



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Christoffer Larsson

## Informellt ministerstyre

Hur informella kontakter mellan regeringen och dess underlydande myndigheter förhåller sig till regeringsformen

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet  
30 högskolepoäng

Handledare: Vilhelm Persson

Termin för examen: Period 1 HT2019

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>3</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>5</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>6</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>7</b>
1.1 Bakgrund	7
1.2 Syfte och frågeställningar	9
1.3 Avgränsning	9
1.4 Metod och material	10
1.5 Forskningsläge	11
1.6 Disposition	12
<b>2 LYDNADSPLIKT OCH SJÄLVSTÄNDIGHET</b>	<b>13</b>
2.1 Inledning	13
2.2 Den svenska förvaltningsmodellen	13
2.2.1 Regeringskansliet	14
2.2.2 Kollektiva beslut och regeringsärenden	15
2.3 Myndigheters lydnadsplikt	17
2.3.1 Allmänt	17
2.3.2 Legalitetsprincipen	18
2.4 Myndigheters självständighet	19
2.4.1 Allmänt	19
2.4.2 ”Bestämma”	20
2.4.3 Särskilt fall	21
2.4.4 Ärende	21
2.4.5 Myndighetsutövning	22
2.4.6 Tillämpning av lag	23
<b>3 FORMELLA KONTAKTER</b>	<b>24</b>
3.1 Inledning	24
3.2 Uppgiftsstyrning	24
3.2.1 Allmänt	24

3.2.2 Myndighetsinstruktion	24
<b>3.3 Organisationsstyrning</b>	<b>25</b>
<b>3.4 Ekonomisk styrning</b>	<b>26</b>
3.4.1 Allmänt	26
3.4.2 Regleringsbrev	26
<b>3.5 Utnämningsstyrning</b>	<b>27</b>
<b>3.6 Kontrollmakten</b>	<b>27</b>
<b>4 INFORMELLA KONTAKTER</b>	<b>29</b>
<b>4.1 Inledning</b>	<b>29</b>
<b>4.2 Innebörd och syfte</b>	<b>29</b>
<b>4.3 Olika former av kontakter</b>	<b>30</b>
4.3.1 Den årliga myndighetsdialogen	31
4.3.2 Andra slags möten	32
4.3.3 Informella kontakter och regleringsbrev	32
<b>4.4 Informella kontakterns lagenlighet</b>	<b>33</b>
4.4.1 Utanför tillämpningsområdet	35
4.4.1.1 Grad av styrning	35
4.4.1.2 Allmänna synpunkter kring styrning	40
4.4.1.3 Myndighetschefens ansvar	43
4.4.1.4 Dokumentation	44
4.4.1.5 Rätt mottagare	46
4.4.2 Inom tillämpningsområdet	48
4.4.3 Förhållandet mellan styrning och informationsutbyte	52
4.4.4 Förhållandet mellan formell- och informell styrning	53
<b>4.5 Informella kontakterns omfattning i praktiken</b>	<b>54</b>
4.5.1 Allmänt	54
4.5.2 Rapport om Brå	56
<b>5. ANALYS</b>	<b>57</b>
<b>5.1 Hur har den rättsliga synen på informella kontakter utvecklats?</b>	<b>57</b>
<b>5.2 Hur förhåller sig informella kontakter till regeringsformen?</b>	<b>58</b>
<b>5.3 Problem och möjliga åtgärder</b>	<b>61</b>
<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>65</b>

# Summary

Sweden is a rather unique country when it comes to public administration. The government agencies must show obedience towards the government, but the government agencies are at the same time independent from the government. Sweden does not allow ministerial rule, instead the government is forced to give directives collectively. The main subject of the essay is to ascertain in what way the government is allowed to use so called "informal contacts", communication that lies outside of the official framework, to communicate with its agencies.

The independence of the government agencies is primarily regulated in the 12th chapter, section 2 of the Instrument of Government. The statute restricts the government from influencing the government agencies in matters concerning exercise of public authority against an individual or a municipality, or influencing the adjudication process. Outside the area of application of the 12th chapter, section 2 of the Instrument of Government it is allowed for the government to influence the government agencies.

There have been legal disagreements regarding to what extent informal contacts should be allowed, both within and outside the area of application. There was a more liberal outlook on informal contacts during the 1980s, since then the view on informal contacts has fluctuated to some degree. The Committee on the Constitution might have a more restrictive view on informal contacts than those reflected in the legislative history. There are views in the legislative history which advocates for a more liberal view on informal contacts outside the area of application, where the government is not restricted in any regard. There are also statements in the legislative history which says individual ministers should be able to presents their opinions to their government agencies.

There is no unambiguous interpretation of when informal contacts are allowed outside the area of application. There is, however, flaws with informal contacts where you can find legal consensus. The criticism is primarily from the Committee on the Constitution, which points out flaws in regard to documentation of formal contacts and how it negatively affects the principle of public access to official records and accountability. The Committee on the Constitution and the Swedish Agency for Public Management has also commented on that there is a certain unpredictability when it comes to the use of informal contacts. They have also pointed out that there is a lack of knowledge when it comes to the use of informal contacts, when and in what way it is permitted. This is especially true within the government agencies.

The Committee on the Constitution, the Swedish Agency for Public Management and statements in the legislative history has for a long time pointed out that some kind of training program is necessary. To which degree training has helped is hard to determine. Perhaps, what is necessary is a more reprehensible legislation, or at least more stringent routines in regard to informal contacts. These suggestions might not be enough, since these problems have been present for at least 30 years. Perhaps some kind of new solution is necessary.

# Sammanfattning

Sverige är ett tämligen unikt land när det kommer till den offentliga förvaltningen. Regeringens underlydande myndigheter har lydnessplikt, samtidigt som myndigheterna ska vara självständiga. Sverige har inget ministerstyre, utan det är regeringen som kollektivt kan ge direktiv till sina myndigheter. Uppsatsen ämne berör i vilken mån regeringen kan använda sig av så kallade informella kontakter, ”...det informella och oreglerade samspelet mellan regeringen och myndigheterna”<sup>1</sup>

Myndigheternas självständighet är huvudsakligen reglerad i 12 kap. 2 § regeringsformen. Paragrafen hindrar regeringen från att bestämma över myndigheterna när det kommer till ärenden som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag. Utanför detta tillämpningsområde har däremot regeringen möjlighet att påverka.

Gällande informella kontakter, såväl inom som utanför tillämpningsområdet, har det funnits olika åsikter om i vilken utsträckning det får ske. Under 1980-talet fanns det en mer liberal syn på informella kontakter, därefter har åsikterna fluktuerat mellan liberala- och restriktiva förhållningssätt. Möjligtvis kan man se en tendens till att Konstitutionsutskottet har en mer restriktiv syn på informella kontakter än vad som framgår i förarbetena. I förarbetena kan man se uttalanden som förespråkar en mer liberal syn på informella kontakter utanför tillämpningsområdet, där regeringen inte alls är förhindrad från sådana kontakter. Det finns även uttalanden i förarbetena som menar att enskilda statsråd har möjlighet att framföra sina uppfattningar till sina underlydande myndigheter.

<sup>1</sup> SOU 1985:40 s. 91.

Det finns inte en helt entydig juridisk tolkning av när informella kontakter får användas utanför tillämpningsområdet för 12 kap. 2 § RF. Det finns dock viss konsensus angående vilka brister som framkommer vid användandet av informella kontakter. Kritiken kommer främst från Konstitutionsutskottet (KU) som pekar på brister i dokumentationen av informella kontakter, som pekar på att offentlighetsprincipen och möjligheten till ansvarsutkrävande försämras. KU och Statskontoret har även framfört att det finns en viss oförutsägbarhet i användandet av informella kontakter. De har dessutom påpekat att det finns en bestående kunskapsbrist hos tjänstemännen på myndigheterna, när det gäller informella kontakter.

För att åtgärda dessa brister har förarbetena, KU och Statskontoret under en längre tid ansett att utbildning av olika slag är centralt. Det kan vara en generell utbildning av tjänstemännen eller en specifik utbildning av myndighetschefen. Huruvida tidigare liknande utbildningar har hjälpt är svårt att direkt avgöra. Det som krävs är möjligtvis en tydligare lagstiftning eller åtminstone tydligare rutiner för hur informella kontakter får användas. I och med att ett flertal problem har varit bestående i över 30 år bör man möjligtvis försöka hitta nya lösningar.

# Förord

Jag vill främst tacka min handledare Vilhelm Person som har varit till stor hjälp med kloka råd och synpunkter.



# Förkortningar

Bet.	Utskottsbetänkande
Brå	Brottsförebyggande rådet
EU	Europeiska Unionen
HD	Högsta domstolen
JK	Justitiekanslern
KU	Konstitutionsutskottet
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen
RO	Riksdagsordningen
SOU	Statens offentliga utredningar

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Frågan om ministerstyre och informella kontakter är ofta ett aktuellt ämne samt ett återkommande område för Konstitutionsutskottets granskning.<sup>2</sup> Ett exempel på frågans aktualitet är den uppmärksammade och kontroversiella forskningsrapporten från Linköpings Universitet, från 2019, som framhävde att Justitiedepartementet olovligen har påverkat Brottsförebyggande rådet i deras arbete.<sup>3</sup>

Historiskt sett har kommunikationen mellan departementen och förvaltningsmyndigheterna präglats av skriftliga dokument. Detta har dock förändrats under tiden, då informella kontakter har blivit allt vanligare. Ämnet har dock varit kontroversiellt på grund av den tidigare byråkratiska ordningen, samt att den svenska förvaltningsmodellen bygger på självständiga myndigheter.<sup>4</sup>

Under slutet 1980-talet inleddes ett omfattande projekt att modernisera riksdagens och regeringens styrning av förvaltningen. Det ansåg att den politiska makten över förvaltningen skulle stärkas och ville återupprätta riksdagens och regeringens styrning över en alltmer omfattande förvaltning. Det menade att tjänstemännen hade fått för stor makt i förhållande till politikernas- och därav folkets makt. ”Demokratin skulle vitaliseras”<sup>5</sup>.

För att stärka den politiska maktutövningen skulle politikerna både styra mer och mindre. Riksdagen och regeringen skulle syra mer genom att de

<sup>2</sup> Se bl.a. Bet. 1986/87:99 s. 14, 2012/13:KU10 s. 100, 2014/15:KU10 s. 72.

<sup>3</sup> Stefan Holgersson, Ossian Grahn, Malin Wieslander, Går det att lite på Brå – En studie om bias i myndighetsforskning (2019).

<sup>4</sup> Jacobsson, B, *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken* s. 26.

<sup>5</sup> SOU 1997:15 s. 9.

skulle upprätta mål för förvaltningen och därefter granska huruvida resultaten uppfylldes. Regeringen och riksdagen skulle styra mindre genom att de i större utsträckning överlät verkställandet till tjänstemännen. Detta är början på den styrform som skulle kallas ”mål- och resultatstyrning” eller endast ”resultatstyrning”.<sup>6</sup>

Informella kontakter blev en allt större fråga då styrning av förvaltning gick över från detaljstyrning till resultatstyrning, då regeringen därav behövde tätare kontakt med myndigheterna.<sup>7</sup> Sedan dess har informella kontakter blivit betydligt mer formaliserade. Man har bland annat instiftat en form av utvecklingssamtal med myndigheterna varje år, vilket kommer beröras närmare nedan.<sup>8</sup>

Utvecklingen och regleringen av informella kontakter intensifierades under 1980-talet. Först diskuterades det i Förvaltningsutredningen (SOU 1983:39). Förvaltningsutredningen ledde till en mer omfattande diskussion av Verksledningskommittén (SOU 1985:40).<sup>9</sup> Dessa två utredningar lade grunden för en diskussion kring i vilken omfattning informella kontakter är förenliga med Regeringsformen. Detta utvecklas kontinuerligt i betänkanden från KU<sup>10</sup>. Under 2000-talet är det främst, bortsett från Konstitutionsutskottet, Styretredningen (SOU 2007:75) som har diskuterat regeringens brukande av informella kontakter.

Det är en del som tyder på att informella kontakter kommer att spela en stor roll i framtiden, möjligtvis en större roll än vad det gör idag. Statskontoret uttalade sig i juni 2019 om informella kontakter och menade att informella kontakter kommer att spela en viktig roll, om regeringen bestämmer sig för att reformera resultatstyrningen av myndigheterna. Statskontoret menar att informella kontakter kommer vara centrala i mer komplexa och politiskt

<sup>6</sup> SOU 1997:15 s. 9.

<sup>7</sup> SOU 1997:15 s. 101.

<sup>8</sup> RRV 1996:50 s. 266–267, SOU 2007:75 s.126.

<sup>9</sup> Ryding-Berg, S, (2014) *Statliga myndigheter – en handbok* s. 36.

<sup>10</sup> Se bl.a. 2012/13 KU10 s. 100.

prioriterade verksamhetsområden där regeringen måste hålla sig uppdaterad. Statskontoret ansåg även att informella kontakter kommer vara till stor nytta i tvärsektionella frågor, frågor som berör flera områden och därav flera myndigheter. Det kan vara åtgärder som inte direkt gynnar myndigheten men som gynnar ett gemensamt utfall, sett från ett helhetsperspektiv.<sup>11</sup>

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att utröna hur informella kontakter används och i vilken mån de är lagenliga. Informella kontakter mellan Regeringskansliet och deras myndigheter har blivit allt vanligare, samtidigt som det finns flera exempel där de informella kontakterna inte används på det sätt som de är ämnade för. Att det finns tydlighet och förutsägbarhet i Regeringskansliets brukande av informella kontakter är en förutsättning för dess användande, huruvida det sker kan ibland ifrågasättas. Uppsatsen har även som syfte att analysera de problem som informella kontakter medför och hur problemen uppstår sig i praktiken, samt om det möjligen finns åtgärder till de problemen och om de i så fall genomförs.

Frågeställningarna är:

1. Hur har den rättsliga synen på informella kontakten utvecklats?
2. Hur förhåller sig informella kontakter till regeringsformen?
3. Vad finns det för problem med informella kontakter och finns det möjliga åtgärder till problemen?

## 1.3 Avgränsning

Uppsatsen utgår endast utifrån informella kontakter mellan regeringen och Regeringskansliet å ena sidan och statliga förvaltningsmyndigheter under

<sup>11</sup> Statskontoret Dnr 2019/6–5 s. 80

regeringen å andra sidan. Uppsatsen berör därför inte andra sorters myndigheter. När ordet myndighet används i uppsatsen avses därav alltid statliga förvaltningsmyndigheter, om inget annat anges. Uppsatsen avgränsas även från uttalanden som t.ex. ett statsråd gör i media som direkt eller indirekt påverkar myndighetens beslutsfattande.

## 1.4 Metod och material

Jag har valt att använda mig av den rättsdogmatiska metoden för att utröna hur informella kontakter förhåller sig till Regeringsformen. Den rättsdogmatiska metoden fokuserar på att undersöka gällande rätt, den kan dessutom användas för att bland annat kritisera rättsläget.<sup>12</sup>

Materialet som uppsatsen utgår från är primärt rättsliga källor. Utöver Regeringsformen är förarbeten de mest centrala källorna för uppsatsen. Uttalanden från Verksledningskommittén och Styretredningen har haft stor betydelse för användandet av informella kontakter och är därav av central del av uppsatsen. Doktrin har även spelat en stor roll i uppsatsen.

Konstitutionsutskottet har gjort flera uttalanden angående informella kontakter vilket har analyserats ingående i uppsatsen. Fokus har främst legat på KU:s betänkande 1986/87:KU29 vars uttalanden blev normerande för användandet av informella kontakter.<sup>13</sup> Uppsatsen utgår sedermera från uttalanden från KU under 2010-talet.

