt är av största vikt eftersom ansvaret inför regeringen för myndigheternas verksamhet i de flesta fall vilar på myndighetscheferna. Därför sägs man behöva

¹¹⁷ Prop. 1985/86:116 Om meritvärdering i statlig tjänst, s 5.

¹¹⁸ Prop. 1975/76:105 Med förslag till arbetsrättsreform, s 245.

¹¹⁹ AD 1983 nr 50.

¹²⁰ Regeringens chefspolicy, kvalité i den statliga chefsförsörjningen, s 4.

professionella människor inom statsförvaltningens ledning med en god förmåga att genomföra verksamheten med hänsyn till effektivitet, kvalitet, bra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter för de anställda.¹²¹ Det stadgas vidare att tillsättningarna skall ske i enlighet med grundlagens krav på förtjänst och skicklighet och att rekryteringen av myndighetschefer skall ske utifrån preciserade krav, ett omsorgsfullt urvalsförfarande samt ett brett sökförfarande med människor från både kommun, landsting och näringsliv. Särskild vikt bör läggas vid tidigare chefserfarenheter och regeringen binder sig till att ständigt sträva efter att öka kvinnors representation såväl som den etniska och kulturella mångfalden inom statsförvaltningens ledning. Man poängterar också att chefsrörligheten är vital och att erfarenheterna hos den som tidigare t ex. varit myndighetschef kan komma till god användning på poster som ordförande eller styrelseledamot i statliga styrelser.¹²²

Det skall i samtliga fall upprättas en skriftlig kravprofil innan sökningen efter kandidater börjar. Ansvarigt departement är också skyldiga att lämna information till de statsanställdas huvudorganisationer i sådana regeringsärenden som rör förhållandet mellan staten som arbetsgivare och dess anställda. *Enheten för statlig arbetsgivarpolitik* ansvarar för dess handläggning samt skall bistå övriga departement med kandidatbedömning och framtagande av kravprofiler.¹²³

¹²¹ Regeringens chefpolicy, kvalitet i den statliga chefsförsörjningen, s 1.

¹²² Prop. 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, s 49-53.

¹²³ Regeringens chefpolicy, kvalitet i den statliga chefsförsörjningen, s 4-5.

6 Utnämningmakten som politiseringsinstrument – oron för en korrumberad förvaltning

Debatten om utnämningmakten har flertalet olika nyanser. Vid sidan av argument som bottnar i orättvisa och missgynnande så finns det också en oro att den politiska speglingen färgar av sig på förvaltningen. En av grundstenarna i ett sådant resonemang är att man förutsätter att de tillsatta cheferna påverkar den myndighet de skall styra på ett sådant sätt att deras utnämning indirekt kan härledas till ministerstyre. En annan problematisk situation kan vara att förvaltningens kvalitet försämras om vi inte kan garantera att de mest lämpade personerna sitter på poster som styr och leder myndigheterna. En tredje fokuserar på den principiella frågan och menar att den begränsade processinsynen inte kan motiveras i ett land som prisar offentlighetsprincipen som en av sina viktigaste medborgliga rättigheter.¹²⁴

Sedan mitten av 1970-talet har Sverige som så många andra västländer genomgått en omställningsprocess som kastat om förutsättningarna och spelreglerna för näringsliv, arbetsförhållanden, handel, kommunikationer, finanser och sociala relationer som gör att regeringen blir alltmer beroende av omvärldsförändringar. Det ställs nya krav på de styrande och det initieras nya villkor för statens agerande och makt vilket även medför ändrade spelplaner för politikernas och tjänstemännens roller.¹²⁵

Antalet myndigheter har ökat kontinuerligt och som ett exempel kan nämnas att mellan år 2000 och 2003 så tillkom ett femtiotal nya myndigheter i Sverige.¹²⁶ Myndigheterna och dess tjänstemän har vidare en central roll i beslutsprocesser och utnämningmakten är ett av regeringens viktigaste instrument för att styra förvaltningen. Idag går utvecklingen mot en ökad delegering och relationerna mellan politiker, politiskt sakkunniga och högre tjänstemän kan i anledning av den ökade sammanblandningen därför bli väldigt otydliga.¹²⁷ Majoriteten av landets generaldirektörer och verksamhetschefer har ett förflutet inom regeringskansliet och ofta sitter tjänstemän från kansliet på dubbla positioner och är verksamma även såsom ledamöter i myndigheternas styrelser, ett tjänsteförhållande som enligt statskontoret är ”direkt olämpligt”.¹²⁸

¹²⁴ Ds 2003:7 Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer, s 22-23.

¹²⁵ Ds 1998:56 Regeringskansliet inför 2000-talet –rapport från ett ESO-seminarium, s 80.

¹²⁶ Statskontorets rapport, Myndigheternas ledning och organisation 2004:9, s 19.

¹²⁷ Ds 1998:56 Regeringskansliet inför 2000-talet –rapport från ett ESO-seminarium, s 103.

¹²⁸ Statskontorets rapport, Myndigheternas ledning och organisation 2004:9, s 40.

