

Att tala är silver men att tiga är guld?

– Om ministerstyre och statsråds uttalanden

Inledning

Får ett statsråd säga vad han eller hon vill eller kan ett uttalande från ministern vara i strid med regeringsformen (RF)? Kan ett svar i en TV-intervju jämföras med ministerstyre? Om så skulle vara fallet, var går då gränsen för vad en minister får eller inte får säga? Dessa frågor blir aldrig föremål för domstolsgranskning vilket gör att det inte finns några prejudikat på området. Det är istället konstitutionsutskottet (KU) som blir det organ som har att pröva var gränsen mellan tillåtna uttalanden och otillåten styrning går inom ramen för sin granskning av statsrådets tjänsteutövning. Eftersom KU är den enda instans som tolkar grundlagsreglerna kring ministerstyre är det intressant att titta närmare på hur utskottet gjort detta.

Vad gäller relationen mellan regeringen och dess myndigheter kan inledningsvis konstateras att myndigheterna, enligt RF 12:1, lyder under *regeringen* som, enligt RF 7:3, fattar sina beslut på ett regeringssammanträde. Myndigheterna lyder med andra ord inte under ett enskilt statsråd utan under regeringen som ett kollektiv. Annorlunda uttryckt ligger lydnadsplikten i relationen regering–myndighet och inte i relationen statsråd–myndighet.¹ Genom regleringen i RF 7:3 och 12:1 tar RF avstånd från ministerstyre.

¹ Jmf. Eka, A, Hirschfeldt, J, Jermsten, H, Svahn Starrsjö, K, *Regeringsformen: med kommentarer*, Karnov Group, 2012, s. 478. Jmf. SOU 1972:15 s. 79 f. där det konstateras att rätten att ge direktiv till myndigheterna ligger hos regeringen som sådan.

Enligt RF 12:1 är det *myndigheten* som lyder under regeringen. Det innebär att regeringen ska rikta sina direktiv till myndigheten som sådan och inte till enskilda tjänstemän.² Annorlunda uttryckt ligger lydnessplikten i relationen regering–myndighet och inte i relationen regering–tjänsteman.

Myndigheternas självständighet omfattar det område som enligt RF 12:2 är fredat från inblandning. Enligt stadgandet får ingen myndighet bestämma hur myndigheten i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller som rör tillämpning av lag. Det innebär att inte ens regeringen får ge myndigheterna direktiv inom detta område.

Frågeställningen i denna text är om statsråds uttalanden kan ses som ministerstyre eller intrång i myndigheternas självständighet. Med tanke på hur många ärenden som trots allt har anmälts och behandlats av KU anser åtminstone riksdagsledamöterna att de kan det. KU:s uttalanden indikerar också att ett statsråd kan gå över gränsen. Frågan blir då var gränsen går mellan vad som är tillåtet och inte. Vad får ett statsråd säga i den offentliga debatten och vid möten med myndigheter och hur ska det framföras?

Eftersom dessa frågor inte kommer upp till domstolsgranskning är det KU som är vägledande när det gäller tolkningen av RF 12:1–2. Det finns därför skäl att titta närmare på KU:s tolkning och tillämpning av dessa regler eftersom denna tolkning representerar riksdagens syn på vad statsråd får och inte får säga. Denna text kommer således att analysera reglerna kring ministerstyre utifrån utskottets betänkanden för få in ett nytt perspektiv i diskussionen kring regeringens styrning av myndigheterna och gränserna för myndigheternas självständighet. Jag kommer att diskutera vilka bedömningsgrunder som utskottet lagt fram och hur dessa har tillämpas. Syftet är med andra ord att klargöra rättsläget gällande ministerstyre i relation till vad ett statsråd får och inte får uttala sig om. För att kunna göra detta kommer jag inledningsvis att kort diskutera regleringen i RF och förarbetenas syn på var gränserna för myndighetens självständighet och regeringens styrning av dem går. Efter detta kommer jag att lyfta fram synen på statsråds uttalanden såsom den framkommer i KU:s ”praxis” i denna fråga. Avslutningsvis kommer jag att föra en diskussion kring gränserna för statsråds uttalanden och om dessa kan innebära ministerstyre.

² Jmf. Holmberg, E, Stjernqvist, N, Isberg, M, Eliason, M & Regner, G, *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, Norstedts juridik, 2012 s. 556 (SOU 1972:15 s. 195). Se även Eka m.fl. s. 478.

Hur självständig är förvaltningen?

Vad säger lagtexten?

Det råder osäkerhet kring om det råder osäkerhet kring gränserna för myndigheternas lydnadsplikt och därmed även deras självständighet. Å ena sidan hävdas att reglerna i RF lämnar ett "besvärande tolkningsutrymme".³ Å andra sidan framförs att "med reservation för att begreppet myndighetsutövning [i RF 12:2] någon gång kan vara svårt att gränsa av" så är det "ett tydligt system".⁴ Osäkerheten kring osäkerheten är förbryllande och det är därför intressant att titta närmare på lagtexten och dess förarbeten för att försöka reda ut begreppen. Jag kommer inte att fördjupa mig i den diskussion som förts i litteraturen utan fokus kommer att ligga på att förmedla riksdagens och regeringens syn såsom den framkommer i förarbetena.

För att börja från början, vad säger lagtexten (RF 12:1–2):

Den statliga förvaltningsorganisationen

1 § Under regeringen lyder Justitiekanslern och andra statliga förvaltningsmyndigheter som inte enligt denna regeringsform eller annan lag är myndigheter under riksdagen. Lag (2010:1408).

Förvaltningens självständighet

2 § Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. Lag (2010:1408).

Enligt RF 12:1 lyder således myndigheterna organisatoriskt under regeringen. Som nämnts tidigare är det myndigheten, och inte enskilda tjänstemän, som lyder under regeringen som kollektiv, alltså inte under enskilda statsråd.⁵

³ Ahlbäck-Öberg, S, *Förvaltning och revision*, I: Svensk författningsspolitik, Mattson, I & Petersson, O (red), SNS Förlag, 2003, s. 151. Jmf. även Jonsson, Anna, *Förvaltningens självständighet och förbudet mot ministerstyre: en analys av konstitutionsutskottets betänkanden från 2000 till 2005*, I: *God förvaltning – ideal och praktik*, Marcusson, L (red), Iustus förlag, 2006 (s. 164 f.) som konstaterar att "rättsläget är oklart vad avser gränserna för myndigheternas självständighet".

