



JURIDISKA FAKULTETEN

VID LUNDS UNIVERSITET

Benjamin Petersson

Frihet i lydningen

Om utrymmet och gränserna för
regeringens styrning av myndigheterna

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet

30 högskolepoäng

Handledare: Vilhelm Persson

Termin: VT25

Innehåll

Summary	4
Sammanfattning	5
Förord.....	6
Förkortningar.....	7
1 Inledning	8
1.1 Bakgrund	8
1.2 Syfte och frågeställningar.....	9
1.3 Avgränsningar	9
1.4 Metod och material.....	10
1.5 Disposition.....	13
2 Lydnadsplikt	14
2.1 Innebörd.....	14
2.2 Ifrågasättande och bemötande	17
2.3 Styrinstrument	18
2.3.1 Instruktioner	18
2.3.2 Regleringsbrev	20
2.3.3 Regeringsuppdrag	22
3 Självtändighet.....	24
3.1 Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ,	24
3.2 ... får bestämma hur en förvaltningsmyndighet	25
3.2.1 Bestämmande och informella kontakter.....	25
3.2.2 JO-praxis	27
3.2.3 Att påverka är att bestämma.....	28
3.3 ... i ett särskilt fall	28
3.3.1 Generalitet	28
3.3.2 Rättsliga ställningstaganden som styrinstrument.....	29
3.4 ... ska besluta i ett ärende	33
3.4.1 Ärendebegreppet	34
3.4.2 Beslutets betydelse	35
3.4.3 Faktiskt handlande	38
3.4.4 Gränslandet	42
3.5 ... som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun	46
3.5.1 Myndighetsutövningens kännetecken	46
3.5.2 Inom myndighetsutövning	50

3.5.3	Utom myndighetsutövning.....	52
3.6	... eller som rör tillämpningen av lag.....	53
3.6.1	Lagtillämpning men inte myndighetsutövning	54
3.6.2	Faktiskt handlande och lagtillämpning	56
3.6.3	Varken myndighetsutövning eller lagtillämpning?.....	59
4	Allmänt om tolkningen av lydnessplikten i förhållande till självständigheten	61
5	Gränsfall?.....	65
5.1	Beordra stormning av en byggnad.....	65
5.1.1	Bakgrund.....	65
5.1.2	Fortsatt användning av stormningsexemplet.....	66
5.1.3	Invändningar	69
5.1.4	Stormning som faktiskt handlande.....	72
5.1.5	Förhållandet till husrannsakan	76
5.1.6	Sammanfattning	79
5.2	Utse förundersökningsledare	80
5.2.1	Bakgrund.....	80
5.2.2	KU:s granskning.....	81
5.2.3	Andra granskningar.....	84
5.2.4	Sammanfattning	85
6	Avslutande reflektioner	86
	Källförteckning	89
	Offentligt tryck	89
	Rättspraxis	93
	Övrigt.....	94
	Litteratur	95

Summary

Chapter 12 Art. 1 of the Instrument of Government (IoG) stipulates that central government administrative authorities, in general, come under the Government. At the same time, the Government's governance is limited by Ch. 12 Art. 2 of the IoG according to which the Government may not determine how an administrative authority shall decide in a particular case relating to the exercise of public authority vis-à-vis an individual or a local authority, or relating to the application of law. How much room for governance the rules provide has been debated over the years. The purpose of this thesis is to contribute to clarifying the meaning of the regulation. Given it is about examining what the applicable law is, a legal dogmatic method is employed.

It follows from the provision in Ch. 12 Art. 1 of the IoG that the authorities are required to comply with general directives as well as directives for particular cases from the Government. There is a broad consensus on this. However, in one instance it has been questioned on linguistic grounds whether a duty of obedience really arises from the provision. The existing governance tools – instructions, letters of appropriation, and government mandates – all have connections to the provision in question, but not of the same type.

The provision on the independence of administration in Ch. 12 Art. 2 of the IoG is only applicable if all the cumulative conditions and one of the alternative conditions regarding the exercise of public authority and application of law are fulfilled. Furthermore, a restrictive view of the scope of the provision reflects current law. One exception is that “determine” should be given a broad meaning. The Government may always issue general directives. This could enable other governance tools than those used today, where legal position papers are a proposal. Directives for particular cases are allowed regarding de facto activity, such as producing activities, and administrative cases that do not relate to the exercise of public authority or the application of the law, such as civil law matters. However, the dividing lines are not entirely clear. An example in this respect is the operational activities of the police.

It has been suggested that the Government could order the police to storm a building on the grounds that it is de facto activity. This distinction from case management has been criticised by some. However, the fact that the example has been used by the Committee on the Constitution, among others, and the restrictive view of the concept of administrative cases support the example. Overall, there are reasons why the Government should be allowed to decide on police operations, at least to some extent. It has also been recognised that the Government's decision to appoint the person in charge of the investigation after the Palme murder was permissible because it did not concern *how* an authority should then decide in the cases covered by Ch. 12 Art. 2 of the IoG. This argues in favour of a restrictive view of the scope of the provision.

The regulatory framework can be said to be clear at a general level, but uncertainties are revealed when concretisation approaches the boundary between the provisions. A suitable topic for future research would be the appropriateness of the regulatory framework.

Sammanfattning

I 12 kap. 1 § RF stadgas att de statliga förvaltningsmyndigheterna som utgångspunkt lyder under regeringen. Regeringens styrning begränsas samtidigt av att regeringen enligt 12 kap. 2 § RF inte 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. Hur stort utrymme för styrning bestämmelserna ger har diskuterats genom åren. Syftet med denna uppsats är att bidra till att bringa klarhet i regleringens innebörd. Eftersom det handlar om att utreda vad som är gällande rätt används en rättsdogmatisk metod.

Av bestämmelsen i 12 kap. 1 § RF följer att myndigheterna är skyldiga att följa såväl generella direktiv som direktiv för särskilda fall från regeringen. Om detta råder stor enighet. Det har dock i ett fall ifrågasatts på språklig grund om en lydnessplikt verkligen kan anses följa av bestämmelsen. De befintliga styrinstrumenten – instruktioner, regleringsbrev och regeringsuppdrag – har alla samband med den aktuella bestämmelsen, men inte av samma slag.

Bestämmelsen om förvaltningens självständighet i 12 kap. 2 § RF blir endast tillämplig om samtliga kumulativa rekvisit och något av de alternativa om myndighetsutövning respektive lagtillämpning är uppfyllda. Vidare finns skäl för att en restriktiv syn på omfattningen av bestämmelsen ger uttryck för gällande rätt. Ett undantag är att ”bestämma” ska ges en vidsträckt innebörd. Regeringen får alltid ge generella direktiv. Detta kan möjliggöra andra styrinstrument än de som används idag där rättsliga ställningstaganden utgör ett förslag. Direktiv i särskilda fall är tillåtna vad gäller faktiskt handlande, såsom producerande verksamhet, och ärenden som inte gäller myndighetsutövning och lagtillämpning, exempelvis civilrättsliga angelägenheter. Gränsdragningarna är emellertid inte helt tydliga. Ett exempel i detta avseende är polisens operativa verksamhet.

Det har förts fram att regeringen skulle kunna beordra polisen att storma en byggnad med hänvisning till att det är ett faktiskt handlande. Denna gränsdragning mot ärendehandläggning har kritiserats av vissa. Att exemplet förekommit hos bland annat KU samt den restriktiva synen på ärendebegreppet ger dock stöd åt exemplet. Sammantaget finns skäl för att regeringen åtminstone i viss utsträckning får besluta om polisinsatser. Vidare har konstaterats att regeringens beslut om att utse förundersökningsledare efter Palmemordet var tillåtet eftersom det inte gällde *hur* en myndighet sedan skulle besluta i de ärenden som täcks av 12 kap. 2 § RF. Detta talar för en restriktiv syn på bestämmelsens omfattning.

Regelverket kan sägas vara tydligt på en övergripande nivå men oklarheter uppdragas vid konkretisering som närmar sig gränsen mellan bestämmelserna. Ett lämpligt ämne för framtida forskning skulle vara regelverkets ändamålsenlighet.

Förord

Idén till ämnet för denna uppsats väcktes redan innan jag började på juristprogrammet. Inte minst tyckte jag att det var märkligt att Sverige hade en ur internationellt perspektiv unik ordning när det gäller förhållandet mellan regeringen och den statliga förvaltningen. Myndigheter som organiserats fristående från departementen och som dessutom tillmätts en inte obetydlig självständighet i delar av sitt beslutsfattande. Nu, ett antal terminer senare, har jag fått chansen att studera ämnet närmare och göra verklighet av idén.

Under skrivandet har jag insett ämnets stora omfattning. Regeringens styrning av myndigheterna rymmer många olika aspekter. Inom ramen för denna uppsats har det enbart varit möjligt att behandla en del medan andra frågor fått lämnas till framtida forskning. Även om uppsatsen inte kan göra rättsläget klart hoppas jag att den åtminstone kan bidra till att visa vad som är oklart.

Jag vill rikta ett tack till min handledare Vilhelm Persson för givande diskussioner och kloka synpunkter under arbetets gång.

Tack också till mina studiekamrater, William, Ebba och Johan. Samtalen och gemenskapen med er genom hela juristprogrammet har varit en ynnest. Tack särskilt för att ni troget tagit er tid att läsa utkastet till denna uppsats och givit värdefulla kommentarer.

Avslutningsvis vill jag tacka mina föräldrar, AnnSofie och Johan, och min bror Joshua. Utan ert stöd hade mina studier inte varit möjliga.

Soli Deo gloria

Vrigstad i maj 2025

Benjamin Petersson

Förkortningar

1809 års RF	Kungl. Maj:ts och Rikets ständers fastställda Regeringsform, dat. Stockholm den 6 juni 1809, med de därefter av Konungen och riksdagen antagna förändringar
1971 års FL	Förvaltningslag (1971:290)
1986 års FL	Förvaltningslag (1986:223)
Ds	Departementsserien
Europakonventionen	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FL	Förvaltningslag (2017:900)
Förf.samlF	Författningssamlingsförordningen (1976:725)
GLB	Grundlagberedningen
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen (dess årsbok)
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän (deras ämbetsberättelse)
KU	Konstitutionsutskottet
LAS	Lag (1982:80) om anställnings- skydd
LOA	Lag (1994:260) om offentlig anställning
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv, avd. I
Prop.	Regeringens proposition
RB	Rättegångsbalk (1942:740)
RF	Regeringsform (1974:152)
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOU	Statens offentliga utredningar

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Alla är skyldiga att lyda lagen, så även myndigheter däribland regeringen. Inom lagens ramar har regeringen samtidigt genom sin styrfunktion ett handlingsutrymme, en frihet.¹ En del i styrfunktionen är att de statliga förvaltningsmyndigheterna är skyldiga att lyda regeringen. En viktig begränsning av detta lydadsförhållande följer av att förvaltningsmyndigheterna har viss självständighet i sitt beslutsfattande. Vid sådant beslutsfattande ska de ha frihet från yttre påverkan och frihet att, med stöd i rättsordningen, välja utgång.² Å ena sidan är lydning och frihet varandras motsatser, å andra sidan är lydning en förutsättning för att frihet ska kunna ges. Obegränsad frihet leder till oordning och (rätts)osäkerhet. Den enes frihet riskerar leda till de mångas ofrihet.

Utrymmet och gränserna för regeringens styrning av myndigheterna har diskuterats och debatterats flitigt genom åren. Ställningstaganden i statliga utredningar som gett uttryck för en långtgående direktiv rätt för regeringen har fått stöd hos regering och riksdag samtidigt som de mött häftig kritik från tunga remissinstanser, däribland från domare och juridiska fakulteter. Åsikterna går isär både kring regleringens egentliga innebörd och kring huruvida regleringen är tydlig eller inte. Som Wenander konstaterar har den juridiska diskussionen ”inbegripit uppfattningen att gränserna för förvaltningsmyndigheternas självständighet är oklara, att grundförutsättningarna för förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna tvärtom är tydliga samt att det råder osäkerhet om det råder osäkerhet kring gränserna för myndigheternas lydningsskyldighet”.³

Okklarheterna tycks ha kvarstått över tid. Redan i grundlagspropositionen från år 1973 uttalades att det med då gällande rätt, dvs. 1809 års RF, var ”förenat med svårigheter att precisera hur långt förvaltningens självständighet sträcker sig”.⁴ Under remissbehandlingen inför nuvarande RF anfördes att det måste vara av värde att närmare klargöra hur långt lydningsskyldigheten sträcker sig och att frågan borde utredas ytterligare.⁵ År 1976, dvs. året efter nuvarande RF började gälla, hävdade Jägerskiöld att lagrummet om förvaltningens självständighet var ”så svårtolkat, att åtskillig forskning här kan vara motiverad ifråga om dagens praxis och dess relation till det handlingsprogram, som rymmes i lagrummet”.⁶ I en publikation från innevarande år menar Shirin Ahlbäck Öberg att en oprecis grundlagsreglering gällande förvaltningens självständighet föranlett en ihållande oenighet kring hur långt självständigheten

¹ Jfr prop. 2009/10:175 s. 44.

² Jfr Johansson (2012) s. 828 f.

³ Se Wenander (2019) s. 135 med hänvisning till Jonsson (2006) s. 189; Heckscher (2008) s. 146; Bremdal (2013) s. 49.

⁴ Se prop. 1973:90 s. 393

⁵ Se prop. 1973:90 bilaga 3 s. 248.

⁶ Se Jägerskiöld (1976) s. 54.

sträcker sig. Hon beskriver detta faktum som slående just eftersom självständigheten är ett så utmärkande drag för svensk förvaltning.⁷

Det är otillfredsställande att det verkar vara svårt att säkert veta hur stort utrymmet är gällande regeringens direktivrätt gentemot myndigheterna. Inte minst mot bakgrund av att statsförvaltningen angetts vara regeringens viktigaste instrument för att styra riket.⁸ Dessutom finns det rättssäkerhetsskäl som talar för att gränsdragningen mellan lydnessplikt och självständighet borde vara så tydlig som möjligt. Även i allmänhet får det anses vara ett problem att det konstitutionella regelverket är grumligt.

En ytterligare aspekt som bidrar till problembilden är de slutsatser som dragits av flera granskningar av regeringens agerande och styrning av myndigheterna i olika krissituationer. I dessa sammanhang har regeringens vida ansvar och befogenheter påtalats, samtidigt som det framförs att den självständighet som tillerkänns myndigheterna ofta överskattas.⁹

Även om det finns åtskilligt material som behandlar förhållandet mellan regeringens befogenheter att styra och myndigheternas självständighet är min bild att diskussionen ofta förs på en relativt generell nivå. Det finns därför skäl att gå djupare och konkretisera innebörden av förhållandet. Samtidigt saknas inte konkreta exempel och typfall i relevanta källor, men de behöver ådagaläggas, utvecklas och analyseras.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att bidra till att bringa klarhet i grundlagsregleringens innebörd när det gäller regeringens styrning av underlydande statliga förvaltningsmyndigheter utifrån 12 kap. 1 och 2 §§ RF¹⁰. Ett bidrag till ett sådant klarläggande kräver en djuplodande, systematisk och konkretiserad rättsutredning. Den övergripande frågeställning jag avser besvara utifrån syftet kan formuleras på följande sätt:

Var går gränsen mellan regeringens utrymme för styrning av förvaltningsmyndigheterna och förvaltningens självständighet?

Inom ramen för den övergripande frågeställningen besvaras frågor om tolkningen av grundlagsbestämmelserna, vilka former för styrningen som regeringen kan använda samt vad det finns för konkreta exempel som illustrerar gränsen och hur dessa exempel kan förstås.

1.3 Avgränsningar

Utöver vad som följer av syftet och frågeställningen behövs några ytterligare avgränsningar. Som framgått är fokus för uppsatsen relationen mellan regeringen och underlydande statliga förvaltningsmyndigheter. Detta innebär att

⁷ Se Ahlbäck Öberg (2025) s. 90; jfr Ahlbäck Öberg (2022) s. 197.

⁸ Se Regeringskansliet (2014) s. 7.

⁹ Se SOU 2022:10 s. 286, 300 f.; bet. 2005/06:KU8 s. 35 ff.; bet. 2020/21:KU20 s. 195 f.; jfr Hirschfeldt & Petersson (2020) s. 79.

¹⁰ De nuvarande beteckningarna 12 kap. 1 och 2 §§ RF används genomgående även om bestämmelserna tidigare placerades i 11 kap. 6 och 7 §§ RF. När den äldre beteckningen används i källan görs en markering i uppsatsen i form av ”numera” e.d.

frågor om styrning samt förvaltningens självständighet som kan uppkomma i andra sammanhang inte kommer behandlas mer än undantagsvis, exempelvis vad som gäller avseende myndigheter under riksdagen eller mellan kommunala förvaltningsmyndigheter. Samtidigt är bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF tillämplig på fler förhållanden än det mellan regeringen och underlydande myndigheter. Därför kan paralleller till praxis gällande exempelvis kommunala fall där bestämmelsen aktualiserats vara till hjälp vid tolkning.

Styrning av förvaltningsmyndigheterna sker även genom att regeringen utövar andra befogenheter än de som följer av 12 kap. 1 och 2 §§ RF, såsom normgivningsmakten, utnämningmakten eller rollen som sista eller enda instans i förvaltningsärenden. Dessa befogenheter behandlas endast i den utsträckning det finns ett samband med 12 kap. 1 och 2 §§ RF.

Vidare ges, av utrymmesskäl, ingen särskild historisk genomgång av hur förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna reglerades före nuvarande RF. Historiska frågor och bakgrunden till de gällande bestämmelserna aktualiseras dock i begränsad utsträckning inom ramen för framställningen.

Avslutningsvis kan påpekas att uppsatssyftet gäller den konstitutionella reglering som rör regeringens styrning och därmed de formella rättsliga beslutsbefogenheter som följer av regleringen. Informella kontakter mellan regeringsnivån och underlydande förvaltningsmyndigheter blir därför en sekundär fråga men kommer ändå beröras i uppsatsen i den mån företeelsen kan kopplas till det konstitutionella regelverket och de formella befogenheterna.

1.4 Metod och material

Syftet med uppsatsen är, som framgått ovan, att utreda vad som är gällande rätt i fråga om den grundlagsregleringen som rör regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna respektive dessa myndigheters självständighet i delar av sitt beslutsfattande. Inom ramen för en sådan utredning av gällande rätt görs ställningstaganden om regelverkets närmare innebörd och hur det ska tolkas. I uppsatsen används därför en rättsdogmatisk metod för att utföra rättsutredningen. Det handlar således om att försöka slå fast vad som är gällande rätt med hjälp av allmänt vedertagna rättskällor inom den svenska rättsordningen och med beaktande av den vikt som rättsordningen tillmäter dem. Bland rättskällorna återfinns lag, förarbeten, praxis och, i viss mån, doktrin.¹¹

Hanteringen av rättskällorna inom ramen för den rättsdogmatiska metoden varierar beroende på rättsområde.¹² Behandling av konstitutionell rätt och grundlagstolkning påverkar således metoden och dess närmare innebörd. Många grundlagsbestämmelser i RF, inte minst de som rör statens organisation, riktar sig i första hand till lagstiftaren och andra offentliga organ. Detta får som konsekvens att grundlagsregleringens innebörd sällan prövas i domstol inom ramen för en tvist mellan enskilda eller mellan en enskild och det

¹¹ Jfr Graver (2008) s. 157 f.; Kleineman (2018) s. 21 ff., 28 ff.; Peczenik (1995) s. 312 ff. För en närmare beskrivning av rättskällorna i svensk rätt, se bl.a. Dahlman (2019); Peczenik (1995) särskilt s. 204–288.

¹² Jfr Kleineman (2018) s. 30 f.; Peczenik (1995) s. 316.

allmänna. I förlängningen finns det ont om domstolspraxis på området som kan vägleda när det gäller förståelsen och tolkningen av det konstitutionella regelverket.¹³

Samtidigt som domstolspraxis får en mer tillbakaskjutet roll får andra rättskällor desto större betydelse. Härvid ska det beaktas att KU uttalat att riksdagen är den instans som är bäst ägnad att pröva om viss föreskrift är grundlagsenlig.¹⁴ I linje med detta kan riksdagen också anses ha en roll som grundlagstolkare, i praktiken genom KU:s ställningstaganden.¹⁵ KU granskar regeringen, däribland hur väl dess ageranden överensstämmer med grundlagsbestämmelser. Granskningsbetänkandena blir därför en viktig rättskälla i konstitutionella frågor. Även andra betänkanden från KU, exempelvis där KU behandlar regeringens ställningstaganden och förslag rörande styrningen av förvaltningen, får betydelse. Detta gäller inte minst om riksdagen som helhet beslutar i enlighet med betänkandet.

När det gäller konstitutionella spörsmål refereras vidare grundlagskommentarer¹⁶ flitigt i KU:s betänkanden, utredningsbetänkanden och annat offentligt tryck.¹⁷ Mot bakgrund av vad som sagts om KU:s betydelse, bristen på praxis och många gånger knapphändiga motiv i förarbeten kan grundlagskommentarerna sammantaget utgöra ett viktigt bidrag till förståelsen av vad som är gällande rätt och hur det konstitutionella regelverket ska tolkas. Författarna till grundlagskommentarerna har dessutom många gånger medverkat vid olika grundlagsutredningar vilket stärker kommentarernas rättsliga auktoritet.

Vad gäller grundlagstolkning i allmänhet uttalades i förarbetena till RF att grundlag skulle tolkas enligt vanliga principer för lagtolkning.¹⁸ Detta torde bland annat innebära att förarbeten ska tillmätas betydelse. Utgångspunkten är dock tolkning efter ordalydelsen. Därtill finns anledning att i allmänhet låta bestämmelser om fri- och rättigheter och andra bestämmelser till skydd för enskilda tolkas generöst mot den enskilde.¹⁹

I denna uppsats innebär användningen av en rättsdogmatisk metod vid besvarandet av den övergripande frågeställningen att jag först gör en mer traditionell rättsutredning om den närmare innebörden och tolkningen av 12 kap. 1 och 2 §§ RF. Därefter fördjupas analysen genom att behandla konkreta exempel som illustrerar gränsen mellan regeringens utrymme för styrning av förvaltningsmyndigheterna och förvaltningens självständighet. Egna resonemang och analyser förekommer löpande genom hela uppsatsen. Detta innefattar även slutsatser med utgångspunkt i den övergripande frågeställningen.

¹³ Jfr Bremdal (2013) s. 48; Bull & Sterzel (2019) s. 36.

¹⁴ Se bet. 1978/79:KU39 s. 13.

¹⁵ Jfr Bull (2002) s. 144; Bremdal (2011) s. 66 f., 252.

¹⁶ Ex. Bull & Sterzel (2019); Eka m.fl. (2018); Holmberg m.fl. (2012); Petrén & Ragnemalm (1980).

¹⁷ Se ex. bet. 2005/06:KU8 s. 35 f.; SOU 2021:25 s. 173 (not 17).

¹⁸ Se SOU 1963:17 s. 513; SOU 1972:15 s. 319.

¹⁹ Jfr Bull & Sterzel (2019) s. 37 ff.; Holmberg m.fl. (2012) s. 41 ff.; Nergelius (1996) särskilt s. 846 ff. För vidare läsning om lagtolkning och lagtolkningsmetoder i allmänhet se bl.a. Peczenik (1995) särskilt s. 329–377; Wahlberg (2019).

Materialvalet styrs i hög grad av metodvalet. Detta innebär att det grundläggande materialet utgörs av rättskällorna. Som nämnts ovan innebär det i nuvarande sammanhang att bland annat propositioner, utredningsbetänkanden och KU-betänkanden ligger till grund för framställningen.

Som underlag för hur regeringens styrning sker i praktiken och hur grundlagsbestämmelserna tolkas av berörda aktörer används i förkommande fall promemorior och liknande som upprättats inom Regeringskansliet. På samma spår används faktiska regeringsbeslut för att ge exempel på den styrning som ansetts möjlig.

När det gäller doktrin och litteratur har grundlagskommentarerna redan nämnts. Därtill har regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna i allmänhet och bestämmelserna i 12 kap. 1 och 2 §§ RF i synnerhet, behandlats särskilt i olika artiklar och andra framställningar. Litteraturen blir till hjälp för att tolka de aktuella bestämmelserna samt klargöra och systematisera det rättsliga materialet i övrigt.²⁰

Inom den konstitutionella rätten finns skäl att utöver den juridiska doktrinen även beakta statsvetenskaplig litteratur. Bland dessa skäl kan nämnas att grundlagarna är starkt förknippade med förståelsen av det politiska systemet. Statsvetare har vidare ofta deltagit i utredningar om grundlagarna och dess innebörd samt varit författare till grundlagskommentarer. Dessutom har KU:s kansli letts och bemannats av statsvetare. Det kan därför antas att dessa statsvetares underlag påverkar vad som blir KU:s mening. Som framgått har KU i sin tur stor betydelse vid grundlagstolkning. Slutligen kan lyftas fram att det finns statsvetenskaplig forskning om just de grundlagsbestämmelser som står i fokus för denna uppsats.

Utan att göra några anspråk på en uttömmande lista kan några jurister och statsvetare som skrivit särskilt om innebörden av bestämmelserna i 12 kap. 1 och 2 §§ RF nämnas. Som vägledning för vidare läsning erhålls därmed även en översikt av forskningsläget. Det kan även noteras att flera av de nämnda personerna deltagit i statliga utredningar som berört de aktuella grundlagsbestämmelserna, vilket kan ge viss tyngd åt deras egna texter. Bland juristerna återfinns Patrik Bremdal²¹, Thomas Bull²², Sten Heckscher²³, Johan Hirschfeldt²⁴, Anna Jonsson Cornell²⁵, Hans Ragnemalm²⁶, Fredrik Sterzel²⁷,

²⁰ Jfr Peczenik (1995) s. 262.

²¹ Docent i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet.

²² Justitiekansler, tidigare bl.a. justitieråd i HFD och professor i konstitutionell rätt.

²³ Tidigare bl.a. statsråd, kammarrättspresident vid Kammarrätten i Stockholm, rikspolischef, statssekreterare i Justitiedepartementet och särskild utredare i Styrtredningen (se SOU 2007:75).

²⁴ Tidigare bl.a. hovrättspresident vid Svea hovrätt, justitiekansler, rättschef i statsrådsberedningen, ledamot i Grundlagsutredningen (se SOU 2008:125) samt ordförande i Katastrofkommissionen efter flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004 (se SOU 2005:104) och i Kommittén om beredskap enligt regeringsformen (se SOU 2023:75).

²⁵ Professor i komparativ konstitutionell rätt vid Uppsala universitet.

²⁶ Tidigare bl.a. ordförande i Regeringsrätten, JO, domare i EU-domstolen och professor i offentlig rätt.

²⁷ Tidigare bl.a. justitieråd i HD, statssekreterare i Kommundepartementet och professor i konstitutionell rätt.

Henrik Wenander²⁸ och Bertil Wennergren²⁹. Bland statsvetarna återfinns Shirin Ahlbäck Öberg³⁰, Magnus Isberg³¹, Nils Stjernquist³², Göran Sundström³³ och Daniel Tarschys³⁴. Dessa personer hänvisas återkommande till genom uppsatsen.

1.5 Disposition

Efter detta inledande kapitel behandlas de två aktuella grundlagsbestämmelserna i varsitt kapitel. Således rör *kapitel 2* bestämmelsen i 12 kap. 1 § RF. I kapitlet behandlas varför en lydnaplikt för de statliga förvaltningsmyndigheterna gentemot regeringen följer av bestämmelsen och hur den närmare ska förstås. Lydnadsplikten innebär en motsvarande direktiv rätt för regeringen som kommer till uttryck genom olika styrinstrument som behandlas i kapitlets avslutande avsnitt.

Kapitel 3 handlar om förvaltningsmyndigheternas självständighet enligt bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF. Innebörden av bestämmelsens olika beståndsdelar behandlas ingående i varsitt avsnitt. Genom denna utredning ges också exempel på fall som med viss säkerhet kan sägas falla innanför respektive utanför bestämmelsens tillämpningsområde.

I *kapitel 4* behandlas tolkningen av de aktuella grundlagsbestämmelserna mer i allmänhet. En central frågeställning är valet mellan en restriktiv respektive extensiv syn på bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF, vilket i sin tur avgör utrymmet för den direktiv rätt som följer av 12 kap. 1 § RF.

Den förståelse för regelverket som grundlagts i de föregående kapitlen kommer till användning i *kapitel 5*. I kapitlet analyseras två konkreta exempel i varsitt avsnitt. Syftet är att illustrera och dra slutsatser kring gränsdragningen mellan tillåten och otillåten styrning. Det ena av dessa exempel handlar om huruvida regeringen får beordra polisen att storma en byggnad. Det andra exemplet gäller huruvida regeringen får utse förundersökningsledare.

Kapitel 6 innehåller avslutande reflektioner och sammanfattande slutsatser mot bakgrund av det som framgått i undersökningen. Reflektionerna rör inte minst graden av tydlighet i det konstitutionella regelverket kring regeringens styrning. Avslutningsvis ges förslag för framtida forskning.

²⁸ Professor i offentlig rätt vid Lunds universitet.

²⁹ Tidigare bl.a. regeringsråd i regeringsrätten och JO.

³⁰ Professor i statskunskap vid Uppsala universitet, tidigare bl.a. ledamot i Coronakommissionen (se SOU 2022:10).

³¹ Tidigare bl.a. kanslichef i KU och docent i statskunskap.

³² Tidigare bl.a. rektor för Lunds universitet, professor i statskunskap och expert i såväl GLB (se SOU 1972:15) som Författningsutredningen (se SOU 1963:16).

³³ Professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet.

³⁴ Tidigare bl.a. riksdagsledamot, professor i statsvetenskap, ordförande i Förvaltningsutredningen (se SOU 1983:39) samt ledamot Verksledningskommittén (se SOU 1985:40) och Grundlagsutredningen (se SOU 2008:125).

2 Lydnadsplikt

I 12 kap. 1 § RF stadgas att under regeringen lyder Justitiekanslern och andra statliga förvaltningsmyndigheter som inte är myndigheter under riksdagen.³⁵ Statliga organ, vid sidan av riksdagen och privaträttsligt organiserade organ, är att anse som myndigheter. Regeringen och domstolarna är därmed exempel på myndigheter. Resterande statliga myndigheter är förvaltningsmyndigheter som antingen lyder under regeringen eller riksdagen.³⁶

Stadgandet i 12 kap. 1 § RF ger uttryck för ett lydnadsförhållande mellan regeringen och de statliga förvaltningsmyndigheterna som inte är myndigheter under riksdagen. Ibland beskrivs det som att myndigheterna har en lydnadsplikt. Därmed finns också en motsvarande befogenhet för regeringen att styra, en direktivrätt.³⁷

I de följande avsnitten i detta kapitel behandlas lydnadspliktens närmare innebörd, ifrågasättanden av lydnadsplikten samt avslutningsvis de styrinstrument som regeringen faktiskt använder sig av och hur de förhåller sig till direktivrätten.

2.1 Innebörd

I propositionen till RF utvecklas innebörden av lydnadsplikten. Ett ofta återupprepat³⁸ departementschefsuttalande lyder enligt följande.

När det i förevarande paragraf sägs att vissa förvaltningsmyndigheter lyder under regeringen är det ett uttryck för att dessa myndigheter i princip har att följa de föreskrifter av allmän natur eller direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar.³⁹

GLB hade gjort liknande uttalanden. I betänkandet framgår att innebörden av att en förvaltningsmyndighet lyder under regeringen är att den är ”skyldig att följa föreskrifter även för särskilda fall, om inte dessa föreskrifter står i strid med lag eller annan författning”. Detta förhållande benämndes som en särskild lydnadsplikt. En föreskrift, i den aktuella meningen⁴⁰, skulle dessutom riktas till myndigheten som sådan och inte till en tjänsteman hos myndigheten.⁴¹

³⁵ Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse i samband med 2010 års grundlagsreform. Tidigare räknades ett antal förvaltningsmyndigheter utöver JK upp i bestämmelsen men i övrigt var ändringarna endast språkliga eller redaktionella, jfr prop. 1973:90 s. 396; prop. 2009/10:80 s. 124 f., 290.

³⁶ Se prop. 1973:90 s. 232 f. Hädanefter används (statlig) förvaltningsmyndighet eller enbart myndighet som kortform för statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen. Av sammanhanget framgår vad som avses.

³⁷ Se Bull & Sterzel (2019) s. 272, 274 f.; Eka m.fl. (2018) s. 595; Holmberg m.fl. (2012) s. 558 f.

³⁸ Jfr bet. 2005/06:KU8 s. 35; Bull & Sterzel (2019) s. 275; Eka m.fl. (2018) s. 595.

³⁹ Se prop. 1973:90 s. 397.

⁴⁰ Jfr nedan om föreskriftsbegreppet och avsnitt 2.3.1.

⁴¹ Se SOU 1972:15 s. 195f.; jfr prop. 1973:90 s. 397.

Det tål att påpekas att lydnapplikten gäller i förhållande till regeringen och inte ett enskilt statsråd. Detta tydliggjordes även av GLB och i den efterföljande propositionen.⁴² När regeringen fattar beslut sker det enligt 7 kap. 3–4 §§ RF av minst fem statsråd vid regeringssammanträde. Detta är en av två centrala aspekter av det som kallas den svenska förvaltningsmodellen. Den andra centrala aspekten är att myndigheterna är organisatoriskt fristående från Regeringskansliet med viss grundlagsskyddad självständighet i sitt beslutsfattande.⁴³ Uttrycket att det i Sverige föreligger ett ”förbud mot ministerstyre” används ibland som synonym för det som nu beskrivits som de centrala aspekterna i den svenska förvaltningsmodellen, men kan även åsyfta enbart det kollektiva beslutsfattandet. Uttrycket är enligt min mening något försåtligt eftersom det skapar negativa konnotationer till något nyttigt och nödvändigt, dvs. styrning, riskerar att passivisera samt ger intryck av att myndigheterna har en större självständighet än vad det finns rättslig grund för. Ministrar ska styra myndigheterna men de gör det i huvudsak gemensamt.⁴⁴

När det i grundlagspropositionen talas om ”föreskrifter av allmän natur” torde, som jag ser det, avses ett vidare begrepp än föreskrifter i den mening som följer av 8 kap. RF.⁴⁵ Detta eftersom föreskrifter enligt 8 kap. RF är rättsligt bindande även för andra myndigheter, såsom domstolar, och enskilda, oavsett lydnapplikt.⁴⁶ Med andra ord ger inte 12 kap. 1 § RF någon särskild rätt för regeringen att meddela sådana föreskrifter som avses i 8 kap. RF. Sett från en annan sida har regeringen redan med stöd av bestämmelser i 8 kap. RF rätt att meddela föreskrifter, oberoende av 12 kap. 1 § RF. En ytterligare omständighet som talar för att ett vidare föreskriftsbegrepp används i förarbetena till RF är att det även talas om möjligheten att meddela ”föreskrifter för särskilda fall” utifrån lydnapplikten.⁴⁷ Detta blir i det närmaste en oxymoron sett mot bakgrund av generalitetskravet för föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. RF.⁴⁸ Här kan påpekas att föreskriftsbegreppet inom svensk rätt tycks ha getts en snävare innebörd genom 2010 års grundlagsreform där det tidigare inte enbart åsyftade föreskrifter enligt 8 kap. RF.⁴⁹ För

⁴² Se SOU 1972:15 s. 195f.; jfr prop. 1973:90 s. 397.

⁴³ Jfr SOU 1997:57 s. 32; SOU 2022:10 s. 234; Statskontoret (2020) s. 10 f., 15; Heckscher (2020) s. 20ff.; Reichel & Wenander (2021) s. 108 f.

⁴⁴ Jfr Bull & Sterzel (2019) s. 28, 277, 280; Heckscher (2008) s. 154 f.; Sterzel (2009) s. 338 f.

⁴⁵ Jfr Persson (2011) s. 655 ff.

⁴⁶ Jfr prop. 1973:90 s. 203; Eka m.fl. (2018) s. 350; Holmberg m.fl. (2012) s. 347. Notera att förordningar med instruktion även finns för domstolar, ex. förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion, jfr avsnitt 2.3.1.

⁴⁷ Se ovan om GLB:s beskrivning av lydnapplikten; prop. 1973:90 s. 393, 395; SOU 1972:15 s. 195 f.; jfr Nergelius (2022) s. 407 f.

⁴⁸ Föreskrifter enligt 8 kap. RF definieras som rättsregler som i princip kännetecknas av att vara bindande för myndigheter och enskilda, samtidigt som de är generellt tillämplbara, se prop. 1973:90 s. 203 f.; prop. 1983/84:119 s. 5.

⁴⁹ Se prop. 2009/10:80 s. 217 ff.; SOU 2008:125 s. 555 ff.; jfr prop. 1975/76:112 s. 21 f., 67 f.; prop. 1975/76:209 s. 160. Jfr även avsnitt 2.3.1; avsnitt 2.3.2.

att undvika begreppsförvirring skulle det, enligt min mening, sammantaget vara bättre att tala om ”generella direktiv” och direktiv för särskilda fall.⁵⁰

Så länge direktiven inte träffas av 12 kap. 2 § RF⁵¹ och inte är rättsstridiga⁵² är förvaltningsmyndigheterna skyldiga att lyda regeringens styrande åtgärder.⁵³ Dessa åtgärder torde kunna ha olika form. Exempelvis återgav Katastrofkommissionen det ovan citerade departementschefsuttalandet med tillägget att myndigheter även har att följa ”*andra skrivelser* som regeringen avsänder” och att det ”både i direktiven och i uttalanden kan anges målsättningen för den policy som regeringen vill främja”.⁵⁴

Många utgår från att regeringens nyttjande av lydnadsplikten sker antingen genom sådana direktiv i särskilda fall som inte träffas av bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF eller genom meddelandet av föreskrifter i den mening som följer av 8 kap. RF, som per definition är generella.⁵⁵ De senare kan röra frågor utanför tillämpningsområdet för 12 kap. 2 § RF men de kan även reglera myndighetsutövning och tillämpning av lag eftersom de är generella och inte rör ett särskilt fall.⁵⁶ Jag menar dock att en sådan uppdelning är för enkel. Det finns direktiv som är av mer generell natur och som kan rikta sig till flera ”fall” men som samtidigt *inte* är att anse som föreskrifter enligt 8 kap. RF. Sådana direktiv torde också, sett till ordalydelsen i 12 kap. 2 § RF, kunna ges avseende förvaltningsmyndigheternas myndighetsutövning och lagtillämpning eftersom de inte riktar sig mot en myndighets beslutsfattande i ett särskilt fall i ett ärende.

I linje med det ovanstående har anförts att regeringen kan utfärda *generella* riktlinjer för myndigheternas handläggning av ärenden.⁵⁷ von Essen beskriver det som att det ”[i] lydnadsförhållandet ligger att det är regeringen som anger ramarna och riktlinjerna för myndigheternas arbete”.⁵⁸ Ahlbäck Öberg förklarar den synbara motstridigheten mellan 12 kap. 1 och 2 §§ RF med att ”regeringen har rätt att styra sina myndigheter genom *generell styrning*”. Som exempel nämner hon lagstiftning och förordningar, dvs. föreskrifter i 8 kap. RF:s mening, men också uppdrag och regleringsbrev. Även de senare verkar alltså i hennes mening kunna utgöra eller innehålla generella direktiv, i motsats till direktiv för särskilda fall.⁵⁹ Jonsson anför på samma spår att regeringens direktiv ”kan vara mer eller mindre specifika”.⁶⁰

⁵⁰ Jfr SOU 2024:11 s. 88; Holmberg m.fl. (2012) s. 347 ff.; Johansen (2019) s. 151; Strömberg & Lundell (2019) s. 153; Warnling Conradson m.fl. (2022) s. 144.

⁵¹ Se närmare i kapitel 3.

⁵² Jfr legalitetprincipen i 1 kap. 1 § tredje stycket RF.

⁵³ Jfr SOU 2021:25 s. 178; SOU 2022:10 s. 284 f.

⁵⁴ Se SOU 2005:104 s. 54, min kursivering.

⁵⁵ Jfr ex. prop. 1975/76:112 s. 68; Heckscher (2008) s. 155; Holmberg m.fl. (2003) s. 210; Sundström (2024) s. 217; Warnling Conradson m.fl. (2022) s. 29, 144.

⁵⁶ Ex. gynnande offentligrättsliga föreskrifter om bidrag o.d. med stöd av restkompetensen eller verkställighetsföreskrifter, jfr 8 kap. 7 § RF; avsnitt 3.5.2.

⁵⁷ Se Regeringskansliet (2023) s. 3; Eka (2024); Zetterström & Lind (2021) s. 108.

