



UPPSALA  
UNIVERSITET

Juridiska institutionen  
Vårterminen 2020

Examensarbete i konstitutionell rätt  
30 högskolepoäng

# Hanteringen av EU-ärenden – Ett konstitutionellt undantag

Handling of EU Matters  
– A Constitutional Exception

Författare: Maja Stenman  
Handledare: Universitetslektor Patrik Bremdal





# Innehållsförteckning

<b>Förkortningar</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>7</b>
<b>1.1 Introduktion</b> .....	<b>7</b>
<b>1.2 Syfte</b> .....	<b>8</b>
<b>1.3 Avgränsning</b> .....	<b>9</b>
<b>1.4 Metod och material</b> .....	<b>10</b>
<b>1.5 Disposition</b> .....	<b>12</b>
<b>2 Den svenska statsförvaltningen</b> .....	<b>13</b>
<b>2.1 Inledning</b> .....	<b>13</b>
<b>2.2 Grunden för statsförvaltningens maktutövning</b> .....	<b>13</b>
2.2.1 <i>All offentlig makt utgår från folket</i> .....	13
2.2.2 <i>En offentlig uppdrags- och ansvarskedja</i> .....	14
<b>2.3 Statsförvaltningens verksamhet och särställning</b> .....	<b>16</b>
2.3.1 <i>Förvaltningsmyndigheter står för den offentliga förvaltningen</i> .....	16
2.3.2 <i>Grundlagsregleringen av statsförvaltningens organisation</i> .....	17
<b>2.4 Den svenska förvaltningsmodellen</b> .....	<b>18</b>
2.4.1 <i>Grundläggande drag</i> .....	18
2.4.2 <i>En uppdelning av den verkställande makten</i> .....	19
2.4.3 <i>Den statliga förvaltningens lydnessplikt</i> .....	20
2.4.4 <i>Statsförvaltningens självständiga beslutsfattande</i> .....	21
<b>2.5 Sammanfattning</b> .....	<b>24</b>
<b>3 Regeringens uppgift att styra</b> .....	<b>25</b>
<b>3.1 Inledning</b> .....	<b>25</b>
<b>3.2 Grundlagsgiven uppgift</b> .....	<b>25</b>
<b>3.3 Formell styrning</b> .....	<b>26</b>
3.3.1 <i>Tre led av formell styrning</i> .....	26
3.3.2 <i>Innebörden av regeringsärenden</i> .....	28
3.3.3 <i>Krav på kollektivt beslutsfattande</i> .....	30
3.3.4 <i>Beredning av regeringsärenden</i> .....	31
<b>3.4 Informell styrning</b> .....	<b>33</b>
3.4.1 <i>Ett oreglerat samspel</i> .....	33
3.4.2 <i>Konstitutionellt utrymme för informell styrning</i> .....	34
<b>3.5 Sammanfattning</b> .....	<b>35</b>
<b>4 Regeringens styrningsutrymme vid hanteringen av EU-ärenden</b> .....	<b>36</b>
<b>4.1 Inledning</b> .....	<b>36</b>
<b>4.2 Nationell representation inom EU</b> .....	<b>36</b>
4.2.1 <i>Regeringen företräder riket</i> .....	36
4.2.2 <i>Förvaltningsmyndigheternas behörighet att företräda riket</i> .....	37
<b>4.3 Hantering av EU-ärenden</b> .....	<b>40</b>
4.3.1 <i>Innebörden av EU-ärenden</i> .....	40
4.3.2 <i>Frånvaro av beslut i EU-ärenden</i> .....	40
4.3.3 <i>EU-ärendens förhållande till beredningstvånget</i> .....	43
4.3.4 <i>Rutiner och riktlinjer för beredning av EU-ärenden</i> .....	44

4.3.5	<i>En ökad omfattning av informella kontakter</i> .....	46
4.4	<b>Sammanfattning</b> .....	47
<b>5</b>	<b>Är regeringens styrningsutrymme förenligt med statsförvaltningens traditionella ställning?</b> .....	<b>49</b>
5.1	<b>Inledning</b> .....	<b>49</b>
5.2	<b>Styrningsutrymmets utformning</b> .....	<b>49</b>
5.2.1	<i>Reglernas rättsliga status</i> .....	49
5.2.2	<i>Brister i förhållande till legalitetsprincipens krav</i> .....	52
5.3	<b>Förändringar inom den rättsliga ramen</b> .....	<b>56</b>
5.3.1	<i>En oklar rollfördelning</i> .....	56
5.3.2	<i>En stärkt tjänstemannaroll</i> .....	58
5.3.3	<i>En försämrad möjlighet till ansvarsutkrävande</i> .....	60
5.4	<b>Sammanfattning</b> .....	<b>61</b>
<b>6</b>	<b>Ett styrningsutrymme förenligt med statsförvaltningens ställning</b> .....	<b>63</b>
6.1	<b>Inledning</b> .....	<b>63</b>
6.2	<b>En konstitutionell ram för regeringens styrningsutrymme</b> .....	<b>63</b>
6.2.1	<i>Konstitutionens roll</i> .....	63
6.2.2	<i>Avsaknad av självständigt beslutsfattande</i> .....	65
6.2.3	<i>Betydelsen av kollektivt beslutsfattande av regeringen</i> .....	66
6.2.4	<i>Ett stärkt beredningskrav</i> .....	69
6.3	<b>De nuvarande reglernas rättsliga status</b> .....	<b>71</b>
6.4	<b>Sammanfattning</b> .....	<b>73</b>
6.5	<b>Avslutande kommentar</b> .....	<b>74</b>
	<b>Källförteckning</b> .....	<b>76</b>
	<b>Offentligt tryck</b> .....	<b>76</b>
	<b>Litteratur</b> .....	<b>78</b>

# Förkortningar

EU	Europeiska unionen
FEU	Fördraget om Europeiska unionen
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
FL	Förvaltningslag (2017:900)
JK	Justitiekanslern
KU	Konstitutionsutskottet
RF	Regeringsformen (1974:152)
RKI	Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet
SB	Statsrådsberedningen



# 1 Inledning

## 1.1 Introduktion

Den svenska statsförvaltningen spelar en central roll i det svenska statsskicket. Statsförvaltningen åtnjuter genom grundlagen en stark ställning som vid en internationell jämförelse ter sig relativt ovanlig. Utformningen av den svenska statsförvaltningens ställning och organisation diskuterades inför Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (EU). Statsförvaltningens av tradition starka ställning bedömdes vara väl lämpad för EU-arbetet. EU-medlemskapet ansågs därmed inte föranleda några konstitutionella ändringar av statsförvaltningens organisatoriska ställning.<sup>1</sup>

Det som utmärker den svenska statsförvaltningens ställning är en organisatorisk och ansvarsmässig uppdelning av den verkställande makten mellan regeringen och förvaltningen.<sup>2</sup> Regeringen styr enligt 1 kap. 6 § regeringsformen (1974:152; RF) riket. Statliga förvaltningsmyndigheter sköter tillsammans med kommunala förvaltningsmyndigheter enligt 1 kap. 8 § RF den offentliga förvaltningen. Det finns med andra ord en uppdelning mellan politikutformningen och verkställandet av politiken.<sup>3</sup>

Samtidigt lyder de statliga förvaltningsmyndigheterna enligt 12 kap. 1 § RF under regeringen. De statliga förvaltningsmyndigheterna står därigenom till regeringens förfogande i dess uppgift att styra riket.<sup>4</sup> Undantaget från de statliga förvaltningsmyndigheternas lydnadsplikt är dock det utrymme som de enligt 12 kap. 2 § RF åtnjuter för självständigt beslutsfattande. Detta utrymme är med andra ord fredat från politisk inblandning. Utformningen av de förvaltningsrättsliga relationerna mellan regeringen och statsförvaltning vilken präglar den svenska förvaltningsorganisationen brukar benämnas *den svenska förvaltningsmodellen*.<sup>5</sup>

Regeringen styr formellt de statliga förvaltningsmyndigheterna genom att ta beslut i s.k. *regeringsärenden*. Regeringsärenden beslutas enligt 7 kap. 3 § RF av regeringen som kollektiv. Bestämmelsen ger tillsammans med 12 kap. 1 § RF uttryck för ett förbud mot

---

<sup>1</sup> SOU 1993:80 s. 16 f.

<sup>2</sup> Reichel och Lind s. 516 f.

<sup>3</sup> Bull och Sterzel s. 237, Demokratirådet 2010 s. 58 f.

<sup>4</sup> SOU 1972:15 s. 122.