⁴ Heckscher, S, *Lydnadsplikt, självständighet och ministerstyre*, I: *Festskrift till Johan Hirscheft*, Heckscher, S & Eka, A (red), Iustus förlag, 2008 s. 146. Som även tillägger att han i ljuset av diskussionerna med anledning av verksledningsreformen inte riktigt förstår "att man kan tycka att systemets grunddrag skulle vara otydliga". Se a.a. s. 146 f. Jmf. även Bull, T & Sterzel, F, *Regeringsformen – en kommentar*, SNS förlag, 2010 (s. 282 ff.) som inte heller framställer gränserna för lydnadsplikt respektive självständighet som något problematiskt.

⁵ Jmf prop 1973:90 s. 397 som konstaterar att enskilda statsråd inte har någon "befälsrätt över myndigheterna".

Lydnadsplikten innebär att myndigheterna är skyldiga att följa de föreskrifter eller särskilda direktiv som regeringen utfärdar.⁶ Enligt förarbetena begränsas regeringens möjligheter att styra myndigheterna av legalitetsprincipen i RF 1:1 st. 3, som i detta sammanhang innebär att regeringen inte får ge direktiv som strider mot gällande rätt.⁷

Myndigheternas självständighet i RF 12:2 innebär att ingen annan myndighet får bestämma hur myndigheten beslutar i särskilda fall som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag. Det som brukar kallas myndigheternas faktiska handlande faller utanför eftersom stadgandet endast tar sikte på enskilda fall.⁸ Det krävs även att det är fråga om myndighetsutövning för att stadgandet ska bli tillämpligt. Uttrycket tillämpning av lag i RF 12:2 innefattar inte bara lag beslutad av riksdagen utan även verkställighetsföreskrifter till lagen.⁹ Andra föreskrifter såsom förordningar och dylikt faller således utanför stadgandet så länge de inte innefattar myndighetsutövning.¹⁰

Självständigheten består enligt lagtexten således av att myndigheterna i de enskilda fall som innebär myndighetsutövning eller tillämpning av lag ska ta beslut utan inblandning utifrån. Ingen annan myndighet, inte heller regeringen, får med andra ord försöka påverka beslutsfattandet i dessa fall.

Var går gränsen för myndigheternas självständighet?

Under åttiotalet pågick en bitvis intensiv diskussion kring var gränsen för myndigheternas självständighet gick och hur mycket regeringen fick styra. Denna diskussion är grunden för den rådande synen på regeringens styrning av myndigheterna och de slutsatser som framkom då upprepas fortfarande.¹¹

Diskussionen började med två utredningar som konstaterade att regeringens möjlighet att styra var större än vad som antagits och att RF inte hindrade regeringen att styra precis så bestämt som den behövde.¹² Dessa utredningar var grunden för den så kallade verksledningspropositionen¹³ som formulerade riktlinjerna för regeringens styrning av myndigheterna.

⁶ Prop 1973:90 s. 397.

⁷ A st.

⁸ Jmf prop 1973:90 s. 398.

⁹ A st.

¹⁰ Prop 1986/87:99 s. 25.

¹¹ Jmf t ex prop 1986/87:99 s. 27 med prop 2009/10:175 s. 103.

¹² Se SOU 1983:39 och SOU 1985:40.

¹³ Prop 1986/87:99.

Det konstateras i nämnda proposition att regeringens rätt att styra förvaltningen även innebär en skyldighet att styra. Vidare sägs att uppfattningen att nuvarande RF 12:2 skulle innebära "ett allmänt förbud för regeringen och dess ledamöter att uttala sig i frågor som rör förvaltningsmyndigheternas verksamhetsområden" inte har stöd i RF eller dess förarbeten. Det är, enligt propositionen, regeringen som har att bedöma i vilken utsträckning den vill styra myndigheterna och slutsatsen blir att RF:s regler "utgör en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation".¹⁴

I propositionen berördes även de så kallade informella kontakterna mellan regeringen och dess myndigheter. Det konstaterades inledningsvis att det är genom föreskrifter och skriftliga direktiv som regeringen styr och att ett enskilt statsråd inte har någon egen rätt att styra myndigheterna. Mot detta menades att informella kontakter mellan myndigheter och departement var ett viktigt och oundgängligt komplement till den formella styrningen. Det var dock, enligt propositionen, viktigt att informella kontakter inom området för nuvarande RF 12:2 präglades av mycket stor återhållsamhet. Det påpekades att även om informella kontakter förekommit vilar det yttersta ansvaret för prövningen av enskilda fall hos myndigheten.¹⁵

Konstitutionsutskottets syn på ministerstyre och statsrådsuttalanden

Frågan om statsråds uttalanden och dess förhållande till grundlagen hade fram till 1992 inte lett till någon längre diskussion från konstitutionsutskottets sida. Visserligen hade frågan om statsråds uttalanden sporadiskt berörts i utskottet men inte medfört någon större uppmärksamhet.¹⁶ I samband med att det inkom anmälningar rörande uttalanden av statsråd i fyra separata situationer 1992 valde utskottet att föra ett längre principiellt resonemang kring denna fråga.¹⁷ Denna diskussion återkommer utskottet kontinuerligt till i sin granskning och det finns därför skäl att fördjupa sig i denna.

¹⁴ A.a. s. 25–27. Det första citatet återfinns på s. 26 och det andra på s. 27. Detta upprepas även i prop. 2009/10:175 (s. 103).

¹⁵ Prop. 1986/87:99 s. 27 f. Jmf. även prop. 2009/10:175 s. 103 där det konstateras att oavsett vilka kontakter som förekommit mellan regering och myndighet är det myndigheten som bär det fulla ansvaret för de beslut som den fattar i de enskilda fallen.

¹⁶ Se t ex KU 1977/78:35 s. 28 f., 31 f. samt s. 39 f.

¹⁷ 1991/92:KU30 s. 43 ff.

Efter en inledande genomgång av uttalanden gällande dåvarande RF 11:6–7 (nuvarande RF 12:1–2) i grundlagsarbetet och i samband med verksledningsbeslutet konstaterade utskottet följande:

”Självfallet har ett statsråd i likhet med alla andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning i förening med det förhållandet att regeringsformen som nyss sagts uppställt vissa regler för myndigheternas självständighet i förhållande till regeringen måste viss återhållsamhet iaktas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. Man bör således först och främst kunna utgå från att ett uttalande gjorts i vederbörandes egenskap som statsråd. Vid denna bedömning bör enligt utskottet i viss mån vägas in om statsrådet är ansvarig för den sakfråga uttalandet gäller eller inte. Mot bakgrund av regeringens kollektiva ansvar kan dock denna omständighet inte tillmätas avgörande betydelse.