6.1 Utnämningarna i praktiken

Tjänsterna som skall tillsättas av regeringen är av olika arter och förfarandet ser olika ut beroende på vad det är för slags tjänst. Tillsättningen av de allra högsta tjänsterna bereds utslutande inom regeringskansliet efter förslag av respektive statsråd. För dessa tjänster finns inget som helst ansökningsförfarande¹²⁹ och i en promemoria från statsrådsberedningen stadgas det att statsministern själv har en särskild aktörsbetydelse vid dessa utnämningarna.¹³⁰ Enligt en intervjuserie utförd av statskontoret i slutet av 1990-talet, berättar utnämnda verkschefer att de fått ett allmänt intryck av att processen är mycket enkel. Vederbörande hade blivit kontaktade och tillfrågade om de ”skulle vilja bli” verkschef för den aktuella myndigheten eller alternativt fått veta att ”vi skulle vilja att du blir verkschef”.¹³¹

Övriga tjänster inom regeringens utnämningsskompetens såsom t ex vissa tjänster som avdelningschef vid en myndighet, tillsätts av regeringen efter anmälan, förslag och rekommendation ifrån myndigheten i fråga. Beslut fattas sedan inom regeringskansliet efter förslag från det aktuella statsrådet. I regel har en sådan tjänst utannonserats.¹³² I takt med en ökad delegation från regeringen till myndigheterna, sköts dock numera tillsättningen av sådana tjänster i huvudsak av myndigheterna själva.¹³³

För att få en uppfattning om hur de högsta tjänsterna fördelats i praktiken har konstitutionsutskottet granskat regeringens tillsättningar vid två olika tillfällen sedan sekelskiftet. Hösten år 2005 skedde granskning nummer två och om man slår samman de båda utredningarna sträcker sig den undersökande perioden från och med 1 januari 2001 till och med 30 september 2005. Utskottet fann att under denna period fattade regeringen 157 stycken beslut om anställning av myndighetschef. Undantas de tjänster som krävde särskild utbildning eller erfarenhet så återstår 118 stycken. Av dessa hade 37 % en politisk bakgrund. Den klart vanligaste bakgrunden var tjänsten som statssekreterare och av samtliga politiskt aktiva hade ca 58 % en socialdemokratisk partihistoria.¹³⁴

6.2 Den allmänna opinionen

Den svenska förvaltningsmodellen har en central plats i vårt samhälle och ytterst handlar det om en av de viktigaste beståndsdelarna i det demokratiska styrelseskicket. Den socialdemokratiska regeringen hade

¹²⁹ Törnblom Rune, Att vara statstjänsteman, s 42.

¹³⁰ Statsrådsberedningens PM 1997:4 *Samrådsformer i Regeringskansliet*, s 11-12.

¹³¹ Statskontoret 1999:21 Det viktiga valet av verkschef, en jämförande studie av verschefsutnämningar, s 19.

¹³² Törnblom Rune, Att vara statstjänsteman, s 43.

¹³³ Ds 2003:7, Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer, s 19.

¹³⁴ Bet. 2005/06:KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, s 54-55.

tydliga ambitioner på att förvaltningspolitiken - med utgångspunkt i regeringsformen - bör bygga på de tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Man var också överens om att den svenska offentlighetsprincipen inte bara är en medborgerlig rättighet utan att den också är en vital aspekt av hela förvaltningssystemet. Det är för medborgaren förvaltningen finns och regeringen såg det som ett viktigt uppdrag att skapa former som möjliggör ett levande samtal mellan medborgare och den statliga förvaltningen där nyckelorden är tillit och likabehandling.¹³⁵

Ändå är regeringens utnämningssmakt som den har sett ut i årtionden, ett mycket slutet politiskt förfarande. Många menar att detta föder en misstro gentemot de styrande där det finns ett stort utrymme för begrepp som godtycklighet, slump, korruption, inkompetens och favorisering. För drygt tre år sedan gjordes det en undersökning bland statsråd och statssekreterare där man bland annat undrade om dessa yrkesgrupper tycker att utnämningssmakten fungerar bra i Sverige. Av de tillfrågade svarade hälften att de *inte* anser att den gör det och dessa menade att systemet måste tillföras ökad professionalism och mer öppenhet¹³⁶.

6.2.1 TEMO – allmänhetens syn på politiskt ledarskap

Under våren 2006 genomfördes en TEMO- undersökning på uppdrag av fackförbundet ST. Syftet var att sätta fokus på det politiska ledarskapets betydelse för den statliga verksamheten och undersökningen presenterades i en rapport i juli 2006. Av de tillfrågade svarade 95 % att det är viktigt att man som medborgare känner förtroende för hur regeringen sköter den statliga verksamheten och 78 % menade att deras egen uppfattning om de statliga myndigheterna påverkas av hur regeringen utövar sitt ledarskap över dessa.¹³⁷

Av dem som arbetar inom den offentliga sektorn svarade vidare 99 % att de har höga förväntningar på att staten skall vara en bättre arbetsgivare än andra. Vad gäller regeringens chefsrekrytering svarade 71 % av de tillfrågade att dagens utnämningssystem borde reformeras så att en ökad öppenhet möjliggörs. 62 % av dessa menade vidare att det skulle leda till ett ökat förtroende för de svenska myndigheterna.¹³⁸

¹³⁵ Prop. 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, s 13-14.

¹³⁶ Ds 2003:7 Förtjänst och skicklighet – om utnämningarna och ansvarsutkrävande av generaldirektörer, s 13.

¹³⁷ Rapport från Fackförbundet ST, Allmänhetens och ST- medlemmars uppfattningar om det politiska ledarskapet i staten, s 2.

¹³⁸ Dagens Nyheters nätbilaga, ”Sju av tio vill ha öppenhet när chefer tillsätts”, 3 mars 2006, <http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?a=525934>.

6.3 FN:s konvention mot korruption

Den 31 oktober 2003 antog FN:s generalförsamling *Förenta nationernas konvention mot korruption* vilken öppnades för undertecknande den 9 till 11 december 2003. Konventionen trädde sedan i kraft den 14 december 2005 och den 1 september 2006 hade 140 stater ratificerat den.¹³⁹

I konventionens artikel 7 uppställs krav på rekryteringen av offentliga tjänstemän och i punkt A stadgas det att tillsättningen skall grundas på öppenhet och objektiva kriterier såsom förtjänst, skicklighet och opartiskhet. Enligt punkt B skall det även finnas lagstiftade normer för kandidatur och val till offentliga tjänster.

