# Ministern och makten

## *Hur fungerar ministerstyre i praktiken?*

**Ur KB:s samlingar**
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

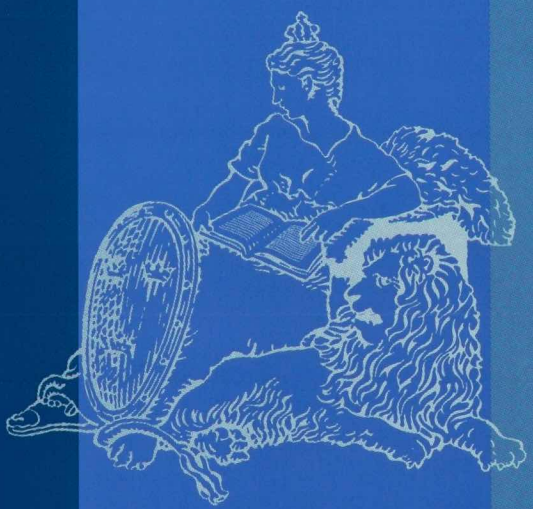
*Anders Lindbom*

RAPPORT TILL FÖRVALTNINGSPOLITISKA KOMMISSIONEN

SOU 1997:54

# *Ministern och makten*

## *Hur fungerar ministerstyre i praktiken?*



*Anders Lindbom*

RAPPORT TILL FÖRVALTNINGSPOLITISKA KOMMISSIONEN

SOU 1997:54

Ref KB
Occ SOU

42

Statens offentliga utredningar
1997:54
Finansdepartementet

# Ministern och makten

## Hur fungerar ministerstyre i praktiken?

Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen
Stockholm 1997

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

Omslag: Susan Nilsson, Jupiter Reklam AB
Tryck: Gotab, Stockholm 1997

ISBN 91-38-20563-7
ISSN 0375-250X

# Ministern och makten

Anders Lindbom

Författaren är fil.dr. i statsvetenskap vid Uppsala universitet och har även tidigare forskat om förvaltningen i de skandinaviska länderna.

# Förord

Förvaltningspolitiska kommissionen har i uppgift att analysera om nuvarande former för organisation och styrning av statlig förvaltning och verksamhet är ändamålsenliga och lämna synpunkter på hur det långsiktiga arbetet med strukturförändringar i förvaltningen bör bedrivas. (Dir: 1995:93)

Som ett led i arbetet har kommissionen lämnat ut uppdrag att utarbeta underlag för ställningstaganden i ett antal delfrågor.

Uppdragen redovisas i rapporter som i vissa fall publiceras separat innan kommissionens betänkande lämnas i månadsskiftet mars/april. Avsikten härmed är att ge tillfälle till debatt som kan tjäna till ledning för kommissionens arbete.

Denna rapport diskuterar ministerstyrets innebörd i praktiken utifrån intervjuundersökningar med politiker och tjänstemän i Danmark och Norge. Författaren ansvarar själv för innehållet.

Stockholm i mars 1997

Sten Wickbom

# Innehållsförteckning


**Del 1** 3

**Problem och undersökningsdesign**

Hypotes och prövning 6
Material 8
Undersökningsdesign 10
Generaliserbarhet 13

**Del 2** 15

**Ministerstyre i teorin**

Danmark 15
Norge 18
Något om verksamheten i ministerstyrda departement 21

**Del 3** 23

**Fallstudierna**

Arbetsmarknadssektorn 23
Undervisningsområdet 26
Justitieministerierna 30
Jämförelse 36

**Del 4** 41

**Slutsats: Ministerstyre?**

Ministerns inblandning i förvaltningsärenden 41
Vilka ärenden 44
Antecipation 48

**Del 5** 53

**Ministeransvar?** 53

Ansvarsutkrävande 53
Legitimitet 58

**Del 6** 63

**Slutsats**

**Bilaga** 65

Intervjupersoner (fallstudien)

**Referenser** 66

# Del 1

# Problem och undersökningsdesign

De svenska ämbetsverkens självständighet brukar utpekas som ett av den svenska förvaltningens utmärkande kännetecken, men det är också ett ofta omdiskuterat särdrag. Frågan har varit på den förvaltningspolitiska dagordningen vid ett flertal tillfällen under detta århundrade. Den är en återkommande del av varje större utredning om statsförvaltningens organisation.[1] Den har under modern tid tacklats som en målkonflikt mellan å ena sidan folkviljans primat och å andra sidan rättssäkerhetens krav på en oberoende prövning.[2] Frågeställningen har varit principiell och abstrakt: hur bör förhållandet mellan minister och ämbetsverk regleras förvaltningsrättsligt?
Nyare förvaltningsforskning har emellertid kommit att uppmärksamma att förvaltningsrätten inte ger någon god beskrivning av vad som sker i praktiken i en organisation. Denna uppsats tar detta som sin utgångspunkt och kommer i stället för lagtolkning att inrikta sig på vad som faktiskt sker i organisationerna. De undersökningar som gjorts om hur det svenska systemet med självständiga ämbetsverk fungerar i praktiken visar samstämmigt på att det inte finns några vattentäta skott mellan regeringskansliet och ämbets-

---

[1] Se t.ex. Departementalkommittérades betänkande, I, Allmän del, Stockholm, 1913; Förvaltningsutredningen (SOU 1983:39), Verksledningskommittén (SOU 1985:40).

[2] Denna problematisering är något annorlunda än den som gjorts i våra grannländer. I Norge har t.ex. snarare förhållandet mellan politisk styrning och professionell autonomi problematiserats. (Se Jacobsen K.D. 1994, Christensen T. 1995). I Danmark har problematiseringen gjorts i termer av folkstyre och effektivitet, det vill säga att diskussionen om kompetensfördelningen mellan politiker och ämbetsverk har förts i termer av att skapa en rationell arbetsfördelning. (Se Grønnegård Christensen J. och M. Ibsen 1991).

verken. Kontakter mellan regeringskansliet och ämbetsverken är tvärtom vanliga.[3]

Men ämnet för den här uppsatsen är smalare än frågan om ämbetsverkens självständighet i allmänhet. Mer specifikt står nämligen ämbetsverkens självständighet avseende deras myndighetsutövning[4] i fokus. Det är här debatten om huruvida förvaltningen primärt bör vara folkstyrd eller lagstyrd ställts på sin spets. Enligt den svenska regeringsformen (RF 11:7) är det nämligen förbjudet för ett statsråd eller regeringen som kollektiv att bestämma hur en förvaltningsmyndighet skall i besluta i ett enstaka fall av myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller vid tillämpning av lag. I de flesta andra länder har däremot de enskilda ministrarna sådana befogenheter. I uppsatsen betecknar begreppet *ministerstyre* därför sådan direkt påverkan av statsförvaltningens myndighetsutövning som är förbjuden i Sverige men är tillåten i många andra länder. (Det vill säga att intresset *inte* primärt inriktas på svenska myndigheters lydnadsplikt mot regeringen som kollektivt organ i stället för mot departementet eller ett enskilt statsråd [RF 11:6]).

Forskningen har givit något oklara resultat angående hur självständiga de svenska ämbetsverken i praktiken är i sin myndighetsutövning. Det finns en del som tyder på att centralförvaltningens tudelning är tydligare på detta område. I "Maktens nätverk" gjorde statsvetaren Olof Petersson ingen distinktion mellan olika typer av kontakter mellan Regeringskansliet och ämbetsverken (av typen policy-frågor kontra myndighetsutövning). Undersökningen visade dock att politikernas kontakter med myndigheter med rent administrativa uppgifter var mer sällsynta än kontakterna med myndigheter med betydelse för till exempel regionalpolitik och arbetsmarknad, vilket är ett svagt indicium på att in-

---

[3] Se t.ex. Petersson O. 1989, Jacobsson B. 1984.

[4] Utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande. (Petersson O. och D. Söderlind 1992 s. 237).

formella kontakter är ovanligare när det gäller myndighetsutövning.[5]
I en intervjuundersökning som nyligen genomfördes av Riksrevisionsverket framhöll dock departementsföreträdare att det ibland kan vara svårt att avgöra om kontakterna endast är att betrakta som förtydliganden eller om de också påverkar myndigheternas beslutsfattande och ytterst handläggningen av enskilda ärenden.[6] Detta visar att det förtydligande som gjordes i propositionen om ledningen av statsförvaltningen - att påverkan inte bör vara så utformad att myndigheten känner sig bunden att avgöra ett ärende på visst sätt - är lättare i teorin än i praktiken.
Sammanfattningsvis kan sägas att forskningen givit ett visst stöd för att centralförvaltningens tudelning är relativt tydlig när det gäller lagtillämpning och myndighetsutövning i enskilda fall, men att det också finns en betydande gråzon. I uppsatsen kommer jag dock inte att vidare försöka belysa denna gråzon. Den fråga som står i centrum är inte vilken grad av ministerstyre vi har i Sverige, även om också den har en viss relevans.
Frågan är i stället om vi bör införa ministerstyre som förvaltningsrättslig princip i Sverige. Men som statsvetare vill jag hävda att vi innan vi ger oss i kast med denna frågeställning på ett principiellt och teoretiskt plan bör ställa oss frågan om hur ministerstyre fungerar. Och då menar jag hur det fungerar i den dagliga verksamheten i den centrala statsförvaltningen, inte hur det är förvaltningsrättsligt definierat.
Syftet med denna uppsats är att ge ett sådant empiriskt underlag för den normativa frågan, det vill säga att undersöka *hur ministerstyre och ministeransvar fungerar i praktiken.*
En studie av våra nordiska grannländer kan här ge intressanta resultat, eftersom de stora likheterna mellan våra länder gör att ministerstyre med stor sannolikhet skulle få liknande effekter här.[7] Länderna ingår i en kulturell gemen-

---

[5] Petersson O. 1989.

[6] RRV 1996 s. 270.

[7] Av denna orsak är en studie av t.ex. Storbritannien och Frankrike mindre intressant. Varierande partisystem, rättssystem, involvering av intresseorganisationer i förvaltningens arbete och syn på vad som är/bör vara statens åtagande är några exempel på

skap och stora delar av de dominerande samhälleliga värderingarna (den politiska kulturen) är gemensamma för länderna. Likheterna beträffande välfärdspolitiken och det faktiska styrelseskicket brukar sammanfattas med begreppet "den nordiska modellen".[8] I både *Danmark* och *Norge* har ministerstyre tillämpats sedan lång tid. Detta gäller också Island, men här är skillnaderna i många andra avseenden (framför allt storleken) så stora att jag bedömer det som mindre intressant att undersöka erfarenheterna från detta land. På grund av det historiska arvet har Finland liksom Sverige självständiga ämbetsverk, varför inte heller detta land blir aktuellt för studien av hur ministerstyre fungerar i praktiken.

## Hypotes och prövning

En svensk statsvetare och debattör har hävdat att tid, energi och uppmärksamhet för regering och statsråd är den knappaste av alla resurser, till och med knappare än pengar i underskottstider.[9] Detta skrevs före den senaste svenska ekonomiska krisen, men spetsformuleringen fångar något väsentligt. Organiserad arbetsdelning bygger i hög grad på att ledningen delegerar ärenden av rutinkaraktär och koncentrerar sig på mer övergripande frågor (sådana som på skorrande svengelska kallas för policy-frågor). Därför måste i praktiken stora delar av ärendeberedningen delegeras till underlydande tjänstemän - oavsett om den förvaltningsrättsliga organisationsformen är av typen minister-förvaltning eller självständigt ämbetsverk. Min hypotes är därför att, de formella skillnaderna till trots, *de reella skillnaderna mellan ministerstyrelse av dansk eller norsk art och de svenska ämbetsverkens självständighet vid myndighetsutövning i praktiken är liten.* Frågan är nämligen i vad mån ministern

---

faktorer som gör att erfarenheter från dessa länder är svåra att överföra till Sverige. Jag vill här ta avstånd från uttalandet av en prominent svensk förvaltningsforskare att val av fall är en fråga om "tycke och smak". Vetenskaplighet bygger på en vilja att acceptera argumentets primat, vilket en sådan hållning omöjliggör.

[8] Se t.ex. Petersson O. 1991 kapitel 2 och 11.

[9] Bergström H. 1987 s. 422.

verkligen utövar ett reellt inflytande över ärendebehandlingen. Hypotesen implicerar sålunda att ministern trots stort formellt inflytande över förvaltningsärendena reellt sett har små möjligheter att utöva ett avgörande inflytande över dem. Trots att ministerstyre ger en stark formell *makt över* underordnade ger den inte *makt att* (förmåga att) göra allt själv.

En sådan undersökning måste såväl ta hänsyn till ministerns inflytande över "vanliga" ärenden som dennes inflytande över sådana ärenden som befinns vara särskilt viktiga. Uppsatsen belyser därför dels den vanliga ärendeberedningen i Danmark och Norge och dels de former genom vilka ministern informeras och kan kontrollera tjänstemännens agerande. Denna genomgång kommer, det kan jag avslöja redan nu, att påvisa ministerns små möjligheter att ha sin hand med i hela den myndighetsutövning som sker i dennes namn. Ministrarna avgör kvantitativt sett en försvinnande liten del av de ärenden som i princip ankommer på dem. På stora områden, som inte tilldrar sig ministerns intresse och uppmärksamhet, är det tjänstemännens eget omdöme som fäller utslaget.[10] Det finns dock två mekanismer som kan ge ministern ett betydande inflytande och som jag därför också kommer att försöka undersöka:

1) Subordinationsförhållandet innebär att tjänstemännen är underkastade ministerns (och andra överordnades) tjänsteföreskrifter och vidare att makten utövas "på ministerns vägnar". Ministern kan (i allmänhet) när som helst överta ärendebehandlingen eller på något annat sätt direkt ge direktiv om vilket beslut som bör fattas. Även om ministern alltså saknar praktiska möjligheter att styra hela ärendebehandlingen kan denne göra det i vissa utvalda fall, vilka eventuellt har en prejudicerande verkan.

Frågan är vilka typer av ärenden ministern ägnar sådan uppmärksamhet. Av vilka skäl kommer de upp på dennes dagordning? Är dessa ärendens betydelse bedömd efter sakliga eller opinionsmässiga kriterier? Vilken roll spelar

---

[10] Detta är inget kontroversiellt påstående, se t.ex. de grundläggande läroböckerna i förvaltning: Grønnegård Christensen J. och M. Ibsen 1994 s. 24 f. respektive Svardal G. 1994 s. 48. Det uppmärksammades för övrigt redan av Herlitz N. 1963 s. 248.

massmedia och intresseorganisationer för att få upp en fråga på dagordningen? Vilka för- och nackdelar har det från *politisk* synpunkt att ministern har möjlighet att lägga sig i enskilda fall? Vad händer när ministern inte vill ingripa, men när massmedia och en stark opinion kräver detta?
2) Tjänstemännen kan av olika skäl försöka föreställa sig hur ministern skulle önska att de beslutade i ett visst fall, snarare än att utan "politiska" hänsyn tolka lagen. Det talas om en plikt för tjänstemännen om att handla i ministerns anda, att besluta i enlighet med vad de vet är eller kan anta vara ministerns uppfattning.[11]
Den sistnämnda mekanismen är synnerligen svår att undersöka. Eftersom antecipationsprocessen pågår i tjänstemännens huvuden avsätter den knappast några spår i det skriftliga materialet. Möjligen kan det i vissa fall finnas starka indicier på sådan antecipation, men jag har saknat praktiska möjligheter (läs tid) att genomföra någon sådan delundersökning. Jag har helt enkelt fått fråga tjänstemännen.
Delvis har frågan ställts indirekt. Tjänstemännen har tillfrågats hur de tänker när de skall bedöma fall där regelverket lämnar utrymme för skönsutövning, samt hur de agerar om de vet (eller anar) att deras förslag inte kommer att uppskattas av överordnad. Men jag har också explicit ställt frågan om huruvida tjänstemännen tar hänsyn till ett statsråds ståndpunkter vid bedömningen av förvaltningsärenden. Om de svarat jakande har jag vidare bett dem om konkreta exempel.
Problemet är här vad svaren visar. Svarar tjänstemännen på det sätt som de känner att de borde snarare än på hur de faktiskt agerar? Genom att de ställs inför dubbla (legitima) lojaliteter - gentemot ministern och gentemot lagen - är det dock ganska oklart hur normerna skulle diktera att de borde svara, varför jag ändå tror att svaren kan belysa min fråga.

## Material

Projektet skulle slutföras på sex månader och detta har satt klara begränsningar för vilken typ av studie som varit möjlig att genomföra. Huvudsakligen har jag därför använt mig

[11] Herlitz N. 1963 s. 252 f.

av sekundärmaterial och intervjuer. Det skall sägas direkt att forskningen på området inte är särskilt imponerande till sitt omfång. Det förefaller ligga en del i påståendet att detta är ett tabuämne.[12] Varken ministrar eller ämbetsmän har något intresse av att analysera "myten" om (det absoluta) ministerstyret.

För att beskriva hur ministerstyret i praktiken fungerar, det vill säga hur beredningsprocessen utformats, genomförde jag intervjuer på olika nivåer inom tre ministerier i vardera landet. Genom intervjuerna försöker jag att belysa den alldagliga beredningsprocessen vid myndighetsutövning i ministerierna. Ett reellt problem har varit att få ansvariga ministrar att ställa upp för intervjuer.[13] I Norge ställde regeringsombildningen under hösten till vissa problem genom att inbokade intervjuer inställdes. I Danmark har den så kallade Tamilsaken[14], tillsammans med en stor mängd andra skandaler med anknytning till ministrars styrning och ansvar, satt djupa spår i Danmarks politiska liv och gjort frågor om ministerstyre känsliga.[15] Eftersom en undersök-

---

[12] Nielsen P. 1987.