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

Ett statsråd torde således i allmänhet få räkna med att ett auktoritativt framfört ställningstagande i en fråga som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag från vederbörandes myndighets sida skulle kunna uppfattas som direktiv. I princip ändras – som tidigare sagts – inte denna bedömning om uttalandet gäller en myndighet inom ett annat statsråds ansvarsområde.”¹⁸

Först konstaterade utskottet att statsråd givetvis också har yttrandefrihet men att regeringsformens regler gör att de på grund av sin ställning ska iaktta särskild försiktighet i sina uttalanden. Utskottet ställde därefter upp grunderna för bedömningen av statsrådsuttalanden. Den första var presumptionen att uttalandet görs i egenskap av statsråd. Detta är en viktig presumtion då det gör det svårt för en minister att försvara sig med att ett

¹⁸ 1991/92:KU30 s. 45. Uttalandet kompletterades eller förtydligades vid sekelskiftet med följande uttalande: ”Som utskottet tidigare har anfört är en utgångspunkt att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Utskottet har dock ansett att vissa särskilda hänsyn kan behövas tas, bl.a. kan auktoritativa uttalanden av statsråd i enskilda fall skapa en risk för att den självständighet som enligt regeringsformen skall tillkomma domstolar och förvaltningsmyndigheter äventyras” (1999/2000:KU20 s. 125). I sak innebär det dock ingen förändring utan snarare ett förtydligande om vikten att avhålla sig uttalanden som rör området för RF 12:2.

visst uttalande inte gjorts i egenskap av statsråd utan som partipolitiker. Ett statsråd får helt enkelt finna sig i att det han eller hon framför i första hand ses som ett uttalande från statsrådet och inte politikern.

Utskottet klargjorde även att även om det har betydelse för bedömningen om ministern uttalar sig inom sitt sakområde eller inte medför reglerna om kollektivt beslutsfattande i RF 7:3 att ministern i första hand ses som en representant för regeringen och i andra hand som en representant för sitt sakområde.

Den andra grund som KU ställde upp var att ett auktoritativt framfört ställningstagande skulle kunna uppfattas som direktiv. I bedömningen i denna del vägde utskottet in både statsrådets avsikt med uttalandet och myndighetens uppfattning av det. Både avsändarens och mottagarens uppfattning ska således vägas in i bedömningen.

Vad gäller området för RF 12:1 och frågan om regeringens uppfattning kontra statsrådets har utskottet gjort följande principuttalande:

”I förarbetena till regeringsformen är det förutsatt att regeringen som huvudregel skall uppträda som en enhet. Detta kommer till uttryck genom uttalandet i grundlagspropositionen (prop 1973:90 s. 179) att ’regeringen är ett kollektiv, uppbyggt kring statsministern som person, vilket får förutsättas hållas samman av gemensamma politiska värderingar och målsättningar’. Några formella regler som föreskriver att regeringen skall vara enig om sina beslut eller sitt uppträdande finns däremot inte. Än mindre krävs enighet då de enskilda statsråden uttalar sig i frågor av politisk karaktär, även sådana som har varit eller kan komma att bli föremål för regeringens avgörande. Utskottet vill emellertid framhålla att uttalanden som uppfattas stå i strid med regeringens officiella hållning kan skapa oklarhet och risk för komplikationer, särskilt om de berör förhållanden till utländsk stat. Särskilda krav måste därvid ställas på uttalanden som görs av det statsråd som ansvarar för frågan inom regeringen. Dennes uttalanden måste anses ha särskild auktoritet när det gäller regeringens hållning.”¹⁹

Det citerade utdraget visar att utskottet som huvudregel menar att regeringens ska ha en enad front utåt för att undvika missförstånd om regeringens hållning i en viss fråga. Undantag görs för frågor av ”politisk karaktär” men samtidigt menar utskottet att ansvarig minister har ett särskilt ansvar att vara försiktig.

Dessa principuttalanden har bekräftats av KU vid flera tillfällen och av olika majoriteter och får ses som ”gällande praxis” i denna fråga. Eftersom dessa fall inte når rättstillämpningen är det KU:s uttalanden som är ”praxis”

¹⁹ 1993/94:KU30 s. 63.

avseende statsråds uttalanden. Det finns därför skäl att närmare undersöka hur utskottet har tillämpat principuttalandena för att kunna extrahera riksdagens syn på gränserna för myndigheternas självständighet.

Hur bedömer KU uttalanden från statsråd

Statsrådspresumtionen

Utskottets betänkanden ger på det principiella planet en hel del vägledning vid bedömandet av uttalanden av statsråd. För det första presumeras uttalandet ske i egenskap av statsråd. Det innebär att det av omständigheterna klart måste framgå om statsrådet i fråga uttalat sig i någon annan egenskap, exempelvis i rollen som partipolitiker. Denna presumtion gör att statsråd alltid måste räkna med att det han eller hon säger uppfattas som ett uttalande av statsrådet. Detta gör det svårare för en minister att slentrianmässigt avfärda anklagelser med att han eller hon uttalat sig som politiker.

Själva situationen då uttalanden sker kan dock bryta denna presumtion. Under ett valmöte konstaterade dåvarande näringsministern att två av kommunerna inom hans valkrets borde vara berättigade stöd från en nyinrättad statlig myndighet. Ett enigt utskott konstaterade att det aktuella uttalandet får anses normalt i den politiska debatten och att situationen därför inte krävde något mer uttalande från utskottet.²⁰

En annan omständighet som kan påverka bedömningen är om uttalandet sker på officiella brevpapper eller inte. Dåvarande statsministern skickade med anledning av förhandlingar kring vilka som skulle ingå i majoriteten i Skånes regionfullmäktige ett brev till Folkpartiets och Kristdemokraternas partiledare och uppmanade dessa att agera på visst sätt. Utredningen i ärendet visade att uttalandet gjorts på Socialdemokraternas brevpapper och publicerats på Socialdemokraternas hemsida. Utskottet konstaterade att breven skickats under sådana former att de inte kunde ses som allmänna handlingar. Utredningen klargjorde därmed att statsministern skickat breven i sin roll som partiledare och inte i sin egenskap av statsminister.²¹

Ärendena visar att omständigheterna kring uttalandet ska tas i beaktande när det avgörs om personen i fråga agerat såsom statsråd eller inte. Att ett statsråd har lite större svängrum i uttalanden som görs under valrörelsen är

²⁰ 1998/99:KU25 s. 113 f.