En intressant fråga är i vilken utsträckning man kan ta KU:s uttalande i beaktning, i synnerhet när den består av riksdagsledamöter och inte nödvändigtvis personer med juridisk expertis. KU kan dessutom användas som en form av politisk spelplan för att gynna sig själva. Uppsatsen tar, trots detta, stor hänsyn till KU:s uttalanden på grund av att uttalandena tidigare

<sup>12</sup> Kleineman (2018) Rättsdogmatisk metod s. 24.

<sup>13</sup> SOU 2007:75 s. 209.

har spelat en stor roll i tolkningen av informella kontakter. Uttalandena är även av betydelse med tanke på att de inte finns någon praxis i frågan. Detta medför att KU:s granskning är den mest genomgående av informella kontakter i praktiken.

KU:s synpunkter bör inneha en juridisk tyngd, bland annat med tanke på uttalanden från Högsta domstolen. HD har uttalat, med utgångspunkt i 11 kap. 14 § 2 st. RF, att "...riksdagen är att betrakta som grundlagens främsta uttolkare"<sup>14</sup>. I sammanhanget uttalade HD att riksdagens tolkning ska ges stor tyngd samt att det krävs starka skäl, närmast av allmänt rättsstatlig karaktär, för att gå ifrån den tolkningen.<sup>15</sup>

Utöver detta material har bland annat undersökningar från Statskontoret lagts till grund för uppsatsen.

## 1.5 Forskningsläge

Forskningsläget kring informella kontakter har främst härstammat från Hans Ragnemalms "Regeringen och förvaltningsmyndigheterna, när han kritiserade Förvaltningsutredningens och Verksledningskommitténs slutsatser. Därefter var litteraturen relativt mager fram till Styretredningens betänkande. Sten Heckscher, som var ansvarig för Styretredningen, kommenterade rättsläget ytterligare i "Lydnadsplikt, självständighet och ministerstyre". År 2016 jämförde sedermera Henrik Wenander Sveriges styrning av förvaltningen med Danmarks i "Rättsliga ramar för styrningen av förvaltningen i Danmark och Sverige".

<sup>14</sup> NJA 2018 s. 743.

<sup>15</sup> NJA 2018 s. 743.

## 1.6 Disposition

Arbetet inleds med kapitel 2 som handlar om hur den svenska förvaltningsmodellen uppbyggnad. Därefter berörs den lydnessplikt och självständighet som statliga myndigheter har gentemot regeringen. I kapitel 3 lyfts den formella styrningen fram kort. I kapitel 4, som är det huvudsakliga kapitlet, undersöks informella kontakter. I kapitlet berör främst informella kontakter lagelighet. Här läggs stor vikt vid KU:s uppfattning om hur informella kontakter får användas. I kapitlet berörs även i vilken omfattning informella kontakter används i praktiken. Uppsatsen avslutas i kapitel 5 med en analys och ett försök att besvara frågorna som ställts i inledningen.

# 2 Lydnadsplikt och självständighet

## 2.1 Inledning

För att förstå i vilken mån informella kontakter är förenligt med regeringsformen är det viktigt att förstå själva relationen mellan regeringen och myndigheterna. I detta kapitel behandlas den svenska förvaltningsmodellen och hur myndigheternas lydnadsplikt och självständighet är konstruerad och hur den är reglerad i regeringsformen. I kapitlet berörs även Regeringskansliet som är en central del av de informella kontakterna i praktiken. En förklaring av regeringens beslutfattande och definitionen av regeringsärenden är viktiga för att förstå distinktionen av olika former av informella kontakter, vilket vidare berörs i kapitel 4.

## 2.2 Den svenska förvaltningsmodellen

Den svenska förvaltningsmodellen kan beskrivas som dualistisk eller möjligtvis tudelad. Det som då åsyftas är relationen mellan regeringen och dess underlydande myndigheter. Anledningen till denna beskrivning är att ansvaret för den svenska förvaltningen är delad mellan regeringen och myndigheterna. Myndigheterna är både tvungna att lyda regeringen, samtidigt som de ska vara självständiga från den.<sup>16</sup>

Ur ett internationellt perspektiv är den svenska förvaltningsmodellen tämligen unik, med ett litet regeringskansli och en förvaltning utlagd på fristående myndigheter.<sup>17</sup> Inom EU är det vanligast att ha ett förvaltningssystem byggt på ministerialstyre.<sup>18</sup> Det vanligast förekommande

<sup>16</sup> Wennergren, B. (1998) *Den svenska modellen och grundlagen* s. 97.

<sup>17</sup> Eka m.fl., (2018) *Regeringsformen med kommentarer* s. 601.

<sup>18</sup> Reichel, (2010) *Ansvarsutkrävande*, s. 41f.



är att den ansvarige ministern har det fulla rättsliga ansvaret för myndighetens agerande, vilket inte är fallet i Sverige. Danmark är ett exempel på ett land med ministerstyre. I Danmark kan t.ex. ministern ge order och ta över ärenden från myndigheten, även om det blir mindre vanligt.<sup>19</sup> I Sverige är regeringen, trots myndigheternas lydnadsplikt, väldigt begränsade av 12. kap. RF.

Relationen mellan regeringen och myndigheterna regleras först och främst av 1 kap. 6 § RF, som stadgar att det är regeringen som styr riket. I 1 kap. 8 § RF framgår det dock att det är statliga och kommunala myndigheterna som sköter den offentliga förvaltningen. Uppdelningen innebär att regeringen bereder och expedierar regeringsärenden samtidigt som myndigheterna ansvarar för det löpande förvaltningsarbetet.<sup>20</sup>

## 2.2.1 Regeringskansliet

Regeringskansliet finns till för att hjälpa regeringen. Enligt 7 kap. 1 § RF ska regeringskansliet biträda regeringen och statsråden i regeringsärenden och deras verksamhet i övrigt. Av 7 kap. 1 § RF framgår även att det är regeringen som fördelar ärendena mellan departementen och att det är statsministern som utser ett statsråd som chef för ett departement. Regeringskansliet består alltså av olika departement som har olika ansvarsområden.<sup>21</sup>

Regeringskansliets primära uppgift är att bereda ärenden åt regeringen. Detta kan ske genom att till exempel samordna och planera verksamheten. Även här finns en tudelning inbakad i regeringsformen. Den mellan regeringen och Regeringskansliet. Regeringskansliet ska bereda och regeringen ska besluta. I övrigt reglerar inte regeringsformen hur Regeringskansliet ska vara organiserat i större utsträckning.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Wenander, H. (2016) "Rättsliga ramar för styrningen av förvaltningen i Danmark och Sverige" s. 63 f.

<sup>20</sup> Wennergren, B.(1998) *Den svenska modellen och grundlagen* s. 97.

<sup>21</sup> Premfors, R & Sundström G, ( 2007) *Regeringskansliet* s. 38.

<sup>22</sup> Premfors, R & Sundström G, (2007) *Regeringskansliet* s. 38.

Vid beredning av regeringsärenden ska Regeringskansliet inhämta behövliga upplysningar och yttranden från myndigheter, 7 kap. 2 § RF. Detta medför att Regeringskansliet har kontinuerliga kontakter med sina myndigheter.<sup>23</sup> Utsträckningen av dessa kontakter berörs närmare i kap. 4.

## 2.2.2 Kollektiva beslut och regeringsärenden

När regeringen ska fatta ett beslut måste det ske kollektivt; ”Regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträden”, 7 kap. 3 § RF. I allmänhet har 12 kap. 2 § och 7 kap. 3 § ansetts utgöra grunden till förbud mot ministerstyre i Sverige. Inget enskilt statsråd kan styra över en myndighet, utan det är endast regeringen som kollektiv har den befogenheten. Heckscher har framhåvt att det 12 kap. 2 § inte direkt förhindrar ministerstyre, utan det är endast 7 kap. 3 § - regeringens kollektiva beslutfattande.<sup>24</sup> Befogenheten som sådan begränsas dock av 12 kap. 2 § RF (se kap. 2.3).

Kollektiva beslut är endast ett krav när det gäller beslut om regeringsärenden, vilket framgår av ordalydelsen av 7 kap. 3 §. Regeringsformen innehåller ingen definition av ett regeringsärende men det framgår av bestämmelser i regeringsformen att vissa ärenden ska avgöras av regeringen. Exempel på detta är beslut om propositioner, skrivelser till riksdagen, förordningar och kommittédirektiv. Dessa kallas styrelseärenden.<sup>25</sup>

Den andra typen av ärenden kallas förvaltningsärenden och består exempelvis av tillståndsfrågor, prövning av överklaganden och utnämningar. Vissa förvaltningsärenden anses även vara regeringsärenden,

<sup>23</sup> Premfors, R & Sundström G, (2007) *Regeringskansliet* s. 168

<sup>24</sup> Heckscher, S. (2008) ”Lydnadspikt, självständighet och ministerstyre.” s. 155.

<sup>25</sup> Eka m.fl., (2018) *Regeringsformen med kommentarer* s. 332.

detta är dock inte alltid tydligt. Ibland framgår det av lag om en fråga ska avgöras av regeringen men så är inte alltid fallet.<sup>26</sup>

För att utröna vad ett regeringsärende är utgår man först och främst från principen som fastslogs i propositionen till den nya grundlagen. Där står det att regeringsärende är de frågor som ”anses kräva ett ställningstagande från någon i regeringskretsen”<sup>27</sup>. Utöver den principen har konstitutionsutskottet uttalat sig i frågan. KU menar att alla ärenden som kommer in till regeringskansliet eller som initieras där är regeringsärenden.<sup>28</sup> KU menar även att ”beslut i ärenden som innebär ställningstaganden i frågor av politisk natur”<sup>29</sup> ska anses vara regeringsärenden.

I 7 kap. 3 § 2st RF tas undantag upp till huvudregeln om kollektiva beslut. Det gäller ärenden angående ”verkställighet inom försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut”. Dessa beslut kan fattas av chefen för vederbörande departement, men med statsministerns överinseende. Dessa ärenden kallas kommandomål.<sup>30</sup> Anledningen till undantaget är att vissa ärenden inom försvarsmakten måste ske med skyndsamhet vid krissituationer. <sup>31</sup>

Ett andra undantag till huvudregeln om kollektiva beslut i regeringsärenden är de så kallade regeringskansliärendena. I ärenden som avser exempelvis administrationen inom departementen. Där har det, i enlighet med grundlagspropositionen, ansetts att beslutanderätten kan förläggas hos departementschefen om det regleras i särskild författning.<sup>32</sup>

<sup>26</sup> Eka m.fl., (2018) Regeringsformen med kommentarer s. 332.

<sup>27</sup> Prop. 1973:90 s. 184.

<sup>28</sup> KU 2006/07 s. 25.

<sup>29</sup> KU 2006/07 s. 48.

<sup>30</sup> Eka m.fl., (2018) Regeringsformen med kommentarer 334 f.

<sup>31</sup> Prop. 1973:90 s. 184.

<sup>32</sup> Prop 1973:90 s. 184 f.

## 2.3 Myndigheters lydnadsplikt

### 2.3.1 Allmänt

De statliga förvaltningsmyndigheterna i Sverige har en lydnadsplikt gentemot regeringen. Lydnadsplikten går att härröra från främst 1 kap. 6 § RF och 12 kap. 1 § RF. 1 kap. 6 § stadgar att regeringen styr riket. 12 kap 1 § lyder:

*” Under regeringen lyder Justitiekanslern och andra statliga förvaltningsmyndigheter som inte enligt denna regeringsform eller annan lag är myndigheter under riksdagen.”*

Att förvaltningsmyndigheterna lyder ”under” regeringen visar att det finns ett subordinationsförhållande dem sinsemellan. Det visar dock även att myndigheterna är säregna enheter, där en väldigt stor majoritet av alla förvaltningsbeslut fattas. Det kan anses vara ett uttryck för den tämligen unika svenska förvaltningsmodellen där Regeringskansliet inte fattar besluten och där ansvaret för besluten ligger hos myndigheterna.<sup>33</sup> Detta framgår även av myndighetsförordningen (2007:515) 3 §, som stadgar att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen.

I den förvaltningspolitiska propositionen framgår att regeringens styrning av statliga myndigheter ska syfta till att skapa bästa möjliga förutsättningar för statsförvaltningen att förverkliga regeringens politik, utföra sina uppgifter i övrigt och att upprätthålla grundläggande värden som rättssäkerhet och effektivitet.<sup>34</sup>

Sten Heckscher har påpekat att regeringen inte endast har en rätt att styra, utan även plikt att göra så. Heckscher har framhåvt att regeringen har varit

<sup>33</sup> Eka m.fl., (2018) Regeringsformen med kommentarer s. 595 f.

<sup>34</sup> Prop. 2009/10:175 s. 97 f.

rädd för påpekanden från KU och därför inte fullföljt denna plikt som folket, genom allmänna val, gett regeringen.<sup>35</sup>

Lydnadsplikten medför att myndigheterna i princip är tvungna att ”följa de föreskrifter av allmän natur eller direktiv som för särskilda fall som regeringen meddelar”<sup>36</sup>. Begränsningen av lydnadsplikten finns i 12 kap. 2 § RF, begränsningar rör tillämpning av lag och myndighetsutövning och vidareutvecklas nedan.

Utänför området i 12 kap. 2 § RF har regeringen ett betydligt större utrymme att styra myndigheterna. Myndigheterna ska genomföra de beslut som fattas av regeringen och riksdagen. De har även en plikt att förvalta den fortsatta verkställigheten och vårda de beslut som fattats av tidigare riksdagar och regeringar.<sup>37</sup>

Regeringen utfärdar föreskrifter för myndigheterna inom ramen för sin kompetens i enlighet med 8 kap. RF. Regeringen kan sedermera anvisa medel för myndigheternas verksamhet inom de begränsningar som är bestämda av riksdagen, i enlighet med 9 kap. RF. Regeringen prövar dessutom vissa överklaganden från förvaltningen, se bland annat 17–18 kap. miljöbalken.

### **2.3.2 Legalitetsprincipen**

Utöver att regeringen är begränsad att fatta beslut kollektivt, är de även begränsade av legalitetsprincipen. Legalitetsprincipen framgår av 1 kap. 1 § 3 st. RF:

*”Den offentliga makten utövas under lagarna”.*

<sup>35</sup> Heckscher, S. (2008) ”Lydnadsplikt, självständighet och ministerstyre.” s. 148.

<sup>36</sup> Prop. 1973:90 s. 397.

<sup>37</sup> Eka m.fl., (2018) Regeringsformen med kommentarer s. 596.

Lagrummet stadgar tydligt att det allmänna ska styras av rättsregler i sitt handlande.<sup>38</sup> Alla samhällsorgan är därav, inklusive regeringen och förvaltningsmyndigheterna, bundna av gällande rätt. Regeringen kan därför inte utfärda direktiv till myndigheterna som strider mot gällande rätt. Alla direktiv från regeringen måste ha författningsstöd för att vara grundlagsenliga.<sup>39</sup>

## 2.4 Myndigheters självständighet

### 2.4.1 Allmänt

Myndigheternas självständighet regleras främst i 12 kap. 2–3 §§ RF. I kapitlets 2 § regleras självständigheten från regeringen och i 3 § regleras självständigheten från riksdagen. Kapitlets 3 § innebär i princip ett förbud för riksdagen att ägna sig åt förvaltningsuppgifter. Det är alltså 12 kap. 2 § som är central när det kommer till myndigheters självständighet i förhållande till regeringen. 12 kap. 2 RF lyder:

*”Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag”*

Paragrafen reglerar alltså myndighetens självständighet vid myndighetsutövning och tillämpning av lag. Inom det område som åsyftas i paragrafen kan myndigheten fatta beslut under full självständighet. Myndigheternas lydnadsplikt till regeringen gäller därav inte inom det bestämda området. Ingen annan, myndighet eller beslutande organ, kan heller påverka myndigheten i detta avseende.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Lebeck, C, (2015) *Den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen i svensk rätt I: teoretisk och konstitutionell bakgrund* s. 91 f.

