

Lena Marcusson



**FÖRVALTNING
OCH RÄTT**

**TILLBAKABLICKAR
OCH FRAMTIDSFRÅGOR**

iUSTUS

Förvaltning och rätt

Tillbakablickar och framtidsfrågor

LENA MARCUSSON

§
iUSTUS
FÖRLAG

Innehåll

Förord	9
1. FÖRVALTNINGEN OCH KONSTITUTIONEN	
Förvaltningen i konstitutionen <i>(Regeringsformen 40 år, Iustus 2014)</i>	17
Förvaltningsrätt som konkretiserad författningsrätt <i>(Svensk Juristtidning 100 år, Iustus 2016)</i>	31
2. STATENS VÄRDEGRUNDSARBETE	
A never ending story. Statligt värdegrundsarbete – ständig omorganisering eller beständigt strävande? <i>(Festskrift till Hans-Gunnar Axberger, eddy.se ab 2020)</i>	45
Värdegrundsarbete som förvaltningspolitiskt verktyg <i>(Rättsstaten i den svenska förvaltningen, Statskontoret 2022)</i>	59

Innehåll

3. OM STATLIG ANSTÄLLNING

- Att anställa i staten – kan det gå till hur som helst? 81
(Vänbok till Lena Holmqvist, Iustus 2019)
- Generaldirektörer och andra myndighetschefer.
Lojala genomförare eller självständiga ämbetsmän? 93
(Festskrift till Sverker Gustavsson, Kungl. Vetenskapssamhällets skrifter 2019)

4. GOD FÖRVALTNING OCH RÄTTSSÄKERHET

- Laglighets- och lämplighetsprövning. En titt i backspegeln
och framåt 117
(Förvaltningsrättslig Tidskrift 1992)
- Förvaltningsrättens rättssäkerhetstänkande 137
(Förvaltningsrättslig Tidskrift 2010)
- En rättssäker försäkringskassa? 153
(Festskrift till Lotta Vahlne Westerhäll, Santérus förlag 2011)
- Den goda förvaltningen – en mänsklig rättighet i
välfärdsstaten? 163
(Nordisk Administrativt Tidskrift nr 2/3 2012)
- En ny förvaltningslag 181
(Vänbok till Mats Melin, Iustus 2018)

5. SKOLA OCH UNIVERSITET

- Den akademiska friheten och lagen 197
(Festskrift till Fredrik Sterzel, Iustus 1999)
- Rättslig reglering för självständiga universitet 213
(Festskrift till Johan Hirschfeldt, Iustus 2008)
- Akademiskt ledarskap i nordiskt ljus 225
(Festskrift till Jan Fridtiof Bernt, Fagboksförlaget 2013)

Innehåll

Vad är en rättssäker utbildning? <i>(Rättssäker utbildning, Iustus 2019)</i>	243
Utbildningsrätten – ett spännande delområde inom den speciella förvaltningsrätten <i>(Festskrift till Wiweka Warnling Conradson, Jure 2019)</i>	263
6. TILLSYN	
JK, myndighetsutövningen och tillsynen <i>(Justitiekanslern 300 år, Iustus 2013)</i>	279
Gränslös tillsyn? JO som extraordinärt tillsynsorgan på universitets- och högskoleområdet <i>(JO – lagarnas väktare, Riksdagen 2009)</i>	295
7. FÖRVALTNING I GRÅZONEN	
Regeringsrätten i gråzonen <i>(Regeringsrätten 100 år, Iustus 2009)</i>	317
Myndighetsutövning utanför myndighetsområdet – några randanmärkningar <i>(Vänbok till Sverker Scheutz, Iustus 2020)</i>	327
Organisationer i gråzonen: en fråga om makt <i>(Vänskrift till Olof Petersson, Dialogos 2022)</i>	341
8. FÖRVALTNINGSRÄTT OCH FÖRVALTNINGS-POLITISKA SPANINGAR	
Hur tar remissinstanserna fram sina yttranden? <i>(Svensk Juristtidning 2011)</i>	355
Utredare i staten <i>(Svensk Juristtidning 2020)</i>	363