²¹ 1998/99:KU25 s. 115. Jmf. med 2007/08:KU20 s. 233–241 som gällde ett brevutskick av migrationsministern där han på regeringskansliets officiella brevpapper meddelade medlemmarna i Malmömoderaterna att han med anledning av sin utnämning till statsråd inte längre kunde kvarstå som ordförande i organisationen. Utskottet konstaterade att breven inte diareförs vilket enligt KU tydde på att han inte skickat dem i tjänsten som statsråd.

enligt min mening ett fullt rimligt synsätt. Under en valrörelse agerar statsråden i större utsträckning än annars som partipolitiker. Det är även rimligt att utskottet tar hänsyn till formerna för uttalandet även om detta inte ensamt kan avgöra ärendet. Det är inte rimligt att ett statsråd kan undvika kritik enbart genom att välja ett annat brevpaper.

Regeringens kollektiva beslutsfattande

En omständighet som ingår i utskottets bedömning är om statsrådet uttalar sig inom sitt sakområde eller inte. Utskottet har sagt att detta påverkar bedömningen men att det inte är avgörande med hänvisning till regeringens kollektiva ansvar. Ett statsråd är ansvarigt för hela regeringens politik och inte bara sitt sakområde även om ett särskilt ansvar givetvis finns inom detta område (jmf. RF 7:3 och 7:5). Detta går att koppla till uttalandet gällande behovet av enighet inom regeringen som citerats ovan. I flera ärenden som varit uppe till bedömning har utskottet tryckt på att det är viktigt att uttalanden från enskilda statsråd inte uppfattas som direktiv som ska beslutas av regeringen som kollektiv.

På grund av akut bostadsbrist bland asylsökande funderade Migrationsverket på att använda sig av så kallade flytande bostadsplattformar som används vid till exempel oljeriggar ute till havs. Dåvarande migrationsministern uttalade sig i media och menade att han inte ville se ”några flytande flyktningbostäder”. Ett enigt utskott hänvisade till behovet av försiktighet och menade att det är ”angeläget att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till myndighet, vilka skall meddelas av regeringen kollektivt i form av t.ex. förordningar och regleringsbrev”.²²

Ärendet är intressant såtillvida att uttalandet från statsrådet var tydligt och det gick tvärt emot myndighetens uppfattning. Det skulle ha varit intressant om utskottet fört ett något mer utförligt resonemang och tydligare klargjort om uttalandet är förenligt med RF eller inte.

Ett uppmärksammat ärende inför utskottet är dåvarande skolministerns uttalande angående en rapport från Skolverket. Skolministern sade i TV att man borde fundera på om rapporten borde ha släppts ut från Skolverket. Senare samma dag beslutade Skolverket att dra tillbaka rapporten. Majoriteten i utskottet hänvisar inledningsvis till behovet av försiktighet. Därefter skriver utskottet i likhet med tidigare granskning att det är angeläget att ett uttalande från ”ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till myndighet, vilka skall meddelas av regeringen kollektivt i form av

²² 2002/03:KU30 s. 150–152. Citaten återfinns på s. 150 respektive s. 152.

t.ex. förordningar och regleringsbrev”. Minoriteten i utskottet menade att uttalandet kunde uppfattas som ett direktiv till myndigheten och statsrådet kunde därför inte undgå kritik.²³

Även i detta ärende är det fråga om en uppfattning som går emot myndighetens egen syn. Skolverket hade trots allt valt att släppa rapporten vilket statsrådet ifrågasatte. Intressant är att minoriteten i utskottet ansåg att statsrådet gått över gränsen för det tillåtna vilket, som nämnts ovan, tyder på att det finns en gräns att passera.

I ett uttalande krävde utbildningsministern att myndigheten Forum för Levande historia skulle samarbeta med den ideella organisationen Upplysning om kommunismen. Majoriteten i utskottet menade att det är viktigt att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som ett direktiv då dessa ska meddelas kollektivt av regeringen. Minoriteten menade att statsrådet uttalat sig på ett sätt som kan uppfattas som otillbörlig påverkan av myndigheten.²⁴

Uttalandena från statsrådet i fallet var tydliga och lämnade inte utrymme för andra tolkningar än att myndigheten skulle samarbeta med organisationen. I likhet med ovanstående fall väljer majoriteten att endast recitera principen och undviker att göra en värdering av det aktuella ärendet. Minoriteten valde på nytt att kritisera ministern för att ha gått för långt.

Det som framförallt saknas i dessa ärenden är en diskussion kring avsikten med uttalandet och hur det har uppfattats, dvs. en tillämpning i det konkreta ärendet, något som är återkommande i utskottets uttalanden i dessa ärenden.²⁵ Det skapar en osäkerhet kring var gränsen går för tillåtna respektive otillåtna uttalanden.

Förutom att uttalanden kan uppfattas som ministerstyre, dvs. att statsrådet uttalar direktiv utan att dessa beslutats av regeringen som kollektiv, kan uttalanden även skapa en osäkerhet kring vad ett regeringsbeslut egentligen innehåller.

²³ 2004/05:KU20 s. 204–208 och s. 266. Citatet återfinns på s. 208.

²⁴ 2007/08:KU20 s. 159–163 samt s. 257.

²⁵ Se dock 1993/94:KU30 s. 63 f. där dåvarande miljöministern på frågan om Danmark borde vägra Öresundsförbindelsen tills kärnkraftverket i Barsebäck var stängt svarade att han inte skulle ogilla en sådan sammankoppling. Frågan var om detta uttalande var ett försök att påverka Statens kärnkraftinspektion (SKI) som ansvarig för säkerheten vid kärnkraftverket. Utskottet ansåg det som ”längsökt” att göra denna koppling även om miljöministerns vid samma tillfälle kritiserat själva konstruktionen av ansvaret. Utskottet menade dock att statsrådet genom sitt uttalande skapade osäkerhet kring regeringens hållning i frågan. Utskottet gör en bedömning av avsikten och avfärdar det som ”längsökt” att statsrådet haft avsikten att påverka.