FN:s konvention mot korruption artikel 7 - Den offentliga sektorn

”Varje konventionsstat skall, där så är lämpligt och i enlighet med grundprinciperna i sin nationella rättsordning, sträva efter att anta, upprätthålla och förstärka system för rekrytering, anställning, bibehållande, befordran och pensionering av offentliga tjänstemän och, i förekommande fall, andra icke valda offentliga tjänstemän

a) som grundas på principerna om effektivitet, öppenhet och objektiva kriterier så som förtjänst, opartiskhet och skicklighet,”

b) som innefattar nöjaktiga system för urval och utbildning av personer som skall inneha offentliga poster som bedöms vara särskilt sårbara för korruption och, i förekommande fall, för att förflytta dessa personer till andra poster

Sverige skrev under den 9 december 2003 men har ännu inte ratificerat konventionen trots att den socialdemokratiska regeringen hade ambitionen om att en sådan proposition skulle komma senast under hösten 2006.¹⁴⁰ Från Sveriges sida har frågan om tillträdet istället fött utformningen av promemorian om *Tillträde till Förenta nationernas konvention mot korruption* (Ds 2005:38).

6.3.1 Angående svenskt tillträde

Beredande parter i justitiedepartementet rekommenderar sammanfattningsvis riksdagen att anta konventionen så fort som möjligt och anser vidare inte att ett tillträdande medför några lagstiftningsåtgärder från Sveriges sida.¹⁴¹ Majoriteten av remissinstanserna styrker justitiedepartementets bedömning men det finns vissa undantag. Den juridiska fakultetsnämnden i Stockholm menar att det är uppenbart att det svenska utnämningssystemet inte uppfyller konventionens krav på öppenhet och att det är omöjligt att konstatera huruvida kraven på saklighet vid

¹³⁹ <http://www.regeringen.se/sb/d/4263/a/28560>, 2006-11-07.

¹⁴⁰ Bodström Thomas, Svar på fråga 2005/06:1879 om FN:s konvention mot korruption.

¹⁴¹ Ds 2005:38 Tillträde till FN:s konvention mot korruption, s 42, 152.

tillsättningarna efterföljs i det rådande slutna förfarandet. Fakulteten menar vidare att det är viktigt att Sverige, som har rykte om sig att i det närmaste vara ett korruptionsfritt land, inte uppfattar konventionsåtagandena som något som inte berör oss. De understryker därför vikten av en översyn av utnämningmakten för att vårt nuvarande system skall kunna möta de minimikrav som ställs på en fungerande rättstat.¹⁴²

Statskontoret ställer sig också frågande till att det för ratificering, inte skulle krävas några lagförändringar ifrån Sveriges sida. De menar att systemet är alldeles för informellt och svårgenomskådligt för att man skall anses uppfylla kravet på öppenhet.¹⁴³ Samma slutsats drar Transparency International Sverige¹⁴⁴ som även kritiserar att översynen av utnämningmakten inkluderats i grundlagsutredningen eftersom det i praktiken innebär att frågan onödigt sett skjutits på framtiden.¹⁴⁵ IMM-institutet mot mutor, hårdtar kritiken ytterligare och skriver i sitt remissvar att *”det är uppenbart att konventionskraven inte uppfylls vad gäller öppenhet och objektiva kriterier”*, något som de menar borde initiera ett moraliskt åtagande att diskutera frågan vidare.¹⁴⁶

¹⁴² Juridiska fakultetsnämndens yttrande till Ds 2005:38, Ju 2005/8120/L5 Dnr SU 302-1984-05.

¹⁴³ Statskontorets yttrande till Ds 2005:38, Ju 2005/8120/L5, Dnr 2005/381-4.

¹⁴⁴ En ledande internationell organisation mot korruption med huvudkontor i Berlin.

¹⁴⁵ Transparency International Sverige's yttrande till Ds 2005:38, Ju 2005/8120/L5.

¹⁴⁶ IMM's yttrande till Ds 2005:38, Ju 2005/8120/L5.

7 Den återkommande debatten om utnämningmakten

Få frågor har debatterats så mycket och under så lång tid som den om regeringens utnämningssmakt. Det är en diskussion som år efter år tagit samma form i riksdagen och som oftast skett på initiativ av exakt samma personer från samma partier. Trots detta är det få frågor som lett till så lite rutinförändringar och som överlevt så många århundraden utan övergripande förändringar.

Det är oftast inte själva utnämningssmakten som sådan som har ifrågasatts utan det är snarare frågan huruvida utnämningarna sker i enlighet med de grunder som uppställs i regeringsformen. Någon saklig diskussion härom har dock skuggats av den omöjliga uppgiften att kontrollera förfarandet. Fokuseringen i debatterna har därför istället hamnat på att utnämningarna gynnat respektive missgynnat vissa politiska partier.¹⁴⁷ Trots att frågan har varit en stående punkt på konstitutionsutskottets dagordning i över 20 år har mycket lite skett för att reformera det svenska systemet och i jämförelse med våra nordiska grannländer står vi idag ensamma med den slutenhet som så länge karakteriserat den svenska utnämningssmakten.¹⁴⁸

7.1 Grundlagsberedningen

Redan i slutet av 1990-talet insåg man ifrån olika håll inom riksdagen och den dåvarande regeringen att det svenska statskicket och den nuvarande statstyrelsen måste ses över i ljuset av hur samhället ständigt utvecklas och förändras. Ett antal författningsutredningar hade redan tillsatts och några år in på 2000-talet skapades en ansvarskommitté med uppdrag att undersöka den nuvarande samhällsorganisationens förutsättningar att klara de offentliga välfärdsåtagandena. Eventuella förslag skall enligt direktiven dels ge de folkvalda organen bättre förutsättningar att få genomslag för politiken, dels ge medborgarna bättre förutsättningar till inflytande, insyn och utkrävande av ansvar.¹⁴⁹

Någon större samlad översyn med ensamfokusering på regeringsformen hade dock inte skett sedan dagens grundlag trädde i kraft 1975. Den 1 juli 2004 beslutade därför regeringen att det skulle tillsättas en särskild utredning för att göra en samlad översyn av regeringsformen för att stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen, att öka medborgarnas förtroende för demokratins funktionssätt och att höja valdeltagandet. En parlamentariskt

¹⁴⁷ Ds 2003:7 Förtjänst och skicklighet – om utnämningarna och ansvarsutkrävande av generaldirektörer, s 19-20.