<sup>5</sup> Wennergren s. 97. Wennergren använder sig av beteckningen *den svenska modellen*. Jag har valt att använda beteckningen *den svenska förvaltningsmodellen*. Den av mig valda beteckningen används bl.a. av Reichel och Lind samt i förarbeten. Se Reichel och Lind s. 503 ff och SOU 2008:118 s. 83.

ministerstyre.<sup>6</sup> Det innebär att enskilda statsråd som huvudregel inte får fatta egna beslut som formellt binder förvaltningen.<sup>7</sup> Förbudet mot ministerstyre begränsar, tillsammans med de angivna bestämmelserna som ger uttryck för den svenska förvaltningsmodellen, regeringens utrymme att styra de statliga förvaltningsmyndigheterna. De konstitutionella begränsningarna för regeringens styrning upprätthåller därigenom statsförvaltningens av tradition starka ställning.

Även om den svenska statsförvaltningens ställning i teorin inte ändrades vid EU-inträdet görs det betydande avsteg från de ovan angivna konstitutionella bestämmelserna i EU-arbetet.<sup>8</sup> Vid utarbetandet av Sveriges politiska ställningstaganden inför beredning och beslut i ministerrådet och i verkställighetskommittéerna inom EU, dvs. vid beredning av *EU-ärenden*, tillämpas nämligen inte de centrala konstitutionella begränsningarna för regeringens styrning.<sup>9</sup> Detta beror på att EU-ärenden har bedömts inte utgöra regeringsärenden.<sup>10</sup> Hanteringen av EU-ärenden faller således utanför kravet enligt 7 kap. 3 § RF på kollektivt beslutsfattande av regeringen. Enskilda statsråd kan därmed styra underordnade förvaltningsmyndigheter utan föregående regeringsbeslut. Dessutom anses inte de statliga förvaltningsmyndigheternas utrymme för självständigt beslutsfattande enligt 12 kap. 2 § RF aktualiseras vid beredning av EU-ärenden.<sup>11</sup>

Sammanfattningsvis innebär den nuvarande ordningen att regeringen i sin styrning av statliga förvaltningsmyndigheter vid hantering av EU-ärenden inte behöver förhålla sig till de centrala konstitutionella begränsningarna som gäller vid hantering av regeringsärenden. Hanteringen av EU-ärenden är med andra ord undantagen väsentliga konstitutionella bestämmelser. Vid hanteringen av EU-ärenden försvinner följaktligen en stor del av det grundlagsskydd som statsförvaltningen åtnjuter. Detta för med sig flera problematiska aspekter, särskilt i förhållande till den ställning som statsförvaltningen av tradition har i det svenska statsskicket.

## 1.2 Syfte

Mot bakgrund av ovan angivna omständigheter avser uppsatsen att utreda regeringens rättsliga utrymme att styra statliga förvaltningsmyndigheter vid hantering av EU-ärenden.

---

<sup>6</sup> Prop. 1973:90 s. 397 och SOU 1985:40 s. 35.

<sup>7</sup> Bull och Sterzel s. 263.

<sup>8</sup> SOU 2008:118 s. 85.

<sup>9</sup> SOU 2008:118 s. 85, SOU 1993:80 s. 197.

<sup>10</sup> SOU 1993:80 s. 197 f.

<sup>11</sup> Reichel 2010 s. 75.



Uppsatsens huvudfrågeställning är härvid om regeringens styrningsutrymme av statliga förvaltningsmyndigheter vid hantering av EU-ärenden är förenligt med den svenska statsförvaltningens traditionella ställning. Som ett led i att besvara uppsatsens huvudfråga besvaras först tre delfrågor.

Inledningsvis utreds delfrågan om vad som är utmärkande för den svenska statsförvaltningens ställning. För att besvara denna fråga klargörs statsförvaltningens organisation. Med anledning av uppsatsens huvudfråga utreds särskilt de statliga förvaltningsmyndigheternas konstitutionella ställning.

Den andra delfrågan är hur regeringen styr de statliga förvaltningsmyndigheterna. Regeringens uppgift att styra riket samt de former för styrning som regeringen har till hands behandlas som ett led i att besvara frågan. Fokus ligger på regeringsärendens berednings- och beslutsprocess. Den tredje delfrågan är vilket rättsligt utrymme regeringen har när det gäller att styra de statliga förvaltningsmyndigheterna vid hantering av EU-ärenden. För att besvara denna delfråga utreds vad som utgör ett EU-ärende och hur EU-ärenden hanteras. Vidare utreds hur regeringens styrning vid hantering av sådana ärenden skiljer sig från dess styrning vid hantering av regeringsärenden.

Därefter besvaras uppsatsens huvudfråga, dvs. om regeringens rättsliga utrymme att styra statliga förvaltningsmyndigheter vid hantering av EU-ärenden är förenligt med den svenska statsförvaltningens traditionella ställning. Huvudfrågan leder in på följdfrågan om hur regeringens rättsliga utrymme att styra statliga förvaltningsmyndigheter vid hantering av EU-ärenden bör vara utformat för att vara förenligt med den svenska statsförvaltningens traditionella ställning.

### **1.3 Avgränsning**

Uppsatsen syftar till att utreda regeringens rättsliga utrymme att styra statliga förvaltningsmyndigheter. Beteckningen *hantering* av EU-ärenden används i syfte att omfatta både beredning av och beslut i EU-ärenden. Fokus i uppsatsen ligger på den rättsliga ram som regeringen har att förhålla sig till i sin styrning. Därmed diskuteras inte utformningen av själva förfarandet vid hantering av EU-ärenden. Vidare analyseras inte de enligt statsvetenskaplig forskning framtagna styrmetoder och styrtekniker som finns för regeringens styrning.

För att avgränsa uppsatsens omfång ytterligare behandlas endast styrning av statliga förvaltningsmyndigheter som enligt 12 kap. 1 § RF lyder direkt under regeringen. Övriga myndigheters position, t.ex. domstolar och de myndigheter som lyder under riksdagen

behandlas inte. Dessutom bedöms förenligheten med den svenska statsförvaltningens traditionella ställning. Med statsförvaltningens *traditionella ställning* åsyftas både förvaltningsorganisationens utformning samt den funktion och status som statsförvaltningen av tradition har tilldelats.

Uppsatsens frågeställning rör sig i gränsområdet till EU-rätten. Uppsatsen berör dock endast regeringens rättsliga utrymme att styra vid hantering av EU-ärenden, inte vilka specifika EU-frågor som hanteras. Endast det nationella arbetet med att ta fram Sveriges ställningstaganden inför beredning och beslut i ministerrådet och i verkställighetskommittéerna inom EU behandlas. Den allmänna beskrivningen av regeringens och de statliga förvaltningsmyndigheternas roll i EU syftar endast till att ge en bättre förståelse för förhållandet mellan regeringens styrning och de statliga förvaltningsmyndigheternas ställning.

#### **1.4 Metod och material**

I uppsatsen används rättsdogmatisk metod för att uppnå uppsatsens syfte. Rättsdogmatik syftar till att fastställa gällande rätt genom att tolka och systematisera rättskällorna i enlighet med rättskällevärdet.<sup>12</sup> Rättsdogmatiken beskriver gällande rättsregler och deras struktur. Dessutom utvecklar metoden normativa ståndpunkter som både rättfärdigar och kritiserar gällande rätt. Således innefattar rättsdogmatiken indirekt värderande ståndpunkter.<sup>13</sup> Metoden är passande för att avgöra om det gällande rättsläget är förenligt med den svenska statsförvaltningens traditionella ställning. Den rättsdogmatiska metoden arbetar inom den gällande rättens ram.<sup>14</sup> Den är med andra ord systemintern. Det finns således en speciell bundenhet till rättskällevärdet. Samtidigt framför Jareborg att detta inte förhindrar att, vid rättsdogmatisk argumentation, vidga perspektivet och gå utanför gällande rätt. Det grundar sig på att all vetenskaplig verksamhet går ut på att finna nya svar och bättre lösningar.<sup>15</sup>

Denna uppsats behandlar konstitutionell rätt. En grundläggande beskrivning av konstitutionell rätt är att den handlar om regler för de högsta statsorganen, dessa organs maktbefogenheter och inbördes förhållande samt deras förhållande till medborgarna och andra

---

<sup>12</sup> Sandgren 2005 s. 649.

<sup>13</sup> Peczenik 2005 s. 249 f.

<sup>14</sup> Sandgren 2005 s. 649.

