

IUSTUS

Makt, myndighet, människa

U P P L A G A 7

*En lärobok
i speciell
förvaltningsrätt*

Red. Lotta Lerwall

Makt, myndighet, människa

En lärobok i speciell förvaltningsrätt

SJUNDE UPPLAGAN

Redaktör
Lotta Lerwall

§
iUSTUS
FÖRLAG

© Författarna och Iustus Förlag AB, Uppsala 2026
Upplaga 7:1
ISBN 978-91-7737-326-1
Produktion: eddy.se ab, Visby 2026
Omslag: John Persson
Förlagets adress: Box 1994, 751 49 Uppsala
Telefon: 018-65 03 30
Webbadress: www.iustus.se, e-post: kundtjanst@iustus.se
Printed by Eurographic Group, Poland 2026

Innehållsförteckning

Inledning 13

Förkortningar 17

MIGRATION 21

Rebecca Thorburn Stern

- 1 Inledning 21
 - 1.1 Migration som samhällsfenomen 21
 - 1.2 Folkrättens och EU-rättens betydelse 24
- 2 Villkor för inresa, vistelse, uppehållstillstånd och uppehållsrätt i Sverige 29
 - 2.1 Inledning 29
 - 2.2 Inresa och vistelse 30
 - 2.3 Upphållstillstånd 32
 - 2.3.1 Vad är ett uppehållstillstånd och vem behöver det? 32
 - 2.3.2 Skyddsbehov 34
 - 2.3.3 Anknytning 35
 - 2.3.4 Sysselsättning och studier 41
 - 2.3.5 Synnerligen ömmande omständigheter 43
 - 2.4 Upphållsrätt 46
 - 2.5 Ställning som varaktigt bosatt 47
- 3 Särskilt om skyddsbehövande 48
 - 3.1 Inledning 48

3.2	Rätten till asyl och principen om non-refoulement	48
3.3	Flyktingskap	50
3.4	Alternativt skyddsbehövande	55
3.4.1	<i>Skydd undan dödsstraff, kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning</i>	55
3.4.2	<i>Väpnad konflikt</i>	56
3.5	Internflykt	57
3.6	Uteslutande och upphörande	58
3.7	Statusförklaring	60
3.8	I vilket land ska asylansökan prövas?	61
3.9	Tillfälligt skydd	62
4	Instansordning, handläggning samt något om bevisning i asylärenden	63
4.1	Instansordning	63
4.2	Handläggning	65
4.2.1	<i>Handläggningen hos Migrationsverket – några viktiga aspekter</i>	65
4.2.2	<i>Handläggningen i migrationsdomstol – några viktiga aspekter</i>	66
4.3	Något om beviskrav, bevisbörda och bedömning	67
5	När inresa eller uppehållstillstånd inte har beviljats	69
5.1	Avvisning och utvisning	69
5.2	Något om verkställighet och ny prövning	70
6	Något om tvångsmedel	73
7	Avslutningsvis	74

POLIS 77

Ingrid Helmius

1	Inledning	77
2	Polisens organisation	78
2.1	Uppdrag och styrning	78
2.2	Organisation	79
2.3	Tillsyn	80
3	Ärendehandläggning	82
3.1	Inledning	82
3.2	Användning av offentlig plats	82

4	Polisens rättsliga befogenheter	84
4.1	Inledning	84
4.2	Att upprätthålla allmän ordning och säkerhet	85
4.2.1	Allmänt	85
4.2.2	Avvisa, avlägsna och omhänderta	86
4.2.3	Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar	89
4.2.4	Polisens våldsanvändning	92
4.3	Omhändertagande av berusade personer, LOB	93
4.4	Överklagande av beslut fattade med stöd av polislagen eller LOB	94
5	Samarbeten med andra myndigheter	97
5.1	Inledning	97
5.2	Socialtjänsten och skolan	97
5.3	Migrationsverket – inre utlänningskontroll	97
5.4	Handräckning	99
6	Samarbeten med enskilda	100
6.1	Inledning	100
6.2	Ordningsvakter	100
6.3	Idrottsklubbar	103
7	Polissamarbete inom EU	104
7.1	Inledning	104
7.2	Informationsutbyte	104
7.3	Operativt samarbete	106
8	Avslutning	107

SOCIAL TRYGGHET 109

Socialförsäkring 109

Lars Bejstam

1	Inledning	109
2	Socialförsäkringens administration	111
3	Socialförsäkringens finansiering	112
4	Försäkringsgrenar	114
5	Villkor för att omfattas av försäkringen	114
5.1	Försäkrad	114
5.2	Bosättningskriteriet	114