I samband med övergången från analoga till digitala tv-sändningar gavs Radio- och TV-verket i uppdrag att lämna förslag till sändningstillstånd till regeringen. I olika uttalanden menade kulturministern att han ville se fler gratiskanaler och att regeringens uppdrag skulle innebära prioritet till fler gratiskanaler. Utskottet noterade att statsrådets uttalande gick utöver vad som framgick av regeringsbeslutet. Utskottet återkom därför till vikten av att ett enskilt statsråd inte uttalade sig på ett sätt som kunde uppfattas som ett direktiv till en myndighet då dessa ska beslutas kollektivt av regeringen. Utskottet tillade även att ett ”uttalande får inte heller kunna leda till att en beslutsprocess utåt uppfattas på ett annat sätt än vad det faktiska beslutet innebär”.²⁶

Detta ärende understryker utskottets syn på det kollektiva beslutsfattande, nämligen att regeringen utåt sett ska uppfattas som en enhet.

Avsikten med uttalandet och hur uttalandet uppfattas

Avsikten med uttalandet och hur uttalandet uppfattas av framförallt myndigheten är en avgörande del av utskottets bedömning av om det är fråga om ministerstyre eller intrång i självständigheten. Det är dock i denna del oklart om utskottet i bedömningen fokuserar på den subjektiva eller objektiva uppfattningen. Är det den faktiska avsikten hos statsrådet eller är det hur uttalandet framstår rent objektivt som bedöms när avsikten ska fastställas? Är det om myndigheten rent faktiskt uppfattat uttalandet som ett direktiv eller är det om uttalandet rent objektivt kan uppfattas så som är avgörande? Genomgången visar att bedömningarna ibland synes grunda sig på en objektiv bedömning och ibland på en subjektiv.

En folkhögskola anordnade en kurs i ”Vägmotstånd och direktpåverkan” vars elever vid ett tillfälle praktiserade civil olydnad genom att sabotera vägmaskiner. Skolan fick stöd från Folkbildningsrådet som var ett enskilt subjekt som fått i uppdrag från staten att fördela statsbidrag till verksamhet som bedrivs av studieförbund och folkhögskolor. Med anledning av denna

²⁶ 2007/08:KU20 s.163–168. Citatet från s.168. Se även 1996/97:KU25 s.166–168 samt 206, ett ärende där dåvarande migrationsministern, i samband med en intervju i ett TV-program, fick en fråga gällande ett pågående ärende om uppehållstillstånd. Som svar på frågan om föräldrarna till ett sjukt barn skulle få uppehållstillstånd sa ministern att de skulle få det och att det var en självklar rättighet för dem. Detta uttalande kom trots att det var oklart vilka som var barnets föräldrar och ärendet ännu inte avgjorts av regeringen. Enligt utskottet föranledde granskningen inget uttalande. Fyra ledamöter reserverade sig och menade att statsrådet felaktigt gav intrycket att det inte rädde några tveksamheter i ärendet. Se även 1993/94:KU30 s. 63 f.

händelse menade ansvarigt statsråd som svar på fråga i riksdagen att regeringen inte accepterade att medel gick till att finansiera kriminella handlingar och att regeringen skulle ingripa och säga sin åsikt. Vidare menade ministern att regeringen inte ansåg att några medel skulle utbetalas till dylik verksamhet.²⁷

Efter att ha hänvisat till tidigare principuttalande konstaterade utskottet att föreningen inte var en myndighet och därför inte löd under regeringen. Däremot menade utskottet med hänvisning till förarbetena att enskilda subjekt som bedriver verksamhet inbegripande myndighetsutövning träffas av RF 12:2. Således var det inte tillåtet att försöka påverka beslutsfattandet. Utskottet tog hänsyn till att svaret lämnats under en frågestund utan betänketid och utredningen visade att statsrådet inte hade haft avsikten att påverka rådet med sitt uttalande och rådet hade inte tagit hänsyn till uttalandet när det tog beslut. Ett enigt utskott valde därför att inte göra något ytterligare uttalande.²⁸

I detta ärende har utskottet gjort en subjektiv bedömning av avsikt och uppfattning genom att hänvisa till statsrådets faktiska avsikt och myndighetens faktiska uppfattning. Det är även intressant att notera att utskottet tog hänsyn till att uttalanden gjorts i en situation som inte ger möjlighet till betänketid, i det här fallet riksdagens frågestund. Paralleller borde kunna göras till andra situationer då en minister svarar på frågor utan betänketid, exempelvis direktsända intervjuer. Uttalanden som görs efter viss betänketid borde således med detta resonemang bedömas som mer klandervärda.

Under ett möte med Utlänningsnämnden ska dåvarande migrationsministern ha gjort uttalanden som uppfattades som en uppmaning till nämnden att i ett särskilt fall besluta på ett visst sätt. Ärendet var under handläggning och frågan var om ärendet skulle överlämnas till regeringen eller inte. Även statsministern uttalade sig i ärendet och sade i Aftonbladet att ärendet inte skulle till regeringen. Majoriteten i utskottet konstaterade att återhållsamhet måste iakttas när det gäller uttalanden inom området för nuvarande RF 12:2. En reservant menade dock att eftersom uttalandet fällts hos Utlänningsnämnden och åtminstone en beslutsfattare uppfattat det som en uppmaning hade ministern inte visat tillräcklig återhållsamhet.²⁹

I majoritetens ställningstagande saknas det en diskussion kring avsikten med uttalandet och hur det uppfattats av myndigheten. Jag tycker dock att

²⁷ 1999/2000:KU20 s. 125 ff.

²⁸ A.a. s. 131.

²⁹ 2003/04:KU20 s. 200–203 och s. 223 f.

reservationens diskussion är intressant eftersom det är en tillämpning av utskottets praxis. Han lyfter fram två besvärande faktorer, att uttalande fällt hos myndigheten och att åtminstone en person uppfattat det som en uppmaning. Det är således en blandning av en objektiv och en subjektiv bedömning,

Skolverket konstaterade i en rapport att de religiösa friskolornas verksamhet inte stred mot de mål och värderingar som gäller för all utbildning inom skolväsendet. Med anledning av denna rapport menade dåvarande skolministern att om det inte genom inspektioner gick att ”ta fram de missförhållanden som man kan misstänka finns, då kan man inte fortsätta att offentligt finansiera religiösa friskolor”. Ett enigt utskott hänvisade till principuttalandet och menade att det inte fanns anledning till ytterligare uttalanden.³⁰

Ännu en gång saknas tillämpningsdiskussionen. Uttalandet ger bilden av att ministern menar att inspektionerna inte är tillförlitliga och att myndigheten således inte gör sitt jobb. Det går att tolka som en uppmaning till myndigheten att ”hitta” fel. En diskussion kring statsrådets avsikt och hur uttalanden kan uppfattas hade varit klargörande, inte minst för framtida bedömningar.