<sup>15</sup> Jareborg s. 4.

som vistas i riket.<sup>16</sup> Det bör anmärkas att rättskällorna inom den konstitutionella rätten är speciella. Grundlagarna är de centrala källorna för den konstitutionella rätten. I denna uppsats är RF den centrala rättskällan. Grundlagstolkning följer i princip samma tolkningsprinciper som lagtolkning i allmänhet.<sup>17</sup> RF innehåller dock principstadgande som ska vara vägledande för samtliga bestämmelser i RF.<sup>18</sup> Det framgår bl.a. av 1 kap. 2 § st. 4 RF att demokratins idéer ska vara vägledande inom samhällets alla områden. Med tanke på att RF:s bestämmelser är sparsamt utformade är förarbetena ytterst viktiga för tolkningen av bestämmelserna. Förarbetena är dock ofta gamla och även de sparsamma i sin utformning. Det finns därför anledning att undersöka material som inte ingår i rättskällläran i syfte att nå en djupare analys. I denna uppsats används visst statsvetenskapligt material.

Konstitutionell rätt har en nära koppling till statsvetenskap. Den principiella skillnaden kan dock påstås vara att statsvetenskap är empirisk till sin natur medan konstitutionell rätt är normativ. Det finns dock inte en exakt fastställd gräns mellan de två disciplinerna.<sup>19</sup> I och med ämnesområdets nära koppling till statsvetenskap har jag i viss mån tagit del av statsvetenskaplig doktrin.<sup>20</sup> Det bör även framhållas att Statskontorets rapporter som har varit väsentliga för uppsatsens framställning i viss mån har tvärvetenskaplig karaktär. Det statsvetenskapliga materialet syftar till att fördjupa analysen genom att bidra med författningpolitiska perspektiv.

Det bör påpekas att den lagstiftning som rör regeringens styrning av statsförvaltningen är sparsam. Framst ger förarbeten vägledning på området. Således har dessa rättskällor varit centrala i uppsatsens genomförande. Regleringen av regeringens styrningsutrymme och arbetsformer vid hantering av EU-ärenden är ännu mer sparsam. Beredningen av EU-ärenden regleras i ett internt arbetscirkulär för Regeringskansliet.<sup>21</sup> Vad gäller doktrin av intresse är den ofta upp till tio år gammal, ibland mer. Detsamma gäller även för större delen av de förarbeten som uppsatsen berör. Detta medför ett större behov av att ta del av andra former av källor, bl.a. statsvetenskapligt material.

Slutligen bör det anges att uppsatsens ämnesområde inte präglas av rättspraxis. Detta beror på att regeringens styrning av statsförvaltningen inte blir föremål för domstolspröv-

---

<sup>16</sup> Warnling Conradson m.fl. s. 25.

<sup>17</sup> SOU 1963:17 s. 513, SOU 1972:15 s. 319.

<sup>18</sup> Holmberg m.fl. s. 41.

<sup>19</sup> Cameron s. 335.

<sup>20</sup> Se Algotsson, Jacobsson och Sundström samt delvis Wockelberg.

<sup>21</sup> Se Cirkulär 3.

ning. Centralt för ämnesområdet är istället konstitutionsutskottets (KU) betänkanden. Detta följer av att det är KU som enligt 13 kap. 1 § RF granskar statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendens handläggning. KU:s betänkanden har därför varit av stor vikt för uppsatsens framställning.

## 1.5 Disposition

I uppsatsens andra kapitel besvaras frågan om vad som är utmärkande för den svenska statsförvaltningens traditionella ställning. Kapitlet ger en övergripande bild av den svenska statsförvaltningens funktion, organisation och verksamhet. De statliga förvaltningsmyndigheternas särskilda ställning och deras förhållande till regeringen är i fokus.

Det tredje kapitlet behandlar frågan om hur regeringen styr statliga förvaltningsmyndigheter. Regeringens uppgift att styra riket analyseras och det lämnas en redogörelse för regeringens formella och informella styrning. Regeringens formella styrning i form av hur den formellt binder statsförvaltningen är i fokus, dvs. beredning och beslut i regeringsärenden. I uppsatsens fjärde kapitel utreds vilket rättsligt utrymme regeringen har för att styra statliga förvaltningsmyndigheter vid hantering av EU-ärenden. Inledningsvis behandlas Sveriges representation inom EU i syfte att ge en övergripande bild av EU-arbetet. Därefter behandlas regeringens hantering av EU-ärenden. Härvid berörs EU-ärendens innebörd och beredningsprocess samt hur EU-ärenden skiljer sig från regeringsärenden.

Uppsatsens huvudfråga behandlas i kapitel fem. Huvudfrågan är, som tidigare angetts, om regeringens rättsliga utrymme att styra statliga förvaltningsmyndigheter vid hantering av EU-ärenden är förenligt med den svenska statsförvaltningens traditionella ställning. För att kunna avgöra förenligheten analyseras först den nuvarande rättsliga utformningen av regeringens styrningsutrymme. Därpå analyseras konsekvenserna för statsförvaltningen av styrningsutrymmets rättsliga utformning. I uppsatsens sista kapitel diskuteras hur regeringens rättsliga utrymme att styra de statliga förvaltningsmyndigheterna vid hantering EU-ärenden bör vara utformat för att vara förenligt med den svenska statsförvaltningens traditionella ställning. Det sista kapitlet avslutas med mina avslutande kommentarer.

## 2 Den svenska statsförvaltningen

### 2.1 Inledning

Uppsatsens andra kapitel syftar till att redogöra för vad som är utmärkande för den svenska statsförvaltningens traditionella ställning. Inledningsvis kommer grunden för statsförvaltningens maktutövning att behandlas. Därefter följer en redogörelse för statsförvaltningens verksamhet samt regleringen av statsförvaltningen i grundlag, varvid statsförvaltningen konstitutionella ställning sätts i relation till rättsskipningen. Härfter behandlas den svenska statsförvaltningens grunddrag enligt den svenska förvaltningsmodellen; med fokus på de statliga förvaltningsmyndigheternas ställning. Avslutningsvis ges en sammanfattning av kapitlets centrala delar.

### 2.2 Grunden för statsförvaltningens maktutövning

#### 2.2.1 *All offentlig makt utgår från folket*

I 1 kap. 1 § RF läggs grunderna för det svenska statsskicket. Av bestämmelsen framgår att Sverige är en demokratisk stat med ett parlamentariskt styrelseskick grundat på folksuveränitetsprincipen. Folksuveränitetsprincipen stadgas i bestämmelsens första stycke som anger att ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket”. All maktutövning ska således ytterst kunna härledas från folket.<sup>22</sup> Även statsförvaltningens maktutövning härrör därmed från folket. Folksuveränitet bör därför i sammanhanget belysas närmare.

Principen om folksuveränitet fick sin nuvarande utformning genom 1974 års RF. Grundlagberedningen<sup>23</sup>, som utarbetade förslaget till RF, avvisade den tidigare grundläggande maktdelningsprincipen som en fortsatt del av den svenska konstitutionen.<sup>24</sup> Ett styrelseskick som präglas av maktdelning består av flera enheter som var och en åtnjuter egen makt.<sup>25</sup> RF präglas istället av en funktionsfördelning av den offentliga makten mellan offentliga organ som på uppdrag av folket utövar en viss funktion.<sup>26</sup>

Den centrala roll som folksuveräniteten fick i och med 1974 års grundlagsreform kan delvis förklaras av de dåvarande författningspolitiska idéerna. Författningspolitiska idéer

---

<sup>22</sup> Bull och Sterzel s. 44. Det bör noteras att RF:s första kapitel syftar till att ange de grundläggande principerna för det svenska statsskicket som utgör de viktigaste utgångspunkterna för efterföljande kapitel. Se Bull och Sterzel s. 43 f.

<sup>23</sup> SOU 1972:15.

<sup>24</sup> SOU 1972:15 s. 75.

<sup>25</sup> Wockelberg s. 15.