Innehållsförteckning

5.3	Arbetskriteriet	116
5.4	Försäkringstid	117
6	Socialförsäkringen och EU	118
7	Förmånsslag	121
7.1	Familjeförmåner	121
7.2	Sjukdom och arbetsskada	122
7.3	Funktionshinder	123
7.4	Ålderdom	123
7.5	Förmåner till efterlevande	124
7.6	Bostadsstöd	125
7.7	Övriga förmåner	126
7.8	Arbetslöshetsförsäkring	126
8	Återbetalning av ersättning och eftergift	128
8.1	Återkrav	128
8.2	Eftergift	130
8.3	Kvittning	131
9	Handläggning	131
9.1	Ändring, omprövning och överklagande	132
9.2	Tillsyn	135
9.2.1	<i>Inspektionen för socialförsäkringen</i>	135
9.2.2	<i>Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen</i>	135

Socialtjänst 137

Therése Fridström Montoya

1	Inledning	137
2	Socialtjänstlagen	139
2.1	Bakgrund	139
2.2	Mål, funktioner och uppgifter	140
2.3	Principer för verksamheten	142
2.4	Kommunens ansvar och ansvarsfördelning mellan olika kommuner	145
2.5	Samverkan med andra samhällsaktörer	146
3	Rätten till insatser	148
3.1	Allmänt	148
3.2	Insatser för ekonomiska behov	150
3.3	Insatser för personliga behov	151

- 3.4 Skäligen levnadsförhållanden och skälig levnadsnivå – villkor för rätten till insatser eller en kvalitetsnorm? 152
- 3.5 Möjlighet att ge insatser i andra fall än där rätt föreligger 154
- 3.6 Möjlighet att ge insatser till asylsökande m.fl. 154
- 3.7 Bistånd till EU/EES-medborgare ("unionsmedborgare") 155
- 4 Särskilda bestämmelser för olika grupper 157
 - 4.1 Barn och unga 157
 - 4.2 Äldre personer 160
 - 4.3 Personer med funktionsnedsättningar 162
 - 4.4 Personer med skadligt bruk eller beroende 162
 - 4.5 Personer som vårdar eller stödjer närstående, brottsoffer, våldsutövare och skuldsatta personer 164
 - 4.6 Individuell plan 165
- 5 Handläggning av ärenden i socialtjänsten 165
 - 5.1 Att inleda en utredning 165
 - 5.2 Regler om pågående utredningar 167
 - 5.3 Regler vid utrednings avslut 170
- 6 Uppgiftsskyldigheter och anmälningsplikt 171
- 7 Överklagande och verkställighet av beslut 174
 - 7.1 Verkställighet och överprövning av beslut 174
 - 7.2 Särskild avgift 175
- 8 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS 175
 - 8.1 Mål och utgångspunkter 175
 - 8.2 Rätten till insatser enligt LSS 178
- 9 Tillsyn över verksamhet enligt SoL och LSS 179

Hälso- och sjukvård 181

Ewa Axelsson

- 1 Inledning 181
- 2 Hälso- och sjukvårdslagstiftning 182
- 3 Hälso- och sjukvårdens mål och prioriteringsprinciper 184
- 4 Ansvar för hälso- och sjukvården 185
 - 4.1 Huvudman 185
 - 4.2 Vårdgivare 186
 - 4.3 Det allmännas ansvar för hälso- och sjukvård 187
- 5 Grundläggande krav på hälso- och sjukvården och dess personal 191

5.1	Allmänna krav på vårdgivaren	191
5.2	Systematiskt kvalitetsarbete	194
5.3	Hälso- och sjukvårdspersonal	195
6	Ärendehandläggning i hälso- och sjukvården	196
7	Patientens möjligheter att klaga på vården	197
8	Tillsyn	200
8.1	Om tillsyn	200
8.2	Klagomål – en del av tillsynen	201
8.3	Åtgärder som kan vidtas mot vårdgivare	202
8.4	Åtgärder som kan vidtas mot hälso- och sjukvårdspersonal	203
8.5	Prövning	206
9	Gränsöverskridande hälso- och sjukvård	207
9.1	Patientrörlighet	207
9.2	Hälso- och sjukvårdspersonalens fria rörlighet	208