⁵⁸ Se von Essen (2024b) s. 44.

⁵⁹ Se Ahlbäck Öberg (2025) s. 88, min kursivering.

⁶⁰ Se Jonsson (2006) s. 170 f.

Jag menar att de mål för olika verksamheter inom myndigheterna som regeringen ställer upp i regleringsbrev kan nämnas som exempel i detta sammanhang. Verksamheterna kan innefatta ärenden som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag. Målen i sig gäller dock inte ett särskilt fall eller ett enskilt ärende utan gäller generellt för verksamheten. Det handlar med andra ord om ett slags generellt direktiv men inte en föreskrift enligt 8 kap. RF. Möjligheten till generell styrning i förhållande till förvaltningens självständighet behandlas närmare i avsnitt 3.3. De olika styrinstrumenten, däribland regleringsbrev och regeringsuppdrag, behandlas närmare nedan i avsnitt 2.3.

2.2 Ifrågasättande och bemötande

Förekomsten av en lydadsplikt har ifrågasatts av Wennergren. Med stöd av bland annat en etymologisk ordbok menar han att uttrycket ”lyda under” syftar på att tillhöra, med synonymer som ”sortera under” eller ”höra under”, men inte åtlyda. Han tillstår förvisso att det handlar om en slags subordination i organisatorisk bemärkelse. För att det språkligt även ska föreligga en lydadsplikt krävs emellertid enligt Wennergren något mer än ”lyda under”, exempelvis att ”har att lyda” läggs till i bestämmelsen. Avsaknaden av en sådan specificering av subordinationens innebörd får honom att dra slutsatsen att det inte finns något positivrättsligt stöd för en lydadsplikt för förvaltningsmyndigheterna gentemot regeringen.⁶¹

Wennergren ger enligt min mening uttryck för en alltför fyrkantig och bokstavs-bunden tolkning gällande myndigheternas lydadsplikt, eller brist därpå, gentemot regeringen. För det första anser jag att det generellt finns anledning att iaktta viss försiktighet när det kommer till bruket av ordböcker i juridiska sammanhang. Därtill är språk ingen statisk företeelse. Att då lägga innehållet i en etymologisk ordbok, som redogör för ordets ursprungliga och historiska innebörd, till grund för dess mer nutida uttolkning blir vanskligt. Detta särskilt när begränsad hänsyn tas till annan tolkningsdata, där förarbetena rimligen borde utgöra en relevant del.

Min bedömning är vidare att uttrycket ”lyda under” förvisso *kan* ges en sådan snäv innebörd i linje med Wennergrens mening, såsom ”sortera under”, men att det även *kan* ges en vidare innebörd där ett förhållande av lydning eller bestämmande innefattas. Detta blir tydligt när även andra ordböcker konsulteras. Där anges betydelsen underlagd eller underställd någons domsrätt, myndighet eller överhöghet men att det *samtidigt* kan handla om att sortera under.⁶² I ”lyda under” förutsätts också att det finns en överordnad och en underordnad, till skillnad från tillhörighet i form av sidoordning. När det finns en organisation som anses överordnad en annan ligger det implicit att den förra också har ett inflytande av något slag över den andra.⁶³

⁶¹ Se Wennergren (1998) s. 107–114.

⁶² Se SAOB, ”lyda” verb¹, 4); SAOL, ”lyda”, 2; SO, ”lyda”, 2.

⁶³ Att lydadsförhållandet sedan i detalj kan ges olika betydelse beroende på sammanhang är en annan fråga. Wennergren (1998) tar själv upp att en tingsrätt kan sägas lyda under en hovrätt men att det inflytande en hovrätt har över tingsrätten inte är av samma art som mellan

Wennergrens slutsats kan således ifrågasättas även med en bokstavstolkning. Om det exempelvis beskrivs som att någon *lyder under* lagen innebär det rimligen att personen i fråga är skyldig att följa lagen. Likaså måste en militär befattningshavare som beskrivs *lyda under* en viss befälhavare anses vara skyldig att följa order från befälhavaren i fråga.

Att det inte skulle finnas något positivrättsligt stöd för att förvaltningsmyndigheterna har en lydnaplikt gentemot regeringen bedömer jag sammanfattningsvis vara felaktigt. Sundström kallar Wennergrens mening säregen.⁶⁴ Bortsett från Wennergren är det vidare i det offentliga trycket och litteraturen tillnärmelsevis samstämmigt att 12 kap. 1 § RF *innebär* att det föreligger en lydnaplikt för förvaltningsmyndigheterna gentemot regeringen.⁶⁵ Denna lydnaplikt ska dessutom betraktas som en huvudregel i förhållande till 12 kap. 2 § RF.⁶⁶

2.3 Styrinstrument

Regeringens befogenheter kommer till uttryck genom olika styrinstrument. Som framgått i avsnitt 2.1 är regeringens direktiv med stöd av lydnaplikten inte begränsade till en viss form utöver att det ska vara fråga om formella regeringsbeslut. I framställningar över regeringens styrning återkommer tre huvudsakliga former för regeringens styrning, nämligen förordningar med instruktion för en myndighet⁶⁷, regleringsbrev och särskilda regeringsuppdrag.⁶⁸ I det följande behandlas dessa styrinstrument med betoning på dess förhållande till 12 kap. 1 och 2 §§ RF.

2.3.1 Instruktioner

I princip alla förvaltningsmyndigheter under regeringen har en instruktion som meddelas i förordningsform. Instruktionen anses vara det grundläggande och centrala dokumentet för regeringens styrning av myndigheterna. I instruktionen finns som regel bestämmelser om den enskilda myndighetens

regeringen och förvaltningsmyndigheterna, se s. 110. Jfr även SO där ”underlydande” ges definitionen ”som viss person eller organisation har *bestämmanderätt* över”, min kursivering.

⁶⁴ Se Sundström (2024) not 21 (s. 373).

⁶⁵ Se bl.a. prop. 1986/87:99 s. 25; prop. 2009/10:80 s. 125; Prop. 2009/10:175 s. 35; SOU 1983:39 s. 43 ff., 99 f., 104 f.; SOU 1985:40 s. 34 f.; SOU 2005:104 s. 40; SOU 2007:75 s. 40; SOU 2008:125 s. 351; SOU 2022:10 s. 282 ff., 300 f.; bet. 1986/87:29 s. 11 ff.; bet. 2005/06:KU8 s. 35 f.; bet. 2006/07:KU10 s. 53; RÅ 1988 ref. 132; Bull & Sterzel (2019) s. 28, 272, 274 f.; Eka m.fl. (2018) s. 595; Heckscher (2008) s. 146 ff.; Holmberg m.fl. (2012) s. 558 f.; Sundström (2024) s. 216 f.; Wenander (2025) s. 110 f. Jfr dock Jonsson (2006) s. 167 f.

⁶⁶ Se SOU 2007:75 s. 40; Regeringskansliet (2014) s. 5 f.; Heckscher (2008) s. 146 ff., 155; Wenander (2025) s. 111. Jfr dock Nergelius (2022) s. 405.

⁶⁷ Härefter även benämnt ”myndighetsinstruktion” eller enbart ”instruktion”.

⁶⁸ Jfr bl.a. prop. 2009/10:175 s. 54, 111 f.; SOU 2007:75 s. 100 f., 116–131; SOU 2021:25 s. 170; SOU 2022:10 s. 286 f.; Regeringskansliet (2014) s. 10 f.; Eka m.fl. (2018) s. 596; von Essen (2024b) s. 43; Ahlbäck Öberg (2025) s. 88; Heckscher (2008) s. 148 f.; Jonsson (2006) s. 170 f.; Persson (2011) s. 653. Även informella kontakter nämns som en viktig form av styrning men behandlas inte närmare i detta avsnitt eftersom det inte är ett formellt styrinstrument. Informella kontakter tas dock upp i avsnitt 3.2.1.

ansvarsområde, uppgifter, samverkan med andra myndigheter, ledning, organisation, anställningar samt andra för myndigheten specifika förhållanden, såsom bestämmelser om särskilda organ, avgifter, undantag från vissa förordningar och överklagande. Uppgifterna ska i sin tur svara mot myndighetens befogenheter och möjligheter.⁶⁹

Som framgått ovan meddelas instruktioner av regeringen genom förordning. De är därför föreskrifter i 8 kap. RF:s mening och gäller som utgångspunkt tills vidare. Instruktionerna kan benämnas interna förvaltningsföreskrifter och meddelas med stöd av restkompetensen i 8 kap. 7 § första stycket 2 RF.⁷⁰ I avsnitt 2.1 anfördes att instruktionerna därför kan meddelas oberoende av den lydadsplikt som följer av 12 kap. 1 § RF. Ett tydligt exempel är att regeringen meddelar instruktioner även för domstolarna som inte har någon lydadsplikt i förhållande till regeringen.⁷¹ Instruktionerna följs på grund av att de utgör föreskrifter som i princip är bindande för alla myndigheter, däribland domstolar och enskilda. Med det sagt behöver de inte vara riktade till eller ha relevans för alla myndigheter och enskilda.⁷² Samtidigt lyfts instruktionerna fram som styrinstrument i sammanhang där 12 kap. 1 och 2 §§ RF behandlas.⁷³ Detta verkar enligt min mening något märkligt mot bakgrund av det anförda.⁷⁴

Sterzel har närmast sig frågan om förhållandet mellan lydadsplikten och instruktionerna. Han menar att regeringens förordningsmakt kan delas upp i en ”instruktionsmakt” som riktar sig mot förvaltningsmyndigheterna och den ”egentliga” förordningsmakten som riktar sig mot samhället och medborgarna. Instruktionsmakten innebär en grundläggande styrning av förvaltningen och inbegriper myndighetsinstruktionerna.⁷⁵ Sterzel drar slutsatsen att det finns ett systemfel med 8 kap. RF som består i att regleringen ger intryck

⁶⁹ Se ex. prop. 2009/10:175 s. 111 f.; SOU 2007:75 s. 244 f.; bet. 2012/13:KU10 s. 88, 98 f.; Regeringskansliet (2011) s. 4.

⁷⁰ Se SOU 2008:42 s. 38 f.; bet. 2012/13:KU10 s. 82; Bull & Sterzel (2019) s. 200; Holmberg m.fl. (2012) s. 396; Strömberg (1999) s. 153, 155. Jag inser ironin i att detsamma nu sker i denna uppsats.

⁷¹ Se ex. förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion. Instruktionerna för domstolarna innehåller bl.a. bestämmelser om organisation, handläggning och anställningar. Bestämmelser om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvuddragen i deras organisation och om rättegången ska dock enligt 11 kap. 2 § RF meddelas i lag. Jfr Strömberg (1999) s. 155.

⁷² Jfr prop. 1975/76:112 s. 67 f.; Persson (2011) s. 660 f.

⁷³ Se ex. bet. 2012/13:KU10 s. 99; Eka m.fl. (2018) s. 596; von Essen (2024) Förvaltningsrättens grunder, s. 43; Heckscher (2008) s. 148 f.

⁷⁴ Bilden kompliceras ytterligare av ett tillägg till regeringsrättens avgörande RÅ 1981 2:23, även refererat i Strömberg (1999) s. 155, där regeringsrådet Brink antyder att restkompetensen är avhängig lydadsplikten. Min bedömning är att detta inte är helt korrekt. Normgivningsmakten torde räcka som grund. I annat fall kan riksdagen inte meddela interna förvaltningsföreskrifter över huvud taget pga. avsaknad lydadsplikt och regeringen kan inte göra det för domstolarna. Jfr dock även SOU 2008:42 s. 39, med hänvisning till SOU 2000:99 s. 345, där det framgår att domstolarna i administrativt avseende kan anses vara underställda regeringen vad gäller regeringens möjlighet att delegera normgivningsmakt till en ”myndighet under regeringen” (notera att det inte står *förvaltningsmyndighet*) med stöd av numera 8 kap. 11 § RF.

⁷⁵ Se Sterzel (2004) s. 142.

av att riksdagen kan ge bestämmelser om förvaltningsmyndigheter under regeringen, motsvarande instruktioner. Enligt honom har en sådan ordning aldrig varit avsedd. I stället ska regeringen anses ha en exklusiv instruktionsmakt och han menar att det framgår när bestämmelserna i 8 kap. RF läses tillsammans med numera 12 kap. 1 § RF.⁷⁶ Jag anser dock att det inte är möjligt att bortse från att det i 8 kap. 8 § RF framgår att regeringens normgivningsmakt inte hindrar att riksdagen meddelar föreskrifter i samma ämne. Detta gäller rimligen även bestämmelser motsvarande instruktionerna.⁷⁷ Även Sterzel verkar tillstå att riksdagen har denna möjlighet.⁷⁸ Snarare kanske han menar att möjligheten inte borde nyttjas. Han föreslår nämligen att bestämmelsen i numera 8 kap. 8 § RF utgår eller att det åtminstone klargörs att instruktionsmakten är regeringens ensak.⁷⁹

Sammantaget skulle, enligt min mening, en pragmatisk syn på förhållandet mellan 12 kap. 1 och 2 §§ RF och restkompetensen i 8 kap. 7 § RF kunna vara att det finns en växelverkan mellan bestämmelserna. Lydnadsplikten kan då sägas ge innehåll åt vad som ligger i restkompetensen, dvs. att den bland annat men inte enbart kan användas av regeringen för styrning av de underlydande förvaltningsmyndigheterna. I detta ligger även att 12 kap. 1 § RF tydliggör att instruktionsmakten är avsedd för regeringen och att riksdagen som utgångspunkt inte ska ta över denna. Likaså kan restkompetensen ge innehåll åt vad regeringen faktiskt får ge direktiv om med stöd av lydnadsplikten. Vad som avses är att 12 kap. 2 § RF inte hindrar inblandning vid förvaltningsmyndigheternas tillämpning av förordningar meddelade med stöd av restkompetensen, såvida förordningarna inte rör myndighetsutövning.⁸⁰

2.3.2 Regleringsbrev

Hur statens medel ska användas fastslås övergripande av riksdagen i statsbudgeten. Inom de ramar riksdagen ställer upp är det regeringens uppgift att närmare bestämma om anslag och anslagsvillkor.⁸¹ Detta sker vanligen genom regleringsbrev, som är en årlig skrivelse från regeringen till en underlydande förvaltningsmyndighet.⁸² I regleringsbreven meddelar emellertid regeringen inte enbart myndigheternas ekonomiska förutsättningar. Utöver finansieringsdelen innehåller regleringsbreven även en verksamhetsdel med mål,

⁷⁶ Se Sterzel (2004) s. 145 f.

⁷⁷ Jfr prop. 1973:90 s. 210 där det framgår ”att riksdagen föreslås full frihet att på eget initiativ besluta föreskrifter inom hela normgivningsområdet”. Riksdagen har också meddelat bestämmelser av aktuellt slag, ex. lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter. Institutet är en myndighet under regeringen men i lagen finns bland annat bestämmelser om institutets uppgifter och ledning, jfr prop. 2020/21:143 s. 19 ff. Förordningen (2021:1198) med instruktion för Institutet för mänskliga rättigheter är kortfattad och hänvisar till lagen.

⁷⁸ Se Sterzel (2004) not 80.

⁷⁹ Se Sterzel (2004) s. 146; jfr Nergelius (2022) s. 158, not 107, som menar att förslaget är svårbegripligt och att det är naturligt i ett parlamentariskt system att riksdagen kan inkräkta på området för regeringens förordningsmakt.

⁸⁰ Jfr avsnitt 3.6.

⁸¹ Jfr bl.a. 9 kap. 1, 7 och 8 §§ RF.

⁸² Se Regeringskansliet (2024) s. 6.

återrapporteringskrav och olika uppdrag.⁸³ I detta avseende preciserar regeringen styrningen av myndigheten och kompletterar instruktionen. Regleringsbrev kan näst efter instruktionerna sägas vara det viktigaste instrumentet för regeringens styrning av de underlydande förvaltningsmyndigheterna.⁸⁴

En viktig utgångspunkt när det gäller den rättsliga grunden för regleringsbrev, inte minst finansieringsdelen, är regeringens s.k. dispositionsrätt som stadgas i 9 kap. 8 § första stycket RF.⁸⁵ Där framgår att regeringen som huvudregel förvaltar och förfogar över statens tillgångar. Riksdagen ställer anslagen till regeringens disposition och inte direkt till de olika myndigheterna. För att de underlydande myndigheterna ska kunna nyttja anslagen krävs således ett beslut av regeringen, såsom regleringsbrev. I sådana beslut ställer regeringen anslagen till den berörda myndighetens förfogande, ofta med ytterligare villkor.⁸⁶ Här menar jag att sambandet med lydnadsplikten i 12 kap. 1 § RF kan skönjas. Dispositionsrätten tillkommer regeringen men med stöd av lydnadsförhållandet kan regeringen i någon mening överlåta viss dispositionsrätt till de underlydande myndigheterna. Det framgår vidare i såväl det offentliga trycket som i litteraturen att regleringsbrev anses vara en del i den styrning av förvaltningen som följer av 12 kap. 1 § RF.⁸⁷ För verksamhetsdelen i regleringsbrev, som inte lika tydligt anknyter till ekonomiska förutsättningar, är det enligt min mening än tydligare att den rättsliga grunden för direktiven är lydnadsplikten.

Regleringsbrev har tidigare beskrivits innehålla föreskrifter men att de inte ska ses som författningar.⁸⁸ Sedan 2010 års grundlagsreform ska föreskrifter från regeringen numera alltid ges i förordningsform. I linje med detta har konstaterats att regleringsbrev inte är föreskrifter i konstitutionell mening och inte heller får innehålla föreskrifter.⁸⁹ Eftersom regleringsbrev inte är föreskrifter behöver deras rättsverkningar grundas på något annat. Persson har anfört att regleringsbrev rimligen är bindande för underlydande myndigheter, vilket

⁸³ Se 2007:75 s. 56; von Essen (2024) s. 43; Heckscher (2008) s. 148 f.

⁸⁴ Jfr bl.a. prop. 2009/10:175 s. 111; Regeringskansliet (2024) s. 7 f.; Holmberg m.fl. (2012) s. 453; Persson (2011) s. 653 ff., 669; Sterzel (2018) s. 119.

⁸⁵ Bestämmelser med relevans för regleringsbrev återfinns även i bl.a. budgetlagen (2011:203) och anslagsförordningen (2011:223) men detta behandlas inte närmare här. För vidare läsning, se ex. Persson (2018).

⁸⁶ Se prop. 1973:90 s. 151 f., 220, 224, 332, 345 ff.; Eka m.fl. (2018) s. 471; Holmberg m.fl. (2012) s. 452 f.; Strömberg & Lundell (2019) s. 137 f.

⁸⁷ Se bl.a. SOU 2007:75 s. 100 f.; SOU 2021:25 s. 170; Regeringskansliet (2014) s. 11; Regeringskansliet (2024) s. 6 ff.; Eka m.fl. (2018) s. 596; von Essen (2024b) s. 43; Ahlbäck Öberg (2025) s. 88; Heckscher (2008) s. 148 f.; Persson (2011) s. 653, 658; Sterzel (2018) s. 71, 113, 119; Wenander (2025) s. 111 f. Notera även att regeringens dispositionsrätt enligt 9 kap. 8 § RF begränsats i förhållande till riksdagens myndigheter, som inte lyder under regeringen, samt att regleringsbrevet ställs till det under regeringen lydande Domstolsverket och inte direkt till domstolarna, se regeringsbeslut 2024-12-19, dnr Ju2024/00134, Ju2024/02573 (delvis).

⁸⁸ Se ex. prop. 1975/76:209 s. 160; jfr Persson (2011) s. 655 ff.

⁸⁹ Se prop. 2009/10:80 s. 220; SOU 2008:125 s. 556 f.; bet. 2009/10:KU19 s. 56; Regeringskansliet (2024) s. 6, 20, 38; Holmberg m.fl. (2012) s. 353, 363; Persson s. (2011) 635, 655 ff.; Sterzel (2018) s. 122.

får förstås som en följd av lydnapplikten i 12 kap. 1 § RF.⁹⁰ Regleringsbrev ger vidare, till skillnad från föreskrifter, inte upphov till några direkta rättsverkningar för enskilda.⁹¹ De kan dock indirekt få betydelse för enskilda, exempelvis när det gäller bidrag eller vid överklagande av förvaltningsbeslut och skadeståndstalan där avvikelser från regleringsbrev åberopas.⁹² Sammantaget menar jag att regleringsbrev kan anses vara bindande för den underlydande myndighet de adresseras till men inte för andra myndigheter, såsom domstolar, eller enskilda.

Regleringsbrev behöver, till skillnad från föreskrifter, inte vara generellt utformade. De kan innehålla såväl generella direktiv som direktiv för särskilda fall, där de senare begränsas av bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF.⁹³ Eftersom regleringsbrev inte är föreskrifter kan de inte åsidosättas med stöd av lagprövningsrätten i 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § RF om de strider mot lag eller annan föreskrift. Rättsstridiga direktiv kan i stället sägas vara nulliteter som saknar rättsverkan och behöver därför av den anledningen inte följas av underlydande myndigheter.⁹⁴

2.3.3 Regeringsuppdrag

Formella styrinstrument som inte är föreskrifter eller regleringsbrev kan normalt sett hänföras till kategorin regeringsuppdrag som därmed blir en slags restkategori. Som framgått ovan i avsnitt 2.3.2 kan även regleringsbrev innehålla uppdrag. De regeringsuppdrag som avses här benämns därför ibland som särskilda regeringsuppdrag eller särskilda regeringsbeslut. Likt regleringsbrev används regeringsuppdrag för att precisera inriktningen på myndighetens arbete utöver det som följer av olika föreskrifter, såsom instruktionen.⁹⁵ Regeringsuppdrag kan användas om regeringen vill att myndigheten ska vidta olika typer av åtgärder.⁹⁶

Regeringsuppdragen har ett skiftande innehåll. Vissa uppdrag gäller utredning och analys.⁹⁷ Andra uppdrag handlar om att myndigheten ska göra något eller prioritera inom ramen för befintliga verksamhet. Dessa uppdrag kan vara av varierande generalitet. Exempelvis har Polismyndigheten fått i uppdrag att förstärka arbetet med att motverka och bekämpa sprängdåd.⁹⁸ Även om det

⁹⁰ Se Persson (2011) s. 658 ff. Även om bundenheten inte blir föremål för domstolsprövning skulle eventuellt bristande följsamhet kunna få konsekvenser för ansvarig tjänsteman, se Persson (2011) s. 660 ff.; jfr Persson (2016) s. 563; Persson (2018) s. 314 f.; 340 ff.

⁹¹ Se Persson (2011) s. 660, 662 f. De kan troligen inte heller läggas till grund för civilrättsliga anspråk, se NJA 1988 s. 15; Persson (2011) s. 665, 668; jfr SOU 1972:15 s. 176.

⁹² Se Persson (2011) s. 662 f., 668 f.

⁹³ Se Persson (2011) s. 647, 659.

⁹⁴ Se Persson (2011) s. 662.

⁹⁵ Se prop. 2009/10:175 s. 54. Det som sagts om uppdrag i regleringsbrev gäller i stort sett även för regeringsuppdrag genom särskilda regeringsbeslut, jfr avsnitt 2.3.2.

⁹⁶ Jfr SOU 2007:75 s. 248; Sundström (2024) s. 217 f. På regeringens hemsida anges att regeringsuppdrag handlar om att regeringen kan ge statliga myndigheter i uppdrag att utreda olika frågor, såsom effekterna av lagar och regler, se regeringen (u.å.). Det är emellertid en allt för smal beskrivning.

⁹⁷ Se ex. regeringsbeslut 2024-11-28, dnr LI2024/02201; regeringsbeslut 2025-03-20, dnr S2025/00585 (delvis).

⁹⁸ Se regeringsbeslut 2025-01-30, dnr Ju2025/00232.

gäller en specifik verksamhet kan det enligt min mening knappast handla om ett särskilt fall och inga enskilda ärenden pekats ut. På ett liknande sätt har regeringen gett mer generella direktiv om handläggningen av ärenden som förvisso rör myndighetsutövning.⁹⁹ Ett exempel är uppdraget till Migrationsverket om att skyndsamt vidta ytterligare och kraftfulla åtgärder för att säkerställa att förfarandet och de krav som uppställs i regleringen av ärenden om medborgarskap upprätthålls.¹⁰⁰ Uppdraget resulterade i att Migrationsverket skärpte kraven under handläggningen och sänkte prognosen för avgjorda ärenden om medborgarskap.¹⁰¹

Bland mer specifika regeringsuppdrag kan nämnas Länsstyrelsen i Västra Götalands läns uppdrag att sondera förutsättningarna att genomföra åtgärder i järnvägssystemet i stråket Göteborg–Borås¹⁰² och Kustbevakningens uppdrag att överlåta en skåpbil, en tung lastbil och personlig skyddsutrustning, som inte längre behövs för statens verksamhet, till Ukraina genom gåva.¹⁰³ Båda exemplen kan sägas röra ett särskilt fall. Det är dock fråga om faktiskt handlande eller sådant som faller utanför begreppen myndighetsutövning och lagtillämpning, såsom civilrättsliga angelägenheter, i 12 kap. 2 § RF.

Regeringsuppdragen ges inte i förordningsform och utgör inte föreskrifter i 8 kap. RF:s mening.¹⁰⁴ De har, till skillnad från regleringsbrev, inte heller alltid med finansmakten att göra.¹⁰⁵ Därför kan enligt min mening regeringsuppdragen på ett mer renodlat sätt ses som direktiv som meddelas med stöd av lydnapplikten i 12 kap. 1 § RF. Som visats ovan rör dessa ibland särskilda fall, varpå begränsningarna som följer av 12 kap. 2 § RF måste beaktas, men de kan också vara av mer allmän natur. Rättsverkningarna av regeringsuppdragen torde vidare likna dem för regleringsbrev eftersom lydnapplikten utgör en rättslig grund även för regleringsbrev. Detta innebär att regeringsuppdragen kan anses vara bindande för den underlydande myndighet de adresseras till men inte för andra myndigheter eller enskilda.¹⁰⁶

⁹⁹ Jfr avsnitt 2.1; avsnitt 3.3.

¹⁰⁰ Se regeringsbeslut 2025-01-09, dnr Ju2025/00019.

¹⁰¹ Se Migrationsverket (2025a); Migrationsverket (2025b).

¹⁰² Se regeringsbeslut 2024-05-23, dnr LI2024/00316 m.fl. En lösning hittades och ledde fram till ett uppdrag om att ingå medfinansieringsavtal, se regeringsbeslut 2024-09-19, dnr LI2024/01353, LI2024/01733.

¹⁰³ Se regeringsbeslut 2024-11-07, dnr Fö2024/01820.

¹⁰⁴ Jfr avsnitt 2.3.2; prop. 1975/76:209 s. 160; prop. 2009/10:80 s. 220; SOU 2008:125 s. 556 f.; bet. 2009/10:KU19 s. 56.

¹⁰⁵ Så kan dock vara fallet ibland, exempelvis när en myndighet ges i uppdrag att betala ut medel av olika slag, se ex. regeringsbeslut 2025-02-27, dnr S2025/00401 (delvis).

¹⁰⁶ Jfr avsnitt 2.3.2; Persson (2011) s. 661 f.

3 Självständighet

I 12 kap. 2 § RF stadgas att 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.¹⁰⁷ Detta innebär att det finns vissa fall då en myndighet eller ett beslutande organ aldrig får bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta. Fallen som omfattas av bestämmelsen kan betecknas det för regeringen ”förbjudna området” eller omvänt det för förvaltningsmyndigheterna ”skyddade området”.

I grundlagspropositionen anförs emellertid att den främsta begränsningen av regeringens rätt att meddela direktiv till förvaltningsmyndigheterna ligger i den legalitetsprincipen som kommer till uttryck genom stadgandet i 1 kap. 1 § tredje stycket RF om att den offentliga makten utövas under lagarna. Regeringens direktiv får alltså inte strida mot gällande rätt. Den självständighet för förvaltningsmyndigheterna i delar av beslutsfattandet som följer av bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF utgör en ytterligare begränsning av regeringens direktivrätt. I förarbetena motiveras denna begränsning med att det är en rätts-säkerhetsgaranti för den enskilde.¹⁰⁸

Inledningsvis kan noteras att samtliga rekvisit i bestämmelsen är kumulativa med undantag för rekvisiten om myndighetsutövning respektive lagtillämpning som är alternativa i förhållande till varandra. Detta innebär exempelvis att bestämmelsen inte är tillämplig när det är fråga om ett ärende som rör myndighetsutövning om det inte också är fråga om ett särskilt fall. Det samma gäller när en myndighets agerande i ett särskilt fall förvisso är reglerat i lag men det inte är fråga om ett ärende.

Avsnittet är indelat efter bestämmelsens olika beståndsdelar. Avsikten är att göra behandlingen mer systematisk samt klargöra olika gränsdragningar och rekvisitens inbördes förhållande. För att uppdelningen inte ska vara på bekostnad av helhetsuppfattningen av bestämmelsens innebörd krävs vissa upprepningar. Dessutom finns ett nära samband mellan olika begrepp som aktualiseras vilket leder till viss överlappning mellan olika avsnitt. Exempelvis kan begreppen ärende respektive faktiskt handlande ses som kommunicerande kärl och myndighetsutövning beaktas normalt sett inom ramen för ett ärende.¹⁰⁹

3.1 Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, ...

Bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF inleds med att ange vilka aktörer som träffas av förbudet mot att påverka vissa delar av förvaltningsmyndigheternas beslutsfattande. Med ”myndighet” avses regeringen, statliga och kommunala

¹⁰⁷ Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse i samband med 2010 års grundlagsreform. Endast språkliga ändringar gjordes jämfört med tidigare, se prop. 2009/10:80 s. 290.

¹⁰⁸ Se prop. 1973:90 s. 397; SOU 1972:15 s. 195 f.; jfr Wenander (2025) 112 f.

¹⁰⁹ Jfr avsnitt 3.4–5.

förvaltningsmyndigheter samt domstolar. De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder antingen under regeringen eller riksdagen. Styrelsen och andra nämnder i landets kommuner och regioner utgör kommunala förvaltningsmyndigheter. Med domstolar avses de som anges i 11 kap. 1 § RF eller andra domstolar som inrättats med stöd av lag. Riksdagen anses inte vara en myndighet utan ett beslutande organ och nämns därför särskilt.¹¹⁰ Även de kommunala beslutande organen omfattas av bestämmelsen och med detta avses för närvarande i praktiken regionfullmäktige och kommunfullmäktige i landets olika regioner och kommuner.¹¹¹

Skyddet för förvaltningsmyndigheternas självständighet gäller alltså inte bara i förhållande till regeringen. Samtidigt är det främst då som bestämmelsen får betydelse på grund av att merparten av de statliga förvaltningsmyndigheterna som utgångspunkt har en lydnadsplikt gentemot regeringen.

3.2 ... får bestämma hur en förvaltningsmyndighet

...

När det stadgas att en myndighet inte får ”bestämma” uppstår frågan vilken innebörd som ska läggas i detta ord. Det kan konstateras att termen är vanligt förekommande i författningstext och att den används för att beteckna beslut av olika slag. Genomgående för ordets olika användningar i rättsliga sammanhang är att det siktar på ett formellt och skriftligt beslut som får någon form av rättsverkningskraft.¹¹² Om inget särskilt talar mot finns därför, enligt min uppfattning, skäl att ge ordet samma betydelse när det används i aktuell bestämmelse i RF.

3.2.1 Bestämmande och informella kontakter

En sådan utgångspunkt att bestämmande avser formella beslut med rättsverkningskraft tycks även ha antagits av Förvaltningsutredningen. I utredningens betänkande konstateras att det inte är säkert att synpunkter från regeringsföreträdare i frågor som täcks av numera 12 kap. 2 § RF skulle vara stridande mot RF. Anledningen angavs vara att ”grundlagsförbudet enbart riktar sig mot andra organs ’bestämmande’”. Sådana synpunkter hade dock enligt Förvaltningsutredningen ingen rättslig giltighet.¹¹³ Detta följer av att lydnadsplikten gäller gentemot regeringen som fattar beslut i enlighet med bestämmelserna i 7 kap. RF. Dessutom finns ingen lydnadsplikt i frågor som faller inom ramen för 12 kap. 2 § RF.

¹¹⁰ Riksdagens inflytande över förvaltningen har dessutom inskränkts ytterligare genom att det i 12 kap. 3 § RF stadgas att riksdagen, till skillnad från regeringen, inte får fullgöra förvaltningsuppgifter i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen.

¹¹¹ Jfr avsnitt 3.5.1 om kommuner och regioner; prop. 1973:90 s. 398; Strömberg & Lundell (2019) s. 154; Warnling Conradson m.fl. (2022) s. 144.

¹¹² Ex. bemyndiganden om beslutanderätt eller normgivning, se Ds 2014:1 s. 86 f., beslut om inhibition enligt 48 § FL eller definitionen av myndighetsutövning, se avsnitt 3.5.1; 3 § 1971 års FL; prop. 1971:30 s. 332. Noteras kan att även termen som substantiv, ”bestämelse”, är en synonym till en enskild föreskrift i en författning.

¹¹³ Se SOU 1983:39 s. 100.

Förvaltningsutredningens ställningstagande ifrågasattes av JK och Domstolsverket under remissbehandlingen. JK och Domstolsverket hade påpekat att nuvarande 12 kap. 2 § RF ger uttryck för ett rättssäkerhetskrav som inte kan förenas med försök till påverkan inom det område som täcks av bestämmelsen. Enligt dem stred det således mot grundlagstadgandet om synpunkter gavs i påverkanssyftesyfte även om myndigheten inte är bunden av dem.¹¹⁴ I betänkandet från Verksledningskommittén, som även behandlade Förvaltningsutredningens ställningstaganden, nyanseras bilden något. Verksledningskommittén tog fasta på att Förvaltningsutredningen uttryckt sig med befogad försiktighet ("inte säkert..."). Slutsatsen som sedan drogs var att bestämmelsen bör "tolkas på det sättet att statsråd och regeringstjänstemän inte bör påverka en myndighet så, att den i praktiken känner sig bunden av hur den skall avgöra ett ärende som avses i RF 11:7 [numera 12:2]".¹¹⁵

I den efterföljande propositionen som låg till grund för det s.k. verksledningsbeslutet betonades återhållsamhet och försiktighet gällande informella kontakter inom området för numera 12 kap. 2 § RF och att sådana kontakter för regeringens del borde skötas på tjänstemannanivå i den mån de var nödvändiga.¹¹⁶ Det senare menar jag får förstås som ett sätt att minska risken för att en förvaltningsmyndighet "känner sig bunden".

Vid behandling av propositionen gav KU uttryck för en liknande hållning men tillade att informella kontakter inom området för nuvarande 12 kap. 2 § RF i särskilt hög grad bör avse informationsutbyte, snarare än styrning.¹¹⁷ I senare betänkanden finns tecken på att KU ger uttryck för en något striktare syn. De informella kontakterna får enligt KU inte gå utöver den formella ramen för myndigheternas verksamhet.¹¹⁸ I detta kan även, som jag tolkar det, begränsningen av formell styrning som följer av 12 kap. 2 § RF anses ligga. Med andra ord får då informella kontakter inte inriktas på styrning av sådant som regeringen inte har rätt att styra formellt sett. Utanför "det förbjudna området" kan de informella kontakterna förtydliga den formella styrningen. Regeringens möjlighet till formell styrning innebär även att det finns en institutionell logik för myndigheten att vara följsam i förhållande till de informella kontakterna. Så länge inget formellt regeringsbeslut har begärts kvarstår dock myndighetens fulla ansvar för de enskilda besluten efter kontakterna.¹¹⁹

¹¹⁴ Se SOU 1985:40 s. 93 f.

¹¹⁵ Se SOU 1985:40 s. 95.

¹¹⁶ Se prop. 1986/87:99 27 f.

¹¹⁷ Se bet. 1986/87:KU29 s. 14.

¹¹⁸ Se bl.a. bet. 2012/13:KU10 s. 100; bet. 2015/16:KU10 s. 104 f.; bet. 2020/21:KU10 s. 257 f. Att det är tillåtet för regeringen att använda sig av informella kontakter och att de viktig och nödvändig del i regeringens relationer till myndigheterna och i en effektiv förvaltning framgår bl.a. i prop. 1986/87:99 s. 27 f.; prop. 2009/10:175 s. 101 ff.; SOU 1985:40 s. 43 f., 93, 98 ff.; SOU 2007:75 s. 124 ff.; bet. 1986/87:29 s. 13; bet. 2012/13:KU10 s. 100; Regeringskansliet (2014) s. 11–18; Regeringskansliet (2025) särskilt s. 4 ff.; Ahlbäck Öberg (2025) s. 93; Heckscher (2008) s. 148 ff.; Sundström (2024) s. 224; Wenander (2025) s. 114 f.

¹¹⁹ Jfr prop. 1986/87:99 s. 27 f.; prop. 2009/10:175 s. 101 ff.; SOU 1983:39 s. 100; SOU 1985:40 s. 91, 94, 98 f.; SOU 2007:75 s. 124 ff., 207 ff., 212; bet. 1986/87:29 s. 13; bet. 2012/13:KU10 s. 100; Regeringskansliet (2014) s. 11–18.

Samtidigt kan sägas att bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF riktar sig lika mycket till den ”mottagande” myndigheten som den ”avsändande”. Med detta menar jag att bestämmelsen kan ses som ett rättsligt stöd för att ignorera vissa direktiv. I framställningar rörande stadgandets innebörd är mitt intryck att perspektivet ofta är det motsatta, dvs. att det handlar om ett förbud för den avsändande myndigheten.¹²⁰ Om regeringen lämnar synpunkter, oavsett form, på frågor som träffas av 12 kap. 2 § RF borde en myndighet ha kännedom om det rättsliga stödet för att ignorera synpunkterna och integritet nog att just ignorera dem i de fall myndigheten inte håller med.¹²¹ Svårigheten är emellertid att regeringen även har andra styrmedel i sin hand, förutom den auktoritet som regeringsmakten i sig för med sig. Dessa kan bli en påtryckning, om än indirekt eller informellt.¹²² Myndigheten kan komma att efterfölja synpunkterna av rädsla för att ledningen inte ska få förlängt förordnande eller för att ”straffas” i en kommande budgetprocess.

3.2.2 JO-praxis

Det finns viss JO-praxis kring innebörden av 12 kap. 2 § RF och specifikt rekvisitetet om att ”bestämma” utifrån granskning av ageranden på kommunal nivå. Denna praxis kan ge viss vägledning även om den inte uppstått genom granskning av regeringen. Som konstaterats i avsnitten 1.3 och 3.1 är bestämmelsen densamma oavsett om det gäller självständighet för kommunala förvaltningsmyndigheter i förhållande till en annan kommunal myndighet eller om det gäller statliga förvaltningsmyndigheters självständighet i förhållande till regeringen.

I ett fall hade en kommundirektör, dvs. chefen för kommunstyrelsens förvaltning, i ett e-postmeddelande till miljöchefen framfört att miljönämnden borde återkalla ett överklagande avseende föreläggande vid vite. Beslutanderätten i frågan låg hos miljönämnden. Nämndens beslut i det enskilda ärendet var även av sådan art som avses i numera 12 kap. 2 § RF. JO uttalade att kommunstyrelsen hade kunnat inhämta sakupplysningar om ärendet. Enligt JO måste emellertid stor försiktighet iaktas så att kommunstyrelsens agerande ”inte uppfattas som ett försök att gripa in i utövandet av nämndernas förvaltningsuppgifter i enskilda ärenden”. JO var därför mycket kritisk till agerandet utifrån e-postmeddelandet, vars utformning gick över gränsen för vad som kunde anses acceptabelt.¹²³

JO har även i liknande fall kritiserat kommundirektörers e-postkommunikation gällande nämnders ärendehandläggning.¹²⁴ Inte i något av de hänvisade fallen har dock kommunstyrelsen eller kommundirektören i strikt mening bestämt hur en myndighet ska besluta i det enskilda ärendet. I stället talar JO om att agerandena kan uppfattas som försök att ingripa i, blanda sig i eller

¹²⁰ Jfr dock Enqvist (2019) s. 110, 113 ff. där en aspekt av bestämmelsen beskrivs som ett krav riktat mot en myndighet att i vissa fall aktivt värna sin egen självständighet.

¹²¹ Jfr SOU 2007:75 s. 209, 212, 272; Heckscher (2008) s. 153.

¹²² Jfr SOU 1985:40 s. 95; bet. 2006/07:KU20 s. 211 ff.

¹²³ Se JO 2008/09 s. 507.