<sup>39</sup> Prop. 1973:90 s. 397.

<sup>40</sup> Eka m.fl., (2018) *Regeringsformen med kommentarer* s. 598.

Utänför de ramar som bestämmelsen sätter upp kan regeringen ge direktiv för hur ett enskilt ärende ska hanteras. Utöver det kan regeringen utfärda generella riktlinjer för myndigheternas handläggning av ärenden. Det är då, som framgått ovan, regeringen som kollektiv och inte något enskilt statsråd som besitter dessa befogenheter.<sup>41</sup>

## 2.4.2 "Bestämna"

Själva rekvisitet "bestämna" i 12 kap. 2 § ska inte nödvändigtvis tydas som att det krävs någon form av beslut eller liknande för att det ska inskränka på myndigheters självständighet. Verksledningskommittén framhävde att ordalydelsen av paragrafen förbjuder att någon "bestämmer" men att annan påverkan bör anses vara förenlig med ordalydelsen. De menade att påverkan genom informella kontakter, inom det begränsade området, då bör vara förenlig med paragrafen.<sup>42</sup> Detta fick dock omfattande kritik<sup>43</sup> och i den följande propositionen framhävde man att påverkan genom informella kontakter, d.v.s. påverkan och inte "bestämmande", skulle i den mån de är nödvändiga präglas av stor försiktighet.<sup>44</sup>

Ordet ska alltså tolkas vidsträckt. Vad som är förbjudet är helt enkelt att någon annan myndighet eller överordnad lägger sig i beslutfattandet på något vis.<sup>45</sup>

<sup>41</sup> Eka m.fl., (2018) Regeringsformen med kommentarer s. 598 f.

<sup>42</sup> SOU 1985:40 s. 93.

<sup>43</sup> Ragnemalm, H. (1986) "Regeringen och förvaltningsmyndigheterna" s. 2 ff.

<sup>44</sup> Prop. 1986/87:99 s. 27.

<sup>45</sup> Bull, T & Sterzel, F, (2013) *Regeringsformen – en kommentar* s. 279.

### 2.4.3 Särskilt fall

För att falla under 12 kap. 2 § RF måste ärendet även gälla ett särskilt fall. Lagrummet hindrar därav inte regeringen eller någon annan överordnad myndighet att genom generella direktiv styra en myndighet.<sup>46</sup>

### 2.4.4 Ärende

För att myndigheterna ska vara skyddade från påverkan måste det, enligt 12 kap. 2 § RF, röra sig om ett ärende. Ett ärende skiljer sig från faktiskt handlande. Ett ärende har i doktrinen definierats som en verksamhet som genom handläggning av ett ärende utmynnar i ett beslut, som på ett eller annat sätt påverkar andra myndigheter eller den enskilde.<sup>47</sup> Ett ärende måste dock inte leda till ett beslut, enligt Håkan Strömberg och Bengt Lundell, det kan räcka med "...verksamhet som utmynnar i uttalande, vilket nödvändigtvis inte behöver ha en rättsligt bindande verkan"<sup>48</sup>.

Regeringen kan inte påverka myndigheten i deras verksamhet som gäller ärenden. Enligt ordalydelsen av 12 kap. 2 § förhindrar det inte regeringen att påverka sina myndigheter när det kommer till faktiskt handlande. Faktiskt handlande är det mer dagliga arbetet så som t.ex. undervisning och utförande av sjukvårdstjänster.<sup>49</sup> Möjligtvis är regeringen förhindrad att påverka myndigheter inom dess faktiska handlande på grund av 1 kap. 9 § RF. 1 kap. 9 § RF stadgar att förvaltningsmyndigheter ska beakta allas likhet inför lagen, samt iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet och när de fullgör förvaltningsuppgifter. Bestämmelsen är tillämplig i ärenden där regeringen fullgör förvaltningsuppgifter. Objektivitetskravet gäller dock även vid faktiskt handlande.<sup>50</sup>

<sup>46</sup> Strömberg, H & Lundell, B, (2018) *Allmän förvaltningsrätt* s. 71.

<sup>47</sup> Bohlin, Alf & Warnling-Nerep, Wiweka, (2018) *Förvaltningsrättens grunder* s. 61.

<sup>48</sup> Strömberg, H & Lundell, B, (2018) *Allmän förvaltningsrätt* s. 87.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Eka m.fl., (2018) *Regeringsformen med kommentarer* s. 65 f.



## 2.4.5 Myndighetsutövning

Det finns inte någon legaldefinition av begreppet myndighetsutövning. Det man utgår från är definitionen i förarbetena till 1971 års förvaltningslag. Det är även samma beskrivning som det föredragande statsrådet refererade till i förarbetena till regeringsformen.<sup>51</sup>

Med myndighetsutövning avsåg statsrådet: ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande”<sup>52</sup> Detta uttalande, tillsammans med definitionen i 1971 års förvaltningslag, har blivit styrande för begreppets innebörd.<sup>53</sup>

Befogenheten som åsyftas i definitionen kan grunda sig på ett konkret beslut av regeringen eller riksdagen. Den grundar sig dock oftast på bestämmelser inom den offentlighetsrättsliga lagstiftningen som ger en myndighet en rätt eller en skyldighet att agera på ett visst sätt.<sup>54</sup> Oftast sker myndighetsutövning med stöd av lag, men kan även grundas på stöd av förordning (exempelvis fördelning av statsbidrag.<sup>55</sup>All befogenhet grundad på utanför beslut om uppsägning och avskedande.<sup>56</sup>

När det gäller att en myndighet t.ex. ska bestämma om en förmån eller rättighet gäller att det ska röra sig om ärenden som ensidigt avgörs av en myndighet. Det ska sedermera röra sig om bindande beslut som är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna.<sup>57</sup>

Begreppet har, som sagt, sin grund i förarbetena till 1971 års förvaltningslag. Det kom dock en ny förvaltningslag (2017:900) som

<sup>51</sup> Eka m.fl., (2018) *Regeringsformen med kommentarer* s. 599

<sup>52</sup> Prop. 1973:90 s. 398.

<sup>53</sup> Eka m.fl., (2018) *Regeringsformen med kommentarer* s. 599

<sup>54</sup> Ibid

<sup>55</sup> Strömberg, H & Lundell, B, (2018) *Allmän förvaltningsrätt* s. 71.

<sup>56</sup> Eka m.fl., *Regeringsformen med kommentarer* s. 599.

<sup>57</sup> Ibid

började gälla 1 januari 2018. Begreppet myndighetsutövning finns inte med i den nya förvaltningslagen. Detta ska dock inte påverka begreppets innebörd i annan lagstiftning, så som i 12 kap. 2 § RF.<sup>58</sup>

## 2.4.6 Tillämpning av lag

12 kap. 2 § RF tar alltså sikte på all myndighetsverksamhet som är tillämpning av lagar som är utfärdade av riksdagen. Det inkluderar även verkställighetsföreskrifter som är utfärdade av regeringen eller underlydande myndighet.<sup>59</sup> Förordningar grundade i regeringens så kallade restkompetens är dock inte inkluderade i myndigheternas skyddade område.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> Prop. 2016/17:180 s. 50.

<sup>59</sup> Prop. 1973:90 s. 398.

<sup>60</sup> Derlén, M, Lindholm, J, Naarttijärvi, M, (2016) *Konstitutionell rätt* s. 237 f.

# 3 Formella kontakter

## 3.1 Inledning

För att förstå sig på innebörden av informella kontakter är det av vikt att känna till definitionen av formella kontakter. Regeringen har olika möjligheter att formellt styra sina statliga myndigheter. Kategoriseringen av den formella styrningen kan variera mycket beroende på författare.<sup>61</sup> Den här uppsatsen kommer utgå från fem olika möjligheter till formell styrning. Dessa är: uppgiftsstyrning, organisationsstyrning, ekonomisk styrning, utnämningsstyrning och sedan styrning genom kontrollmakten<sup>62</sup>. Anledningen till valet av just denna modell är att den är tydlig och att den enbart fokuserar på regeringens styrning av dess myndigheter.

## 3.2 Uppgiftsstyrning

### 3.2.1 Allmänt

Det första sättet en regering kan styra sina myndigheter på är genom uppgiftstyrning. Uppgiftstyrning är, precis vad det låter, att regeringen ger myndigheterna uppgifter som de ska genomföra. Det vanligaste metoden för uppgiftsstyrning är genom den så kallade instruktionen, regering och riksdag kan dock besluta om uppgifter i andra författningar. Uppgiftstyrning kan även ske genom informella kontakter, vilket berörs i nästa kapitel.<sup>63</sup>

### 3.2.2 Myndighetsinstruktion

Myndighetsinstruktionen är ett dokument i vilket regeringen fastställer vilka uppgifter myndigheter ska utföra. Instruktionen för varje myndighet skiljer

<sup>61</sup> Se bl.a. Ryding-Berg, S, (2014) *Statliga myndigheter – en handbok* s. 29 ff. SOU 2008:118 s. 62 ff. Petersson, O. (2018) *Den offentliga makten* s. 77 ff.

<sup>62</sup> Styrning genom kom kontrollmakten ingick inte i den ursprungliga modellen, jag lade själv till den.

<sup>63</sup> Ryding-Berg, S, (2014) *Statliga myndigheter – en handbok* s. 30

sig åt beroende på omfattningen av myndighetens verksamhet, samt i vilken detaljeringsgrad som regeringen väljer att styra myndigheten.<sup>64</sup> Uppgifterna i instruktionen ska formuleras tydligt och i termer som svarar mot myndighetens befogenheter.<sup>65</sup>

Instruktionen ska vara det centrala dokumentet för regeringens styrning av sina myndigheter. Förr användes främst det årliga regleringsbrevet, som kommer förklaras närmare nedan. Till skillnad från regleringsbrevet så saknar instruktionen en direkt koppling till budgetprocessen utan är ett beslut som gäller tills vidare.<sup>66</sup>

### 3.3 Organisationsstyrning

Regeringen kan på olika sätt bestämma på vilket sätt myndigheter ska vara organiserade. Regeringen bestämmer vilken typ av myndighet som myndigheten ska inta. Det kan vara antingen: enrådighetsmyndighet, styrelsemyndighet eller nämndmyndighet. Vilket typ det ska vara anges i instruktionen, 2 § myndighetsförordning (2007:515). Regeringen kan t.ex. också bestämma om myndigheten ska ha insynsråd och personalansvarsnämnd.<sup>67</sup>

Regeringen har även möjlighet att bestämma var myndigheter ska befinna sig rent geografiskt. Detta framgår t.ex. av instruktionen. En annan möjlighet att påverka är att besluta om att myndigheten ska ha olika sorters enheter eller befattningshavare.<sup>68</sup>

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> SOU 2007:75 s. 244.

<sup>66</sup> SOU 2007:75 s. 244 f.

<sup>67</sup> Ryding-Berg, S, (2014) *Statliga myndigheter – en handbok* s. 31.

<sup>68</sup> Ibid.

## 3.4 Ekonomisk styrning

### 3.4.1 Allmänt

Den ekonomiska styrningen är grundad i att regeringen avgör omfattningen för myndighetens verksamhet genom att fastställa den årliga budgeten samt andra ekonomiska ramar. Den ekonomiska styrningen måste också vara tydlig och specifik, där uppgifter, regler, mål och prioriteringar anges.<sup>69</sup>

Regeringens ekonomiska styrning regleras först och främst i 9 kap. RF. Det stadgas bl.a. annat att regeringen förvaltar och förfogar över statens tillgångar, 9 kap. 8 § RF.

### 3.4.2 Regleringsbrev

Regleringsbrevet anger de ekonomiska förutsättningarna för myndigheters verksamhet. Alla myndigheter som är anslags- eller avgiftsfinansierade får regleringsbrev av regeringen. Regleringsbrevet innehåller olika krav på en myndighet och vad den ska åstadkomma under året. I regleringsbrevet framför regeringen vilka mål som ska uppnås angående prestationer och effekter.<sup>70</sup>

Den tidigare utformningen av regleringsbreven fick mycket kritik. Styrtredningen ansåg att de övergripande målen i regleringsbreven upprepades varje år. De övergripande målen var snarare, enligt styrtredningen, en beskrivning av verksamheten.<sup>71</sup> Regleringsbrevens roll har därav minskat och instruktionen har fått en större roll i styrningen av myndigheterna.<sup>72</sup>

<sup>69</sup> Ryding-Berg, S, (2014) *Statliga myndigheter – en handbok* s. 31 f.

<sup>70</sup> Ryding-Berg, S, (2014) *Statliga myndigheter – en handbok* s. 32.

<sup>71</sup> SOU 2007:75 s. 117.

<sup>72</sup> SOU 2007:75 s. 279.

### 3.5 Utnämningstyrning

Utnämningstyrning är det fjärde sättet för regeringen att styra sina myndigheter på. Utnämningmakten är grundad i 12 kap. 5 § RF.

Regeringen har möjlighet att tillsätta myndighetschefer och eventuellt andra befattningshavare på myndigheter. Myndighetschefer tillsätts under en 6-års period, som sedermera kan förlängas ytterligare 3 år. Om regeringen sedermera skulle sakna förtroende för den tillsatta myndighetschefen kan regeringen ge myndighetschefen andra arbetsuppgifter under förordnandetiden.<sup>73</sup>

### 3.6 Kontrollmakten

Ordet kontrollmakt är nära förknippat med begrepp så som granskning och ansvar.<sup>74</sup> När man generellt sett talar om kontrollmakt tenderar man att fokusera på riksdagens kontrollmakt. Regeringen har, likt riksdagen, en viss granskande roll. Regeringens kontrollmakt är dock inte nödvändigtvis lika tydlig som riksdagens. Riksdagen har ansvar för bland annat Konstitutionsutskottet, Justitieombudsmannen och Riksrevisionen; som anses vara centrala inom kontrollmakten.<sup>75</sup>

Man kan påstå att hela regeringens verksamhet är av en granskande karaktär. De underlydande har en betydande rapporteringsplikt, där årsredovisningar och andra slags rapporter ligger till grund för den kontinuerliga budgetdialogen. Regeringen kan även begära annan slags information om regeringen anser att det behövs för t.ex. granskning eller liknande.

<sup>73</sup> Ryding-Berg, S, (2014) *Statliga myndigheter – en handbok* s. 35 f.

<sup>74</sup> Petersson, O. (2018) *Den offentliga makten* s. 293.

<sup>75</sup> Petersson, O. (2018) *Den offentliga makten* s. 298 f.

Justitiekanslern (JK) är även en del av kontrollmakten och lyder under regeringen. Justitiekanslern har tillsyn över att regeringens underlydande myndigheter utövar den offentliga verksamheten i enlighet med lagar och andra författningar.<sup>76</sup> Enligt lag (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn 2 § står bland annat statliga myndigheter, anställda, uppdragstagare och andra som är knutna till myndigheten under JK:s tillsyn. JK:s tillsyn har en mer övergripande karaktär och är primärt fokuserad på att upptäcka systematiska fel och brister i den statliga förvaltningen. JK använder sig av bland annat inspektionsresor för att fullfölja sin arbetsuppgift.<sup>77</sup>

Utöver detta kan regeringen använda sig av kommittéväsendet för att genomföra sin granskning. Utredningar som endast granskar ett enskilt fall får ofta benämningen kommission, så som Palmekommissionen och Estoniakommissionen.<sup>78</sup>

<sup>76</sup> Petersson, O. (2018) *Den offentliga makten* s. 298.