Det finns ett ärende där utskottet faktiskt deklarerar att ett visst uttalande går utöver det tillåtna. Det gällde svenska färjeanställda som arbetade på danskt fartyg i trafik mellan Sverige och Danmark och betalade skatt i båda länderna vilket skapade debatt. I en tidningsintervju sa finansministern att de ”som fått skattekrav kan riva dem” då regeringen arbetade med en retroaktiv lagstiftning som skulle lösa problemet. Först menade utskottet att det i debatten fanns ett intresse av att finansministern skulle uttala sig. Utskottet konstaterade dock att den ”tillspetsade formuleringen i tidningen är som sådan inte förenlig med grunderna för det konstitutionella skyddet av myndigheternas självständighet”. Finansministern hävdade dock att det inte var hans formulering utan orden lagts i hans mun och utskottets utredning kunde varken bekräfta eller motsäga detta. Därför kunde inte ärendet föranleda något uttalande från utskottet.³¹

³⁰ 2004/05:KU20 s. 200 f.

³¹ 2006/07:KU20 s. 220–224. Citaten återfinns på s. 222 respektive 224. Ett ärende som också gällde ett statsråd som uttalade sig angående hur ett visst beslut skulle efterlevas var när Post och tele-styrelsen (PTS) i sina allmänna råd gick ut med en uppmaning till alla fastighetsägare att före en viss tid installera fastighetsboxar i anslutning till entrén i flerfamiljshus. Om så inte skedde skulle de boende efter tidsgränsen gått ut inte kunna kräva att posten levererades posten till dörrinkasten utan de boende skulle hänvisas till närmast utlämningsställe. I en intervju i Expressen sade infrastrukturministern att om inte fastighetsägarna installerar fastighetsboxar

Utskottet konstaterar att en direkt uppmaning till enskilda att gå emot en myndighets beslut är oförenligt med RF. I det aktuella ärendet går det dock inte bevisa att detta var vad statsrådet faktiskt sa och därför undkommer statsrådet kritik. Men det är intressant att ett enigt utskott pekade ut en situation som är i strid med RF. En annan intressant omständighet är att utskottet i sin bedömning tar hänsyn till att det fanns ett intresse för statsrådet att uttala sig.³²

Efter att Försäkringskassan utfärdat allmänna råd om tolkning av sjukförsäkringsreglerna med anledning av nya lagändringar menade sjukförsäkringsministern i olika massmedier att myndighetens formulering var olycklig och inte speglade gällande rätt. Försäkringskassan hänvisade, enligt ministern, till en formulering i en departementspromemoria som inte återkom i propositionen. Enligt statsrådet ville inte regeringen att den omtalade formuleringen skulle vara gällande rätt och därför ströks den i propositionen. Efter en hänvisning till behovet av försiktighet vid uttalanden av statsråd menade majoriteten i utskottet att det inte var ett intrång i RF 12:2 att som ministern rikta uppmärksamheten mot ett förhållande som gjort ”att ett motivuttalande blivit överspelat som tolkningsfaktum”. Minoriteten menade dock att det var uppenbart att statsrådet försökt påverka myndighetens tillämpning av lag. Därmed hade hon brustit i den återhållsamhet som statsråd enligt utskottets tidigare uttalanden ska iakta. Därför kunde statsrådet enligt minoriteten inte undgå kritik.³³

Ärendet rör frågeställningen om ett statsråd får klargöra motiven bakom en viss rättsregel eller inte. Enligt majoriteten i utskottet är det godtagbart att rikta myndighetens uppmärksamhet på en feltolkning av lagstiftningen.

skulle lägenhetsinnehavarna fortfarande ha rätt att få posten till dörren. Ministern menade att postens utdelningsplikt gick före PTS allmänna råd. Frågan var om detta var ett intrång i PTS myndighetsutövning mot enskilda. Utskottet valde att inte göra något uttalande. Se 2007/08:KU20 s. 154–159.

³² Intresset av att ett statsråd uttalar sig har varit uppe i ytterligare ett ärende. I samband med att Migrationsverket polisanmälde asylsökande familjer för vanvård av barn gjordes uttalanden från dåvarande socialministern som menade att trots att ”en del barnläkare” hävdade att det inte var fråga om övergrepp så ska man ”inte utesluta någonting”. Vidare sade han att han ”ser så mycket av vad vuxna kan utsätta barn för”. Ett enigt utskott hänvisade till tidigare granskning och konstaterade att i olika sammanhang måste vissa särskilda hänsyn tas. ”Sådana hänsyn kan avse att en rättsprocess pågår eller en polisutredning har inletts. I dessa fall kan det finnas en risk för otillbörlig påverkan på myndigheterna”. Utskottet konstaterade att det fanns ett intresse av att det ansvariga statsrådet skulle uttala sig i ärendet men menade att statsrådet hade kunnat avstå från att uttala sig och borde i vart fall ha uttalat sig med större försiktighet. Se 2005/06:KU20 s. 173–177. Citaten återfinns på s. 175 respektive s. 177.

³³ 2009/10:KU20 s. 139–151 samt s. 357 f. Citatet återfinns på s. 151.

Minoriteten menar dock att det är att påverka myndighetens tillämpning av lag vilket strider mot RF 12:2. Enligt mig är den brännande frågan om statsrådet hade avsikten att påverka i ett enskilt fall eller om hon endast velat klargöra rättsläget. Om det är frågan om det sistnämnda kanske utskottet istället borde ha fört en diskussion kring om ett enskilt statsråd får göra ett sådant klargörande eller om det borde ha kommit från regeringen som kollektiv.