Tvångsvård 209

Lotta Lerwall

1	Inledning	209
2	Samhällets syn på tvångsvård	211
3	Förutsättningar för tvångsvård	213
3.1	Samtycke till vårdinsatser saknas	213
3.2	Behov av vård, vårdens syfte och upphörande	214
3.3	Särskilda förutsättningar för vård av missbrukare	216
3.4	Särskilda förutsättningar för vård av barn och unga	218
3.5	Särskilda förutsättningar för vård av personer med allvarlig psykisk störning	220
4	Omedelbart omhändertagande	223
5	Tvångsåtgärder	224
6	Rättssäkerhetsgarantier	228

Skola 231

Lotta Lerwall

1	Inledning	231
2	Från statlig till kommunal skola och tillbaka igen?	232
3	Ansaret för skolan	234
3.1	Allmänna och enskilda skolor	234

3.2	Uppgiftsfördelning	236
3.2.1	Kommunen/kommunfullmäktige	236
3.2.2	Huvudmannen	237
3.2.3	Skolchefen	239
3.2.4	Rektor	239
3.2.5	Lärare och annan personal	240
4	Verksamhetsgränser och självständighet	241
5	Skolplikt och rätten till utbildning	242
6	Skolans uppdrag m.m.	246
6.1	Värdegrunden och demokratiuppdraget	246
6.2	Centrala principer och skydd för fri- och rättigheter	247
6.3	Respekt för föräldrars övertygelse ...	251
7	Något om handläggning	254
7.1	Förvaltningslagen	254
7.2	Jäv vid betygssättning	254
7.3	Omrövning, rättelse och prövning för betyg	256
8	Överklagande	257
9	Tillsyn m.m.	259
9.1	Skolverket och Skolinspektionen	259
9.2	Tillsynen	262
9.3	Barn- och elevombudet	264
9.4	Andra tillsynsmyndigheter	265
10	Avslutande reflektion	267

MILJÖ 269

Jan Darpö

1	Introduktion	269
1.1	Vad är miljö rätt?	269
1.2	Närmare om regleringen på miljöområdet	271
1.3	Ett internationellt rättsområde	272
1.4	EU:s miljö rätt	276
2	Plan- och bygglagen	279
2.1	Inledning	279
2.2	Tillämpningsområde, målsättning och allmänna hänsynsregler	280

2.3	Översiktsplanen för kommunen	281
2.4	Detaljplaner för särskilda områden	282
2.5	Bygglov och förhandsbesked	284
2.6	Statlig kontroll och överklagande	285
3	Miljöbalken	287
3.1	Inledning	287
3.2	Miljömål och tillämpningsområde (1 kap.)	287
3.3	De allmänna hänsynsreglerna (2 kap.)	288
3.4	Reglerna om hushållning av mark och vatten (3–4 kap.)	290
3.5	Miljö kvalitetsnormer (5 kap.)	292
3.6	Miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar (6 kap.)	294
4	Skydd av naturen (7–8, 12 kap.)	297
4.1	Naturvård, områdesskydd och artskydd	297
5	Särskilda bestämmelser om vissa verksamheter (9–11, 14–15 kap.)	302
5.1	Miljöfarliga verksamheter (9 kap.)	302
5.2	Förorenade områden (10 kap.)	303
5.3	Vattenverksamheter (11 kap.)	304
5.4	Kemikalier och bekämpningsmedel (14 kap.)	306
5.5	Avfall och producentansvar (15 kap.)	307
6	Prövningen, tillsyn och överklagande	309
6.1	Beslutsfattande och statlig överprövning	309
6.2	Tillsyn	310
6.3	Överklagande	311
7	Slutord	313

Författarpresentationer 315

Källförteckning 317

Rättsfall och beslut 345

Sakregister 357

Inledning

Som titeln antyder står *människan*, *myndigheter* och *makt* i fokus för denna bok. Syftet är att ge en introduktion till både formella och materiella bestämmelser inom ett antal områden inom förvaltningsrätten. I fokus står de bestämmelser som ger myndigheter makt att vidta olika åtgärder riktade mot den enskilda och vilka rättssäkerhetsgarantier som finns till skydd för denna.