¹²⁴ Se bl.a. JO 2009/10 s. 384; JO 2014/15 s. 667.

påverka nämndens bedömningar i enskilda ärenden och att det räcker för att agerandena ska vara i strid med 12 kap. 2 § RF.

3.2.3 Att påverka är att bestämma

Som framgått i avsnitt 3.2.1 utgör 12 kap. 2 § RF ett hinder även för informella kontakter i frågor som täcks av bestämmelsen vilket ligger i linje med JO-praxis gällande den kommunala nivån som redovisats i avsnitt 3.2.2. Sammantaget finns starka skäl att ge det bestämmandebegrepp som avses i 12 kap. 2 § RF en vidare innebörd än vad som kanske egentligen strikt följer av ordalydelsen. Detta överensstämmer med vad som tycks ha blivit den gängse ståndpunkten i det offentliga trycket och litteraturen.

Till skillnad från när ordet används i en del andra rättsliga sammanhang avser således ”bestämma” i 12 kap. 2 § RF såväl att ge direktiv som att *på annat sätt lägga sig i* beslutsfattandet.¹²⁵ Den aktuella bestämmelsen har även beskrivits som ett ”förbud mot *inblandning*” vilket också ger en antydning om att begränsningen sträcker sig längre än bestämmande genom formella beslut med direktiv.¹²⁶ ”Bestämmandet” i form av påverkan av olika slag behöver inte komma från regeringen som sådan utan kan även komma från enskilda statsråd och departementstjänstemän, vilket därmed också går utöver ordalydelsen.¹²⁷

3.3 ... i ett särskilt fall ...

Endast sådant som är att anse som ett ”särskilt fall” träffas av bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF. Detta torde motsatsvis innebära att det alltid är möjligt för regeringen att ge direktiv som har bärighet på flera fall och som är av mer generell natur.¹²⁸ Mer korrekt är kanske till och med att säga direktiv som *inte* riktar sig mot ett särskilt fall. Generalitet kan nämligen vara en fråga om grad där det lär finnas typer av direktiv som varken är renodlat generella eller tydligt riktade mot ett särskilt fall.¹²⁹

Det aktuella rekvisitet har vad jag kan bedöma rönt relativt lite uppmärksamhet i det offentliga trycket och litteraturen. Enligt min mening är det dock ett av de viktigaste. Detta inte minst eftersom flera av rekvisiten i 12 kap. 2 § RF är kumulativa. Regeringen får således ge direktiv om sådant som rör en statlig förvaltningsmyndighets ärendehandläggning, och då även när det är fråga om myndighetsutövning eller lagtillämpning, så länge direktivet inte gäller ett ”särskilt fall”.

3.3.1 Generalitet

En avgörande fråga är alltså vad som utgör ett särskilt fall och inte. Här menar jag att viss inspiration kan hämtas från vad som sägs i förarbetena till RF om

¹²⁵ Se prop. 1986/87:99 s. 25; Bull & Sterzel (2019) s. 279;

¹²⁶ Se Petré & Ragnemalm (1980) s. 283, min kursivering.

¹²⁷ Se Wenander (2025) s. 113; jfr Regeringskansliet (2023) s. 3.

¹²⁸ Ex. mål och prioriteringar för myndigheterna som ges i regleringsbrev eller regeringsuppdrag, jfr avsnitt 2.1; avsnitt 2.3; SOU 2007:75 s. 100 f.

¹²⁹ Jfr avsnitt 2.1; avsnitt 2.3.

generalitet gällande föreskrifter enligt 8 kap. RF.¹³⁰ Departementschefen menade att en föreskrift är generell ”om den exempelvis avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer”. Detta innebär att det räcker med att föreskriftens ordalydelse är generellt utformad och teoretiskt möjlig att tillämpa på fler än ett fall. Föreskriften får således inte peka ut en viss adressat för tillämpningen. Däremot kan det i praktiken vara så att föreskriften tar sikte på en specifik situation eller enbart kommer att tillämpas i ett fall.¹³¹ Sammantaget är kravet på föreskriftskravet väsentligen formellt, vilket bekräftats i rättspraxis.¹³² Det kan påpekas att departementschefen i motiven till numera 12 kap. 2 § RF även anförde att det inte föreligger något ”hinder för regeringen att inom ramen för sin normgivningskompetens utfärda nya bestämmelser som kanske tar sikte just på en aktuell situation”.¹³³

Kravet för att någonting ska anses generellt kan enligt min mening knappast ställas högre i förhållande till rekvisitet ”särskilt fall” i 12 kap. 2 § RF. Direktiv från regeringen som meddelas med stöd av 12 kap. 1 § RF och som inte utgör föreskrifter enligt 8 kap. RF begränsas således inte av 12 kap. 2 § RF om de getts en språkligt och i teorin generell utformning. Detta eftersom direktiven under sådana förhållanden inte kan anses röra ett ”särskilt fall”, även om de tar sikte på en aktuell situation.

Min bedömning utifrån ordalydelsen är vidare att generaliteten kan ligga både i regeringens direktiv och i den verksamhet eller det beslut som regeringen avser styra över. Med andra ord kan regeringens direktiv vara tillåtna på den grunden att direktiven som sådana är generella eller riktar sig till flera fall. Direktiven kan också vara tillåtna för att de rör beslut eller verksamhet hos myndigheten som är generell, exempelvis myndighetens normbeslut – dvs. beslut om att införa, ändra eller upphäva myndighetsföreskrifter – eller beslut som rör planering och prioritering.¹³⁴

3.3.2 Rättsliga ställningstaganden som styrinstrument

Rekvisitet om särskilt fall väcker även frågan om ordalydelsen i 12 kap. 2 § RF ger utrymme för fler styrinstrument än de som används av regeringen idag och som framgått i avsnitt 2.3. Som ett förslag i detta avseende har jag valt att utgå från något som redan finns inom den statliga förvaltningen och som kan anses vara en typ av styrsignal, nämligen rättsliga ställningstaganden.

¹³⁰ Sådana föreskrifter kännetecknas av att de är generella och bindande för myndigheter och enskilda, se prop. 1973:90 s. 203 f. När det gäller föreskrifter som meddelas genom lag kan generalitetskravet sägas följa av att riksdagen enligt 11 kap. 4 § respektive 12 kap. 3 § RF inte får fullgöra rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen, jfr Strömberg (1999) s. 39. Regeringens direktiv med stöd av 12 kap. 1 § RF kan vara både generella och gälla särskilda fall och de kan endast anses bindande i förhållande till den underlydande förvaltningsmyndighet som direktivet rikas mot, jfr avsnitt 2.1; avsnitt 2.3.

¹³¹ Se Nergelius (2022) s. 124 f.

¹³² Se HFD 2022 ref. 50 p. 25–28; jfr RÅ 1980 1:92; RÅ 1999 ref. 76.

¹³³ Se prop. 1973:90 s. 397.

¹³⁴ Jfr prop. 2016/17:180 s. 257 f.; SOU 2010:29 s. 637 ff.; Wenander (2016a) s. 506 f.; Wenander (2025) s. 113.

Rättsliga ställningstaganden är vanligt förekommande *inom* olika statliga förvaltningsmyndigheter. De beskrivs av förvaltningsmyndigheterna själva allmänt som en redogörelse eller uttalande om myndighetens uppfattning i rättsliga frågor, vilket normalt sett handlar om hur en författning bör tolkas. Att skapa enhetlighet anges ofta vara det övergripande syftet med rättsliga ställningstaganden. Det närmare användningsområdet beskrivs ofta på så sätt att rättsliga ställningstaganden görs i principiella frågor när det saknas svar i en rättsfråga eller när rättsläget är oklart.¹³⁵

Rättsliga ställningstaganden anses vidare vara ”styrande” eller ”bindande” internt inom myndigheten och för dess medarbetare. Bundenheten inom myndigheten kan som jag ser det sägas följa av myndighetens hierarki och en arbetsgivares rätt att leda och fördela arbetet.¹³⁶ Handläggare får alltså som utgångspunkt inte avvika från den bedömning som görs i ställningstagandet såvida det inte finns en omständighet i det enskilda fallet som inte beaktats i ställningstagandet.¹³⁷ I litteraturen anförs dock att rättsliga ställningstaganden inte är bindande.¹³⁸ Detta får enligt min mening av sammanhanget förstås som att de inte är bindande på samma sätt som föreskrifter enligt 8 kap. RF.¹³⁹ Förvaltningsmyndigheterna själva anger att ställningstagandena *inte* är bindande för domstolar, enskilda eller andra externa aktörer.¹⁴⁰

Det kan konstateras att rättsliga ställningstaganden inte är föreskrifter enligt 8 kap. RF.¹⁴¹ Därför finns rättsliga ställningstaganden även i frågor där den aktuella myndigheten inte har rätt att meddela föreskrifter. Samtidigt är de rättsliga ställningstagandena generella i den meningen att de får betydelse i alla de fall som berörs av den rättsfråga som behandlas i ställningstagandet.¹⁴²

Att regeringen, såvitt jag vet, inte utfärdat några rättsliga ställningstaganden, i den mening som nu avses, sedan RF infördes, kan preliminärt antyda att det inte ligger inom regeringens befogenheter att utfärda sådana. Bestämelsen om förvaltningens självständighet kan även ge intrycket av att regeringen inte får lägga sig i en myndighets tolkning av en föreskrift.¹⁴³ Det alternativ som står till buds om regeringen är missnöjd med myndighetens

¹³⁵ Se ex. Försäkringskassan (u.å.), Konkurrensverket (u.å.); Migrationsverket, RS/007/2024; MUCF (u.å.); MYH (u.å.); Skatteverket (u.å.); Tullverket (u.å.); jfr Ehrnrooth (2022) s. 48; Ryberg-Welander (2022) s. 33 f. JO har konstaterat att det allmänt sett inte fanns något att invända mot att i det aktuella Migrationsverket beslutade om s.k. beslutsstopp genom ett rättsligt ställningstagande, som uppfattades som den ”normala formen för rättslig styrning inom Migrationsverket”, se JO 2024 s. 414, s. 419 f.

¹³⁶ Jfr 4–5 §§ myndighetsförordningen (2007:515); Persson Österman (2022) s. 23.

¹³⁷ Jfr Ryberg-Welander (2022) s. 33 f.

¹³⁸ Se von Essen (2024a), s. 50; Nordklint (2025) s. 19 f.; Pahlsson (1995) s. 144 f.; Pahlsson (2018) s. 109 ff.

¹³⁹ Jfr Nordklint (2025) not 57; Persson Österman (2022) s. 23.

¹⁴⁰ Se ex. Försäkringskassan (u.å.), Konkurrensverket (u.å.); Migrationsverket, RS/007/2024; MUCF (u.å.); MYH (u.å.); Skatteverket (u.å.); Tullverket (u.å.); jfr Ehrnrooth (2022) s. 48; Ryberg-Welander (2022) s. 33 f.

¹⁴¹ Jfr nedan; Ehrnrooth (2022) s. 48.

¹⁴² Jfr Nordklint (2025) s. 14, 27.

¹⁴³ Jfr ex. SOU 1983:39 s. 99 f.; prop. 1986/87:99 s. 26; bet. 2017/18:KU20 s. 238 ff.; Heckscher (2008) s. 153 f.; Wenander (2025) s. 111.

tolkning är att ändra föreskriften – antingen på egen hand om det gäller en förordning eller genom en proposition till riksdagen om det gäller en lag.¹⁴⁴

KU granskade våren 2022 ett mål om minskat sjukpenningtal som regeringen givit Försäkringskassan i ett regleringsbrev. I sitt ställningstagande ville KU ”uppmärksamma vikten av att regeringens styrning av myndigheter [...] utformas så att de inte riskerar att påverka lagtillämpningen i enskilda ärenden”.¹⁴⁵ Att styrningen inte får riskera att påverka lagtillämpningen i enskilda ärenden skulle med en strikt läsning, enligt min uppfattning, bli en mycket begränsande förhållningsregel eftersom nästan all styrning kan sägas få någon slags påverkan i enskilda ärenden. Dessutom sträcker sig uttalandet vid första anblick längre än vad 12 kap. 2 § RF kräver.

Ett rättsligt ställningstagande kommer å ena sidan naturligen många gånger röra myndighetsutövning eller tillämpningen av lag. Å andra sidan handlar det inte om ett särskilt fall och inte heller om *ett* ärende som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag. Hela poängen med ställningstagandena är att de ska styra flera medarbetare i flera fall. Ställningstagandena pekar inte heller ut någon viss adressat som i förlängningen kan beröras av de beslut som kommit till med hjälp av ställningstagandet. Sett till ordalydelsen i 12 kap. 2 § RF torde alltså, som jag ser det, rättsliga ställningstaganden *inte* falla inom ”det förbjudna området”.

Normgivningshierarkin innebär att regeringen kan upphäva och ersätta myndighetsföreskrifter genom förordning.¹⁴⁶ Regeringen kan dessutom med stöd av lydnessplikten ge direktiv om myndigheters normbeslut och andra beslut som inte kan anses gälla ett särskilt fall. Här ingår till exempel myndigheternas allmänna råd.¹⁴⁷ Allmänna råd är rekommendationer om hur föreskrifter kan eller bör tillämpas.¹⁴⁸ De rör således tolkning eller utfyllning av föreskrifter och liknar i det avseendet de rättsliga ställningstagandena. Ett allmänt råd avser dock endast tillämpningen av en viss befintlig föreskrift medan ett rättsligt ställningstagande även kan göras när det saknas svar i en rättsfråga. Ytterligare skillnader är att de allmänna råden kan sägas rikta sig till allmänheten i första hand samt att de inte är bindande för någon.¹⁴⁹ I praktiken torde såväl rättsliga ställningstaganden som allmänna råd få betydelse även

¹⁴⁴ Se SOU 1985:40 s. 37 f.; bet. 2021/22:KU20 s. 183; Heckscher (2008) s. 155; Heckscher (2020) s. 22.

¹⁴⁵ Se bet. 2021/22:KU20 s. 183.

¹⁴⁶ Jfr 8 kap. 11–12 §§ RF; prop. 2009/10:80 s. 224; Holmberg m.fl. (2012) s. 408 f.; Wenander (2016a) s. 506.

¹⁴⁷ Jfr avsnitt 3.3.1.

¹⁴⁸ Se 1 § FörfSamlF; Se Ds 1998:43 s. 11, 25; jfr prop. 1983/84:119 s. 24 f. Allmänna råd motsvarar det som tidigare kallades anvisningar, se prop. 1975/76:112 s. 66 f.; jfr prop. 1983/84:119 s. 15 ff.

¹⁴⁹ Jfr 27–29 §§ FörfSamlF; prop. 1983/84:119 s. 10 f., 15 ff.; Ds 1998:43 s. 26; Pålsson (2018) s. 107. Gränsen mellan allmänna råd och andra uttalanden från en myndighet är dock inte helt tydlig, jfr ex. Pålsson (1995) s. 96; Pålsson (2018) s. 111.

när de inte är bindande och det kan krävas relativt starka skäl för att exempelvis en domstol ska frångå dem.¹⁵⁰

Något särskilt normgivningsbemyndigande behövs inte för att en myndighet ska få meddela allmänna råd.¹⁵¹ Regeringen har i instruktionsbestämmelser mer i allmänhet givit vissa myndigheter i uppdrag att meddela allmänna råd inom sina ansvarsområden.¹⁵² Det finns även många exempel på när regeringen genom beslut i form av särskilda regeringsuppdrag givit underlydande förvaltningsmyndigheter i uppdrag att se över befintliga eller ta fram nya allmänna råd för olika syften.¹⁵³ Det skulle sammantaget enligt min mening vara en mycket märklig ordning om inte regeringen också själv kunde meddela allmänna råd, på samma sätt som förvaltningsmyndigheterna.¹⁵⁴ Vad jag kan bedöma saknas det också skäl att dra någon annan slutsats i förhållande till rättsliga ställningstaganden.

Regeringen får självklart inte ge direktiv om att en föreskrift ska tillämpas på ett sätt som strider mot själva föreskriften, men om flera tolkningar eller handlingsmöjligheter ryms skulle kanske regeringen kunna ge generella direktiv om vilka som ska väljas av förvaltningsmyndigheterna.¹⁵⁵ Detsamma gäller rimligen när förvaltningsmyndigheterna själva beslutar om rättsliga ställningstaganden. Eftersom ställningstagandena inte är bindande för domstolar kan det ytterst prövas i domstol om regeringen gett direktiv som håller sig inom föreskriftens ramar. Förvaltningsdomstolar har vida prövningsbefogenheter och kan även pröva lämpligheten.¹⁵⁶ Med det sagt torde i praktiken domstolen många gånger döma i linje med det rättsliga ställningstagandet så länge det inte är rättsstridigt. Erfarenheterna från hur förvaltningsmyndigheternas egna rättsliga ställningstaganden har behandlats samt intresset av enhetlig rättstillämpning talar för detta.¹⁵⁷

Bremdal har behandlat ett fall som blev föremål för KU:s granskning där sjukförsäkringsministern i media hade uttalat att Försäkringsverkets allmänna råd om tolkning av sjukförsäkringsreglerna inte speglade gällande rätt.¹⁵⁸ Bakgrunden var att Försäkringskassan hade använt sig av uttalanden i en departementspromemoria trots att motiven ändrats i den efterföljande propositionen. KU:s majoritet kom fram till att ett statsråd får klargöra motiven

¹⁵⁰ Jfr Nergelius (2022) s. 154; Pålsson (1995) s. 45, 107, 118 ff., 124, 127; Pålsson (2018) s. 107, 111 ff.; Sterzel (2004) s. 128; Strömberg (1999) s. 45 f.; Warnling Conradson m.fl. (2022) s. 235.

¹⁵¹ Se prop. 1983/84:119 s. 7 f., 24 f.

¹⁵² Se ex. 7 § förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen; jfr prop. 1983/84:119 s. 7.

¹⁵³ Se bl.a. regeringsbeslut 2020-10-14, dnr S2020/07616; regeringsbeslut 2024-07-18, dnr KN2024/01546.

¹⁵⁴ Jfr departementschefens hänvisning till att det i äldre förvaltningsrättslig litteraturen allmänt antogs att ”överordnade myndigheter fick meddela anvisningar *till ledning* för sina underordnade myndigheter även utan något uttryckligt bemyndigande”, se prop. 1983/84:119 s. 7 f., min kursivering.

¹⁵⁵ Jfr 1 kap. 1 § 3 st. RF; bet. 2021/22:KU20 s. 178, 183; bet. 2017/18:KU20 s. 239 f.

¹⁵⁶ Se Strömberg & Lundell (2022), s. 226; JO 2024 s. 414, s. 419 f.

¹⁵⁷ Jfr ex. avsnitt 5.5.3; Pålsson (1995) s. 45, 107, 118 ff., 124, 127; Pålsson (2018) s. 107, 111 ff.

¹⁵⁸ Se Bremdal (2013) s. 60 f.; bet. 2009/10:KU20 s. 139–151.

bakom en viss rättsregel och att det är godtagbart att göra en myndighet uppmärksam på en feltolkning.¹⁵⁹ Bremdal anför att ”den brännande frågan [är] om statsrådet hade avsikten att påverka i ett enskilt fall eller om hon endast velat klargöra rättsläget”. Vidare menar han att i det sistnämnda fallet borde KU kanske även diskuterat om ett sådant klargörande inte borde komma från regeringen.¹⁶⁰ Som jag förstår Bremdal menar han att regeringen skulle ha kunnat fatta ett formellt regeringsbeslut om ett klargörande av rättsläget.

Sammantaget gör jag bedömningen att det är möjligt för regeringen att utfärda rättsliga ställningstaganden men också allmänna råd. De förra skulle även kunna ses som bindande gentemot den förvaltningsmyndighet som de adresseras till mot bakgrund av den lydadsplikt som följer av 12 kap. 1 § RF. För det fall rättsliga ställningstaganden skulle anses vara icke-bindande även för en underlydande myndighet kan det finnas starka sakliga skäl för att ändå följa dem. Situationen liknar då den som gäller allmänna råd.¹⁶¹ Det kan dessutom noteras att det finns motsvarigheter till allmänna råd och rättsliga ställningstaganden utfärdade av regeringen inom dansk och finsk rätt.¹⁶² Något liknande i Sverige skulle alltså inte vara främmande i förhållande till två av Sveriges närmsta rättssystem.

Vidare är rättsliga ställningstaganden och allmänna råd aldrig rättsligt bindande för domstolar eller enskilda. Däremot har framgått att domstolar ändå använder sig av rättsliga ställningstaganden och allmänna råd och följer dem i regel när det inte finns starka skäl som pekar i en annan riktning. Detsamma torde enligt min mening som utgångspunkt bli fallet även om regeringen var utfärdande myndighet.

3.4 ... ska besluta i ett ärende ...

Genom skrivningen ”besluta i ett ärende” riktar sig bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF mot myndigheternas ärendehandläggning. Detta innebär att myndigheters s.k. faktiska handlande faller utanför ”det förbjudna området”. Att så

¹⁵⁹ Se bet. 2009/10:KU20 s. 150 f. Minoriteten menade att statsrådet skulle kritiseras med hänvisning till 12 kap. 2 § RF, se s. 357 f.

¹⁶⁰ Bremdal (2013) s. 60 f.

¹⁶¹ En jämförelse kan göras till den effekt uttalanden i rättsliga frågor från det tidigare Riksskatteverket hade i förhållande till de lokala skattemyndigheterna, se Pålsson (1995) s. 144 f.

¹⁶² I *Danmark* kan en minister utfärda icke-bindande rekommendationer eller vägledande uttalanden, ofta betecknade *vejledninger*, samt generella *tjenstebefalinger* som är bindande för den adresserade myndigheten inom ministeriet, se Justitsministeriets vejledning nr 9594 af 9 juli 2021, p. 1, 4–5; Højgaard Mørup m.fl. (2022) s. 94 ff., 128 ff.; Wenander (2016b) s. 62. Dessutom talas i dansk rätt om en möjlighet till uttalanden från en minister i form av efterarbeten, *efterarbejder*, som rättsligt stöd för en viss tolkning av en bestämmelse, se Wenander (2016b) s. 63. I *Finland* kan ministerierna ex. utfärda ”allmänna icke-bindande anvisningar om lagstiftningens innehåll och tillämpning” samt ”förpliktande interna förvaltningsföreskrifter”, där de senare är endast bindande för en underlydande myndighet, se Justitiekanslern i statsrådets årsberättelse 2020, s. 20; Statsrådets publikationer 2023:61, s. 107; Wenander (2019) s. 132.

är fallet framgår uttryckligen av grundlagspropositionen.¹⁶³ Vad jag kan bedöma är departementschefens uttalande i detta avseende utan undantag.

Det finns inga legaldefinitioner för ärende och faktiskt handlande. Begreppen sätts dock oftast i motsats till varandra, dvs. det som inte utgör ett ärende är faktiskt handlande och vice versa.¹⁶⁴ Innebörden för respektive begrepp behandlas närmare nedan.

3.4.1 Ärendebegreppet

I förarbetena till RF framgår inte mer om vad ett ”ärende” är än vad som framgått ovan där ärendehandläggning skiljs från faktiskt handlande. För att närmare förstå innebörden i ärendehandläggning eller hur ärendebegreppet ska definieras behöver således andra källor konsulteras.

Begreppen ärende, faktiskt handlande och myndighetsutövning förekommer i förvaltningsrätten. Jag menar att det är underförstått i förarbetena till RF att begreppen som utgångspunkt ska ges samma innebörd i konstitutionella som i förvaltningsrättsliga sammanhang.¹⁶⁵ De förarbeten och den doktrin som ansluter till förvaltningsrätten och i synnerhet de förvaltningslagar som tillämpats genom åren kan därför tjäna som vägledning även när det gäller förståelsen av begreppen inom ramen för aktuell grundlagsbestämmelse.

I propositionen till 1971 års FL framgår att gränsen mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande får avgöras ”från område till område”.¹⁶⁶ Detta anser jag får förstås som att en viss typ av agerande kan anses vara ärendehandläggning hos en myndighet medan ett *liknande* agerande inte nödvändigtvis är det hos en annan myndighet inom ett annat område.

Ett sätt att få reda på om det är fråga om ett ärende anförs i propositionen vara när begreppet uttryckligen används i en författning. I övrigt menade departementschefen att det ofta framgick av sammanhanget vad som var att anse som ett ärende enligt en viss författning. Som exempel på hur det kan framgå av sammanhanget nämndes förekomsten av regler om besluts överklagbarhet.¹⁶⁷ Detta samband mellan ärende och överklagande menar jag är av viss betydelse och tyder på att ärenden i normalfallet har en viss formell prägel. Sambandet återkommer i olika framställningar när det gäller förståelsen av ärende, myndighetsutövning och bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF.¹⁶⁸ Detta behandlas även närmare nedan.¹⁶⁹ Samtidigt anförde departementschefen att muntlig och formlös handläggning inte uteslöt att det var fråga om ärenden som gjorde bestämmelser i 1971 års FL tillämpliga.¹⁷⁰ Hur detta förhåller sig till distinktionen gentemot faktiskt handlande ser jag som oklart.

Departementschefen medgav vidare inför 1971 års FL att det ”knappast är möjligt att genom en uttrycklig definition av begreppet ärende åstadkomma

¹⁶³ Se prop. 1973:90 s. 398; jfr Bull & Sterzel (2019) s. 279; Johansson (2012) s. 829.

¹⁶⁴ Se ex. SOU 2010:29 s. 96.

¹⁶⁵ Jfr prop. 1973:90 s. 397 f.; Bull & Sterzel (2019) s. 279.

¹⁶⁶ Se prop. 1971:30 s. 315.

¹⁶⁷ Se prop. 1971:30 s. 315.

¹⁶⁸ Jfr bl.a. SOU 2005:104 s. 55; Holmberg m.fl. (2012) s. 558 f.; Stjernquist (1976) s. 68.

¹⁶⁹ Se avsnitt 3.4.3; avsnitt 3.5.1; kapitel 4; avsnitt 5.1.

¹⁷⁰ Se prop. 1971:30 s. 316, 334.

en meningsfylld distinktion mellan de två berörda huvudtyperna av förvaltningsverksamhet”, dvs. ärendehandläggning och faktiskt handlande, och en sådan togs därför inte heller in i 1971 års FL. I sammanhanget uttalades att distinktionen inte var avgörande för lagens tillämpning eftersom tillämpningsområdet snarare begränsades utifrån myndighetsutövning mot enskild.¹⁷¹ Inte heller Förvaltningsrättsutredningen ansåg att det fanns något praktiskt behov av att införa en definition av ärende inför 1986 års förvaltningslag.¹⁷²

Även i 12 kap. 2 § RF används begreppet myndighetsutövning mot enskild för att avgränsa tillämpningsområdet. Jag anser samtidigt att det i förhållande till RF inte kan sägas att distinktionen mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande därmed skulle vara av mindre betydelse. Detta inte minst eftersom det i grundlagspropositionen tydliggörs att faktiskt handlande ska falla utanför ”det förbjudna området”. Bestämmelsens lydelse ändrades dessutom jämfört med GLB:s förslag av just den anledningen.

3.4.2 Beslutets betydelse

Ärendehandläggning beskrivs ofta som den beslutande verksamheten.¹⁷³ Detta ger uttryck för att förekomsten av ett beslut i förvaltningsrättslig mening är avgörande för definitionen av ett ärende. I förarbetena till nuvarande FL framgår att den principiella skillnaden gentemot faktiskt handlande är att ärendehandläggning utmynnar i eller avslutas med ett beslut av något slag. Av betydelse blir därmed även hur begreppet beslut ska definieras. Inte heller här finns det någon legaldefinition. Det erkänns i förarbetena att det är förenat med svårigheter att formulera en definition men att beslut ändå har vissa gemensamma nämnare.¹⁷⁴

I propositionen till nuvarande FL anges därmed att ett beslut regelmässigt innefattar ”ett uttalande från en myndighet som är avsett att ha vissa verkningar för den som beslutet är riktat mot”. Vidare syftar uttalandet ”ofta till att påverka mottagarens handlande i en given situation”. Samtidigt är det inte uttalandets yttre form som avgör om det är fråga om ett beslut utan innehållet och syftet med uttalandet.¹⁷⁵ Förvaltningslagsutredningen utvecklade innebörden av att beslut kan vara av olika slag på följande sätt.

Utan att förlora sin karaktär av beslut kan uttalandet vara formlöst eller formbundet, internt eller externt, individuellt eller generellt, betungande eller gynnande, slutligt eller interimistiskt. Det kan innefatta ett avgörande i sak eller vara av processuell natur. Det kan anvisa ett direkt handlingsmönster eller fungera indirekt

¹⁷¹ Se prop. 1971:30 s. 315 f.; jfr SOU 1968:27 s. 80.

¹⁷² Se SOU 1983:73 s. 37.

¹⁷³ Se SOU 1983:73 s. 49; Petrén & Ragnemalm (1980) s. 283; Strömberg & Lundell (2022) s. 17.

¹⁷⁴ Se prop. 2016/17:180 s. 24; SOU 2010:29 s. 97.

¹⁷⁵ Se prop. 2016/17:180 s. 24; jfr SOU 2010:29 s. 97 f.

genom att ligga till grund för andra beslut, som anger ett konkret handlande. O.s.v.¹⁷⁶

Detta menar jag kan sägas ge uttryck för en extensiv syn på beslutsbegreppet och därmed ärendebegreppet.¹⁷⁷ Någon motsvarighet till det ovan citerade uttalandet finns inte i den efterföljande propositionen.

Samtidigt följer av såväl Förvaltningslagsutredningens betänkande som propositionen att ärenden definieras av att de *avslutas* med ett beslut, vilket kan sägas moderera bilden något.¹⁷⁸ Här kan också påminnas om att FL gäller för handläggningen av ärenden medan bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF gäller ”beslut i ett ärende”, vilket enligt min uppfattning knappast kan förstås på annat sätt än att det är det avslutande beslutet under ärendehandläggningen som avses. En processuell fråga torde dock kunna anses utgöra ett eget ärende. Det har nämligen anförts att regeringen kan ge direktiv för sådant som inte är avgörande för en myndighets beslut i sak, såsom förfarandefrågor, men enbart så länge förfarandet inte är reglerat i lag.¹⁷⁹

Vidare anser jag att det i sammanhanget kan finnas anledning att skilja på beslut i förvaltningsrättslig och allmänspråklig mening. För att utveckla detta resonemang kan nämnas att företeelser inom utbildnings- respektive sjukvårdsområdet sedan förarbetena till 1971 års FL återkommande har lyfts fram som exempel för att tydliggöra skillnaden mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande. Av dessa exempel följer att en lärares undervisning och en läkares operation av en patient är att anse som faktiskt handlande. Ärenden uppstår emellertid vid examination som mynnar ut i beslut om betyg och när patienten debiteras en avgift för utförd behandling.¹⁸⁰ Det är möjligt att ur ren språklig synvinkel påstå att det fattas beslut även inom ramen för det nämnda faktiska handlandet. Läraren kan sägas besluta vilka ämnen som ska tas upp vid en viss föreläsning och läkaren kan sägas besluta vilken narkos som ska användas eller var snitten ska göras under en operation. Enligt min mening är det dock tydligt att det i dessa fall inte är fråga om beslut i *förvaltningsrättslig mening*.

Ragnemalm har riktat invändningar mot att Verksledningskommittén enligt hans mening ger intryck av att hela förvaltningssektorer faller utanför tillämpningsområdet för 12 kap. 2 § RF genom sina exempel på vad som utgör faktiskt handlande, såsom vård, undervisning, byggande och transporter.¹⁸¹

¹⁷⁶ Se SOU 2010:29 s. 98.

¹⁷⁷ Det kan noteras att Hans Ragnemalm var särskild utredare i Förvaltningslagsutredningen, se SOU 2010:29 s. 3. Han har riktat skarp kritik mot Verksledningskommitténs grundlagstolkning, som ger uttryck för en mer restriktiv syn på bland annat ärendebegreppet och som därmed även ger regeringen större befogenheter att styra, se närmare nedan och Ragnemalm (1986).

¹⁷⁸ Se prop. 2016/17:180 s. 24, 52; SOU 2010:29 s. 97.

¹⁷⁹ Se SOU 1985:40 s. 36.

¹⁸⁰ Se prop. 1971:30 s. 315, 335; SOU 1983:73 s. 49; SOU 2010:29 s. 97; prop. 2016/17:180 s. 24.

¹⁸¹ Se närmare om exempel på faktiskt handlande i avsnitt 3.4.3–4.

Han menar att det bakom åtskilliga faktiska åtgärder inom dessa verksamheter ”ligger beslut i ärenden”.¹⁸²

Det är, vad jag kan bedöma, mycket möjligt att så ibland är fallet, men frågan är till vilken grad. Detta torde bero på hur extensivt ärende- och beslutsbegrepp som tillgrips. Självklart fattas en rad olika beslut, i vid mening, inom de nämnda verksamheterna. Utifrån vad som anförts ovan om undervisning och sjukvård kan de emellertid inte alltid, kanske till och med sällan, anses vara beslut i förvaltningsrättslig mening. En anledning kan sägas vara den rent interna karaktären på vissa beslut.¹⁸³ I de fall det trots allt är fråga om ärendehandläggning torde dessa många gånger falla utanför området för myndighetsutövning och lagtillämpning i den mening som följer av 12 kap. 2 § RF. Det kan exempelvis handla om ärenden som rör civilrättsliga avtal om byggnation.¹⁸⁴

Om ett beslut, med Ragnemalms ord, ”ligger bakom” en faktisk åtgärd borde detta enligt min mening dessutom i vissa fall kunna beskrivas som att det faktiska handlandet följer *efter* beslutet och därmed när ärendehandläggningen formellt sett är avslutad. Därför träffas inte den faktiska åtgärden som sådan av bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF. I sådant fall är det inte längre fråga om ett ärende, även om ett ärende förelegat tidigare i händelseförloppet.¹⁸⁵ Allmänt anförs i förarbetena till FL att ärendehandläggning typiskt sett är ett ”förstadium” till vidtagande av faktiska åtgärder.¹⁸⁶ Sådana åtgärder får alltså förstås ske efter beslutet i ärendet och kan beskrivas som verkställighet. Frågan om gränsen mellan ärende, beslut och faktiskt handlande återkommer i avsnitt 3.4.4.

Ett ärende avslutas med ett beslut i förvaltningsrättslig mening men för att kunna avgränsa handläggningen från annan verksamhet behöver det även avgöras när ett ärende ska anses vara inlett. I propositionen till FL framgår att det är ganska enkelt att avgöra när ärendehandläggningen påbörjas om en utomstående tar initiativ till att en myndighet ska inleda ett förfarande.¹⁸⁷ Ärendet inleds då ofta genom att någon form av skrift inkommer till myndigheten. Om myndigheten själv tar initiativ till ett ärende är det svårare att avgöra när ärendet ska vara inlett. I äldre förarbeten nämns att ”[t]illsyn, övervakning, inspektion, planering etc. kan men behöver inte materialisera sig i ärenden” och det talas om att något ”kristalliseras” till ett ärende.¹⁸⁸ Att myndigheten påbörjar upprättandet av en handling som sedan ligger till grund för vidare åtgärder eller för beslutet i ärendet utgör ett exempel. Det finns dock enligt min mening fortsatt otydlighet kring när och hur kristalliseringen sker.¹⁸⁹

¹⁸² Se Ragnemalm (1986) s. 2 f.

¹⁸³ Även i dessa fall skulle man kunna tala om (interna) ärenden, jfr Johansen (2019) s. 212 f. Min bedömning är dock att det inte är ärenden i den mening som avses i FL och RF.

¹⁸⁴ Jfr avsnitt 3.5.3; avsnitt 3.6.3.

¹⁸⁵ Jfr avsnitt 3.5.1.

¹⁸⁶ Se SOU 2010:29 s. 97.

¹⁸⁷ Se prop. 2016/17:180 s. 24.

¹⁸⁸ Se SOU 1968:27 s. 80.

¹⁸⁹ Jfr Johansen (2019) s. 162 f., 210 ff.

Vidare får förekomsten av ett beslut inte bara betydelse för definitionen av ärendebegreppet utan även när det gäller frågan om huruvida ett ärende inletts. Detta eftersom ett ärende bara kan ha inletts om ett beslut måste fattas för att avsluta handläggningen.¹⁹⁰

Förvaltningsrättsutredningen menade inför 1986 års FL att begränsningen till ärendehandläggningen inte bara innebar att allt faktiskt handlande i egentlig mening uteslöts från tillämpningsområdet ”utan också all verksamhet i anslutning till ett ärende i skedet innan formellt anhängiggörande har skett och i skedet efter myndighetens slutliga beslut”.¹⁹¹ Detta sammanfattar väl vad jag bedömer fortsatt torde gälla både i förhållande till FL och ärendebegreppet i 12 kap. 2 § RF.

En skillnad är samtidigt att grundlagsbestämmelsen *inte* lyder att bestämmande över ärendehandläggningen, i vid mening, är förbjuden utan att förbudet gäller *hur* en förvaltningsmyndighet ska *besluta* i vissa typer av *ärenden*. Den handläggning inom ett ärende som föregår ett beslut, exempelvis utredning och kontroller, faller utanför tillämpningsområdet och är enligt ordalydelsen möjlig för regeringen att ge direktiv om även i särskilda fall.¹⁹² Det samma torde gälla åtgärder som följer efter beslutet och som rör verkställighet. Utifrån ordalydelsen gör jag vidare bedömningen att regeringen exempelvis skulle kunna bestämma *vem*, närmare bestämt vilken befattningshavare inom myndigheten,¹⁹³ som ska fatta ett beslut eller *att* en myndighet faktiskt ska fatta ett beslut.

I rättsfallet RÅ 1988 ref. 132 hade regeringen gett Vägverket i uppdrag att ”projektera och upprätta arbetsplan för utbyggnad av väg E6 till motorväg på återstående delar mellan Stenungsund och Uddevalla”. Regeringsrätten ansåg att vägnätets utbyggnad och kvalitet styrdes av statsmakternas samhällsplanering och resurstilldelning på sådant sätt att uppdrag av aktuellt slag låg inom regeringens direktivrätt. Detta trots att Vägverkets efterföljande beslut om arbetsplan utgjorde ett beslut i ett ärende som rörde såväl myndighetsutövning som lagtillämpning. Regeringens beslut var den direkta anledningen till *att* Vägverket upprättade en arbetsplan men regeringen hade inte bestämt *hur* Vägverket skulle besluta om byggande av den aktuella vägen. Enligt regeringsrätten var regeringsbeslutet därmed inte i strid med nuvarande 12 kap. 2 § RF.¹⁹⁴

3.4.3 Faktiskt handlande

Det som inte utgör ärendehandläggning i grundlagsbestämmelsens mening kan hänföras till kategorin av s.k. faktiskt handlande. Med andra ord

¹⁹⁰ Se prop. 2016/17:180 s. 24.

¹⁹¹ Se SOU 1983:73 s. 50.

¹⁹² Därmed inte sagt att det alltid är lämpligt. För att minska risken för att ett direktiv om beredningen i praktiken uppfattas bestämmande för utgången eller för åstadkomma ett mer effektivt genomslag kan det vara lämpligare att ge direktivet en mer generell beklädning.

¹⁹³ Jfr avsnitt 5.2.

¹⁹⁴ Se RÅ 1988 ref. 132. Jfr även avsnitt 3.4.3 angående att själva utbyggnaden av infrastruktur kan ses som faktiskt handlande.

definieras faktiskt handlande negativt, som motsats till ärendehandläggning.¹⁹⁵ Vidare används ibland ”faktisk (förvaltnings)verksamhet” eller ”annan förvaltningsverksamhet” som synonymer till faktiskt handlande.¹⁹⁶

I förarbetena till nu gällande FL anförs att ”faktiskt handlande karaktäriseras av att myndigheten i praktiken vidtar en viss åtgärd” vilket ger en antydning till en mer positiv definition.¹⁹⁷ Vanligtvis förklaras emellertid faktiskt handlande främst genom att använda mer eller mindre konkreta exempel. Det finns en mängd sådana i bland annat förarbeten till olika förvaltningslagar och RF, utredningsbetänkanden om regeringens styrning samt i grundlagskommentarer. Jag redogör nedan för ett antal exempel.