¹⁴⁸ Ds 2003:7 Förtjänst och skicklighet – om utnämningarna och ansvarsutkrävande av generaldirektörer, s 15-16.

¹⁴⁹ Dir. 2003:10 Om Ansvarskommittén.

sammansatt grupp tillkallades vilken fick i uppdrag att göra en utvärdering av valsystemet, regeringsbildningsprocessen, förhållandet mellan regeringen och riksdagen, lagprövningen samt huruvida det finns ett ökat behov av öppenhet vid tillsättningar av högre statliga tjänster. Översynen av utnämningmakten sägs ha initierats av åtskilliga debatter inom både riksdagen och konstitutionsutskottet varpå behovet av en genomgång inkluderades i författningsutredningen för första gången på 30 år. Grundlagskommittén som under utredningsperioden uppmanar till fortsatt debatt inom riksdag och regering skall på ett lämpligt sätt samarbeta med ansvarskommittén och redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2008.¹⁵⁰

7.2 Den avgående regeringens inställning

Trots hård kritik har inga lagförändringar tillkommit kring utnämningmakten och sittande regeringar har envisats med att inte möjliggöra öppenhet i sina rutiner. Den debatt som genom motioner och utfrågningar har hållits i riksdagen har av styrande socialdemokrater to m beskrivits såsom ”tröttsam” och ”provokativt problemskapande” och man har förnekat att det skulle finnas en bred opinion i samhället.¹⁵¹ Den socialdemokratiska regeringen har också starkt motsatt sig alla påståenden om att det skulle finnas politiska motiv bakom tillsättningsgrunderna och har återkommande hänvisat till regleringen i regeringsformen 11 kap 9 § om förtjänst och skicklighet samt till den tidigare upprättade chefspolicy.¹⁵²

Vid upprepade tillfällen har den förre statsministern Göran Persson fått frågan varför den faktiska situationen ser ut som den gör varpå han förklarat att näringslivet inte står öppet för socialdemokratiska engagerade personer i den utsträckning som det gör för personer som har en borglig politisk åskådning. Han menar därför att socialdemokrater tenderar att söka sig till den offentliga sektorn varpå regeringens urvalsgrupp begränsats.¹⁵³ Vid ett annat tillfälle har Göran Persson uttryckt att den huvudsakliga förklaringen till att många av dem som utses har socialdemokratisk bakgrund är att Socialdemokraterna har innehaft regeringsmakten under lång tid och därmed har fostrat väldigt många duktiga chefer i statsapparaten.¹⁵⁴

Sedan grundlagsutredningen inleddes 2004 har ansvariga statsråd avstått ifrån att kommentera debatten i avvaktan på utredningen och statsrådet Sven-Erik Österberg förklarade för en tid sedan i ett interpellationssvar att

¹⁵⁰ Dir. 2004:96, En samlad översyn av regeringsformen.

¹⁵¹ Prot. 2005/06:137, 24 § anf. 194 och 197.

¹⁵² Se exempel prot. 2005/06:137, 24 § anf. 191, Bet 2003/04:KU20 Granskningsbetänkandet, s 151-152.

¹⁵³ Ds 2003:7 Förtjänst och skicklighet – om utnämningarna och ansvarsutkrävande av generaldirektörer, s 45-46.

¹⁵⁴ Bet. 2003/04:KU20, Granskningsbetänkandet, s 152.

utnämningmakten är en alldeles för stor fråga för att diskuteras i mindre skala som t ex under en frågestund.¹⁵⁵

7.3 Konstitutionsutskottets granskning

Regeringens utnämningmakt har under åren varit en fråga som ständigt återkommit för behandling hos konstitutionsutskottet. Utskottet har därför vid upprepade tillfällen uttalat vikten av att utnämningarna sker på sakliga grunder såsom föreskrivs i grundlagen och har gjort åtskilliga generella förklaringar angående hur bestämmelsen bör tolkas i enighet med lagförarbeten. Utskottet har dock aldrig kunnat påträffa att utnämningmakten inte fullgjorts i enlighet med relevanta lagar.

Konstitutionsutskottet medger att regeringen sedan 1990-talet utökat sin personalstyrka markant och att det är svårt att få en helhetsbild av orsakerna till detta. Utskottet vidkänner även att politisk erfarenhet kan vara en sakligt värdefull grund och poängterar att politisk bakgrund aldrig får vara diskvalificerande¹⁵⁶. Trots att 2000-talet bjudit på åtskilliga kritiska debatter i media samt upprörda motioner från riksdagen så konstaterar dock konstitutionsutskottet gång på gång att regeringen skött utnämningmakten enligt regeringsformen och att det inte finns någon överdriven politisk överkantning. Samma slutsats drogs när motioner om krav på ökad öppenhet vid tillsättningar utreddes under våren 2004.¹⁵⁷ Granskningsresultatet födde dock sådant missnöje bland de borgliga partierna i riksdagen att en reservation bifölls i kammaren med hjälp av röster från miljöpartiet. Reservationen initierade sedan skapandet av grundlagskommittén och kravet på en översyn av regeringsformen.¹⁵⁸

Kritiken mot regeringens utnämningspolitik har dock inte tystnat i och med att regeringsformen nu ses över. Konstitutionsutskottet har i linje med tidigare utredningar fortsatt att avslå motioner med den nyanserade motiveringen att frågan redan bereds inom regeringskansliet samt att det är svårt att få en heltäckande bild av förfarandet eftersom det inte finns några dokument att granska.¹⁵⁹

¹⁵⁵ Prot. 2005/06:48, 15 § anf. 84 och 91.