<sup>77</sup> Petersson, O. (2018) *Den offentliga makten* s. 321.

<sup>78</sup> Petersson, O. (2018) *Den offentliga makten* s. 299.

# 4 Informella kontakter

## 4.1 Inledning

Kapitlet inleds med att definiera informella kontakter och vad syftet med dessa kontakter egentligen är. Därefter beskrivs utvecklingen av informella kontakter i den offentliga verksamheten. Kapitlet fortsätter med en beskrivning av hur de informella kontakterna går till och hur formerna för kontakt ser ut. Sedan undersöks hur informella kontakter står i relation till myndigheternas självständighet som stadgas i regeringsformen, både inom och utanför tillämpningsområdet för 12 kap. 2 § RF. Kapitlet avslutas med en jämförelse om hur informella kontakter används i praktiken.

## 4.2 Innebörd och syfte

Informella kontakter är de kontakter som regeringen har med en myndighet som inte inkluderades i kapitel 2. Det kan definieras som det ”informella och oreglerade samspelet mellan regering och myndigheter”<sup>79</sup>. I praktiken rör det sig om kommunikation mellan statsråd, eller tjänstemän från regeringskansliet, och en myndighet. Kommunikationen handlar ofta om styrning och informationsutbyte. Formell styrning sker, som förklarar i kap. 2, när regeringen agerar som ett kollektiv, all annan styrning anses vara informell.<sup>80</sup>

Användningen av informella kontakter har flera olika syften. Regeringens intentioner är att snabbt kunna inhämta information om kunskapsläget samt att utnyttja myndighetens expertkunskap inom ett aktuellt område. Ytterligare ett skäl är att diskutera myndighetens verksamhetsinriktning, vilket kan ha i syfte att styra myndigheten från departementets sida.

<sup>79</sup> SOU 1985:40 s. 91.

<sup>80</sup> SOU 2007:75 s. 124.



Regeringen får dessutom en möjlighet att tydliggöra sin politiska inriktning för myndigheten. Myndigheten å sin sida får en uppfattning om regeringens ställningstagande i olika frågor samt att de kan påverka regeringens uppfattning i diverse frågor.<sup>81</sup> Regeringen kan i dialogen precisera lagar och bestämmelser. Regeringen kan också redogöra för vilka metoder som myndigheten får och inte får använda sig av.<sup>82</sup>

### 4.3 Olika former av kontakter

Informella kontakter kan ske på olika sätt och har förändrats med tiden. Redan under 1990-talet konstaterades att de informella kontakterna fått en mer formaliserad och rutinbaserad karaktär.<sup>83</sup> De flesta myndigheter har kontinuerliga kontakter med Regeringskansliet, men det kan ske på olika sätt. Vissa myndigheter har endast den så kallade myndighetsdialogen en gång om året samtidigt som andra har flera inplanerade möten varje år, andra kan ha det mer sporadiskt. Styretredningen menade att det kan finnas flera goda anledningar till att välja vilket sätt man vill ha de informella kontakterna på. De pekar dock även på att det kan vara ett resultat av irrationella faktorer, så som bristande eftertanke, okunskap om regelverket och inomdepartementala traditioner.<sup>84</sup>

Heckscher har även påpekat att det inte går att ge generell beskrivning av hur de informella kontakterna bör vara utformade. Det finns flera faktorer som avgör hur Regeringskansliet bör gå tillväga. Exempel är:

”myndighetens omfattning, politiska betydelse, departementsledningens attityd, läggning och fallenhet...”<sup>85</sup>

<sup>81</sup> Jacobsson, B, (1986) *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken* s. 161 ff.

<sup>82</sup> SOU 1997:15 s. 100.

<sup>83</sup> SOU 2007:75 s. 126.

<sup>84</sup> SOU 2007:75 s. 210.

<sup>85</sup> Heckscher, S. (2008) ”Lydnadsplikt, självständighet och ministerstyre.” s. 251. Det är inte helt tydligt vad Heckscher egentligen menar med ”departementsledningens attityd, läggning och fallenhet”. Man kan anta att det har att göra med attityd till informella kontakter. Vad han menar med läggning är tämligen oklart, möjligtvis samma som attityd? Fallenhet kan avse hur erfarna departementsledningen är i frågan om informella kontakter.

### 4.3.1 Den årliga myndighetsdialogen

Myndighetsdialogen är mellan den politiska ledningen, oftast statssekreteraren med eller utan statsrådet, och myndighetschefen. Om det finns en styrelse med fullt ansvar är ofta även styrelseordföranden närvarande.<sup>86</sup>

Mötena är planerade i förväg av tjänstemännen och handlar ofta om återkoppling rörande årsredovisningen och budgetunderlag. Dessa möten sker oftast en gång per år, i maj-juni när revisionen har granskat redovisningarna.<sup>87</sup>

Mötenas ändamål är att ge den politiska ledningen en möjlighet att ge feedback till myndigheten. Det ger dessutom myndigheten en möjlighet att utvärdera regeringens ståndpunkter i olika frågor. Dialoger kan även ske på större skala, då departementsledningen tillkallar alla eller delar av sina myndighetsledningar för gemensamma möten.<sup>88</sup>

Myndighetsdialogen bör även dokumenteras i viss utsträckning. Konstitutionsutskottet har framhållit att det är problematiskt om dokumentationen av myndighetsdialogen är alltför sparsam. KU har påpekat att en bristfällig dokumentation av myndighetsdialogen bland annat förhindrar möjligheten att spåra kontakter och innehållet i dem. KU har även poängterat att bristande dokumentation försvårar granskningen och möjligheten att utvärdera vad som har skett i enskilda situationer.<sup>89</sup>

Myndighetsdialogen behöver inte nödvändigtvis se ut som beskrivits ovan. Dialogerna kan variera i hög grad beroende på departement och myndighet. Diskussionerna som sker på mötet behöver inte heller vara politiskt

<sup>86</sup> SOU 2007:75 s. 126 f.

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> SOU 2007:75 s. 127.

<sup>89</sup> Bet. 2015/16KU10 s. 105.

strategiska utan kan t.o.m. vara slumpmässiga frågor som riktar in sig på enskildheter i myndighetens verksamhet.<sup>90</sup>

### **4.3.2 Andra slags möten**

Förutom den årliga myndighetsdialogen finns det andra typer av möten som sker mer regelbundet. Dessa möten tenderar att ha ett tydligare fokus på enskilda frågor, det kan t.ex. gälla en specifik rapport eller liknande. Mötena sker oftast mellan tjänstemännen, men kan även inkludera den politiska ledningen. Vissa stora myndigheter har dock rutinmässiga möten med den politiska ledningen ungefär varannan månad. Det förekommer även betydligt mer spontana kontakter tjänstemännen emellan för att få åtkomst av aktuella fakta och adekvat information.<sup>91</sup>

### **4.3.3 Informella kontakter och regleringsbrev**

Vid upprättandet av ett nytt regleringsbrev sker det omfattande informella kontakter. Myndigheten i fråga får innehållet i regleringsbrevet i olika så kallade delningar. De informella kontakterna vid framtagandet av regleringsbrevet varierar kraftigt beroende på vilket myndighet det gäller. I vissa fall tas regleringsbrevet fram som ett resultat av en förhandling myndigheten och Regeringskansliet dessemellan. Det händer att myndigheten får/tar initiativ att sätta sina egna mål inför året.<sup>92</sup>

Diskussionerna mellan tjänstemännen rör ofta tekniska frågor. Det handlar främst om hur målen ska formuleras och hur resultatet ska mätas. Departementsledningen är sällan engagerade i dessa frågor utan lämnar det oftast till tjänstemännen.<sup>93</sup>

<sup>90</sup> SOU 2007:75 s. 127.

<sup>91</sup> SOU 2007:75 s. 127 f.

<sup>92</sup> SOU 2007 s. 129.

<sup>93</sup> RRV 1996:50 Förvaltningspolitik i förändring s. 130 f.

Det blev en trend att använda sig av det föregående regleringsbrev som grund för det nya. Därefter lades fler mål och synpunkter lagts till. Detta förde med sig att regleringsbreven blev alltmer omfattande för vart år som gick. En anledning till denna trend var att delar av Regeringskansliet, och även hos myndigheten hade "sina egna" frågor som de vill att myndigheten skulle fokusera på. Det förekom olika former av särintressen och allianser inom Regeringskansliet och myndigheterna, där olika delar av Regeringskansliet lierade sig för att få sina kärnfrågor med i regleringsbrevet. Det fanns dessutom intressen från olika verksamheter inom myndigheten där de slogs för sin verksamhet. Allt detta skedde på grund av att det fanns en bild av att det som skrevs ner i regleringsbrevet skulle få företräde framför annat.<sup>94</sup> Detta var en av orsakerna till varför det försökt tona ner regleringsbrevet roll i styrandet av myndigheter.<sup>95</sup>

## 4.4 Informella kontakters lagenlighet

Enligt 12 kap. 1 § i regeringsformen lyder de statliga förvaltningsmyndigheterna under regeringen. Detta medför att en enskild minister inte har någon direkt befälsrätt över en myndighet eller någon tjänsteman på myndigheten i fråga. Förvaltningsmyndigheterna har, som påpekats i kap. 2, en lydadsplikt till regeringen som kollektiv.<sup>96</sup>

Det finns en viss osäkerhet kring informella kontakters grundlagsenlighet, i alla fall i vilken utsträckning det är i enlighet med regeringsformen.<sup>97</sup> Förvaltningsmyndigheterna är enligt 12 kap. 2 § RF självständiga. Ingen får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag. Paragrafen har tolkats både vidsträckt och

<sup>94</sup> SOU 2007:75 s. 129 f.

<sup>95</sup> SOU 2007:75 s. 244 f.

<sup>96</sup> SOU 1997:15 s. 195.

<sup>97</sup> SOU 2007:75 s. 271.

restriktivt när det kommer till informella kontakter, beroende på vem som har uttalat sig.<sup>98</sup>

Osäkerheten kring användandet av informella kontakter har varit känt under en längre tid. Att tydliggöra formerna för dess användande har också aktualiserats flera gånger i förarbeten. Styretredningen tog upp utbildningsinsatser som ett lämpligt tillvägagångssätt. Utbildning av myndighetschefen har tagits upp i förarbeten flera gånger tidigare. De utbildningar som det sedermera har resulterat i har främst fokuserat på effektiv administration och arbetsrutiner.<sup>99</sup> Det poängterades dock att det ligger i sakens natur att det finns en stor variation i användandet av informella kontakter och hur olika departement vill lägga upp kontakterna. Styretredningen framförde även att det måste finnas en kontinuerlig diskussion mellan departementet och myndigheten angående hur de informella kontakterna borde se ut. Styretredningen påpekade dessutom att osäkerheten är grundad i att det är i vissa fall är svårt att dra en gräns mellan vad som är tillåtet och otillåtet. De menade dock att osäkerheten kvarstår ofta, även när det inte borde råda någon tvekan om hur de bör agera. Styretredningen ansåg slutligen att de informella kontakterna måste institutionaliseras. Då menade de främst de större myndigheterna och de myndigheterna med särskild politisk betydelse.<sup>100</sup>

När det kommer till informella kontakter är det viktigt att göra en distinktion mellan frågor där regeringen kan använda sig av myndigheternas lydnessplikt och frågor där regeringen är begränsad av 12 kap. 2 § RF. I kapitel 2 diskuterades paragrafen och i vilken utsträckning den inskränker regeringens styrning av sina myndigheter. Frågan här blir: i vilken mån är informella kontakter begränsade av 12 kap. 2 § RF?

<sup>98</sup> SOU 2007:75 s. 273.

<sup>99</sup> SOU 1978:41 s. 8, Prop. 1984/85:219 s. 10.

<sup>100</sup> SOU 2007:75 s. 273 f.

Nästkommande två underkapitel berör först hur regeringen kan förhålla sig till myndigheter i frågor utanför tillämpningsområdet för 12 kap. 2 § RF och sedermera frågor inom tillämpningsområdet. Värt att notera är att flera uttalanden från KU främst berör frågor utanför tillämpningsområdet. KU specificerar inte att det även gäller inom tillämpningsområdet utan talar oftast i generella ordalag om informella kontakter. Detta indikerar möjligtvis på att de uttalandena gäller båda inom och utanför tillämpningsområdet.

## **4.4.1 Utanför tillämpningsområdet**

### **4.4.1.1 Grad av styrning**

Diskussionerna kring informella kontakter, ministerstyre, lydnadsplikt och myndigheters självständighet har primärt handlat om hur regeringen får handla inom 7 kap. 3 § och 12 kap. 2 § RF. Förvaltningsutredningen ansåg att det inte fanns några som helst konstitutionella hinder för statsråd eller deras medarbetare att genom synpunkter försöka påverka myndigheters handlande i frågor som inte är inom tillämpningsområdet.

Förvaltningsutredningen framhävde även att sådana viljeyttringar förvisso saknar rättslig giltighet, även om de är lovliga.<sup>101</sup>

Verksledningskommittén instämde med förvaltningsutredningens bedömning att det inte fanns några som helst hinder för informella kontakter i frågor som inte anses vara inom tillämpningsområdet.<sup>102</sup> Diskussionen fortsatte även i efterföljande proposition som instämde med Förvaltningsutredningen och Verksledningskommittén. En stor fråga gällde såklart hur stort området utanför tillämpningsområdet egentligen var. Vissa remissinstanser ansåg att området som inte täcks av tillämpningsområdet var så litet att det nästan var försumbart att diskutera. I propositionen påpekades det dock att området utgör stora delar av den statliga verksamheten. Exempel var bl.a. hela den producerande verksamheten, stora delar av

<sup>101</sup> SOU 1983:39 s. 100.

<sup>102</sup> SOU 1985:40 s. 92.

byggnadsstyrelsens-, vägverkets- och statistiska centralbyråns verksamhet.<sup>103</sup>

Slutsatsen blev sedermera att regeringen har ett fullt tillräckligt stöd i regeringsformen för att styra sina myndigheter ”precis så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation.” Det krävdes dock att styrningen bör utnyttjas på ett sätt som uppfyller riksdagens krav och som är i medborgarnas intresse. Regeringen, Verksledningskommittén och Förvaltningsutredningen var eniga i sin bedömning att det inte finns några direkta hinder för påverkan utanför tillämpningsområdet.<sup>104</sup>

Uppfattningen kring regeringens möjlighet att styra sina myndigheter ”precis så bestämt som regeringen finner lämpligt” fick kritik från olika håll, bl.a. av professor Hans Ragnemalm. Han menade att det var ett extremt sätt att tolka 11 kap. 6–7 §§ RF.<sup>105</sup> Han menade att det urholkar själva idén med myndigheternas självständighet. Ragnemalm påpekade dessutom att det är paradoxalt att kommittén snabbt avvisar tanken på ministerstyre, samtidigt som betonar vikten av myndigheternas lojalitet och lyhördhet. Ragnemalm framhävde även vikten av att regeringen fattar beslut kollektivt. <sup>106</sup>.