[13] Det norska utbildningsdepartementet kom efter tre månaders handläggningstid och mängder av påstötningar och varierande besked slutligen fram till att den politiska ledningen inte kunde/önskade bli intervjuad.

[14] Frågan om familjesammanföring av några tamilska flyktingar och deras närstående kom att leda till en justitieministers avgång (Erik Ninn Hansen, Konservative) och att denne senare blev dömd i Riksrätten för lagbrott i rollen som minister. I sin förlängning ledde affären också till att den borgerliga regeringen 1993 tvingades att avgå, eftersom statsministern (Poul Schlüter, likaledes de Konservative) ansågs ha lämnat vilseledande upplysningar angående regeringens kännedom om hanteringen av ärendena i Folketinget.

[15] En liten anekdot kan säga något om tillståndet i Danmark (jfr Hamlet): När jag med hänvisning till mitt brev daterat si och så anhöll om ett besked från departementschefen på justitieministeriet angående min begäran om en intervju om hur ministerstyre fungerar i praktiken blev jag snabbt av ministersekretariatet kopplad till en stackars ämbetsman som visade sig arbeta med nordiskt samarbete angående den organiserade brottsligheten! (Historien är faktiskt sann).

ning av ministerstyre i praktiken blir ganska andefattig utan ministrar har jag då kontaktat respektive ministers föregångare (och ev. föregångares föregångare).

## Undersökningsdesign

Inledningsvis hade jag att välja mellan en mer extensiv studie - att begränsa mig till att till exempel intervjua ministern och möjligen departementschefen på ett stort antal departement - och en mer intensiv med fler intervjuer inom varje sektor. Eftersom jag ville undersöka beredningsprocessen - och ministerns plats i den - valde jag att utöver ministern intervjua tjänstemän på flera nivåer och har därför således fått begränsa antalet undersökta departement.
Jag har såväl eftersträvat information om hur den *politiska ledningen* värderar förvaltningsärendens politiska betydelse och sina praktiska möjligheter att överpröva ämbetsmännens förslag till beslut som hur *kontorscheferna* tänker som handläggare av ett förvaltningsärende när lagstiftningen lämnar ett utrymme för skönsmässiga bedömningar. De mellanliggande nivåerna är inte mindre viktiga då de till en betydande del avgör vilka ärenden ministern kommer i kontakt med.
Denna uppläggning var vidare sannolikt den enda möjliga med rådande tidsram. Jag har börjat intervjua underst i beslutshierarkin på varje sektorsområde och sedan "arbetat mig uppåt". Jag har inte haft möjlighet att på förhand läsa in exakt hur tre sektorsområden i två länder är organiserade, men genom denna uppläggning har jag kunnat lära mig efterhand och kunnat ställa nya frågor till de hierarkiskt överordnade personerna.
Intervjuerna har haft formen av lösligt strukturerade djupintervjuer. Vid varje intervju eftersträvades (i alla fall delvis) relativt specifik information (jfr ovan), varför det har varit opraktiskt att standardisera frågor och svarsalternativ. Intervjuerna varade i samtliga fall utom ett i ca en timme och spelades in på band. Den preliminära fallbeskrivningen har

---

Detta hindrar inte att min intervju med departementschefen var både informativ och "hyggelig". Däremot har inte ministern, så som utlovats, skriftligen besvarat de frågor han tillsändes.

delgivits de intervjupersoner vars sakuppgifter refereras med en uppmaning att ge kommentarer i form av kritik och kompletteringar. En bieffekt av att intervjupersonerna fått rätt att granska manus har - tror jag - varit att de har slappnat av och att samtalsklimatet förbättrats. Relationen mellan politisk ledning och ämbetsverk är nämligen känslig också i länder med ministerstyre.

Den begränsade tiden har som sagt gjort att en totalundersökning av de norska och danska ministerierna varit omöjlig. Alltså måste ett antal sektorer väljas ut. Utgångspunkten har då varit att myndighetsutövning måste aktualiseras (jfr vad som är förbjuden ministerförvaltning enligt RF 11:7). För att ge en någorlunda representativ bild av centralförvaltningen har jag sedan valt ministerier med skiftande verksamheter. Den danske förvaltningsforskaren Jørgen Grønnegård Christensen talar om fyra olika typer av ministerier: koordinerande, generellt reglerande, specifikt reglerande och serviceproducerande sektorsorgan.[16] De koordinerande (t.ex. stats- och finansministerierna) är av mindre intresse för denna undersökning, eftersom myndighetsutövning där inte är någon framträdande arbetsuppgift. I övrigt har jag valt ett departement på varje område:

| | **Danmark** | **Norge** |
|---|---|---|
| generellt reglerande | justitieministeriet | justitieministeriet |
| specifikt reglerande | arbetsministeriet | (kommun- och) arbetsministeriet |
| serviceproducerande | undervisningsministeriet | (kyrko- och) undervisningsministeriet |

Justitieministeriet är alltså ett generellt reglerande ministerium inom (nattväktar)statens hårda kärna, Arbetsministeriet är ett specifikt reglerande ministerium inom ett område med starka intresseorganisationer och Undervisningsministeriets område är mer produktionsinriktat och lyfter också fram statens relationer till kommunerna.[17]

---

[16] Grønnegård Christensen J. 1989.

[17] Jfr Bogason P. 1992 s. 52 där de av mig undersökta danska ministerierna klassificerats som ovan.

Jag hade kunnat välja andra sektorer inom respektive kategori, men jag har valt *undervisningssektorn* dels för att jag på förhand kände till intressanta ärenden angående statsbidrag till privata skolor, dels för att till exempel sjukvårdssektorn - dominerad som den är av en stark sakkunnig profession - skulle göra det alltför lätt att bekräfta min tes om att ministerns reella makt (i betydelsen förmåga) att påverka är starkt begränsad trots dennes formellt sett starka maktinnehav.[18] *Justitieministeriet* med dess juristdominans borde vara det departement som är starkast präglat av den formella rätten, varför det således är särskilt ägnat att falsifiera min tes. Det är också ett departement som mer än andra ägnar sig åt myndighetsutövning.[19] *Arbetsmarknadsområdet* kännetecknas av de starkaste intresseorganisationerna (fackföreningarna och arbetsgivarna) och valdes för att jag skulle kunna belysa frågan om vem eller vilka som sätter konkreta fall av myndighetsutövning på ministerns dagordning.
Inom varje sektor har jag sedan valt ut ett eller ett par delområden och intervjuat tjänstemän inom detta. Närmare bestämt är det kriminalvård[20], arbetsmarknadsåtgärder[21]

---

[18] Angående detta se t.ex. Christensen T. 1995. Läkarkåren brukar anses vara det typiska exemplet på en profession. Den har en vetenskaplig kunskapsgrund som har en hög acceptans hos allmänheten. Lärarkåren brukar däremot anses vara en semiprofession och den pedagogiska sakkunskapen är i betydligt högre grad ifrågasatt. (Jfr Rothstein 1991 s. 54 f.)

[19] Också juristerna är en stark profession, men en jämförelse med läkarkåren påvisar skillnader: i domstolarna arbetar t.ex. jurister och lekmän sida vid sida, medan något liknande vore uteslutet i en operationssal.

[20] Ett alternativ hade förstås varit att inrikta sig på utlänningsärendena, vilka utan tvekan väckt störst massmedial uppmärksamhet. Men just därför valde jag att *inte* göra detta, vilket jag med anledning av hur svårt det ändå har varit att få intervjuerna till stånd inte ångrar. (Vidare tillhör dessa ärenden idag Inrikesdepartementet i Danmark och Justitiedepartementet i Norge, vilket också skulle givit upphov till vissa svårigheter när departementen skulle jämföras).

[21] Frågor angående arbetslöshetsersättningen behandlas av besvärsnämnder i båda länderna, varför ministern saknar instruktionsrätt. I arbetsmiljöfrågor aktualiseras åter problemet med en

och försäkring samt grundskola[22]. Sammanfattningsvis har jag således valt att gå in i statsförvaltningens delar, snarare än att se den som en monolit. Bakgrunden till detta sammanfattas väl av den norske juristen Eivind Smith:

> De mulige grenser for Kongens og/eller departementets myndighet til å instruere må i prinsippet trekkes i relasjon til hvert enkelt sett av regler og institusjoner. Indirekte gjelder det samme for omfanget av statsrådenes ansvar.[23]

## Generaliserbarhet

Förutom att urvalet av ministerier kan ge upphov till problem att generalisera till central statsförvaltning i allmänhet, som jag resonerade om ovan, finns ett annat och större problem. Organiseringen av departementens interna verksamhet är knappast alls reglerad i Norge och Danmark, varför ministerstyrningens former varierar över tid förutom alltså mellan sektorer. Men framför allt varierar ministrarnas grad av *vilja* att ge uppmärksamhet åt enskilda ärenden. Vissa har en betydligt starkare önskan än andra att blanda sig i handläggningen av sådana. Jag har i detta avseende två ambitioner: 1) att beskriva hur det ser ut på ovan valda områden vid en viss tidpunkt och med en viss minister och 2) att analysera de reella möjligheter en minister, som så önskar, har att sätta sin prägel också på myndighetsutövningen. Min hypotes ges en hårdare prövning i det senare fallet än i det förra.

---

profession (kemister), vars sakkunskap är svår för en minister att ifrågasätta (jfr sjukvården ovan).

[22] Jag ville dels gärna se mer i detalj hur ministerstyre *i praktiken* fungerar i en primärt kommunal verksamhet, dels därför att ärendet angående den muslimska privatskolan (se nedan) redan på förhand hade fångat mitt intresse.

[23] Smith E. 1994 s. 103.

# Del 2

# Ministerstyre i teorin

Innan jag övergår till att diskutera hur ministerstyret faktiskt utövas vill jag presentera rättsläget. Jag väljer att göra en mer utförlig presentation av de danska förhållandena för att därefter endast gå igenom hur norsk lagstiftning skiljer sig från den danska.

## Danmark

Inledningsvis måste sägas att mer än en dansk jurist har uttryckt att det är mycket otillfredsställande att det "hersker en så stor usikkerhed om 'gældende ret'" när det gäller rättsförhållandet mellan politiker och ämbetsmän.[24] Jag kommer inte här försöka ge något eget bidrag till denna diskussion, utan nöjer mig med att referera till några andras analyser.
Den generella regeln är att ministern kan träffa avgörandet i alla ärenden inom sitt ansvarsområde. Alla beslut fattas på ministerns vägnar (PMV) och denne kan när som helst instruera underlydande eller själv överta behandlingen av ett ärende.
Danmark och Norge saknar förvaltningsdomstolar.[25] Huvudregeln är i stället att alla förvaltningsbeslut kan överklagas till den ansvarige ministern, som principiellt har rätt att gå in i vilket enskilt ärende som helst inom sitt ansvarsområde. Detta betyder att ministerns betydelse för förvaltningsärenden är större än i andra länder med ministeransvar. Enskilda medborgare kan vända sig till ministern i s.k. ministerbrev, något som är mycket vanligt (se vidare fallstudierna). Fram till 1980 var den s.k. torsdagsmottagningen då medborgare kunde träffa ministern (utan att ha

---

[24] Nissen C.S. 1984 s. 196, Christensen B. och P. Espersen 1983 s. 53.

[25] Knudsen T. 1995 s. 234.

avtalat tid) mellan kl. 10 och 11 fast institutionaliserad. Ännu lever mottagningen kvar på vissa ministerier under något förändrade betingelser.[26]
Men det skall genast sägas att också ministern är *bunden av lag* och kan ställas till rättsligt ansvar för felaktig ämbetsutövning (vilket också skedde i Tamilsaken).[27] Och ämbetsmännens lydnadsplikt är inte total. Enligt Bent Christensen, professor i offentlig rätt, skall tjänstemännen vägra lyda om den handling ministern ger direktiv om är uppenbart olaglig. Om beslutets legalitet är tveksam skall tjänstemännen protestera, men åtlyda om direktivet kvarstår.[28]
Även när lagstiftningen ger utrymme för en betydande skönsmässighet gäller vissa allmänna rättsprinciper, som till exempel att likadana fall skall behandlas lika.[29] Slutligen finns alltid möjligheten att föra förvaltningsrättsliga besvär till allmän domstol.[30]
Ministerstyre innebär således inte total godtycklighet, utan "bara" att ministern har formella möjligheter att bestämma praxis genom att "själv" fatta beslut angående enskilda fall. Den huvudsakliga poängen är alltså att principen om den folkstyrda förvaltningen också i Danmark (och för den delen även i Norge) får stå tillbaka för rättsstaten.
Så länge ministerierna funnits har "det stått klart, att de befogenheter, som på grund av lagar eller kungliga beslut eller på annan grund tillkomma dem eller «ministrarna« /.../ endast delvis kunna utövas av ministrarna personligen".[31]
Hur funktionerna fördelas är inte en lagstiftningsfråga, utan beror på vederbörande minister. Principen är att ministern kan delegera beslutanderätten till underordnade och att ytterligare subdelegation därefter kan förekomma. Överordnad har sedan befogenhet att återta delegationen. Trots att formella regler således saknas har emellertid fasta traditioner tillkommit, men dessa växlar dock från ministerium till ministerium.

---

[26] Knudsen T. 1995 s. 266.
[27] Christensen J.P. 1995, Jfr Svardal G, 1994, s. 24.
[28] Christensen B. 1993 s. 398.
[29] Intervju Bent Christensen 23/9 1996; Jfr Svardal, 1994, s. 17.
[30] Christensen B. 1994 kapitel 1.
[31] Herlitz N. 1963 s. 248.

En annan viktig formell begränsning av ministerstyrets räckvidd är att en "(s)tadig større dele af statsforvaltningen er helt eller delvis unddraget ministerens styring".[32] Klara exempel på begränsningar i ministerstyrelsen är de *besvärsnämnder* (*ankenævn*) som upprättats på central nivå (för att befria ministern från hanteringen av enskilda ärenden). Huvudregeln om att "allt" kan överklagas till ministern har fått allt fler undantag. Det har till och med sagts att "(u)dviklingen har forladt det historiske udgangspunkt uden at sætte noget sammenhængende og overskueligt i stedet".[33] Exempel på sådana nämnder är Landsskatterätten, Den Sociala Ankestyrelsen och Miljöankenämnden.[34] En relativt stor grupp nämnder och råd beslutar om utbetalningar av bidrag. Exempel är administrationen av företagsstöd och exportstöd och fördelningen av medel till kultur och forskning. Om det inte finns särskilt angivet i lag kan ministern inte instruera sådana nämnder och råd om vilka beslut de skall fatta eller ompröva deras beslut.[35]
Vidare finns det "endnu uafklarede, men umiskendelige - tegn på, at centraladministrationens *direktorater* (ämbetsverk/min anmärkning) i et vist omfang unddrages ministerens styring".[36] Sådana direktorat har sedan 1960-talets början inrättats inom de flesta sektorer för att avgöra enskilda ärenden "på eget ansvar". Direktoraten har klara likheter med de svenska ämbetsverken. Men den avgörande skillnaden är att de inte är självständiga, utan att ministerstyrelse är tillåten.[37] Under en tid var denna organisationsmodell med departement och direktorat den helt dominerande tankefiguren för centralförvaltningens organisation (både i Danmark och Norge). Departementet skulle vara ministerns sekretariat och hantera de mer politiska frågorna (som planläggning, koordination, besvärsfrågor) medan direktoraten skulle handha den löpande ärendebehandlingen. Därigenom skulle en rationell arbetsdelning åstadkommas

---

[32] Christensen B. 1993 s. 397.
[33] Christensen B. 1994 s. 233.
[34] Busck L. 1988 s. 23.
[35] Busck L. 1988 s. 23.
[36] Christensen B. 1993 s. 397 (min kursivering).
[37] Jfr Bjerregaard R. m.fl. 1994 s. 39.

och ministern befrias från den löpande ärendehanteringen. (Observera likheterna med hur den tudelade svenska centralförvaltningen beskrivs).
Som framgår ovan finns något paradoxalt över direktoratens verksamhet. De har tillkommit för att avlasta ministeriet och alltså att fatta beslut utan dess direkta inblandning, men ändå är ministern ansvarig för deras beslut och agerande. Till mycket stor del är det uteslutande - en ofta obestämd och vacklande - praxis som avgör huruvida direktoraten skall hänskjuta ett ärende till ministeriet eller inte.[38]
Den kanske allra viktigaste begränsningen är slutligen den grundlagsfästa *kommunala självständigheten*. Kommunala beslut kan inte överklagas till ministern om inte rätt till detta fastslagits i lagstiftningen.[39] I Danmark, liksom i Sverige, har allt fler uppgifter decentraliserats till kommunerna. En kvalificerad gissning, utan systematiskt insamlat empiriskt underlag, är vidare att den danska kommunala tjänsteproduktionen generellt sett är mindre statligt styrd än den svenska.[40]
Danska (och norska) ämbetsmän är med en internationell måttstock påfallande tillbakadragna i förhållande till offentligheten. Uttalanden till media ges av de tjänstemän som givits sådant uppdrag av statsrådet. Eftersom statsråden utåt bär det fulla ansvaret för departementens agerande och inte kan skylla på tjänstemännen när beslut möter kritik bör inte tjänstemännen desavouera sitt statsråd.[41]

## Norge

Norge skiljer sig från Danmark i vissa avseenden. Men huvudsakligen är lagstiftning och praxis väldigt lika, vilket väl bland annat har historiska orsaker.[42] Liksom i Danmark har

---

[38] Jfr Herlitz N. 1963 s. 276-80.