¹⁵⁶ Bet. 2005/06:KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, s 58.

¹⁵⁷ Se bet. 2003/04:KU11 Om öppenhet vid tillsättningar.

¹⁵⁸ Rskr 2003/04:173, s 63.

¹⁵⁹ Se bet. 2004/05:KU14 Statlig förvaltning mm., s 22, samt bet. 2004/05:FIU22 Vissa förvaltningspolitiska frågor, s 11.

7.3.1 I valtider - nya vindar för frågan om utnämningmakten

En minoritet inom konstitutionsutskottet har dock ansett att rutinerna måste ändras och dessa har uttalat att granskningen av utnämningmakten borde prioriteras i grundlagsutredningen. Enligt deras mening är ”överrepresentationen av utnämnda myndighetschefer med bakgrund inom regeringspartiet så stor att den kan väcka misstanke om att inte enbart sakliga grunder vägs in vid utnämningen”.¹⁶⁰ Reservationen bifölls i kammaren i januari 2006.¹⁶¹

Sedan dess har utskottet granskat frågan ännu en gång genom att se över tillsättningar av generaldirektörer och ambassadörer mellan år 2003 och år 2005. Trots att man återigen konstaterade att det inte fanns något att invända emot förklarade dåvarande statsminister Göran Persson för första gången i en utfrågning att han inte skulle vara främmande för att ändra rutinerna inom regeringskansliet genom att börja arkivera kravprofiler.¹⁶²

¹⁶⁰ Bet. 2005/06KU:10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringens handläggning, s 59.

¹⁶¹ Prot. 2005/06:58, 6 § Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringens handläggning, s 44.

¹⁶² Se bet. 2005/06:KU20 Granskningsbetänkandet.

8 Regeringsskiftet – med fokusering på utnämningmakten

Redan våren 2006 presenterade den borgliga alliansen ett gemensamt program som skulle reformera regeringens utnämningmakt. Programmet lades fram av en arbetsgrupp som tagit namnet *Granskning(s)gruppen* och som inlett sitt arbete redan då alliansen påbörjade sitt politiska samarbete i augusti 2004. Gruppen skulle kartlägga och belysa socialdemokraternas unika maktposition i samhället och särskilt granska utnämningmakten för att utforma en reformerad utnämningpolitik åt en ”ny regering”.¹⁶³

I rapporten betonas vikten av att respekten för regeringsformens stadganden om förtjänst och skicklighet upprätthålls och att alla tendenser till politiska tillsättningsgrunder avvisas. Gruppen ansåg vidare att utnämningmakten bör reformeras genom att öka systemets öppenhet och förutsägbarhet samt genom att upprätta kravprofiler efter hörande av berörda myndigheter och arbetstagarorganisationer. Programmet föreskrev även att det skulle bli möjligt för konstitutionsutskottet att granska utnämningarna i efterhand genom att rekryteringsprocessen dokumenteras. Berört riksdagsutskott skulle också få möjligheten att fråga ut den person som aktuellt statsråd ämnar föreslå till tjänsten.¹⁶⁴ Vikten av starka självständiga myndigheter understryks också och den offentliga förvaltningen skall enligt granskningsgruppen ständigt arbeta för att vårda sin professionalitet, sin autonomi, öppenhet, pluralism och medborgarorientering.¹⁶⁵ Gruppen rådde även en eventuell ny borglig regering att redan i regeringsförklaringen deklarerar att den avser genomföra tydliga förändringar av utnämningpolitiken.

8.1 Budgetpropositionen för 2007

Frågan om utnämningmaktens reformering upptogs aldrig efter valsegern i alliansens regeringsförklaring ifrån den 6 oktober hösten 2006. Däremot kommenteras den i regeringens budgetproposition för 2007. Att förändra utnämningmakten sägs vara en av regeringens förvaltningspolitiska prioriteringar och stadgandet i regeringsformen om förtjänst och skicklighet skall garanteras vara de enda tillsättningsgrunderna vid chefsrekrytering.¹⁶⁶

¹⁶³ Allians för Sveriges Granskning(s)grupp, Socialdemokraternas makthegemoni, Mars 2006, s 4.

¹⁶⁴ Allians för Sveriges Granskning(s)grupp, Socialdemokraternas makthegemoni, Mars 2006, s 6.

¹⁶⁵ Allians för Sveriges Granskning(s)grupp, Socialdemokraternas makthegemoni, Mars 2006, s 12.

¹⁶⁶ Prop. 2006/07:1, Budgetpropositionen – samhällsekonomi och finansförvaltning, s 1.

Det föreskrifts vidare att regeringen omedelbart kommer att påbörja ett arbete i syfte att genomföra förändringar i rekryteringsprocessen vilket omgående sägs innebära att de kravprofiler som upprättas inför en rekrytering nu görs offentliga. En mer detaljerad strukturell förändring utlovas för framtiden samtidigt som det betonas att en snabb reformering av utnämningmakten måste vägas emot det faktum att många statliga verksamheter för tillfället behöver chefer.¹⁶⁷

8.2 Utlovad reform - ett nio-steps program

Vid utfrågningar i riksdagen under hösten 2006 har den ny tillsatta statsministern Fredrik Reinfeldt kommenterat att utnämningmakten kommer att förändras och att man avser att reformera hela systemet. Statsministern har dock poängterat att förändringarna måste ske gradvis och att det är viktigt att frågan får en ordentlig beredning.