Konstitutionsutskottet kom med ett betänkande nästkommande år, bet. 198/87:KU29, som tog upp frågan om informella kontakter grundlagsenlighet. Betänkandet klargjorde främst hur regeringen skulle förhålla sig till det s.k. tillämpningsområdet, men yttrade sig även generellt angående informella kontakter. KU ansåg att det finns ett stort behov av informella kontakter mellan Regeringskansliet och förvaltningsmyndigheterna. KU påpekade att informella kontakter har ömsesidiga fördelar för både regeringen och dess myndigheter. Myndigheterna kan få regeringens intentioner och krav klarlagda, samtidigt

<sup>103</sup> Prop. 1986/87:99 s. 26.

<sup>104</sup> Prop. 1986/87:99 s. 27.

<sup>105</sup> Nuvarande 12 kap. 1–2 §§ RF.

<sup>106</sup>Ragnemalm, H. (1986) ”Regeringen och förvaltningsmyndigheterna” s. 6 f.

som regeringen kan hålla sig informerad om den aktuella situationen på myndigheternas verksamhetsområden.<sup>107</sup>

Konstitutionsutskottets betänkande från 1986/87 har fortfarande en väldigt stor betydelse för de bedömningar KU gör även idag. I princip alla betänkanden som behandlar informella kontakter utgår från ståndpunkterna som redogjordes för då.<sup>108</sup> Det finns på grund av detta flera upprepningar i KU:s olika bedömningar angående fördelarna med informella kontakter, de flesta summeras i nästkommande stycken.

Konstitutionsutskottet har framfört att det finns ett stort behov av informella kontakter mellan regeringen och dess förvaltningsmyndigheter. De har pekat på flera fördelar med informella kontakter, bland annat att regeringen kan hålla sig informerad om situationen på olika myndighetsområden. Myndigheterna å andra sidan, får en tydligare bild av regeringens avsikter. Utskottet har även framfört att det är svårt att tänka sig en effektiv och välfungerande förvaltningsapparat utan informella kontakter. De har ansett att det finns en risk för ministerstyre vid användning av informella kontakter, vilket är en anledning till att precisera när de ska användas.<sup>109</sup>

KU har även flera gånger pekat på att direktiv från regeringen till myndigheten sker genom kollektiva beslut från regeringen, i enlighet med 7 kap. 3 § RF. Detta för att förhindra ministerstyre. Detta gäller även inom tillämpningsområdet för 12 kap. 2 § RF<sup>110</sup>

Styrtredningen uttalade sig 2007 och hade då de tidigare utredningarna och hade då KU:s normerande betänkande som grund för sin bedömning. Styrtredningen menade att ett enskilt statsråd ska kunna meddela sina uppfattningar till myndigheten. Detta kan dock, enligt Styrtredningen, uppfattas som att statsrådet förmedlar en tolkning av ett regeringsbeslut.

<sup>107</sup> Bet. 1986/87:KU29 s. 13.

<sup>108</sup> Se bl.a. bet. 2012/13:KU10 s. 85, bet. 2015/16:KU20 s. 253, bet. 2017/18:KU20 s. 226.

<sup>109</sup> Bet. 2012/13:KU10 s. 85, bet. 1986/87:KU29 s. 14.

<sup>110</sup> Bet. 2012/13:KU20 s. 257, bet. 1986/87:KU29 s. 13.



Styretredningen menade dock att det kan vara ett rimligt tillvägagångssätt för ett statsråd att uttrycka en tolkning av regeringens vilja till myndigheter som är under statsrådets departement. Styretredningen ansåg även att detta bör vara en möjlighet för tjänstemän som talar på ministrernas vägnar.<sup>111</sup>

I kontrast till styretredningens uttalanden, kan man läsa de uttalanden KU har gjorde under 2010-talet. I ett betänkande hos KU behandlades den dåvarande jordbruksministrernas informella kontakter med Skogsstyrelsens generaldirektör. Landsbygdsministrernas ska enligt generaldirektören ha uppmanat generaldirektören att inte medverka på en konferens som Naturskyddsföreningen bjöd in till. Enligt generaldirektören ska jordbruksministern framhåvt att generaldirektörens närvaro inte var positivt på grund av politiska skäl. Generaldirektören hade nämligen upprört representanter från skogsnäringen i en radiointervju, där han hade nämnt att 10 % av den produktiva skogsmarken skulle skyddas. Att medverka vid ett seminarium som Naturskyddsföreningen kunde, enligt jordbruksministern, sända ut signaler om vilken sida myndigheten stod på. KU kom sedan fram till att jordbruksministern agerat felaktigt i situationen och framhävde att "...det inte finns något utrymme för en enskild minister att ge direktiv till en myndighetschef om dennes deltagande på en konferens."<sup>112</sup> KU hänvisade till att det finns ett behov av försiktighet när det kommer till informella kontakter. Slutligen konstaterade KU att direktiv till en myndighet meddelas av regeringen kollektivt.<sup>113</sup>

I ett annat ärende hos KU uttalade de sig på ett likande sätt som i fallet med jordbruksministern. I detta fallet hade statssekreteraren åt ministern för högre utbildning och forskning i ett tidigt skede markerat mot de överväganden som Blekinge Tekniska Högskola hade om en sammanslagning av deras campus. Statssekreteraren hade i telefonsamtal med rektorn gett uttryck för att det kan vara svårt för högskolan att driva

<sup>111</sup> SOU 2007:75 s. 209 & 272.

<sup>112</sup> Bet. 2012/13:KU20 s. 257.

<sup>113</sup> Ibid.

frågan om sammanslagning av campus på grund av det politiska läget, det var nämligen valår. KU menar att det kan anses att statssekreteraren har gett uttryck för att det inte var regeringens vilja att högskolan skulle fortsätta driva frågan om sammanslagning. KU konstaterar slutligen att, med bakgrund av att regeringen styr sina myndigheter genom kollektivt fattade regeringsbeslut, måste agerandet anses olämpligt.<sup>114</sup>

Styretredningen tillsammans med andra statliga utredningar har påpekat att regeringens styrning med hjälp av informella kontakter har varit för återhållsam.<sup>115</sup> Styretredningen sammanfattade sina synpunkter angående informella kontakter utan för tillämpningsområdet på följande vis: ”utanför RF förbjudna område bör det vara fritt fram för informella kontakter som kan innefatta både styrning och informationsutbyte; allt ömsesidigt.”<sup>116</sup>

Styretredningens ansåg alltså att informella kontakter är lovliga utanför tillämpningsområdet, samtidigt som Ragnemalm och KU lyfte fram argument emot ett sådant förhållningssätt, så som att regeringen beslutar som kollektiv även utanför tillämpningsområdet. Henrik Wenander påpekade att regeringsformens vaga förutsättningar för informella kontakter, kan utifrån en pragmatisk tolkning, ge rättsliga möjligheter för styrning. Wenander ansåg samtidigt att det är principiellt olämpligt att en fungerande styrning förutsätter informella kontakter utan att möjligheten till dess användande tydligt framgår av grundlagen. Denna ”spänning” illustreras, enligt Wenander, av KU:s uttalande om att informella kontakter ska ske inom de formella ramarna.<sup>117</sup>

<sup>114</sup> Bet. 2017/18:KU20 s. 228 f.

<sup>115</sup> SOU 1983:39 s. 99, SOU 2007:75 s. 273.

<sup>116</sup> SOU 2007:75 s. 212.

<sup>117</sup> Wenander, H. (2016) ”Rättsliga ramar för styrningen av förvaltningen i Danmark och Sverige” s. 71.

#### 4.4.1.2 Allmänna synpunkter kring styrning

I en rapport till förvaltningspolitiska kommissionen från år 1997 kan man läsa yttranden som menar att även om det finns många saker att kritisera så har samspelet mellan regeringen och myndigheterna förbättrats och blivit mer effektivt, flexibelt och mer lyhört inför medborgarnas önskemål.<sup>118</sup> Det ansågs att departementen inte lyckas tydliggöra övergripande mål och riktlinjer via de informella kontakterna. Detta ansågs vara ett resultat av frångåendet av detaljstyrningen, då man i stället förlitar sig mer på de informella kontakterna. Informationsflödet från myndigheterna anses fungera men informationen läggs inte till grund för regeringens långsiktiga beslut.<sup>119</sup>

Det påpekas sedermera att även om det finns en risk att myndighetschefer agerar passivt för att invänta regeringens ståndpunkt, tenderar de flesta att agera aktivt. Som helhet framhävde de att den stora risken med ett ökat informellt styre är att det kan gå utöver rättssäkerheten, ansvarsutkrävande och insyn i beslutsprocessen.<sup>120</sup> I rapporten lyfts även att det är problematiskt med alltför täta informella kontakter, då det kan försämra myndighetens oberoende ställning. Rapporten framhävde att täta kontakter kan medföra att gränsen mellan departement och myndighet blir otydlig. I rapporten lyfts dessutom att täta kontakter kan leda till att myndighetens benägenhet att leverera motbilder av olika regeringsbesluts konsekvenser minskar.<sup>121</sup>

Styrtredningen, från 2007, menade att strukturen på informella kontakter måste diskuteras mellan myndigheten och Regeringskansliet. Bara för att man sätter en stramare struktur betyder inte det att man vill bejaka att de informella kontakterna dokumenteras i den mån att de blir offentliga. Styrtredningen menade att det bara skulle leda till att det man inte vill ska

<sup>118</sup> SOU 1997:15 s. 189.

<sup>119</sup> SOU 1997:15 s. 194

<sup>120</sup> SOU 1997:15 s. 203 f.

<sup>121</sup> SOU 1997:15 s. 204.

vara offentligt förs in i sammanhang som blir informella ”på riktigt”. Styrtredningen framhävde att de vill att regeringen ska kunna kommunicera med myndigheter på ett informellt sätt.<sup>122</sup>

Styrtredningen framförde att deras syn på vikten av informella kontakter kan ge intryck av att de inte prioriterar transparens. De menar dock att i nuläget, det vill säga år 2007, är det de överlastade regleringsbrev som endast ger en bild av transparens men endast är överväldigande.

Styrtredningen framhävde ytterligare att de långa regleringsbreven ger myndigheterna utrymme att själva prioritera olika frågor. Styrtredningen påpekade även att de hellre vill se tydligare instruktioner, vilket skulle leda till mer genomsynlighet.<sup>123</sup>

Styrtredningen ansåg även att mindre formell styrning inte per automatik leder till ökad informell styrning. De ansåg att flera myndigheter fortfarande kommer ha få informella kontakter men att den formella styrningen blir mer överblickbar. De medger dock att transparensen kan minska och att det i vissa fall finns en motsättning mellan transparens och effektivitet.<sup>124</sup>

Flera myndigheter har tidigare önskat en uppstramning av samordningen mellan departement och myndighet. Samtidigt har andra myndigheter menat att det nuvarande systemet med instruktionsordning och informella kontakter fungerar väl. De sistnämnda myndigheterna har framhållt att en mer formaliserad process skulle endast vara mer resurskrävande.<sup>125</sup>

Det har även lyfts fram att ett strikt förhållningssätt till informella kontakter kan starkt begränsa regeringens möjlighet till styrning i praktiken. Det har dessutom påpekats att de informella kontakterna medför att den svenska förvaltningsmodellen, i praktiken, inte är olik ministerstyre i andra

<sup>122</sup> SOU 2007:75 s. 210 f.

<sup>123</sup> SOU 2007:75 s. 211.

<sup>124</sup> SOU 2007:75 s. 211

<sup>125</sup> SOU 2004:23 s. 204 f.

länder.<sup>126</sup> Wenander jämförde den svenska förvaltningsmodellen med den danska, som har ett ministerialsystem, och ansåg att ” det är möjligt att skillnaderna i de rättsliga reglernas verkningar snarast ligger i bilden av statsförvaltningens uppgift, förmedlad av traditionella – och förenklade – uppfattningar om roller och rättsliga ramar.”<sup>127</sup>

Statskontoret framförde 2019 att det finns en rädsla för att göra fel när det kommer till informella kontakter, från båda sidor. Statskontoret hävdade att flera undersökningar som de genomfört pekade på att kunskapen kring hur informella kontakter får användas fortfarande var relativt låg. Den är i synnerhet låg hos myndigheter<sup>128</sup> Detta har även Heckscher flera gånger påpekat.<sup>129</sup> En diskrepans i kunskap gällande informella kontakter kan, enligt Statskontoret, leda till en sammanblandning av roller och att myndighetens interna styrning och strategiska planering på sikt kan drabbas negativt. Statskontoret menade att det är essentiellt att de som arbetar inom förvaltning vet var gränsen för styrning går, vilka konsekvenser som kan medfölja samt vilka handlingsalternativ som finns. För att åtgärda detta bör regeringen tydligare klargöra för myndigheten hur styrningen får ske och ramarna för användande av informella kontakter. Statskontoret föreslog olika former av utbildningsinsatser, där bland annat Statskontoret kan ingå. De menar även att det är viktigt att Ekonomistyrningsverket och Arbetsgivarverket deltar i sådana insatser.<sup>130</sup>

Slutligen menade Statskontoret att frågan om informella kontakter och dess ramar bör inkluderas i den introduktion som regeringen erbjuder nya

<sup>126</sup> Wenander, H. (2016) ”Rättsliga ramar för styrningen av förvaltningen i Danmark och Sverige” s. 65.

<sup>127</sup> Wenander, H. (2016) ”Rättsliga ramar för styrningen av förvaltningen i Danmark och Sverige s. 71 f.

<sup>128</sup> Statskontoret Dnr 2019/6–5 *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov* s. 81

<sup>129</sup> Heckscher, S. (2008) ”Lydnadsplikt, självständighet och ministerstyre.” s. 150.

<sup>130</sup> Statskontoret Dnr 2019/6–5 *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov* s. 81

myndighetschefer, regeringens chefsutvecklingsprogram och i den introduktionsutbildning som Tillitdelegationen håller på att ta fram.<sup>131</sup>

#### **4.4.1.3 Myndighetschefens ansvar**

Styretredningen framförde att myndighetschefen inte nödvändigtvis behöver följa de ”råd” eller ”tolkningar” som förmedlas genom informella kontakter. Myndighetschefen måste själv göra en bedömning, om den stämmer överens med regeringens är det inga problem. Om detta är fallet följer myndighetschefen helt enkelt regeringens handlingslinje. Samma sak gäller om myndighetschefen har haft synpunkter på handlingslinjen och den därefter har jämkat olikartade bedömningar. Om myndighetschefen inte instämmer med regeringens uppfattning och de inte har kunnat enas ligger ansvaret ytterst på myndighetschefen. Myndighetschefen kan då begära ett formellt regeringsbeslut. Om myndighetschefen endast fattar ett beslut grundat på informella kontakter ligger ansvaret fullt ut hos myndighetschefen, men om myndighetschefen begär ett formellt regeringsbeslut är det regeringen som bär ansvaret.<sup>132</sup>

En farhåga som Styretredningen nämnde var att ökad informell styrning kan leda till passivitet hos myndigheterna. Då myndigheterna oftare väntar in vägledning från regeringen istället för att agera själva. Styretredningen menade dock att informell styrning kräver en myndighetschef med integritet som vågar göra självständiga bedömningar. En myndighetschef har ansvaret även om regeringen har olika önskemål i de informella kontakterna. De framför även att myndighetschefen alltid bär ett ansvar, även om myndigheten agerar passivt. Detta medför, enligt Styretredningen, att myndighetschefen har en press på sig att alltid agera i något hänseende.<sup>133</sup>

<sup>131</sup> Ibid.

<sup>132</sup> SOU 2007:75 s. 209 f.

<sup>133</sup> SOU 2007:75 s. 211 f.