De områden som behandlas är migration, skola, miljö, polis, socialförsäkring, socialtjänst samt hälso- och sjukvård (inkl. tvångsvård). Dessa områden är centrala i samhällsdebatten och regleringen är föremål för ständiga förändringar. Som exempel kan nämnas att en ny socialtjänstlag (2025:400) trädde i kraft den 1 juli 2025. I denna har bland annat målen för socialtjänsten utökats något och kravet på individuell behovsprövning vid individuella insatser har tagits bort. Ökade möjligheter att begränsa användningen av elektronisk kommunikationsutrustning har införts inom tvångsvården och en tioårig grundskola träder i kraft i juli 2026 (SFS 2025:729). En ny lag om arbetslöshetsförsäkring (2024:506) trädde i kraft i oktober 2025 och på miljöområdet har utvecklingen av rättspraxis när det gäller skogsbruk och skyddet av arter varit kraftig, både på nationell och EU-nivå.

Ur rättslig synvinkel är de samhällsområden som behandlas i denna bok spännande även till följd av den påverkan som följer av internationella åtaganden och europarätten och de krav som därigenom ställs på den svenska lagstiftningen och tillämpningen.

Initiativet till denna bok togs av ett antal lärare vid den Juridiska institutionen vid Uppsala universitet som sett ett behov av en bok som

både fungerar som introduktion till en rad områden inom den speciella förvaltningsrätten och som samtidigt problematiserar och fördjupar frågorna. Ambitionen är att inte bara redogöra för de centrala bestämmelser som finns på respektive område, utan att även peka på oklarheter, svårigheter och problemområden. Eftersom utrymmet är begränsat finns inte möjlighet till fördjupade analyser, men förhoppningen är att väcka läsarens intresse för frågorna.

De olika områdena har det gemensamt att de sorterar under den offentliga rätten och därmed gäller en rad offentligrättsliga bestämmelser såsom konstitutionella regler, allmänna bestämmelser i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen, kommunallagen, offentlighets- och sekretesslagen m.m. Normgivningsmässigt har de även det gemensamt att en stor del av den reglering som är relevant på området meddelas av regeringen och centrala myndigheter genom förordningar och s.k. myndighetsföreskrifter.

En annan gemensam faktor är att regleringen främst tar sikte på myndighetens skyldigheter mot enskilda och inte huvudsakligen på enskildas möjligheter att utkräva rättigheter i domstol. En trend som kan skönjas är dock en förstärkning av den enskildes ställning genom ökade möjligheter att överklaga myndighetsbeslut.

En skillnad mellan de olika områdena är att de förvaltningsuppgifter som i första hand handhas på kommunal- eller regionnivå brukar beskrivas som *målstyrda* verksamheter, såsom socialtjänst, hälso- och sjukvård och skola, medan andra beskrivs som *detaljstyrda* eller *regelstyrda* såsom polis och migration. Målstyrningen i den kommunala verksamheten kan kopplas till principen om kommunalt självstyre (jfr 14 kap. regeringsformen). På de områden där kommunen har ansvaret för genomförandet av förvaltningsuppgiften, kan kommunen i princip besluta hur de av staten uppställda målen ska uppnås. Samtidigt kan konstateras att även om verksamheten är målstyrd finns en detaljstyrning av verksamheten i varierande grad. Exempelvis är detaljeringsgraden hög ifråga om socialt bistånd, stöd och service till personer med vissa funktionshinder inom socialtjänsten liksom på skolans område.

Författarna till denna bok har eftersträvat att lyfta fram vissa gemensamma nämnare för varje område, som återkommer i de olika kapitlen. Bestämmelser om handläggningen, som avviker från förvaltningslagens bestämmelser, tas därför upp för att visa skillnader på det spe-

cifika i förhållande till den allmänna förvaltningsrätten. Även viktiga principer på respektive område lyfts fram. Andra genomgående teman rör möjligheterna att överklaga, tillsyn och i viss utsträckning internationella åtaganden. Regleringen kring respektive samhällsområde är omfattande och varje sådan kan utan tvekan fylla en egen lärobok. Detta har gjort det nödvändigt att utelämna delar, som är både viktiga och intressanta. Av utrymmesskäl sätts därför inte specifikt fokus på frågan om EU-rättens inverkan på den nationella rätten och inte heller andra specifika EU-rättsliga spørsmål. Frågor som rör offentlighet och sekretess inom de olika samhällsområdena behandlas inte heller på något djupare plan.

Boken är avsedd att kunna användas på kurser där förvaltningsrätten, både den allmänna och den speciella, studeras. Målgruppen är således bl.a. studenter som läser juridik och statskunskap. Framställningen kan även vara till nytta för praktiskt verksamma, både jurister och icke-jurister. Förhoppningsvis kan även en intresserad medborgare ha användning av boken, bl.a. i sina kontakter med myndigheter.

Lotta Lerwall