I varken GLB:s betänkande eller grundlagspropositionen nämns några exempel på faktiskt handlande. Det var dock först genom propositionen som det tydliggjordes att faktiskt handlande skulle falla utanför tillämpningsområdet för bestämmelsen i numera 12 kap. 2 § RF. Detta skedde efter påpekanden under remissbehandlingen av GLB:s förslag om att ett sådant förtydligande behövdes. Den av GLB föreslagna motsvarigheten till numera 12 kap. 2 § RF kunde enligt regeringsrättens ledamöter tolkas som att även faktisk verksamhet inbegreps. I remissvaret från regeringsrättens ledamöter nämns vägbygge, undervisning, sjukvård och järnvägsdrift som exempel på faktiskt handlande.¹⁹⁸ Kammarrätten i Göteborg anförde i sitt remissvar, som exempel, att det borde finnas möjlighet för regeringen att ge direktiv om att en viss järnvägslinje eller station inte får läggas ned. Kammarrätten menade vidare att det gällde även om en ansvarig myndighet själv hade kunnat besluta med stöd av sin instruktion.¹⁹⁹ Även om det inte framgår uttryckligen bedömer jag att exemplet kan förstås som faktiskt handlande och att det är en anledning till att regeringen enligt kammarrätten borde ha direktiv rätt. Kammarrätten hade dock i anslutning till exemplet anført att rättstillämpning, enligt GLB:s förslag, är mer vidsträckt än myndighetsutövning mot enskild.²⁰⁰ Därför menar jag att den direktiv rätt som kammarrätten ansåg att regeringen borde ha snarare kan anses följa av att det aktuella exemplet *inte* rör myndighetsutövning, även om det skulle utgöra ärendehandläggning.

En vanligt återkommande uppräknings exempel på faktiskt handlande utifrån 12 kap. 2 § RF är ”järnvägsdrift, anläggande av vägar, polisens operativa verksamhet etc.”. Uppräkningen förekommer redan i en presentation och kommentar till den då nya RF från år 1973, dvs. innan RF hade trätt i kraft, skriven av två sekreterare åt GLB, Bo Broomé och Claes Eklund.²⁰¹ Uppräkningen har därefter genom åren, även på senare tid, exempelvis tagits in i andra grundlagskommentarer, rättspraxis, förarbeten och KU:s

¹⁹⁵ Jfr bl.a. SOU 2010:29 s. 95 f.

¹⁹⁶ Jfr prop. 1973:90 s. 398; prop. 2016/17:180 s. 24; Strömberg & Lundell (2022) s. 17.

¹⁹⁷ Se prop. 2016/17:180 s. 24; jfr SOU 2010:29 s. 96 f.

¹⁹⁸ Se prop. 1973:90 s. 238, 247 f., 251.

¹⁹⁹ Se prop. 1973:90 s. 252.

²⁰⁰ Se prop. 1973:90 s. 251 f.

²⁰¹ Se Broomé & Eklundh (1973) s. 148. Att Broomé och Eklundh var sekreterare åt GLB framgår av SOU 1972:15 s. 3.

betänkanden.²⁰² Att uppräknningen användes i samband med verksledningsbeslutet, som kommit att få stor betydelse gällande tolkningen av 12 kap. 1 och 2 §§ RF²⁰³, kan nämnas särskilt.²⁰⁴

I Förvaltningsutredningens betänkande återfinns också exempel på faktiskt handlande. Bland annat nämns, likt de ovan redovisade remissvaren, undervisning, sjukvård och kommunikationer. Dessa uppgifter är sådana som har karaktär av service eller prestationer till den enskilde och utgör därför typiskt faktiskt handlande. Till denna grupp av uppgifter hänför Förvaltningsutredningen även informations- och rådgivning samt opinionsbildning.²⁰⁵

En annan grupp av uppgifter som enligt Förvaltningsutredningen utgör faktiskt handlande är tillsyn, övervakning och inspektionsverksamhet. Som mer konkreta exempel inom denna grupp nämns polispatrullering, trafikövervakning och arbetsplatskontroller. Samtidigt påpekar Förvaltningsutredningen att ärenden som rör myndighetsutövning kan bli en indirekt följd av det faktiska handlandet. Det är således exempelvis en skillnad mellan undervisningen och ett beslut om avstängning av en elev eller mellan arbetsplatskontrollen och eventuella efterföljande förelägganden.²⁰⁶ En jämförelse kan här göras med det som framgått ovan om att polisens operativa verksamhet ansetts utgöra faktiskt verksamhet. I linje med detta har Bull anfört att denna verksamhet *ofta* är att beteckna som faktiskt handlande och nämner, tangerande Förvaltningsutredningen, trafikövervakning, patrullering och besök i skolor som exempel.²⁰⁷

Samtidigt måste, enligt min mening, beaktas att polisens operativa verksamhet *generellt* angivits som exempel på faktiskt handlande, vilket torde inbegripa mer än de av Förvaltningsutredningen och Bull nämnda konkreta handlingarna. Helmius konstaterar att "[v]arken polislagen eller LOB innehåller några regler om överklagande".²⁰⁸ Hon hänvisar vidare till att ett antal förarbeten anger "att polisverksamhet där överklaganderegler saknas *alltid* ska betraktas som faktiskt handlande".²⁰⁹ I det första av de hänvisade utredningsbetänkandena framgår att ett framträdande drag när det gäller förundersökningsreglernas formella utformning är att "lagstiftaren sett förfarandet uteslutande såsom ett *faktiskt handlande*". I sammanhanget nämndes även att just avsaknaden av överklaganderegler är ett påfallande drag.²¹⁰ Dessa slutsatser har återupprepats och godtagits i senare utredningsbetänkanden och av

²⁰² Se ex. Holmberg m.fl. (2012) s. 560; Derlén, Lindholm & Naartjärvi (2025) s. 203; RÅ 1988 ref. 132; SOU 2019:46 s. 524; prop. 1986/87:99; bet. 1986/87:KU29 s. 12; bet. 2005/06:KU8 s. 35; bet. 2007/08:KU20 s. 171; bet. 2011/12:KU20 s. 72, 91.

²⁰³ Se närmare i det följande, särskilt kapitel 4.

²⁰⁴ Se prop. 1986/87:99 s. 25; bet. 1986/87:KU29 s. 12.

²⁰⁵ Se SOU 1983:39 s. 46.

²⁰⁶ Se SOU 1983:39 s. 46. Som framgått i avsnitt 3.4.2 gäller skillnaden även i förhållande när ett ärende anses föreligga.

²⁰⁷ Se Bull (2008) s. 91; likalydande i Bull (2012) s. 11.

²⁰⁸ Se Helmius (2021) s. 82. LOB är en förkortning för lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.

²⁰⁹ Se Helmius (2021) s. 82, min kursivering.

²¹⁰ Se SOU 1976:47 s. 272.

JO.²¹¹ Då har även tydliggjorts att ”förundersökningsförfarandet rör sig om ett faktiskt handlande och inte är ett ärende i förvaltningslagens mening”.²¹²

Det behöver knapp nämnas att såväl åklagarens åtgärder som polisens verksamhet är en del i förundersökningsförfarandet. När det gäller bland annat polisens brottsbekämpande verksamhet utöver förundersökningsförfarandet ansågs det ännu tydligare att det var fråga om faktiskt handlande.²¹³ Trots att det första hänvisade ställningstagandet kring förundersökningsförfarandets rättsliga status som faktiskt handlande är från 1970-talet ansågs alltså statusen av flera fortfarande vara densamma i slutet av 1990-talet.²¹⁴ Det kan noteras att däremellan infördes polislagen (1984:387). Som exempel på faktiskt handlande, som inte kan överklagas, har även JO nämnt just polisoperativa beslut som bland annat kan fattas med stöd av polislagen.²¹⁵ Intressant är som jag ser det benämningen av dessa som ”beslut” mot bakgrund av det som anförts i avsnitt 3.4.2 om ärende- och beslutsbegreppen.

En viss nyansering av att förundersökningsförfarandet i sin helhet är att anse som faktiskt handlande framgår i en bilaga till ett av utredningsbetänkandena som hänvisats till ovan. Där påpekas att förundersökningen som faktiskt handlande ska skiljas från att ”personer som berörs av en förundersökning under förfarandets gång kan vara part i domstol i någon delfråga, t.ex. häktning eller beslag”.²¹⁶ Som jag tolkar det utgör *inte* dessa ”delfrågor” faktiskt handlande. Även om inte heller delfrågorna omfattas av tillämpningsområdet för FL genom det uttryckliga undantaget i 3 § FL för brottsbekämpande verksamhet anser jag att de torde vara ärenden i den mening som avses i 12 kap. 2 § RF. Rimligen träffas då även åklagarens beslut med anknytning till dessa delfrågor – exempelvis om anhållande och häktningsframställan – av grundlagsbestämmelsen.²¹⁷

I vilken utsträckning polisens operativa verksamhet är att anse som faktiskt handlande och vad det innebär i förhållande till 12 kap. 2 § RF behandlas även närmare i avsnitten 3.4.4 och 5.1.

Förvaltningsutredningen lyfte dessutom fram att initiativverksamhet och sådan förvaltningsverksamhet som handlar om sakkunskap i stor utsträckning utgör faktiskt handlande. Bland annat anges att ”[v]erksamheten kan innehålla viktiga inslag av utvecklingsarbete, framåtsyftande eller omdanande verksamhet, som ofta initieras av förvaltningsmyndigheten själv inom ramen för givna regler, riktlinjer och anslag”.²¹⁸

Förvaltningsutredningen menade dessutom att organisation, planering och prioritering mellan olika insatser kunde föras till området för det faktiska handlandet.²¹⁹ Samtidigt angavs att detta var exempel på ”generellt inriktat

²¹¹ Se SOU 1998:46 s. 97; SOU 1999:53 s. 392 f., 413, 505; JO 1995/96 s. 36, s. 50.

²¹² Se SOU 1998:46 s. 111; jfr SOU 1999:53 s. 393, 413.

²¹³ Se SOU 1999:53 s. 393.

²¹⁴ Jfr SOU 1999:53 s. 393, 413.

²¹⁵ Se JO 1999/2000 s. 60, särskilt s. 69 f.; jfr JO 2004/05 s. 107, s. 121.

²¹⁶ Se SOU 1999:53 s. 505.

²¹⁷ Jfr avsnitt 5.2.3; SOU 1987:72 s. 208.

²¹⁸ Se SOU 1983:39 s. 46 f.

²¹⁹ Se SOU 1983:39 s. 98 f.

arbete” som regeringen därmed också kunde ge direktiv om.²²⁰ Som jag bedömer det kan alltså dessa exempel anses falla utanför ”det förbjudna området” redan på den grund att det inte handlar om ett ”särskilt fall”. Detta ligger i linje med vad som anförs i en av grundlagskommentarerna. Där framgår att det föreligger en lydnadsplikt gentemot regeringen ”inom hela fältet för *generellt inriktad verksamhet* såsom planering och budgetarbete”. Fältet skiljs i kommentaren från de direktiv som kan ges för särskilda fall när det gäller faktiskt handlande och andra ärenden än sådana som rör myndighetsutövning eller lagtillämpning.²²¹

Verksledningskommittén kom att bygga vidare på Förvaltningsutredningens arbete. I linje med grundlagspropositionen menade Verksledningskommittén att det faktiska handlandet hos myndigheterna ”ligger *helt* inom ramen för regeringens bestämmanderätt”.²²² Verksledningskommittén gav även exempel på sådant faktiskt handlande. På ett, utifrån vad som hittills framgått, igenkännligt sätt nämns i kommitténs betänkande rådgivning, vård, undervisning, byggande och transporter. Dessutom framgår att planering och utredningsverksamhet *ofta* utgör faktiskt handlande.²²³ En fråga som uppkommer är i vilka fall planering och utredningsverksamhet inte är att anse som faktiskt handlande. Jag menar dock att även om det blir fråga om ärenden så torde planering och utredningsverksamhet i många fall vara av generell natur, dvs. inte ett ”särskilt fall”, och dessutom sakna element av myndighetsutövning eller lagtillämpning på så sätt att 12 kap. 2 § RF ändå inte blir tillämplig. Detta överensstämmer med vad Verksledningskommittén själv anförde om att den producerande verksamheten samt myndigheternas utredande, planerande och rationaliserande arbete faller utanför begreppen myndighetsutövning och lagtillämpning.²²⁴

De ovan nämnda exemplen på faktiskt handlande överensstämmer i hög grad med de som återfinns inom förvaltningsrätten och som bland annat lyfts fram i förarbetena till nuvarande och tidigare förvaltningslagar. Flera av dessa exempel har redan framgått i avsnitt 3.4.2. Här kan ändå för tydlighetens skull nämnas bland annat föreläsningar, operationer, trafikdirigering, biljettkontroller, spårvagnstrafik och sopkörning.²²⁵

3.4.4 Gränslandet

Mot bakgrund av föregående avsnitt kan konstateras att gränsen mellan ärende och faktiskt handlande inte är helt klar. Jag gör bedömningen att det hade varit möjligt att *argumentera* för att flera av de exempel på faktiskt handlande som lyfts fram ovan är att anse som ärenden. Med det sagt behöver det inte vara korrekt att se dem som ärenden. Här kan påminnas om att det i

²²⁰ Se SOU 1983:39 s. 58; jfr avsnitt 3.3.

²²¹ Se Petrén & Ragnemalm (1980) s. 284, min kursivering; jfr avsnitt 3.3.

²²² Se SOU 1985:40 s. 36, min kursivering.

²²³ Se SOU 1985:40 s. 36.

²²⁴ Se SOU 1985:40 s. 38; jfr ovan om Förvaltningsutredningen; avsnitt 3.3, avsnitt 3.4.2, avsnitt 3.5.3, avsnitt 3.6.3.

²²⁵ Se bl.a. prop. 1971:30 s. 315; SOU 1983:73 s. 49; SOU 2010:29 s. 97; prop. 2016/17:180 s. 24.

förarbetena till nuvarande och tidigare förvaltningslagar har anförts att det kan vara svårt att avgöra när ett ärende inletts i fråga om tillsyns-, inspektions- och polisverksamhet.²²⁶

Även gränsdragningen mellan faktiskt handlande och myndighetsutövning har pekats ut som en svårighet.²²⁷ Vid första anblick menar jag att denna synpunkt inte är helt enkel att förstå vad avser 12 kap. 2 § RF. Anledningen är att såsom grundlagsbestämmelsen är utformad så avgörs först om det är fråga om ett faktiskt handlande eller inte. Om det är fråga om ett faktiskt handlande blir frågan om myndighetsutövning inte aktuell. Det är enbart när det handlar om beslut i ett ärende som det även måste avgöras huruvida detta ärende rör myndighetsutövning mot en enskild eller en kommun.²²⁸ Riktigt så enkelt är det dock inte. En möjlighet är att förekomsten av någon slags karaktär av myndighetsutövning kan vara en faktor i huruvida något ska betraktas som faktiskt handlande eller inte.²²⁹

Den flytande gränsen mellan ärende och faktiskt handlande kan enligt min mening illustreras med en parallell till FL. Faktiskt handlande, däribland flera av de ovan nämnda exemplen, skulle kunna få sådana faktiska verkningar för en enskild att det ska anses föreligga ett överklagbart beslut enligt 41 § FL. Det är tydligt i förarbetena och i rättspraxis att ett beslut i FL:s mening inte måste ha en viss form.²³⁰ Förekomsten av ett beslut är vidare en central aspekt i definitionen av vad som är ett ärende och i bedömningen av om ett ärende anses föreligga. I sådant fall skulle alltså ett från början faktiskt handlande retroaktivt kunna definieras om till ett ärende. Denna ärendehandläggning gör också att FL blir tillämplig utifrån 1 § FL. Med andra ord bestäms lagens tillämplighet i det givna fallet baklänges.

Ett liknande resonemang kan även föras i förhållande till myndighetsutövning. När ett faktiskt handlande innefattar myndighetsutövning i vid mening, dvs. att det offentliga på något sätt använder makt eller tvång gentemot en enskild, kan handlandet sägas ha sådana faktiska verkningar att det föreligger ett överklagbart beslut och därmed även ett ärende.²³¹ Samtidigt är det svårt att se momentana oskrivna ”beslut” som överklagbara, trots att det kanske

²²⁶ Se SOU 1968:27 s. 80; prop. 2016/17:180 s. 24; jfr Johansen (2019) s. 210 ff.

²²⁷ Se SOU 1983:73 s. 49 f.; SOU 2005:104 s. 55; Jonsson (2006) s. 170.; Sundström (2024) s. 224; jfr bilaga 4 i SOU 2008:118 s. 97; Bull (1999) s. 114; Heckscher (2008) s. 146 f.

²²⁸ Jfr prop. 1971:30 s. 334; remissyttrandet från Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet, återgivet i SOU 1985:40 s. 37.

²²⁹ Jfr avsnitt 3.5.1.

²³⁰ Se ex. prop. 2016/17:180 s. 24 f., 253, 332; SOU 2010:29 s. 97 ff., 632; RÅ 2004 ref. 8; HFD 2018 ref. 23 och där angivna rättsfall; jfr avsnitt 3.4.2.

²³¹ Jfr ex. JO 1999/2000 s. 60; Johansen (2019) s. 172, 220–225, 260 f. Gränsdragningen mellan faktiskt handlande och myndighetsutövning kan sägas ha haft större betydelse när tidigare förvaltningslagar gällde eftersom tillämpningsområdet då delvis begränsades till ärenden som avsåg myndighetsutövning, se 1 och 3 §§ 1971 års FL respektive 1, 14–18, 20–21, 26 §§ 1986 års FL. Det var också en slående likhet mellan Förvaltningslagsutredningens definition av myndighetsutövning respektive förslag till bestämmelse om besluts överklagbarhet, se SOU 2010:29 s. 102, 630 ff.; jfr nedan och avsnitt 3.5.1.

inte är fråga om *rent* faktiskt handlande. Detta eftersom den beständighet som torde krävas för överklagande saknas.²³²

Som redan framgått har polisoperativa ”beslut” i regel ansetts som faktiskt handlande. Samtidigt kan det vara så att även polisoperativa beslut i ett visst skede i stället ska anses ske inom ramen för ett förvaltningsrättsligt ärende. I ett av de ovan hänvisade JO-besluten menade JO att ett i grunden polisoperativt beslut om tillträdesförbud i det aktuella fallet skulle anses vara ett överklagbart beslut enligt FL med anledning av den relativt långa tiden som beslutet gällde.²³³ Detta får förstås som att ett ärende därigenom också förelåg. JO har även i senare beslut gett uttryck för att graden av inskränkning för en enskild är avgörande för om en åtgärd som vidtagits av en myndighet ska anses vara faktiskt handlande eller inte.²³⁴ Av Johansen beskrivs detta som en fråga om när faktiskt handlande övergår till myndighetsutövning. I någon mening omdefinieras då det ”faktiska handlandet” först till ärenden.²³⁵ Förhållandet mellan ärendehandläggning, faktiskt handlande och myndighetsutövning behandlas även i avsnitt 3.5.1.

De polisoperativa besluten används även i förarbetena till FL för att illustrera gränzonen mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande. I Förvaltningslagsutredningens betänkande uttrycks detta på följande sätt.

I vissa fall kan de båda typerna av aktivitet också sägas sammanfalla. En rudimentär handläggning och ett beslut kan t.ex. döljas i ett faktiskt handlande, då polisen tillgriper våld för att bemästra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten. Även om beslutet i ett sådant fall inte kommer till synligt uttryck utan ligger inneslutet i den viljeyttring från polismannen som manifesteras i våldsanvändningen, är det dock fråga om regeltillämpning, som förutsätter reflexion och överväganden – i någon mån ”handläggning” – av den som ”beslutar” att agera.²³⁶

I propositionen görs ett liknande uttalande med följande lydelse.

I gränzonen märks t.ex. åtgärder som kännetecknas av att de innebär ett ingripande som till synes inte föregåtts av någon handläggning och där det finns ett mycket nära tidsmässigt samband mellan myndighetsföreträdarens ställningstagande att ingripa och den faktiska åtgärden. Ett exempel som illustrerar en sådan situation är polismannens ingripande med våldsanvändning mot ordningsstörande verksamhet. En sådan åtgärd får vidtas bara om vissa rättsliga förutsättningar är uppfyllda och det krävs därför ett

²³² Jfr Ragnemalm (1970) s. 27 ff., 33 ff.; Johansen (2019) s. 172 f.

²³³ Se JO 1999/2000 s. 60; jfr Helmius (2021) s. 82 ff.

²³⁴ Jfr ex. JO 2004/05 s. 144; JO:s beslut den 18 mars 2009, dnr 4637-2007; JO 2014/15 s. 182; JO:s beslut den 23 november 2020, dnr 8635-2019.

²³⁵ Se Johansen (2019) s. 220 ff.

²³⁶ Se SOU 2010:29 s. 97.

aktivt ställningstagande, dvs. ett beslut av den myndighetsperson som handlar innan åtgärden vidtas.²³⁷

Även om de citerade styckena ur förarbetena ger intryck av att polisiära ingripanden *kan* ses som ärendehandläggning i FL:s mening innebär inte detta, som jag ser det, att ingripandena nödvändigtvis måste ses som ärendehandläggning. Det enda som kan sägas med någorlunda säkerhet är att det är fråga om gränsfall. Mot bakgrund av det som sagts om polisens operativa verksamhet i övrigt, i avsnitt 3.4.3 och ovan, finns skäl att fortsatt låta denna verksamhet i huvudsak utgöra faktiskt handlande. Detta menar jag gäller särskilt i förhållande till bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF som kommit till i en tidigare kontext med en eventuellt snävare förståelse av ärendebegreppet.

Samtidigt kan gränsdragningsproblematiken mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande när det gäller polisverksamhet delvis undvikas inom ramen för FL genom att brottsbekämpande verksamhet enligt 3 § FL uttryckligen undantas från 9 § andra stycket och 10–49 §§ FL.²³⁸ En jämförelse kan göras med ett annat verksamhetsområde som i tidigare förvaltningslagar hade ett uttryckligt undantag, nämligen hälso- och sjukvård. När detta undantag infördes i 1971 års FL angavs i propositionen en anledning vara att det ”i synnerhet på sjukvårdsområdet kan [...] råda tvekan om när myndighets åtgärd skall anses utgöra ett ärende och sålunda falla inom lagens tillämpningsområde”.²³⁹ Denna gränsdragningsproblematik uppmärksammades även i propositionen till 1986 års FL.²⁴⁰ Genom att en verksamhet tillerkänns ett uttryckligt undantag kan en rättsutveckling undvikas där åtgärder som lagstiftaren avsett ska utgöra faktiskt handlande så småningom ses som ärendehandläggning.

Det som hittills anförts i förhållande till FL skulle ändå kunna öppna upp för en utvidgad syn på ärendehandläggning och ett potentiellt mycket omfattande ärendebegrepp på ett sätt som jag menar inte torde ha varit avsett i förhållande till 12 kap. 2 § RF. Som jag ser det kan det ha skett en utveckling där ärendebegreppet i RF är snävare och delvis skiljer sig från ärendebegreppet enligt nuvarande FL.²⁴¹ Utöver det som redan framgått ur förarbetena kan i detta avseende två skillnader mellan nuvarande FL och tidigare förvaltningslagar noteras. Den första gäller att det tidigare var förekomsten av

²³⁷ Se prop. 2016/17:180 s. 24.

²³⁸ I propositionen anges dock inte ett sådant undvikande vara det huvudsakliga syftet. I stället motiveras undantaget med att rättssäkerhetskrav på förfarandet inom dessa verksamheter redan följer av ex. RB och polislagen som i flera avseenden är strängare och mer detaljerade än i FL samt att det utan undantaget dessutom skulle finnas en risk för osäkerhet gällande vilka förfaranderegler som ska tillämpas, se prop. 2016/17:180 s. 30 ff. I SOU 1999:53 s. 392 f. antyds dock att undantaget i då 1986 års FL kan kopplas till att den brottsbekämpande verksamheten är att anse som faktiskt handlande.

²³⁹ Se prop. 1971:30 s. 335.

²⁴⁰ Se prop. 1985/86:80 s. 82. En avvikande uppfattning framfördes dock av utredningarna bakom lagen som föreslog att undantagen skulle slopas, se SOU 1983:73 s. 51 f. I och med nuvarande FL försvann undantaget för hälso- och sjukvården då gränsdragningssvårigheterna inte ansågs tillräckliga för att motivera ett generellt undantag från de rättssäkerhetsgarantier som FL ger, se SOU 2010:29 s. 121 ff.; prop. 2016/17:180 s. 33 f.

²⁴¹ Jfr Johansen (2019) s. 260 f.; Helmius (2021) s. 84 f.

myndighetsutövning som ofta hamnade i förgrunden eftersom tillämpningsområdet för tidigare förvaltningslagar delvis begränsades till myndighetsutövningens ärenden. Med nuvarande FL utmönstrades begreppet myndighetsutövning ur lagen. Därmed blir det i stället förekomsten av ärendehandläggning som hamnar i förgrunden.²⁴² Den andra skillnaden gäller att det i tidigare förvaltningslagar inte fanns någon uttrycklig bestämmelse om besluts överklagbarhet.²⁴³ Därmed menar jag att det då också fanns ett större utrymme att i förarbeten och praxis hänföra vissa företeelser till kategorin faktiskt handlande, företeelser som med nuvarande bestämmelse i 41 § FL skulle vara att anse som överklagbara beslut.

Ärende- och beslutsbegreppen har med andra ord kanske vidgats i och med nuvarande FL, vilket får till följd att fler åtgärder numera ska anses ingå i ärendehandläggning på så sätt att FL blir tillämplig. Det betyder dock inte per automatik att betydelsen av ”besluta i ett ärende” i 12 kap. 2 § RF också ska vidgas.²⁴⁴

3.5 ... som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun ...

Det är inte all ärendehandläggning som omfattas av bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF utan endast sådan som rör ”myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun” eller ”tillämpning av lag”. Dessa rekvisit är alternativa till skillnad mot de övriga kumulativa rekvisiten. I detta avsnitt behandlas närmare vad myndighetsutövning innebär i sammanhanget. I nästkommande avsnitt, avsnitt 3.6, görs detsamma avseende tillämpning av lag.

3.5.1 Myndighetsutövningens kännetecken

Med ”myndighetsutövning” avses enligt propositionen till RF ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande”.²⁴⁵ Denna definition härstammar från 3 § 1971 års FL som stadgade att vissa av lagens bestämmelser endast gällde i den mån det var fråga om sådan utövning. Detta innebär enligt min mening också att begreppet myndighetsutövning i RF som utgångspunkt ska ges samma mening som inom förvaltningsrätten.²⁴⁶

Till skillnad från begreppen ärende, beslut och faktiskt handlande har det alltså funnits en legaldefinition av myndighetsutövning. Benämningen ”myndighetsutövning” fanns dock inte med i lagtexten i 1971 års FL utan enbart i förarbetena. I 1986 års FL var situationen den omvända. Termen

²⁴² Jfr prop. 2016/17:180 s. 48–55.

²⁴³ Jfr prop. 2016/17:180 s. 248–260.

²⁴⁴ Jfr kapitel 4. Verksledningskommittén anförde att numera 12 kap. 2 § RF bara avser ”ärenden i administrativ mening”, se SOU 1985:40 s. 36, min kursivering. Detta menar jag ger en antydning om en snävare syn på ärendebegreppet. För kritik mot Verksledningskommitténs beskrivning, se Ragnemalm (1986) s. 2 f.

²⁴⁵ Se prop. 1973:90 s. 398.

²⁴⁶ Jfr ex. prop. 1973:90 s. 397; prop. 2016/17:180 s. 47; Bull & Sterzel (2019) s. 279; Eka m.fl. (2018) s. 599 f.

”myndighetsutövning” användes då i vissa bestämmelser för att avgränsa tillämpningsområdet medan legaldefinition saknades.²⁴⁷ I förarbetena anges dock att begreppet myndighetsutövning ska ges samma innebörd som i 1971 års FL med tillhörande rättspraxis.²⁴⁸

Begreppet myndighetsutövning utmönstrades i och med nuvarande FL. Såväl 1971 års som 1986 års FL är upphävda och därmed även legaldefinitionen och begreppets användning i lagtexten i en förvaltningslag. Utmönstringen av myndighetsutövning ur FL ska dock inte leda till att begreppets innebörd förändras när begreppet används i andra lagar, såsom RF.²⁴⁹ Legaldefinitionen och tidigare förarbeten blir således fortfarande vägledande i förståelsen av myndighetsutövning inom ramen för 12 kap. 2 § RF.²⁵⁰

Strömberg konstaterar att legaldefinitionen i 3 § 1971 års FL är så allmänt hållen att den kräver ytterligare precisering samt att den metod som valts för sådan precisering är motivuttalanden. Han ifrågasätter dock om motivuttalandena är tillräckligt klagörande.²⁵¹

I förarbetena till nuvarande och tidigare förvaltningslagar utvecklas innebörden av myndighetsutövning utöver legaldefinitionen i 3 § 1971 års FL. Dessutom ges exempel på vad som är att anse som myndighetsutövning och vad som faller utanför begreppet. Det framgår i förarbetena att myndighetsutövning handlar om beslut som ytterst är uttryck för samhällets makt över medborgarna.²⁵² Därmed omfattas inte, som utgångspunkt, sådana åtgärder som även enskilda har möjlighet att vidta i förhållande till varandra.²⁵³ Vidare tydliggörs, vilket även framgår av legaldefinitionen, att myndighetsutövning kan handla både om förpliktande och gynnande beslut för den enskilde. Med andra ord handlar det om beslut som för enskilda får bestämda positiva eller negativa rättsverkningar.²⁵⁴

Karaktäristiskt för myndighetsutövning är att den enskilde vid såväl förpliktande som gynnande beslut ska stå i något slags beroendeförhållande gentemot det beslutsfattande organet. Vid förpliktande beslut, såsom förbud och förelägganden, handlar beroendet om att den enskilde riskerar att utsättas för tvångsmedel om beslutet inte följs. Vid gynnande beslut ligger beroendet i att den enskilde måste vända sig till myndigheten för att exempelvis få en förmån och där myndighetens tillämpning av aktuella bestämmelser sedan är av avgörande betydelse för den enskilde.²⁵⁵

Elementet av offentlig makt kan sägas vara tydligare när ett gynnande beslut handlar om att en myndighet ger tillstånd för en annars förbjuden verksamhet eftersom endast en myndighet kan fatta den typen av beslut. Om det gynnande beslutet gäller någon form av ekonomiskt bidrag är elementet av

²⁴⁷ Se 14–18, 20–21, 26 §§ 1986 års FL.

²⁴⁸ Se prop. 1985/86:80 s. 55; SOU 1983:73 s. 50 f.

²⁴⁹ Se prop. 2016/17:180 s. 47, 50 f.; SOU 2010:29 s. 103, 110.

²⁵⁰ Jfr Strömberg & Lundell (2022) s. 19 f.

²⁵¹ Se Strömberg (1972) s. 253.

²⁵² Se prop. 1971:30 s. 331; prop. 2016/17:180 s. 47 f., 50.

²⁵³ Se Hallberg (2017) s. 267.

²⁵⁴ Se prop. 1971:30 s. 331; prop. 2016/17:180 s. 50; SOU 2021:25 s. 176.

²⁵⁵ Se prop. 1971:30 s. 331; SOU 1994:117 s. 198; SOU 2010:29 s. 102.

offentlig makt inte lika framträdande. Detta eftersom nästintill identiska företeelser återfinns mellan enskilda, exempelvis när en stiftelse ger bidrag. Att det ändå är fråga om myndighetsutövning vid en myndighets bidragsgivning beror enligt Strömberg på att den sker genom tillämpning av offentligrättsliga regler som begränsar myndighetens handlingsfrihet. Därför menar han också att en verksamhets bundenhet av offentligrättsliga regler är en del i innebörden av myndighetsutövning.²⁵⁶ Även i förarbetena finns uttalanden i en liknande riktning. Där framgår att det förutsätts att befogenheten att bestämma grundar sig på författning eller beslut av regeringen eller riksdagen.²⁵⁷ Att det ska vara fråga om tillämpning av offentligrättsliga bestämmelser tydliggjordes även av Förvaltningslagsutredningen.²⁵⁸ Befogenheter som grundar sig på civilrättsliga²⁵⁹ regler utgör därför inte myndighetsutövning, även om distinktionen mellan offentligrättslig och civilrättslig reglering inte alltid är helt enkel att upprätthålla.²⁶⁰

Uttrycket ”bestämma om” i legaldefinitionen innebär enligt förarbetena dels att det endast är när ärenden mynnar ut i *bindande beslut* som det är fråga om myndighetsutövning, dels att det handlar om ärenden där saken *ensidigt* avgörs av en myndighet. Ensidigheten och det ovan beskrivna beroendeförhållandet ger vid handen att det vid frivilliga åtaganden inte kan vara fråga om myndighetsutövning, något jag återkommer till i avsnitt 3.5.3 gällande vad som *inte* är att anse som myndighetsutövning.²⁶¹

I såväl de tidigare förvaltningslagarna som i 12 kap. 2 § RF har myndighetsutövning endast aktualitet när det föreligger ett ärende i förvaltningsrättslig mening. Detta tillsammans med att det ska vara fråga om bindande beslut leder som jag ser det till att begreppet ska ges en förhållandevis snäv innebörd i det aktuella sammanhanget.²⁶² Bland annat kan begreppet myndighetsutövning i praktiken sägas ha en vidare innebörd inom straffrätten och skadeståndsrätten där sikte tas även på faktiska handlingar. Detta har ansetts skilja sig från myndighetsutövning i de tidigare förvaltningslagarnas mening som inte omfattade myndighetsutövning genom faktiska handlingar.²⁶³ I förarbetena till bestämmelserna om straffansvar för tjänstefel anförs att även faktiska åtgärder som inte föregåtts av formliga beslut omfattas. Som exempel nämns en polismans dirigerande av trafik eller ingripande för att upprätthålla allmän

²⁵⁶ Se Strömberg (1972) s. 250; jfr Strömberg & Lundell (2022) s. 20 f.; SOU 2010:29 s. 102.

²⁵⁷ Se prop. 1971:30 s. 333 f.

²⁵⁸ Se SOU 2010:29 s. 102.

²⁵⁹ Även kallat ”privaträttsliga”.

²⁶⁰ Se prop. 1971:30 s. 332; SOU 2010:29 s. 102; Eka m.fl. (2018) s. 599; von Essen (2024b) s. 28; Strömberg & Lundell (2022) s. 21. Jfr även avsnitt 3.5.2–3.

²⁶¹ Se prop. 1971:30 s. 331 f.

²⁶² Genom att myndighetsutövning även innefattar gynnande beslut om exempelvis förmåner kan begreppet förvisso sägas ha en mer vidlyftig mening än den allmänspråkliga, jfr Strömberg (1972) s. 249 ff.; SOU 2010:29 s. 101 f.

²⁶³ Se Strömberg (1972) s. 248; Marcusson (1989) s. 210, 227, 240 ff. Jfr dock Strömberg & Lundell (2022) som är en förvaltningsrättslig framställning där det anförs att ”*rent faktiskt åtgärder* som innebär [ingrepp i personlig frihet eller egendom]” hör till myndighetsutövningen ”antingen de grundas på formliga beslut *eller inte*”, se s. 20, min kursivering. Jfr även nedan med hänvisning till Johansen (2019), särskilt s. 258 ff.

ordning, dvs. sådant som inom förvaltningsrätten faller utanför begreppen ärende och myndighetsutövning.²⁶⁴ Liknande exempel ges i förarbetena till skadeståndslagen (1972:207).²⁶⁵ Dessutom utvidgas tillämpningsområdet inom både skadestånds- och straffrätten genom att uttrycket ”*vid* myndighetsutövning” används i lagtexten. På så sätt omfattas även faktiska handlingar som är led i myndighetsutövningen. Det kan handla om handläggningsåtgärder samt vissa faktiska handlingar som står i ett nära samband med ärenden som avser myndighetsutövning eller med verkställighet av beslut av denna karaktär.²⁶⁶

Inom förvaltningsrätten kan sägas att det endast är det slutliga beslutet i ett ärende som kan innebära myndighetsutövning. Åtgärder under handläggningen före beslutet eller under verkställigheten efter beslutet är att anse som faktisk verksamhet eller faktiskt handlande och kan inte i sig betraktas som myndighetsutövning. Enligt Johansen kan det beskrivas som att åtgärder under handläggning eller verkställighet som är ingripande för den enskilde och som har myndighetsutövningskaraktär konsumeras av det centrala beslutet.²⁶⁷

Inom ramen för 12 kap. 2 § RF torde myndighetsutövningens räckvidd som utgångspunkt begränsas på samma sätt som nu framgått.²⁶⁸ Detta följer av att begreppet lånats från förvaltningsrätten och endast gäller beslutsfattandet i ärenden. Som redan påpekats framgår i motiven dessutom uttryckligen att faktiskt handlande inte ska omfattas. Vidare anføres i motiven att bestämmelsen riktar sig mot den egentliga rättstillämpningen.²⁶⁹

Johansen ger samtidigt uttryck för en viss moderering av den förefallande snäva synen på myndighetsutövning. Han menar nämligen att vissa åtgärder under handläggning och verkställighet kan anses vara egna beslut och ärenden i förvaltningsrättslig mening, exempelvis på grund av procedurbestämmelser eller åtgärdernas allvarlighet. På ett liknande sätt skulle ett faktisk handlande som inte föregåtts av något formligt beslut kunna anses vara ett myndighetsutövningsbeslut i efterhand.²⁷⁰ Jag anser att sådana undantag gör att viss oklarhet kvarstår kring hur långt myndighetsutövningsbegreppet sträcker sig.²⁷¹

²⁶⁴ Se prop. 1975:78 s. 180; Marcusson (1989) s. 228.

²⁶⁵ Se prop. 1972:5 s. 499, 503; Marcusson (1989) s. 203 f.

²⁶⁶ Se prop. 1972:5 s. 502 f.; prop. 1988/89:113 s. 12 ff.; Marcusson (1989) s. 204 f.; Strömberg & Lundell (2022) s. 21. Tillämpningsområdet var tidigare mer inskränkt inom straffrätten och omfattade endast åtgärder som utgjorde myndighetsutövning, jfr Marcusson (1989) s. 227, 242. Detta ändrades genom att riksdagen godtog regeringens förslag i prop. 1988/89:113 om att bland annat i lagtexten byta ut ”i” mot ”vid” myndighetsutövning, likt vad som redan var fallet inom skadeståndsrätten. Jfr även Hallberg (2017) s. 263 f., not 38.

²⁶⁷ Se Johansen (2019) s. 258 ff.

²⁶⁸ Jfr remissyttrandet från Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet, återgivet i SOU 1985:40 s. 37, där det i en parentes framgår följande: ”märkligt nog faller faktisk verksamhet, som utgör myndighetsutövning, inte under RF 11:7 [numera 12:2]”.

²⁶⁹ Se prop. 1973:90 s. 397 f.; jfr SOU 2021:25 s. 177. Jfr även kapitel 4.

²⁷⁰ Se Johansen (2019) s. 259; jfr avsnitt 3.4.4.

²⁷¹ För kritik gällande begreppets oklarhet, se bl.a. SOU 2010:29 s. 101 f.; Strömberg (1972) s. 252 f. Intressant är att Förvaltningslagsutredningen beskrev myndighetsutövning som ”ett i offentlighetsrättsliga normer grundat beslutsfattande, som i väsentlig mån påverkar den enskildes personliga eller ekonomiska situation”, vilket är nästintill likalydande med

3.5.2 Inom myndighetsutövning

Det är nu möjligt att ge några konkreta exempel på beslut i ärenden som rör myndighetsutövning och som tydligt faller inom ”det förbjudna området” enligt 12 kap. 2 § RF. Regeringen får då i ett särskilt fall inte bestämma hur en myndighet ska besluta även om den lyder under regeringen.

Myndighetsutövning kan handla om beslut med positiva rättsverkningar, exempelvis Länsstyrelsens beslut om tillstånd för miljöfarlig verksamhet, vilket kan sägas vara ett beslut om en ”rättighet”.²⁷² Som ”förmåner” anges i propositionen till 1971 års FL såväl sociala förmåner som förmåner av annan natur.²⁷³ Detta kan konkretiseras med beslut om studiemedel enligt studiestödslagen (1999:1395)²⁷⁴ eller beslut om statliga stöd av olika slag till enskilda verksamhetsutövare.²⁷⁵ Regeringen kan meddela gynnande offentligtgrättsliga föreskrifter med stöd av restkompetensen i 8 kap. 7 § RF men inte ge direktiv till beslutsmyndigheten om exempelvis vem som ska få ett bidrag eller hur stort bidraget ska vara.²⁷⁶

Typiska utslag av myndighetsutövning har anförts vara ”beslut, varigenom den enskilde åläggs att göra, tåla eller underlåta något”.²⁷⁷ Det handlar då om myndighetsutövning som innebär ”skyldigheter” eller ”negativa rättsverkningar”. Närmare exempel i detta avseende är att länsstyrelsen kan besluta om förelägganden för efterlevnad av djurskyddslagen (2018:1192), varav vissa kan förenas med vite.²⁷⁸ Här kommer alltså beroendeförhållandet till uttryck genom risken för att utsättas för tvångsmedel.