[39] Busck L. 1988 s. 22.

[40] Min tidigare undersökning av grundskoleområdet i Skandinavien visar också att decentraliseringen i Danmark sedan länge är betydligt längre gången än i Sverige.. Se Lindbom A. 1995.

[41] Busck L. 1988 s. 21; Eriksen S. 1988 s. 18-20, 29-34.

[42] Om förvaltningshistoriens betydelse för dagens beslut se Lindbom 1995.

ministern (och på dennes vägnar departementet) rätt att kontrollera och instruera underliggande förvaltningsorgan och att ompröva beslut - också i enskilda förvaltningsärenden - som dessa har träffat. Förvaltningsdomstolar saknas, men dels finns många domstolsliknande förvaltningsorgan som till exempel Trygderätten, dels har missnöjda medborgare möjligheten att ta sin sak till allmän domstol.[43]
Också i Norge har dock kommunerna en grundlagsfäst självständighet, varför principen om ministerstyre inte gäller dem. Vidare finns också här exempel på besvärsnämnder (*ankeutvalg*), vars beslut inte kan omprövas av ministeriet och vars raison d'être i själva verket är att avlasta ministeriet besvärsärenden. Beträffande ämbetsverken - de så kallade direktoraten - finns dock en viktig skillnad mellan Danmark och Norge. I Norge träffar direktoraten beslut i eget namn - inte på ministerns vägnar - varför inget hindrar att statsrådet hänvisar till att ett beslut är fattat av ett direktorat.[44]
Nu betyder detta dock inte att det enskilda statsrådet inför Stortinget (eller för den delen det danska Folketinget) inte är ansvarigt för att ett direktorat utför sina uppgifter i linje med parlamentets och regeringens intentioner. Detta gäller också den myndighetsutövning ett direktorat utövar. Statsrådet kan göras ansvarigt för att inte ha omprövat ett beslut där detta varit möjligt, men kanske framför allt för bristande instruktioner. Att ett beslut fattats på direktoratsnivå är alltså inte tillräckligt för att ministern skall vara fri från ansvar. Men det anses i Norge vara ett legitimt *argument* att hänvisa till ett sådant förhållande, vilket det såvitt jag kunnat förstå inte är i Danmark. En trolig anledning till denna skillnad är att det danska Folketinget inte blandar sig i arbetsfördelningen inom ett ministerium, medan sådana ärenden ofta behandlas i norska Stortinget, vilket också har stoppat ett antal förslag om att upprätta direktorat.[45] Det förefaller rim-

---

[43] Eckhoff T. 1994 s. 623 ff.

[44] Brofoss K. 1993 s. 52-58.

[45] Stortingets entusiasm är idag ganska begränsad, dels finns en rädsla för att direktorat blir svåra att styra, dels eftersträvas i stället att decentralisera stora delar av de administrativa ärendena. (Svardal G. 1994 s. 62).

ligt att statsrådets ansvar för ministeriets organisation blir större i det danska systemet än i det norska.
En annan skillnad mellan Danmark och Norge är att politiska tjänster är betydligt vanligare i Norge. Medan ministern i Danmark är den ende formellt politiskt rekryterade personen finns i Norge samtliga de kategorier av politiska tjänster vi känner från Sverige: statssekreterare, sakkunniga och informationsansvariga. Det är tänkbart att denna politiska assistans underlättar för ministern att styra hanteringen av förvaltningsärenden. Enligt regelverket är statssekreteraren den ende ur den politiska staben som ministern kan delegera beslutsmyndighet till. Ibland har statssekreteraren så vittgående befogenheter i arbetet med sitt sakområde att statsråd och statssekreterare de facto kan anses dela departementet.[46]
Arbetsdelningen mellan statssekreterare och departementsråd (den högste ämbetsmannen) är något oklar, även om statssekreteraren sedan 1981 är formellt överordnad departementsrådet. Huvudregeln är att alla viktiga ärenden skall föreläggas statsråden av departementsrådet, men i praktiken förekommer avvikelser från detta i många departement så att t.ex. statssekreteraren och departementsrådet delar departementets uppgifter mellan sig. Statsrådens personliga sekreterare deltar också i många fall i departementens vanliga ärendeberedning, ofta som en andra statssekreterare. Detsamma gäller också ibland politiskt sakkunniga. [47]
Enligt norsk författning är vidare regeringen - *Kongen i statsråd* - det högsta förvaltningsorganet. Regeringen är fortfarande sista besvärsinstans i vissa frågor. Många beslut (ca 2650 årligen) fattas således av regeringen som kollegium. Ärendena föredras av den ansvarige ministern, men dennes kollegor har bara undantagsvis anmärkningar. På detta sätt fattas beslut såväl angående förvaltningsärenden (som utnämningar och benådningar) som beträffande propositioner och s.k. *meldinger* (ung. regeringsskrivelser).[48] Vidare be-

---

[46] Eriksen S. 1988 s. 46 f.

[47] Eriksen S. 1988 s. 49-57.

[48] Regeringskollegiet träffas varje måndag och torsdag kl. 12 för de mer informella s.k. regeringskonferenserna. På fredagarna (kl.11) fattas de formella besluten av *Kongen i statsråd* på slottet.

handlas på de två regeringskonferenserna varje vecka s.k. R-notat (ca 600 om året), som har sänts ut till andra berörda departement på förhand. På regeringskonferenserna kan dock inga formella beslut fattas.

## Något om verksamheten i ministerstyrda departement

Innan jag övergår till att redovisa mina fallstudier kommer jag att kort redogöra för hur behandlingen av förvaltningsärenden generellt är organiserad i danska och norska departement. Till skillnad från i föregående avsnitt är det inte fråga om den formella regleringen, utan om de informella standardprocedurer som är återkommande inom departementen. Genom att beskriva dem här ger jag dels läsaren en bakgrund till det som komma skall, dels slipper jag upprepa redogörelsen i de följande presentationerna av fallstudierna.

Traditionellt är ärendebehandlingen i departementen skriftlig. Vanligtvis utarbetar en handläggare först ett förslag till beslut i ärendet. Dennes utkast (koncept) går därefter till vidare behandling uppåt i hierarkin. Handläggarna påför konceptet sin signatur och eventuella anmärkningar innan det vandrar vidare. Är ärendet särskilt viktigt kommer det slutligen att avgöras av statsrådet. Mindre viktiga ärenden kan avgöras av en chef på mellannivå - i Norge av en byråchef (Dk. kontorschef) eller expeditionschef (Dk. avdelningschef/direktör). Idag avgörs dock också många ärenden av handläggare på lägsta nivå (enskilt eller ibland i grupp). Alla dessa beslut tas givetvis på statsrådets vägnar och på dennes fullmakt.[49]

För att undgå att statsrådet överbelastas, måste departementet noga värdera de ärenden som passerar dennes bord, samt hur ärendena presenteras. Norska ämbetsmän bör enligt en "kokbok" eftersträva att:

- den skriftliga redogörelsen (*notatet*) som statsrådet skall ta ställning till inte överstiger två-tre sidor
- alla redogörelser har en klar konklusion (förslag till beslut).

---

[49] Eriksen S. 1988 s. 11 f, Svardal G. 1994 s. 53 f.

- ytterligare dokumentation bara framläggs om statsrådet finner det nödvändigt (och att denna då också komprimeras).[50]

Motsvarande gäller också huvudsakligen i Danmark. För ministrarna presenteras nästan uteslutande ett helt samstämmigt beslutsförslag efter en kort och koncis skriftlig sakframställning samt de relevanta argumenten för och emot.

Bakgrunden till detta förhållande fångas väl av en departementschef, som poängterar vikten av att de ärenden som läggs fram för ministern innehåller en konklusion: "Ministeren kan ikke leve med, at der blot åbnes ting op for ham. Der må løsninger på bordet, ellers drukner han".[51] De flesta ministrarna önskar också få ärenden presenterade för sig på detta sätt. Vad ministern har möjlighet att göra är alltså inte primärt en självständig prövning, utan han eller hon har att välja att acceptera eller ifrågasätta sina underordnades konklusioner på basis av det framlagda materialet. (Denna huvudregel modifieras dock i många fall när det föreligger oenighet internt i departementet, då statsrådet ofta får ta del av de divergerande uppfattningarna).

Nu har förstås statsrådet möjlighet att ställa frågor till ämbetsmännen eller begära in ytterligare material. Men då återkommer tidsproblemet:

> Selvfølgelig kan statsråden gripe inn, be om fornyet behandling, vektlegging av andre hensyn. Men dette er en tidskrevende affære, både for statsråden selv og for administrasjonen.[52]

Under tiden detta pågår växer ärendehögen på statsrådets bord.

När det gäller - vad som av ämbetsmännen uppfattas vara - viktigare ärenden tar ofta departementschefen tidigt kontakt med statsrådet för att förhöra sig om dennes uppfattning. Ofta deltar då också lägre ämbetsmän i diskussionen.[53]

---

[50] Administrasjonsdepartementet 1994 s. 45.

[51] Citatet från Vahr J. 1991s. 140. Detta var också ett återkommande besked i mina intervjuer.

[52] Mathisen G. 1988 s. 86.

[53] Vahr J. 1991 s. 141 f.

# Del 3

# Fallstudierna

I detta avsnitt redovisar jag resultaten av fallstudierna sektor för sektor: först arbetsmarknadsområdet, sedan undervisningssektorn och slutligen justitieområdet. Till sist görs en jämförelse mellan de olika sektorerna.

## Arbetsmarknadssektorn

### *Danmark*

Den danska arbetsmarknadspolitikens myndighetsutövning är i hög grad delegerad från ministeriet. Arbetsmarknadsmyndigheternas kontakter med medborgarna sker förstås normalt på lokal nivå. Enskilda ärenden belastar därför endast i ringa grad ministeriet. Detta förhållande accentueras av att besvärsnämnd (*ankenævn*) har inrättats för ärenden angående såväl arbetslöshetsförsäkringen (*dagpenger*). Arbetsförmedlingens hantering av arbetsmarknadsåtgärderna överklagas till Arbetsmarknadsstyrelsen.[54] Endast på arbetsmiljöområdet är ministern fortsatt sista instans, men också här övervägs inrättandet av en besvärsnämnd.
Arbetsmarknadspolitikens organisering präglas vidare av den så kallade departements-direktoratsmodellen (se ovan). För att avlasta departementet har rutinärenden delegerats till en serie direktorat, bland dem Arbetsmarknadsstyrelsen. Emellertid finns två andra vägar på vilka ett förvaltningsärende kan nå ministern: 1) underordnade myndigheter kan förelägga det för ministeriet och 2) enskilda medbor-

[54] Lov om en aktiv arbetsmarkedspolitik. Arbejdsministeriets lovbekendtgørelse nr. 1199 af. 27. december 1993, avsnitt VII (Klageadgang m.v.). Besväret överlämnas till den regionala arbetsmarknadsnämnden, men om beslutet fasthålles vidaresändes besväret till Arbetsmarknadsstyrelsen.

gare kan skriva brev till ministern (ca 5000 sådana brev inkommer per år).
Att underordnade myndigheter förelägger ministeriet ett ärende är dock tämligen ovanligt. Från Arbetsmarknadsstyrelsen, vars verksamhet ändå präglas av en betydande skönsmässighet, uppskattas det till exempel att (högst) 5-6 ärenden (och nu talar vi om samtliga typer av ärenden) om året föreläggs ministeriet. När det görs beror det på att ärendet anses kunna få politiska implikationer. Enskilda fall av myndighetsutövning når sällan ens toppämbetsmännen i direktoratet, utan avgörs på lägre nivå. Undantaget är återigen politiskt brännbara ärenden, men antalet är begränsat till ett tiotal om året. Detta skall jämföras med de ca 600-700 ärenden som behandlas på styrelsens juridiska kontor varje år.
Ministerbreven föranleder normalt ministern att be om kommentarer från vederbörande direktorat. Faktum är emellertid att ministern ofta saknar möjlighet att ändra beslutet (om han eller hon nu skulle vilja göra det) och endast kan be myndigheten att ompröva beslutet. En ämbetsman uttrycker också att "de upplever att ministern är mycket lojal med de beslut som fattats". Svaren på dessa ministerbrev är därför nästan alltid en, mer pedagogisk, förklaring av varför beslutet träffats.
Att ministern (departementet) har åsikter om direktoratets praxis är mycket ovanligt. Intervjupersonerna kan minnas två tillfällen under de senaste åren när detta skett och när departementet "på en pæn måde" har påpekat att det tyckt tillämpningen varit alltför sträng (ärendena gällde de *orlovsbestämmelser* som kommit att alltmer uppmärksammas i Sverige på senare tid).
Sammanfattningsvis arbetar danska AMS med en betydande självständighet visavi ministeriet. Däremot är verket inte lika synligt i debatten som svenska AMS (eller norska Arbetsmarknadsdirektoratet). Med en viss undran ser man på Göte Bernhardssons kritik av att regeringen - i hans tycke - ger otillräckliga resurser till verket. Att agera på ett sådant sätt vore otänkbart för hans danska kollega eftersom det skulle anses vara illojalt gentemot ministern och möta starka reaktioner.

## *Norge*

Den norske arbetsmarknadsministern är formellt sett ansvarig för nästan allt som sker inom sektorn, och han har alltså formella möjligheter att blanda sig i handläggningen av enskilda förvaltningsärenden. Men som han uttrycker det: "realiteterna och vad som är förnuftigt är något helt annat". Den norska arbetsmarknadspolitiken är, liksom den danska, idag starkt decentraliserad. De operativa besluten tas på lägre nivåer. Ministeriet tillämpar idag[55] en slags resultatstyrning där valet av arbetsmarknadspolitiska åtgärder överlåts till lägre nivåer. Samma typ av förändring har enligt ministern skett på en annan del av hans ansvarsområde: regionalpolitiken.[56] Delegeringen är än mer påtaglig ifråga om myndighetsutövningen. Inte nog med att det är den lokala arbetsförmedlingen som bestämmer vem som får ta del av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, det finns dessutom en betydande möjlighet till skönsmässighet i hanteringen. När det gäller arbetslöshetsersättningen (*dagpenningen*) - i praktiken avgörandet om huruvida en person är aktivt arbetssökande och står till förfogande för arbetsmarknaden - kan inte besluten överklagas till ministeriet. Beslutet tas i första instans på den lokala arbetsförmedlingen och överklagas i andra instans till länsarbetsnämnden (*fylkesarbetskontoret*). Nästa instans är ett särskilt partssammansatt besvärsorgan (*ankeutvalg*), vartill Arbetsdirektoratet fungerar som sekretariat. Detta avgör ärendet slutgiltigt

---

[55] Den föregående ministern blandade sig dock i betydligt större grad i enskilda beslut. Som tidigare sagts varierar detta något med ministerns personlighet. Men samtidigt uttryckte en ämbetsman en förhoppning om att det nuvarande systemet med stor delegering nu har "satt sig" i sådan grad att det är svårt för en ny minister att återta de delegerade befogenheterna.

[56] Tidigare gjordes där politiskt bestämda satsningar i enskilda företag med en regionalt stor betydelse för sysselsättning och ekonomi, men resultaten var inte goda. Ministeriet saknade kompetens för att göra den typen av bedömningar. Nu har Statens Närings- och Distriktsutvecklingsfond etablerats som arbetar efter generella riktlinjer, men efter eget skön när den t.ex. ger riskfyllda lån.

materiellt sett.[57] Poängen är att avseende denna ärendetyp, som är den helt dominerande typen av förvaltningsärende inom arbetsmarknadspolitiken, blandar sig departementet överhuvudtaget inte direkt in i myndighetsutövningen, utan är juridiskt sett avskuren från inflytande över de enskilda fallen.
Allmänt sett så ser såväl generaldirektören som minister stora likheter mellan Arbetsdirektoratets ställning och den svenska Arbetsmarknadsstyrelsen. Deras synpunkter kan här tillmätas viss vikt eftersom det finns ett utbyggt nordiskt samarbete på arbetsmarknadsområdet, vilket bland annat visar sig i de årliga konferenser som ordnas och där de båda har deltagit ett flertal gånger. De menar båda vidare att det norska Arbetsdirektoratet är mer likt svenska AMS än danska AMS. (Helt klart är det dock inte om detta omdöme avser styrnings- och/eller policyfrågor).

## Undervisningsområdet

### *Danmark*

Undervisningsministeriet är särskilt intressant eftersom det under perioden 1982-93 enligt uppgift hade en minister som var särskilt aktiv i förvaltningsärenden (Bertel Haarder [Venstre]). Haarder lär ha haft som ambition "att sätta sin prägel på undervisningsministeriets hela verksamhet", alltså också ifråga om förvaltningsärenden. Därigenom blir hans erfarenheter av extra intresse eftersom de särskilt tydligt kan säga något om ministerstyrets praktiska möjligheter och begränsningar. (Därtill kan läggas det praktiskt sett viktiga förhållandet att Haarder - till skillnad från den nuvarande ministern - varit villig att låta sig intervjuas).
På det danska undervisningområdet har ministeriet alltmer kommit att stå utanför myndighetsutövningen. Till skillnad från Sverige beror detta dock inte på självständiga ämbetsverk (*direktorat*), utan på en ambition att decentralisera ansvar till institutionerna. På många områden har lokala sty-

---

[57] Procedurfel kan dock föras vidare till en försäkringsdomstol (*Trygdereten*).

relser övertagit ansvaret för verksamheten. Folkskolan har länge varit en kommunal institution i större utsträckning än den svenska grundskolan och lagen från 1990 innebär att de lokala besluten inte kan överklagas till statligt organ (med undantag för den långtgående specialundervisningen, ca 200 fall om året). Det kan tilläggas att hanteringen av dessa idag är helt och fullt delegerad till det juridiska kontoret på folkskoleavdelningen.