<sup>26</sup> Warnling Conradson m.fl. s. 42 f.

handlar om hur den offentliga maktens kompetens fördelas och legitimeras.<sup>27</sup> Tiden för instiftandet av RF präglades av en syn på parlamentarism och folksuveränitet som demokratis överordnande principer, samtidigt som en gynnsam samhällsutveckling pågick vid tiden. Det fanns en stark tilltro till politiskt beslutsfattande och därmed en motvilja mot att sätta upp rättsliga hinder för folksuveränitetens förverkligande.<sup>28</sup> Synsättet följer den vid tiden rådande socialdemokratiska förvaltningspolitiska ideologin som satte ”demokratis handlingskraft” i centrum. Behov av starka regeringar som effektivt kunde styra riket utan konstitutionella hinder förespråkades därför.<sup>29</sup> Detta resulterade i en maktkoncentration till riksdagen och regeringen.<sup>30</sup> Synsättet speglas i det faktum att regeringens ställning och arbetsformer av tradition är sparsamt reglerade i RF.<sup>31</sup>

Det bör i samband med de angivna författningspolitiska idéerna även påpekas att Sverige traditionellt sett har haft en svag konstitutionell tradition. Grundlagen möttes länge av en brist på respekt och ansågs generellt sett inte vara ett särskilt viktigt dokument.<sup>32</sup> Under första delen av 1900-talet ansågs t.ex. konstitutionella ändringar sällan påkallade även om förändringar skett i praxis. En stor del av den konstitutionella praxisen som gällt under 1900-talet kom att kodifieras först genom 1974 års RF.<sup>33</sup>

### 2.2.2 *En offentlig uppdrags- och ansvarskedja*

Som ett led i att realisera principen om folksuveränitet i statsförvaltningens verksamhet framförde Förvaltningsutredningen<sup>34</sup>, som avsåg politisk styrning och administrativ självständighet, att RF binder samman ”statsförvaltningen med folket genom en uppdrags- och ansvarskedja i fyra länkar”<sup>35</sup>. Dessa fyra länkar, senare även benämnda som fyra steg<sup>36</sup>, följer nedan:

1. Folket väljer riksdagen. Sverige har enligt 1 kap. 1 § st. 2 RF ett parlamentariskt och representativt statsskick. Folket kräver ansvar av riksdagen genom allmänna val. Riksdagen är därigenom folkets främsta företrädare. Riksdagen stiftar lagar,

---

<sup>27</sup> Wockelberg s. 14.

<sup>28</sup> Nergelius 2014 s. 22 f.

<sup>29</sup> Algotsson s. 30.

<sup>30</sup> Nergelius 2014 s. 25.

<sup>31</sup> Bull och Sterzel s. 163 f.

<sup>32</sup> Karlson s. 29.

<sup>33</sup> Derlén m.fl. s. 45, Karlson s. 21 f.

<sup>34</sup> SOU 1983:39.

<sup>35</sup> SOU 1983:39 s. 16.

<sup>36</sup> SOU 2007:75 s. 39 f.

beslutar om skatter till staten, bestämmer hur statens medel ska användas samt kontrollerar regeringens styrning av riket enligt 1 kap. 4 § RF.

2. Riksdagen väljer en statsminister som leder regeringens arbete enligt 6 kap. 4, 6 §§ RF. Regeringen styr riket och ansvarar inför riksdagen enligt 1 kap. 6 § RF. Om riksdagen förlorar sitt förtroende för regeringen, kan den rikta en missförtroendeförklaring mot statsministern. Talmannen har då att entlediga samtliga statsråd enligt 6 kap. 7 § RF.
3. Statsministern utser regeringens övriga ledamöter i enlighet med 6 kap. 2 § RF. Dessa kan avsättas av statsministern själv eller av talmannen efter ett beslut av riksdagen enligt 6 kap. 7, 8 §§ RF.
4. Den sista länken binder samman statsförvaltningen med regeringen. De statliga förvaltningsmyndigheterna, som inte enligt RF eller annan lag är myndigheter under riksdagen, lyder under regeringen enligt 12 kap. 1 § RF. Statliga förvaltningsmyndigheter är dock enligt 12 kap. 2 § RF, under lagar och förordningar, självständiga i förhållande till regeringen i vissa fall. Vidare kan tilläggas att arbetstagarare vid statliga förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs av regeringen eller av regeringen bestämd myndighet enligt 12 kap. 5 § RF.

Statsförvaltningens handlingsutrymme legitimeras således genom att offentlig makt delegeras från folket till regeringen och därifrån till statsförvaltningen. Delegeringen av makt från regering till statsförvaltning innebär att det sker en delegering av makt inom den verkställande makten.<sup>37</sup> Statsförvaltningens verksamhet kan beskrivas som att den ska vara ett utflöde av folkviljan genom den demokratiska beslutsprocessen.<sup>38</sup> Samtidigt innebär även den sista länken i ansvarskedjan att statsförvaltningen har till huvuduppgift att förverkliga regeringens politik.<sup>39</sup>

Statsförvaltningens roll i det demokratiska systemet kan diskuteras. Förvaltningspolitiska kommissionen<sup>40</sup> bedömde att statsförvaltningen är en del av den representativa demokratin.<sup>41</sup> Wennergren har dock kritiserat detta. Han menar istället att statsförvaltningen snarare är en del av demokratins tjänst. Statsförvaltningen ska visserligen verka för att demokratin i enlighet med 1 kap. 2 § RF blir vägledande för samhällets alla områden.

---

<sup>37</sup> Wockelberg s. 17.

<sup>38</sup> Prop. 1986/87:99 s. 13.

<sup>39</sup> SOU 1972:15 s. 195, SOU 2007:75 s. 40.

<sup>40</sup> SOU 1997:57.

<sup>41</sup> SOU 1997:57 s. 32.

Detta gör dock inte förvaltningsmyndigheterna till en del av den representativa demokratin. Om så var fallet skulle det kunna uppfattas som om politiken ska få spela en roll i förvaltningsarbetet, vilket inte är fallet.<sup>42</sup>

## 2.3 Statsförvaltningens verksamhet och särställning

### 2.3.1 Förvaltningsmyndigheter står för den offentliga förvaltningen

Bestämmelsen 1 kap. 8 § RF fastslår att det ”För rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter”. Följaktligen står statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter för den offentliga förvaltningen. Grundlagberedningen framförde att domstolarna och förvaltningsmyndigheterna har en konstitutionell betydelse genom att den grundlagsgivna kompetensen skapar en yttre gräns för riksdagens och regeringens handlande.<sup>43</sup> Bestämmelsen kan således sägas ge uttryck för en viss maktindelning genom att förvaltningsmyndigheterna genom grundlagen har givits uppgiften, eller funktionen, att sköta den offentliga förvaltningen. Bull har t.ex. framfört att förvaltningsmyndigheternas ställning i det svenska statsskicket utgör en form av vertikal maktindelning.<sup>44</sup>

För att fastställa innebörden av begreppet *förvaltning* finns det anledning att jämföra det med *rättskipning*. Grundlagberedningen framhöll att det traditionellt sätt brukar skiljas mellan rättskipning, som ligger hos domstolarna, och förvaltning, som tas om hand av förvaltningsmyndigheterna. Med förvaltning avses i första hand verkställande av den styrande maktens beslut. Grundlagberedningen ansåg dock att det inte är möjligt att dra någon skarp gräns mellan rättskipande och förvaltande verksamhet. Båda verksamheterna ska t.ex. beakta lag och föreskrifter. Förvaltningsmyndigheterna sysslar även med rent rättstillämpande verksamhet. Vidare finns domstolsprövning i högre instans inom stora områden av förvaltningen. Dessutom framfördes att brottsbekämpande uppgifter har kunnat överflyttas från domstolarna till åklagar- och polismyndigheter.<sup>45</sup>

Det finns i sammanhanget anledning att klargöra de organisatoriska termerna myndighet och förvaltningsmyndighet. Termen *myndighet* omfattar ej riksdagen och de kommunala beslutande församlingarna, dvs. landstings- och kommunfullmäktige, men väl övriga statliga och kommunala organ. Regeringen och domstolarna omfattas följaktligen av ter-

---

<sup>42</sup> Wennergren s. 102 f.

<sup>43</sup> SOU 1972:15 s. 122 f.

<sup>44</sup> Bull 1999 s. 129.

<sup>45</sup> SOU 1972:15 s. 191.



men myndighet. Departementschefen framförde dock i Grundlagspropositionen<sup>46</sup> till RF att termen myndighet inte omfattar rättssubjekt som är organiserade i privaträttsliga former. Grundlagberedningens förslag frångicks således. Andra myndigheter än domstolarna betecknas *förvaltningsmyndigheter*. Regeringen betecknas dock inte som förvaltningsmyndighet även om den förestår den statliga förvaltningen och i viss mån fullgör förvaltningsuppgifter.<sup>47</sup>

### 2.3.2 Grundlagsregleringen av statsförvaltningens organisation

I nu gällande RF regleras den statliga förvaltningsorganisationen huvudsakligen i 12 kap.. De statliga förvaltningsmyndigheternas organisation och verksamhet regleras mycket sparsamt i RF. I förarbetena till RF pekas det på att den offentliga förvaltningsorganisationen i Sverige är mycket omfattande. Det bedömdes därmed opraktiskt att närmare reglera förvaltningsorganisationen i grundlag med anledning av den snabba utveckling som samhället befinner sig i. Departementschefen uttalade att det inte kan ”komma i fråga att i RF ge annat än en antydning om förvaltningsorganisationen”.<sup>48</sup>

Grundlagsutredningen<sup>49</sup> vid 2011 års revision av RF delade Grundlagberedningen till 1974 års RF åsikt om att förvaltningsorganisationen borde bli föremål för en sparsam reglering i RF. Revisionen av RF innebar till och med en ytterligare förenkling av grundlagsregleringen av förvaltningsorganisationen. Regeringen framförde skäl som att en detaljerad reglering riskerar att bli inaktuell och lägga hinder i vägen för en dynamisk samhällsutveckling. Med de särskilda uppgifter som Justitiekanslern (JK) har, såsom dess uppgifter på det grundlagsskyddade tryck- och yttrandefrihetsområdet, bedömdes dock att denna myndighet borde omnämnas särskilt i RF.<sup>50</sup> JK:s lydnadsförhållande till regeringen framkommer därmed av 12 kap. 1 § RF.

Förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas verksamhet reglerades fram till grundlagsrevisionen år 2011 i ett gemensamt kapitel.<sup>51</sup> I förarbetena till 1974 års RF bedömde Grundlagberedningen att de betydande likheterna mellan domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas verksamhet gör det lämpligt att samla rättskipningens och förvaltningens bestämmelser i ett gemensamt kapitel. Det lyftes emellertid fram att en stor skillnad mel-

---

<sup>46</sup> Prop. 1973:90.

<sup>47</sup> Prop. 1973:90 s. 232 f.

<sup>48</sup> Prop. 1973:90 s. 396.

<sup>49</sup> SOU 2008:125.

<sup>50</sup> SOU 2008:125 s. 350 f., prop. 2009/10:80 s. 124 f.

<sup>51</sup> Prop. 2009/10:80 s. 119, Nergelius 2014 s. 293.

lan institutionerna ligger i det faktum att förvaltningsmyndigheter som huvudregel är skyldiga att lyda under regeringen eller annan överordnad myndighet.<sup>52</sup>

Vid 2011 års grundlagsrevision delades domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas verksamhet upp i två separata kapitel. Härvid anfördes att det i Sverige visserligen av tradition har funnits ett nära samband mellan förvaltningen och rättskipningen. Utvecklingen betraktades dock ha medfört en ökad åtskillnad mellan rättskipning och förvaltning genom ett flertal reformer som tydliggjorde att organen i hög grad hanterar ärenden av olika slag och med olika förutsättningar för handläggningen. Det fanns även en vilja att markera domstolarnas särställning och därigenom vikten av ett oberoende och opartiskt domstolsväsende. Dessutom lyftes det fram att Sveriges medlemskap i EU har påverkat domstolarnas roll genom att de har till uppgift att värna om det EU-rättsliga samarbetet och Europakonventionens växande inflytande i rättsordningen.<sup>53</sup>

Det bör nämnas att uppdelningen av bestämmelserna om rättskipning och förvaltning i två separata kapitel inte syftade till att åstadkomma en tyngdförskjutning i förhållandet mellan rättskipningen och förvaltningen. Det framhölls att förvaltningen spelar en viktig roll i det svenska systemet och att den rollen ska bestå. Med ett särskilt kapitel för förvaltningen menade utredningen att möjligheterna att tydliggöra och markera förvaltningens betydelse och självständighet istället ökar.<sup>54</sup> Denna motivering tillsammans med det faktum att rättskipning och förvaltning reglerades i ett gemensamt kapitel fram tills grundlagsrevisionen år 2011 vittnar om den starka konstitutionella ställning som förvaltningen har i det svenska statskicket. Samtidigt blir det tydligt att domstolarnas har en relativt svag ställning, vilket delvis följer av att maktdelningselementen har nedtonats i den funktionsfördelning som erkänts i Sverige.<sup>55</sup>

## **2.4 Den svenska förvaltningsmodellen**

### *2.4.1 Grundläggande drag*

*Den svenska förvaltningsmodellen* betecknar den modell efter vilken de förvaltningsrättsliga relationerna mellan regeringen och de statliga förvaltningsmyndigheterna är utformade. Den svenska förvaltningsmodellen är sparsamt reglerad. Den sparsamma regle-

---

<sup>52</sup> SOU 1972:15 s. 191.

<sup>53</sup> Prop. 2009/10:80 s. 119 f.

<sup>54</sup> Prop. 2009/10:80 s. 120.

<sup>55</sup> Nergelius 1999 s. 46.

ringen har bidragit till att modellen har kunnat överleva de förändringar som samhället och statskicket har genomgått och kunnat anpassas efter tidens behov.<sup>56</sup>

Det grundläggande draget i den svenska förvaltningsmodellen utgörs av förvaltningsmyndigheternas självständiga ställning. Därmed bygger modellen på en organisatorisk och ansvarsmässig uppdelning av den verkställande makten.<sup>57</sup> Samtidigt lyder de statliga förvaltningsmyndigheterna under regeringen som kollektiv enligt 12 kap. 1 § RF. Den angivna bestämmelsen ger dessutom tillsammans med 7 kap. 3 § RF uttryck för ett förbud mot ministerstyre. Därtill har förvaltningsmyndigheterna enligt 12 kap. 2 § RF ett grundlagsskyddat utrymme för självständigt beslutsfattande vid maktutövning mot enskilda eller mot kommuner eller vid tillämpning av lag.<sup>58</sup> Följande avsnitt behandlar den svenska förvaltningsmodellens olika drag.

#### *2.4.2 En uppdelning av den verkställande makten*

Regeringen har ytterst den verkställande makten eftersom regeringen enligt 1 kap. 6 § RF styr riket. I praktiken utövas dock en stor del av den verkställande makten av de statliga förvaltningsmyndigheterna som enligt 12 kap. 1 § RF lyder under regeringen. Kärnan i uppdelningen av den verkställande makten är en uppdelning mellan politik och förvaltning, med andra ord mellan politikutformningen och verkställandet av politiken.<sup>59</sup> Den organisatoriska uppdelningen av förvaltningen består i att förvaltningen är organiserad i ett beslutsberedande Regeringskansli och verkställande myndigheter.<sup>60</sup>

Enligt 7 kap. 1 § RF har Regeringskansliet till uppgift att bereda och expediera regeringsärenden samt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Regeringskansliet har inte några beslutande funktioner.<sup>61</sup> Inom Regeringskansliet ingår departement för skilda verksamhetsgrenar. Närmare reglering av Regeringskansliets organisation står att finna i förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet (RKI). Regeringskansliet är sedan den 1 januari 1997 en sammanhållen myndighet. Innan dess var Regeringskansliet uppdelat i flera myndigheter. Sammanslagningen motiverades av en ökad internationaliseringen, främst till följd av EU-medlemskapet, och av stora omställ-

---

<sup>56</sup> Wennergren s. 97 f., se även not 5.

<sup>57</sup> Reichel och Lind s. 516 f.

<sup>58</sup> Se RF 12:1–2 §§, SOU 2017:05 s. 118 f.

<sup>59</sup> Bull och Sterzel s. 237, Demokratirådet 2010 s. 58 f.

<sup>60</sup> SOU 1983:39 s. 37.

<sup>61</sup> Prop. 1973:90 s. 180.

ningar inom den offentliga sektorn. Det ansågs nödvändigt att anpassa Regeringskansliets organisation och arbetsformer efter den rådande utvecklingen.<sup>62</sup>

Förvaltningsmyndigheterna ansvarar för det löpande förvaltningsarbetet och verkställer självständigt riksdagens och regeringens beslut.<sup>63</sup> Regeringskansliet är av tradition förhållandevis litet, medan förvaltningsmyndigheterna är stora och resursstarka. En stor del av sakkunskapen ligger dessutom på förvaltningsnivå istället för inom Regeringskansliet.<sup>64</sup> De statliga förvaltningsmyndigheterna har en organisatorisk fristående ställning från regeringen.<sup>65</sup> Det innebär att enskilda statsråd inte har något formellt, juridiskt eller politiskt ansvar för beslut som fattas av de förvaltningsmyndigheter som lyder under respektive departement.<sup>66</sup> De statliga förvaltningsmyndigheternas lydnadsplikt under regeringen enligt 12 kap. 1 § RF gör dock uppdelningen av den verkställande makten relativ eftersom förvaltningsmyndigheterna fungerar som regeringens förlängda arm i dess uppdrag att styra riket.<sup>67</sup>

#### *2.4.3 Den statliga förvaltningens lydnadsplikt*

Bestämmelsen 12 kap. 1 § RF har följande lydelse ”Under regeringen lyder Justitiekanslern och andra statliga förvaltningsmyndigheter som inte enligt denna regeringsform eller annan lag är myndigheter under riksdagen”. De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder enligt bestämmelsen under regeringen som kollektiv. De lyder således inte under enskilda statsråd.<sup>68</sup> Vidare anges i 7 kap. 3 § RF att ”Regeringsärenden avgörs av regeringen”. Bestämmelsen utgör tillsammans med 12 kap. 1 § RF ett förbud mot ministerstyre. Det innebär att enskilda statsråd inte har någon befälsrätt över myndigheterna.<sup>69</sup> Enskilda statsråd får med andra ord som huvudregel inte fatta egna beslut som formellt binder förvaltningen.<sup>70</sup> Statsråden handlar istället på regeringens uppdrag.<sup>71</sup> Lydnadsplikten för de statliga förvaltningsmyndigheterna under regeringen ligger i relationen regering–myndighet och inte i relationen statsråd–myndighet.<sup>72</sup> Det kan anmärkas att förbudet mot mi-

---

<sup>62</sup> Prop. 1996/97:1 s. 20.