I legaldefinitionen från 1971 års FL nämns även att myndighetsutövning kan gälla ”disciplinär bestraffning”. I samband med ämbetsmannareformen år 1975 byttes uttrycket ”disciplinär bestraffning” i legaldefinitionen ut mot ”disciplinpåföljd” samtidigt som ”avskedande” lades till. Skälet var att avskedande inte längre skulle vara en disciplinpåföljd.²⁷⁹ Därtill framgår i förarbetena till 1971 års FL att vissa beslut om tillsättning av en tjänst hör till myndighetsutövning. Att det finns ett avtal, såsom ett anställningsavtal, utesluter alltså inte att anknytande frågor kan utgöra myndighetsutövning. Detta beror på att just de nämnda frågorna inte kunde regleras på avtalsrättslig väg

förslaget till bestämmelse om överklagbara beslut, se SOU 2010:29 s. 102, 630 ff. Detta menar jag öppnar upp för att begreppet myndighetsutövning blir mer vidsträckt än tidigare avsett, jfr avsnitt 3.4.4.

²⁷² Se miljöbalken (1998:808) och miljöprövningsförordningen (2013:251); jfr prop. 1971:30 s. 333. Notera att en rättighet för någon kan vara en skyldighet för en annan som ex. får tåla det tillåtna.

²⁷³ Se prop. 1971:30 s. 333.

²⁷⁴ Jfr HFD 2015 ref. 6.

²⁷⁵ Ex. Naturvårdsverkets beslut enligt förordningen (2015:517) om stöd till lokala klimatinvesteringar.

²⁷⁶ Se prop. 1973:90 s. 210; Strömberg (1999) s. 160 ff.; jfr bilaga 4 i SOU 2008:118 s. 97. Bidrag förutsätter dock att riksdagen anslagit medel och riksdagen kan inskränka regeringens normgivningskompetens med stöd av 8 kap. 8 § RF. Ibland finns således de grundläggande reglerna i lag, se ex. lagen (2024:487) om statsbidrag till trossamfund.

²⁷⁷ Se SOU 2010:29 s. 102; jfr prop. 1971:30 s. 331.

²⁷⁸ Jfr bilaga 4 i SOU 2008:118 s. 97.

²⁷⁹ Se prop. 1975:78 s. 33, 209. Tidigare s.k. avsättning var en disciplinpåföljd.

utan bestämdes helt av offentlighetsregler. Detta till skillnad från lönefrågor som är avtalsbart och därmed inte myndighetsutövning.²⁸⁰

Det har emellertid skett en utveckling i regleringen av offentliga anställningar sedan 1970-talet i riktningen att offentliga anställningar i större utsträckning ska likna privata anställningar.²⁸¹ Genom införandet av nuvarande LOA slopades regler om avskedande i lagen och numera gäller bestämmelserna i LAS om avskedande också på den statliga sektorn, likt uppsägningar. Medan LOA är en offentlighetsreglering är LAS civilrättslig och rättshandlingar som grundar sig på den senare är därför inte att anse som myndighetsutövning.²⁸² Vare sig uppsägning eller avskedande utgör alltså myndighetsutövning med gällande regelverk.²⁸³

Tjänstetillsättning torde dock fortsatt vara att anse som myndighetsutövning, inte minst på grund av regleringen av förfarandet i LOA och anställningsförordningen (1994:373) samt grundlagsbestämmelserna i bland annat 12 kap. 5–7 §§ RF.²⁸⁴ Samtidigt innebär detta i praktiken inte någon större inskränkning av regeringens befogenheter eftersom huvudregeln enligt 12 kap. 5 § RF är att det är regeringen som anställer arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Denna uppgift kan sedan av regeringen delegeras till en myndighet.²⁸⁵ Regeringen innehar med andra ord utnämningssmakten.²⁸⁶

Noteras ska att även myndighetsutövning mot kommuner²⁸⁷ innefattas i tillämpningsområdet för 12 kap. 2 § RF, utöver myndighetsutövning mot enskilda – dvs. privata fysiska och juridiska personer. Detta skiljer sig från tidigare förvaltningslagar där myndighetsutövning alltid var mot enskild.²⁸⁸ Det finns olika typer av tillsyn över kommunala verksamheter som utövas av förvaltningsmyndigheter under regeringen. Ett exempel är tillsyn enligt skollagen (2010:800) som bland annat utövas av Statens skolinspektion (Skolinspektionen). Skolinspektionen kan utifrån sin tillsyn bland annat besluta om förelägganden gentemot en kommun om skolverksamheten inte uppfyller

²⁸⁰ Se prop. 1971:30 s. 332; jfr bl.a. SOU 1994:117 s. 198 f.

²⁸¹ Jfr prop. 1993/94:65 s. 29 ff.; SOU 1992:60 s. 11, 111 ff., 126 ff. Den offentlighetsregleringen skulle framför allt reserveras för sådant som hade betydelse för medborgarna, exempelvis på grund av det offentliga maktutövning.

²⁸² Se prop. 1993/94:65 s. 60 f., 90 ff.; SOU 1992:60 s. 11, 125, 162 f., 222.

²⁸³ Se Eka m.fl. (2018) s. 599. Jfr dock von Essen (2024b) där det på ett försiktigare sätt anförs att ”avskedande numera *inte fullt ut* [är] ett utslag av myndighetsutövning”, se s. 28, min kursivering. I doktrinen har det till och med ifrågasatts om meddelandet av disciplinpåföljder utgör myndighetsutövning utifrån likheter med privata anställningar, se Strömberg & Lundell (2022) s. 20; Hallberg (2017), särskilt s. 273 f.

²⁸⁴ Jfr prop. 1993/94:65 s. 43; prop. 2016/17:180 s. 56; SOU 1992:60 s. 159, 243; Eka m.fl. (2018) s. 606; Holmberg m.fl. (2012) s. 568. Angående reglernas offentlighetsregleringsnatur, jfr ex. Hallberg (2017) s. 272 f.

²⁸⁵ I 23 § myndighetsförordningen (2007:515) finns en generell delegation med undantag för myndighetsledning. Regeringen kan dock i teorin närsomhelst ändra denna ordning.

²⁸⁶ Se Eka m.fl. (2018) s. 606 f.

²⁸⁷ ”Kommun” i RF:s mening innebär både kommuner och regioner i kommunalrättslig mening, jfr 1 kap. 7 § RF; 1 kap. 1 § kommunallagen (2017:725); prop. 2009/10:80; prop. 2016/17:171 s. 295; prop. 2018/19:162 s. 448 ff., 468.

²⁸⁸ Jfr prop. 1971:30 s. 316, 331; prop. 1985/86:80 s. 55; prop. 1973:90 s. 398; SOU 1983:73 s. 49; SOU 2010:29 s. 102.

kraven.²⁸⁹ I avsnitt 3.4.2–4 har anförts att tillsyn och liknande i sig normalt sett utgör faktiskt handlande. I den mån handlandet leder till förvaltningsrättsliga beslut, till exempel om förelägganden, uppstår vid något tillfälle dessförinnan ett ärende som kan röra myndighetsutövning. När Skolinspektionens fattar beslut om föreläggande är det enligt min mening att anse som ett beslut i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en kommun.

Dessutom kan beslut som indirekt får positiva eller negativa rättsverkningar, genom att ha betydelse för senare beslut, utgöra myndighetsutövning.²⁹⁰ Därmed innebär olika typer av registreringsbeslut och liknande myndighetsutövning, exempelvis folkbokföring.²⁹¹ Vidare är normbeslut, dvs. meddelande av föreskrifter enligt 8 kap. RF, att anse som myndighetsutövning.²⁹² Jag anser att även sådana beslut kan sägas ha mer indirekt betydelse för enskilda eftersom det framför allt är vid beslut där en norm *tillämpas* som verkningarna blir tydligt kännbara för en enskild.²⁹³ Som konstaterats i avsnitt 3.3 är samtidigt normbeslut inte att anse som ett beslut i ett särskilt fall. Att normbesluten rör myndighetsutövning är därför inget hinder mot regeringens direktivrätt utifrån 12 kap. 2 § RF.²⁹⁴

3.5.3 Utom myndighetsutövning

Mot bakgrund av det redan anförda är det också möjligt att närmare precisera några tydliga fall när det *inte* är fråga om myndighetsutövning. Samtidigt ska det i förhållande till 12 kap. 2 § RF påminnas om att sådant som inte utgör myndighetsutövning ändå kan utgöra tillämpning av lag och därmed falla inom grundlagsbestämmelsens tillämpningsområde.

Först kan sägas det närmast uppenbara i att råd, upplysningar och andra oförbindande beslut inte kan utgöra myndighetsutövning.²⁹⁵ Som delvis redan visats ovan i avsnitt 3.5.1, faller därutöver civilrättsligt grundade beslut och ärenden där saken inte avgörs ensidigt av en myndighet utanför begreppet myndighetsutövning. Ärenden om ingående av avtal, upphandling, affärsverksamhet, egendomsförvaltning och civilrättsligt reglerade mellanhavanden, såsom tillämpning av avtal eller civilrättsliga regler, utgör således inte myndighetsutövning.²⁹⁶ Det allmännas relation med enskilda bestäms främst av ärenden av sådan art när det gäller myndigheters service- och produktionsverksamhet.²⁹⁷

²⁸⁹ Se 2 kap. 2 §, 26 kap. 2–3, 10, 27 §§ skollagen.

²⁹⁰ Se SOU 1983:73 s. 49.

²⁹¹ Jfr SOU 1972:1 s. 131; von Essen (2024b) s. 28; Strömberg & Lundell (2022) s. 21.

²⁹² Se prop. 1971:30 s. 335.

²⁹³ Jfr prop. 2016/17:180 s. 257 f.; SOU 2010:29 s. 637 ff.

²⁹⁴ Jfr avsnitt 3.3, avsnitt 3.4.4, avsnitt 3.5.1; prop. 2016/17:180 s. 332 f.

²⁹⁵ Se prop. 1971:30 s. 332; von Essen (2024), *Förvaltningsrättens grunder*, s. 27; Strömberg & Lundell (2022) s. 21; Strömberg (1972) s. 249. Många gånger är det vid lämnande av upplysningar och dylikt inte ens fråga om ärenden eller beslut i förvaltningsrättslig mening, jfr avsnitt 3.4.3; prop. 2016/17:180; SOU 2010:29 s. 98.

²⁹⁶ Se prop. 1971:30 s. 332; SOU 1994:117 s. 199; Strömberg & Lundell (2022) s. 21; Strömberg (1972) s. 249.

²⁹⁷ Jfr prop. 1971:30 s. 279. Sådan verksamhet är dessutom i ofta att anse som faktiskt handlande, jfr avsnitt 3.4.3.

Även när en myndighet genom en författning har getts bestämmanderätt i ett visst avseende behöver det inte vara fråga om myndighetsutövning om det rör sig om åtgärder som är ett led i en affärsverksamhet.²⁹⁸ På ett liknande sätt är offentlig upphandling inte att anse som myndighetsutövning trots att denna i huvudsak genomförs med stöd av offentligrättslig reglering i bland annat LOU.²⁹⁹ Anledningen till detta anges av von Essen vara att det ”inte är fråga om samhällets fördelning av förmåner och rättigheter utan om affärsmissiga transaktioner” på sådant sätt att det för myndighetsutövning karaktäristiska beroendeförhållandet saknas.³⁰⁰ Som anförts i avsnitt 3.5.2 utgör inte heller avskedande och uppsägning myndighetsutövning, även om offentliga anställningar i vissa avseenden regleras av offentligrättsliga bestämmelser.

I propositionen till 1986 års FL framgår att det i regel inte innebär myndighetsutövning när en myndighet utför uppgiften att företräda det allmänna vid handläggning av civilrättsliga och liknande angelägenheter. Vidare anges att begränsningen i numera 12 kap. 2 § RF inte gäller i sådana fall och att en överordnad myndighet, såsom regeringen, därför har möjlighet att ingripa. Detta betyder rimligen att det varken kan vara fråga om myndighetsutövning eller tillämpning av lag i grundlagsbestämmelsens mening.³⁰¹ På samma spår kan sägas att statens processföring faller utanför området för såväl myndighetsutövning som lagtillämpning. Regeringen får således genom ett formellt beslut ge direktiv i fråga om hur statens processföring ska ske i ett konkret mål, exempelvis när JK handlägger mål om skadestånd, eller återta ett be- myndigande om att företräda staten.³⁰²

I 12 kap. 2 § RF anges att myndighetsutövningen ska vara mot en enskild eller mot en kommun. Detta innebär att det inte är fråga om myndighetsutövning när en statlig myndighet är part hos en annan myndighet. Med det sagt kan en myndighet i undantagsfall uppträda som enskild, exempelvis som fastighetsägare, varpå myndighetsutövning kan aktualiseras.³⁰³

3.6 ... eller som rör tillämpningen av lag

Vad som menas med uttrycket ”tillämpning av lag” vad avser 12 kap. 2 § RF kan anses vara ännu mer oklart än myndighetsutövning. Varken förarbetena

²⁹⁸ Se prop. 1971:30 s. 334.

²⁹⁹ Se ex. prop. 2001/02:142 s. 61, 65; prop. 2006/07:128 del 1 s. 142 f. 240, del 2 s. 598; JO 2002/03 s. 449, s. 454; JO 2007/08 s. 521, s. 529 f.; JO 2010/11 s. 247, s. 249; von Essen (2024b) s. 28; Nord (2025). Avvikande uppfattningar har framförts om att åtminstone de delar av upphandlingsförfarandet utgör myndighetsutövning, exempelvis vid beslut om tilldelning eller när det allmännas avtalsfrihet annars är begränsad genom offentligrättsliga regler, se ex. Strömberg (1972) s. 249; Warnling-Nerup (2006); jfr prop. 1972:5 s. 501; prop. 1975:78 s. 131. Jag menar emellertid att gällande rätt måste vara att upphandling inte utgör myndighetsutövning, utifrån redan angivna hänvisningar och den innebörd av myndighetsutövning om framgått i avsnitt 3.5.1.

³⁰⁰ Se von Essen (2024b) s. 28.

³⁰¹ Se prop. 1985/86:80 s. 52.

³⁰² Se SOU 1985:40 s. 36; Hirschfeldt (2013) s. 203 f.; jfr bl.a. förordning (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern; förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten.

³⁰³ Se prop. 1971:30 s. 334; SOU 2010:29 s. 102.

eller grundlagskommentarerna ger någon större vägledning mer än att tillämpning av verkställighetsföreskrifter till en lag innefattas.³⁰⁴ Tillämpningen av andra förordningar, myndighetsföreskrifter eller sedvanerätt innefattas inte.³⁰⁵ Det kan dock vid tillämpning av sådana föreskrifter ändå vara fråga om ärenden som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun varpå 12 kap. 2 § RF blir tillämplig av den anledningen.³⁰⁶

Ett ytterligare tecken på att det föreligger viss oklarhet är att Justitiedepartementet i sin förteckning över förslag till uppsatsämnen för studenter år 2022 nämnt frågan om vad som menas med ”tillämpning av lag” i aktuell bestämmelse. I förteckningen anges ”Regeringens handlingsutrymme i ljuset av förvaltningens självständighet – en analys” som rubrik. I den närmare beskrivningen framförs att det ”ofta [är] lätt att avgöra när en myndighet handlägger ett ärende som innefattar myndighetsutövning” men att frågan är var gränserna egentligen går ”för självständigheten i fall som rör tillämpningen av lag enligt 12 kap. 2 § regeringsformen?”³⁰⁷

KU kommenterade avgränsningen till tillämpning av lag på följande sätt.

Förbudet mot direktiv i särskilda fall i fråga om ärenden som rör tillämpning av lag har det särskilda motivet att regeringen eller annan överordnad myndighet inte bör få ingripa i enskilda fall såvitt angår ämnen där den grundläggande normen beslutats av riksdagen.³⁰⁸

KU:s mening upprepas i Petrén & Ragnemalms grundlagskommentar.³⁰⁹ På ett liknande sätt framgår i Broomé & Eklundhs grundlagskommentar att inkluderingen av tillämpning av lag i bestämmelsen, utöver myndighetsutövning, ”får anses vara en naturlig följd av riksdagens ställning som det centrala statsorganet”.³¹⁰ Strömberg & Lundell beskriver det som att ”[o]m riksdagen genom en lag har gett direktiv om handläggningen av vissa ärenden, är det alltså enbart dessa direktiv som ska följas, oberoende ärendenas art”.³¹¹

3.6.1 Lagtillämpning men inte myndighetsutövning

De ovan redovisade uttalandena rör främst syftet med rekvisitet men säger enligt min mening inte särskilt mycket om vad för typ av scenarier det handlar om och i vilka konkreta fall som rekvisitet kommer hindra regeringens direktivrätt. Verksledningskommittén konstaterade att ”[d]et ligger i sakens natur

³⁰⁴ Se prop. 1973:90 s. 398; jfr Ragnemalm (2020) s. 36.

³⁰⁵ Lagbegreppet är vidare i 1 kap. 1 § tredje stycket och även inbegriper förordningar, myndighetsföreskrifter och sedvanerätt, jfr prop. 1973:90 s. 228, bilaga 3 s. 252; bet. 1973:KU26 s. 59, 71; Wennergren (1998) s. 105 f.

³⁰⁶ Se prop. 1986/87:99 s. 25; SOU 1985:40 s. 38; bet. 1973:KU26 s. 71.

³⁰⁷ Regeringskansliet (2022) s. 10. Förteckningar över förslag till uppsatsämnen brukar publiceras årligen.

³⁰⁸ Se bet. 1973:KU26 s. 71, min kursivering.

³⁰⁹ Se Petrén & Ragnemalm (1980) s. 284.

³¹⁰ Se Broomé & Eklundh (1976) s. 148.

³¹¹ Se Strömberg & Lundell (2019) s. 154.

att de kanske flesta fallen av lagtillämpning samtidigt utgör myndighetsutövning”³¹².

Verksledningskommittén gav dock även exempel på situationer av lagtillämpning som inte gällde myndighetsutövning. Här nämndes ”tillämpningen av procedurregler som finns i lag, t ex förvaltningslagens bestämmelser om inhämtande av remisser och om hur man överklagar”³¹³.

Utlämnande av allmän handling är i regel myndighetsutövning men i grundlagsbestämmelsen handlar det om myndighetsutövning *mot en enskild eller mot en kommun*. Om det är en annan statlig myndighet som begär att få ta del av uppgifter träffas det inte av rekvisitet om myndighetsutövning. Eftersom ärenden om utlämnande av allmän handling innebär att bestämmelser i TF och OSL tillämpas torde regeringens inblandning i dessa beslut om att lämna ut uppgifter i stället vara förbjuden på grund av rekvisitet om tillämpning av lag.³¹⁴

Även andra beslut som avser förhållanden mellan myndigheter kan röra tillämpning av lag. Jag menar att ett exempel i detta avseende är JK:s tillsyn som regleras i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn. Beslut som endast resulterar i rättsligt oförbindande uttalanden med kritik mot en viss myndighet kan knappast röra myndighetsutövning. Min bedömning är att inte heller tillsyn som mynnar ut i ett beslut om att göra en anmälan för att inleda ett disciplinärende eller liknande är att anse som myndighetsutövning. En sådan anmälan görs till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd.³¹⁵ Det är då först när ett sådant beslut fattas som det blir fråga om myndighetsutövning. JK:s tillsyn kan dock anses röra tillämpning av den ovan nämnda lagen, varpå bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF blir tillämplig. Hirschfeldt konstaterar att JK:s tillsynsverksamhet är lagreglerad och att JK enligt 12 kap. 2 § RF ska vara oavhängig gentemot regeringen i den verksamheten. Han menar vidare att JK:s tillsynsverksamhet kan innefatta både myndighetsutövning mot enskild och lagtillämpning utan att närmare precisera vilka tillsynsbeslut som innefattar endera eller bådadera.³¹⁶

Samverkan mellan olika förvaltningsmyndigheter under regeringen och deras inbördes förhållanden i stort torde i normalfallet regleras av regeringen i förordning med stöd av restkompetensen i 8 kap. 7 § RF.³¹⁷ Då inskränks inte regeringens direktivrätt i särskilda fall.³¹⁸ Det finns dock undantag när myndigheternas inbördes förhållanden regleras i lag. Jag bedömer att en förvaltningsmyndighets beslut med stöd av sådana bestämmelser skulle kunna

³¹² Se SOU 1985:40 s. 36. Jfr avsnitt 3.5.2 där flera exemplen på myndighetsutövning grundas på bestämmelser i lag; 8 kap. 2 § första stycket 2 RF; Ragnemalm (1986) s. 4.

³¹³ Se SOU 1985:40 s. 36. Intressant i detta avseende är att FL enligt 4 § är subsidiär i förhållande till såväl lag som förordning och att regeringen därmed genom normgivning kan påverka tillämpningen av FL:s bestämmelser.

³¹⁴ Jfr Enqvist (2019) s. 122, not 358.

³¹⁵ Se 6 § lagen om justitiekanslerns tillsyn.

³¹⁶ Se Hirschfeldt (2013) s. 203 f. Ex. JK:s beslut om att väcka åtal har tydligare karaktär av myndighetsutövning.

³¹⁷ Jfr ex. SOU 1983:39 s. 45 f.; Strömberg (1999) s. 155.

³¹⁸ Jfr KU:s uttalande i bet. 1973:26 s. 71, citerat i inledningen till avsnitt 3.6; avsnitt 3.6.2–3.

omfattas av uttrycket ”tillämpning av lag”. Ett exempel är begäran och givande av stöd enligt lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning. I just det fallet har dock regeringen ändå ett inflytande genom att det i lagen föreskrivs att regeringen ska lämna sitt medgivande till sådant stöd. Ett annat exempel är när en förvaltningsmyndighet i lag är ålagd att lämna yttrande eller liknande till en annan myndighet. I bland annat alkohollagen (2010:1622) framgår att Polismyndighetens yttrande ska inhämtas innan en kommun meddelar stadigvarande serveringstillstånd.³¹⁹ Den bedömning Polismyndigheten i ett särskilt fall gör i ett sådant yttrande borde alltså stå fri från regeringens påverkan.

I avsnitt 3.5.2 konstateras att länsstyrelsens beslut om att bevilja tillstånd för miljöfarlig verksamhet utgör myndighetsutövning, dock endast om tillståndet gäller en enskild eller en kommun. När det i stället är en myndighet som är part hos en annan myndighet är det i regel inte fråga om myndighetsutövning. Så torde vara fallet när länsstyrelsens beslut om tillstånd för miljöfarlig verksamhet gäller en annan förvaltningsmyndighet, såsom Försvarsmakten.³²⁰ Samtidigt menar jag att sådana beslut enligt miljöbalken ska anses fattade genom tillämpning av lag i den mening som avses i 12 kap. 2 § RF. Därför skyddas beslutsfattandet likväl från yttre påverkan.

3.6.2 Faktiskt handlande och lagtillämpning

En orsak till kvarstående oklarhet är att myndighetsverksamhet ofta ytterst grundar sig på lag, även sådan som allmänt anses vara faktiskt handlande.³²¹ Här kan en parallell dras till legalitetsprincipen.³²² Likt det som anförts i avsnitt 3.4.4, fast då om förhållandet mellan faktiskt handlande och myndighetsutövning, kanske det egentligen inte borde råda oklarhet i detta avseende. Oklarheten kan nämligen sägas bero på en sammanblandning mellan gränsdragningarna och rekvisiten i 12 kap. 2 § RF.

Bull uttrycker det som att mycket av myndigheternas faktiska handlande i sin tur är baserat på lag och ger härvid undervisning som exempel. Denna regleras bland annat av skollagens bestämmelser. Han menar därför att undervisning till och med kan ses som tillämpning av lag, om än i uttunnad mening. Detsamma gäller hälso- och sjukvård i förhållande till hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Bulls slutsats blir att det är en bedömningsfråga om en verksamhet ska uppfattas som faktisk verksamhet eller som tillämpning av lag.³²³ Jag menar att det inte alls är här bedömningsfrågan uppstår. Detta eftersom gränsdragningen inte görs mellan faktiskt verksamhet och tillämpning av lag utan mellan faktisk verksamhet och ärendehandläggning. Om något redan har konstaterats vara faktiskt handlande torde det i förhållande till 12 kap. 2 § RF

³¹⁹ Se 8 kap. 1 och 11 §§ alkohollagen.

³²⁰ Jfr dock med det som framgår i avsnitt 3.5.3 om att en myndighet ibland kan uppträda som enskild.

³²¹ Jfr Bull (1999) s. 119 f.; SOU 2021:25 s. 177.

³²² Jfr 1 kap. 1 § tredje stycket RF och 5 § FL.

³²³ Se Bull (1999) s. 120; jfr SOU 2021:25 s. 177.

principiellt sett inte spela någon roll om det faktiska handlandet helt eller delvis grundar sig på lagbestämmelser.

Bulls tolkning av Förvaltningsutredningens och Verksledningskommitténs uppfattningar kan dock fortfarande vara av visst intresse. Han menar att "[u]tredningarna tycks ha antagit att det måste röra sig om en detaljerad bestämmelse som rör ett enskilt fall för att det ska kunna vara fråga om tillämpning av lag". Han ifrågasätter vidare om det är en riktig utgångspunkt.³²⁴ Det finns enligt min mening visst fog för ifrågasättandet. En lagbestämmelse behöver knappast vara av en viss detaljgrad eller röra ett enskilt fall för den ska kunna anses "tillämpas" i vid mening. Frågan som är relevant för att avgränsa "det förbjudna området" är emellertid om en viss verksamhet ska anses vara ett *ärende*³²⁵ som rör tillämpning av lag eller ett faktiskt handlande. För att besvara denna fråga menar jag att Bulls tolkning av utredningarna ändå skulle kunna vara till viss hjälp. Detta kan beskrivas som att det i regel krävs en detaljerad bestämmelse som rör ett enskilt fall för att det ska vara fråga om ett *ärende* som rör tillämpning av lag. Omvänt torde det i dessa fall mer sällan kunna vara fråga om ett faktiskt handlande.³²⁶ När det är fråga om ett faktiskt handlande hindras samtidigt inte regeringens direktivrätt av förekomsten av lagbestämmelser på området. Med andra ord täcker inte 12 kap. 2 § RF en förvaltningsmyndighets faktiska handlande, även om det i någon mening rör "tillämpning av lag". Detta följer av rekvisitens kumulativa natur.

Här hade framställningen om förhållandet mellan faktiskt handlande och lagtillämpning kunnat avslutas. Förvirringen kring förhållandet förstärks dock av det som framgår i en bilaga till Förvaltningskommitténs betänkande.³²⁷ Ett antal punkter förs i bilagan fram som exempel på den oklarhet som kvarstår gällande regelverket i numera 12 kap. 1 och 2 §§ RF, däribland tolkningen av uttrycket "tillämpning av lag". I likhet med Bull ställs frågan hur man ska "bedöma en faktisk verksamhet som bedrivs på basis av en mera allmänt hållen lagstiftning, såsom t.ex. högskolelagen eller hälso- och sjukvårdslagen" och om det "faktiska handlandet i form av undervisning eller sjukvård [kan] uppfattas som 'tillämpning av lag'". Slutsatsen som dras är att det inte "förefaller helt uteslutet, men ter sig mot bakgrund av motivtexten som långsökt".³²⁸ Jag återkommer strax till den motivtext som förmodligen åsyftas. Resonemanget i bilagan avslutas med att "det bör understrykas att det skyddade området tar sikte på beslutsfattande i enskilda ärenden".³²⁹ Detta är ett riktigt påpekande men blir inte helt lätt att förena med det som anförts

³²⁴ Se Bull (1999) s. 120.

³²⁵ Ärendet behöver också handla om ett "särskilt fall" för att träffas av 12 kap. 2 § RF. Det går att tänka sig ärenden som rör tillämpning av lag men där det som regleras är sådan generell inriktad verksamhet att ärendena faller utanför grundlagsbestämmelsen på grund av att det inte handlar om ett särskilt fall, jfr avsnitt 3.3; avsnitt 3.4.3.

³²⁶ Gränsdragningen mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande behandlas närmare i avsnitt 3.4.

³²⁷ Se bilaga 4, SOU 2008:118 volym 2 s. 87–122. Bilagan bygger i sin tur på en underlagsrapport till Förvaltningskommittén författad av Daniel Tarschys, se SOU 2008:119 s. 5–70.

³²⁸ Se SOU 2008:118 volym 2 s. 96 f.

³²⁹ Se SOU 2008:118 volym 2 s. 97.

dessförinnan. Är det ett faktiskt handlande kan det inte samtidigt vara ett ärende och vice versa.

Departementschefen verkar i grundlagspropositionen utgå från att faktiskt handlande faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde även om denna mer övergripande är reglerad i lag.³³⁰ Först uttalas att förvaltningsmyndigheternas ”faktiska verksamhet kan vara reglerad genom bestämmelser som är att betrakta som rättsregler”. Därefter konstateras, som även framgått i det föregående, att ”förbudet bör begränsas till att omfatta förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden, medan myndigheternas faktiska handlande lämnas utanför”.³³¹ Lästa tillsammans får uttalandena som jag ser det tolkas så att det faktiska handlandet i allmänhet kan vara reglerat i lag och annan författning utan att det är fråga om ärendehandläggning eller lagtillämpning i den mening som avses i nuvarande 12 kap. 2 § RF.

Även i den tidigare nämnda bilagan till Förvaltningskommitténs betänkande uppmärksammas departementschefsuttalandet om att faktiskt handlande ofta styrs av rättsregler. Därefter påstås dock i bilagan att om dessa rättsregler har lagform så faller berörda aktiviteter åter in i det skyddade området, stick i stäv med den syn jag nyss gett uttryck för. Som grund för ställningstagandet anges i bilagan att begreppet rättsregel som ingick i GLB:s förslag byttes ut i propositionen i syfte att det faktiska handlandet skulle falla utanför bestämmelsen i numera 12 kap. 2 § RF.³³²

Jag menar att den i bilagan redovisade meningen inte är en helt rättvisande tolkning av motivtexten. Snarare var det tillägget av uttrycket ”besluta i ett ärende” som fick till konsekvens att det faktiska handlandet inte kom att träffas av bestämmelsen. En *ytterligare* avgränsning gjordes därtill i propositionen genom att begreppet rättsregel togs bort medan uttrycken ”myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun” respektive ”tillämpning av lag” lades till. På så sätt fick regeringen direktivrätt även gällande *ärenden* som rör de underlydande förvaltningsmyndigheternas tillämpning av exempelvis förordningar och myndighetsföreskrifter, givet att de inte är verkställighetsföreskrifter eller innefattar myndighetsutövning. Organisatoriska föreskrifter meddelade med stöd av restkompetensen kan utgöra ett exempel.

I anslutning till konstaterandet att begreppet rättsregel var ganska obestämt lyfte departementschefen fram att begreppet skulle kunna innefatta ”administrativa bestämmelser om förvaltningsmyndigheternas interna förhållande och om förhållandet mellan olika statliga myndigheter inbördes”.³³³ Med anledning av de förändringar som sedan lades fram jämfört med GLB:s förslag torde departementschefen underförstått ha menat att regeringen skulle kunna ge direktiv om tillämpningen av sådana bestämmelser även i särskilda fall. KU tydligen gjorde sedan uttryckligen att så var fallet.³³⁴

³³⁰ Jfr med det som anförts ovan i förhållande till Bulls (1999) tolkning av Förvaltningsutredningen och Verksledningskommittén.

³³¹ Se prop. 1973:90 s. 398.

³³² Se SOU 2008:118 volym 2 s. 97.

³³³ Se prop. 1973:90 s. 397 f.

³³⁴ Se bet. 1973:KU26 s. 71.

3.6.3 Varken myndighetsutövning eller lagtillämpning?

I avsnitt 3.5.3 framgår att förvaltningsmyndigheternas handläggning av civilrättsliga och liknande angelägenheter varken utgör myndighetsutövning eller lagtillämpning. Samtidigt omgärdas myndigheternas förehavanden i dessa avseenden av olika lagregler. Grundläggande bestämmelser inom civilrätten återfinns bland annat i avtalslagen (1915:218) och skadeståndslagen. Att det ändå inte är fråga om tillämpning av lag hos förvaltningsmyndigheterna menar jag kan förstås som att själva tillämpningen sker först i domstol vid en tvist, där en förvaltningsmyndighet kan föra statens talan som part. Förvaltningsmyndigheten är i detta läge en processförande, men inte tillämpande, myndighet och därför föreligger en direktivrätt. Domstolen står emellertid självständig i sitt dömande och sin rättstillämpning enligt 11 kap. 3 § RF. Dessutom har inte domstolarna någon lydnadsplikt gentemot regeringen.

En fråga som uppkommer i sammanhanget är hur vissa beslut som inte utgör myndighetsutövning, såsom avskedande, ska förstås. I sådana frågor finns vissa lagregler i LOA och LAS och det skulle därför kunna ses som tillämpning av lag. Samtidigt anses besluten numera civilrättsligt grundade vilket kan tala för att de helt ska falla utanför 12 kap. 2 § RF. Jag menar att det finns vissa skäl för det förra synsättet. Ett skäl är att det i 34 § LOA stadgas att vissa beslut om avskedande fattas av den under regeringen lydande men domstolsliknande förvaltningsmyndigheten Statens ansvarsnämnd.³³⁵ Det tycks vara en märklig ordning att inte låta sådana beslut fattas självständigt.³³⁶

Vad avser upphandling är förhållandena liknande. Upphandling är inte att anse som myndighetsutövning och syftar till att ett civilrättsligt avtal ska kunna slutas. Samtidigt torde det enligt min mening vara fråga om tillämpning av lag när en förvaltningsmyndighet fattar beslut under upphandlingsförfarandet med stöd av lagbestämmelser i exempelvis LOU. Detta skulle innebära att en förvaltningsmyndighet är självständig vid beslut om tilldelning och dylikt. Regeringen kan dock ge direktiv om att en viss myndighet ska upphandla något och även besluta om medgivande för myndigheten att ingå avtal om det som upphandlats.³³⁷

För tydlighetens skull kan upprepas att ärenden där förvaltningsmyndigheterna tillämpar administrativa och organisatoriska bestämmelser, exempelvis av intern art eller om samverkan, i regel inte rör myndighetsutövning. Om bestämmelserna dessutom meddelats på annat sätt än i lag träffas tillämpningen inte av 12 kap. 2 § RF.³³⁸ Därtill kan nämnas några ytterligare

³³⁵ Jfr förordning (2007:831) med instruktion för Statens ansvarsnämnd.

³³⁶ Jfr SOU 1985:40 s. 96.

³³⁷ Jfr avsnitt 3.2.4; avsnitt 3.4.2; RÅ 1988 ref. 132, redovisat i avsnitt 3.4.2. Sådana beslut har också fattats av regeringen. Se ex. regeringsbeslut 2020-07-23, dnr I2020/02006/TP, där Trafikverket gavs i uppdrag att genomföra en upphandling av nattågstrafik genom Sverige och Danmark; regeringsbeslut 2024-11-07, dnr Fö2024/01817, där Myndigheten för samhällsskydd och beredskap gavs i uppdrag att genom avrop, eller i förekommande fall upphandling, anskaffa skyddsmasker med tillhörande filter för civilt bruk samt skänka materielen till Ukraina.

³³⁸ Jfr KU:s uttalande i bet. 1973:26 s. 71, citerat i inledningen till avsnitt 3.6; avsnitt 3.6.1–2; SOU 1983:39 s. 45 f.

verksamheter som ansetts falla utanför såväl begreppet myndighetsutövning som lagtillämpning. I bilagan till Förvaltningskommitténs betänkande som hänvisats till ovan framgår följande.

Ett sätt att indela den offentliga verksamheten är i funktionerna myndighetsutövning, kontroll och tillsyn, information och rådgivning, tjänste- och varuproduktion, kunskapsproduktion, planering, styrning och samordning samt policyutformning. Av dessa funktioner är det enbart den första som tydligt faller inom det skyddade området, men också den andra kan göra det i den utsträckning som verksamheten är reglerad i lag.³³⁹

Utöver myndighetsutövning och delvis kontroll och tillsyn har regeringens således direktivrätt gällande dessa funktioner eller verksamheter. I bilagan påpekas samtidigt att kontroll och tillsyn kan delas upp i olika aktiviteter där direktivrätten enbart är begränsad för vissa.³⁴⁰ I samband med verksledningsbeslutet anfördes att liknande verksamheter låg utom området för myndighetsutövning och tillämpning av lag. Som exempel gavs då hela den producerande verksamheten men också utredande, planerande och rationaliserande verksamhet, oavsett om den bedrivs av stabsmyndigheter som Statskontoret eller sektorsmyndigheter som Socialstyrelsen. Vidare ansågs inte heller förhandlingar och samordning inom ramen för arbetsgivarrollen omfattas av bestämmelsen i numera 12 kap. 2 § RF.³⁴¹ Här finns en koppling till det som framgånget ovan om att civilrättsliga angelägenheter, däribland ingående av avtal, i regel inte rör myndighetsutövning eller lagtillämpning. Det kan dock noteras att de nämnda verksamheterna i många fall är att anse som faktiskt handlande snarare än ärenden.³⁴² De faller därmed utanför ”det förbjudna området” redan på den grunden.

³³⁹ Se bilaga 4 till SOU 2008:118 s. 97 f.

³⁴⁰ I bilagan påpekas samtidigt att kontroll och tillsyn kan delas upp i olika aktiviteter där direktivrätten enbart är begränsad för vissa, se bilaga 4 till SOU 2008:118 s. 98; jfr avsnitt 3.6.2.

³⁴¹ Se prop. 1986/87:99 s. 26; SOU 1985:40 s. 38.

³⁴² Jfr avsnitt 3.4.2–3.

4 Allmänt om tolkningen av lydnadsplikten i förhållande till självständigheten

Mot bakgrund av föregående kapitel menar jag att varje rekvisit i 12 kap. 2 § RF kan sägas föra med sig ett visst mått av oklarhet. En bidragande orsak till oklarheterna är att bestämmelserna i 12 kap. 1 och 2 §§ RF och förarbetena är tämligen sparsmakade.³⁴³ Det har även så gott som medgivits av medverkande i beredningsprocessen inför RF att ingen större tid eller tankemöda lades på bestämmelserna om förvaltningen.³⁴⁴

Storleken på ”det förbjudna området” kan sägas bero på hur extensiv syn på ärendebegreppet, myndighetsutövningsbegreppet och lagtillämpning som antas.³⁴⁵ För en mer restriktiv syn talar propositionen till RF. Exempelvis ändrades lydelsen jämfört med GLB:s förslag i syfte att tydliggöra och ytterligare avgränsa innebörden av självständigheten. Vidare anslöt sig departementschefen till ”grundtanken” att direktiv inte bör få ges ”om hur en förvaltningsmyndighet skall besluta i ett *individuellt* ärende som innefattar *egentlig* rättstillämpning”.³⁴⁶ På så sätt begränsas vad som kan omfattas av ”det förbjudna området”.³⁴⁷

För en snävare tolkning av självständigheten talar, enligt min mening, även det faktum att lydnadsplikten som följer av 12 kap. 1 § RF är att anse som en huvudregel. Om utgångspunkten är lydnadsplikten innebär detta att 12 kap. 2 § RF ska ses som ett undantag.³⁴⁸ Undantag bör allmänt ges en mer restriktiv tolkning. En anledning till detta är att förhållandet mellan reglerna annars riskerar att omkullkastas på så sätt att undantaget i stället uppfattas som en huvudregel i strid med ordalydelsen, reglernas inbördes systematik och lagstiftarens intention.

Samtidigt talar det rättssäkerhetsintresse som ligger bakom bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF för en extensiv tolkning.³⁴⁹ Jag menar dock att denna tolkningsmetod främst ska brukas när det gäller materiella regler såsom fri- och rättigheterna i 2 kap. RF. Därför bedömer jag att en snävare tolkning efter ordalydelsen ändå kan göras. Dessutom ges uttrycket ”bestämma” en vidsträckt innebörd. Detta kan i viss utsträckning sägas väga upp en restriktiv syn på övriga rekvisit och begrepp.

Centralt för tolkningen av lydnadsplikten och ”det förbjudna området” har blivit Verksledningskommitténs ställningstaganden, vilka byggde vidare på

³⁴³ Jfr bl.a. SOU 1983:39 s. 35 f. Ahlbäck Öberg (2025) s. 90; Ahlbäck Öberg (2022) s. 197; Jägerskiöld (1976) s. 54; Sterzel (2009) s. 325 f., 330 f.; Wennergren (1998) s. 112.

³⁴⁴ Se Holmberg (1976) s. 21; Broomé & Eklundh (1976) s. 24 f.