#### 4.4.1.4 Dokumentation

KU har ofta påpekat vad de ansett vara problem med informella kontakter. KU har ansett att offentlighetsprincipen mycket väl kan urholkas om en stor del av kommunikationen mellan Regeringskansliet och förvaltningsmyndigheterna sköts via informella kontakter. KU påpekade att det kan medföra att viktig kommunikation inte dokumenterades. De har även framfört att det gäller sådan kommunikation som offentliga anföranden och uttalanden av företrädare för regeringen och myndigheterna<sup>134</sup>

Konstitutionsutskottet har på senare år framfört en del kritik kring att informella kontakter tenderar att sakna dokumentation, eller åtminstone ”omsorgsfull dokumentation”<sup>135</sup>, vilket är centralt i den formella styrningen. Dokumentation är, enligt utskottet, viktigt i möjligheten till transparens, ansvarsutkrävande och efterföljande kontroll. Det ska vara möjligt att både kunna granska myndigheten och regeringens agerande.<sup>136</sup>

I Konstitutionsutskottets granskning framkommer det att dokumentationen från Regeringskansliets sida ibland fördröjs. I vissa fall diarieförs det inte alls även om det borde ha gjorts. Detta har främst framkommit i så kallade genomförandekommittéer<sup>137</sup> som initierats av EU-kommissionen. Det är då ofta tjänstemän från myndigheter som representerar regeringen i dessa kommittéerna. Det finns därav en tät kontakt mellan regeringen och vederbörande tjänstemän. Regeringskansliet har pekat på att ineffektiva förfaranden har varit anledningen, men att förbiseende har varit den främsta orsaken. Av svaren på utskottets frågor så har det framkommit att när det kommer till att förmedla kortare ståndpunkter eller återrapporter från möten så har muntliga kontakter eller kortare mejlväxlingar föredragits. Detta har då medfört att diarieföringen har varit undermålig. Konstitutionsutskottet

<sup>134</sup> Bet. 1986/87:KU29 s. 14.

<sup>135</sup> Bet. 2012/13:KU10 s. 100.

<sup>136</sup> Bet. 2012/13:KU10 s. 100.

<sup>137</sup> Används ibland för att ny EU-lagstiftning ska tillämpas på samma sätt inom hela EU. I kommittéerna får ländernas representanter möjlighet att påverka kommissionens genomförandeakter.

framhäver sedan att diarieföring och dokumentation är centralt för att upprätthålla offentlighetsprincipen. De betonar även vikten vid att instruktionen och återrapporteringarna är dokumenterade, på grund av att det ger möjlighet till insyn och sedermera ansvarsutkrävande.<sup>138</sup>

I Konstitutionsutskottets granskning av försvarsdepartementets förhållande med dess myndigheter, från 2015/2016, framgick att muntliga uppgifter som regeringen eller Regeringskansliet erhåller dokumenteras ibland. Det finns dock inget allmänt krav på att dokumentation måste ske vid myndighetsdialoger. Minnesanteckningar som inte tillför sakuppgifter till ett ärende anses inte heller vara en allmän handling, om det inte expedieras eller tas om hand för arkivering. I utskottets granskning framgår att minnesanteckningarnas vara avgörs från fall till fall. KU konstaterade att dokumentationen av myndighetsdialogen var mycket sparsam<sup>139</sup>

KU har kritiserat statsråd och myndigheter i av anledningen att bristfällig dokumentation påverkar transparensen och ansvarsutkrävandet.<sup>140</sup> KU har bland annat påpekat att bristfällig dokumentation påverkar KU:s egna granskning vilket medför att de inte alltid kan göra korrekta bedömningar i ärenden angående informella kontakter.<sup>141</sup>

I ett ärende angående Sjöfartsverket och helikopterköp, som berörs närmare nedan, användes även privata e-postadresser. KU ansåg att det var olämpligt av Regeringskansliet att använda sig av privata e-postadresser när de kommunicerade med en myndighet. KU menade även att det försvårar möjligheten till att uppfylla de krav som följer av tryckfrihetsförordningen, som t.ex. registrering och arkivering.<sup>142</sup>

<sup>138</sup> Bet. 2014/15:KU10 s. 72.

<sup>139</sup> Bet. 2015/16:KU10 s. 104. f.

<sup>140</sup> Bet. 2014/15:KU10 s. 72.

<sup>141</sup> Bet. 2017/18:KU20 s. 229.

<sup>142</sup> Bet. 2015/16:KU20 s. 299.



#### 4.4.1.5 Rätt mottagare

Verksledningskommittén framförde att huruvida de informella kontakterna är grundlagsenliga bör vara en bedömningsfråga i varje enskilt fall. Här kan faktorer som: vem som tar kontakt, vem som blir kontaktad, hur det framförs, hur synpunkterna framförs – som råd eller påbud, spela roll.<sup>143</sup>

Kommittén menade att synpunkter från statsrådet eller statssekreteraren kan framstå som mer tvingande än om det skulle komma från en lägre tjänsteman på departementet. Kommittén var dock tveksam när det kom till mottagaren. Det kan framstå som mer seriösa synpunkter om det framförs till t.ex. styrelsen eller myndighetschefen, samtidigt som det kan uppfattas som mer auktoritativt om det riktas från t.ex. statssekreteraren till en lägre tjänsteman på myndigheten.<sup>144</sup>

Professor Hans Ragnemalm kritiserade Verksledningskommittén på flera punkter. Han pekade på kommitténs glidningar i vilka som kan påverkas vid användandet av informella kontakter, först ledningen för myndigheten, sedan handläggande tjänstemän och sist lägre tjänstemän. Ragnemalm problematiserar även kommitténs obenägenhet att inte göra distinktioner mellan kontakter mellan myndighetens ledning och en lägre tjänsteman.<sup>145</sup>

På senare tid har även andra inom doktrin uttalat sig i frågan. Det har påpekats, av t.ex. Bull och Sterzel, att det är viktigt att representanterna från regeringen vänder sig till rätt person på myndigheten. Ett statsråd bör t.ex. inte vända sig till en lägre tjänsteman på en myndighet för att framföra sina synpunkter.<sup>146</sup>

När man minskade detaljregleringsgraden i det formella regelverket uppstod det ett informationsbehov som myndigheterna och Regeringskansliet

<sup>143</sup> SOU 1985:40 s. 95.

<sup>144</sup> SOU 1985:40 s. 95 f.

<sup>145</sup> Ragnemalm, H. (1986) ”Regeringen och förvaltningsmyndigheterna” s. 8, SOU 1985:40 s. 96.

<sup>146</sup> Bull, T & Sterzel, F, (2013) *Regeringsformen – en kommentar* s. 277.

försökte lösa genom användandet av informella kontakter. Det har påpekats i förarbeten att det ökade informella samspelet kan leda till oklara ansvarsförhållanden och i viss mån urholka offentlighetsprincipen. Det har även lyfts fram att utvecklingen resulterat i att kontakterna har blivit mer öppna och att dialogen kan föras på olika nivåer. Innan fördes dialogerna främst på ledningsnivå. Nu förs de även med lägre tjänstemän vilket kan leda till ökat missförstånd mellan myndigheten och Regeringskansliet.<sup>147</sup>

KU har uttalat sig i flera ärenden angående kontakterna mellan Regeringskansliet och myndigheter de senaste åren. Utskottet har bland annat påpekat att vederbörande statsråd är ansvarig för uttalanden som en statssekreterare gör till en myndighet. Det påpekades i betänkandet angående bland annat Blekinge tekniska högskola. Statssekreteraren hade uttalat sig negativt i frågan vilket ledde till att myndigheten lade ner förslaget, vilket berördes närmare ovan<sup>148</sup>

Konstitutionsutskottet har även uttalat sig i ärenden där de ansett att statsråd inte lyckats skilja på det offentliga och privata. Ett exempel på detta är när kulturministern skickade med en privat hälsning till landshövdingen för Skåne län. Det rörde sig om yttringar angående ett ärende som inte angick kulturdepartementet utan Länsstyrelsen i Skåne. Landshövdingen var även vän med statsrådet, enligt kulturministern. Kulturministern skickade med en privat hälsning med brevet där bl.a. ”Må du fatta ett klokt beslut”<sup>149</sup>. KU konstaterade att statsråd måste skilja på privat agerande och agerande i tjänst.<sup>150</sup>

<sup>147</sup> SOU 1997:15 s. 101.

<sup>148</sup> Bet. 2017/18:KU20 s. 228 f.

<sup>149</sup> Bet. 2012/13:KU10 s. 258.

<sup>150</sup> Ibid s. 262 f.

## 4.4.2 Inom tillämpningsområdet

Förvaltningsutredningen ansåg att den självständighet som myndigheter i Sverige besitter i hög grad har lett till konstitutionella missförstånd. Förvaltningsutredningen menade att 11 kap. 7§ RF, nuvarande 12 kap. 2 § RF inte sällan har tolkats som ett allmänt förbud för regeringen att uttala sig om myndigheters beslut i enskilda frågor. Sådana tolkningar har, enligt Förvaltningsutredningen, ingen som helst grund i Regeringsformen eller dess förarbeten. Det ansågs även att missförstånd kring vad ministerstyre egentligen innebar var ytterligare en orsak till den dåvarande uppfattningen om myndigheters självständighet. Förvaltningsutredningen menade bland annat att statsråd har blivit kritiserade för ministerstyre när det egentligen har varit innehållet i de vidtagna åtgärderna som kritiserats och inte själva formen – att statsrådet har varit involverad.<sup>151</sup>

Förvaltningsutredningen inledde diskussionen om att statsråds och tjänstemäns påverkan genom informella kontakter, även inom tillämpningsområdet, inte nödvändigtvis måste strida mot Regeringsformen. Förvaltningsutredningen menade att grundlagsförbudet endast riktade sig mot andra organs bestämmande av förvaltningsmyndigheters beslut när det kommer till myndighetsutövning och tillämpning av lag. Slutligen menade Förvaltningsutredningen att diskussionen om ministerstyre endast lett till att regeringen i för låg grad tar ansvar för förvaltningen.<sup>152</sup>

Verksledningskommittén höll med Förvaltningsutredningen i deras resonemang. De grundade en stor del av sina slutsatser på att informella kontakter inte är direkt reglerade i RF eller förarbeten. Kommittén menade att det måste finnas utrymme för informella kontakter och påverkan även inom tillämpningsområdet. De framförde dock att det inte är fritt fram för statsråd och tjänstemän att påverka sina myndigheter utan att det bör ske på

<sup>151</sup> SOU 1983:39 s. 99.

<sup>152</sup> SOU 1983:39 s. 100 f.

ett sätt som gör att myndigheten inte känner sig bunden om hur den ska agera i ärende som avses i dåvarande 11 kap. 7 § RF.<sup>153</sup>

Verksledningskommittén slog fast att regeringen, i enlighet med RF, ...”styr sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen själv finner önskvärt och lämpligt i varje situation.”<sup>154</sup>. Kommittén framhåller dock att påverkan från tjänstemännen på Regeringskansliet inte kan ha en alltför auktoritativ form för att det ska anses vara förenligt med RF.<sup>155</sup> När det kommer till frågor som lämpligen bör behandlas vid formella kontakter ansåg kommittén att kontakter inom dåvarande 11 kap. 7 § ”bör präglas av stor försiktighet med hänsyn till de rättssäkerhetsgarantier som ligger bakom detta lagrum”<sup>156</sup>.

Regeringen instämde, i den efterkommande propositionen, att informella kontakter inom tillämpningsområdet är i enlighet med RF. Regeringen framhävde dock att informella kontakter inom tillämpningsområdet ska präglas av mycket stor återhållsamhet och att de bör, för regeringens del, skötas på tjänstemannanivå.<sup>157</sup>

Professor Hans Ragnemalm var, som nämnts ovan, en av de mest högljudda kritikerna av Förvaltningsutredningens och Verksledningskommitténs tolkning av regeringsformen. Ragnemalm uttalade följande om Verksledningskommitténs analys: ”Kommitténs rättsliga analys är enligt min mening behäftad med så allvarliga brister och utmynnar i så diskutabla ställningstaganden, att det är befogat att tala om ett angrepp på centrala moment i vårt konstitutionella system.”<sup>158</sup>

Ragnemalm kritiserade kommitténs slutledningsförmåga när det komma till ordalydelsen av 11 kap. 7 § RF. Kommittén menade att det finns utrymme

<sup>153</sup> SOU 1985:40 s. 94 f.

<sup>154</sup> SOU 1985:40 s. 38.

<sup>155</sup> SOU 1985:40 s. 96.

<sup>156</sup> SOU 1985:40 s. 98 f.

<sup>157</sup> Prop. 1986/87: 99 s. 26.

<sup>158</sup> Ragnemalm, H. (1986) ”Regeringen och förvaltningsmyndigheterna” s. 1.

för påverkan i det förhindrade området, på grund av att ordalydelsen är ”bestämma” och inte ”påverka”. Kommittén gjorde därav, enligt Ragnemalm, en slags e contrarioslut som är ”totalt verklighetsfrämmande och stridande mot allt vad den svenska rättstraditionen bjuder.”<sup>159</sup> Ragnemalm ansåg att kommittén i praktiken hade tolkat bort förvaltningsmyndigheternas självständighet i förhållande till regeringen. Kommittén kommenterar dock slutligen att påverkan inom det förhindrade området ”måste präglas av stor försiktighet”<sup>160</sup>. Ragnemalm menade att det var till kommitténs besvikelse att behöva göra detta konstaterande. Ragnemalm menade att de var tvungna att göra detta uttalande på grund av att RF:s och RO:s förarbeten ger stöd till statsrådets återhållsamhet vad gäller uttalanden om myndigheters åtgärder.<sup>161</sup>

Konstitutionsutskottet kom sedermera med sitt normerande uttalande. När det kom till informella kontakter inom tillämpningsområdet hade de en mer restriktiv tolkning, liksom Ragnemalm. Utskottet menade att det inte går att helt utesluta informella kontakter ens i frågor där regeringen inte har någon beslutanderätt, det vill säga inom tillämpningsområdet. Återhållsamheten måste dock vara mycket stor från regeringens sida. ”I särskilt hög grad bör de informella kontakterna på detta område avse informationsutbyte”<sup>162</sup>. All form av ambition att påverka i det förhindrade området, d.v.s. i 12 kap. 2 § RF, är otillåten. KU underströk slutligen att oavsett informella kontakter så är det myndigheten som bär det fulla och slutliga ansvaret för besluten i de enskilda fallen.<sup>163</sup>

Diskussionen under 1980-talet förde med sig en förändrad och mer tillåtande syn på regeringens användande av informella kontakter.<sup>164</sup> Styretredningen hade med en generellt sett positiv syn på regeringens

<sup>159</sup> Ragnemalm, H. (1986) ”Regeringen och förvaltningsmyndigheterna” s. 10.

<sup>160</sup> Ragnemalm, H. (1986) ”Regeringen och förvaltningsmyndigheterna” s. 10, SOU 1985:40 s. 98.

<sup>161</sup> Ragnemalm, H. (1986) ”Regeringen och förvaltningsmyndigheterna” s. 6.

<sup>162</sup> Bet. 1986/87:KU29 s. 14.

<sup>163</sup> Bet. 1986/87:KU29 s. 14.

<sup>164</sup> SOU 2007:75 s. 81.

användande av informella kontakter.<sup>165</sup> Styretredningen anser även, likt Förvaltningsutredningen och Verksledningskommittén, att regeringen har varit alltför återhållsam i sin styrning.<sup>166</sup> Det framgår inte om de menar både inom och utanför det tillämpningsområdet.