Svenska filminstitutets VD gick ut i media och beklagade sig över att statens tillskott för digitaliseringen av Sveriges biografer kom för sent. Med anledning av detta skickade kulturministern ett brev till VD:n där hon uttryckte sin besvikelse över ”det höga tonläget” i intervjun. Hon sade vidare ”att Svenska Filminstitutet istället för att ta ansvar för sin verksamhet nu åter ropar efter mer pengar”. Majoriteten i utskottet hänvisade till tidigare uttalanden om försiktighet vid uttalanden så att de inte uppfattas som otillbörlig styrning. Därefter konstaterades att brevet kunde uppfattas som en tillrättavisning av filminstitutet vilket statsrådet inte kunde undgå kritik för. Minoriteten ansåg däremot inte att granskningen gav anledning till något uttalande.³⁴

Efter att media uppmärksammat att tre ministrar inte betalt TV-avgiften polisanmälades dessa av Radiotjänst. Detta fick statsministern att reagera och han ifrågasatte i en radiointervju om Radiotjänst tagit detta beslut på objektiva grunder. Enligt statsministern skulle inte en privatperson som hörde av sig och vill göra rätt för sig bli anmäld av bolaget. Värt att påpeka är att trots att Radiotjänst är ett bolag ses TV-avgiften som beslut av förvaltningsmyndighet enligt 17 § lagen (1989:41) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst. Utskottet konstaterade att det med hänsyn till

³⁴ KU 2010/11:KU20 s. 231–242 samt 286. Citaten återfinns på s. 231. Se även 1998/99:KU25 s. 118–126 som också rörde kritik från ett statsråd mot en myndighet. Det var under en delvis intensiv debatt mellan regeringen och försvarsmakten som dåvarande finansministern gick ut och kritiserade ett brev från ÖB till de anställda inom försvarsmakten som en kampanj mot regeringen. Han riktade skarp kritik mot de synpunkter som ÖB framförde i det aktuella brevet. Utskottet konstaterade med hänvisning till principuttalandet att uttalandet inte rörde området för RF 12:2 och att det inte kunde uppfattas som något direktiv till myndigheter. Således konstaterade ett enigt utskott att uttalandet inte kunde ses som ministerstyre. Ytterligare ett ärende som rörde kritik mot en myndighet är 1996/97:KU25 s. 189–193. Det var dåvarande näringsministern, som svar på ett utspel från Konkurrensverket, som gick ut och kritiserade myndigheten för att sprida felaktig information och att utspelet endast speglade uppfattningar hos ”enskilda personer i verkets ledning”. Efter att ha konstaterat att myndighetens uttalande låg i linje med deras tidigare ställningstagande och med hänvisning till dåvarande RF 11:7 (nuvarande 12:2) kommer ett enigt utskott till slutsatsen att statsrådets uttalande inte innebär en konflikt med grundlagen.

statsråds särskilda ställning ställs särskilda krav på försiktighet för att undvika att riskera myndigheternas självständighet.³⁵

Båda dessa fall handlar om att ett statsråd går ut och kritiserar myndigheten för ett visst handlande eller beslut. Även i dessa fall skulle det vara intressant med en diskussion kring avsikt och uppfattning. Varför går statsrådet ut och kritiserar? Är det för att ändra ett framtida beteende eller ett uttryck för ministerns besvikelse? Hur uppfattas det av myndigheten?

Kontakter mellan departement och myndighet

En sista omständighet som vägs in i utskottets bedömning är om det förekommit kontakter mellan departementet och myndigheten eller inte. Om kontakter förekommit stärker det misstankar om otillbörlig styrning och om kontakter överhuvudtaget inte förekommit är det svårare att bevisa ministerstyre eller intrång i myndigheternas självständighet.

En närradioförening hade förlorat sitt sändningstillstånd från Närradionämnden men fortsatte trots detta sända via Televerkets sändare. Kulturministern uttalade att hon utgick från att Televerket ”fullgör uppgiften att se till att rundradiosändningar inte bedrivs av organisationer eller enskilda som saknar tillstånd”. Fem månader senare klippte Televerket av ledningarna för att hindra fortsatt sändning. Utskottet konstaterade kortfattat att kulturministern inte utövat någon inflytande på Televerket och att det överhuvudtaget inte förekommit några kontakter med Televerket.³⁶

Efter flera säkerhetsstopp av svenska kärnkraftsreaktorer uttalade sig ansvarigt statsråd i TV och sade att hon förväntade sig att kärnkraftsbolagen levererade elektricitet till vintern. Frågan var om detta uttalande satte press på Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) att agera på visst sätt med risk för säkerhetsbrister. Utredningen visade att det inte förekommit några kontakter mellan departementet och SSM och därför valde utskottet att inte göra något uttalande.³⁷

I båda dessa ärenden kan det konstateras att frågan om det förekommit kontakter mellan myndigheten och departementet understryker slutsatsen att det inte är fråga om otillbörlig styrning.

³⁵ 2006/07:KU20 s. 217–220.

³⁶ 1992/93:KU30 s. 127 f.

³⁷ 2011/12:KU20 s. 170–175. Se även 1993/94:KU30 s. 63 f.

Vissa områden utanför 12:1–2 som kräver särskilda hänsyn

Ett ärende som förvisso inte rör frågan om myndigheters självständighet men som rör samma frågeställningar är ett uttalande gällande räntepolitiken. Dåvarande finansministern sa i en intervju att han ”utgår från att Riksbanken inte höjer räntan så att det försvårar en minskning av arbetslösheten”.³⁸ Frågan var om detta var ett intrång i Riksbankens självständiga ställning. Efter att ha hänvisat till principuttalandet menade utskottet att det med anledning av att det i RF införts regler för att säkra Riksbankens självständighet fanns ”anledning för statsråd att ta särskilda hänsyn även i fråga om uttalanden som berör detta ämne”.³⁹ I övrigt hade det eniga utskottet inget att tillägga.⁴⁰

Även om detta ärende inte rör sfären för RF 12:1–2 är det samma principer som ligger bakom ställningstagandet. Riksbanken har en självständig ställning och regeringen får inte påverka dess beslutsfattande på samma sätt som den inte får påverka myndigheterna.

I ett uttalande som var riktat till kommunerna och som därför inte faller in under RF 12:2 uppmanade statministern kommunerna att det höjda barnbidraget inte skulle följas av en motsvarande sänkning av socialbidraget. Enligt länsrätten stred detta mot lag och även om beslutet var överklagat menade utskottet att ”uttalanden och uppmaningar av statsråd inte bör ske på ett sådant sätt att dessa – om de efterlevs – riskerar att leda till lagbrott”.⁴¹

Såsom jag nämnt ovan finns det utöver RF 12:2 även en begränsning av regeringens styrning av myndigheterna i RF 1:1 st. 3. Det innebär att myndigheterna inte behöver följa ett direktiv som är lagstridigt och att statsråden ska vara försiktiga med uttalanden som är i strid med gällande rätt.

³⁸ 1999/2000:KU20 s. 120.

³⁹ A.a. s. 123.