³⁴⁵ Jfr SOU 2021:25 s. 177.

³⁴⁶ Se prop. 1973:90 s. 397f., min kursivering; jfr SOU 1972:15 s. 196; SOU 1983:39 s. 44.

³⁴⁷ Jfr SOU 2021:25 s. 177.

³⁴⁸ Jfr dock Nergelius (2022) s. 405; Wennergren (1998) s. 113.

³⁴⁹ Jfr avsnitt 1.4; Wennergren (1998) s. 112.

Förvaltningsutredningens.³⁵⁰ Ett av Verksledningskommittén uttalanden som sedermera ofta citerats³⁵¹ var följande.

RFs regler, främst i 11:6–7 [numera 12:1–2] utgör därför enligt kommittén en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen själv finner önskvärt och lämpligt i varje särskild situation.³⁵²

Ställningstagandet ligger i linje med en mer restriktiv syn på omfattningen av 12 kap. 2 § RF. Samtidigt säger ställningstagandet inte särskilt mycket om reglernas räckvidd i mer konkreta termer. Ställningstagandet kan inte heller, enligt min uppfattning, förstås så att regeringens möjlighet att styra i den omfattning som regeringen själv finner önskvärt innebär att självständigheten enligt 12 kap. 2 § RF kan bortses från. Det innebär bara att regeringen alltid har möjlighet att uppnå sina politiska mål men att den får välja andra vägar att styra när självständigheten säger stopp. Exempelvis kan regeringen föreslå lagändringar eller själv besluta om förordningsändringar gällande regler myndigheten självständigt tillämpar i enskilda fall, alternativt ge andra generella direktiv, som gör att regeringens mål ändå kan uppnås.³⁵³

Mot bakgrund av det ovanstående kanske det mer är Förvaltningsutredningens och Verksledningskommitténs exempel på områden och företeelser som faller utanför ”det förbjudna området” som talar för en restriktiv syn. Flera av dessa har framgått i kapitel 3. Förvaltningsutredningen konstaterade att många av de avgöranden som fattas inom myndigheterna föll utanför lagrummet.³⁵⁴ Juridiska fakultetsstyrelsen i Lund och Petrén invände mot Förvaltningsutredningen och menade att snarare var relativt lite av myndigheternas verksamhet som föll utanför bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF. Verksledningskommittén delade inte uppfattningen utan instämde i stället i huvudsak med Förvaltningsutredningens exempel och ställningstaganden. Även Stjernquist menade Förvaltningsutredningens ställningstaganden var statsrättsliga korrekta och noterade att utredningen var parlamentarisk och enig.³⁵⁵

Det av Verksledningskommitténs uttalanden som enligt min mening tydligast talar för en restriktiv syn är följande.

Att gränsen för myndigheternas självständiga beslutsfattande inte är alldeles knivskarp i RF 11:7 [numera 12:2] innebär inte, som hävdats i vissa yttranden över förvaltningsutredningens slutbetänkande, att regeringens handlingsutrymme skulle vara starkt kringskuret av paragrafen.³⁵⁶

³⁵⁰ För Förvaltningsutredningens ställningstaganden, se SOU 1983:39 s. 43ff., 58ff., 98ff.

³⁵¹ Se ex. Ahlbäck Öberg (2025) s. 92; Bremdal (2013) s. 50 f.; Bull (1999) s. 119; Bull (2004) s. 81; Heckscher (2020) s. 22; Holmberg m.fl. (2003) s. 210; Holmberg m.fl. (2012) s. 561; Ragnemalm (1986) s. 6; Sundström (2024) s. 222; Wennergren (1998) s. 114.

³⁵² Se SOU 1985:40 s. 38; jfr prop. 1986/87:99 s. 26 f.; bet. 1986/87:29 s. 12 f.

³⁵³ Jfr SOU 1985:40 s. 37 f.; Heckscher (2008) s. 155; Heckscher (2020) s. 22.

³⁵⁴ Se SOU 1983:39 s. 98.

³⁵⁵ Se Stjernquist (1984) s. 213 f.

³⁵⁶ Se SOU 1985:40 s. 38; jfr. prop. 1986/87:99 s. 26.

Vid oklarhet finns ett val mellan en mer restriktiv och en mer extensiv syn på bestämmelsen. Verksledningskommittén landade av allt att döma i det förra. Det kan noteras att Verksledningskommittén, liksom Förvaltningsutredningen, var enig vad gäller tolkningen av de aktuella bestämmelserna i RF och att det bland ledamöterna fanns riksdagsledamöter från olika sidor av det politiska landskapet.³⁵⁷

Ragnemalm riktade stark kritik mot Verksledningskommitténs grundlagstolkning.³⁵⁸ Delar av denna kritik har redan framgått i kapitel 3. Han menade bland annat att Verksledningskommittén på ett allt för svepande sätt beskrev det som att hela förvaltningssektorer föll utanför ”det förbjudna området”. Ragnemalm höll fast vid kritiken över tid.³⁵⁹

Såväl regeringen som KU och riksdagen kom emellertid, i det s.k. verksledningsbeslutet, att ställa sig bakom Verksledningskommitténs ställningstaganden i fråga om utrymmet för regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna och tolkningen av numera 12 kap. 2 § RF.³⁶⁰ I samband med 2010 års grundlagsreform hänvisade KU till verksledningsbeslutet och upprepade uttalandet om att regleringen ger regeringen en fullt tillräcklig grund för att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation.³⁶¹ KU har även i olika granskningsbetänkande återkommit till ställningstagandena.³⁶² Vidare refereras Verksledningskommittén och verksledningsbeslutet i offentligt tryck, grundlagskommentarer och annan litteratur.³⁶³ Sundström uttrycker det som att verksledningsbeslutet ”alltjämt utgör det auktoritativa beslutet om hur grundlagsreglerna avseende relationen mellan regering och myndigheter ska tolkas”.³⁶⁴

En av de senaste statliga utredningarna där förvaltningsmyndigheternas lydnessplikt och självständighet enligt 12 kap. 1 och 2 §§ RF blev föremål för mer ingående behandling är Utredningen om civilt försvar. I utredningens slutbetänkande finns en rättsutredning om de aktuella frågeställningarna som

³⁵⁷ Se SOU 1985:40 s. 3 f. Reservationer och ett särskilt yttrande fanns men gällde andra områden, se s. 217–234.

³⁵⁸ Se Ragnemalm (1986).

³⁵⁹ Se Ragnemalm (2020).

³⁶⁰ Se prop. 1986/87:99 s. 24ff.; bet. 1986/87:KU29 s. 12f.; rskr 1986/87:226. Det kan dock noteras att Moderaterna och Centerpartiet reserverade sig mot delar av KU:s betänkande uttryckte bland annat att området utanför numera 12 kap. 2 § RF ”i praktiken [var] litet och tämligen betydelselöst” samt att styrning inte skulle ske genom informella kontakter, se bet. 1986/87:KU29 s. 47 ff. Reservanternas mening uppvisar likheter med den ovan redovisade kritiken under remissbehandlingen och den som framförts av Ragnemalm.

³⁶¹ Se bet. 2009/10:KU19 s. 36, 39. Inga reservationer riktades mot betänkandet men intressant är att det i lagstiftningsärendet fanns motioner från centerpartistiska riksdagsledamöter som snarare pekade på att den svenska förvaltningsmodellen borde ses över och att införande av ministerstyre borde utredas, se s. 35. Detta kan jämföras med reservationen från Moderaterna och Centerpartiet i samband med verksledningsbeslutet som kritiserade tolkningen som gav stort utrymme för regeringen att styra, se bet. 1986/87:KU29 s. 47 ff.

³⁶² Se bl.a. bet. 2005/06:KU20 s. 115 f.; bet. 2012/13:KU20 s. 12 f.

³⁶³ Se ex. SOU 1993:58 s. 35 f.; Bull & Sterzel (2019) s. 276 f.; Eka m.fl. (2018) s. 595f., 600; Heckscher (2020) s. 21 ff.; Hirschfeldt & Petersson (2020) s. 79; Holmberg m.fl. (2012) s. 560 f.; Johansson (2012) s. 832 ff.; Sundström (2024) s. 221 ff. Jfr dock Ragnemalm (1986).

³⁶⁴ Se Sundström (2024) s. 223.

togs fram med hjälp av Johan Hirschfeldt.³⁶⁵ I denna utredning konstateras bland annat följande.

Ju extensivare syn man har på ärendebegreppet och/eller på vad begreppet lagtillämpning omfattar desto större blir inskränkningarna av regeringens möjlighet att styra sina förvaltningsmyndigheter. Med en mer restriktiv syn här kan bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF ges en mera väl avvägd och mindre långtgående innebörd.³⁶⁶

I detta konstaterande ligger dels att det kan finnas olika syn på dessa begrepp och dess omfattning, dels att en restriktiv syn är mest korrekt när det gäller den aktuella grundlagsbestämmelsen.

Även i samband med granskningar av regeringens agerande i olika krisituationer, såsom flodvågskatastrofen i Sydostasien och coronapandemin, har regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna aktualiserats. KU och statliga utredningar har i dessa sammanhang betonat regeringens långtgående befogenheter att styra förvaltningsmyndigheterna. Direktivrätten slutar där självständigheten tar vid. Om styrningsbefogenheterna anses vara långtgående behövs därför en mer restriktiv syn på bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF där exempelvis många ageranden förs till kategorin faktiskt handlande.³⁶⁷ Coronakommissionen slog fast följande.

Det har funnits en tendens från såväl regeringars som myndigheters sida att betrakta området inom vilket regeringen inte får ge direktiv som ganska vidsträckt. Men även om gränserna inte är glasklara talar det mesta för att det tvärtom är tämligen begränsat.³⁶⁸

Sammantaget kan, som jag ser det, en mer restriktiv syn på omfattningen av bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF anses vara den gängse och gällande rätt.³⁶⁹ På ett motsvarande sätt har regeringen befogenhet att styra med stöd av lydndsplikten i 12 kap. 1 § RF inom det relativt omfattande område som därmed inte täcks av bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF. Det är även därför utredningarna, propositionen och KU-betänkandet som låg till grund för verksledningsbeslutet fått utgöra ett viktigt underlag för denna uppsats, inte minst framställningen i kapitel 3 om förvaltningens självständighet.

³⁶⁵ Se SOU 2021:25 s. 169–184.

³⁶⁶ Se SOU 2021:25 s. 177.

³⁶⁷ Se bl.a. SOU 2022:10 s. 282 ff., 300 f., 647; bet. 2005/06:KU8 s. 35 ff.; bet. 2020/21:KU20 s. 191 f., 365 f. Jfr även avsnitt 5.1.

³⁶⁸ Se SOU 2022:10 s. 647.

³⁶⁹ Jfr SOU 2021:25 s. 177; Bull & Sterzel (2019) s. 276 f.; Sundström (2024) s. 223.

5 Gränsfall?

Utrymmet för regeringens styrning kan ställas på sin spets i många olika typer situationer. En sådan typ av situationer är krissituationer. Då kan bland annat finnas anledning för regeringen att visa handlingskraft, samordna och göra avvägningar mellan olika intressen och ansvarsområden och inte enbart överlåta till förvaltningsmyndigheterna att fatta beslut. I detta kapitel har jag valt att fokusera på just krissituationer. I kapitlet analyseras två konkreta exempel i syfte att konkretisera och närmare illustrera var gränsen går när det gäller regeringens direktivrätt. De olika exemplen är hämtade från det offentliga trycket och rör eller anknyter till verkliga situationer.

Det första exemplet, som gäller möjligheten för regeringen att beordra polisen att storma en byggnad, är fiktivt men premisserna för exemplet liknar bland annat ockupationen av västtyska ambassaden år 1975. Exemplet kom också till mot bakgrund av en rad olika verkliga krissituationer. Det andra exemplet är grundat på ett verkligt regeringsbeslut där regeringen i ett visst läge under utredningen av mordet på statsminister Palme utsåg förundersökningsledare.

5.1 Beordra stormning av en byggnad

5.1.1 Bakgrund

Magnus Isberg har i en framställning utförligt redogjort för vad som framgår i Justitiedepartementets promemoria daterad den 10 januari 1978 med rubriken ”Behovet av särskilda regler för regeringens handlande i nödsituationer”.³⁷⁰ Denna interna utredning av Justitiedepartementet var ett svar på återkommande uttalanden under 1970-talet från riksdagen och KU om att behovet av sådana regler borde prövas.³⁷¹ En anledning till önskemålen var troligen att flera krissituationer där regeringen spelade en inte obetydlig roll hade ägt rum i närtid. Här kan nämnas flygplanskapningen på Bulltofta, Norrmalmstorgsdramat och ockupationen av västtyska ambassaden. Gällande utrymmet och gränsen för regeringens styrning skriver Isberg följande om innehållet i promemorian från Justitiedepartementet.

Promemorian erinrar om att det område inom vilket regeringen har rätt att ge direktiv i enskilda fall brukar kallas för området för myndigheternas faktiska handlande, det område där denna rätt saknas för området för egentlig rättstillämpning. Till myndigheternas faktiska handlande kan enligt ett uttalande i förarbetena till RF hänföras järnvägsdrift, anläggande av vägar, polisens operativa verksamhet etc., även om sådana uppgifter är reglerade

³⁷⁰ Se Isberg (1993). Jag har begärt ut promemorian från Riksarkivet som inte kunnat hitta den.

³⁷¹ Se bet. 1973:KU20 s. 17; bet. 1973:KU26 s. 35; bet. 1974:KU22 s. 19 f.; bet. 1975:KU12 s. 26 ff.; bet. 1975/76:KU50 s. 32 ff.; bet. 1976/77:KU44 s. 25; bet. 1977/78:KU35 s. 15.

genom generella föreskrifter i rättsregelns form. I promemorian dras därför slutsatsen att t ex polismyndigheterna är skyldiga att efterkomma regeringens direktiv om hur tillgängliga polisstyrkor skall disponeras i en krissituation. I ett visst läge torde enligt promemorian regeringen med hänvisning till myndigheternas lyd- nadsplikt ”t.o.m. kunna ge polisen order om att t ex storma en byggnad”. Som exempel på direktiv som faller inom den egent- ligen rättstillämpningens område och som regeringen därför inte har rätt att meddela nämns i promemorian en order om att anhålla en viss person eller en befallning till en anstaltsföreståndare att frige en av anstaltens interner. Bestämmelserna i RF hindrar dock inte att det i lag eller annan författning bestäms att regeringen i vissa fall skall handlägga en förvaltningsuppgift som normalt an- kommer på en myndighet.³⁷²

Enligt promemorian ryms alltså inom regeringens befogenheter att styra och den motsvarande lyd-nadsplikten för myndigheterna möjligheten att ge över- gripande direktiv om disponering av polisstyrkor och dessutom direktiv om konkreta åtgärder som dessa polisstyrkor ska vidta. Av sammanhanget fram- går att disponeringen av polisstyrkor och stormningen av en byggnad anses vara s.k. faktiskt handlande

Att frigivning av interner nämns i promemorian är vad jag kan bedöma troligen en hänvisning till regeringens beslut i samband med flygplanskap- ningen på Bulltofta om att föra sju interner till Bulltofta i enlighet med kapar- nas krav, eller till regeringens beslut i samband med Norrmalmstorgsdramat om att föra Clark Olofsson från fängvårdsanstalten i Norrköping. Dessa beslut skulle i promemorian mening knappast ha varit lagligen grundat förutom möjligen utifrån konstitutionell nödrätt.³⁷³

I detta avsnitt behandlas frågan om huruvida det ovan redovisade exemp- let³⁷⁴ ger uttryck för en rättsligt korrekt analys och slutsats. Härvid kommer det bli aktuellt att lyfta fram hur stormningsexemplet behandlats i det offent- liga trycket och litteraturen. Syftet med denna behandling är vidare att klar- göra vad stormningsexemplet kan säga om utrymmet och gränsen för rege- ringens direktivrätt utifrån 12 kap. 1 och 2 §§ RF.

5.1.2 Fortsatt användning av stormningsexemplet

I ett granskningsbetänkande från KU daterat den 6 april 1978 framgår att KU hade ”inhämtat att man inom justitiedepartementet har övervägt frågan och kommit till slutsatsen att gällande regler ger anvisningar om vilka handlings- möjligheter regeringen har i nödsituationer och om regeringens ansvar för sitt handlande i sådana situationer”. Av allt att döma är det till den ovan hänvisade

³⁷² Se Isberg (1993) s. 52 f.

³⁷³ Jfr bet. 1973:KU20 s. 16 f.; bet. 1974:KU22 s. 19. I sammanhanget kan erinras om regeringens möjlighet att benåda med stöd av 12 kap. 9 § RF.

³⁷⁴ ”Stormningsexemplet” används i det följande som förkortning på det ovan redovisade exemplet och den analys och slutsats som exemplet ger uttryck för.

promemorian som KU refererar. KU uttalade vidare att det inte funnit anledning att ifrågasätta Justitiedepartementets bedömning.³⁷⁵

Året efter promemorian upprättades, dvs. år 1979, överlämnade Polisutredningen sitt principbetänkande. Betänkandet innehåller en redogörelse som är nästintill likalydande den i Justitiedepartementets promemoria som redovisats ovan. Som bakgrund angav Polisutredningen att mycket allvarliga händelser berör alla nivåer i polisorganisationen men att erfarenheter visat att även regeringen blivit inkopplad vid sådana händelser. Polisutredningen såg därför ett behov att behandla de ”principiella aspekterna på vilka möjligheter regeringen har att ingripa i polisverksamheten”.³⁷⁶ Polisutredningen konstaterade att delar av polisens verksamhet hör till området för faktiskt handlande där regeringen utifrån numera 12 kap. 1 och 2 §§ RF kan ge direktiv även för särskilda fall. Enligt Polisutredningen följer det av nämnda bestämmelser att ”polismyndigheterna är skyldiga att följa direktiv från regeringen om hur de polismän som står till förfogande skall användas i en krissituation”. Därefter framförs återigen exemplet att regeringen genom sin befälsrätt enligt numera 12 kap. 1 § RF i ett extraordinärt läge kan beordra en stormning av en byggnad. I likhet med promemorian påpekas emellertid att regeringen inte kan ge en order om att gripa eller anhålla en viss person eftersom man i det fallet är inne på området för den egentliga rättstillämpningen.³⁷⁷

Regeringen tycks, vad jag kan bedöma, inte ha haft någon annan mening än Polisutredningens i den efterföljande propositionen. Departementschefen uttalade nämligen, i likhet med Polisutredningen, att det var olämpligt med särregler om regeringens roll vid extraordinära händelser då sådana skulle vara svåra att avgränsa och även riskera att äventyra förvaltningens självständighet utifrån att särreglerna kan komma att tillämpas i fler fall än befogat.³⁷⁸ I stället konstaterade departementschefen, utan att ifrågasätta Polisutredningens exempel gällande regeringens direktivrätt, att ”det får anses tillräckligt att 11 kap. 6 § [nuvarande 12 kap. 1 §] RF ger regeringen befogenhet att lämna direktiv för polisens rent faktiska handlande i en krissituation”.³⁷⁹

Juristkommissionen som år 1987 granskade hanteringen av Palmemordet anförde i ett av sina betänkanden, troligen med inspiration av Justitiedepartementets promemoria eller Polisutredningen, att det följer av numera 12 kap. 1 § RF att ”polismyndigheterna är skyldiga att efterkomma regeringens

³⁷⁵ Se bet. 1977/78:KU35 s. 15. Uttalandet återges även i bet. 1981/82:KU35 s. 16; bet. 1988/89:KU30 s. 256.

³⁷⁶ Se SOU 1979:6 s. 282.

³⁷⁷ Se SOU 1979:6 s. 283.

³⁷⁸ Intressant är dessutom att det i Polisutredningens betänkande anförts att det även om de allmänna reglerna bör gälla kan ”vara av värde i de anvisningar som gäller för polisverksamheten i extraordinära situationer en erinran görs om möjligheten av *särskilda åtgärder från regeringen*”, se SOU 1979:6 s. 284, min kursivering.

³⁷⁹ Se prop. 1980/81:13 s. 131; jfr Jermsten (1992) s. 43. Inte heller remissinstanserna invände mot Polisutredningens exempel och de flesta remissinstanserna anslöt sig till utredningens bedömning att särregler inte behövdes utan att den allmänna direktivrätt för regeringen som följer av numera 12 kap. 1 § RF var tillräcklig, se prop. 1980/81:13 s. 283. Noteras kan även att Polisutredningens analys och slutsats redovisas i en bilaga till ett KU-betänkande från år 1989, se bet. 1988/89:KU30 s. 38, 254.

direktiv om hur tillgängliga polisstyrkor skall disponeras i en krissituation”.³⁸⁰ I ett utredningsbetänkande från år 1990 som i grunden handlade om SÄPO:s arbete redovisas återigen Polisutredningens analys och slutsats.³⁸¹

Det aktuella avsnittet i Polisutredningens betänkande redovisas dessutom okritiserat i Henrik Jermstens arbete om konstitutionell nödrätt.³⁸² Redovisningen sker när han behandlar de befogenheter som följer av konstitutionen. Som jag uppfattar det lyfter han alltså inte fram Polisutredningens uttalanden om regeringens direktivrätt gentemot polisen som ett exempel på konstitutionell nödrätt utan snarare som något som ryms inom det vanliga regelverket.³⁸³

Slutsatserna i Justitiedepartementets promemoria och Polisutredningens betänkande och exemplet gällande att beordra stormning av en byggnad har återupprepats av KU även under de senaste decennierna. Inom ramen för KU:s granskning av regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen år 2004 gjordes uttalanden med hänvisning till den ovan redovisade framställningen från Isberg. KU konstaterade att ”en slutsats som dragits” var just att regeringen har möjlighet att i en krissituation ge direktiv till polisen som kan sträcka sig så långt som att beordra stormning av en byggnad, men att direktiv om att anhålla en person är över gränsen för vad som är tillåtet.³⁸⁴

Genom att använda beteckningen ”en slutsats som dragits” skapar KU viss distans till slutsatsen och gör den inte fullt ut till sin egen. I den efterföljande egna bedömningen hänvisar dock KU, som jag uppfattar det, till den tidigare redogörelsen där stormningsexemplet återfinns genom att uttala följande: ”Som framgått av det anförda torde regeringens befogenheter härvidlag vara långtgående i en krissituation”.³⁸⁵ Redogörelsen och bedömningen sedda tillsammans antyder att KU åtminstone inte tar avstånd från slutsatserna i promemorian och den gräns för regeringens styrning som exemplet om stormning av en byggnad ger uttryck för.

Detta förstärks av att KU återkommer till exemplet i ytterligare ett granskningsbetänkande ett par år senare, återigen med hänvisning till Isbergs framställning.³⁸⁶ Att exemplet återgavs i granskningsbetänkandet med anledning av flodvågskatastrofen kan alltså inte sägas ha varit en engångsföreteelse eller ett misstag där senare KU-betänkanden ger anledning att bortse från exemplet. KU har även vid flera tillfällen hänvisat till redogörelsen för regeringens befogenheter, roll och ansvar som återfinns i granskningsbetänkandet med anledning av flodvågskatastrofen, även om stormningsexemplet i dessa fall inte uttryckligen nämns.³⁸⁷ De återkommande hänvisningarna talar för att

³⁸⁰ Se SOU 1987:14 s. 96.

³⁸¹ Se SOU 1990:51 s. 78 f.; jfr avsnitt 5.2.3 och SOU 1987:14 s. 96 f.

³⁸² Se Jermsten (1992) s. 42 f.

³⁸³ Se Jermsten (1992) s. 43.

³⁸⁴ Se bet. 2005/06:KU8 s. 35 f.

³⁸⁵ Se bet. 2005/06:KU8 s. 39.

³⁸⁶ Se bet. 2007/08:KU20 s. 171 f.

³⁸⁷ Se ex. bet. 2015/16:KU20 s. 398; bet. 2020/21:KU20 s. 191 f.; 365 f.; bet. 2023/24:KU20 s. 149 f. Bland annat citeras uttalandet: ”Till sin hjälp har regeringen de

innehållet i granskningsbetänkandet med anledning av flodvågskatastrofen, däribland slutsatser om regeringens långtgående befogenheter i en krissituation, fortsatt äger giltighet.

Sammantaget menar jag att KU:s och regeringens behandling av stormningsexemplet kan ge det viss tyngd. Vid flera tillfällen har KU haft möjlighet att kritisera exemplet. Sådan kritik skulle vara påkallad om de slutsatser kring regeringens befogenheter som exemplet ger uttryck för väckte betänkligheter ur konstitutionell synpunkt. Någon kritik har dock inte förts fram. Snarare har KU bekräftat stormningsexemplet genom att vid flera tillfällen hänvisat till det och utan invändningar lagt det till grund för sina bedömningar.

5.1.3 Invändningar

Mot den slutsats som stormningsexemplet ger uttryck för har namnkunniga jurister såsom Thomas Bull³⁸⁸ och Johan Hirschfeldt³⁸⁹ framfört invändningar. Dessa invändningar behandlas närmare nedan.

Bull menar att en möjlighet för regeringen att ge order om att en myndighet ska vidta specifika tvångsåtgärder mot enskilda inte kan inrymmas i det konstitutionella regelverket. Han lyfter fram att polisens operativa verksamhet förts fram som ett exempel på faktiskt handlande där regeringen har rätt att ge direktiv och instämmer i att så många gånger är fallet, bland annat när det gäller trafikövervakning, patrullering och skolbesök. Mer tveksamt är det i fråga om sådan operativ verksamhet som innebär tvångsåtgärder reglerade i lag och som omgärdas av särskilda beslutsregler. I sådana fall menar Bull att det är fråga om ”ärenden” och inte faktiskt handlande då ärenden kännetecknas av att resultera i ett mer formellt beslut med direkta verkningar i förhållande till den enskilde. Han konstaterar därför att polisiära tvångsmedel inte kan falla utanför ”det förbjudna området” som följer av 12 kap. 2 § RF.³⁹⁰

Utifrån den ovanstående bakgrunden kritiserar Bull uttryckligen exemplet om att regeringen skulle kunna beordra stormning av en byggnad. Han anför i detta avseende följande.

De i sammanhanget nämnda exemplen drar t.ex. en gräns mellan att beordra stormning av en byggnad – vilket skulle vara tillåtet – och anhållande av en enskild person – vilket skulle vara otillåtet. Dessa två situationer innefattar dock båda så klara inslag av utövande av offentlighetsligt våld att det är svårt att se hur en sådan distinktion kan vara hållbar. Att en byggnad ”stormas” implicerar rimligen att det förekommer någon form av aktivt eller passivt motstånd mot denna åtgärd och det är därmed en åtgärd som utgör myndighetsutövning i grundlagens mening. Det måste noteras att

myndigheter som lyder under regeringen, och den har att fatta de beslut som erfordras, t.ex. i form av direktiv till myndigheter om att vidta olika åtgärder. Som framgått av det anförda torde regeringens befogenheter härvidlag vara långtgående i en krissituation.” Detta uttalande återfinns ursprungligen på s. 39 i bet. 2005/06:KU8.

³⁸⁸ Se Bull (2008); jfr likalydande kritik i Bull (2012).

³⁸⁹ Se Hirschfeldt (2017); jfr SOU 2021:25 s. 175.

³⁹⁰ Se Bull (2008) s. 91 f.

de uttalanden som anförts i dessa sammanhang till stöd för en så långtgående tolkning av regeringens befälsrätt tycks härröra från statsvetenskapligt inriktade forskare. Ur rättsligt perspektiv kan den sammanblandning mellan det faktiska och det normativa, som dessa ståndpunkter tycks baseras på, inte godtas. Att något skett en eller flera gånger är inte samma sak som att det är rättsligt godtagbart att det sker, inte ens i konstitutionella sammanhang.³⁹¹

Till att börja med anför Bull att stormning av en byggnad utgör myndighetsutövning. Det finns mycket som talar för att så skulle vara fallet, åtminstone om man ser myndighetsutövning i vid och normalspråklig mening. Samtidigt måste hänsyn tas till att 12 kap. 2 § RF innehåller flera kumulativa rekvisit. Utifrån ordalydelsen träffas alltså inte allt som har med ”myndighetsutövning” att göra utan enbart särskilda fall där förvaltningsmyndigheten har att besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller en kommun. Även om stormningen utgör myndighetsutövning är det alltså inte säkert övriga rekvisit är uppfyllda och i sådana fall utgör inte 12 kap. 2 § RF hinder mot regeringens direktiv. Vidare kan åtgärder sägas innehålla myndighetsutövning i vid mening samtidigt som dessa utgör sådant faktiskt handlande som i normalfallet faller utanför ”det förbjudna området”.

Vidare påstår Bull att stödet för en i hans mening för långtgående befälsrätt för regeringen kommer från statsvetare.³⁹² Underförstått blir argumentet att den rättsliga analysen är bristande eller att den hamnat i skymundan. Jag menar att denna kritik är något orättvis. Det stämmer visserligen att Isberg i grunden är statsvetare och att KU har hänvisat till Isberg vid framlyftande av stormningsexemplet. Som framgått ovan har dock Isberg egentligen bara redogjort för innehållet i en promemoria från Justitiedepartementet.

Bull menar även att stormningsexemplet ger uttryck för en sammanblandning mellan det faktiska och det normativa. Med detta avses att det faktum att regeringen under olika krissituationer genom historien lagt sig i myndigheters konkreta ageranden *inte* kan tas till intäkt för att sådan inblandning är förenlig med gällande rätt.³⁹³ Inget i promemorian, eller i efterföljande betänkanden från Polisutredningen och KU som nämner exemplet, tyder på att det har varit avsikten även om erfarenheter från verkliga händelser kan vara till hjälp för att konkretisera en principiell analys. Detta motargument stärks ytterligare utifrån att det i promemorian även nämns exempel byggda på verkliga händelser där slutsatsen är den motsatta, dvs. att dessa träffas av numera 12 kap. 2 § RF och därmed som utgångspunkt inte är rättsligt giltiga, om än möjliga att rättfärdiga utifrån konstitutionell nödrätt.³⁹⁴

Bull lyfter dessutom mer allmän kritik som ligger nära sammanblandningen mellan det faktiska och normativa. Denna består i att grundlagsregleringen riskerar att luckras upp av osystematisk och, med tanke på

³⁹¹ Se Bull (2008) s. 92 f.

³⁹² Jfr även Johansen (2024) s. 93.

³⁹³ Se Bull (2008) s. 91 ff.

³⁹⁴ Se avsnitt 6.1.1 om omständigheterna vid Norrmalmstorgsdramat respektive flygplanskapningen på Bulltofta.

krissituationernas relativa sällsynthet, sparsam ”praxis” kring regeringens faktiska ageranden samt vidare att sådan praxis inte bör kunna ändra ”grundlagens klara lydelse”.³⁹⁵ Gällande det första menar jag att det kan ifrågasättas om praxis verkligen är så osystematiskt mot bakgrund av det som anförts ovan om stormningsexemplet tillkomst samt hur det återkommande behandlats av KU genom åren. Vad avser det andra kan följande föras fram. Av det som framgått hittills i denna uppsats torde stå klart att grundlagens lydelse inte alls är särskilt klar när det gäller dess mer konkreta innebörd. Vidare kan det svårigen påstås att lydelsen ändrats genom den praxis som utgår från stormningsexemplet med tanke på att detta exempel fördes fram för första gången när RF endast hade ägt tillämpning under en handfull år. Något förenklat är det snarare kritiken mot exemplet av betydligt senare datum som, sedd isolerad, ger uttryck för en förändrad syn på hur grundlagsregleringens lydelse ska tolkas.

Det finns ytterligare kritik avseende tidsaspekten som skulle kunna riktas mot stormningsexemplet men som inte nämns uttryckligen av Bull. En sådan kritik är att exemplet är gammalt och härstammar ur äldre material. Därmed kan även anföras att exemplet är överspelat och ger uttryck för ett förlegat synsätt som inte längre är gällande rätt. Denna kritik kan bemötas med att stormningsexemplet och den kringliggande analysen återkommit genom åren, bland annat i KU:s betänkanden, även i relativ närtid.³⁹⁶

Invändningar mot stormningsexemplet har även framförts av Johan Hirschfeldt.³⁹⁷ Han hänvisar uttryckligen till stormningsexemplet och den gränsdragning som i exemplet görs mellan order om att storma en byggnad och order om att anhålla en viss person. Därefter anför han följande.

Frågan är dock om gränsens kan dras så, eftersom en stormning av en byggnad som regel får förväntas innehålla *element också av sådant rättsligt beslutsfattande* som faller under bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF. Snarare torde det i en sådan situation handla om att regeringen då tillämpar konstitutionell nödrätt och att polisen anser att därmed följer lydnessplikt i förhållande till regeringen. I ett allvarligt krisläge måste det *i allt fall finnas utrymme för att lösa arbetsuppgifterna genom informella kontakter* mellan regeringen och polisen.³⁹⁸

Det huvudsakliga ifrågasättandet från Hirschfeldt liknar kritiken från Bull. Hirschfeldt verkar mena att det vid stormningen av en byggnad ofta kommer betyda att det handlar om ärendehandläggning och att ett sådant ärende

³⁹⁵ Se Bull (2008) s. 93.

³⁹⁶ En konkret detalj som kan noteras är att det skiljer mindre än två veckor åt mellan anmälan av KU-betänkandet från vårgranskningen år 2008, bet. 2007/08:KU20, där stormningsexemplet lyfts på det sätt som framgått ovan och överlämnandet av Riksrevisionens rapport, RiR 2008:9, innehållandes Bulls undersökning av regeringens rättsliga ansvar i kris där samma exempel kritiserar. Vidare har stormningsexemplet lyfts fram som ett typfall även under innevarande år i SOU 2025:57 s. 125.

³⁹⁷ Se Hirschfeldt (2017); jfr SOU 2021:25 s. 175; SOU 2025:57 s. 125; Hirschfeldt & Petersson (2020) s. 78 och not 103.

³⁹⁸ Se Hirschfeldt (2017) s. 198 f., min kursivering.

kommer röra antingen myndighetsutövning eller tillämpning av lag. Det framgår dock inte närmare vad det är för element av rättsligt beslutsfattande som han menar att stormningen av en byggnad kan förväntas innehålla. En fråga som uppstår är om gränsen kanske ändå kan dras så att stormningen av en byggnad inte nödvändigtvis behöver innehålla sådana element. Något måste som sagt ha legat till grund för exemplet tillkomst och att gränsen då drogs på det sätt som gjordes. Vidare talar Hirschfeldt om ett *element* av rättsligt beslutsfattande i den mening som avses i 12 kap. 2 § RF. Även om det finns ett sådant element i anslutning till en stormning av en byggnad kanske det elementet kan skiljas från den faktiska åtgärd som stormningen utgör och som regeringen, i linje med exemplet, ansetts ha rätt att ge direktiv om. Dessa frågor, tillsammans med de som väcks genom Bulls invändningar, behandlas närmare i de följande avsnitten 5.1.4–5.

Hirschfeldt, likt Bull, nämner även möjligheten att det snarare är fråga om konstitutionell nödrätt om regeringen agerar på det sätt som framgår av stormningsexemplet. Återigen kan påminnas om att inget i de framställningar där exemplet framgår tyder på att så skulle vara fallet. Det kan särskilt nämnas att just konstitutionell nödrätt tas upp i direkt anslutning till exemplet för att visa på att hur även *andra* ageranden från regeringen kan rättfärdigas.

Avslutningsvis finns, i förhållande till Hirschfeldts kritik, anledning att kommentera den sista meningen i det ovanstående citatet. Jag menar att den lösning som presenteras är otillfredsställande. Han anför nämligen att det *i allt fall* måste finnas utrymme för att lösa arbetsuppgifterna genom informella kontakter. Menar Hirschfeldt att dessa kontakter skulle kunna röra exempelvis polisens konkreta agerande i en krissituation och regeringens vilja att polisen ska storma en byggnad? Är det då inte problematiskt att ett sådant ”beslut” hamnar i skymundan ifall det föreligger konstitutionella betänkligheter utifrån kritiken mot stormningsexemplet? Enligt Hirschfeldt träffas stormningen av en byggnad troligen av 12 kap. 2 § RF. Därmed väcks även frågan om regeringen i sådana fall över huvud taget får lämna synpunkter genom informella kontakter.³⁹⁹ Det finns anledning att hellre erkänna regeringens lagliga rätt att ge direktiv i dessa situationer. Då kan krav ställas på att direktiv ska ges genom ett formellt, skriftligt regeringsbeslut som kan spåras i efterhand. Därmed kan också regeringen ställas till ansvar för ett direktiv och dess konsekvenser. Om denna typ av direktiv däremot inte anses kunna rymmas inom regeringens befogenheter torde det, i enlighet med det anförda, vara bättre att regeringen inte alls engagerar sig i hur arbetsuppgifterna ska lösas utan att kontakterna begränsas till informationsinhämtning.

5.1.4 Stormning som faktiskt handlande

För egen del tänker jag att det måste finnas skäl bakom stormningsexemplet. Det är samtidigt svårt att i Justitiedepartementets promemoria och Polisutredningens redogörelse fullständigt utläsa de överväganden som ligger bakom stormningsexemplet tillkommelse, hur det ska förstås och skälen till den

³⁹⁹ Jfr avsnitt 3.2.1.

slutsats som dras. Nedan gör jag ett eget försök att förstå stormningsexemplet och hur det närmare skulle kunna motiveras som uttryck för en rättsligt korrekt slutsats. Inom ramen för denna utredning visas även hur innebörden av invändningarna mot exemplet kan utvecklas för att därefter se ifall invändningarna är möjliga att bemöta, avfärda eller kringgå.

En lättillgänglig angreppspunkt för kritikerna är att stormning av en byggnad med fog kan anses innebära utövande av offentlighetsrättsligt våld. Bull anför att stormning implicerar att det förekommer motstånd mot åtgärden och att åtgärden därmed utgör myndighetsutövning i grundlagens mening.⁴⁰⁰ För att det inte ska ske en sammanblandning mellan rekvisiten i 12 kap. 2 § RF måste det dock först konstateras att det är fråga om ett beslut i ett ärende och inte ett faktiskt handlande. I stormningsexemplet är grunden för den gränsdragning som görs att stormningen utgör just ett faktiskt handlande. Som utgångspunkt saknar det därför betydelse om det faktiska handlandet har karaktär av myndighetsutövning. Likaså kan det faktiska handlandet vara reglerat i lag. Det är ändå inget *ärende* som rör tillämpning av lag. Som visats i avsnitt 3.4.3 har polisens operativa verksamhet och de åtgärder som vidtas med stöd av polislagen generellt ansetts utgöra faktiskt handlande. Polisens stormning av en byggnad får rimligen ses som en del i denna operativa verksamhet. De polisiära operativa ”besluten” är alltså normalt sett inte att anse som beslut i ett ärende.⁴⁰¹

Viss oklarhet föreligger dock utifrån att det i bland annat praxis och litteraturen antyds att polisiära ingripanden vid en viss allvarlighetsgrad ändå ska anses utgöra ärenden som då dessutom innefattar myndighetsutövning. Hur stor inskränkning för den enskilde ett ingripande innebär och hur lång tid det varar är faktorer som kan få betydelse vid denna bedömning.⁴⁰² När det gäller stormning av en byggnad torde det som jag ser det variera hur stor inskränkningen är, exempelvis beroende på vad det är för typ av byggnad och dess förhållande till gärningspersonerna. Det är således skillnad på en gärningspersons hem och en utomståendes verksamhetslokal. Vid stormning är det vidare fråga om ett snabbt händelseförlopp, vilket talar för att det ska anses vara ett faktiskt handlande trots att det är av ingripande art.

Samtidigt kan finnas anledning att uppmärksamma det som Bull nämner i en not, nämligen att det vid stormning av en byggnad kan vara fråga om konkreta ingrepp i rättigheter, såsom skyddet mot husrannsakan i 2 kap. 6 § RF och skyddet av privatlivet i artikel 8 i Europakonventionen.⁴⁰³ Ett sådant ingrepp får enligt min mening anses bidra till allvarlighetsgraden.

Ett intrång som omfattas av skyddet i 2 kap. 6 § RF får enligt 2 kap. 20–21 §§ RF bara vidtas med stöd i lag. Sådant lagstöd kan anses följa av 10 § polislagen som reglerar våldsanvändning i kombination med exempelvis 13 § polislagen. Det bör påpekas att 10 § polislagen inte ger stöd för annat ingrepp i annan grundlagsstadgad rättighet, exempelvis skyddet mot husrannsakan

⁴⁰⁰ Jfr avsnitt 5.1.3; Bull (2008) s. 93.

⁴⁰¹ Jfr avsnitt 3.4.3 och däri gjorda hänvisningar.