Innehåll

Staten och SKR – styrning och samarbete. En rättslig analys <i>(Förvaltningsrättslig Tidskrift 2021)</i>	373
Miljömyndigheter, råd och expertorgan <i>(Festskrift till Jan Darpö, Iustus 2022)</i>	401
Vem styr vad? Om kunskapsstöd och kunskapsstyrning i svensk hälso- och sjukvård <i>(Festskrift till Elisabeth Rynning, Iustus 2023)</i>	415

Förord

Ett varmt tack till Emil Heijnes Stiftelse för rättsvetenskaplig forskning och Kungl. Vetenskapssamhället i Uppsala för stöd till denna publikation.

Introduktion

I denna antologi har jag valt att återpublicera ett antal artiklar som omspannar tiden mellan åren 1992 och 2023. Några av dem finns tillgängliga genom digital publicering, men flertalet återfinns i olika samlingsvolym, antologier och festskrifter, som inte alltid är lika lätta att ta del av.

Artiklarna återpubliceras här med endast uppenbara korrekturändringar. Att lagstiftningen ändrats i många avseenden och ett antal rättsfall tillkommit med förändring eller förtydligande av rättsläget får läsaren helt enkelt ha med i minnet. Rätten utvecklas hela tiden, men samtidigt finns det långa tidsperspektiv, återkommande frågor och historiskt förankrade principer som tål att belysas fortgående.

Genom en samlad publicering har jag kunnat foga in artiklarna i olika teman. Dessa utgår från flera av de områden inom den offent-

liga rätten och förvaltningspolitiken som jag intresserat mig för genom åren och har det gemensamt att de alla, på olika sätt, anknyter till den allmänna förvaltningsrättens behandling av frågor om rättsskydd, organisation och styrning.

1. Förvaltningen och konstitutionen

I det första avsnittet återges två artiklar om utvecklingen av den svenska regeringsformen, RF, vad avser speciellt de förvaltningsrättsligt intressanta stadgandena, från regeringsformens tillkomst 1974 till och med revideringen 2011. Regleringens begränsning är tydlig och kan delvis förklaras av regeringars behov av att kunna styra landet på ett effektivt sätt som kan anpassas efter skiftande behov. Men det kan ändå finnas skäl att efterlysa nya grundlagsbestämmelser till skydd för viktiga samhällsintressen och individuella rättigheter. I den första artikeln, *Förvaltningen i konstitutionen*, pekar jag på betydelsen av EU-medlemskapet och kraven på god förvaltning i EU-stadgan om grundläggande rättigheter liksom ett behov av lagkrav för viktiga bestämmelser om regeringens styrning och förvaltningens utformning. Jag kan konstatera att bland de grundlagsreformer som diskuterats efter revideringen 2011 återfinns frågan om rätten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut och i betänkandet Några frågor om grundläggande i fri- och rättigheter föreslås att rätten till domstolsprövning ska skrivas in i Regeringsformen.¹ I den andra artikeln, *Förvaltningsrätt som konkretiserad författningsrätt*, belyser jag hur relationen mellan författningsrätt och förvaltningsrätt ter sig i Sverige jämfört med hur utvecklingen varit i Tyskland. Även om den svenska författningen innehåller en del exempel på att förvaltningsrättsliga principer fått grundlagsstöd, konstaterar jag att förvaltningsrättens utveckling i stor utsträckning skett vid sidan av den skrivna konstitutionella rätten men att ett slags konstitutionalisering ändå äger rum i praktiken genom att främst europarättsliga principer fått genomslag i vanlig lag, bland annat i förvaltningslagen.

¹ SOU 2025:2.

2. Statens värdegrundsarbete

Under åren 2016 till 2019 ledde jag arbetet i en särskild gruppering, Värdegrundsdelegationen, i Regeringskansliet med att analysera och utveckla arbetet med den statliga värdegrunden.² I artikeln *A never ending story. Statligt värdegrundsarbete – ständig omorganisering eller beständigt strävande?* beskriver jag den historiska utvecklingen och ett fortsatt arbete med det som ofta kallats ett offentlig etos men som i allmänhet på ett olyckligt och omotiverat sätt begränsats till att handla om det statliga perspektivet och lämnat den kommunala sektorn åt sitt öde. I *Värdegrundsarbete som förvaltningspolitiskt verktyg* gör jag en analys av hur de grundläggande principer som utgör värdegrunden kan få genomslag och praktisk betydelse i myndighetsstyrning och myndighetsverksamhet.