<sup>63</sup> SOU 1983:39 s. 37.

<sup>64</sup> Reichel och Lind s. 517.

<sup>65</sup> Nergelius 2012 s. 77.

<sup>66</sup> Nergelius 2012 s. 77.

<sup>67</sup> Reichel och Lind s. 517.

<sup>68</sup> Reichel och Lind s. 517.

<sup>69</sup> Prop. 1973:90 s. 397, SOU 1985:40 s. 35.

<sup>70</sup> Bull och Sterzel s. 263.

<sup>71</sup> Prop. 1973:90 s. 397, SOU 1985:40 s. 35.

<sup>72</sup> Bremdal s. 47.

nisterstyre kan framstå som en konstitutionellt oreglerad princip eftersom principen inte uttryckligen framgår av ordalydelsen.<sup>73</sup>

Vidare är det den statliga förvaltningsmyndigheten som sådan som lyder under regeringen. Lydnadsplikten ligger därför i relationen regering–myndighet, inte i relationen regering–tjänsteman. En föreskrift från regeringen ska vända sig till själva förvaltningsmyndigheten, inte till en enskild tjänsteman hos denna.<sup>74</sup>

De statliga förvaltningsmyndigheternas lydnadsplikt till regeringen är enligt förarbetena ett uttryck för att de i princip har att följa de föreskrifter av allmän natur eller direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar.<sup>75</sup> Med andra ord har de statliga förvaltningsmyndigheterna till uppgift att förverkliga regeringens politik.<sup>76</sup> De föreskrifter som regeringen meddelar får dock inte strida mot gällande rätt i enlighet med legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § st. 3 RF.<sup>77</sup> Bestämmelsen anger att den offentliga makten ska utövas under lagarna, vilket innebär att alla offentliga organ undantagslöst är bundna av rättsordningen.<sup>78</sup> Lydnadsplikten kan även begränsas av EU-rätten. Lojalitets- och samarbetsprincipen enligt EU-rätten omfattar alla nationella organ i en medlemsstat. De statliga förvaltningsmyndigheterna är därför skyldiga att vid behov åsidosätta nationella föreskrifter som inte är förenliga med EU-rätten.<sup>79</sup>

Det bör i sammanhanget kort nämnas att riksdagen inte får fullgöra förvaltningsuppgifter i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen enligt 12 kap. 3 § RF. Bestämmelsen syftar främst till att klargöra kompetensfördelningen mellan riksdag, regering och förvaltningsmyndigheter. Bestämmelsen medför även begränsningar för riksdagens möjligheter att lagstifta rörande enskilda fall.<sup>80</sup>

#### *2.4.4 Statsförvaltningens självständiga beslutsfattande*

De statliga förvaltningsmyndigheternas utrymme för självständigt beslutsfattande regleras i 12 kap. 2 § RF. Bestämmelsen anger 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”. Bestämmelsen utgör ett undantag från lydnads-

---

<sup>73</sup> Nergelius 2014 s. 294 f.

<sup>74</sup> SOU 1972:15 s. 195, Bremdal s. 48.

<sup>75</sup> Prop. 1973:90 s. 397.

<sup>76</sup> SOU 2007:75 s. 40, se även avsnitt 2.2.2.

<sup>77</sup> Prop. 1973:90 s. 397.

<sup>78</sup> Prop. 1973:90 bilaga 3 s. 171.

<sup>79</sup> Art 4.3 fördraget om Europeiska unionen (FEU), Statskontoret 2000:20A s. 10.

<sup>80</sup> Prop. 1973:90 s. 401.

plikten mot regeringen enligt 12 kap. 1 § RF. Bestämmelsen ger de statliga förvaltningsmyndigheterna en viss självständighet från regeringen. Undantaget syftar till att säkra den enskildes rättstrygghet.<sup>81</sup> De statliga förvaltningsmyndigheterna är således fredade från inblandning utifrån i enskilda fall som innebär myndighetsutövning eller tillämpning av lag.<sup>82</sup> De är med andra ord i sådana fall fredade från politisk inblandning.

Undantaget i 12 kap. 2 § RF omfattar handläggning av ärenden, vilket utesluter myndigheternas faktiska handlande och prestationer. *Faktiska handlande* innefattar myndigheternas faktiska handlingar såsom anläggande av vägar, järnvägsdrift och polisens operativa verksamhet.<sup>83</sup> Med myndigheternas *prestationer* avses de prestationer som riktar sig till enskilda i form av ex. sjukvård och undervisning.<sup>84</sup> Vidare omfattar 12 kap. 2 § RF sådana ärenden som innefattar tillämpning av lag eller myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun. Det är den enskildes beroendeförhållande mot det beslutande organet i den konkreta situationen som står i förgrunden.<sup>85</sup>

*Tillämpning av lag* avser enligt förarbetena till RF tillämpning av redan gällande normer. Det innebär att regeringen inte får bestämma hur en annan myndighet ska avgöra ett visst ärende i relation till en gällande norm.<sup>86</sup> Med gällande norm avses inte endast lag beslutad av riksdagen, utan även verkställighetsföreskrifter till lag som regeringen eller dess underordnade myndigheter har utfärdat.<sup>87</sup> Regeringen är däremot inte förhindrad från att, inom ramen för sin normgivningskompetens, utfärda en ny föreskrift som är föranledd av ett visst ärende. Bestämmelsen hindrar inte heller överordnad myndighet från att överta överordnad myndighets handläggning av visst ärende om det vid fråga om tillämpning av lag föreligger lagstöd.<sup>88</sup> Regeln har ”det särskilda motivet att regeringen eller annan överordnad myndighet inte bör få gripa i enskilda fall såvitt angår ämnen där den grundläggande normen beslutats av riksdagen”.<sup>89</sup>

Beslut eller åtgärder som grundar sig på andra regeringsförfattningar, främst inom den s.k. restkompetensen enligt nuvarande 8 kap. 7 § RF, eller på föreskrifter inom ramen för denna kompetens som utfärdats av andra myndigheter faller som huvudregel utanför de-

---

<sup>81</sup> Prop. 1973:90 s. 397.

<sup>82</sup> Bremdal s. 50.

<sup>83</sup> Prop. 1973:90 s. 398, prop. 1986/87 s. 25, Nergelius 2014 s. 295.

<sup>84</sup> Derlén, m.fl. s. 237, Nergelius 2014 s. 295.

<sup>85</sup> Nergelius 2014 s. 296.

<sup>86</sup> Prop. 1973:90 s. 395.

<sup>87</sup> Prop. 1973:90 s. 398, prop. 1986/87 s. 25.

<sup>88</sup> Prop. 1973:90 s. 395.

<sup>89</sup> KU 1973:26 s. 71.

definitionen av tillämpning av lag. Sådana författningar kan dock avse myndighetsutövning och därigenom omfattas av lydelsen i 12 kap. 2 § RF.<sup>90</sup>

Det finns ingen definition av begreppet *myndighetsutövning* i RF eller i annan gällande lagstiftning. I 1971 års förvaltningslag (1971:290) återfanns en definition av begreppet. Termen myndighetsutövning stod dock inte uttryckligen i lagtexten utan endast i förarbetena till nämnda lag.<sup>91</sup> I denna lags 3 § angavs att lagens ”särskilda bestämmelser för vissa ärenden” (14–20 §§) endast gäller ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande”.<sup>92</sup>

Definitionen i 1971 års förvaltningslag har legat till grund för hur begreppet myndighetsutövning avgränsas i nuvarande RF. I propositionen<sup>93</sup> till nuvarande förvaltningslagen (2017:900; FL) sammanfattade begreppet myndighetsutövning som ”beslut och andra åtgärder som en myndighet vidtar gentemot en enskild med stöd av en befogenhet som myndigheten har getts genom ett konkret beslut av regeringen eller riksdagen eller genom en offentligrättslig författning”.<sup>94</sup> Som Höök konstaterar kopplas rättigheter in för den enskilde samtidigt som det offentliga underkastas särskilda skyldigheter när ett ärende innefattar myndighetsutövning.<sup>95</sup>

Begreppet myndighetsutövning omfattar inte befogenheter som härrör från avtal och som främst baseras på civilrättsliga regler. Beslut eller åtgärder ska utövas i förhållande till enskild. Därmed faller ärenden där en myndighet uppträder som part hos en annan myndighet principiellt sett utanför definitionen. Det ska även röra sig om ärenden som ensidigt avgörs av myndighet. Civilrättsliga avtal faller därmed utanför begreppet myndighetsutövning.<sup>96</sup>

Enligt förarbetena till 1971 års förvaltningslag ska det även röra sig om bindande beslut. Bindande beslut är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna.<sup>97</sup> Det rör sig om beslut där en enskild åläggs att exempelvis göra, tåla eller underlåta något eller där en enskild, för att uppnå en förmån, är tvungen att vända sig till

---

<sup>90</sup> Prop. 1986/87:99 s. 25.