Styretredningen konstaterar dock att KU:s uttalande fortfarande råder och att informella kontakter inom tillämpningsområdet är tillåtet men att det ska ske under en stor grad av återhållsamhet. Det får inte ske någon form av påverkan utan ska röra sig om informationsutbyte.<sup>167</sup> I sitt ställningstagande konstaterar Styretredningen senare att inom tillämpningsområdet ska "... alla försök till påverkan vara bannlysta"<sup>168</sup>. Heckscher ansåg att Förvaltningsutredningen och Verksledningskommittén var otydliga när det kom till kontakter inom tillämpningsområdet. Heckscher ansåg att inte ens att ge uttryck för en uppfattning, vilket verksledningskommittén diskuterade, är acceptabelt.<sup>169</sup>

KU har genom betänkande de senaste åren ofta hänvisat till bet. 1986/87:KU29 när det kommer till kontakter inom tillämpningsområdet för 12 kap. 2 §. KU har påpekat att när informella kontakter sker inom tillämpningsområdet ska återhållsamheten vara stor. Kontakterna bör även i särskilt hög grad avse informationsutbyte.<sup>170</sup> Huruvida det finns något exempel på acceptabla tillfällen där informella kontakter används, utan informationsutbyte som syfte, framgår inte direkt av KU:s uttalanden. Heckscher kommenterade även KU:s granskning. Heckscher påpekade att KU måste vara tydligare i sina analyser. KU måste sluta använda allmän retorik och istället börja sträva efter konstitutionell utveckling, menade Heckscher.<sup>171</sup>

<sup>165</sup> SOU 2007:75 s. 211.

<sup>166</sup> SOU 2007:75 s. 272 f.

<sup>167</sup> SOU 2007:75 s. 209.

<sup>168</sup> SOU 2007:75 s. 212.

<sup>169</sup> Heckscher, S. (2008) "Lydnadsplikt, självständighet och ministerstyre." s. 153.

<sup>170</sup> Bet. 2015/16:KU20 s. 274.

<sup>171</sup> Heckscher, S. (2008) "Lydnadsplikt, självständighet och ministerstyre." s. 157.

### 4.4.3 Förhållandet mellan styrning och informationsutbyte

En fråga som flera gånger tagits upp i båda förarbeten och KU:s betänkanden är i vilken grad informella kontakter ska beröra styrning i förhållande till information. I KU:s betänkande från 1986/87 klargjorde KU att det svenska systemet kännetecknas av att regeringen fattar beslut kollektivt, inte enskilda statsråd. KU menade sedan att genom informella kontakter kan risker för ministerstyre öka. Därför ansåg KU att informella kontakter generellt sett bör vara mer fokuserade på information än styrning.<sup>172</sup> KU:s uttalande har sedermera blivit normerande.<sup>173</sup> KU har på senare år uttalat sig i liknande ordalag, där KU fortsatt har framhävt vikten av att kontakterna är fokuserade på information.<sup>174</sup>

Förhållandet mellan vad som utgör styrning eller informationsutbyte har inte undersökts i särskilt stor utsträckning. Att regeringen har stora möjligheter att styra sina myndigheter har framgått av föregående kapitel. När det kommer till information har regeringen möjlighet att begära information av sina myndigheter. Information som kan tas fram utan större undersökningar anses vara rimligt att kunna begära av myndigheten. Det finns dock någon form av gräns till i vilken utsträckning man kan begära information. Om informationsdelen blir en egen operativ verksamhet hos myndigheten anses det var överväldigande.<sup>175</sup> En naturlig fråga kan därmed bli: vad är distinktionen mellan styrning och informationsutbyte?

Styretredningen uttalade sig i frågan och påpekade att hur mycket som är utbyte av information respektive styrning inte har studerats. Styretredningen framförde att det informella samspelet innefattar både information och

<sup>172</sup> Bet. 1986/87:KU29 s. 14.

<sup>173</sup> SOU 2007:75 s. 209.

<sup>174</sup> Se t.ex.: bet. 2015/16:KU10 s. 104 f.

<sup>175</sup> SOU 2007:75 s. 209 f.

samverkan för att påverka och nå gemensamma mål, och att det knappast går att skilja dem åt.<sup>176</sup>

Heckscher påpekade, personligen, efter Styretredningens betänkande att Regeringskansliet bör vara aktsamma när det kommer till informella kontakter, i synnerhet inom tillämpningsområdet för 12 kap. 2 § RF. Heckscher menade att en oskyldig fråga eller förfrågan om information kan uppfattas på ett helt annat sätt för en tjänsteman på en myndighet som inte har någon form av grundlagsskolning.<sup>177</sup>

#### **4.4.4 Förhållandet mellan formell- och informell styrning**

Konstitutionsutskottet har framhåvt att de informella kontakterna ska vara just informella. Ofta inleds en informell dialog med ett konstaterande att den inte ska inkludera styrning.<sup>178</sup> Den informella styrningen av myndigheter har dock, enligt KU, visat sig vara omfattande och oförutsägbar.<sup>179</sup> KU har även påpekat att det är viktigt att de informella kontakterna är fokuserade på informationsutbyte och att kontakterna inte går utöver den formella ramen för myndigheternas verksamhet. KU har i samma betänkande menat att det är regeringens ansvar att det står klart för myndigheterna vad som är den formella ramen. KU har sedermera konstaterat att det är ytterst viktigt att det finns genomarbetade principer om när och hur informell styrning ska ersättas med formell styrning.<sup>180</sup>

Det är regeringens ansvar att myndigheterna uppfattar de informella kontakterna på ett adekvat sätt. Konstitutionsutskottet har gett kritik åt t.ex.

<sup>176</sup> SOU 2007:75 s. 125, Styretredningen hänvisar till Förvaltningsutredningen i detta uttalande, det finns dock ingen sidhänvisning. Utifrån min granskning finns det inte ett sådant uttalande av Förvaltningsutredningen.

<sup>177</sup> Heckscher, S. (2008) ”Lydnadsplikt, självständighet och ministerstyre.” s. 153.

<sup>178</sup> Bet. 2015/16:KU10 s. 104 f.

<sup>179</sup> Ibid.

<sup>180</sup> Ibid.



Näringsdepartementet när myndighetsdialogen mellan departementet och Sjöfartsverket var otillräcklig. Det rörde sig om köp av helikoptrar som genomfördes av Sjöfartsverket utan beslut av riksdagen.<sup>181</sup> Regeringen hade, enligt KU, använt sig av en informell myndighetsdialog på ett sådant sätt att myndigheten hade uppfattat kommunikationen som ett ”beslutsforum”<sup>182</sup>. KU poängterar att det är viktigt att myndighetsdialogen förs på ett sådant sätt att myndigheten förstår att det inte handlar om styrning.<sup>183</sup>

## **4.5 Informella kontakter omfattning i praktiken**

### **4.5.1 Allmänt**

Flera studier har fastslagit att det finns omfattande informella kontakter mellan regeringen, Regeringskansliet och myndigheterna.

Verksledningskommittén fastslog att det länge har funnits starka kontakter mellan departementen och myndigheterna.<sup>184</sup> Den s.k. Maktutredningen<sup>185</sup> framförde, i slutet på 1980-talet, att var femte tjänsteman på Regeringskansliet hade en myndighet som man stod i kontakt med dagligen. Tjänstemän inom Regeringskansliet har främst kontakter med myndigheter som står under det egna departementet och EU-organisationer. Enligt en undersökning gjord av forskningsprojektet Reko, från 2007, så har 77 % av tjänstemän på Regeringskansliet kontakt med någon myndighet varje månad. Jämfört med Maktutredningens underlag så är det en minskning.<sup>186</sup>

I en undersökning från Statskontoret från 2016 anser bland annat tillfrågade myndighetschefer att de informella kontakterna är viktiga i deras arbete. I samma undersökning ansåg 75 % att informella kontakter underlättar deras

<sup>181</sup> Bet. 2012/13:KU10 s. 100 & bet. 2015/16:KU20 s. 297 f.

<sup>182</sup> Bet. 2015/16:KU20 s. 299.

<sup>183</sup> Bet. 2015/16:KU20 s. 298 f.

<sup>184</sup> SOU 1985:40 s. 96.

<sup>185</sup> SOU 1990:44

<sup>186</sup> Premfors & Sundström (2007) Regeringskansliet s. 167 f.

dagliga arbete.<sup>187</sup> I undersökningen framfördes även åsikter från myndighetschefer, där en del av dem ansåg att de informella kontakterna mellan Regeringskansliet och myndigheterna måste bli tätare. Det påpekades att det behövs mer dialog, fler regelbundna möten, utökade myndighetsdialoger och fler platsbesök från Regeringskansliet.<sup>188</sup>

Samtidigt som det finns röster som anser att de informella kontakterna bör utökas, finns det myndighetschefer som menar att det tvärtom borde minska i omfattning. De flesta i undersökningen från 2016 verkar vara överens om att användandet bör förtydligas. En annan vanlig synpunkt i undersökningen var att den formella och informella styrningen ska vara kompatibla. Det har framförts att den formella och den informella styrningen ibland motsäger varandra, vilket försvårar myndigheternas arbete.<sup>189</sup>

Kontakterna mellan Regeringskansliet och myndigheterna är väldigt varierande beroende på vilken myndighet det gäller. Vissa har flertaliga kontakter dagligen medan andra myndigheter i praktiken inte har några kontakter med Regeringskansliet överhuvudtaget. Kontakter kan variera beroende på debattklimatet och politiskt tryck, men även av rena kunskapsskäl. Där tjänstemännen på Regeringskansliet är beroende av den kompetens som tjänstemännen på vederbörande myndighet besitter.<sup>190</sup> Detta gäller dock inte för hela Regeringskansliet, där det finns ett spann av olika uppfattningar rörande användande av informella kontakter. Samma problem finns hos myndigheterna, möjligtvis i större omfattning då den konstitutionella kunskapen är lägre. Kunskapen förbättras dock succesivt.<sup>191</sup>

<sup>187</sup> Statskontoret, (2016) Myndigheternas syn på regeringens styrning s. 16 f.

<sup>188</sup> Statskontoret, (2016) Myndigheternas syn på regeringens styrning s. 17 f.

<sup>189</sup> Statskontoret (2016), Myndigheternas syn på regeringens styrning s. 37 f.

<sup>190</sup> SOU 2007:75 s. 126.

<sup>191</sup> SOU 2007:75 s. 131.

## 4.5.2 Rapport om Brå

I december 2019 släpptes en forskningsrapport från Linköpings universitet angående Brottsförebyggande rådet (Brå) och om det går att lita på dess forskning. På grund av hur kontroversiell den blev, i flera hänseenden, är de inkluderad i korthet.

I forskningsrapporten framförs problem som informella kontakter möjligtvis kan skapa. I forskningsrapporten menade forskarna bland annat att det finns en tystnadskultur hos Brå och att de myndigheten är väldigt angelägen om att vara på god fot med regeringen.<sup>192</sup>

I rapporten, där flera före detta och nuvarande tjänstemän intervjuades, påpekades det att Regeringskansliet hade påverkat myndighetens forskning på olika sätt. Delar av den påverkan som lyftes fram var styrning vid formulering av forskningsfrågor och sättet att hantera obekväma resultat. Rapporten menade att den här styrningen hade skett informellt, vilket antagligen betyder att det skett genom användandet av informella kontakter på olika sätt.<sup>193</sup>

Forskningsrapporten från Linköpings universitet fick utstå en hel del kritik, bland annat från Brå. Den har kritiserats av flera skäl, bland annat på grund av att intervjupersonerna är anonyma, att det är litet urval av intervjupersoner och att en av intervjupersonerna har ansett sig bli felciterad. Rapporten har även lett till en KU-anmälan mot justitieministern.<sup>194</sup>

<sup>192</sup> Holgersson, Stefan; Grahn, Ossian; Wieslander, Malin, (2019) Går det att lita på Brå – En studie om bias i myndighetsforskning s. 55 f.

<sup>193</sup> Holgersson, Stefan; Grahn, Ossian; Wieslander, Malin, (2019) Går det att lita på Brå – En studie om bias i myndighetsforskning s. 55 f.

<sup>194</sup> Svt nyheter, ”Brå-rapporten: Författarna backar om partikoppling” (2019).

# 5. Analys

## 5.1 Hur har den rättsliga synen på informella kontakter utvecklats?

Det är tämligen okontroversiellt att påstå att det funnits väldigt olika synpunkter på hur regeringsformen förhåller sig till informella kontakter. Diskussionen kring användandet av informella kontakter tog fart vid 1980-talet med Förvaltningsutredningen och Verksledningskommittén som hade en liberal syn på användandet av informella kontakter. De ansåg att regeringen fick använda styra sina myndigheter ”precis så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation”. Verksledningskommittén hävdade dock till sist att kontakter inom tillämpningsområdet för 12 kap. 2 § bör präglas av stor försiktighet.

Efter Förvaltningsutredningen och Verksledningskommitténs uttalanden kom KU och bland annat professor Hans Ragnemalm som kritiserade uttalandena och menade att regeringsformen inte alls tillåter en sådan fri styrning av myndigheterna, i synnerhet inte inom tillämpningsområdet. Vilket bör ses som en mer restriktiv hållning än den som Förvaltningsutredningen och Verksledningskommittén föreslog.

Därefter förekom det inte särskilt omfattande diskussioner kring informella kontakter förrän Styretredningens betänkande 2007. Styretredningen ansåg att ett statsråd bör kunna meddela regeringens vilja till underlydande myndigheter om det är utanför tillämpningsområdet för 12 kap. 2 § RF. Styretredningen menade även att det bör vara fritt fram för regeringen att använda sig av informella kontakter utanför tillämpningsområdet. Detta bör ses som en tämligen liberal syn på regeringens användande av informella kontakter. Det är tveksamt att Ragnemalm och KU:s betänkande från 1986/87 är i linje med dessa uttalanden.

För att utröna den rättsliga synen på informella kontakter idag, får man främst se till KU:s uttalanden i närtid. Man kan möjligtvis se ett mer restriktivt förhållningssätt till informella kontakter än vad t.ex. Styretredningen hade. Möjliga exempel på detta är bland annat landsbygdsministrarnas samtal med Skogsstyrelsens generaldirektör. KU ansåg att statsrådets begäran att inte delta på en konferens stod i strid med 7 kap. 3 § RF. I motsats till vad Styretredningen uttalat, så menade KU i detta fallet att ett enskilt statsråd inte har befogenhet att styra sina myndigheter på detta sätt.

Man kan också dra liknelser med betänkandet angående Blekinge Tekniska Högskola där statssekreteraren meddelade synpunkter angående en sammanslagning av campus. Det kan vara så att det inte har skett särskilt stora förändringar i den rättsliga synen på informella kontakter. Det kan även vara så att vi har sett en viss uppstramning och en mer restriktiv syn på hur informella kontakter får användas av statsråd och tjänstemän i Regeringskansliet.

Utöver detta kan man se att KU nu tydligt efterfrågar viss dokumentation när det kommer till informella kontakter. Detta bör förmodligen också ses som ett tydligt tecken på en mer restriktiv hållning i frågan.

## **5.2 Hur förhåller sig informella kontakter till regeringsformen?**

För att förstå sig på hur informella kontakter förhåller sig till regeringsformen måste man förstå förhållandet mellan myndigheternas lydnadsplikt och myndigheternas självständighet. Lydnadsplikten framgår av 1 kap. 6 § RF och 12 kap. 1 § RF. Myndigheternas självständighet gentemot regeringen framgår främst av 12 kap. 2 § RF.