3. Om statlig anställning

Frågor kring anställning och anställningsvillkor för de statliga anställda behandlas i ljuset av en fortgående utveckling, där den statliga tjänstemannarätten i stor utsträckning ersätts av gemensam arbetsrättslig lagstiftning för både privat och offentligt anställda. I artikeln *Att anställa i staten. kan det gå till hur som helst?* tar jag upp frågan om hur en omedelbar verkställighet av anställningsbeslut i offentlig tjänst kan urholka överklaganderätten. Artikeln *Generaldirektörer och andra myndighetschefer* jämför några olika sÄrlösningar för de offentlig-anställda som har en ledande ställning, bland annat justitieombudsmÄnnen och hÖgskolerektorerna.

4. God förvaltning och rättssäkerhet

Rättssäkerhet och effektivitet är centrala värden i förvaltningsrätten, och de grundläggande skrifterna i doktrinen har ofta behandlat de olika rättssäkerhetsgarantier som ska tillgodose de enskildas rättsskydd. På senare år har även begreppet god förvaltning genom inflytande från europarätten fått insteg. Artikeln *Laglighets- och lämplighetsprövning*

² Delegationens slutrapport 2016 från Regeringskansliet heter Att säkerställa en god statsförvaltning.

– *en titt i backspegeln och framåt*, som är den äldsta artikeln i denna antologi, skrevs 1992 när den första rättsprövningslagen tillkommit. Sedan dess har rättsprövningslagen förändrats flera gånger och utvecklingen vad gäller överklagbarhet av förvaltningsbeslut generellt inneburit ett närmande till den europeiska rättstraditionen. Den principiella skillnaden kvarstår ändå mellan en ren laglighetsprövning och den omfattande lämplighetsprövning som kännetecknar den svenska domstolsprövningen av förvaltningsbeslut genom överklagande. De två följande artiklarna, *Förvaltningsrättens rättssäkerhetstänkande* och *En rättssäker försäkringskassa?* behandlar begreppet rättssäkerhet i förvaltningen generellt men även i samband med Försäkringskassans rättstillämpning. Därefter tar jag upp begreppet god förvaltning i artikeln *Den goda förvaltningen – en mänsklig rättighet i välfärdsstaten?* och slutligen gör jag några reflektioner kring den nya förvaltningslagen från år 2018, i *En ny förvaltningslag*.

5. Skola och universitet

Inom den speciella förvaltningsrätten har utbildningsrätten på senare år väckt ett ökat intresse. Jag har under många år ägnat en del uppmärksamhet åt frågor kring universitetens ställning och regleringen av forskning och utbildning i Sverige. Ämnet omfattar inte bara utbildningsrätt i snäv mening utan har både allmänna offentlighetsrättsliga och förvaltningspolitiska inslag. Här återges två artiklar som tar utgångspunkt i den svenska regleringen: *Den akademiska friheten och lagen* samt *Rättslig reglering för självständiga universitet*. I artikeln *Akademiskt ledarskap i nordiskt ljus. Undring og erkjennelse* gör jag en jämförelse mellan Finland, Norge, Danmark och Sverige med inriktning på hur rektorerna, de främsta företrädarna för lärosätena, utses. Både frågor om forskningens frihet och lärosätenas autonomi är fortsatt mycket aktuella teman i samhällsdebatten.³ År 2011 infördes ett nytt andra stycke i 2 kap. 18 § RF, som anger att forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser i lag, och under de senaste åren har flera initiativ tagits för att åter utreda frågan om universitetens relation till

³ Se t.ex. Melin, Mats: Om domstolars och akademiers oberoende, i *Förvaltningsrättslig Tidskrift* 2026.

statsmakten. I början av år 2026 publicerades direktiv för en ny utredning om universitetens organisationsform.⁴

Den rättsliga regleringen av skolan är också föremål för alltmer rättsvetenskaplig forskning, även med tvärvetenskapliga ansatser. Inte minst sker detta vid Institutet för utbildningsrätt, som är knutet till den juridiska fakulteten vid Uppsala universitet och där jag deltog som ledamot i styrelsen under flera år. Rättssäkerhet i skolan tas upp i de två artiklarna, *Vad är en rättssäker utbildning?* och *Utbildningsrätten – ett spännande delområde inom den speciella förvaltningsrätten*.