Bertel Haarder tog som sagt del i handläggningen av enskilda förvaltningsärenden på ett ovanligt aktivt sätt. Till skillnad från den nuvarande ministern tog han t.ex. personligen del av de överklaganden angående den långtgående specialundervisningen som diskuterades ovan. Han begärde också ofta in svarsutkast på ministerbreven, som han sedan relativt ofta arbetade om (främst språkligt dock) snarare än att som den nuvarande ministern helt överlåta formuleringen av svarsbrevet till ämbetsmännen. Den stora flertalet brev föranledde visserligen ingen omprövning av beslutet, men de kunde föranleda att regler och instruktioner togs till övervägande.

Ministerns aktivitet yttrade sig tydligast i att han uppmanade missnöjda medborgare att besvära sig till ministeriet över vissa typer av avslag från lägre nivåer. Detta gällde t.ex. dem som fått sina lärlingsplatser underkända på grund av att arbetsgivaren inte var ansluten till den danska arbetsgivarföreningen. Det rådde brist på lärlingsplatser och att utmana de korporativa dragen i dansk politik var en ideologiskt passande fråga som också gav ministern möjlighet till profilering. Haarder tillfogar att detta var en typ av styrning som inte gick att åstadkomma genom generella regler, utan förutsatte "en sammanfattande mänsklig värdering i det enskilda fallet" och alltså skulle vara omöjlig i det svenska systemet. I många ärenden saknade dock ministern möjlighet att agera, t.ex. avseende utbildningsstödet och antagningsspärrarna (*adgangsreguleringen*). Här sätter principen om lika behandling starka restriktioner för möjligheten att ompröva beslut.

Under Haarders tid omorganiserades Undervisningsministeriet. Från den tidigare departements-direktoratsmodellen (jfr Arbetsministeriet) övergick man till en enhetsmodell med likställda avdelningar. Vidare skapades ett utbild-

ningspolitiskt sekretariat med ett 20-tal anställda, som fungerade som ministerns stab. Genom denna omorganisation fick han - enligt egen uppfattning - ett sådant stöd att han kunde agera också i enskilda förvaltningsärenden, utan att det kom att sluka alltför mycket tid och kraft.
Trots att Haarder ser stora fördelar med ett system med ministerstyre ser han också klara risker. För det första kan "den svenska modellen" fungera bäst på andra sektorsområden och eventuellt också för andra politiker. För det andra kan ministerstyre leda till visst godtycke och ge upphov till alltför många överklaganden till ministeriet och således överbelastning. För det tredje kan ministeransvaret ge upphov till orimliga effekter. Han exemplifierar med den gång när han fick en "stor næse" i Folketinget därför att Danmarks Tekniska Högskola i sin resultaträkning posterat utgifterna för cafeterian på ett felaktigt sätt.

## *Norge*

Undervisningsdepartementet bedriver i hög grad mål- och resultatstyrning och antalet förvaltningsärenden som behandlas på departementet är ringa och upptar en ytterst liten del av den politiska ledningens arbetstid. Departementet arbetar mycket med rådgivning till kommuner, fylkeskontor o.s.v. som vill ha "en generell tolkning av den existerande lagstiftningen", utan att ministeriet går in och avgör ärendet (de känner inte den enskilda situationen närmare).
Grundskoleavdelningen behandlar godkännanden av privata skolor (både på grundskolenivå och på högre nivåer), godkännanden av lärarkompetens (utländska utbildningar) och den s.k. *billighetserstattningen*, som är en ersättning till enskilda medborgare för att de fått en bristfällig utbildning (t.ex. under ockupationen).[58] Andra förvaltningsärenden - i praktiken besvärsärenden - är delegerade till de regionala

---

[58] Till exempel sökte fyra-femhundra samer för en tid sedan ersättning. Ärendet behandlades av Stortinget, som gav avslag men hänvisade kärandena till individuell ansökan och behandling. Ärendena bereds av grundskoleavdelningen som ger en rekommendation, men formellt sett färdigbehandlas de av Justitiedepartementet och beslutet tas av en stortingskommitté.

kontoren och kan inte överklagas vidare till ministeriet. Denna decentralisering är fastslagen i lag, men ministeriet har fortfarande sin instruktionsmöjlighet i behåll.
Billighetserstattningen har ökat starkt på sistone och de sista halvåret har ett par hundra ärenden inkommit. Ärendena angående lärarkompetens är förhållandevis få och lättbehandlade. Privatskoleärendena tar mest tid och kontinuerligt är cirka 40-50 stycken under - en ganska omfattande - utredning (se vidare nedan). Ärenden avseende godkännande av privata skolor behandlas alltid av departementets politiska ledning, medan de andra typerna av ärenden i princip aldrig gör det. (Dessa går i själva verket inte heller till avdelningschefen, utan färdigställs på kontorsnivå.)
Privatskoleärendena befinner sig i brytningsfältet mellan föräldrarnas rätt att sätta sina barn i en alternativ skola och de generella kvalitetskrav som ställs för att garantera alla barn en god skola och har, liksom i Sverige, en betydande politisk sprängkraft. Lagstiftningen är vidare förhållandevis oklar, vilket också bidrar till att ärendena alltid behandlas av den politiska ledningen.
Privatskoleärendena har en rättslig sida, men till syvende og sidst är det stort utrymme för skön. Det är sällan de rent juridiska övervägandena har en helt avgörande betydelse (kontorschefen uppskattar att de har det i ca 10% av ärendena). När ärendet börjar behandlas tas enligt ämbetsmännen inga politiska hänsyn vid avgörandena. Kontoret försöker bedöma ärendena på rent sakliga grunder, även när de slutsatser man drar kan förväntas väcka visst missnöje hos den politiska ledningen. Man ser till förarbeten och i övrigt till lagstiftarens avsikt när de enskilda reglerna behöver tolkas,och inte till den nuvarande ledningens ståndpunkter.
När en ansökan om godkännande av en privat skola inkommer till departementet går den först ut till kommunen, som gör ett uttalande om en eventuell etablerings effekter på den offentliga skolan. Ansökan går också till de statliga regionala utbildningskontoren, som granskar skolans läroplan. När dessa uttalanden inkommit tar regelverkssektionen på grundskoleavdelningen hand om ärendet. Så småningom resulterar dess beredning i ett utkast till ett svarsbrev och detta åtföljs - åtminstone vid oklara fall - av

ett notat där sektionens förslag motiveras. Utkastet gås sedan igenom också av expeditionschefen.
Privatskoleärendena går därefter alltid vidare till departementets politiska ledning, som vanligen inte har något att invända. Ibland händer dock att statsrådet frågar om regelverket och praxis medger ett annat utslag än det tjänstemännen föreslagit. Då måste avdelningen begrunda vilka möjligheter man skulle ha att vinna en eventuell rättslig behandling av ärendet. Ärendena kan överklagas till "Kongen i statsråd", till vanlig domstol och eventuellt till Europadomstolen (föräldrars rätt att välja skola för sina barn ingår i de mänskliga rättigheterna).
Ett ärende som väckt viss uppmärksamhet också i Sverige rör den enskilda muslimska skola som fick avslag på sin ansökan. Ansökan var den första av sitt slag. Det som gör ärendet politiskt känsligt är att *kristna* privata skolor är relativt vanliga. I privatskolelagstiftningen anges det faktum att en skola har en konfessionell grund som giltigt skäl för att den ska få statsbidrag. Avslaget i det här fallet motiverades med att skolor som den muslimska motverkar grundskolans integrationstanke, vilket å andra sidan *inte* nämns i lagstiftningen. Emellertid möjliggör lagstiftningen att andra hänsyn än de som nämns läggs till grund för avslag.. Ärendet avslogs först av ministeriet och överklagades sedan till regeringen, som också avslog ansökan. Beslutet kritiserades starkt av delar av oppositionen, främst Kristelig Folkeparti. Jag återkommer nedan till detta ärende.

## Justitieministerierna

### *Danmark*

Vid skiftet mellan 80- och 90-talen var utlänningsärenden, beviljandet av prövning i högsta domstolen (*tredjeinstansprøvelser*) och kriminalvårdsärenden de typer av förvaltningsärenden som med viss regelbundenhet kom på

den danske justitieministerns bord.[59] Framför allt utlänningsärendena, som väckte stort politiskt intresse i allmänhet och där ministern dessutom hade att hantera Tamilsakens efterdyningar, upptog den dåvarande justitieministerns (HP Clausens) tid.

Sedan dess har emellertid ansvaret för utlänningsärendena kommit att övertas av Indenrigsministeriet. För denna uppsats är det dock intressantare att en besvärsnämnd upprättats för att behandla överklaganden och omprövningar (nya upplysningar) av avslag på ansökningar om asyl på flyktingliknande grunder (*Flyktningenævnet*). Nämnden har en självständig ställning och fungerar som ett domstolsliknande organ. Uppehållstillstånd av humanitära skäl bereds dock fortfarande av ministeriet (och beviljas ytterst sällan, det rör sig om ca 3-5% av ansökningarna).[60] Också beviljandet av prövning i högsta domstolen har överlåtits till en besvärsnämnd (*Processbevillingsnævnet*).

Ministern håller vidare traditionellt en låg profil i förhållande till stora delar av verksamhetens myndighetsutövning, främst i förhållande till åklagarmyndigheten, men också när det gäller kriminalomsorgen. Denna bild bekräftas av intervjuerna på Kriminalomsorgsdirektoratet. Att ärenden föreläggs den politiska ledningen är till en betydande del formellt betingat (alla benådningsärenden måste således föreläggas ministern). Det politiska intresset för att överpröva hanteringen är emellertid mycket begränsat och har normalt en direkt anknytning till massmedias intresse för saken. I praktiken gäller det således ett antal "kändisar" bland fångarna.

Formellt sett kommer alltså ministern - genom att alla benådningsärenden måste undertecknas av denne (och Kungl. Majestät) - i kontakt med många förvaltningsärenden. Men alla jag talat med understryker att ministerns reella grad av involvering i ärendena inte kan mätas på detta sätt. Det juridiska kontoret behandlar årligen totalt ca 10 000 ärenden. Av dessa ärenden kommer kontorschefen i kontakt med ca

---

[59] Enstaka ärenden av familjerättslig och annan civilrättslig natur kunde också förekomma, men ytterst sällan. (De färdigbehandlades vanligen av Civilretsdirektoratet).

[60] Jfr Ot prp nr 38 (1995-96), s. 6.

1000, främst genom muntlig föredragning av handläggarna. Hon tar i sin tur kontakt med direktören avseende ca 100 ärenden, varav ett tiotal slutligen når ministern. Att ministern omprövar direktoratets förslag är synnerligen ovanligt. På direktoratet uppfattar man stora likheter mellan domarrollen och den egna rollen. Vid oklarheter ser man först och främst till lag och praxis. Och även när man vet att ett förslag till beslut kommer att möta motstånd från överordnade litar man till sin juridiska sakkunskap.
I praktiken använder sig inte ministern av sin rätt att besluta i förvaltningsärenden för att förändra praxis. När en skärpning av permissionsreglerna genomfördes, så hade visserligen ministern formellt kunnat göra det genom att fatta beslut i ett prejudicerande fall, men i stället togs frågan upp i folketinget.
Det danska justitieministeriet har under en lång period fått en mycket stor massmedial uppmärksamhet. Den ett flertal gånger nämnda Tamilsaken kan väl delvis vara orsaken. Men ministeriet blir kanske särskilt exponerat, eftersom det bereder exceptionellt många förvaltningsärenden. Enligt Vahrs undersökning fick justitieministern betydligt fler frågor i Folketinget än alla andra ministrar.[61] Sådana frågor gäller ofta enskilda förvaltningsärenden som kommit att uppmärksammas av massmedia. Under hösten har bland annat Rushdie-ärendet väckt uppmärksamhet, också internationellt.[62]

## *Norge*

Det norska Polis- och justitiedepartementet är direkt ansvarigt för polisverksamheten. En motsvarighet till den svenska eller danska Rikspolisstyrelsen saknas således. Detta ökar

---

[61] Vahr J. 1991.

[62] Salman Rushdie fick först beskedet att det arrangemang som skulle hållas i samband med att han skulle motta ett pris från EU inte kunde genomföras som planlagt. Den angivna orsaken var att resurser för att garantera hans säkerhet saknades. (Han är alltsedan hans bok Satansverserna kom ut utsatt för ett dödshot, eftersom boken anses vara hädande för många muslimer och framför allt Irans mullor). Rushdie fick dock så småningom ta emot priset på plats i Köpenhamn.

drastiskt antalet förvaltningsärenden och andra detaljärenden som behandlas inom departementet. ("Vilken typ av polisbil bör införskaffas?"). Dessa når emellertid ytterst sällan den politiska ledningen. En proposition om att inrätta ett Polisdirektorat lades men drogs tillbaka på grund av bristande politiskt stöd.

Bland förvaltningsärenden är det främst ärenden angående kriminalvården och asylärenden som den politiska ledningen i departementet i praktiken kommer i kontakt med. Den politiska behandlingen av den förra kategorin är emellertid ofta mest en formell sak (liksom i Danmark skall benådningsärenden beredas av ministern).[63] Den före detta ministern hade enligt egen utsago varje vecka 30-70 ärenden av denna typ att behandla på regeringssammanträdet, men antalet har sedermera reducerats kraftigt.[64] Det politiska intresset för kriminalvårdens förvaltningsärenden är dock högst begränsat, varför *Fengselsstyret* arbetar med en betydande självständighet (reellt sett). Detta är för övrigt en intressant konstruktion.

Fengselsstyret har särskilda, självständiga uppgifter som angivits i fängelselagen. När det behandlar sådana ärenden är det alltså en självständig myndighet (*styre*), i övriga ärenden är det en avdelning inom departementet. (Det är också som Kriminalforsorgsavdelning man hittar det i den norska statskalendern). Tidigare fanns flera sådana "delvis självständiga direktorat", men idag är det bara det nämnda Fengselsstyret som kan sägas vara en "direktoratsliknande" enhet inom ett departement.[65] I en proposition (Ot.prp. nr. 72 1988/89) föreslogs att detta skulle ändras, men föränd-

---

[63] Därefter skall beslutet enligt grundlagen fattas av "Kongen i statsråd", d.v.s. vid regeringens sammanträde på slottet.

[64] Behandlingen var förstås väldigt summarisk. De andra statsråden hade en lista över ärendena, men endast mycket speciella ärenden blev diskuterade. Idag behandlas i stort sett endast besvärsärendena av regeringen som kollektiv, vilket gör att antalet är ca 3-8 ärenden per regeringssammanträde enligt statssekreterarens uppskattning.

[65] Det gäller t.ex. Hälsodirektoratet och Norska Statsbanerne, Televerket och Postverket.

ringen behandlades aldrig av Stortinget (bland annat på grund av att regeringen avgick).[66]
Ärendena som gäller kriminalomsorgen - benådning, permission och angående fångarnas rättigheter i olika avseenden under strafftiden - bereds i första instans av fängelsedirektören. De kan sedan överklagas till Fengselsstyret. Vissa för fångarna positiva typer av åtgärder, som vissa permissioner, måste vidare godkännas av Fengselsstyret.
Många ärenden överklagas dock till departementet, men under den nuvarande kontorschefens tid på styret - fem år - har det aldrig förekommit att den politiska ledningen (i praktiken en av statssekreterarna) har gått emot styrets rekommendation, trots att ca 150 ärenden överklagas till departementet årligen. Som en orsak till att den politiska ledningen undviker att direkt blanda sig i beslut i enskilda ärenden nämns att den vill slippa få ett direkt ansvar för besluten.
Enligt underdirektörens uppfattning lämnar lagstiftningen ett relativt stort utrymme för skön[67], men med tiden har dock en praxis utvecklats. Han betonar starkt att den juridiska sakkunskapen bör ha (och har) en stor självständighet i förhållande till politiken. Besluten skall fattas på sakligt grundlag, utan ovidkommande (politiska) hänsyn. Styret sänder emellertid rutinmässigt notat till departementet när beslut får massmedial uppmärksamhet.
I en utredning (NOU 1992:28) finns förslag om att upphäva direktoratsfunktionen och låta Fengselsstyrets uppgifter övergå till en besvärsnämnd. Enligt underdirektören skulle detta inte medföra någon större praktisk skillnad, men det vore ändå en ytterligare markering av den juridiska prövningens självständighet.
Departementet behandlar vidare cirka 7-8000 utlänningsärenden om året. Enligt såväl en före detta minister som den nuvarande statssekreteraren är utlänningspolitiken det politikområde som ägnas och ägnats absolut mest tid. Med viss

---

[66] Administrasjonsdepartementet 1994 s. 13 f.