Den 21 november presenterades så ett program vid ett möte med riksdagsjournalister. I statsministerns promemoria *Reformering av utnämningmakten* beskrivs nio steg för hur tillsättningen av högre statliga tjänster skall präglas av öppenhet, förutsägbarhet och tydliga kvalifikationskrav för att avbryta det system som oförändrat präglat Sverige i flera hundra år. Promemorian poängterar behovet av en reform då Sveriges nuvarande rekryteringssätt idag skiljer sig ifrån de flesta andra demokratiska länder och då vi ser en allt större sammanblandning av politik och förvaltning inom de svenska myndigheterna.¹⁶⁸

Reformen innebär bland annat att kravprofiler skall upprättas i samtliga fall och offentliggöras inför en rekryteringsprocess. Som ett första steg skall regeringen göra en genomgång av tillsatta myndighetschefer och granska de tillsättningar som utfördes av den förra regeringen, något som enligt statsministern eventuellt kan leda till att vissa av cheferna förflyttas till annan statlig anställning. För att bereda denna reformutveckling skall en särskild styrgrupp inrättas vilken skall lämna en slutrapport vid halvårsskiftet 2007.¹⁶⁹

Den pågåenden grundlagsutredningen skall även få ett tilläggsdirektiv som innebär att man skall utreda huruvida ett fristående rekryteringsråd bör ansvara för utnämningarna istället för regeringen. Reinfeldt beskriver att syftet med reformeringen är att ”*bryta den partipolisering av utnämningmakten som i hög grad kännetecknats av den tidigare regeringen*”.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Prop. 2006/07:1 Budgetpropositionen - samhällsekonomi och finansförvaltning, s 39.

¹⁶⁸ Statsministerns promemoria, Reformering av utnämningmakten, 2006-11-21, s 1-2.

¹⁶⁹ Statsministerns promemoria, Reformering av utnämningmakten, 2006-11-21, s 5.

¹⁷⁰ Sveriges televisions text-tv, tisdagen den 21 november 2006.

9 Analys och avslutande kommentarer

9.1 Den svenska utnämningmakten – en överlevare

Som beskrivits tidigare har den svenska utnämningmakten anor så långt tillbaka att den egentligen går hand i hand med konungamaktens födelse och riket Sveriges bildande. Mycket har hänt med den statliga förvaltningen sedan dessa dagar kastats mellan ytterligheter, men utnämningmakten består. Trots demokratins framväxt sker tillsättningarna fortfarande i det fördolda, utan någon som helt offentlig insyn. Det är ett förhållande som markant urskiljer oss från vad vi i dagligt tal benämner som andra västerländska demokratier och som också står i skarp kontrast till den offentlighetsprincip som utvecklats inom den svenska förvaltningen.

9.1.1 Tradition

Ett skäl till att vi inte har större öppenhet i utnämningprocessen och till att lagstiftningen fortfarande ser ut som den gör idag kan givetvis tillskrivas tradition. Varje land ser inte traditioner som något som ifrågasätts eller kräver ett mer pragmatisk synsätt.¹⁷¹ I motiven till den tidigare regeringsformen kan man tydligt utläsa att den oinskränkta rätten att utse höga chefer som på ena eller andra sättet medverkar till att leda förvaltningen låg hos konungen såsom ”naturligt” eftersom det ju var han som skulle styra riket. Trots att detta motiv inte omtalats i dagens regeringsform får man ändå anse att synen på denna rätt ärvdes av lagstiftarna då regeringen övertog och behöll utnämningmakten såsom rikets styrande. Den omtalas som regerings ”skyldighet och rättighet” såsom arbetsgivare.¹⁷²

9.1.2 Utnämningmakten gynnar – oviljan till reformering

Ett annat motiv till den oförändrade utnämningmakten ligger troligtvis i det politiska konsensus som gynnar de styrande. Göran Persson har i en utfrågning med konstitutionsutskottet uttryckt att han inte tror att någon regering vill göra sig av med utnämningmakten eftersom den ”är ett av

¹⁷¹ Ds 2003:7 Förtjänst och skicklighet – om utnämningarna och ansvarsutkrävande av generaldirektörer, s 15.

¹⁷² Ds 2003:7 Förtjänst och skicklighet – om utnämningarna och ansvarsutkrävande av generaldirektörer, s 19.

varje regering använt instrument".¹⁷³ I ett historiskt perspektiv kan därför slutsatsen dras; att om systemet förr legitimerades av konungen och upprätthölls av adeln, så legitimeras det idag av tradition och upprätthålls av sittande regeringsmajoritet. Samma slutsats kan man dra av den förra regeringens ovilja att diskutera utnämningmakten i avvaktan på grundlagsberednings arbete, trots att direktivet uttryckligen uppmanar till en fortsatt parallell riksdagsdebatt under frågans beredning.

De upprörda rösterna kommer följaktligen oftast ifrån oppositionen men om man granskar riksdagens motioner visar det sig att debatten och kritiken stegrat de senaste åren. Under åren 1991 till 1994, då Sverige hade en borglig moderatledd regering, kan man också se att frågan var betydligt undangömd och det saknades överhuvudtaget någon allmän debatt. Att de borgliga partierna inte själva reformerade utnämningmakten då möjligheten fanns, understryker tesen att "alla regeringar favoriserar sina egna".¹⁷⁴

9.2 Problemen med dagens utnämningmakt

Trots att en vid makten sittande regeringen, enbart skall se till sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet vid statlig chefsrekrytering, leds idag många av våra myndigheter av människor med socialdemokratisk partitillhörighet eller med sådan bakgrund. Från flera håll väcks därför en befogad misstanke om att de grundlagsstadgade kraven på sakliga tillsättningsgrunder fått ge vika för att regeringen istället "belönat" sina partikamrater.