Utöver detta måste man förstå i vilket hänseende 12 kap. 2 § RF egentligen begränsar regeringen från att påverka sina myndigheter. För att det ska vara skyddat är det tvungen att först och främst vara ett ärende, vilket bland annat utesluter faktiskt handlande. Det kan dock argumenteras för att förbudet att påverka myndigheters faktiska handlande är reglerat i 1 kap. 9 § RF där krav på objektivitet och saklighet och allas likhet inför lagen ställs. Man kan möjligen även påstå att det finns en allmängiltig rättsstatlig princip som förhindrar regeringen att påverka myndigheters faktiska handlande. Hur som helst, KU agerar som att det finns en sådan princip. Ett exempel är återigen landsbygdsministrarnas ”rekommendation” till Skogsstyrelsens generaldirektör att inte medverka på en konferens. Det bör möjligtvis tydligare framgå att regeringen är förhindrade att påverka myndigheters faktiska handlande, även om det verkar finnas en konsensus i saken. Överlag kan man konstatera att KU måste vara tydligare i deras betänkanden, så att det går att förstå vad de grundar sina uttalanden på.

Utöver att det ska gälla ett ärende så får regeringen inte bestämma i ett ärende som gäller myndighetsutövning eller tillämpning av lag. Ordet ”bestämma” argumenterades det kring under 1980-talet men idag verkar det finnas en gemensam syn på att bestämma snarare betyder ”påverka”, möjligtvis bör man därav ändra ordalydelsen i lagtexten. Åtminstone för att förhindra långtgående bokstavliga tolkningar av lagrummet i framtiden. Tolkningen av myndighetsutövning och tillämpning av lag verkar inte skapa större komplikationer när det kommer till bedömningar av informella kontakter.

Regeringen måste fatta beslut kollektivt, enligt 7 kap. 3 § RF. De måste dock endast fatta beslut kollektivt i så kallade regeringsärenden, det är således av stor betydelse hur ett regeringsärende definieras. Definitionen av regeringsärende begränsar möjligheten för ett enskilt statsråd att påverka en myndighet. Vissa inom doktrinen menar att det blir ett regeringsärende när det krävs ett ställningstagande från någon i regeringskretsen, KU har pekat på andra omständigheter som medför att något blir ett regeringsärende, t.ex.

att det är ett beslut i ärende som innebär ställningstagande av politisk natur. Det är dock tveksamt om definitionen av regeringsärende har någon större betydelse när KU gör sina bedömningar. Exempel på detta är betänkandena kring Blekinge Tekniska högskola och landsbygdsministerns agerande gentemot Skogsstyrelsens generaldirektör. Båda gånger hänvisar KU till 7 kap. 3 § RF men resonerar inte alls kring huruvida det är ett regeringsärende.

Distinktionen man måste göra när det kommer till informella kontakter är, vilket tydligt framgått i arbetet, huruvida kontakterna är inom eller utanför tillämpningsområdet för 12 kap. 2 § RF. Om det är inom tillämpningsområdet verkar det numera finnas ett tydligt förbud mot någon som helst påverkan. Förvaltningsutredningen och Verksledningskommittén verkade förespråka ett mer liberalt synsätt på hur RF kunde tolkas, men utifrån Styretredningens slutsatser och KU:s uttalanden finns det ytterst lite utrymme för påverkan inom tillämpningsområdet. Enda möjligheten till informella kontakter inom tillämpningsområdet verkar vara för informationsutbyte.

Det har funnits flera olika åsikter om i vilken grad det är möjligt för regeringen att styra sina myndigheter utanför tillämpningsområdet. Förvaltningsutredningen och Verksledningskommittén ansåg att det inte fanns några hinder för regeringen att styra sina myndigheter precis i den omfattning de önskar. Detta kritiserades dock på flera håll vilket ledde till KU:s normerande betänkande där KU framförde att kontakterna generellt sätt bör vara fokuserade på information. Styretredningens, från 2007, menade dock att ”utanför RF förbjudna område bör det vara fritt fram för informella kontakter som kan innefatta både styrning och informationsutbyte; allt ömsesidigt”. Styretredningen, och Heckscher själv, har framfört att regeringen och dess företrädare bör ha rätt att på egen hand uttrycka uppfattningar till sina underlydande myndigheter; om det är utanför tillämpningsområdet för 12 kap. 2 §.

KU:s uttalanden de närmaste åren har förmodligen skärpt hållningen i frågan. Ärendet med landsbygdsministern och Skogsstyrelsens generaldirektör blir aktuellt igen i det hänseenden att KU menade att det fanns ett behov av försiktighet när det kom till informella kontakter samt att direktiv till en myndighet meddelas kollektivt av regeringen. Det verkar vara så att KU har en stramare syn på hur informella kontakter får användas i förhållande till hur Styretredningen såg på saken 2007. Utifrån ovanstående uttalanden av Styretredningen så är det inte orimligt att tro att de skulle göra en annorlunda bedömning än vad KU gjorde i detta fallet. Man kan även göra jämförelser med fallet med Blekinge tekniska högskola.

I frågan om hur Regeringskansliet får kommunicera med sina myndigheter kan man hitta konsensus i vissa delar. Det har påpekats att kommunikationen bör ske på ”lika villkor”. Ett statsråd bör t.ex. inte direkt kommunicera med en lägre tjänsteman på en myndighet. Frågan som sådan verkar inte vara ett större problem utifrån vad man kan utläsa från KU:s olika uttalanden.

Det framgår även att kraven inte uppfylls när det kommer till dokumentation och diarieföring av informella kontakter. KU har i flera fall kritiserat regeringen för att dokumentationen varit mycket sparsam, att den fördröjs och att huruvida en minnesanteckning ska skrivas avgörs från fall till fall.

### **5.3 Problem och möjliga åtgärder**

Informella kontakter är väldigt vanliga mellan Regeringskansliet och de underlydande myndigheterna. Det finns inga tecken på att de informella kontakterna skulle minska, möjligtvis kommer de öka vid en reformering av resultatstyrningen. Överlag verkar det dock vara en stor skillnad i omfattningen av informella kontakter, beroende på vilken myndighet det avser.



Generellt sett verkar det finnas en positiv syn på brukandet av informella kontakter. Det påpekas flera gånger att dessa typer av kontakter krävs för en effektiv styrning och en effektiv förvaltning. Det lyfts även fram att det medverkar till ett informations- och kunskapsutbyte mellan regeringen och myndigheterna, vilket förbättrar samspelet dem emellan.

Det förs dock fram en hel del problem och utmaningar med konceptet informella kontakter. Det som främst förekommer är risken för ministerstyre, att ministrarna styr förvaltningen och att myndigheternas självständighet förminskas. Ministerstyre behöver dock inte vara något negativt, det är trots allt norm i de flesta andra länder. Man skulle faktiskt kunna påstå att Sverige har ett slags ”informellt ministerstyre. I Wenanders komparativa undersökning med Danmark visade det sig att styrningen i viss mån är olika men att resultaten blir i praktiken detsamma.

I förarbetena har det lyfts fram att i fall de informella kontakterna blir för täta riskerar gränsen för departement och myndighet att suddas ut. Det kan även leda till att benägenheten att leverera motbilder av regeringsbesluts konsekvenser minskar. Man kan t.ex. jämföra med forskningsrapporten från Linköpings universitet, även om man inte bör dra några förhastade slutsatser utifrån den. Det är dock värt att poängtera att det kan vara svårt att förstå omfattningen av missbruk av informella kontakter av den enkla anledningen att de inte dokumenteras i samma hänseende som formella kontakter.

Det har även påpekats i förarbeten att informella kontakter både innefattar information och samverkan för att nå gemensamma mål, och att det knappast går att skilja dem åt. Det är dock nödvändigt att kunna göra just det med tanke på att informationsutbyte alltid är tillåten samtidigt som synen på styrning är väldigt restriktiv. Att de görs sådana påståenden i förarbetena kan medföra oro kring vad de egentligen tror att information är för något. En distinktion dem emellan bör inte vara alltför svårt att tillhandahålla från antingen förarbetena eller doktrins sida. Heckscher förtydligar problemet när han poängterar att en oskyldig fråga eller

uppmaning kan misstolkas som styrning för de som inte är grundlagsskolade.

KU har pekat på att dokumentation av informella kontakter är viktigt i flera hänseenden, bland annat för offentlighetsprincipen, transparens och möjlighet till ansvarsutkrävande. I fallet med försvarsdepartementet och Försvarsexportsmyndigheten verkar det som att det inte fanns några tydliga principer om när t.ex. minnesanteckningar skulle göras, utan gjordes irreguljärt. Det är svårt att veta exakt hur omfattande problemen med dokumentation är. I de fall som KU tar upp verkar det inte finnas särskilt tydliga regler om hur dokumentationen av informella kontakter ska ske. Det bör egentligen inte vara särskilt svårt att åtgärda detta problem. Det ligger så klart hos Regeringskansliet att göra någonting åt detta. Värt att notera är dock att det finns flera rapporter som nämns i förarbetena där myndighetspersonal ansett att de informella kontakterna har fungerat väl. Detta behöver dock inte betyda att det nödvändigtvis sker i enlighet med regeringsformen och KU:s betänkanden.

Flera andra problem kan nämnas: minskad transparens, minskad rättssäkerhet, passivitet hos myndigheterna, oförutsägbar styrning, allmän kunskapsbrist. De flesta problemen har någon form av koppling till dokumentation och offentlighetsprincipen.

När det kommer till kritiken att informella kontakter kan leda till en passivitet hos myndigheterna, finns det ingenting som direkt styrker detta. Det är möjligt att det kan vara så, men ingen har närmare undersökt ämnet. De övriga problemen har påpekats flera gånger i förarbeten och i viss mån fastställts av KU. Frågan bli då: finns det få några lösningar på de ovanstående problemen?

Problemen med informella kontakter har varit tämligen desamma sedan 1980-talet. Förslag till lösningar har tagits fram ett flertal gånger, ofta är de samma som de föregående – utbildning. Antingen är det generella

utbildningar för alla på myndigheten, eller så är det specifikt riktade till t.ex. generaldirektören för myndigheten.

Huruvida utbildningar har hjälpt är oklart. Det finns, enligt Statskontoret, fortfarande ett utbrett problem angående kunskapen kring tillåtligheten av informella kontakter. Regeringskansliet måste göra ett mer gediget jobb för att förtydliga dess myndigheter om vad som är tillåtet och vad som är otillåtet, från båda sidors håll.

KU måste även bli betydligt tydligare och mer konkreta i sina analyser. KU måste bryta ner vad ärendet handlar om, är det innanför tillämpningsområdet eller inte? Om KU gör tydligare distinktioner och hänvisar till regeringsformen i större utsträckning, istället för allmänna uttalanden, hade tydligare principer lättare kunnat utarbetas. KU hade förmodligen även gjort sig själv en tjänst och sluppit en del onödiga ärenden i framtiden.

Det är även tämligen skralt med tydliga instruktioner från Regeringskansliet angående informella kontakter. Man måste förtydliga ett flertal saker. Förtydliga att regeringsärenden ska fattas kollektivt av regeringen, inte av ett enskilt statsråd. Förtydliga rutiner för när informella kontakter används i förhållande till informella kontakter, för att minska oförutsägbarheten. Förtydliga eller skapa begripliga rutiner för när dokumentation av informella kontakter ska ske och hur de ska genomföras.

Slutligen, även om rättsläget inte alltid är helt tydligt, vilket framgått ovan, bör man kunna ta fram generella principer för myndigheterna eller eventuellt förtydliga lagstiftningen. Det är inte rimligt att informella kontakter, likt Wenander påpekade, är så väsentligt för styrningen av myndigheter, samtidigt som den står på en så instabil konstitutionell grund.

# Käll- och litteraturförteckning

## Offentligt tryck

### Propositioner

Prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.

Prop. 1984/85:110 om den statliga personalpolitiken.

Prop. 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen

Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.

### Statens offentliga utredningar

SOU 1978:41 Statlig personalutbildning.

SOU 1983:39 Politisk styrning – administrativ självständighet.

SOU 1985:40 Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning.

SOU 1990:44 Demokrati och makt i Sverige.

SOU 1997:15 Det svåra samspelet: Resultatstyrningens framväxt och problematik.

SOU 2004:23 Från verksförordning till myndighetsförordning.

SOU 2007:75 Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.

SOU 2008:118 Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning.

### Konstitutionsutskottets betänkanden

Konstitutionsutskottets betänkande 1986/87:KU29 *om ledningen av den statliga förvaltningen.*

Konstitutionsutskottets betänkande 2006/07:KU10 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*

Konstitutionsutskottets betänkande 2012/13:KU10 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*

Konstitutionsutskottets betänkande 2012/13:KU20 *Granskningsbetänkande.*

Konstitutionsutskottets betänkande 2014/15:KU10 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*

Konstitutionsutskottets betänkande 2015/16:KU10 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*

Konstitutionsutskottets betänkande 2015/16:KU20 *Granskningsbetänkande.*

Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU20 *Granskningsbetänkande.*

### **Rättsfall**

NJA 2018 s. 743.

### **Litteratur**

Bohlin, Alf & Warnling-Nerep, Wiweka, *Förvaltningsrättens grunder*, 3. uppl., Norstedts juridik, 2018.

Bremdal, P, ”Att tala är silver men att tiga är guld?” I: *Allmänt och enskilt - offentlig rätt i omvandling: Festskrift till Lena Marcusson*, Bull, T, Lundin, O, Rynning, E (red.), Iustus förlag 2013, s 47–65.

Bull, T & Sterzel, F, *Regeringsformen – en kommentar*, 2 uppl., Studentlitteratur 2013.

Derlén, M, Lindholm, J, Naarttijärvi, M, *Konstitutionell rätt*, 1 uppl., Wolters Kluwer 2016.

Eka, A, Hirschfeldt, J, Jermsten, H, Svahn Starrsjö, K, *Regeringsformen med kommentarer*, 2 uppl. Karnov Group 2018.

Jacobsson, B, *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*. Studentlitteratur 1984.

Kleineman, Jan, Rättsdogmatisk metod, i: Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (red), Juridisk metodlära, upplaga 2, Lund 2018 s. 21–46

Lebeck, C, *Den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen i svensk rätt I: teoretisk och konstitutionell bakgrund*. Förvaltningsrättslig tidskrift 2015.

Petersson, O. *Den offentliga makten*, 5 uppl. Studentlitteratur 2018.

Premfors, R & Sundström G, *Regeringskansliet*, Liber 2007.

Ragnemalm, H. (1986) ”Regeringen och förvaltningsmyndigheterna”, Förvaltningsrättslig tidskrift, 1 - 10.

Reichel, J, *Ansvarsutkrävande – svensk förvaltning i EU*, Jure Förlag 2010

Ryding-Berg, S, *Statliga myndigheter – en handbok*, 1 uppl., Karnov Group 2014.

Strömberg, H & Lundell, B, *Allmän förvaltningsrätt*, 27 uppl., Liber 2018.

Wenander, H. (2016) ”Rättsliga ramar för förvaltningen”, nordisk Administrativ Tidskrift, nr. 1/2016.

Wennergren, B, *Den svenska modellen och grundlagen*, FT 1998, s 97 – 119.

### **Elektroniska källor**

”Brå-rapporten: Författarna backar om partikoppling”, Svt Nyheter (18-12-2019) <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/rapportforfattarna-bemoter-kritiken-om-bra-rapporten> (2020-01-06)

### **Övrigt**

Holgersson, Stefan; Grahn, Ossian; Wieslander, Malin, Går det att lite på Brå – En studie om bias i myndighetsforskning, Linköpings universitet 2019.

RRV 1996:50, *Förvaltningspolitik i förändring. En kartläggning och analys av regeringens styrning av statsförvaltningen*

Statskontoret Dnr 2019/6–5 *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*.

Statskontoret, *Myndigheternas syn på regeringens styrning* 2016.