[67] Underdirektören har också arbetat med Trygdespørsmål och byggnadsärenden och anser att lagens klarhet är jämförbar med Trygdespørsmålen, men att den är betydligt mindre klar än byggnadslagstiftningen.

sannolikhet har belastningen på departementets politiska ledning dock avtagit, men när antalet asylsökande ökade kraftigt i slutet på 80-talet och frågan kom upp på den politiska dagordningen var belastningen mycket stor. Statssekreteraren har idag ett femtiotal enskilda ärenden på sitt bord om året. Han ser sig inte som någon "överdomare" och griper väldigt sällan in och omprövar utlänningsavdelningens förslag. Om han anser att ett ärende ter sig problematiskt så blir hans fråga till ämbetsmännen om inte regelverket eller praxis måste förändras, snarare än huruvida man bör ompröva det enskilda fallet.

> Det är självklart alltid väldigt frestande för alla politiker att veta att de kan gripa in i det ena eller andra ärendet och det kan ju i vissa fall vara en fördel, men i linje med det jag har sagt hittills så är det en fördel som alltid är förbunden med ett ganska högt pris. Det är orsaken till att vi har varit mycket försiktiga med att ingripa.

Statssekreterarens tid upptas i stället av att utarbeta generella regler och av att vara förberedd på de frågor som massmedia och storting plötsligt kan komma att ställa. Den före detta ministern förefaller ha varit mer inriktad på att ompröva ärendena, men detta kan som tidigare sagts bero mer på att situationen då var en annan än på att de bägge politikerna uppfattade sina roller olika. Under sin tid (ca 2 år) förändrade hon beslutet i (högst) ett tiotal ärenden. Intressant är att hon inte kan se någon gemensam nämnare för dessa ärenden, utom möjligen att också departementet gav sina rekommendationer med en rätt stor osäkerhet. Såväl i intervjun med det före detta statsrådet som med statssekreteraren framkommer att sannolikheten för omprövning är störst beträffande ärenden som är så speciella till sin karaktär att praxis ger en begränsad vägledning. Men just på grund av att dessa ärenden har närmast unika särdrag saknar omprövningarna av dem en prejudicerande verkan. För närvarande föreligger ett förslag om att upprätta en klagonämnd för utlänningsärenden (Ot prp nr 38, 1995-96). Syftet är dels att upprätta förtroendet för rättssäkerheten i

asylärenden,[68] men också att avlasta departementet. Eller som det uttrycks i propositionen: "Det er i utakt med den generelle forvaltningspolitiske utvikling at et så stort antall vedtak i enkeltsaker som det her er tale om treffes av et departement".[69] Det är dock långt ifrån säkert att förslaget går igenom Stortinget, som gärna vill ha möjlighet att utkräva ett politiskt ansvar.
Vid skilda tillfällen har således föreslagits att upprätta ett polisdirektorat och att upprätta besvärsnämnder för nådeärenden och utlänningsärenden. Sammantaget ger detta ett intryck av att behovet av att avlasta departementsledningen framstått som stort för flera av de ansvariga statsråden under det senaste decenniet, samt att viljan att styra genom beslut i enskilda förvaltningsärenden är starkt begränsad.

## Jämförelse

De formella skillnaderna i regelverket mellan Norge och Danmark verkar inte ha någon större betydelse. Att den politiska ledningen är större i Norge möjliggör visserligen viss arbetsdelning inom ledningen, men förefaller inte innebära att man i högre grad blandar sig i behandlingen av förvaltningsärenden. *Organiseringen* inom respektive sektor visar tydliga likheter vid en jämförelse mellan länderna. Inom arbetsmarknadssektorn har i båda länderna etablerats direktorat,[70] liksom inom Justitiedepartementet för att hantera kriminalomsorgen. (Norge har dock ingen polisstyrelse.) Undervisningsdepartementens organisering har blivit likadan sedan de danska direktoraten gjordes om till avdelningar inom departementet. I båda länderna har arbetsmarknadens myndigheter fått en relativt stor frihet att hantera de operativa besluten och mål- och resultatstyrningsidé-

---

[68] Justitieministern hävdar visserligen att rättssäkerheten har varit tillfredsställande hittills, men att förslaget kan bidra till att öka människors tillit till att reglerna verkligen följs genom att besvären behandlas av ett domstolsliknande organ och inte som för närvarande inom departementet. (Ot prp nr 38 (1995-96), s. 3.

[69] Ot prp nr 38 1995-96, s. 3.

[70] Medan man i Norge har upprättat ett direktorat har man dock i Danmark splittrat uppgifterna på flera stycken direktorat.

er påverkat kompetensfördelningen. Grundskolan har i stor utsträckning kommunaliserats och den statliga styrningen minskat kraftigt. Besvärsnämnder har i stor utsträckning upprättats i båda länderna. På utlänningsområdet har Danmark ett sådant organ, och det föreligger ett förslag om att inrätta en utlänningsnämnd i Norge. Också på arbetsmarknadssidan har både Norge och Danmark upprättat besvärsorgan, som bland annat till exempel avgör överklaganden angående arbetslöshetsersättningen.
Däremot finns ganska tydliga skillnader mellan olika sektorer. Justitieministeriet är ett exceptionellt ministerium genom att det behandlar ett så stort antal förvaltningsärenden. Detta understryks också av de båda före detta justitieministrar jag intervjuat, vilka också varit statsråd i andra departement.[71] Justitiedepartementet uppvisade också i den norska maktutredningens undersökning (1978) en särpräglad profil - som bärare av den klassiska byråkratikulturen.[72]
I båda länderna är eller har utlänningsärenden och benådningsärenden varit de dominerande ärendetyperna där ministern i praktiken deltagit i beslutsfattandet. Båda dessa ärendetyper förekommer i stor mängd, och ett betydande antal av dem föreläggs den politiska ledningen.
Här kan det konstateras att samma ärendetyper - alltså benådningssaker och utlänningsärenden - i *Sverige* i stor utsträckning avgörs av *regeringen*. Också här har alltså beslutsfattandet i sista hand formellt varit hos politiker. Den svenska regeringen avgjorde 1995 1332 stycken nådeärenden.[73]

---

[71] Kari Gjesteby och H.P. Clausen understryker båda att de på dessa andra departement inte kommit i kontakt med i närheten av så många förvaltningsärenden som på Justitieministeriet. *Gjesteby* har förutom norsk justitieminister också varit minister i Handels- och skeppsfartsdepartementet, statssekreterare på Kyrko-, Undervisnings- och forskningsdepartementet (KUF), på Finansdepartementet och Utrikesdepartementet, konsult på Kommun- och Arbetsdepartementet samt slutligen politisk sekreterare (ung. sakkunnig) på Administrationsdepartementet (puh!). *Clausen* är f.d. dansk justitie, trafik- och kommunikationsminister och kulturminister.

[72] Lægreid P. och J.P. Olsen 1978 s. 277.

[73] 1995/96:KU30 (Granskningsbetänkandet), Del 2, s. 1.

Före utlänningsnämndens tillkomst 1992 behandlade regeringen också ett betydande antal utlänningsärenden (1989 var antalet utlännings- och medborgarskapsärenden 3714 stycken).[74] Det förekommer fortfarande att regeringen beslutar i enskilda sådana ärenden, eftersom Invandrarverket och Utlänningsnämnden kan överlåta ärendet till regeringen. (Det är för övrigt värt att uppmärksamma att det norska förslaget om utlänningsnämnd avser att i *högre* grad göra nämnden till ett domstolsliknande organ, eftersom denna formella möjlighet till politisk inblandning inte kommer att finnas).
När ett ärende behandlas i regeringssammanträde är det dock helt klart för beslut och det är snarast att se som en helt formell registrering. Flera hundra "beslut" fattas på en mycket kort tid. Den reella beredningen i regeringen sker inte vid dessa möten, utan i andra sammanhang - de s.k. allmänna beredningarna och lunchberedningarna. Enligt Torbjörn Larssons undersökning var det dock bara omkring 1% av regeringsärendena (inklusive propositioner med mera), som diskuterades under allmän beredning. Vid lunchberedningarna, som är mycket informella tillställningar, dras ärendena muntligt, protokoll förs vanligen inte och omröstningar är sällsynta - bland annat därför att alla statsråd sällan är där.[75]
Det är dessa procedurer som gör regeringen ansvarig som kollektiv, snarare än att en enskild minister är ansvarig. (I Norge bereds för övrigt benådningsärenden också på detta sätt i regeringen, och utlänningsärenden kunde tidigare överklagas till den). I *praktiken* förefaller skillnaden inte vara

---

Nådeärenden är i en viss mening inte fråga om rättstillämpning, eftersom en intagen aldrig har *rätt* till nåd, vilket inte hindrar att det med tiden har framvuxit en ganska klar praxis för denna typ av avgöranden.

[74] SOU 1990:79, Utlänningsnämnd. Betänkande av asylprövningskommittén.

Antalet ärenden fortsatte att stiga under de följande åren. När utlänningsnämnden inrättades 1992 övertog den 6385 överklagade avvisningsärenden från Kulturdepartementet. 1992/93:KU30 (Granskningsbetänkandet), s. 97.

[75] Larsson T. 1986 s. 230-237.

särskilt stor.[76] Utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv är det en grad- snarare än en artskillnad mellan beslut som tas av regeringen som kollektiv och dem som tas av en enskild minister. Anledningen till att regeringen fattar beslut i förvaltningsärenden (ca 8000 1995[77]) är i många fall just att de är så politiskt kontroversiella att man inte kunnat överlåta dem åt andra organ. Det kan t.ex. gälla dispenser för vapenexport och vissa asylärenden.

Sammanfattningsvis ser vi tydliga skillnader mellan de olika sektorerna, främst då att belastningen av förvaltningsärenden är så mycket större i justitieministeriet än i de andra departementen. Samtidigt ser man stora likheter inom en sektor *mellan* länderna, som i exemplet med behandlingen av benådnings- och asylärenden ovan. Det intryck man får är att skillnaderna mellan länderna förefaller närmast vara mindre än skillnaderna mellan respektive sektor inom ett land.

Detta illustrerar ett centralt problem med många allmänna beskrivningar av offentlig förvaltning. Den gamla juristdominerade byråkratin har förändrats i ganska hög grad genom att många nya verksamheter tillkommit och genom att mycket har decentraliserats, men dess ande svävar fortfarande över våra läroböcker i förvaltningspolitik. Beskrivningarna säger väldigt lite om den verksamhet som bedrivs inom t.ex. de centrala arbetsmarknads- och skolmyndigheterna.[78]

---

[76] Min poäng är nu inte att vi i Sverige har ministerstyre (snarare än regeringsstyre), utan att beredningsprocessen borgar för att vi i praktiken - åtminstone vad avser dessa ärendetyper - har det i ungefär lika stor utsträckning som i Norge och sannolikt också Danmark.

[77] 1995/96:KU30 (Granskningsbetänkandet), Del 2, s. 1.

[78] Det är inte ovanligt att man erkänner att förvaltningens organisation varierar starkt inom olika sektorer, men detta hindrar oftast inte att man strax senare när man skall gå igenom förvaltningens uppbyggnad presenterar den gamla juristdominerade ärendebehandlande förvaltningens organisation. Ett undantag är Grønnegård Christensen J. och Ibsen M. 1991. Den väljer att i ett kapitel presentera hur förvaltningen är organiserad inom ett antal olika sektorsområden. Se också Rothstein B 1991.

På arbetsmarknadsområdet är, som sagts i samband med fallstudierna, likheterna stora mellan de skandinaviska länderna. Den "stora" skillnaden ifråga om ministerstyre förefaller finnas på utbildningsområdet där till exempel ärenden angående godkännande av privata skolor i Sverige hanteras av Skolverket, medan de i såväl Norge som Danmark handhas av departementet. (Jag återkommer strax till detta).

# Del 4

# Slutsats: Ministerstyre?

I detta avsnitt är det nu dags att explicit behandla frågan om huruvida ministern styr genom ministerstyre (i enskilda förvaltningsärenden). Inledningsvis resonerades kort kring hur detta i sådana fall kunde gå till: 1) genom att ministern själv bestämmer, 2) genom att han eller hon själv bestämmer i särskilt viktiga ärenden och 3) genom att ämbetsmännen när de agerar gör det med ministerns politiska ståndpunkter i åtanke. Jag kommer nu att gå igenom dessa möjligheter i tur och ordning.

## Ministerns inblandning i förvaltningsärenden

Den första möjligheten föranleder frågan var hur vanligt det är att ministern tar del av respektive omprövar ämbetsmännens (förslag till) beslut. Det skall omedelbart sägas att det saknas statistik över detta, varför alla sifferuppgifter nedan är uppskattningar och det således föreligger en betydande osäkerhet. Men ju lägre andel ärenden som enligt intervjuerna omprövas av ministern, desto större stöd för min hypotes.

Ett problem är här att ministerns inblandning i förvaltningsärenden till en del är mycket avhängig av den enskilde ministerns personlighet, intressen och arbetskapacitet. Hur det *är* och hur det *kan vara* är således inte nödvändigtvis detsamma. Men bland de ministrar jag intervjuat finns åtminstone en som enligt många källor både ville och hade förmågan att ta del av förhållandevis många ärenden. Vi har dock sett att ministerns rätt att såsom överordnad ompröva underliggande instansers beslut har blivit alltmer urholkad på det formella planet. Bakgrunden har i hög grad varit en vilja att avlasta ministern och ministeriet.

Ministrar har, som den danske f.d. social- och finansministern Palle Simonsen har formulerat det, "et kolossalt tids-

problem".[79] En dansk minister arbetar i genomsnitt ca 65 timmar i veckan. Av dessa används ca 25 timmar för rollen som förvaltningschef, medan den övriga tiden ägnas åt regeringsarbete, kontakter med Folketinget, partiet, intresseorganisationerna och offentligheten.[80] Enligt en liknande norsk undersökning använder ett norskt statsråd en större del av sin arbetstid för sin roll som departementschef (64%), men om detta beror på att undersökningen är upplagd på ett annat sätt eller på att ordningen med statssekreterare frigör viss tid från "utåtriktat" arbete är oklart.[81] Det centrala är att en minister har många andra uppgifter än att leda departementets arbete och att de uppgifterna slukar en betydande del av ministerns tid.
Tidsproblemet skapar ett starkt tryck på ministern att prioritera vad denne anser vara viktigt (och välja bort annat). Ministrarna ger i mina intervjuer vanligen inte heller uttryck för någon större vilja att behandla förvaltningsärenden, utan menar att det är rationellt att delegera dessa beslut till underlydande ämbetsmän och myndigheter. Det föranleder också danska toppämbetsmän att i stor utsträckning förvänta sig att ministern i största möjliga omfattning prioriterar bort detaljer och förvaltningsärenden.[82] Enligt en dansk undersökning är det bara två ministrar (av tjugo), som ut-

---

[79] Simonsen P. 1988, s. 10.

[80] Vahr J. 1991 s. 159. Jfr *Politiske ledelsesforhold i centraladministrationen.* 1979 som i en tidigare undersökning fått ungefär samma resultat.

Variationen avseende total arbetstid är 50-87 timmar och tidsanvändningen som förvaltningschef varierade från ca 35 till 62%. Liksom den tidigare undersökningen (jfr ovan) finner författaren inga rimliga förklaringar till variationen annat än ministrarnas personliga uppfattning om ministerrollen.

[81] Eriksen S. 1988.

[82] Eller om det nu är en önskan att behålla dessa ärenden inom sin egen maktsfär. I vilket fall som helst nämns detta av 14 toppämbetsmän (departementschefer och ministersekreterare [de senare har för övrigt ansvaret att hjälpa ministern med tidsprioriteringen]) av de "knappt 40", som i Vahrs intervjuer uttalade sig om hur de såg på "den gode ministern".

tryckligen tillkännager att förvaltningsärenden har en hög prioritet.[83]
Om detta är en riktig redogörelse för vad ministrarna verkligen gör vet vi förstås inte, men om såväl deras närmaste medarbetare som de själva anser att förvaltningsärenden bör prioriteras lågt finns det anledning att tro att man försöker undvika att ministern involveras i behandlingen av dessa ärenden i den utsträckning det är möjligt.
Denna slutsats motsägs i alla fall inte av Eriksens undersökning. Av den framgår att två norska statsråd (av 23) blivit negativt överraskade över hur mycket tid och arbete som lades ned på förvaltningsärenden och hur lite som blev över för politik. Tre statsråd anser att den politiska ledningens arbetsbörda - särskilt avseende förvaltningsärenden - bör reduceras.[84]
Eller som det uttrycktes av en (administrativ) departementschef i en av mina intervjuer:

> Både ministrarna och deras närmaste ämbetsmän har ofta upplevt det som ett problem att ministern är så pressad av många konkreta ärenden och därför har man valt - av rättssäkerhetshänsyn och arbetsmässiga hänsyn - att delegera det. Och detta fungerar i stort sett mycket väl! I jämförelse med för bara tjugo år sedan är det väldigt få ärenden som avgörs av ministern och kan överklagas till ministern.