Den ökade delegeringen av ansvar till förvaltningsmyndigheterna i kombination med en misstanke om osaklig och politisk chefsrekrytering medför särskilda svårigheter för det svenska styrelsesystemet, inte minst vid regeringsskiftet, då en ny regering tvingas ompröva samtliga förordnanden för att kunna implementera sina beslut i en förvaltning präglad av politiskt tillsatta tjänstemän. Det uppkommer också stora luckor i ansvarsfördelningen när rollbesättningen och skiljelinjen mellan politik och förvaltning i större utsträckning suddats ut på bekostnad av myndigheternas självständighet gentemot sittande regering.

¹⁷³ Bet. 1997/98:KU25 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, s 165.

¹⁷⁴ Ds 2003:7 Förtjänst och skicklighet – om utnämningarna och ansvarsutkrävande av generaldirektörer, s 13.

9.2.1 Tillämpningsproblem eller lagstiftningslucka?

Det har inte varit denna uppsats syfte att undersöka huruvida den svenska utnämningmakten faktiskt missburkas i praktiken. Vi har inte tillgång till varken urvalsdokument eller de beslutsmotiveringar som föranlett utnämningarna och det är därför svårt att avgöra om det svenska systemet karaktäriseras av ett tillämpningsproblem eller inte.

Det är däremot lättare att se att det faktiskt finns en viss överrepresentation av socialdemokrater bland de chefer som utnämnts och jag har därför ställt mig frågande till den berörda lagstiftning som så länge präglat det kritiserade systemet. I Sverige och i övriga Europa är vi i kontrast med det amerikanska systemet, tydliga med kravet på en meritbaserad offentlig rekrytering enligt sakliga grunder uppställda i regeringsformen 11 kap 9 § 2 st. Vi sluter oss även till tydliga krav på likabehandling och opartiskhet vad gäller utnämningar till högre tjänstebefattningar för att på alla nivåer genomsyra förvaltningen med en statlig rättvisebehandling.

Om man studerar utnämningmaktens historia kan man tydligt se att den alltid präglats av omfattande kritik även om reglerna kring tillsättningarna både varit oreglerade samt reglerade. Innan frihetstiden och 1809 års RF höjdes ofta irriterande röster mot konungens godtyckliga tillämpning av makten men kritiken tystnade inte i och med kravet på sakliga grunder, något som föranleder en viss misstanke om att problemet i huvudsak istället utmärks av ett resultat, nämligen folkets misstro mot de styrande.

Enligt min mening föreligger det ingen oklarhet kring de grunder som ska styra rekryteringen och den förra regeringen har åtskilliga gånger låtit oss förstå dess intentioner att upprätthålla ett system som enbart ser till förtjänst och skicklighet. Vi kan omöjligt veta om systemet präglas av tillämpningsproblem men vi kan lätt konstatera att den växande kritiken leder till politisk misstro, något som i sin tur kan leda till omfattande demokratiproblem. Lagregleringen kring den svenska utnämningmakten borde därför kompletteras då jag anser att det största problemet med den svenska modellen är dess brist på öppenhet och efterkontroll.

9.3 Myten om vår öppenhet – utnämningmakten inför framtiden

Det är inte svårt att konstatera faktumet att det finns en bred misstro mot den svenska utnämningmakten. Detta är en misstro som inte kan falsifieras förrän rekryteringsprocessen tillförs mer öppenhet. Hälften av de politiker och tjänstemän som i praktiken handhar utnämningarna är själva missnöjda med dagens system oavsett vad man principiellt anser om detta system. Det går också att konstatera att en klar majoritet av svenskarna anser att

utnämningmakten bör reformeras och att det skulle öka tilltron till våra politiker.

Sverige har länge varit en ledande förespråkare för en öppen statlig förvaltning men den vidsträckta versionen av offentlighetsprincipen har lett till allt mer muntliga och informella diskussioner, något som innebär att öppenhet och insyn inte alltid överrensstämmer. Offentlighetsprincipen får enbart begränsas i särskild lag men i brist på klara direktiv kring rekryteringsförfarandet finns idag inga krav på att dokument överhuvudtaget skall upprättas. En öppen förvaltning med ett öppet arkiv men utan dokument, ger ingen som helst insyn i praktiken. Mot denna bakgrund är regeringens utnämningmakt att anse som historiskt förlegad i en modern demokrati. Trots att Sverige har ryktet om sig att vara ett nästintill korruptionsbefriat land kan man inte inom någon rimlighet anse att vi uppfyller de krav på öppenhet som uppställs i FN:s konvention mot korruption och det är häpnadsväckande att beredande parter inom justitiedepartementet rekommenderar ett svenskt tillträde *utan* vidtagna lagstiftningsåtgärder kring ett öppnare förfarande.

Slutligen kan man konstatera att utnämningmakten måste reformeras för att möta de krav som ställs på demokrati, likabehandlig och statlig opartiskhet och för att långsiktigt upprätthålla kvalitet i förvaltningen. Det är också nödvändigt för att legitimera regeringens och förvaltningsmyndigheternas agerande i medborgarnas ögon. Mot denna bakgrund välkomnar jag den nya regeringens reformering av utnämningmakten med stark betoning på ökad öppenhet. Jag poängterar samtidigt att det inte finns någon anledning att skjuta frågan på framtiden genom att invänta grundlagsberedningens utredning eftersom tillsättningarna inte upphör under motsvarande tid. Jag tror att vi kommer att få se en ny statlig chefsrekrytering inför framtiden, en utnämningmakt som håller internationellt standard och som därmed bryter en tusenårig svensk tradition med slutna process och stark oro för misstro och godtycklighet.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck:

Bet 1997/98:KU25 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringens handläggning.