6. Tillsyn

Tillsyn är ett viktigt instrument för stat och kommun att garantera regelbundenhet och korrekt hantering som en del av kontrollen över förvaltningen. I artiklarna *JK, myndighetsutövningen och tillsynen* och *Gränslös tillsyn?* har jag behandlat JO:s och JK:s tillsyn över förvaltningen som exempel på extraordinär tillsyn av central betydelse för rättsstaten och diskuterat några tänkbara förändringar av ämbetena.

7. Förvaltning i gråzonen

Ett särskilt frågekomplex som aktualiseras bland annat just vid tillsyn över offentlig förvaltning är problematiken kring tillsynens gränser. När offentlig förvaltning bedrivs av enskilda individer eller organisationer, som inte är myndigheter, uppstår frågor kring hur långt en offentlig tillsyn kan eller bör utsträckas. Sådana former av offentlig förvaltning genom enskilda behandlade jag redan i min avhandling *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet från 1989*, och fenomenet har blivit allt vanligare sedan dess. Jag har flera gånger genom åren haft anledning att återanknyta till temat och behandlar det bland annat i de här återgivna artiklarna, *Regeringsrätten i gråzonen*, *Myndighetsutövning utanför myndighetsområdet – några randanmärkingar* och *Organisationer i gråzonen: en fråga om makt*.

⁴ Dir. 2026:5 En mer ändamålsenlig organisationsform för statliga universitet och högskolor.

8. Förvaltningsrätt och förvaltningspolitiska spaningar

Förvaltningsrätten och den konstitutionella rätten har klara beröringspunkter med den del av statsvetenskapen som behandlar förvaltningspolitik och författningspolitik. Frågor om förvaltningens organisation och styrning har både förvaltningspolitiska och rättsliga aspekter. Det statliga utredningsväsendet och remissförfarandet är viktiga inslag i beredningsprocessen inför politiska beslut och lagstiftning och jag belyser dem i artiklarna *Hur tar remissinstanserna fram sina remissyttranden?* och *Utredare i staten*.

I arbetet med artikeln om staten och Sveriges kommuner och regioner, SKR, fick jag återkomma till resonemang om offentlig förvaltning i privaträttslig form men även utformningen av den statliga styrningen i förhållande till den kommunala sektorn aktualiserades. Jag fick möjlighet att senare i en statlig utredning ta upp bland annat SKR:s roll i den offentliga förvaltningen. Utredningens betänkande, Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning, SOU 2024:43, publicerades 2024 och har remissbehandlats men ännu 2026 inte lett till några lagstiftningsinitiativ i fråga om relationen mellan staten och SKR.

Artiklarna *Miljömyndigheter, råd och expertorgan* och *Vem styr vad? Om kunskapsstöd och kunskapsstyrning i svensk hälso- och sjukvård*, som också får anses ha både förvaltningsrättsliga och förvaltningspolitiska dimensioner, får avsluta denna antologi. Hur myndigheterna styrs och organiseras har betydelse för rättstillämpning och rättssäkerhet och är också exempel på hur olika förvaltningspolitiska synsätt kommer till uttryck i praktiken. För mig har också deltagande i olika statliga utredningar⁵ inneburit en insyn i samspelet mellan juridik och politik, som i hög grad handlar om hur riksdag och regering väljer att utforma lagstiftning och myndighetsstyrning.

⁵ Förvaltningspolitiska kommissionens betänkande I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten 1997 och Förvaltningskommitténs betänkande Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning 2008 är exempel.