En minister som angav en förhållandevis hög prioritering av förvaltningsärenden är den före detta danske utbildningsministern Bertel Haarder. Hans erfarenheter är extra intressanta eftersom de säger något om ministerstyrets praktiska möjligheter och begränsningar.
Haarders aktivitet yttrade sig tydligast i att han uppmanade missnöjda medborgare att överklaga beslut om att lärlingsplatser underkänts på grund av att arbetsgivaren inte var ansluten till den danska. Han omprövade också ofta det tidigare beslutet. Haarder tog personligen del av till exempel de överklaganden angående den långtgående specialundervisningen som idag är den enda typ av folkskoleären-

---

[83] Vahr J. 1991 s. 203 f.
[84] Eriksen S. 1988 s. 132, 102.

den som behandlas av ministeriet. Han begärde vidare ofta in svarsutkast på ministerbreven, som han sedan relativt ofta arbetade om (dock främst språkligt). Det stora flertalet brev föranledde dock ingen omprövning av det enskilda beslutet. I många ärenden saknade han möjlighet att agera, eftersom principen om lika behandling satte starka restriktioner för möjligheten att ompröva beslut. Vad som avtecknar sig är således inte en minister som tog del av alla förvaltningsärenden i ministeriet. På vissa utvalda områden kunde han dock agera, som i fallet med lärlingsplatserna.
I följande avsnitt behandlas först frågan om vilka ärenden som tas upp till behandling hos den politiska ledningen och sedan vilka möjligheter ledningen har att genom beslut i enskilda förvaltningsärenden bestämma ministeriets praxis.

## Vilka ärenden

Om ministern kan välja vilka ärenden som skall tas upp till behandling och genom beslut i dessa förändra praxis i enlighet med sina politiska preferenser kan ministerstyret innebära ett viktigt styrmedel, trots att det - som vi såg ovan - utövas i ett begränsat antal ärenden. Kännetecknande för de ärenden som behandlas av departementets politiska ledning är att de tas upp antingen av saklig grund och/eller på grund av att massmedia uppmärksammar dem. (I vissa fall rör det sig som tidigare sagts mest om en formell grund, men eftersom ledningens behandling av dessa ärenden i praktiken är just formell snarare än reell utelämnar jag i fortsättningen dessa).
När ärenden har hamnat hos ministern av *saklig grund* öppnas möjligheter att styra förvaltningens agerande i framtiden genom prejudicerande beslut. Möjligheterna att styra genom beslut i enskilda förvaltningsärenden är dock varierande. Extrempunkterna kan illustreras av två fall inom utbildningssektorn: TVIND-skolorna[85] i Danmark och den muslimska privatskolan i Norge.

---

[85] De flesta TVIND-skolorna är s.k. resande folkhögskolor. En del av utbildningstiden tillbringar studenterna i Danmark varefter de reser till Afrika för att delta i något av TVINDS biståndsprojekt. Skolorna har fått mycket kritik för kvaliten på undervisning-

I det norska fallet förefaller det som om den norske utbildningsministern (och senare regeringen genom att hålla fast vid det negativa utslaget vid överklagandet) har lagt fast en praxis. Det ter sig inte meningsfullt för andra etniskt *och* religiöst utmejslade grupper att ansöka om godkännande. Beslutet har en prejudicerande betydelse. Spelrummet för en "politisk" bedömning var också osedvanligt stort eftersom ansökan var den första i sitt slag, eller åtminstone var den första som gällde en muslimsk grundskola.[86] Beslutet har dock fått stark kritik av delar av oppositionen, främst Kristelig Folkeparti, som hävdar att lagstiftning och praxis (läs godkännandet av kristna livsåskådningsskolor) inte ger detta spelrum, utan att skolan borde ha godkänts i likhet med andra sådana skolor. (Man kan ana en viss oro för att beslutet avseende den muslimska skolan i framtiden kommer att innebära ett hot också för de kristna skolorna.)
I det danska fallet har utbildningsministern inte ansett sig kunna frånta de så kallade TVIND-skolorna de bidrag som beviljats dem sedan 70-talet genom att ta beslutet i form av ett förvaltningsbeslut. I stället har beslutet tagits i form av en *lag*, som fråntar 32 namngivna skolor bidraget från och med 1997. I propositionen sägs visserligen att undervis-

---

en och framför allt för att alltför mycket tid ägnas åt andra aktiviteter än undervisning, t.ex. att eleverna säljer vykort och blommor för att indirekt betala sin Afrikaresa. Avhoppare från organisationen använder vidare ofta ord som "hjärntvätt" och "sekt" när de beskriver verksamheten. Det har också hävdats att TVIND använt statsbidragen till helt andra saker än undervisning. TVINDS projekt i Afrika har vidare fått kritik för att inte vara bistånd i vanlig mening och SIDA har dragit in sina bidrag. TVIND bedriver också affärsverksamhet, bl.a. ingår UFF:s försäljning av begagnade kläder i "imperiet". TVIND äger vidare plantager i Västindien och har enligt uppgift ett bankkonto med ca 50 miljoner dollar på i skatteparadiset Cayman Islands. (Jfr DN 940102)

[86] Uppmärksamheten som fallet fått både i media och forskning har i stor utsträckning att göra med huruvida beslutet innebär en diskriminering av trosutövare i andra samfund än de kristna. De kristna livsåskådningsskolorna utgör nämligen en stor del av de privata grundskolorna, och att en skola har konfessionell karaktär är en av de fyra grunder som räknas upp i privatskolelagen för att en skola skall *godkännas*. Beslutet motiveras emellertid med att den muslimska skolan skulle ge upphov till segregation.

ningsministern enligt den gällande lagstiftningen har rätt att administrativt fatta ett beslut, som betyder stopp för framtida bidrag. Men därefter hävdas att:

> En avgørelse om lukning af et så stort antal skoler er imidlertid så usædvanlig i det danske skolesystem og derfor af så principiel rækevidde, at det finnes nødvendigt at sikre en stillingtagen hertil fra Folketingets side. Hertil kommer, at en administrativ løsning mere sandsynligt end en lovgivningsmæssig løsning vil resultere i et stort antal retssager /.../.[87]

I den förändrade lagstiftningen har man också förtydligat att ministern har rätt att återta tidigare gjorda godkännanden genom att uttryckligen i särlagen ange att ministern har denna rätt om en viss skola "efter ministerens skøn" inte med en tillräcklig säkerhet uppfyller vissa krav.
I lagen räknas fyra kriterier upp som uppenbart har aktualiserats av TVIND-skolorna: 1) att den enskilda skolan ingår i en gemenskap som riskerar att innebära att den styrs av utomstående, 2) att skolans medel används för annat än skolans verksamhet, 3) att skolans rektor och lärare är beroende av sådana utomstående gemenskaper som de som räknas upp under punkt ett och 4) att skolans elever (som en del av skolans verksamhet) utför insamlings- och agitationsarbete. Lovforslag L 268 (1995-95) §7 stk. 6-7. I praktiken anses alltså att praxis inte "kan" ändras av ministern genom ett förvaltningsbeslut i ett ärende som detta. (Också när Justitieministeriet ville skärpa kriminalvårdens permissionsregler hade ministern formellt kunnat göra det genom att fatta beslut i ett prejudicerande fall, men denne valde i stället att ta upp frågan i folketinget.)
De två fallen hör nu visserligen hemma i olika länder, men enligt min uppfattning är detta ingen avgörande orsak till de varierande besluten. Skillnaden är i stället att i det norska fallet om godkännandet av en muslimsk privatskola ansågs (åtminstone av en Stortingsmajoritet) inte praxis angående *kristna* livsåskådningsskolor vara av avgörande betydelse för huruvida *muslimska* skolor skulle godkännas. (Det är dock inte alldeles säkert att departementet skulle vinna

---

[87] Lovforslag nr. L 268 Folketinget 1995-96, s. 7.

ärendet om det prövas i domstol). Genom att ärendet var (eller ansågs vara) det första i sitt slag fanns emellertid, enligt ministeriets uppfattning, utrymme för en politisk bedömning. I det danska fallet fanns däremot en väl etablerad praxis, som ansågs vara en avgörande restriktion för vad som var ett möjligt (rationellt) tillvägagångssätt. Det ligger utanför min kompetens att avgöra om ministeriet hade riskerat att förlora en rättssak i ärendet, men det kan i alla fall inte uteslutas. Rimligen är det också för att eliminera denna risk i framtiden som ministerns rätt till omprövning explicit har redovisats i den aktuella särlagstiftningen som antogs av Folketinget i våras.

Ministerns rätt att använda sin fullmakt att fatta beslut i enskilda förvaltningsärenden förefaller alltså vara ett användbart styrmedel i vad som anses vara nya typer av ärenden, medan en existerande och etablerad praxis sätter starka restriktioner för ministerns reella möjligheter att fatta beslut med prejudicerande verkan.[88] Därav följer då att utrymmet för ministern att *styra* genom förvaltningsbeslut är litet i den stora majoriteten av ärenden. I ärenden som *inte* har någon prejudicerande verkan är dock handlingsfriheten förhållandevis stor.

När massmedias intresse lyfter upp förvaltningsärenden till den politiska ledningen *kan* det vara helt sakligt ogrundat. Inte desto mindre kan sådana "skandaler" ta departementsledningens fulla tid och uppmärksamhet, i vissa fall under flera veckors tid. Allt annat arbete blir liggande och den politiska ledningens förmåga att ta framåtsiktande initiativ reduceras således. Ministerstyret har således ibland ett högt pris (ansvaret). Ministern och hans närmaste får ägna mer-

---

[88] En annan skillnad mellan det danska fallet och det norska är att det konkreta ärendet gällde 32 skolor i det förra fallet och en enskild skola i det andra. Men detta kan rimligen inte vara den avgörande skillnaden. Prejudicerande beslut har ju definitionsmässigt betydelse för fler ärenden än det konkreta ärende för vilket beslutet tas, det vill säga att det norska prejudikatet gäller en viss kategori skolor, nämligen sådana som kan antas leda till ökad etnisk segregation. Det danska beslutet angående TVIND-skolorna siktar däremot just på just dessa 32 skolor (jfr föregående fotnot) och har således en mindre prejudicerande intention.

parten av sin tid åt att agera ambassadör för departementet, snarare än åt att leda det.
Ett annat problem när massmedia "belägrar ministeriet" kan vara att det får politikerna att ta felaktiga hänsyn vid prövningen av enskilda förvaltningsärenden. Enligt Eriksens norska undersökning hävdar således tre topptjänstemän (av 19) spontant att det kan vara ett problem att politikerna töjer regelverket längre än det finns täckning för vid behandlingen av förvaltningsärenden.[89] Fyra tjänstemän nämner som problem att den politiska ledningen fäster sig vid enskilda förvaltningsärenden efter yttre tryck.[90] En samlad tolkning är att politikerna vid opinionsstormar, vanligen efter att massmedia riktat uppmärksamheten på ett visst beslut i ett förvaltningsärende, kan vilja agera "populistiskt" för att lösa den politiskt besvärande situationen och att de därför pressar ämbetsmännen att agera politiskt rationellt, snarare än efter regelboken.[91] Den tolkningen får visst stöd av att flera danska ämbetsmän i Vahrs undersökning hävdar att många ministrar tar aktiv del i förvaltningsärenden eftersom det skapar goda möjligheter för politisk profilering.[92]

## Antecipation

Även om det är ovanligt att minister/ministeriet *faktiskt* ingriper i underliggande myndigheters arbete med enskilda ärenden är det dock möjligt att den *potentiella* möjligheten (rätten) att göra detta påverkar underlydande myndigheters/tjänstemäns tankesätt. Om de tar hänsyn till ministerns kända eller fömodade preferenser när de fattar beslut i förvaltningsärenden blir styrningen mycket effektiv, trots att ingen direkt styrning förekommer.
Resultaten här är något blandade. I två av mina danska intervjuer med tjänstemän hävdas att de, när de har att göra skönsmässiga bedömningar, försöker handla i ministerns

---

[89] Det är värt att notera att de nämnde detta spontant (fanns ej som förtryckt alternativ i enkäten), vilket tyder på att det uppfattas som ett stort problem av dessa personer.

[90] Eriksen S. 1988 s. 116-18.

[91] Jfr Lægreid P. och J.P. Olsen 1978 s. 156 f.

[92] Vahr J. 1991 s. 121 f.

anda och alltså tar hänsyn vid sidan av regelverket. Men de är också noga med att påpeka att detta förstås sker inom lagens ramar. Besluten kan ju i vissa fall överklagas till en besvärsnämnd och vidare finns ju alltid möjligheten att gå till allmän domstol. Betydelsen av den antecipation som uppgivits är svår att uppskatta. Några konkreta exempel har jag inte kunnat få på att detta haft betydelse för enskilda beslut eller typer av ärenden.[93]
Samtliga norska intervjupersoner och tjänstemännen på danska Justitieministeriet har förnekat att sådana hänsyn tas. Dessa ämbetsmän går till lagen och dess förarbeten när oklarhet vid regeltillämpningen råder - inte till statsrådens politiska uttalanden. De tar heller inga hänsyn till överordnads kända ståndpunkt när deras egen sakkunskap talar för ett visst beslut i ett förvaltningsärende.
Jag har inte sett någon dansk undersökning om detta, men den norska maktutredningen gjorde flera intressanta iakttagelser, som i och för sig hunnit bli något åldersstigna. Det stora flertalet tjänstemän skulle i regel skicka ett beslutsförslag uppåt i hierarkin trots att de förväntar sig motstånd från sina överordnade. (3% skulle inte göra det, 29% skulle göra det bara vid speciella omständigheter). Normen om professionell auktoritet och oavhängighet är stark bland de norska tjänstemännen.[94] (Bland dem som huvudsakligen arbetar med handläggning av enskilda förvaltningärenden

---

[93] Många konkreta avgöranden bygger dock på bedömningar av huruvida någon uppfyller vissa villkor, och en prövning av detta kan vara mer eller mindre restriktiv. Här kan man kanske tänka sig att ministerns allmänna ståndpunkt finns i tjänstemannens bakhuvud.

[94] Lægreid P. och J.P. Olsen 1978 s. 145. Det är värt att påpeka att en senare undersökning av byråkrater som i hög grad ägnar sig åt skönsutövning i stor utsträckning lyssnar till politiska signaler. Av dessa tjänstemän anger 73% att dessa är "mycket viktiga", vilket faktiskt är högre än andelen som anger att professionella överväganden är mycket viktiga (58%). Till någon del kan "samma" tjänstemän ingå i bägge undersökningarna, men huvudresultatet är ändå att norska tjänstemän vid lagtillämpning främst tillämpar juridiska kriterier, medan de tjänstemän som har andra uppgifter som förutsätter mer skönsmässiga bedömningar fäster stor vikt vid statsrådens politiska intentioner. Christensen T. 1991 s. 307.

överhuvudtaget uppfattar 65% att deras arbete har stora likheter med en domares.) Skillnaden mellan politik och administration framhävs.[95] Resultatet får visst stöd i Eriksens nyare studie. Statsråden anser sigi den studien inte alltför sällan få råd som professionellt sett är sunda, men politiskt oanvändbara. Detta anses vara särskilt vanligt i gamla, traditionstyngda avdelningar befolkade av jurister som i huvudsak är sysselsatta med beredningen av förvaltningsärenden.[96] (Jfr också med att flera topptjänstemän såg problem med att politikerna töjer på regelverket.)
Det är inte osannolikt att dessa tecken på nationell variation fångar en verklig skillnad. Det förekommer ganska ofta i danska förvaltningsböcker normativa omdömen om att tjänstemän bör ta "politiska" hänsyn, medan jag aldrig sett detta förekomma i norska.[97] Men enligt mina begränsade data råder i sådana fall också en viss variation *mellan* danska ministerier, eftersom ämbetsmännen på Justitieministeriet så kategoriskt avvisade allt sådant agerande. Bristen på konkreta exempel från övriga tjänstemän - samt att det också inom dessa departement ibland fanns varierande ståndpunkter - gör dock att denna tolkning inte skall dras alltför långt. De anteciperande tjänstemännen var som sagt också noga med att poängtera att de höll sig inom lagens ramar och att de endast tog "politiska" hänsyn när praxis var oklar.
Resultaten angående huruvida tjänstemännen tar hänsyn till ministerns kända uppfattning när de avgör ett ärende är visserligen inte alldeles entydiga. Men även om vi för argumentationens skull bestämmer oss för att ta de lite tveksamma data som tyder på antecipation för riktiga, så kvarstår att sådant agerande inte per automatik följer med ett ministerstyre. Inget tyder ju på att norska tjänstemän agerar på detta sätt. De svenska ämbetsverkens tradition skulle

---

[95] Lægreid P. och J.P. Olsen, 1978, s. 115, 139, 267, 271 f.
Det är värt att lägga märke till att 75% jurister ser stora likheter mellan sin roll som statstjänsteman och domarrollen.

[96] Eriksen S. 1988 s. 105.

[97] Se t.ex. Nielsen P. 1987. Boken förefaller användas/ha använts som lärobok på förvaltningshögskolan, som också givit ut den.

därför med stor sannolikhet leda till att svenska tjänstemän vid myndighetsutövning inte skulle ta hänsyn till statsrådens kända eller förmodade ståndpunkt i någon större utsträckning.

*

Hypotesen har inte "bevisats" av fallstudiernas resultat ovan, men de ger ändå visst stöd åt den. Men framför allt finns *inget* som tyder på att den strikt hierarkiska förvaltningsrättsliga doktrinen har någon motsvarighet i verkligheten. På det hela taget förefaller skillnaderna mellan hur ett system med självständiga ämbetsverk och ett system med ministerstyre fungerar i praktiken att vara ganska små. Men vad som är en "stor" skillnad och vad som är en "liten" är inte givet. Det har inte heller varit möjligt att kvantifiera detta.

Jag har valt att försöka hantera detta på följande sätt:

Hela problemställningen om ministerstyre eller självständiga ämbetsverk är, som jag sade inledningsvis i uppsatsen, ett uttryck för två ibland motstridiga krav som förvaltningen ställs inför. Dels skall den vara lojal mot sin politiska ledning (den *folkstyrda* förvaltningen), dels skall den i sin verksamhet agera så att rättssäkerheten aldrig kan ifrågasättas (den *lagstyrda* förvaltningen).