<sup>91</sup> Se prop. 1971:30 s. 330 f.

<sup>92</sup> Prop. 1971:30 s. 330 f., prop. 1973:90 s. 397, SOU 2010:29 s. 100.

<sup>93</sup> Prop. 2016/17:180.

<sup>94</sup> Prop. 2016/17:180 s. 47 f.

<sup>95</sup> Höök s. 183.

<sup>96</sup> SOU 2010:29 s. 102.

<sup>97</sup> Prop. 1971: 30 s. 331.

myndighet.<sup>98</sup> Förarbetena till 1971 års förvaltningslag klargjorde att lämnande av råd och upplysningar eller andra oförbindande besked faller utanför tillämpningsområdet.<sup>99</sup>

Som ett led i förvaltningsmyndigheternas självständighet bör även förvaltningsmyndigheternas rätt till lagprövning enligt 12 kap. 10 § RF nämnas.<sup>100</sup> Lydelsen tillåter ett offentligt organ att underlåta att tillämpa en föreskrift som strider mot en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning.

## 2.5 Sammanfattning

Den svenska statsförvaltningen har av tradition en stark ställning i statsskicket. Den svenska statsförvaltningens makt kan härledas från folket. Samtidigt har statsförvaltningen ett grundlagsgivet ansvar för den offentliga förvaltningen, vilket fungerar som en typ av funktions- eller maktdelning. Även om statsförvaltningen åtnjuter en sparsam reglering i grundlag, vittnar dess grundlagsskyddade ställning samt dess relativt starka ställning i förhållande till rättskipningen om dess centrala roll.

Statsförvaltningen har även en stark fristående ställning i förhållande till regeringen. Statsförvaltningen utgör, tillsammans med regeringen, den verkställande makten. En organisatorisk uppdelning och en ansvarsfördelning skiljer dem dock åt. Uppdelningen av den verkställande makten är ett centralt element i den svenska förvaltningsmodellen. Samtidigt lyder de statliga förvaltningsmyndigheternas enligt 12 kap. 1 § RF under regeringen som kollektiv. Lydnadsplikten är tillsammans med förbudet mot ministerstyre som framgår av 12 kap. 1 § RF och 7 kap. 3 § RF också väsentligt för den svenska förvaltningsmodellen. Lydnadsplikten under regeringen begränsas dock av de statliga förvaltningsmyndigheternas utrymme för självständigt beslutsfattande enligt 12 kap. 2 § RF.

Statsförvaltningen har sammanfattningsvis ett starkt konstitutionellt skydd. Den sparsamma regleringen av statsförvaltningens organisation riskerar att otydliggöra förhållandet till regeringens uppgift att styra statsförvaltningen och var gränsen för regeringens styrning går. Följande kapitel kommer att redogöra för regeringens styrfunktion.

---

<sup>98</sup> SOU 2010:29 s. 102.

<sup>99</sup> Prop. 1971:30 s. 332.

<sup>100</sup> Motsvarande bestämmelse för domstolarna står att finna i 11 kap. 14 § RF.



# 3 Regeringens uppgift att styra

## 3.1 Inledning

Uppsatsens tredje kapitel syftar till att redogöra för hur regeringen styr de statliga förvaltningsmyndigheterna. Kapitlet ger en övergripande genomgång av regeringens styrformer och vilka styrinstrument som regeringen har till hands i förhållande till de statliga förvaltningsmyndigheterna. En mer utförlig redogörelse ges för hanteringen av regeringsärenden. Med anledning av uppsatsens fokus utelämnar detta kapitlet hanteringen av EU-ärenden och regeringens styrningsmöjligheter i EU-arbetet. Dessa frågor behandlas i kapitel fyra.

Inledningsvis i detta kapitel behandlas regeringens grundlagsgivna uppgift att styra riket. Därpå behandlas regeringens olika styrformer. Först redogörs för regeringens former av formell styrning. Fokus ligger på regeringsärendenas innebörd samt besluts- och beredningsförfarande. Därefter behandlas regeringens informella styrning. Avslutningsvis ges en sammanfattning av kapitlets centrala delar.

## 3.2 Grundlagsgiven uppgift

Enligt 1 kap. 6 § RF styr regeringen riket. I sin uppgift att styra riket är regeringen enligt samma bestämmelse ansvarig inför riksdagen. Vad som avses med *den styrande makten* anges inte i lagtext. Förarbetena anger att den närmare innebörden av lydelsen i 1 kap. 6 § RF i huvudsak framgår av bestämmelser i olika kapitel i RF.<sup>101</sup>

KU har anfört att utgångspunkten för bedömningen av vad som avses med den styrande makten är att ”den styrande funktionen utgör en restfunktion i förhållande till de funktioner som tillkommer först och främst riksdagen, kommunerna och domstolarna men även förvaltningsmyndigheterna inom det område dessa är självständiga enligt RF”.<sup>102</sup> Mot bakgrund av sitt uttalande ansåg KU att regeringen är ansvarig för ”genomförandet av det allmännas åtagande försåvitt inte detta uttryckligen tillkommer riksdagen, kommunerna, domstolarna eller någon annan myndighet”.<sup>103</sup> De statliga förvaltningsmyndigheternas grundlagsskyddade ställning begränsar därmed regeringens styrande makt. Med tanke på den traditionella motviljan mot att begränsa den offentliga makten i

---

<sup>101</sup> Se prop. 1973:90 s. 230.

<sup>102</sup> Bet. 2005/06:KU8 s. 38.

<sup>103</sup> Bet. 2005/06:KU8 s. 38.

grundlag vittnar detta om de statliga förvaltningsmyndigheterna starka roll i statsskicket. Utöver att regeringens styrningsutrymme begränsas av andra offentliga organs tilldelade makt, har även regeringen att förhålla sig till legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § st. 3 RF.<sup>104</sup>

Även om de statliga förvaltningsmyndigheterna delvis begränsar regeringens styrningsutrymme, lyder de samtidigt enligt 12 kap. 1 § RF under regeringen. De står således till regeringens förfogande som organ vid styrande av riket.<sup>105</sup> Regeringen har både en befogenhet och en plikt att styra de statliga förvaltningsmyndigheterna som en del av sin uppgift att styra riket.<sup>106</sup> Detta formulerades i Verksledningspropositionen<sup>107</sup> som att det ”I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda statsförvaltningens verksamhet”.<sup>108</sup> Regeringens möjlighet att bestämma inriktningen av förvaltningens arbete är som Verksledningspropositionen belyste en förutsättning för att folkviljan ska få genomslag i samhällsförvaltningen.<sup>109</sup> Om inte regeringens styrning får genomslag bryts den tidigare nämnda uppdrags- och ansvarskedjan.<sup>110</sup> Den grund, det vill säga folket, som statsförvaltningens maktutövning grundar sig på riskerar således att undergrävas.

Det är regeringen som lämnar uppdrag till förvaltningen och det är regeringen som är ytterst ansvarig inför riksdagen för de statliga förvaltningsmyndigheternas verksamhet. Ansvaret kvarstår således hos regeringen även när regeringen överlämnar befogenheter till statsförvaltningen. De statliga förvaltningsmyndigheternas grundlagsfästa utrymme för självständigt beslutsfattande enligt 12 kap. 2 § RF är dock undantaget regeringens ansvar.<sup>111</sup> Ansvarsfördelningen följer av den svenska förvaltningsmodellens utformning.

### **3.3 Formell styrning**

#### *3.3.1 Tre led av formell styrning*

Regeringens styrning kan både vara formell och informell. Som nämnt anges det inte i lagtext vad som avses med den styrande makten. Förarbetena menade att den närmare innebörden av lydelsen i 1 kap. 6 § RF i huvudsak framgår av bestämmelser i olika kapitel i RF.<sup>112</sup> De bestämmelser som finns i RF och som fyller ut innebörden av lydelsen i 1

---

<sup>104</sup> Prop. 1973:90 s. 397, Bremdal s. 50.