⁴⁰ Utskottet fick anledning att återkomma till denna frågeställning i samband med uttalanden från statsministern och finansministern gällande penningpolitiken. Utskottet hänvisade till det tidigare ärendet och ville ”åter understryka behovet av särskild hänsyn när det gäller statsråds uttalanden om penningpolitiken. Det var enligt utskottets mening angeläget att ledamöter av regeringen med god marginal beaktar instruktionsförbudet om de gör uttalanden om penningpolitiken” (2003/04:KU20 s. 189–200, se ssk. s. 199 f.). Jmf. även 2005/06:KU20 s. 166–170.

⁴¹ 2000/01:KU20 s. 145. Ett ärende som liknar detta är ett uttalande av dåvarande näringsminister som tolkades som en uppmaning till ett statligt ägt företag att kringgå konkurrenslagstiftningen. Utskottet menade att ”viss försiktighet måste iakttas så uttalanden inte [...] kan tolkas som uppmaning till lagbrott”. Se 2002/03:KU30 s. 149. Se även 2004/05:KU20 s. 202 f. angående en ministers kritik mot en kommun som inte offentliggjort anbudet i en offentlig upphandling. Efter att utskottet konstaterat att anbudet enligt sekretesslagen ska vara hemliga upprepar utskottet att ”med hänsyn till statsråds speciella ställning kan det [...] finnas anledning att iakttä särskild försiktighet så att uttalanden inte kan misstolkas i rättsligt hänseende”.

Statsråds uttalanden – Är det fråga om ministerstyre?

Genomgången av de ovan refererade ärendena visar att utskottet har en fast och konsekvent praxis när det gäller uttalanden från statsråd. Utskottet har vidhållit de principer som kom fram i början på 90-talet och återkommer kontinuerligt till dessa när nya ärenden ska redovisas och diskuteras. Ofta upprepas samma uttalanden på nytt i samband med den nya redogörelsen. Det som saknas är att KU tydligt tillämpar dessa principer på de aktuella fallen. Ofta refereras principuttalandena och därefter konstateras att ärendet inte ger upphov till något nytt uttalande. Det blir således mycket principdiskussion och lite tillämpning. Detta leder även till att det är sällan som statsråd uttryckligen kritiserar för sina uttalanden och om sådan kritik framförs är den inte enig.

Jag kan tänka mig tre olika orsaker till detta. För det första vill KU troligen att fokus ska ligga på grundlagstolkningen och principerna snarare än det enskilda fallet och direkt kritik tenderar att överskugga principdiskussionen. För det andra är det svårare nå enighet när personlig kritik ska uttalas eftersom uttalandet då blir mer politiskt laddat. Om uttalandet inte är enigt får det mindre genomslag eftersom det då är lättare att klassa som politiskt. Den tredje orsaken är att det inte sällan är svårt att bevisa exakt vad som sagt och med vilken avsikt. Bevisfrågorna gör det svårt, vilket utskottet även explicit sagt vid några tillfällen.

Oavsett vilka orsaker som ligger bakom är det ett faktum att utskottet har en tydlig principiell ingång i ärenden som rör uttalanden av statsråd. Det gör det svårt att i de enskilda fallen se hur utskottet resonerat och hur olika delar vägt i bedömningen. Det skulle vara givande för diskussionen kring dessa frågor att utskottet tydligare visar sin tillämpning för att göra sin praxis tydligare och möjliggöra en kritisk diskussion kring denna. I nuläget är det svårt att avgöra var gränsen går för det tillåtna respektive otillåtna.

I sina principuttalanden hänvisar utskottet ofta till "särskilda hänsyn" eller till "behovet av försiktighet". Det sägs vara "viktigt med försiktighet" och att statsråden visar "återhållsamhet". Dessa uttryck ger inte tydliga svar på vad som är tillåtet eller inte. En annan oklarhet är den jag lyft fram ovan angående om avsikt med och uppfattningen av ett uttalande ska bedömas utifrån subjektiva eller objektiva grunder. Dessa vaga uttryck gör att gränsen mellan vad som är tillåtet och inte är oskarp. Det skulle vara klargörande om utskottet vid bedömningen av ett ärende kunde klargöra dessa begrepp så att både statsråd och riksdag fick spelreglerna tydliggjorda.

Med det sagt kan det vara värt att rekapitulera vad utskottet ställt upp för bedömningsgrunder:

1. Görs uttalandet i rollen som statsråd?
2. Vilken är avsikten med uttalandet?
3. Hur uppfattas uttalandet?
4. Har det förekommit kontakter mellan departementet och myndigheten?
5. Finns det andra förmildrande eller försvårande omständigheter?

Den första grunden är som sagt kopplad till en presumtion om att uttalandet görs i egenskap av statsråd. Den andra och tredje råder det oklarhet kring om det är en objektiv eller subjektiv bedömning som ska göras. Den fjärde kan ses som stödbevisning för punkt två och tre och detsamma kan sägas om den sista punkten som kan ses som den berömda slasktratten. Det är dessa punkter som utskottet lyft fram i sin bedömning av uttalanden av statsråd och som får ses som gällande ”praxis” på området.

I diskussioner kring relationen mellan regeringen och dess myndigheter har frågan om informella kontakter varit i förgrunden. Frågan har gällt hur och i vilken utsträckning informella kontakter får förekomma. Jag menar att uttalanden från statsråd ska ses i ljuset av den diskussionen. Uttalanden kan kort sagt ses som en form av informell kontakt.

Vad gäller informella kontakter har, som ovan påpekats, förarbetena gett uttryck för att dessa är en viktig del av regeringens styrning av myndigheterna. Det har dock sagts att inom området för RF 12:2 ska kontakterna präglas av mycket stor återhållsamhet. Samma syn återkommer i KU:s diskussioner kring uttalanden av statsråd.

En annan viktig del i diskussionen kring informella kontakter har varit att även om sådana kontakter förekommit vilar ansvaret för prövningen av enskilda ärenden hos myndigheten. Detsamma bör gälla även vid uttalanden från statsråd. Även om en minister ger sin syn på ett ärende har myndigheten ansvaret för att göra en självständig prövning. Alternativet som myndigheten har är att kräva ett formellt regeringsbeslut med hänvisning till RF 12:1.

Så, sammanfattningsvis, uttalanden från statsråd kan ses som försök till ministerstyre eller intrång i myndigheternas självständighet men myndigheterna fattar sina beslut på eget ansvar. Sen är det upp till KU att granska statsrådets agerande och JO att granska myndigheternas.