Jag har ovan således undersökt vilken betydelse ministerns rätt att ingripa i enskilda förvaltningsärenden har för ministerns förmåga att *styra* förvaltningen. Resultatet var att detta endast undantagsvis (läs: i "nya" fall, som den muslimska privatskolan) var ett användbart styrmedel. I allmänhet innebar praxis en kraftig inskränkning av ministerns handlingsfrihet (jfr också TVIND-fallet). Det kan dock hävdas att även om sådana fall är ovanliga är de ett allvarligt hot mot *rättssäkerheten* som är ett absolut värde. Men i flera av de känsligaste typerna av ärenden där en dansk eller norsk minister är involverad, t.ex. asyl- och benådningsärenden, fattas i Sverige beslut av regeringen - inte av självständiga ämbetsverk. Också i Sverige behandlar politiker alltså många känsliga förvaltningsärenden och andra hänsyn än rättsliga tas. Dessa ärenden får således långt ifrån någon domstolsliknande behandling.

Skillnaden mellan ministerstyrelse av dansk eller norsk art och de svenska ämbetsverkens självständighet vid myndighetsutövning är således ganska liten vare sig vi ser frågan ur styrningssynpunkt eller ur rättssäkerhetssynpunkt. (Likheten blir inte mindre om det ligger någonting i de anklagelser om ministerstyre i Sverige som återkommer med jämna mellanrum.)

# Del 5

# Ministeransvar?

## Ansvarsutkrävande

Ministern är i både Danmark och Norge dels politiskt ansvarig för sina handlingar, dels rättsligt ansvarig. Ofta hävdas det att denne är ansvarig för allt som sker i ministeriet. Detta är delvis riktigt, ministern är skyldig att "redogöra för ministeriets handlande" i parlamentet. En minister har en plikt att svara på frågor om sin administration, också om frågorna berör förhållanden som ministern inte personligen har haft något med att göra eller ens har haft kännedom om. Men detta är en sak. Något annat är vad det kan utkrävas ett rättsligt ansvar för, och hur det parlamentariska ansvarsutkrävandet fungerar i praktiken.

Genom de många skandalärendena de senaste 15 åren har dessa frågor varit högt uppe på den danska politiska agendan. Medan debattens vågor har gått höga i Danmark har det, så vitt jag har kunnat finna, varit stiltje i Norge. Det norska ministeransvarets gränser har inte aktualiserats på samma sätt som i Danmark och praxis är således något oklar. Inte sedan 1963 har ett norskt statsråd avgått på grund av ett misstroendevotum. Nedan kommer jag därför, närmast uteslutande, att diskutera de danska erfarenheterna. Beskrivningen gör inga som helst anspråk på originalitet, utan bygger nästan helt på Jens Peter Christensens artiklar i ämnet.[98]

Christensen polemiserar starkt mot en florerande föreställning i Danmark om en tidigare parlamentarisk guldålder, "hvor det politiske ansvar var effektivt, og ministre rask

---

[98] Christensen J.P. 1995 och 1996. I dagarna trycks hans avhandling angående ministeransvar som kommer att utges av DJØF i København i början av 1997.

væk blev fjernet af Folketinget fra deres poster, når der dukkede tvivlsomme sager op...".[99] Sedan parlamentarismen infördes i Danmark 1901 har Folketinget inte genom misstroendevotum tvingat *någon enda* enskild minister att avgå. Anteciperade avgångar, när statsråd "frivilligt" avgått och föregått parlamentets agerande, är svårare att räkna, men inte heller de har varit vanliga enligt Christensen. Justitieminister Ninn Hansens och så småningom statsminister Schlüters avgångar i kölvattnet på Tamilaffären är dock - synnerligen spektakulära - exempel på sådan anteciperad avgång. En borgerlig skatte- och ekonomiministers avgång 1992 är ett annat. Men i övrigt anser Christensen att det är tveksamt om Folketinget hade kunnat samlas omkring ett misstroendevotum. Vanligare är att ministern avgår på grund av den belastning han eller hon kommit att utgöra för regeringen.[100] (Jfr Sahlin, Rainer, Hedborg och möjligen Wickbom).

Uppfattningen om att det parlamentariska ansvarsutkrävandet fungerar väl i system med ministerstyrning och ministeransvar förefaller vara vanlig också i Sverige. De danska erfarenheterna ger alltså inget stöd för denna uppfattning. Det gör knappast heller de norska erfarenheterna, eftersom ingen norsk minister tvingats avgå på grund av misstroendevotum sedan 1963 då hela regeringen Gerhardsen avgick. Jag kan dock inte bedöma hur vanligt det varit att norska statsråd avgått på grund av att de anteciperat ett misstroendevotum i Stortinget.

Planeringsminister Terje Rød Larsens avgång nu i höstas på grund av en tio år gammal optionsaffär är dock ännu en i raden av avgångar på grund av att ministern belastar regeringen. Grete Faremo lämnade strax därefter den norska regeringen på grund av hon i sin tidigare roll som justitieminister hade det formella ansvaret för säkerhetspolisen - och därmed också för den skandal som föranletts av säkerhetspolisens försök att granska sina granskare. Faremo förnekar all kännedom om säkerhetspolisens agerande, men har alltså ändå valt att begära avsked.[101] Huruvida hon

---

[99] Christensen J.P. 1995 s. 452.

[100] Christensen J.P. 1995 s. 452.

[101] Dagens Nyheter 17/12 1996 (s.8).

kunnat fällas genom ett misstroendevotum eller ej står inte klart för mig, men det är inte helt omöjligt. Då hade det uttalande som gavs i en av mina intervjuer om att en norsk regering i sådana fall avgår i sin helhet testats empiriskt. Men så långt lät man det alltså inte gå.

Hittills har vår diskussion handlat om ministeravgångar i allmänhet, men de danska erfarenheterna bjuder på intressantare fall än kontokort och Toblerone, eller för den delen EU-kommissionärers avgångar på grund av "et noget rigeligt forbrug af offentlige midler under et ophold i Paris".[102] Under perioden 1980-93 har vid sexton tillfällen juridiska undersökningskommissioner[103] tillsatts för att utreda olika affärer, varav tretton direkt berör förhållanden inom centraladministrationen. Mycket talar för att dessa undersökningskommissioner i hög grad har tillsatts för att lösa politiska problem.

I princip kan dock Folketinget genom misstroendevotum avsätta en minister utan någon som helst motivering, men i praxis har det rättsliga ansvaret också kommit att få en betydelse för det politiska ansvarsutkrävandet. Orsaken är förmodligen att politiska beslut inte bara förutsätter en majoritet, utan att det också skall kunna *argumenteras* för dem. De juridiska normerna är objektiva till sin karaktär och är därför användbara som argument i den politiska debatten.[104] Det är därför viktigt att det rättsliga ministeransvaret inte är absolut.

Ministern är juridiskt ansvarig för sina ämbetsmäns handlingar om han eller hon har känt till att en viss åtgärd skulle vidtas och inte försökt att hindra den. Ministern är också ansvarig om en ämbetsman har utfört en nödvändig eller

---

Skandalen som föranledde Faremos avgång var att säkerhetspolisen sökt uppgifter i Stasis arkiv angående en ledamot i Lundkommissionen. Den så kallade Lundkommissionen arbetade med att granska säkerhetspolisens olagliga verksamhet, vilken bl.a. handlat om att den - i nära samma arbete med Arbeiderpartiet - ägnat sig åt åsiktsregistrering. Säkerhetspolisens agerande ses därför som ett försök att svärta ned Lundkommissionen.

[102] Christensen J.P. 1995 s. 452.

[103] Mer precist benämnda kommissionsdomstolar, undersökningsrätter eller domarundersökningar.

[104] Christensen J.P 1995 s. 455.

naturlig handling för att genomföra ett beslut fattat av ministern. Slutligen kan ministern också göras ansvarig om denne har bidragit till att främja en olaglig handling genom underlåtenhet att i rimlig utsträckning kontrollera eller fastställa instruktioner för ämbetsmännens myndighetsutövning. Ministern är vidare straffrättsligt ansvarig om han elelr hon medvetet eller av grov oaktsamhet åsidosätter sina plikter eller ger Folketinget felaktiga eller vilseledande uppgifter eller förtiger uppgifter.[105]
Två faktiska fall stöder tesen att ministeransvaret *i praktiken* inte är absolut. Det så kallade *Stavadfallet* visade att om ministern bevisligen har blivit vilseledd av sina ämbetsmän så övergår det rättsliga ansvaret till tjänstemännen.[106] Den så kallade *Postskandalen* visade att fem trafikministrar inte ansågs vara ansvariga för vissa missförhållanden, eftersom de ansågs ha suttit på ministertaburetten för kort tid för att kunna uppmärksamma missförhållandena och åtgärda dem. (De satt - med ett undantag - vardera ca 1½-2 år).[107]
Således tas i Danmark (åtminstone i vissa fall) hänsyn till en ministers faktiskt begränsade möjligheter att styra sitt ansvarsområde vid utkrävandet av ministeransvar. Dessa exempel har fått en dansk förvaltningsforskare att fråga "om det så ikke var på tide helt at opgive et ministeransvarlighedsprincip, der i grunden bygger på en fiktion om, at ministern selv klarer alle ekspeditioner".[108] Christensens slutsats är i stället att det politiska ansvaret i högre grad borde utkrävas som ett objektivt ansvar, alltså oavsett om ministern har känt till eller ens genom oaktsamhet befrämjat en felaktig handling.[109] Det är samma fromma förhoppning som ibland anförs för att införa ministerstyre i Sverige.
I detta sammanhang finns anledning att återkomma till Grete Faremos avgång ur den norska regeringen. Som svensk iakttagare kan jag inte låta bli att undra vilka effekterna av

---

[105] Lov om ministres ansvarlighed (Folketingstidende 1963/64, C. sp. 225).

[106] Stavad fick i och för sig avgå beroende på att han i ett fall medvetet lämnat felaktiga upplysningar i Folketinget.

[107] Christensen J.P. 1995.

[108] Knudsen T. 1995 s. 271.

[109] Christensen J.P. 1995 s. 462.

denna avgång blir. Kommer någonsin Faremos *faktiska* roll i skandalen att klaras ut eller kommer man att nöja sig med hon tagit sitt formella ansvar? Om det senare är fallet, riskerar man inte då antingen att ha offrat en "oskyldig" minister eller att ha låtit en "skyldig" minister slippa undan med att ta sitt formella ansvar, men utan att erkänna sitt - och kanske regeringens - (eventuella) faktiska ansvar? Jag ser alltså sammanfattningsvis en risk att ministeransvaret när det utkrävs på det sätt det är tänkt - att ministern snabbt och med ett "enkelt snitt" avlägsnas ur regeringen - skyddar de ansvariga mot utkrävande av det faktiska ansvaret.
Att utkräva ansvar *är* svårt. Det har varit min enkla tes i ovanstående avsnitt. Det är en from, men grundlös, förhoppning att detta kan göras lätt genom formella regler. Varken ministeransvaret eller ett system med självständiga ämbetsverk är idealiskt. System med ministeransvar ger en minister ansvar för sådant denne inte känner till eller ens rimligen kunnat påverka. I system med självständiga ämbetsverk, saknar ett statsråd formellt ansvar trots att han eller hon - eventuellt genom informella kontakter - faktiskt har påverkat ett ärendes hantering. Men den intressanta jämförelsen är mellan olika systems realia, hur ansvaret utkrävs i praktiken, inte mellan ett systems realia och ett annat systems formalia, vilket ofta förefaller vara fallet när det i debatten hävdas att vi bör införa ministeransvar i Sverige.
De praktiska erfarenheterna från Danmark stöder inte påståendet att ministeransvaret löser problemet med att utkräva ansvar. Vidare avgår inte heller i parlamentarismens moderland - Storbritannien - ministrar i en strid ström.[110] Frågan är sedan om inte den beskrivning som givits ovan av ministerns reella möjligheter att styra myndighetsutövningen bör ha följder för ansvarsfrågan. Bör inte makt och ansvar åtföljas? Och medför inte detta i så fall att frånvaro

---

[110] Woodhouse D 1994. Jfr Larsson T. 1996 s. 323.
Det är märkligt hur föreställningen om att t.ex. brittiska ministrar tar sitt pick och pack och lämnar kabinettet när misstag begåtts har frodats i svensk debatt. Majoritetsvalsystem som det brittiska brukar ju ge upphov till majoritetsregeringar varför misstroendeomröstningar sällan har möjlighet att tvinga en minister att avgå.

av makt/påverkan bör medföra frånvaro av ansvar? Det förefaller också som om de danska undervisningskommissionerna idag ofta resonerar på det sättet.
Jag har ovan i hög grad byggt på Christensens diskussion, men min konklusion är den omvända. Medan han med vissa reservationer hävdar att ansvaret bör göras objektivt - och alltså utkrävas oavsett om ministern faktiskt har begått några felaktigheter eller inte och oavsett om denne visste eller borde ha varit medveten om felaktigheterna - hävdar jag tvärtom att detta subjektiva ansvar är det centrala och att det faktiska ansvaret måste utredas när något går fel.

## Legitimitet

Under min undersökning har jag i olika sammanhang stött på tesen att befolkningens förtroende för förvaltningen är större i ett system med ministerstyre, eftersom ansvaret när något går fel då har ett "ansikte". Data som är jämförbara mellan länder finns i de europeiska attitydundersökningar som genomfördes 1981 och 1990 *(European Values Surveys)*. Stöder dessa data ovannämnda tes?
Data i tabellen på följande sida baseras på frågan om hur stort förtroende intervjupersonen har för de nämnda institutionerna och de i tabellen angivna värdena är procentandelen som svarade 'a great deal' eller 'quite a lot'.[111]

---

[111] Ytterligare två svarsalternativ fanns: 'not very much' och none at all'. N varierar mellan 675 (Island 1990) och 1221 (Norge 1990) vid de olika undersökningstillfällena.

**Tabell 1** *Befolkningens förtroende för några politiska institutioner*

| | Förvaltningen | Rättsväsendet | Parlamentet |
|---|---|---|---|
| **Danmark** | | | |
| 1981 | **47** | 80 | - |
| 1990 | **51** | 79 | 42 |
| **Norge** | | | |
| 1982 | **58** | 84 | 78 |
| 1990 | **44** | 75 | 59 |
| **Island** | | | |
| 1984 | **48** | 69 | 56 |
| 1990 | **46** | 67 | 53 |
| **Sverige** | | | |
| 1981 | **46** | 73 | 47 |
| 1990 | **44** | 56 | 47 |
| **Finland** | | | |
| 1981 | **53** | 84 | 65 |

Källa: Listhaug Ola och Matti Wiberg, "Confidence in Political and Private Institutions". I Klingeman Hans-Dieter och Dieter Fuchs (red.), *Citizens and the State.* 1995, Oxford, Oxford University Press, s. 304. I tabellen ovan anges bara ett urval av undersökningens länder och institutioner.

Data är insamlade i 14 länder, men jag har valt att närmare studera hur förtroendet är för några politiska institutioner i Norden, eftersom dessa länder som tidigare sagts på många sätt påminner om varandra. Jag återkommer nedan kort till övriga länder.

I första hand är det förstås aktuellt att se på de värden som direkt avser förtroendet för förvaltningen. Skillnaderna mellan länderna är inte särskilt stora, särskilt inte eftersom vi bör ha i åtanke att den statistiska felmarginalen för parvisa jämförelser är cirka ±2 procentenheter.[112]

Värdena varierar mellan 58% (Norge 1982) till 44% ( Sverige och Norge 1990). Denna skillnad kan dock knappast tas till

---

[112] Vid en jämförelse mellan land A och land B måste skillnaden mellan värdena i tabellen vara större än två procent för att vi med 95% sannolikhet skall kunna dra slutsatsen att förtroendet hos det ena landets befolkning är större än förtroendet i det andra.

intäkt för att det föreligger en systematisk skillnad mellan de skilda förvaltningssystemen, eftersom Norge således finns såväl i topp som i botten. Förvaltningssystemet är ju det samma i Norge vid bägge mättillfällena. Vidare följer Finland (1981) - med självständiga ämbetsverk - med 53% som näst högsta värde.
Genomsnittligt skiljer sig inte värdena heller i särskilt hög utsträckning mellan förvaltningssystemen: 49% för de ministerstyrda systemen och 47% för systemen med självständiga ämbetsverk.[113] (Och eftersom bara ett mättillfälle föreligger för Finland, där förtroendet är större än i Sverige, är det vidare långt ifrån osannolikt att genomsnittet för systemen med självständiga ämbetsverk hade varit högre om undersökningen också i Finland hade upprepats 1990).
Vidare talar det emot hypotesen om att förtroendet för förvaltningen är starkare i ministerstyrda system att samtliga mätningar i samtliga länder påvisar ett större förtroende för rättssystemet än för parlamentet, det vill säga att förtroendet förefaller vara större för en domstolsliknande organisation än för en politisk organisation. Detta kan därför tvärtom ses som ett indicium på att de mer domstolsliknande självständiga ämbetsverken borde ha ett större förtroende än en ministerstyrd förvaltning.[114]
Nu finns visserligen några som hävdar att sådana här undersökningar är "numerologiskt nonsens",[115] och visst finns anledning till viss försiktighet när slutsatser dras. Frågan är om data tyder på att det föreligger någon systematisk variation mellan förvaltningssystem, eller om de inte gör det.