⁴⁰² Jfr avsnitt 3.4.4 och avsnitt 3.5.1 samt däri gjorda hänvisningar.

⁴⁰³ Se Bull (2008) s. 93 och not 168.

och liknande intrång, än själva våldsanvändningen.⁴⁰⁴ I 13 § polislagen stadgas att om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får en polisman, när det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas, avvisa eller avlägsna honom från visst område eller utrymme. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling skall kunna avvärjas. I 10 § första stycket polislagen regleras en polismans befogenhet att, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att ”genomföra en tjänsteåtgärd”.⁴⁰⁵ När det gäller stormning av en byggnad skulle flera punkter i paragrafens första stycke kunna vara relevanta. Enligt tredje punkten kan det vara fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön. Enligt den sjunde kan det vara fråga om att åtgärden oundgängligen är nödvändig för den allmänna ordningens eller säkerhetens upprätthållande och det är uppenbart att den inte kan genomföras utan våld. Således ger 13 § polislagen lagstöd för intrång i rättighetskyddet medan 10 § polislagen ger stöd för att använda våld, såsom att tvångsmässigt ta sig in i en byggnad, vid ageranden i enlighet med 13 § polislagen.

En polismans ingripande, såsom stormningen av en byggnad, utgör främst en faktisk åtgärd. Det handlar om att en polisman får *göra* något snarare än besluta något. I detta avseende kan även noteras att befogenheten att agera enligt polislagen tillfaller en polisman snarare än en förvaltningsmyndighet. Vidare ger de aktuella bestämmelserna i polislagen relativt vida möjligheter till olika typer av konkreta ingripanden. Bestämmelserna kan därför sägas sakna sådan precision som kan tala för att det är fråga om ett ärende.⁴⁰⁶ Här kan även påminnas om att polislagen saknar överklagandebestämmelser för de polisoperativa besluten samt att brottsbekämpande verksamhet är undantagen från flertalet bestämmelser i FL, däribland överklagandebestämmelserna. Avsaknaden av besvärsvägar har förts fram som en väsentlig anledning till att det är fråga om ett faktiskt handlande. Om en möjlighet till överklagande ändå fanns skulle dock stormningen av en byggnad vara ett sådant momentant ”beslut” och agerande att överklagande rimligen inte är aktuellt.⁴⁰⁷

Gemensamt för flera av de nu nämnda skälen är att ingripanden med stöd av polislagen inte är så formaliserade som normalt är fallet vid ärendehandläggning. I litteraturen finns dessutom beskrivningar som skiljer det operativa polisiära arbetet från den ärendehandläggning som Polismyndigheten ansvarar för, exempelvis beslut om användningen av offentlig plats enligt ordningslagen (1993:1617).⁴⁰⁸ Som framgått i avsnitt 3.4.1 går det inte att dra någon skarp gräns mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande och gränsen

⁴⁰⁴ Se Munck & Sverne Arvill (2023) kommentaren till 20 §.

⁴⁰⁵ Språkbruket för tanken till faktiskt handlande snarare än en myndighets ”beslutande verksamhet”.

⁴⁰⁶ Jfr avsnitt 3.6.2 om att förekomsten av en detaljerad bestämmelse som rör ett enskilt fall kan tala för att det är fråga om ett ärende.

⁴⁰⁷ Jfr avsnitt 3.4.3.

⁴⁰⁸ Se Helmius (2021) s. 72.

kan variera mellan olika områden.⁴⁰⁹ När det i förarbetena till RF dessutom uttalas att en särskilt långtgående lydnadsplikt föreligger inom polisväsendet kan det finnas anledning att låta vissa polisiära ingripanden falla utanför ärendebegreppet.⁴¹⁰ Med andra ord blir då polisverksamheten ett sådant område där ärendehandläggning får en snävare innebörd. I den mån ingripanden därmed snarare är att anse som faktiskt handlande blir det även möjligt för regeringen att ge direktiv om dessa i särskilda fall.

Frågan är således om polisens ”tillämpning” av exempelvis 10 och 13 §§ polislagen vid en stormning av en byggnad är ett faktiskt handlande på samma sett som normalt är fallet med annan polisoperativ verksamhet. Mot bakgrund av det som framförts i kapitel 4 om att en restriktiv syn på ärendebegreppet och lagtillämpning får anses utgöra gällande rätt finns det, enligt min mening, skäl att låta de aktuella ingripandena falla utanför ”det förbjudna området”.⁴¹¹ För en sådan slutsats talar även det som anförts i avsnitt 5.1.1–2 om hur stormningsexemplet tillkommit och hur det behandlats i KU:s praxis.

En kvarstående fråga är hur stormningsexemplet förhåller sig till förundersökningsförfarandet, som likt den polisoperativa verksamheten ansetts utgöra faktiskt handlande. Gripande och anhållande är åtgärder som vidtas under förundersökningen. Trots detta anges de i stormningsexemplet falla inom ”det förbjudna området” enligt 12 kap. 2 § RF. En möjlighet är, enligt min mening, att det får förstås handla om sådana delfrågor under förundersökningen som ska anses motsvara ett ärende. Gripande och anhållande kan vidare ses som stadier i samma förlopp som häktning och dessa stadier regleras i samma kapitel i RB, nämligen 24 kap. De utgör därmed i någon mening samma delfråga. Detta är av betydelse i sammanhanget eftersom förloppet därmed leder fram till en domstolsprövning. Det framgår av 24 kap. 5 § RB att häktningsbeslut meddelas av domstol och ett sådant beslut kan överklagas enligt 49 kap. 5 § första stycket 6 och 52 kap. 1 § andra stycket RB.⁴¹²

Även vid stormning av en byggnad kan det finnas ett samband med förundersökningsförfarandet där en gränsdragning behöver göras mellan vad som utgör som faktiskt handlande respektive sådana delfrågor under förundersökningen som träffas av 12 kap. 2 § RF. Som Bull är inne på, skulle exempelvis lagreglerna om husrannsakan kunna aktualiseras vid polisens stormning av en byggnad.⁴¹³ Sådan stormning innebär rimligen att polisen också bereder sig tillträde till nyss nämnda byggnad. Beslut om husrannsakan skulle vidare, med Hirschfeldts ord, kunna vara ett element av sådant rättsligt beslutsfattande som faller under bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF.⁴¹⁴ Förhållandet till husrannsakan är alltså en komplicerande faktor som behandlas närmare nedan i avsnitt 5.1.5.

⁴⁰⁹ Se avsnitt 3.4.1 med hänvisning till prop. 1971:30 s. 315, 334 f.

⁴¹⁰ Jfr prop. 1973:90 s. 393; SOU 1972:15 s. 196; SOU 1963:17 s. 255.

⁴¹¹ Jfr kapitel 4.

⁴¹² Jfr avsnitt 3.4.3.

⁴¹³ Se Bull (2008) s. 93 och not 168.

⁴¹⁴ Se Hirschfeldt (2017) s. 198 f.

5.1.5 Förhållandet till husrannsakan

Husrannsakan regleras både i RB som ett straffprocessuellt tvångsmedel likt gripande och anhållande, och i polislagen. Varken bestämmelserna i RB eller polislagen ger emellertid någon möjlighet att överklaga beslut om husrannsakan. Den första möjligheten är därför att generellt se ”beslut” om husrannsakan som ett faktiskt handlande under förundersökningsförfarandet. Argumenten liknar då de som anförts ovan i avsnitt 5.1.4 vad gäller det polisoperativa ”beslutet” om själva stormningen.

Regleringen om husrannsakan i RB får samtidigt sägas vara relativt ingående med tydliga rekvisit för att husrannsakan ska få genomföras och med en tydligt stadgad beslutsprocess. Vid första anblick är det således svårt att avgöra varför *inte* tillämpning av bestämmelser om husrannsakan skulle vara att anse som sådan egentlig rättstillämpning som avses i 12 kap. 2 § RF om tillämpningen av bestämmelser om gripande och anhållande är det. Systematiken i RB talar alltså för att såväl husrannsakan som anhållande och gripande hör till området för den egentliga rättstillämpningen.

För det fall även tillämpningen av bestämmelser om husrannsakan ska anses falla inom ”det förbjudna området” uppstår följaktligen frågan om hur stormningen av en byggnad samtidigt faller utanför. Det senare är det som framgår i Justitiedepartementets promemoria och Polisutredningens betänkande. Där anføres att regeringen kan beordra stormningen av en byggnad med stöd av 12 kap. 1 § RF och utan hinder av 12 kap. 2 § RF, men att en order om att exempelvis anhålla en person rör egentlig rättstillämpning och därför är otillåten enligt 12 kap. 2 § RF.

Man skulle kanske kunna tänka sig att det inte är fråga om en husrannsakan ifall en byggnad nyttjas av gärningspersoner som inte äger fastigheten och ägaren gett sin tillåtelse till att byggnaden stormas. Det finns vissa uttalanden i lagkommentarer som talar för att sådant samtycke innebär att rekvisiten i 28 kap. 1 § andra stycket RB respektive 20 § första stycket polislagen för husrannsakan hos annan än den misstänkte inte behöver uppfyllas.⁴¹⁵ JO har samtidigt ifrågasatt om det verkligen är säkert att ett samtycke i dessa fall kan ersätta de förutsättningar som ges i lag, inte minst mot bakgrund av det grundlagsreglerade rättighetsskyddet mot husrannsakan och kravet på uttryckligt lagstöd vid inskränkningar.⁴¹⁶ Som jag ser det kan det hursomhelst fortfarande anses vara fråga om en husrannsakan i rättslig mening och kanske därmed även egentlig rättstillämpning. Detsamma gäller lokaler som är tillgängliga för allmänheten. Även om kraven i 28 kap. 3 § RB respektive 20 § första

⁴¹⁵ Se bl.a. Fitger m.fl. (2024) kommentaren till 28 kap. 1 §. Det kan även noteras att enligt 28 kap. 1 § tredje stycket RB får *inte* samtycke åberopas för husrannsakan *hos den misstänkte* i annat fall än då den misstänkte har begärt åtgärden. Detta skiljer sig från husrannsakan enligt 20 § polislagen där polisen torde ha rätt att med en persons samtycke bereda sig tillträde till hans eller hennes bostad när detta är nödvändigt, även om förutsättningar för husrannsakan enligt polislagen inte föreligger. Se Munck & Sverne Arvill (2023) kommentaren till 20 § under rubriken Bestämmelser om husrannsakan i rättegångsbalken (fjärde stycket).

⁴¹⁶ Se JO 1991/92 s. 114 ff.

stycket polislagen för att i dessa fall få genomföra en husrannsakan är lägre torde det ändå vara fråga om just en husrannsakan.

Samtidigt går det eventuellt att skilja på beslutet om husrannsakan och den faktiska åtgärd där den möjlighet beslutet ger utnyttjas. En intressant omständighet i detta avseende är den ordning som tillämpas just vid beslut om husrannsakan i förhållandet mellan åklagare och polis. I 28 kap. 4 § RB framgår att förordnande om husrannsakan som huvudregel meddelas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten. I en kommentar till paragrafen anförs att det givetvis är så att varken undersökningsledaren eller åklagaren⁴¹⁷ själv behöver utföra en husrannsakan.⁴¹⁸ Själva åtgärden, med andra ord det faktiska handlandet, kan beslutsfattaren uppdra åt en polisman att utföra. I linje med detta framgår även i 23 kap. 3 § andra stycket RB att åklagaren får uppdra åt en polisman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen. I kommentaren hänvisas vidare till att JO uttalat att en åklagares begäran om att polisen ska verkställa en beslutad husrannsakan i praktiken görs formlost och att någon skriftlig order om husrannsakan därmed knappast förekommer.⁴¹⁹ Enligt kommentaren skulle samtidigt ett skriftligt beslut, trots att sådana torde förekomma endast i undantagsfall, kunna vara av värde av praktiska skäl och för att undvika missförstånd.⁴²⁰

Förfarandet som nu redovisats menar jag kan tala för ett särskiljande mellan, å ena sidan, det ursprungliga beslutet om husrannsakan som fattas av exempelvis en åklagare och, å andra sidan, de åtgärder som vidtas för att verkställa ett sådant beslut om husrannsakan, såsom stormningen av en byggnad. Även om det förra anses vara ett beslut i ett ärende som rör myndighetsutövning kan samtidigt det senare anses vara ett faktiskt handlande.⁴²¹ Som anförts i avsnitt 3.5.1 kan detta även beskrivas som att den karaktär av myndighetsutövning som kommer till uttryck under verkställigheten, och som skulle kunna utgöra ett skäl till att se det som ett eget ärende⁴²², konsumeras av det centrala beslutet om husrannsakan.⁴²³

Låt säga att det är fråga om ett pågående terroråd med tydliga utrikes- och säkerhetspolitiska implikationer och att regeringen därför blivit inkopplad på ett ingående sätt. För att hantera situationen finns skäl att bereda brottsbekämpande myndigheter tillträde till en viss byggnad, exempelvis på grund av en gisslansituation eller att det finns tecken på att det finns farliga föremål i byggnaden. En åklagare har därför *självständigt* och *formligt* beslutat att husrannsakan får ske. I detta läge, dvs. efter beslutet om husrannsakan, kan frågan uppstå om beslutet om husrannsakan över huvud taget ska utnyttjas med tanke på de risker som föreligger och inblandade personers säkerhet. För det fall det finns övervägande skäl för att ta sig in i byggnaden, kan dessutom frågan uppstå hur detta närmare ska ske och vilka åtgärder som ska vidtas för

⁴¹⁷ Åklagaren kan även vara undersökningsledare, se 23 kap. 3 § RB.

⁴¹⁸ Se Fitger m.fl. (2024) kommentaren till 28 kap. 4 §.

⁴¹⁹ Se JO 1975/76 s. 154; jfr JO 1969 s. 87.

⁴²⁰ Se Fitger m.fl. (2024) kommentaren till 28 kap. 4 §.

⁴²¹ Jfr även avsnitt 3.4.3 om att förundersökningsförfarandet ses som faktiskt handlande.

⁴²² Jfr avsnitt 3.4.4; avsnitt 3.5.1.

⁴²³ Se avsnitt 3.5.1 med hänvisning till Johansen (2019) s. 258 ff.

att möjliggöra tillträde. Utifrån ovanstående resonemang skulle regeringen ha rätt att genom ett formligt regeringsbeslut ge direktiv om denna hantering med hänvisning till att det är fråga om faktiskt handlande i form av verkställighet.⁴²⁴ Regeringen kan då göra bedömningen att, för det första, fördelarna överväger nackdelarna med att överhuvudtaget ta sig in i byggnaden och, för det andra, att det lämpligaste, minst riskfyllda, sättet för att ta sig in är en hastig stormning.

Ett annat alternativ är möjligen att återigen anta en snävare syn på vad som är ett ”beslut i ett ärende”, ”myndighetsutövning” och ”tillämpning av lag”.⁴²⁵ För att konkretisera detta resonemang tänker jag mig exempelvis att man kanske skulle kunna skilja mellan, å ena sidan, sådana beslut om husrannsakan som fattas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten enligt huvudregeln i 28 kap. 4 § RB och som betecknas ”förordnande” och, å andra sidan, sådana beslut som fattas enligt undantagsregeln i 28 kap. 5 § RB om att en polisman får *företa* husrannsakan *utan förordnande* enligt 28 kap. 4 § RB, om det är *fara i dröjsmål*. Om en polisman med stöd av den senare bestämmelsen företar husrannsakan kan det beskrivas som att polismannen också fattar ett ”beslut” om husrannsakan.⁴²⁶ Frågan är om sådana ”beslut” är av en annan natur än förordnanden om husrannsakan på så sätt att de snarare ska anses vara en del av ett faktiskt handlande som inte omfattas av 12 kap. 2 § RF. På motsvarande sätt skulle då endast förordnanden träffas av det som grundlagsbestämmelsen benämner ”besluta i ett ärende”. Skillnaden i ordalydelserna mellan de två paragraferna i RB skulle kunna anses tala för en sådan uppdelning. Rekviritet ”fara i dröjsmål” antyder även att husrannsakan enligt 28 kap. 5 § kommer ske momentant under ett pågående förlopp med större fokus på själva agerandet än ”beslutet”.

Husrannsakan regleras, som nämnts ovan, inte bara i RB. I polislagen finns lagstöd för såväl husrannsakan som andra polisiära ingripanden. Polisverksamheten blev lagreglerad i större utsträckning än tidigare genom införandet av polislagen år 1984. Det går att argumentera för att detta innebär att sådant som dessförinnan inte setts som ärendehandläggning, myndighetsutövning eller tillämpning av lag numera, efter polislagens införande, faller inom ”det förbjudna området” enligt 12 kap. 2 § RF. Samtidigt framfördes stormningsexemplet just i Polisutredningens betänkande som föregick polislagen och det finns inget i betänkandet som tydligt talar för att slutsatsen som dras var tänkt att förändras i och med en ny polislag. Dessutom kan noteras att såväl stormningsexemplet som uttalanden om att den operativa polisverksamheten utgör faktiskt handlande återgivits i det offentliga trycket, bland annat av KU, även efter polislagens införande.

I 10 § första stycket 6 polislagen framgår att ett fall då våld får användas är när en polisman med laga stöd ska bereda sig tillträde till en byggnad.

⁴²⁴ Jfr avsnitt 3.4.2, avsnitt 3.5.1. I vissa situationer av aktuellt slag torde händelseförloppet kunna gå så snabbt att ett formligt regeringsbeslut inte kan inväntas. Då får situationen hanteras av berörda myndigheter utan regeringens *formella* styrning även om det kan förekomma informella kontakter mellan regerings- och myndighetsnivån.

⁴²⁵ Jfr bl.a. kapitel 4.

⁴²⁶ Jfr Fitger m.fl. (2024) kommentaren till 28 kap. 5 §.

Enligt 20–22 §§ polislagen har vidare en polisman under vissa förutsättningar befogenhet att genomföra husrannsakan. Noteras ska att befogenheten tillkommer polismannen, inte en förvaltningsmyndighet såsom Polismyndigheten, samt att bestämmelserna är formulerade på ett sätt som riktar dem mot det faktiska handlandet snarare än att slå fast en viss beslutsprocess. Detta tydliggörs även av att det i 20 och 20 b §§ polislagen framgår att vissa husrannsakansåtgärder endast i brådskande fall får vidtas utan *föregående beslut* av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.⁴²⁷ I motsatt riktning talar 27 § polislagen som reglerar dokumentation av ingripanden där det förutsätts att det fattas ”beslut” om ingripanden. Som tidigare framgått finns dock anledning att se polisoperativa ”beslut” enligt polislagen som faktiskt handlande.⁴²⁸

Hittills har framställningen inriktats på hur stormningsexemplet förhåller sig till lagbestämmelserna om husrannsakan. En annan möjlighet är att det kanske inte behöver vara fråga om husrannsakan vid stormning av en byggnad. Med husrannsakan avses en *undersökning* som en myndighet vidtar av hus, rum eller slutet förvaringsställe.⁴²⁹ När rättighetskyddet utsträcktes till att även gälla ”liknande intrång” anförde departementschefen att vissa intrång som görs i bostäder och andra lokaler eller utrymmen saknar undersökningssyfte. Som exempel nämnde departementschefen att polisens ingripande för att avstyra ett lägenhetsbråk.⁴³⁰ Sådana intrång är därför i strikt mening inte husrannsakan. Med utgångspunkt i redovisade förarbetsuttalanden har även JO anfört att som husrannsakan betraktas endast sådana intrång som görs i undersökningssyfte, till exempel under en brottsutredning.⁴³¹ Ett intrång i en byggnad, såsom en stormning, som sker under ett pågående händelseförlopp, exempelvis ett terrordåd, kan jämföras med avstyrandet av ett pågående bråk och behöver alltså inte vara att anse som husrannsakan. Därmed behöver inte heller reglerna om husrannsakan tillämpas. I stället blir det enbart fråga om andra polisiära ingripanden med stöd av polislagen. I detta avseende kan hänvisas till vad som anförts ovan i avsnitt 5.1.4.

5.1.6 Sammanfattning

Sammanfattningsvis menar jag att varken stormningsexemplet eller kritiken mot detta kan ignoreras. Exemplet synes härstamma från Regeringskansliet och har inte mötts av invändningar från regeringen. Vidare får det vid åtskilliga tillfällen anses ha bekräftats av riksdagen genom KU. För att de rättsliga slutsatser som exemplet ger uttryck för ska kunna upprätthållas behöver samtidigt kritiken och invändningarna bemötas. Jag har ovan gjort ett försök till detta. Om resonemangen är övertygande kan alltså stormningsexemplet fortsatt anses ge uttryck för gällande rätt. Det är samtidigt i det närmaste

⁴²⁷ Jfr 28 kap. 5 § om att en polisman får företa husrannsakan utan förordnande enligt 28 kap. 4 §, om det är fara i dröjsmål.

⁴²⁸ Jfr avsnitt 3.4.3–4; avsnitt 5.1.4.

⁴²⁹ Se prop. 1973:90 s. 246.

⁴³⁰ Se prop. 1975:209 s. 147.

⁴³¹ Se bl.a. JO 2022-09-22 dnr 1211-2021, s. 4 f.

uppenbart att exemplet befinner sig i en slags gråzon⁴³² och att det kanske inte är så väl valt med tanke på att det väcker frågor om våldsutövning mot enskild, lagregler om polisingripanden och husrannsakan samt rättigheter för skydd mot intrång i privatlivet.

Här finns också anledning att uppmärksamma att KU talar om att regeringen befogenheter är långtgående *i en krissituation*. Detta kan ge intrycket att det rättsliga utrymmet att styra är större i sådana situationer. Min bedömning är att en sådan slutsats inte rimligen kan ha varit avsedd. Särskilda regler om regeringens direktivrätt i en fredstida krissituation finns inte.⁴³³ Därför torde befogenheterna vara lika långtgående även när det inte föreligger en krissituation. Med det sagt kan förekomsten av en krissituation vara en faktor i hur lämpligt det är att regeringen nyttjar de långtgående befogenheterna.

Enligt min mening är det åtminstone möjligt att dra slutsatsen att regeringen får ge direktiv om disponering av polisens resurser även om en befogenhet för regeringen att ge order om att storma en byggnad kanske är allt för långtgående. Det verkar ur min synvinkel inte heller orimligt, mot bakgrund av det som anförts i avsnittet, att regeringen exempelvis skulle kunna fatta beslut om att en viss polisinsats⁴³⁴ ska inledas.⁴³⁵ Ett sådant beslut kan aktualiseras för det fall ett välbehövligt initiativ inte skulle tas av myndigheten själv, sådant initiativ dröjer eller den insats myndigheten själv beslutat anses otillräcklig utifrån de resurser som tillgängliggjorts. Dock får regeringen inte bestämma om sådant närmare innehåll i insatsen som faller inom ramen för självständigheten enligt 12 kap. 2 § RF. Som avsnittet tydliggör föreligger emellertid i detta avseende fortsatt viss osäkerhet kring vad som träffas av nämnda grundlagsbestämmelse.

5.2 Utse förundersökningsledare

5.2.1 Bakgrund

Efter Palmemordet den 28 februari 1986 påbörjades ett utredningsarbete. Detta arbete kom att i praktiken mer eller mindre avstanna i slutet av januari 1987 på grund av meningsmotsättningar, inte minst mellan åklagar- och polismyndigheterna. Efter att myndigheterna inte själva hade kunnat komma överens om en organisation för det fortsatta arbetet fattade regeringen ett par beslut avseende organisationen. Det är det ena av dessa beslut som är av särskilt intresse i denna framställning. Regeringen beslutade nämligen den 5 februari 1987 att ge riksåklagaren i uppdrag att leda förundersökningen rörande

⁴³² I SOU 2025:57 s. 125 nämns att det kan uppstå gränsdragningsproblem mellan rättsligt beslutsfattande som skyddas av 12 kap. 2 § RF och faktiskt handlande där regeringen har direktivrätt och det hänvisas härvid till stormningsexemplet som ett typfall.

⁴³³ Se ex. SOU 2021:25 s. 170; SOU 2022:10 s. 268 ff., 299 ff.

⁴³⁴ Jfr ex. det som inom polisen kallas ”(nationella) särskilda händelser”, se Polismyndigheten (2024).

⁴³⁵ Detta ligger även närmare det Bull anför om polisens ”patrullering” som faktiskt handlande samt att det ”finns det möjligheter för regeringen att lagligen påverka myndigheternas agerande genom övergripande direktiv, resurstilldelning, prioritering etc.”, se Bull (2008) s. 91, 94, 98, 102.

mordet. Med andra ord utsåg regeringen riksåklagaren till förundersökningsledare. Regeringens agerande i efterdyningarna av Palmemordet, däribland det nyss nämnda beslutet, kom att granskas av KU och två olika statliga utredningar, Juristkommissionen och Parlamentariska kommissionen.⁴³⁶

I detta avsnitt behandlas frågan om huruvida regeringen hade någon rättslig grund för att fatta beslutet om att utse förundersökningsledare och i sådana fall vilken. Syftet med denna behandling är vidare att klargöra vad beslutet som exempel kan säga om utrymmet och gränserna för regeringens direktiv rätt utifrån främst 12 kap. 1 och 2 §§ RF.

5.2.2 KU:s granskning

KU noterar i sitt granskningsbetänkande att något lagstöd inte åberopades för regeringens beslut att utse förundersökningsledare. Samtidigt tog KU upp vad som kan anses vara den rättsliga grunden för beslutet. I detta avseende anfördes att riksåklagaren enligt 7 kap. 2 § RB är högste åklagare under regeringen. Vidare nämndes att riksåklagaren, numera Åklagarmyndigheten med riksåklagaren som chef, lyder under regeringen enligt nuvarande 12 kap. 1 § RF och att myndigheten därför har en lydadsplikt på det sätt som framgått i kapitel 2. Dessutom konstaterade KU att lydadsplikten begränsas av numera 12 kap. 2 § RF.⁴³⁷

I sin avslutande bedömning med anledning av det aktuella regeringsbeslutet upprepade KU det som följer av numera 12 kap. 1 och 2 §§ RF. KU uttalade därefter följande.

Enligt utskottets uppfattning har regeringen genom det aktuella beslutet inte bestämt *hur* riksåklagaren skall *besluta* i ett ärende av det slag som anges i grundlagsbestämmelsen. Regeringsbeslutet träffas därför inte av förbudet i 11:7 [numera 12:2] RF. Beslutet rör närmast en organisatorisk fråga. Det faktum att beslutet är grundlagsenligt innebär enligt utskottet dock inte att det i allmänhet skulle vara lämpligt att regeringen fattar beslut av detta eller liknande slag. I organisationsfrågor med rättssäkerhetsaspekter bör det göras endast i yttersta undantagsfall. Situationen i utredningen av mordet på Olof Palme var emellertid så allvarlig att ett regeringsbeslut i frågan blev nödvändigt.⁴³⁸

Uttalandet från KU ger uttryck för en relativt snäv tolkning av grundlagsbestämmelsen utifrån ordalydelsen. Detta talar för en restriktiv syn och att förvaltningens självständighet inte ska ges större innebörd än vad som uttryckligen följer av ordalydelsen.⁴³⁹ Att utse en förundersökningsledare kan med visst fog anses utgöra en slags ärendehandläggning. Vidare hade det varit möjligt att hävda att de i förhållande till enskilda betydande befogenheter som lagen ger förundersökningsledare innebär att valet av förundersökningsledare

⁴³⁶ Se SOU 1987:72 s. 202–210.; SOU 1988:18 s. 107 ff.; bet. 1986/87:33 s. 17–21.

⁴³⁷ Se bet. 1986/87:KU33 s. 20 f.

⁴³⁸ Se bet. 1987/87:KU33 s. 23. Notera KU:s egna kursiveringar.

⁴³⁹ Jfr kapitel 4.

har sådant nära samband med myndighetsutövning att beslutet om att utse förundersökningsledare *rör* myndighetsutövning. KU erkände också att det kan finnas rättssäkerhetsaspekter i organisationsfrågor av aktuellt slag.⁴⁴⁰ Trots detta menade alltså KU att denna typ av beslut inte träffas av 12 kap. 2 § RF och att regeringen därför har rätt att ge direktiv med stöd av 12 kap. 1 § RF. Som framgår av KU:s uttalande är denna typ av regeringsbeslut endast lämpliga i undantagssituationer. Besluten torde samtidigt enligt min mening, givet att de inte strider mot lag i något annat hänseende, alltid vara lagliga oberoende av om det är en extraordinär situation eller inte. Detta eftersom grundlagsregleringen är densamma oavsett om det föreligger en undantagssituation eller inte.⁴⁴¹ I teorin skulle således regeringen även i mer vardagliga fall kunna utse förundersökningsledare.

Det finns också vissa intressanta uttalanden som gjordes under KU:s utfrågningar med anledning av granskningen. En av KU:s ledamöter, Bertil Fiskesjö, undrade på vilken grund regeringsbeslut fattades och tycks ha menat att regeringsbeslutet om att utse riksåklagaren till förundersökningsledare befann sig i ett bekymmersamt mellanläge och att det kanske träffades av förbudet i numera 12 kap. 2 § RF.⁴⁴² Dåvarande justitieminister Sten Wickbom, jurist med bakgrund som bland annat domare och rättschef i Regeringskansliet⁴⁴³, svarade på följande sätt.

Utseendet av riksåklagaren till åklagare har stöd i rättegångsbalkens 7 kap. 2 § och regeringsformens 11 kap. 6 § [nuvarande 12 kap. 1 §]. I rättegångsbalken står det att regeringen är högste åklagare i riket. I regeringsformen talas det om regeringens möjligheter att ge vissa föreskrifter åt underlydande myndigheter. Det här är mycket väl analyserat.⁴⁴⁴

Vidare anförde Sten Wickbom att regeringsbeslutet inte träffas av det nämnda förbudet i RF och att det var förutsett i förarbetena till såväl RB som RF att sådana beslut kan fattas.⁴⁴⁵ Det är därför intressant att undersöka vad som menas med att det var ”förutsett” i förarbetena.

I grundlagspropositionen sägs inget specifikt om åklagarväsendet i anslutning till numera 12 kap. 1 och 2 §§ RF mer än att det i den bestämmelse som motsvarar dagens 12 kap. 1 § RF till en början uttryckligen angavs att riksåklagaren var en av de statliga förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen.⁴⁴⁶ Mer i allmänhet får uttalanden i grundlagspropositionen förstås som att departementschefen avsåg att regeringens direktiv gällande tillämpningen av sådana administrativa bestämmelser om förvaltningsmyndigheternas

⁴⁴⁰ Som konstaterats i inledningen till kapitel 3 är bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF just tänkt som ett sätt att stärka rättssäkerheten.

⁴⁴¹ Jfr avsnitt 5.1.6.

⁴⁴² Se bet. 1986/87:KU33 s. 304.

⁴⁴³ Se Jönsson (2001) s. 1209.

⁴⁴⁴ Se bet. 1986/87:KU33 s. 304.

⁴⁴⁵ Se bet. 1986/87:KU33 s. 304. Sten Wickboms bedömning blev som framgått ovan även KU:s bedömning.

⁴⁴⁶ Se prop. 1973:90 s. 396.

interna förhållanden och om förhållandet mellan olika statliga myndigheter inbördes inte skulle träffas av nuvarande 12 kap. 2 § RF.⁴⁴⁷ I förlängningen kan detta möjligen ha betydelse för regeringens möjlighet att besluta om att utse förundersökningsledare eftersom det kan sägas röra sådana administrativa bestämmelser.

Gällande förarbetena till RB framgår i Processlagberedningens betänkande att den närmare fördelningen av uppgifter mellan de olika åklagarna får regleras i administrativ ordning och inte genom bestämmelser i RB.⁴⁴⁸ Detta förklarar stadgandet i 7 kap. 1 § andra stycket RB som numera lyder att närmare bestämmelser om åklagarväsendet meddelas av regeringen.⁴⁴⁹ I specialmotiveringen till 7 kap. 2 § RB anges endast att bestämmelsen överensstämmer med vad som då var gällande ordning.⁴⁵⁰ Inte heller i motiven till bestämmelserna om ledning av förundersökning framgår något om regeringens möjlighet att ge uppdrag om sådan ledning.⁴⁵¹

Vidare återfinns bland annat en redogörelse för ledningen av åklagarväsendet och dess relation med regeringsmakten i det utredningsbetänkande som utgjorde beslutsunderlag till inrättandet av riksåklagarämbetet efter att JK tidigare varit högste åklagare.⁴⁵² Först kan som bakgrund påpekas att när RB infördes gällde fortfarande 1809 års RF och regeringsmakten utövades formellt av Konungen i statsrådet, även kallat Kunglig majestät⁴⁵³. Från början löd alltså den aktuella bestämmelsen i 7 kap. 2 § RB att JK var högste åklagare *under Konungen*. I samband med att nuvarande RF infördes byttes ”Konungen” ut mot ”regeringen”.⁴⁵⁴ Det nyss nämnda utredningsbetänkandet innehåller – utöver det som uttryckligen framgår av 7 kap. 2 § RB – en beskrivning av JK:s funktion som åklagare med utgångspunkt i den då gällande JK-instruktionen. Bland annat framgår att det åligger JK att som åklagare ”utföra eller låta utföra de mål, Kungl. Maj:t överlämnar till honom, samt de åtal mot ämbetsmän och enskilda, som Kungl. Maj:t finner böra anställas”.⁴⁵⁵ Översatt till dagens situation skulle det betyda att *regeringen* överlämnar mål

⁴⁴⁷ Jfr avsnitt 3.6.2; prop. 1973:90 s. 397 f.

⁴⁴⁸ Se SOU 1938:44 s. 19, 122; jfr prop. 1942:5 s. 404.

⁴⁴⁹ Noteras kan även att det i 23 kap. 24 § RB erinras om att regeringen kan meddela närmare föreskrifter om fördelningen av uppgifter mellan åklagare och andra förundersökningsledare samt förundersökningsledares verksamhet. Jfr SOU 1938:44 s. 296; förundersökningskungörelsen (1947:948) som trots sitt namn numera är en regeringsförordning.

⁴⁵⁰ Se SOU 1938:44 s. 125.

⁴⁵¹ Se SOU 1938:44 s. 285 f.

⁴⁵² Inrättandet av riksåklagarämbetet skedde genom en ändring i RB som trädde i kraft samtidigt som resterande RB år 1948 eftersom RB utfärdades år 1942 men inte trädde i kraft förrän år 1948, se prop. 1947:188 s. 11 f.

⁴⁵³ Ofta förkortat ”Kungl. Maj:t” eller ”K.M:t”. De flesta besluten fattades formellt vid konselj där statsråden närvarade under Konungens ordförandeskap. Denna typ av konselj motsvaras idag av regeringssammanträden medan konselj numera betecknar de sammanträden som förekommer ca 3–4 gånger per år där regeringen informerar konungen, jfr 5 kap. 3 § RF; Eka m.fl. (2018) s. 277.

⁴⁵⁴ Se prop. 1974:35 s. 45, 65.

⁴⁵⁵ Se SOU 1946:92 s. 10. Ett liknande uttalande gjordes av Författningsutredningen som också föreslog att det i RF stadgades att riksåklagaren under regeringen var högste åklagare i riket, se SOU 1963:17 s. 258 f.

till en åklagare eller att *regeringen* finner att åtal bör inledas och att åklagaren sedan har att utföra eller låta utföra dessa. I alla fall framstår det som att regeringen, då betecknad Kungl. Maj:t, åtminstone i teorin kunde ha en inte obetydlig roll i åklagarverksamheten. Eftersom utredningsbetänkandet är från den tid då 1809 års RF gällde ska en reservation göras för att befogenheterna för regeringen möjligen kan ha varit större då eftersom det inte fanns någon uttrycklig bestämmelse om förvaltningens självständighet. Däremot stadgades i 47 § 1809 års RF att verk och ämbetsmän bland annat skulle ”lyda Konungens bud och befallningar”. Bestämmelsen är en förlaga till den lydadsplikt som numera följer av 12 kap. 1 § RF.⁴⁵⁶

Några uttalanden i förarbetena till RF eller RB som tydligare anknyter till regeringens möjlighet att besluta i organisatoriska frågor inom den åklagarverksamhet som rör förundersökningar har jag inte kunnat finna. Utöver det som redogjorts för ovan om regeringens relation till åklagarväsendet i mer övergripande termer är det alltså fortsatt höljt i dunkel vad Sten Wickbom menade med att det var förutsatt i förarbetena att regeringen kunde fatta sådana organisatoriska beslut som att utse förundersökningsledare.

5.2.3 Andra granskningar

Regeringen tillsatte under våren år 1986 en juristkommission med uppdrag att granska hur berörda myndigheter och andra samhällsorgan utfört sina uppgifter i den situation som uppstod efter Palmemordet. I Juristkommissionen ingick chefs-JO och två domare, hovrättspresidenten samt ordföranden i Arbetsdomstolen.⁴⁵⁷ Inom ramen för uppdraget granskades även regeringsarbetet med anledning av händelsen. I detta avseende nämns det konstitutionella utrymmet för regeringens styrning av underlydande förvaltningsmyndigheter. Juristkommissionen hänvisade till stormningsexemplet och uttalade att Regeringens möjligheter att ingripa i händelseförloppet, dvs. det händelseförlopp som följde Palmemordet, var stora.⁴⁵⁸

I ett senare betänkande granskade Juristkommissionen bland annat regeringens faktiska agerande under brottsutredningen, däribland regeringsbeslutet om att utse riksåklagaren till förundersökningen. Som svar på den i debatten förekommande åsikten att regeringen borde ingripit i ett tidigare skede för att lösa ut meningsmotsättningarna mellan åklagarna och polisen anförde Juristkommissionen att flera av konflikterna rörde sådana frågor regeringen inte kunde lägga sig i. Ett exempel var en åklagares agerande i samband med häktning.⁴⁵⁹ De organisatoriska förändringarna som beslutades om i februari 1987 angavs dock som sådana åtgärder regeringen hade rätt att vidta även om lämpligheten alltid är möjlig att diskutera.⁴⁶⁰ Juristkommissionens sammanfattande slutsats var därför att regeringens initiativ för att undanröja

⁴⁵⁶ Jfr SOU 1983:39 s. 43 f.

⁴⁵⁷ Se SOU 1987:14 s. 139.

⁴⁵⁸ Se SOU 1987:14 s. 96 f.; jfr avsnitt 5.1.1–2.

⁴⁵⁹ Jfr avsnitt 3.4.3; avsnitt 5.1.4.

⁴⁶⁰ Se SOU 1987:72 s. 208, 210.

samarbetssvårigheterna inte ”innebar någon inblandning i myndigheternas beslutsfattande eller på annat sätt någon otillbörlig påverkan”.⁴⁶¹

Regeringens agerande granskades även av en parlamentarisk kommission. När det gäller omorganisationen av ledningen av brottsutredningen angav Parlamentariska kommissionen att regeringens beslut fattades ”i egenskap av högsta förvaltningsmyndighet över åklagarväsendet och polisväsendet”.⁴⁶² Vidare redogjorde kommissionen för händelseförloppet som ledde fram till regeringens beslut utan att rikta några invändningar mot regeringens möjligheter att fatta beslutet. Kommissionen citerade även det som Juristkommissionen uttalade gällande regeringens möjlighet att fatta den aktuella typen av organisatoriska beslut.⁴⁶³

5.2.4 Sammanfattning

Den samstämmiga bild som framträtt ovan är att regeringen hade rättslig befogenhet att utse förundersökningsledare med stöd av numera 12 kap. 1 § RF respektive 7 kap. 2 § RB och utan hinder av 12 kap. 2 § RF. Slutsatsen delas av KU, Juristkommissionen och Parlamentariska kommissionen, vilket får anses göra den svår att ifrågasätta. Slutsatsen ligger även i linje med att regeringens direktivrätt generellt ansågs vara långtgående i den aktuella situationen. Framför allt KU:s uttalanden ger dessutom uttryck för att 12 kap. 2 § ska tolkas strikt efter sin ordalydelse.

Även om slutsatsen att regeringen kan utse förundersökningsledare dras i anslutning till en konkret situation – och därtill en synnerligen speciell sådan – finns skäl för att slutsatsen ska äga mer allmän giltighet. Det finns vad jag kan bedöma inget i relevanta bestämmelser som ger stöd för att i den aktuella frågan särskilja brottsutredningen efter Palmemordet, trots sin extraordinära natur, från andra brottsutredningar. Om regeringen i fråga om brottsutredningen efter Palmemordet hade rätt att utse förundersökningsledare har således regeringen denna rätt även i förhållande till andra förundersökningar. Med detta sagt lär det i de allra flesta fall inte vara lämpligt för regeringen att fatta den typen av beslut. Vidare finns det inte heller något ur rättslig synpunkt som tyder på att det enbart är riksåklagaren som i dessa fall kan utses till förundersökningsledare. Regeringen skulle alltså lika gärna kunna utse en annan befattningshavare.