Bet. 2003/04:KU11 Om öppenhet vid tillsättningar.

Bet. 2003/04:KU20 Granskningsbetänkandet.

Bet. 2004/05:KU14 Statlig förvaltning i mm.

Bet. 2004/05:FIU22 Vissa förvaltningspolitiska frågor.

Bet. 2005/06:KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringens handläggning.

Dir. 2003:10 Om ansvarskommittén

Dir. 2004:96 en samlad översyn av regeringsformen.

Ds 1998:56, Regeringskansliet inför 2000-talet, rapport från ESO-seminarium.

Ds 2003:7 Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarutkrävande av generaldirektörer.

Ds 2006:15 Intern styrning och kontroll i staten.

Ds 2005:38 Tillträde till FN:s konvention mot korruption.

Prop. 1973:90 Med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning mm.

Prop. 1975/76: 105 Med förslag till arbetsrättsreform.

Prop. 1975/76:209 Om ändring i regeringsformen.

Prop. 1985/86:116 Om meritvärdering i statlig tjänst.

Prop. 1993/94:65 En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.

Prop. 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.

Prop. 2006/07:1 Budgetpropositionen – samhällsekonomi och finansutveckling.

Prot. 2005/06:48, 15 §, Svar på interpellation 2005/06:128 om regeringens utnämningsspolitik, fredagen den 9 december.

Prot. 2005/06:58, 6 §, Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringens handläggning, torsdagen den 19 januari.

Prot. 2005/06:137, 24 §, Svar på interpellation 2005/06:433 om insyn och öppenhet i utnämningsspolitiken, torsdagen den 8 juni.

Riksens bref i civilärenden, den 5 maj 1727.

Rskr 2003/04:173

Sekreta utskottets protokoll 2, den 4 maj 1719.

Sekreta utskottets protokoll 2, september 1723.

SOU 1972:15 Ny regeringsform, ny riksdagsordning.
SOU 1997:57 I medborgarnas tjänst.
SOU 2004:23 Från verksförordning till myndighetsförordning.

Övrigt offentligt tryck:

Statskontorets rapport 1999:21 *Det viktiga valet av verkschef – en jämförande studie av verschefsutnämningar.*

Statskontorets rapport 2004:9 *Myndigheternas ledning och organisation.*

Statskontorets yttrande till Ds 2005:38, Ju 2005/8120/L5, Dnr: 2005/381-4.

Statsrådsberedningens promemoria 1997:4 *Samrådsformer i regeringskansliet.*

Litteratur:

Bohlin Alf, *Offentlighetsprincipen*, 6:e upplagan, Norstedts Juridik 2001.

Fahlbeck Erik, *1809-års regeringsform – en minnesskrift till 150-års dagen den 6 juni 1959*, Gleerups, 1959.

Fahlbeck Pontus, *Regeringsformen i historisk belysning*, P A Norstedt & Söners förlag, 1910.

Holmberg Erik & Nils Stjernquist, *Vår nya författning*, 2:a upplagan, P A Norstedt & Söners förlag, 1975.

Lagerroth Fredrik, *1809-års regeringsform – dess ursprung och tolkning*, P A Norstedt & Söners förlag, 1942.

Lundquist, Lennart, *Förvaltning, stat och samhälle*, Studentlitteratur Lund, 1992.

Torell Johan Edvard, Uppsats *Om konungens utnämningssmakt enligt 1720 års regeringsform*, Uppsala universitet, 1876.

Strömberg Håkan & Lundell Bengt, *Allmän förvaltningsrätt*, 23:e upplagan, Liber AB, 2006.

Strömberg Håkan & Lundell Bengt, *Sveriges författning*, 19:e upplagan, Studentlitteratur Lund, 2004.

Törnblom Rune, *Att vara statstjänsteman*, 5:e upplagan, Fritze, 1993.

Internetkällor:

Dagens nyheterers nätbilaga, "Sju av tio vill ha öppenhet när chefer tillsätts", 3 mars 2006, <http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?a=525934>.
Senast besökt: 2006-11-30.

Regerings hemsida regeringen.se
<http://www.regeringen.se/sb/d/505>
Senast besökt: 2006-11-28.
<http://www.regeringen.se/sb/d/2462>
Senast besökt: 2006-11-28.
<http://www.regeringen.se/sb/d/4263/a/28560>
Senast besökt: 2006-11-07.

Sveriges statliga myndigheters webbplats Sverige.se
http://www.sverige.se/sverige/templates/topic_9938.aspx
Senast besökt: 2006-11-27.
http://www.sverige.se/sverige/templates/topic_9938.aspx
Senast besökt: 2006-11-27

Övrigt material:

Allians för Sveriges Granskning(s)grupp, *Socialdemokraternas makthegemoni*, Mars 2006.

Bodström Thomas svar på skriftlig fråga 2005/06:1879 Om FN:s konvention mot korruption.

Fackförbundet ST, rapport om *Allmänhetens och ST- medlemmars uppfattningar om det politiska ledarskapet i staten*, juli 2006.

IMM's yttrande till Ds 2005:38, Ju 2005/8120/L5.

Juridiska fakultetsnämndens yttrande till Ds 2005:38, Ju 2005/8120/L5, Dnr nr: SU 302 1984-05.

Regeringens chefpolicy, Kvalité i den statliga chefsförsörjningen, informationsmaterial från finansdepartementet, 16 februari 2005.

Reformering av utnämningmakten, promemoria från Reinfeldt Fredrik, 21 november 2006.

Sveriges televisions text-tv, *Omplacering av myndighetschefer*, tisdagen den 21 november 2006.

Transparency International Sveriges yttrande till Ds 2005:38, Ju 2005/8120/L5.

Rättsfallsförteckning

AD 1983 nr 50

AD 1983 nr 129

RÅ 1988 ref. 44.