---

[113] Grovt beräknat, per mättillfälle och förvaltningssystem.

[114] Det här kan erinras om det norska förslaget att inrätta en flyktingnämnd. Motivet är att detta anses kunna bidra till att öka människors tillit till att reglerna verkligen följs genom att besvären behandlas av ett domstolsliknande organ (besvärsnämnd) i stället för inom ett politiskt organ (departementet). Se Ot prp nr 38 (1995-96), s. 3.

[115] De ifrågasätter om man mäter samma sak i olika länder även när såväl frågor som svar har givits en identisk utformning. Problemet anses vara att en dansk och en svensk kan mena olika saker med t.ex. ett begrepp som förtroende och att de kan ha olika kriterier för vad de menar med stort förtroende.

Svaret på denna fråga är sedan *ett argument* för en viss ståndpunkt, det är däremot inget "bevis".
Men enligt min tolkning av ovanstående tabell kan de refererade undersökningarna inte anses stödja en hypotes om att befolkningens förtroende är större för en ministerstyrd förvaltning än för ett system med självständiga ämbetsverk. Det kan tilläggas att värdet för förtroende för förvaltningen varierar kraftigt mellan övriga länder, men inte heller en jämförelse med dessa ministerstyrda förvaltningssystem stöder hypotesen.[116] Det förefaller i stället vara helt andra faktorer som förklarar variationen mellan länder, vilket ju också får stöd av att variationen inom länder över tid är betydlig. (Jag vill här åter nämna att Norges förvaltning hade såväl det största förtroendet bland de skandinaviska länderna 1982 som det lägsta förtroendet 1990). Att analysera vilka dessa andra faktorer kan vara ligger dock utanför denna uppsats syfte.

*

Sammanfattningsvis vill jag därför hävda att de praktiska erfarenheterna från Danmark inte stöder påståendet att ministeransvaret underlättar ansvarsutkrävandet. Snarast tillkommer nya svårigheter eftersom tjänstemännens lojaliteter blir dubbla: mot ministern och mot lagen. Tamilsaken - då höga jurister på justitiedepartementet följde ministerns instruktioner trots att detta agerande visade sig vara olagligt - visar att problemet inte bara är teoretiskt. De data som presenterats angående befolkningens förtroende för olika institutioner i de nordiska länderna stöder heller inte hypotesen att förtroendet för förvaltningen är större i system med ministerstyre.

---

[116] Högsta värdet avseende förtroendet för förvaltningen redovisas för Irland (1990) 59%. Det lägsta värdet redovisas för Italien (1981 och 1990) 27%. Ett brutalt beräknat genomsnitt för de undersökta västeuropeiska länder jag exkluderar är 42,5%.

# Del 6

# Slutsats

Mot bakgrund av ovanstående förefaller det som om ett byte av förvaltningsrättslig princip i Sverige genom införandet av ministerstyre i det stora hela skulle ge ganska små effekter på den stora mängden förvaltningsärenden. I ett fåtal ärenden skulle statsråden dock få större möjligheter att ge sina politiska prioriteringar ett genomslag, på gott och ont. Angående förmågan att utkräva ansvar kan knappast heller några positiva effekter förutspås. Kostnaderna för åtgärden i form av grundlagsförändring och i form av övergången från ett system till ett annat är dock uppenbara. Dessutom är dagens svenska system ganska flexibelt. Närhelst riksdagen vill kan den ju besluta att regeringen skall besluta i en viss typ av förvaltningsärenden.[117] Min slutsats är därför att det saknas anledning att förändra det svenska systemet.

Skillnaderna mellan det svenska systemet med "självständiga" ämbetsverk och system med ministerstyre har blivit allt mindre. Dels ger den svenska riksdagens nuvarande tolkning av RF 11:7 politikerna betydande styrningsmöjligheter, bland annat genom informella kontakter.[118] Dels går utvecklingen i många länder med ministerstyre i riktning mot mer "självständiga" ämbetsverk. I Danmark och Norge har direktoraten som vi sett stora likheter med våra ämbetsverk. Vidare har man i Storbritannien

---

[117] En centralisering av detta slag skulle visserligen strida emot de allmänna decentraliseringssträvandena liksom ambitionen att avlasta regeringen genom att minska dess inblandning i förvaltningsärenden, men den vore helt möjlig (om än inte nödvändigtvis önskvärd).

[118] 1986/87:KU29, s. 12 f.

infört så kallade *Executive Agencies*, som har en betydande självständighet i förhållande till ministern.[119]
I Finland pågår dock för närvarande en utveckling mot en "Centralförvaltning i en nivå". Reformen handlar dock egentligen inte, enligt vad jag kan förstå, om att införa ministerstyre. Det är här viktigt att skilja på centrala ämbetsverk och ämbetsverkens självständighet. Vad som pågår i Finland är att beslutanderätt och administrativa uppgifter som gäller enskilda medborgare och sammanslutningar skall överföras till den lokala och regionala förvaltningen.[120]
När de centrala ämbetsverken således befrias från ärenden av myndighetskaraktär finns det alltså inte längre samma anledning att skilja ut ämbetsverken från departementen. Men, och det är viktigt, reformerna innebär inte att ministern övertar ansvaret för myndighetsutövningen. De finska reformerna innebär således decentralisering och dekoncentrering - inte att ministerstyre införs.
Det är möjligt att det som är kvar av de svenska ämbetsverkens myndighetsutövning på samma sätt bör decentraliseras. Om detta sker förlorar de grunden för sin "självständighet", och då kan det övervägas om inte en sammanslagning med departementen bör genomföras. Men detta är en annan fråga än den som behandlats i denna uppsats.

---

[119] Woodhouse D. 1994, särskilt kapitel 11 och 12.

[120] Kommittébetänkande 1992:28 (svensk sammanfattning, s. 1 f.).

# Bilaga

## Intervjupersoner (fallstudien)

### Danmark

| | Justitieministeriet | Undervisningsmin. | Arbetsministeriet |
|---|---|---|---|
| statsråd | H.P. Clausen (f.d.) | Bertel Haarder (f.d.) | Jytte Andersen |
| departementschef | Michael Lunn | Inge Thygesen | Henning Olesen |
| direktör | Christian Trønning | | Lisbeth Lollike (vice dir.) |
| kontorschef | Marianne Secher | Bo Kjems | Birger Stein Christensen |

### Norge

| | Justitieministeriet | Undervisningsmin. | Arbetsministeriet |
|---|---|---|---|
| statsråd | Kari Gjesteby (f.d.) | Einar Stensnæs (f.d.) | Gunnar Berge |
| statssekreterare | Øystein Mæland | | Gunnar Orskaug |
| departementsråd | Hans Vaalund (f.d.) | Trond Fevolden | |
| expeditionschef/ direktör | | Hanna Maarit Jahr | Ted Hanish |
| byråchef/under-direktör | Bjørn Askim | Geir Helgeland | Gunvor Strømsnæs |

# Referenser

1986/87:KU29.

1995/96:KU30 (Granskningsbetänkandet), Del 2.

Administrasjonsdepartementet, *Departementsboka: En orientering om arbeidet i departementene og om departementets forhold til Regjerring og Storting.* 1994, tredje reviderade upplagan.

Bergström Hans, *Rivstart.* 1987, Stockholm, Tiden.

Bjerregaard Ritt m.fl., *Ministeren,* 1994, København, Spektrum.

Bogason Peter, *Forvaltning og stat.* 1992, København, Systime.

Brofoss Knut, "Statsrådens ansvar for direktoraters virksomhet". *Nordisk Administrativt Tidskrift* 1/1993.

Busck Lars, *Folketingets kontrol med forvaltningen.* 1988, København.

Christensen Bent *Forvaltningsret - prøvelse.* 1994, København, Jurist- og Økonomforbundets forlag.

Christensen Bent, "Lydighedspligt, loyalitetspligt og centraladministrationens embedsmænd", *Ugeskrift for retsvesen* 1993.

Christensen Bent och Preben Espersen, *Retsforholdet mellem politikere og embedsmænd,* 1983, København, Jurist- og Økonomforbundets forlag.

Christensen Jens Peter, "Ministeransvar". *Politica* 1995:4

Christensen Jens Peter,"Skandalesager og embedsmandsansvar", *Politica 1996:3.*

Christensen Tom, *Politisk styring og faglig uavhengighet. Omorganisering i den sentrale helseforvaltningen.* 1995, Oslo, Tano.

Christensen Tom, "Bureaucratic Roles: Political Loyalty and Professional Autonomy". *Scandinavian Political Studies,* 1991:4.

Dagens Nyheter 17/12 1996.

Departementalkommittérades betänkande, I, Allmän del, Stockholm, 1913.

Eckhoff Torstein, Forvaltningsrett. 1994 (femte uppl. utgiven av Eivind Smith), Oslo, Tano.

Eriksen Svein, *Herskap og tjenere. Om samarbeidet mellom politikere og tjenestemenn i departementene.* 1988, Oslo, Tano.

Förvaltningsutredningen (SOU 1983:39)

Grønnegård Christensen Jørgen, 1989 ([1980], 3:e uppl.) Centraladministrationen: organisation og politisk placering. København, Jurist- og Økonomforbundets forlag.

Grønnegård Christensen Jørgen och Marius Ibsen, *Bureaukrati og bureaukrater.* 1991, Herning, Systime.

Herlitz Nils, *Nordisk offentlig rätt* del 3 band 1, 1963, Stockholm, Norstedts.

Jacobsson Bengt, *Hur styrs förvaltningen?* 1984, Lund, Studentlitteratur.

Jacobsen Knut Dahl, "Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen", i Christensen Tom och Morten Egeberg, *Forvaltningskunnskap,* 1994 (2.a utg.), Oslo, Tano.

Knudsen Tim, *Dansk statsbygning.* 1995, København, Jurist- og Økonomforbundets forlag.

Kommittébetänkande 1992:28 Mot centralförvaltning i en nivå (svensk sammanfattning.).

Larsson Torbjörn, *Regeringen och dess kansli: samordning och byråkrati i maktens centrum.* 1986, Lund, Studentlitteratur.

Larsson Torbjörn, "Förvaltningsteori och förvaltningspraktik i Sverige", *Politica 1996:3.*

Lindbom Anders, *Medborgarskapet i välfärdsstaten.* 1995, Stockholm, Almqvist & Wiksell International.

Listhaug Ola och Matti Wiberg, "Confidence in Political and Private Institutions". I Klingeman Hans-Dieter och Dieter Fuchs (red.), *Citizens and the State.* 1995, Oxford, Oxford University Press.

Lov om en aktiv arbetsmarkedspolitik. Arbejdsministeriets lovbekendtgørelse nr. 1199 af. 27. december 1993, avsnitt VII (Klageadgang m.v.). (I AOF, Arbejdsmarkedets Håndbog '95).

Lov om ministres ansvarlighed (Folketingstidende 1963/64, C. sp. 225).

Lovforslag nr. L 268 1995-96. (Danskt offentligt tryck, Folketinget)

Lægreid Per och Johan P. Olsen, *Byråkrati og beslutninger*. 1978, Bergen, Universitetsforlaget.

Mathisen Gunnar, *Stat, kjære stat*. 1988, Oslo, Tano.

Nielsen Poul, *Politikere og Embedsmænd. En belysning af udviklingstendenser og problemstillinger i forholdet mellem politikere og embedsmænd*. 1987, Frederiksberg, Danmarks Forvaltningshøjskole.

Nissen, Christian S. "Retsforholdet mellem politikere og embedsmænd". *Nordisk Administrativt Tidskrift* 1984:2

Ot prp nr 38 1995-96. (Norskt offentligt tryck, Odelstinget)

Petersson Olof, *Maktens nätverk*. 1989, Stockholm, Carlssons.

Petersson Olof, *Nordisk Politik*. 1991, Stockholm, Norstedts.

Petersson Olof och Donald Söderlind, *Förvaltningspolitik*. 1992, Stockholm, Liber.

*Politiske ledelsesforhold i centraladministrationen*. 1979, København, Samfundsvidenskabeligt Forlag.

Rothstein Bo, "Demokrati, förvaltning och legitimitet", i Rothstein Bo (red.) *Politik som organisation*. 1991, Stockholm, SNS.

RRV, Förvaltningspolitik i förändring. 1996, Stockholm.

Simonsen Palle, "Ministeren og hans administration", i *Den offentlige sektor. Politisk og administrativ styring*, Rapport från Rolighedskonferencen 14/1 1988.

Smith Eivind, "Statsrådenes politiske og konstitusjonelle ansvar for statlige virksomheter med styre". *Nordisk Administrativt Tidskrift 1994:2*.

SOU 1983:39 (Förvaltningsutredningen)

SOU 1985:40 (Verksledningskommittén)

SOU 1990:79, *Utlänningsnämnd. Betänkande av asylprövningskommittén*.

Svardal Gunnar, "Stortinget, regjeringen og statsadministrasjonen", i Christensen Tom och Morten Egeberg, *Forvaltningskunnskap*, 1994 (2.a utg.), Oslo, Tano

Vahr Jesper, *Samspillet og rollefordelingen mellem ministrene og den administrative ledelse i danske departementer.* 1991, Århus, Institut for Statskundskab (otryckt speciale)

Verksledningskommittén (SOU 1985:40).

Woodhouse Diana, *Ministers and Parliament. Accountability in Theory and Practice.* 1994, Oxford, Clarendon Press.

KUNGL BIBLIOTEKET STOCKHOLM

# Statens offentliga utredningar 1997

## Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
3. Fastighetsdataregister. Ju.
4. Förbättrad miljöinformation. M.
5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. K.
7. Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
8. Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
10. Ansvaret för valutapolitiken. Fi.
11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
14. IT i kulturens tjänst. Ku.
15. Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
16. Att utveckla industriforskningsinstituten. N.
17. Skatter, tjänster och sysselsättning. +Bilagor. Fi.
18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
19. Bättre information om konsumentpriser. In.
20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
22. Aktiebolagets kapital. Ju.
23. Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
24. Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
27. Kontroll Reavinst Värdepapper. Fi.
28. I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
29. Barnpornografifrågan. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
30. Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
32. Följdlagstiftning till miljöbalken. M.
33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
34. Övervakning av miljön. M.
35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.
39. Integritet Offentlighet Informationsteknik. Ju.
40. Unga och arbete. In.
41. Staten och trossamfunden
    Rättslig reglering
    – Grundlag
    – Lag om trossamfund
    – Lag om Svenska kyrkan. Ku.
42. Staten och trossamfunden
    Begravningsverksamheten. Ku.
43. Staten och trossamfunden
    Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Ku.
44. Staten och trossamfunden
    Svenska kyrkans personal. Ku.
45. Staten och trossamfunden
    Stöd, skatter och finansiering. Ku.
46. Staten och trossamfunden
    Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. Ku.
47. Staten och trossamfunden
    Den kyrkliga egendomen. Ku.
48. Arbetsgivarpolitik i staten.
    För kompetens och resultat. Fi.
49. Grundlagsskydd för nya medier. Ju.
50. Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Jo.
51. Brister i omsorg
    – en fråga om bemötande av äldre. S.
52. Omsorg med kunskap och inlevelse
    – en fråga om bemötande av äldre. S.
53. Avskaffa reklamskatten! Fi.
54. Ministern och makten.
    Hur fungerar ministerstyre i praktiken? Fi.

# Statens offentliga utredningar 1997

# Systematisk förteckning

## Justitiedepartementet

Fastighetsdataregister. [3]
Aktiebolagets kapital. [22]
Barnpornografifrågan.
Innehavskriminalisering m.m. [29]
Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]
Grundlagsskydd för nya medier. [49]

## Socialdepartementet

Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. [24]
Brister i omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [51]
Omsorg med kunskap och inlevelse
– en fråga om bemötande av äldre. [52]

## Kommunikationsdepartementet

Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]
IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]

## Finansdepartementet

Inkomstskattelag, del I-III. [2]
Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. [7]
Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
Ansvaret för valutapolitiken. [10]
Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. [15]
Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. [17]
Granskning av granskning.
Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]
Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. [28]
Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. [30]
Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. [33]
Bekämpande av penningtvätt. [36]
Myndighet eller marknad.
Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]
Arbetsgivarpolitik i staten.
För kompetens och resultat. [48]
Avskaffa reklamskatten! [53]
Ministern och makten.
Hur fungerar ministerstyre i praktiken? [54]

## Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]
Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. [21]
Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. [37]

## Jordbruksdepartementet

Svensk mat – på EU-fat. [25]
EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. [26]
Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. [50]

## Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]

## Kulturdepartementet

IT i kulturens tjänst. [14]
Staten och trossamfunden
Rättslig reglering
– Grundlag
– Lag om trossamfund
– Lag om Svenska kyrkan. [41]
Staten och trossamfunden
Begravningsverksamheten. [42]
Staten och trossamfunden
Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. [43]
Staten och trossamfunden
Svenska kyrkans personal. [44]
Staten och trossamfunden
Stöd, skatter och finansiering. [45]
Staten och trossamfunden
Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]
Staten och trossamfunden
Den kyrkliga egendomen. [47]

# Statens offentliga utredningar 1997

# Systematisk förteckning


## Närings- och handelsdepartementet

Regionpolitik för hela Sverige. [13]
Att utveckla industriforskningsinstituten. [16]
Konkurrenslagen 1993-1996. [20]

## Inrikesdepartementet

Bättre information om konsumentpriser. [19]
Unga och arbete. [40]

## Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]
Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]
Övervakning av miljön. [34]