⁴⁶¹ Se SOU 1987:72 s. 218.

⁴⁶² Se SOU 1988:18 s. 97.

⁴⁶³ Se SOU 1988:18 s. 108 f.

6 Avslutande reflektioner

Som anförts i inledningen av denna uppsats råder det delade meningar om hur klara bestämmelserna i 12 kap. 1 och 2 §§ RF egentligen är. En del har påpekat oklarheter i regleringen. Bland annat har Jonsson framfört att ”rättsläget är oklart vad avser gränserna för myndigheternas självständighet”.⁴⁶⁴ Heckscher har invänt och i stället menat att det är ett ”tydligt system”.⁴⁶⁵ Denna synbara motstridighet i åsikter har uppmärksamats av Bremdal, Sundström och Wenander.⁴⁶⁶ Utifrån undersökningen i denna uppsats anser jag att båda ståndpunkterna kan vara riktiga beroende på perspektiv.

På ett mer övergripande plan finns fog för att dra slutsatsen att det är ett tydligt system. När Heckscher ifrågasätter de som menar att regelverket är otydligt talar han om ”systemets *grunddrag*”.⁴⁶⁷ Bestämmelserna i 12 kap. 1 och 2 §§ RF tydliggör att regeringen som utgångspunkt har rätt att ge direktiv till underlydande förvaltningsmyndigheter, men att det finns ett visst område av förvaltningsmyndigheternas beslutsfattande som regeringen inte får styra över.

Regleringen som sådan i 12 kap. 2 § RF kan också sägas vara tydlig i den meningen att det görs en uttrycklig avgränsning av vad som träffas av bestämmelsen genom juridiskt vedertagna begrepp vars innebörd utvecklats i det offentliga trycket och doktrinen. Det är enligt min mening inte heller enkelt att tänka ut hur bestämmelsen skulle kunna utformas på annat sätt som är mer klargörande utan att det blir på bekostnad av ändamålsenligheten. Risken är att en annan lydelse får ett för vidsträckt omfång, likt GLB:s förslag. Bestämmelsen skulle också kunna bli uddlös eller onödig och kanske inte tillföra mer än vad som redan följer av legalitetsprincipen.⁴⁶⁸ Ett alternativ är en mer preciserad uppräkningslista av ärenden där förvaltningsmyndigheterna ska vara självständiga i sitt beslutsfattande. Nackdelen är då att bestämmelsen blir tungrodd och otymplig.⁴⁶⁹

Tydligheten ses vidare i att det i normalfallet torde vara relativt enkelt att avgöra om något träffas av bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF eller inte, vilket framgått bland annat i avsnitt 3.5–6. På en mer detaljerad nivå uppdragas emellertid oklarheter. I avsnitt 2.3 har visats att det inte är helt tydligt hur de vanliga formerna för regeringens styrning av myndigheterna förhåller sig till bestämmelserna i 12 kap. 1 och 2 §§ RF. Min slutsats i avsnitt 3.3.2 har dessutom varit att regelverket, sett till ordalydelsen, tycks tillåta andra styrinstrument än de som faktiskt används, såsom rättsliga ställningstaganden.

⁴⁶⁴ Se Jonsson (2006) s. 164; jfr Ahlbäck Öberg (2022) s. 196 f.

⁴⁶⁵ Se Heckscher (2008) s. 146.

⁴⁶⁶ Se Bremdal (2013) s. 49; Sundström (2024) s. 223; Wenander (2019) s. 135.

⁴⁶⁷ Se Heckscher (2008) s. 147.

⁴⁶⁸ Jfr Wenander (2019) s. 135 f. och Wenander (2025) s. 106, 116, där det framgår att förvaltningens självständighet i Finland, som liknar den i Sverige, anses följa av legalitetsprincipen. Argumentet är att om en myndighet i lag anförtros en viss uppgift ska endast den myndigheten sköta uppgiften. Jfr även med förhållandena under 1809 års RF, se prop. 1973:90 s. 393.

⁴⁶⁹ Jfr SOU 1985:40 s. 38.

Oklarheterna visas även i att det går att formulera konkreta exempel där det är svårt att avgöra om regeringens styrning är tillåten. I denna uppsats framgår detta inte minst vid behandlingen av stormningsexemplet i avsnitt 5.1. Den gängse meningen har å ena sidan varit att polisiära ingripanden är att anse som faktiskt handlande som därmed faller helt utanför ”det förbjudna området”. Å andra sidan verkar den operativa verksamheten i ett visst läge kunna omvandlas till ärenden som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag på grund av dess allvarlighet för den enskilde. Om anknytande beslut om exempelvis husrannsakan ska anses utgöra sådana ärenden uppkommer också frågan om hela förloppet hör till förvaltningens självständighet. Samtidigt finns skäl att anta en restriktiv syn på omfattningen av bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF. Som framgått i min sammanfattning kring stormningsexemplet i avsnitt 5.1.6 skulle det därför kunna rymmas inom gällande rätt att regeringen får besluta om polisiära insatser även om viss tveksamhet fortsatt råder kring just det specifika ingripandet att storma en byggnad.

Den restriktiva synen och en strikt tolkning efter ordalydelsen i 12 kap. 2 § RF framkommer även i exemplet om att utse förundersökningsledare som behandlas i avsnitt 5.2. Regeringen bestämde inte *hur* en förvaltningsmyndighet skulle besluta i ärenden inom ”det förbjudna området” utan *vem* som skulle besluta. På samma sätt kan regeringen ge direktiv i andra situationer där något men inte samtliga nödvändiga rekvisit i grundlagsbestämmelsen är uppfyllda. Återigen kan polisens operativa verksamhet nämnas som exempel. Polis-ingripanden kan omgärdas av lagregler och innebära att offentlig makt utövas i någon mening men så länge det är fråga om ett faktiskt handlande blir inte 12 kap. 2 § RF tillämplig. Vidare kan ett beslut om att inleda en viss polisinsats förvisso anses gälla ett ”särskilt fall” men det är som jag ser det troligen först i samband med att polisinsatsen genomförs som enskilda ärenden uppstår av den art som avses i grundlagsbestämmelsen. Om regeringen exempelvis ger Polismyndigheten i uppdrag att prioritera viss brottsbekämpning, formulerat i mer allmänna termer, torde det inte ens vara fråga om ett ”särskilt fall” även om regeringsbeslutet i praktiken kan vara föranlett av och få särskild betydelse för en aktuell situation.

Undersökningen i denna uppsats väcker frågor om regelverkets ändamålsenlighet som skulle kunna vara ett lämpligt ämne för framtida forskning. Med det relativt vida utrymme för regeringens styrning som följer av den grundlagstolkning som framkommit i denna uppsats ligger det nära till hands att dra slutsatsen att regleringen är ändamålsenlig. Som anförts ovan kvarstår samtidigt vissa oklarheter. En osäkerhet vad gäller utrymmet för styrning tycks även finnas inom Regeringskansliet.⁴⁷⁰ Det finns därtill tecken på att regleringen i praktiken kommit att tillämpas på ett sätt där utrymmet inte nyttjas fullt ut. Bland annat har Coronakommissionen menat att ”det förbjudna området” för regeringens styrning tenderar att överskattas.⁴⁷¹ Om detta anses vara ett problem, finns som jag ser det två huvudsakliga lösningar. Den ena

⁴⁷⁰ Se SOU 2007:75 s. 131; Heckscher (2008) s. 150.

⁴⁷¹ Se SOU 2022:10 s. 286, 300 f.; 647. Se även Bull & Sterzel (2019) s. 276 f., 280; Hirschfeldt & Petersson (2020) s. 79.

är att utbilda berörda aktörer om regelverkets innebörd, men behålla regelverket oförändrat.⁴⁷² Den andra är att förtydliga själva regelverket. Hirschfeldt & Petersson konstaterar att ett klagande av rättsreglerna när det gäller regeringens handlingsutrymme sannolikt skulle kräva en översyn av RF.⁴⁷³ Sammantaget hjälper det inte att regleringen egentligen ger ett tillräckligt utrymme för regeringens styrning om inte den uppfattningen också får genomslag hos berörda aktörer, dvs. om lagen inte är skriven i deras hjärtan, för att använda ett gammalt uttryck.⁴⁷⁴

Vidare kan ändamålsenligheten påverkas av det faktum att det svenska rättssystemet förändrats sedan nuvarande RF infördes. En sådan förändring är att Europakonventionen inkorporerades som svensk lag år 1994 vilket inbegriper rätten till domstolsprövning för civila rättigheter.⁴⁷⁵ En annan förändring är att huvudregeln sedan slutet av 1990-talet är att förvaltningsärenden överklagas till allmän förvaltningsdomstol.⁴⁷⁶ Denna domstolsprövning är dessutom allsidig, vilket innebär att inte bara laglighetsfrågor kan aktualiseras utan även lämplighetsfrågor.⁴⁷⁷ Tidigare var huvudregeln att överklagande skedde inom förvaltningen, i s.k. administrativ ordning, med regeringen som sista instans.⁴⁷⁸ Vid RF:s införande kunde alltså regeringen i fler fall som sista instans utöva ett visst politiskt inflytande över förvaltningsärendena, i linje med den folksuveränitetsprincip som ligger till grund för RF och som stadgas i 1 kap. 1 § första stycket RF.⁴⁷⁹ Då fanns också en logik utifrån rättssäkerhetssynpunkt att en överinstans, såsom regeringen, skulle begränsas på så sätt att den inte fick påverka underinstansens avgörande. I annat fall skulle överinstansen, som Bull beskriver det, ”i praktiken [...] överpröva sina egna beslut”.⁴⁸⁰ Därav bestämmelsen i numera 12 kap. 2 § RF. Den utveckling som skett föranleder frågan om balansen mellan demokratisk legitimitet och rättssäkerhet förskjutits och därmed gjort bestämmelsen om förvaltningens självständighet mindre ändamålsenlig.

⁴⁷² Jfr Sundström (2024) s. 223.

⁴⁷³ Se Hirschfeldt & Petersson (2020) s. 79; jfr Hirschfeldt (2024) s. 326 f.

⁴⁷⁴ Jfr Jer. 31:33; Heb. 8:10.

⁴⁷⁵ Se prop. 1993/94:117, särskilt s. 41.

⁴⁷⁶ Se 22 a § 1986 års FL och 40 § FL; prop. 1997/98:101 s. 48–59; jfr prop. 2016/17:180 s. 244 ff.

⁴⁷⁷ Se ex. SOU 1994:117 s. 43; Strömberg & Lundell (2022) s. 226 f.

⁴⁷⁸ Jfr bl.a. prop. 1997/98:101 s. 48 f.; SOU 1994:117 s. 33–41, 141 ff., 148 f. Genom specialbestämmelser möjliggjordes överklagande till förvaltningsdomstol i vissa fall. För inte minst ärenden som präglades av lämplighetsavvägningar kvarstod dock huvudregeln om överklagande i administrativ ordning. Regeringsbeslut i förvaltningsärenden har samtidigt sedan slutet av 1980-talet kunnat prövas av domstol men då med fokus på beslutet laglighet, s.k. rättsprövning. Se den tidigare lagen (1988) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut och den nuvarande lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut; jfr prop. 1987/88:69 s. 23 ff.; prop. 2005/06:56 s. 10.

⁴⁷⁹ Jfr prop. 1983/84:120 s. 11 ff.

⁴⁸⁰ Se Bull (1999) s. 113; jfr prop. 1973:90 s. 393.

Källförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

- Prop. 1942:5 med förslag till rättegångsbalk.
- Prop. 1971:30 med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.
- Prop. 1972:5 med förslag till skadeståndslag m.m.
- Prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.
- Prop. 1974:35 med förslag till lag om ändring i vallagen (1972:620), m.m.
- Prop. 1975:78 om lagstiftning angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet, m.m.
- Prop. 1975/76:112 om kungörande av lagar och andra författningar.
- Prop. 1975/76:209 om ändring i regeringsformen.
- Prop. 1980/81:13 om polisens uppgifter, utbildning och organisation m.m.
- Prop. 1983/84:119 om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd.
- Prop. 1983/84:120 om regeringens befattning med besvärssärenden.
- Prop. 1985/86:80 om ny förvaltningslag.
- Prop. 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen.
- Prop. 1987/88:69 om europakonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige.
- Prop. 1988/89:113 om ändring i brottsbalken (tjänstefel).
- Prop. 1993/94:65 En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.
- Prop. 1993/94:117 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.
- Prop. 1997/98:101 Översyn av förvaltningsprocessen; en allmän regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut m.m.
- Prop. 2001/02:142 Ändringar i lagen om offentlig upphandling, m.m.
- Prop. 2005/06:56 En moderniserad rättsprövning, m.m.
- Prop. 2006/07:128 Ny lagstiftning om offentlig upphandling och upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.
- Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag.
- Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.
- Prop. 2016/17:171 En ny kommunallag.
- Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.
- Prop. 2018/19:162 En ny beteckning för kommuner på regional nivå och vissa frågor om regionindelning.
- Prop. 2020/21:143 Institutet för mänskliga rättigheter.

Utredningsbetänkanden

- SOU 1938:44 *Processlagberedningens förslag till rättegångsbalk* – Del II – Motiv m.m.

- SOU 1946:92 *Förslag till omorganisation av justitiekanslersämbetet och inrättande av ett riksåklagarämbete*. Avgivet av inom justitiedepartementet tillkallade sakkunniga.
- SOU 1963:16 *Sveriges statsskick – Del 1 – Lagförslag*. Betänkande av Författningsutredningen.
- SOU 1963:17 *Sveriges statsskick – Del 2 – Motiv*. Betänkande av Författningsutredningen.
- SOU 1968:27 *Förvaltningslag*. Förslag utarbetat inom justitiedepartementet.
- SOU 1972:15 *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*. Slutbetänkande av Grundlagberedningen.
- SOU 1976:47 *Färre brottmål*. Betänkande av Åtalsrättskommittén med förslag till ökade möjligheter till åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning.
- SOU 1979:6 *Polisen*. Betänkande av 1975 års polisutredning.
- SOU 1983:39 *Politisk styrning – administrativ självständighet*. Betänkande av Förvaltningsutredningen.
- SOU 1983:73 *Ny förvaltningslag*. Betänkande av Förvaltningsrättsutredningen.
- SOU 1985:40 *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*. Huvudbetänkande av Verksledningskommittén.
- SOU 1987:14 *Juristkommissionens rapport om händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme – Del 1*. Av Juristkommissionen med anledning av mordet på statsminister Olof Palme.
- SOU 1987:72 *Juristkommissionens rapport om händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme – Del 2*. Av Juristkommissionen med anledning av mordet på statsminister Olof Palme.
- SOU 1988:18 *Rapport av Parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme*.
- SOU 1990:51 *SÄPO – Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet*. Slutbetänkande av SÄPO-kommittén.
- SOU 1992:60 *Enklare regler för statsanställda*. Huvudbetänkande av LOA-utredningen.
- SOU 1994:117 *Domstolsprövning av förvaltningsärenden*. Slutbetänkande av Fri- och rättighetskommittén.
- SOU 1993:58 *Effektivare ledning i statliga myndigheter*. Betänkande av Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer.
- SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst: en samlad förvaltningspolitik för staten*. Slutbetänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen.
- SOU 1998:46 *Om buggning och andra hemliga tvångsmedel*. Betänkande av Buggningsutredningen.
- SOU 1999:53 *Ekonomisk brottslighet och sekretess*. Betänkande av Ekosekretessutredningen.
- SOU 2000:99 *Domarutnämningar och domstolsledning – Frågor om utnämning av högre domare och domstolschefers roll*. Betänkande av Kommittén om domstolschefers roll och utnämningen av högre domare.

- SOU 2005:104 *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*. Betänkande av 2005 års katastrofkommission.
- SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*. Betänkande av Styretredningen.
- SOU 2008:42 *Normgivningsmakten*. Rapport av Grundlagsutredningens expertgrupp om normgivningsmakten.
- SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*. Slutbetänkande av 2006 års förvaltningskommitté.
- SOU 2008:119 *Underlagsrapporter till 2006 års förvaltningskommitté*.
- SOU 2008:125 *En reformerad grundlag*. Slutbetänkande av Grundlagsutredningen.
- SOU 2010:29 *En ny förvaltningslag*. Betänkande av Förvaltningslagsutredningen.
- SOU 2019:46 *En ny riksbankslag*. Slutbetänkande av Riksbankskommittén.
- SOU 2021:25 *Struktur för ökad motståndskraft*. Slutbetänkande av Utredningen om civilt försvar.
- SOU 2022:10 *Sverige under pandemin*. Slutbetänkande av Coronakommissionen.
- SOU 2023:75 *Stärkt konstitutionell beredskap*. Betänkande av Kommittén om beredskap enligt regeringsformen.
- SOU 2024:11 *Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet*. Betänkande av Regeringsprövningsutredningen.
- SOU 2025:57 *Polisiär beredskap i fred, kris och krig*. Betänkande av Utredningen om polisens beredskap.
- Ds 1998:43 *Myndigheternas föreskrifter: handbok i författningsskrivning*.
- Ds 2014:1 *Gröna boken – Riktlinjer för författningsskrivning*.

Utskottsbetänkanden

- Bet. 1973:KU20 med anledning av granskning av statsrådets ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning.
- Bet. 1973:KU26 med anledning av propositionen 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. jämte motioner.
- Bet. 1974:KU22 med anledning av granskning av statsrådets ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning.
- Bet. 1975:KU12 med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.
- Bet. 1975/76:KU50 med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.
- Bet. 1976/77:KU44 med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.
- Bet. 1977/78:KU35 med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.
- Bet. 1978/79:KU39 med anledning av propositionen 1978/79:195 om förstärkt skydd för fri- och rättigheter m.m. jämte motioner.

Bet. 1981/82:KU35 med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.
Bet. 1986/87:KU29 om ledningen av den statliga förvaltningen (prop. 1986/87:99 och 100 [delvis] jämte motioner).
Bet. 1986/87:KU33 med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.
Bet. 1988/89:KU30 med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.
Bet. 2005/06:KU8 Regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004.
Bet. 2007/08:KU20 Granskningsbetänkande.
Bet. 2011/12:KU20 Granskningsbetänkande.
Bet. 2012/13:KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.
Bet. 2012/13:KU20 Granskningsbetänkande.
Bet. 2009/10:KU19 En reformerad grundlag.
Bet. 2015/16:KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.
Bet. 2015/16:KU20 Granskningsbetänkande.
Bet. 2017/18:KU20 Granskningsbetänkande.
Bet. 2020/21:KU10 Granskningsbetänkande hösten 2020.
Bet. 2020/21:KU20 Granskningsbetänkande våren 2021.
Bet. 2021/22:KU20 Granskningsbetänkande.
Bet. 2023/24:KU20 Granskningsbetänkande.

Övrigt riksdagstryck

Rskr 1986/87:226.

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut 2020-07-23, dnr I2020/02006/TP, *Uppdrag att genomföra en upphandling av nattågstrafik genom Sverige och Danmark som bidrar till att det upprättas internationella nattågsförbindelser med dagliga avgångar från Sverige till andra europeiska länder.*

Regeringsbeslut 2020-10-14, dnr S2020/07616, *Uppdrag att se över befintliga, alternativt ta fram nya allmänna råd eller rekommendationer för att bidra till att arrangemang och andra verksamheter kan genomföras smittsäkert.*

Regeringsbeslut 2024-05-23, dnr LI2024/00316 m.fl., *Uppdrag att sondera förutsättningar för åtgärder i infrastrukturen i Västra Götalands län.*

Regeringsbeslut 2024-07-18, dnr KN2024/01546, *Uppdrag att förenkla regelverk i syfte att minska regelbördan för företag.*

Regeringsbeslut 2024-09-19, dnr LI2024/01353, LI2024/01733, *Uppdrag att ingå medfinansieringsavtal för ny järnväg mellan Göteborg och Borås.*

Regeringsbeslut 2024-11-07, dnr Fö2024/01817, *Uppdrag till Kustbevakningen att skänka avvecklad utrustning.*

Regeringsbeslut 2024-11-28, dnr LI2024/02201, *Uppdrag till Naturvårdsverket att utreda och lämna förslag på förvaltningsåtgärder för varg.*

Regeringsbeslut 2024-12-19, dnr Ju2024/00134, Ju2024/02573 (delvis), *Regeringsbrev för budgetåret 2025 avseende Sveriges Domstolar.*

Regeringsbeslut 2025-01-09, dnr Ju2025/00019, *Uppdrag att förstärka säkerhetsperspektivet i Migrationsverkets verksamhet som rör medborgarskap.*

Regeringsbeslut 2025-01-30, dnr Ju2025/00232, *Uppdrag till Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten att förstärka arbetet med att motverka och bekämpa sprängdåd och minska tillgången till explosiva varor i kriminella miljöer.*

Regeringsbeslut 2025-02-27, dnr S2025/00401 (delvis), *Uppdrag till Socialstyrelsen att fördela, betala ut och följa upp medel för att korta vårdköerna.*

Regeringsbeslut 2025-03-20, dnr S2025/00585 (delvis), *Uppdrag till Statskontoret att följa upp och analysera effekterna av reformen om skyddat boende.*

Danmark

Justitsministeriets vejledning nr 9594 af 9 juli 2021, *Vejledning om administrative forskrifter.*

Finland

Justitiekanslern i statsrådets årsberättelse 2020, B 17/2021 rd.

Statsrådets publikationer 2023:61, *Ministerns handbok.*

Rättspraxis

Högsta förvaltningsdomstolen (f.d. Regeringsrätten)

RÅ 1980 1:92.

RÅ 1981 2:23.

RÅ 1988 ref. 132.

RÅ 1999 ref. 76.

RÅ 2004 ref. 8.

HFD 2015 ref. 6.

HFD 2018 ref. 23

HFD 2022 ref. 50.

Högsta domstolen

NJA 1988 s. 15

JO

JO 1991/92 s. 114.

JO 1995/96 s. 36.

JO 1999/2000 s. 60.

JO 2002/03 s. 449.

JO 2004/05 s. 107.

JO 2007/08 s. 521.
JO 2008/09 s. 507.
JO:s beslut den 18 mars 2009, dnr 4637-2007.
JO 2009/10 s. 384.
JO 2010/11 s. 247.
JO 2014/15 s. 182
JO 2014/15 s. 667.
JO:s beslut den 23 november 2020, dnr 8635-2019.
JO:s beslut den 22 september 2022, dnr 1211-2021.
JO 2024 s. 414.

Övrigt

Försäkringskassan (u.å.), *Rättsliga ställningstaganden*, tillgänglig på <<https://www.forsakringskassan.se/om-forsakringskassan/vagledning-och-rattsliga-stallningstaganden/rattsliga-stallningstaganden/>> (besökt 2025-05-21).

Konkurrensverket (u.å.), *Konkurrensverkets ställningstaganden*, tillgänglig på <<https://www.konkurrensverket.se/om-oss/stallningstaganden/>> (besökt 2025-05-21).

Migrationsverket, dnr RS/007/2024, rättsligt ställningstagande, *Prövning av skyddsbehov och verkställigheter för personer hemmahörande i Syrien*, 2024-12-10, tillgängligt på <<https://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=49076>> (besökt 2025-05-21).

Migrationsverket (2025a), *Migrationsverket stärker säkerheten i prövningen av medborgarskap*, 2025-02-21, tillgänglig på <<https://www.migrationsverket.se/nyhetsarkiv/nyhetsarkiv/2025-03-21-migrationsverket-starker-sakerheten-i-provningen-av-medborgarskap.html>> (besökt 2025-05-21).

Migrationsverket (2025b), *Färre skyddssökande från Ukraina och sänkt prognos för avgjorda ärenden om medborgarskap*, 2025-04-25, tillgänglig på <<https://www.migrationsverket.se/nyhetsarkiv/nyhetsarkiv/2025-04-25-farre-skyddssokande-fran-ukraina-och-sankt-prognos-for-avgjorda-arenden-om-medborgarskap.html>> (besökt 2025-05-21).

MUCF (u.å.), *Rättsliga ställningstaganden*, tillgänglig på <<https://www.mucf.se/om-oss/rattsliga-stallningstaganden/>> (besökt 2025-05-21).

MYH (u.å.), *Rättsliga ställningstaganden*, tillgänglig på <<https://www.myh.se/lag-och-ratt/rattsliga-stallningstaganden/>> (besökt 2025-05-21).

Polismyndigheten (2024), *Särskild händelse – polisens arbete*, 2024-11-13, tillgänglig på <<https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/sarskild-handelse/>> (besökt 2025-05-22).

Regeringen (u.å.), *Regeringsuppdrag*, tillgänglig på <<https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/>> (besökt 2025-05-21).

Regeringskansliet (2011), *Handledning för myndigheternas instruktioner*, PM, 2011-06-14, Socialdepartementet.

- Regeringskansliet (2014), *Styrning av de statliga myndigheterna och informella kontakter*, PM, 2014-06-17.
- Regeringskansliet (2022), *Förteckning över förslag till uppsatsämnen*, PM, 2022-06-14, Justitiedepartementet.
- Regeringskansliet (2023), *Handledning om regeringens styrning av styrelsemyndigheter*, PM, 2023-08-17, Finansdepartementet.
- Regeringskansliet (2024), *Anvisningar för arbetet med regleringsbrev*, Cirkulär Fi 2024:4, 2024-09-23, Finansdepartementet.
- Regeringskansliet (2025), *Den årliga myndighetsdialogen*, Cirkulär Fi 2025:2, 2025-02-13, Finansdepartementet.
- Skatteverket (u.å.), *Ställningstaganden*, tillgänglig på <<https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/121.html>> (besökt 2025-05-21).
- Statskontoret (2020), *Förvaltningsmodellen under coronapandemin*, Om offentlig sektor 41, tillgänglig på <<https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2020/oos41.pdf>> (besökt 2025-05-21).
- Tullverket (u.å.), *Rättsliga ställningstaganden*, tillgänglig på <<https://www.tullverket.se/omoss/dethargortullverket/verksamhetochorganisation/lagarochforeskrifter/rattsligastallningstaganden.4.7df61c5915510cfe9e7f3fb.html>> (besökt 2025-05-21).

Litteratur

- Ahlbäck Öberg, Shirin (2022), 'Förvaltningen', i: Mattson, Ingvar & Petersson, Olof (red.), *Svensk författningsspolitik*, 6 uppl. Lund: Studentlitteratur, s. 191–213.
- Ahlbäck Öberg, Shirin (2025), 'Konstitutionell pragmatism', i: Björkman, Jenny (red.), *Fundamentala frågor: Konstitutionella utmaningar i förändringens tid*. Stockholm: Fri Tanke, s. 87–104.
- Bremdal, Patrik (2011), *Riksdagens kontroll av regeringsmakten*. Avhandling. Uppsala: Juridiska institutionen, Uppsala universitet.
- Bremdal, Patrik (2013), 'Att tala är silver men att tiga är guld?: Om ministerstyre och statsråds uttalanden', i: Bull, Thomas, Lundin, Olle & Rynning, Elisabeth (red.), *Allmänt och enskilt – offentlig rätt i omvandling: Festskrift till Lena Marcusson*. Uppsala: Iustus förlag, s. 47–65.
- Bull, Thomas (1999), 'Självständighet och pluralism – om vertikal maktdelning i Sverige', i: Marcusson, Lena (red.), *Festskrift till Fredrik Sterzel*. Uppsala: Iustus, s. 107–133.
- Bull, Thomas (2002), 'Riksdagen som grundlagstolkare', i: Smith, Eivind (red.), *Grundlagens makt. Konstitutionen som politiskt redskap och som rättslig norm*. Stockholm: SNS förlag, s. 142–163.
- Bull, Thomas (2004), 'Konstitutionella snedsteg – en studie av svensk trohet mot grundlag', i: Smith, Eivind & Petersson, Olof (red.), *Konstitutionell demokrati*. Stockholm: SNS förlag, s. 71–89.
- Bull, Thomas (2008), 'Arbetspapper – regeringens rättsliga ansvar vid kriser', bilaga 1 till Riksrevisionen, *Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser*, RiR 2008:9, s. 89–108.

- Bull, Thomas (2012), 'Oxenstierna och omvärlden', i: Bull, Thomas m.fl. (red.), *Arvet från Oxenstierna – reflektioner den svenska förvaltningsmodellen och EU*, SIEPS 2012:2op, s. 7–19.
- Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik (2019), *Regeringsformen – en kommentar*, 4 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Broomé, Bo & Eklundh, Claes (1973), *Ny regeringsform – ny riksdagsordning*. Stockholm: Aldus/Bonnier.
- Broomé, Bo & Eklundh, Claes (1976), 'Propositionsarbetet', *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 79, nr 1, s. 23–26.
- Dahlman, Christian (2019), 'Begreppet rättskälla', i: Dahlman, Christian & Wahlberg, Lena (red.), *Juridiska grundbegrepp: En vänbok till David Reidhav*. Lund: Studentlitteratur, s. 57–74.
- Derlén, Mattias, Lindholm, Johan & Naarttijärvi, Markus (2025), *Konstitutionell rätt*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Ehrnrooth, Ylva (2022), *Statlig tjänsteman: Vilka regler gäller för dig?*, 2 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Eka, Anders, Hirschfeldt, Johan, Jermsten, Henrik & Svahn Starrsjö, Kristina (2018), *Regeringsformen – med kommentarer*, 2 uppl. Stockholm: Karnov Group.
- Eka, Anders (2024), *Regeringsformen (1974:152) 12 kap. 2 §*, Karnov 2024-07-01 (JUNO) (besökt 2025-05-21).
- Enkvist, Lena (2019), *En myndighet i samverkan: Försäkringskassans rättsliga förutsättningar att samverka med Arbetsförmedlingen samt hälso- och sjukvården*. Avhandling. Umeå: Umeå universitet.
- von Essen, Ulrik (2024a), *Arbete i offentlig förvaltning*, 4 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik
- von Essen, Ulrik (2024b), *Förvaltningsrättens grunder*, 6 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Fitger, Peter, Sörbom, Monika, Eriksson, Tobias, Hall, Per, Palmkvist, Ragnar & Renfors, Cecilia (2024), *Rättegångsbalken* (3 dec. 2024, Version 97, JUNO).
- Graver, Hans Petter (2008), 'Vanlig juridisk metode? Om rettsdogmatikken som juridisk sjanger', *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, vol. 121, nr 2, s. 149–178.
- Hallberg, Sebastian (2017), 'LOA:s disciplinpåföljder: Myndighetsutövning?', *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2/2017, s. 259–288.
- Heckscher, Sten (2008), 'Lydnadsplikt, självständighet och ministerstyre', i: Heckscher, Sten & Eka, Anders (red.), *Festskrift till Johan Hirschfeldt*. Uppsala: Iustus, s. 145–158.
- Heckscher, Sten (2020), 'Den svenska förvaltningsmodellen med ett domstolsperspektiv', i: Peterson, Claes (red.), *Den svenska förvaltningsmodellen*. Stockholm: Institutet för rättshistorisk forskning, s. 16–26.
- Helmius, Ingrid (2021), 'Polis', i: Lerwall, Lotta (red.), *Makt, myndighet, människa: En lärobok i speciell förvaltningsrätt*, 5 uppl. Uppsala: Iustus, s. 67–96.

- Hirschfeldt, Johan (2013), 'Justitiekansler 1992–1996', i: Göransson, Ulf (red.), *Justitiekanslern 300 år*. Uppsala: Iustus, s. 195–216.
- Hirschfeldt, Johan (2017), "Mänskliga rättigheter och andra konstitutionella kärnvärden när krisen slår till", i: Lind, Anna-Sara & Namli, Elena (red.), *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige*. Lund: Studentlitteratur, s. 193–214.
- Hirschfeldt, Johan & Petersson, Olof (2020), *Rättsregler i kris*. Stockholm: Dialogos Förlag.
- Hirschfeldt, Johan (2024), 'En regeringsform även för orostider' i: Möller, Tommy (red.), *En författning i tiden – Regeringsformen under 50 år*. Stockholm: Medströms Bokförlag, s. 293–329.
- Holmberg, Erik (1976), 'Ny RF, ny RO', *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 79, nr 1, s. 19–22.
- Holmberg, Erik, Stjernquist, Nils, Isberg, Magnus, Eliason, Marianne & Regner, Göran (2012), *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, 3 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Holmberg, Erik, Stjernquist, Nils, Isberg, Magnus & Regner, Göran (2003), *Vår författning*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Højgaard Mørup, Søren, Garde, Jens, Albæk Jensen, Jørgen, Friis Jensen, Orla, Bødker Madsen, Helle, Revsbech, Karsten & Torkelsen, Ole (2022), *Forvaltningsret: Almindelige emner*, 7 uppl. København: Djøf Forlag.
- Isberg, Magnus (1993), 'Regeringsarbetet i krissituationer', i: Stefenson, Bror (red.), *Krishantering: Kan vi bli bättre?* Stockholm: Kungliga Krigsvetenskapsakademien.
- Jermsten, Henrik (1992). *Konstitutionell nödrätt*, Juridiska fakulteten i Stockholm, Skriftserien nr 35. Stockholm: Juristförlaget.
- Johansen, Tormod Otter (2019), *Förvaltning som verksamhet – bidrag till offentlighetsrättens allmänna läror*. Göteborg: Juridiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Johansen, Tormod Otter (2024), *Krisjuridik: Rättsliga befogenheter från olycka till höjd beredskap*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Johansson, Tormod Otter (2012), 'Regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna efter den 1 januari 2011', *Svensk Juristtidning*, s. 824–834.
- Jonsson, Anna (2006), 'Förvaltningens självständighet och förbudet mot ministerstyre: en analys av konstitutionsutskottets betänkanden från 2000 till 2005', i: Marcusson, Lena (red.), *God förvaltning: ideal och praktik*. Uppsala: Iustus, s. 163–190.
- Jägerskiöld, Stig (1976), 'Statsrättslig forskning kring den nya grundlagen', *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 79, nr 1, s. 49–57.
- Kleineman, Jan (2018), 'Rättsdogmatisk metod', i: Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, 2 uppl. Lund: Studentlitteratur, s. 21–46.
- Marcusson, Lena (1989), *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet*. Avhandling. Uppsala: Iustus.
- Munck, Johan & Sverne Arvill, Ebba (2023), *Polislagen: En kommentar* (8 nov. 2023, Version 15, JUNO).

- Nergelius, Joakim (1996), 'Om grundlagstolkning, grundlagsvänlig lagtolkning och åsidosättande av grundlagsstridig lag', *Svensk Juristtidning*, s. 835–871.
- Nergelius, Joakim (2022), *Svensk statsrätt*. Lund: Studentlitteratur.
- Nord, Eskil (2025), *Lag om offentlig upphandling (2016:1145) 1 kap. 2 §*, Karnov 2025-01-01 (JUNO) (besökt 2025-05-21).
- Nordklint, Caroline (2025), 'Skatteverkets uttalanden och överklagbarhet', *Skattenytt*, s. 3–29.
- Peczenik, Aleksander (1995), *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. Stockholm: Fritzes.
- Persson, Vilhelm (2011), 'Regleringsbrev ur rättslig synvinkel', *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 4/2011, s. 635–673.
- Persson, Vilhelm (2016), 'Statliga myndigheters avgiftsinkomster', *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 4/2016, s. 561–602.
- Persson, Vilhelm (2018), 'Regleringen av statliga myndigheters finansiering', *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2/2018, s. 313–346.
- Persson Österman (2022), *Något om alternativa former för att ge skattskyldiga rättssäkerhet och rättstrygghet i skattefrågor: En teoretisk och praktisk studie av ett amerikanskt och ett svenskt förfarande*. Stockholm: Stiftelsen Juridisk Fakultetslitteratur.
- Påhlsson, Robert (1995), *Riksskatteverkets rekommendationer: Allmänna råd och andra uttalanden på skatteområdet*. Avhandling. Uppsala: Iustus.
- Påhlsson, Robert (2018), *Konstitutionell skatterätt*, 4 uppl. Uppsala: Iustus.
- Ragnemalm, Hans (1970), *Förvaltningsbesluts överklagbarhet*. Avhandling. Stockholm: P.A. Norstedt & Söner.
- Ragnemalm, Hans (1986), 'Regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Synpunkter på verksledningskommitténs grundlagstolkning', *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 1/1986, s. 1–13.
- Ragnemalm, Hans (2020), 'Självständighetprincipen i svensk förvaltning', i: Peterson, Claes (red.), *Den svenska förvaltningsmodellen*. Stockholm: Institutet för rättshistorisk forskning, s. 16–26.
- Ryberg-Welander, Lotti (2022), *Socialförsäkringsrätt: Om ersättning vid sjukdom*, 4 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Sterzel, Fredrik (2004), 'Lagstiftningsmakten och förordningsmakten', i: Petersson, Olof & Smith, Eivind (red.), *Konstitutionell demokrati*, SNS författningsprojekt. Stockholm: SNS förlag, s. 122–153.
- Sterzel, Fredrik (2009), *Författning i utveckling: Tjugo studier kring Sveriges författning*. Uppsala: Iustus.
- Sterzel, Fredrik (2018), *Finansmakten i författningen*, 2 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Stjernquist, Nils (1976), 'Statsvetenskaplig forskning kring den nya grundlagen', *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 79, nr 1, s. 58–69.
- Stjernquist, Nils (1984), 'Regerar regeringen över de centrala ämbetsverken', *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 87, nr 3, s. 211–226.
- Strömberg, Håkan (1972), 'Myndighet och myndighetsutövning', *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 5/1972, s. 233–253.

- Strömberg, Håkan (1999), *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, 3 uppl. Lund: Juristförlaget i Lund.
- Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt (2019), *Sveriges författning*, 23 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt (2022), *Allmän förvaltningsrätt*, 28 uppl. Stockholm: Liber.
- Sundström, Göran (2024), 'Styrbar, lagbunden och sannfärdig', i: Möller, Tommy (red.), *En författning i tiden – Regeringsformen under 50 år*. Stockholm: Medströms Bokförlag, s. 211–241.
- Svenska Akademien (1941), *Ordbok över svenska språket*, tillgänglig på <<https://svenska.se>> (besökt 2025-05-21) (cit. SAOB).
- Svenska Akademien (2015), *Svenska Akademiens ordlista*, tillgänglig på <<https://svenska.se>> (besökt 2025-05-21) (cit. SAOL).
- Svenska Akademien (2021), *Svensk ordbok*, tillgänglig på <<https://svenska.se>> (besökt 2025-05-21) (cit. SO).
- Jönsson, Lena (red.) (2001), *Vem är det: Svensk biografisk handbok*. Stockholm: Kunskapsförlaget P.A. Norstedt & Söner, tillgänglig på <<https://runenberg.org/vemardet/2001/>> (besökt 2025-05-21).
- Wahlberg, Lena (2019), 'Begreppet lagtolkning', i: Dahlman, Christian & Wahlberg, Lena (red.), *Juridiska grundbegrepp: En vänbok till David Reidhav*. Lund: Studentlitteratur, s. 143–162.
- Wenander, Henrik (2016a), 'Myndighetsföreskrifter – Demokratisk anknytning, politisk styrning och rättssäkerhet', *Tidsskrift för Rettsvetenskap*, vol. 129, nr 5, s. 489–517.
- Wenander, Henrik (2016b), 'Rättsliga ramar för styrning av förvaltningen i Danmark och Sverige', *Nordisk administrativt tidsskrift*, vol. 93 nr 1, s. 57–74.
- Wenander, Henrik (2019). "Den statliga förvaltningens konstitutionella ställning i Sverige och Finland – pragmatism och principer", *Tidsskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland*, 3 häftet, s. 103–150.
- Wenander, Henrik (2025), "Myndigheternas självständighet och förbudet mot ministerstyre", i: Björkman, Jenny (red.), *Fundamentala frågor: Konstitutionella utmaningar i förändringens tid*. Stockholm: Fri Tanke, s. 105–120.
- Wennergren, Bertil (1998), 'Den svenska modellen och grundlagen', *Förvaltningsrättslig tidsskrift*, 3-4/1998, s. 97–120.
- Warnling Conradsson, Wiweka, Bernitz, Hedvig, Sandström, Lena & Åhman, Karin (2022), *Statsrättens grunder*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Warnling-Nerep, Wiweka (2006), 'Offentlig upphandling: myndighetsutövning eller inte & ett nytt område för kommunalt lag- och domstolstrots', *Juridisk Tidsskrift*, 2006/07, nr 2, s. 384–407.
- Zetterström, Stefan & Lind, Anna-Sara (2021), *Offentlig rätt*, 4 uppl. Stockholm: Liber.