<sup>105</sup> SOU 1972:15 s. 122.

<sup>106</sup> Bull och Sterzel s. 263.

<sup>107</sup> Prop. 1986/87:99.

<sup>108</sup> Prop. 1986/87:99 s. 25.

<sup>109</sup> Prop. 1986/87:99 s. 13.

<sup>110</sup> Se avsnitt 2.2.2.

<sup>111</sup> SOU 2007:75 s. 40.

<sup>112</sup> Se prop. 1973:90 s. 230.

kap. 6 § RF utgör formell styrning. Det är den formella styrningen som skapar den ram inom vilken de statliga förvaltningsmyndigheterna har att hålla sig.<sup>113</sup> Regeringens formella styrning av de statliga förvaltningsmyndigheterna kan delas in i tre led: föreskriftsmakten, finansmakten och utnämningmakten.<sup>114</sup>

Föreskriftsmakten framgår av 8 kap. RF. Regeringen kan efter bemyndigande från riksdagen i enlighet med 8 kap. 3–5 §§ RF utfärda föreskrifter. Vidare kan regeringen enligt 8 kap. 7 § RF, utan föregående bemyndigande av riksdagen, meddela föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Inom ramen för föreskriftsmakten utfärdar regeringen en myndighetsinstruktion. En myndighetsinstruktion fastlägger en myndighets grundläggande institutionella förhållanden.<sup>115</sup> Bull och Sterzel framför att myndighetsinstruktionen är regeringens viktigaste författning i sin styrning av statliga förvaltningsmyndigheter.<sup>116</sup>

När det gäller regeringens finansmakt ger regeringen enligt 9 kap. 2 § RF förslag till statsbudget till riksdagen. Regeringen förfogar även över statens medel och övriga tillgångar i enlighet med vad riksdagen har bestämt, vilket framgår av 9 kap. 8, 9 §§ RF. Dessutom meddelar regeringen genom regleringsbrev bl.a. myndigheternas ekonomiska förutsättningar, mål om prestationer och effekter samt krav på återrapportering och olika uppdrag.<sup>117</sup> Regleringsbreven är enligt Bull och Sterzel det viktigaste instrumentet i budgetprocessen.<sup>118</sup>

Vad beträffar regeringens utnämningmakt har regeringen möjlighet att anställa arbetstagare vid statliga förvaltningsmyndigheter enligt 12 kap. 5 § RF. Regeringens utnämningar av t.ex. myndighetschefer och styrelser är således också en del av regeringens formella styrning.<sup>119</sup> Dessutom har regeringen särskilda befogenheter under krig och krigsfara enligt 15 kap. RF. Som en del av regeringens uppgift att styra riket representerar även regeringen enligt 10 kap. 1 § RF riket i förhållande till andra stater och internationella organisationer. Detta kommer att behandlas närmare i uppsatsens fjärde kapitel.<sup>120</sup>

---

<sup>113</sup> SOU 2007:75 s. 212.

<sup>114</sup> Bull och Sterzel s. 263 f.

<sup>115</sup> SOU 2007:75 s. 56.

<sup>116</sup> Bull och Sterzel s. 263.

<sup>117</sup> SOU 2007:75 s. 56.

<sup>118</sup> Bull och Sterzel s. 263.

<sup>119</sup> SOU 2007:75 s. 56.

<sup>120</sup> Bet. 2005/06:KU8 s. 35.

### 3.3.2 Innebörden av regeringsärenden

De beslut genom vilka regeringen formellt binder de statliga förvaltningsmyndigheternas handlande fattas i s.k. regeringsärenden.<sup>121</sup> Det framgår inte närmare i lagtext vad som är ett regeringsärende. Av Grundlagspropositionen till RF framgår att principen för vad som är ett regeringsärende måste vara att ”alla frågor som anses kräva ett ställningstagande från någon i regeringskretsen skall behandlas som regeringsärenden”.<sup>122</sup> Det beskrivs inte närmare i förarbetena vad detta innebär.

Vid en undersökning av KU:s betänkanden framgår att KU har slagit fast att huvudregeln är att alla ärenden som inkommer till Regeringskansliet eller som initieras där är regeringsärenden.<sup>123</sup> Vidare har KU konstaterat att beslut i ärenden som innebär ställningstagande i frågor av politisk natur alltid bör fattas kollektivt av regeringen. KU har även påpekat att ärenden där regeringen i gällande lag utpekats som beslutande myndighet alltid ska avgöras i regeringsbeslutets form.<sup>124</sup>

Gränsen för vad som utgör regeringsärenden framstår inte som helt klar. Även om gränsen för vad som utgör regeringsärenden är oklar, delas regeringsärenden in i s.k. styrelseärenden och förvaltningsärenden. Regeringen styr riket genom att avgöra styrelseärenden. Styrelseärenden är t.ex. beslut om propositioner, skrivelser till riksdagen och förordningar. Förvaltningsärenden är däremot ärenden som regeringen avgör i sin roll som högsta myndighet för underlydande förvaltningsmyndigheter. Det kan t.ex. röra sig om tillståndsfrågor och utnämningar. Gränsen mellan ärendetyperna är dock inte helt klar.<sup>125</sup>

För att ytterligare avgränsa vad som utgör regeringsärenden bör de frågor som frångår krav på ställningstagande från någon i regeringskretsen undersökas. KU har uttalat att undantag från kravet på ställningstagande från någon i regeringskretsen bör vara få och snävt avgränsade, t.ex. till frågor som rör Regeringskansliets egen administration. Det bör i ett fåtal fall vara möjligt att förlägga beslutanderätten hos Regeringskansliet, dvs. hos ett enskilt statsråd eller efter delegation hos en tjänsteman.<sup>126</sup> Grundlagspropositionen lyfte fram att det i ett fåtal speciella fall bör vara möjligt att i särskild författning förlägga den formella beslutanderätten hos en departementschef. Beslut som hör till beredningen

---

<sup>121</sup> SOU 2007:75 s. 16.

<sup>122</sup> Prop. 1973:90 s. 184.

<sup>123</sup> Bet. 2006/07:KU10 s. 25.

<sup>124</sup> Bet. 2006/07:KU10 s. 48.

<sup>125</sup> Prop. 1973:90 s. 287, Eka 7 kap. 3 § RF Lexino 2018-01-01.

<sup>126</sup> Bet. 2006/07:KU10 s. 48.

av regeringsärenden och beslut som gäller administrationen inom ett departement ansågs bl.a. utgöra sådana speciella fall.<sup>127</sup>

De fall som Grundlagspropositionen syftade på benämns *regeringskansliärenden*. Grundlagspropositionen påpekade att regeln om kollektivt beslutsfattande inte får kringgå på så sätt att regeringsärenden förklaras vara regeringskansliärenden (dåvarande departementschefsärenden).<sup>128</sup> Begreppet regeringskansliärenden nämns inte i lagtext. Dess förekomst är dock accepterad på vissa områden. Att ett ärende kan avgöras som ett regeringskansliärende framgår oftast av bestämmelse i lag eller annan författning. Regeringskansliet är i de flesta fall beslutande myndighet. Det förekommer dock även att departement och enskilda befattningshavare har egen beslutanderätt.<sup>129</sup> Enskilda statsråd kan fatta beslut i regeringskansliärenden i sin egenskap som chef inom Regeringskansliet.<sup>130</sup>

Regeringskansliärenden delas in i tre huvudgrupper: administrativa ärenden, kommittéärenden och externa ärenden. *Administrativa ärenden* avser ärenden om t.ex. personal, arbetsuppgifter och arbetsutrustning i Regeringskansliet. Även beslut om interna föreskrifter såsom arbetsordningar ingår. *Kommittéärenden* behandlar huvudsakligen liknande frågor som de administrativa ärendena, dock handlar det om kommittéer istället för om Regeringskansliet. Slutligen utgörs *externa ärenden* av olikartade ärenden som har gemensamt att det inte avser Regeringskansliets inre förhållanden eller kommittéväsendet i vid mening.<sup>131</sup>

Vägledande för vad som utgör regeringsärenden är främst förarbetenas uttalande om att ”alla frågor som anses kräva ett ställningstagande från någon i regeringskretsen skall behandlas som regeringsärenden”.<sup>132</sup> Uttalandet ger i sig inte någon tydlig bild av vad som utgör regeringsärenden. Mot bakgrund av de frågor som frångår krav på kollektivt beslutsfattande förefaller det dock som att frågor av administrativ karaktär och om val av arbetsformer oftast faller utanför begreppet. Den knapphändiga beskrivning som finns av vad som utgör ett regeringsärende följer den svenska traditionen av sparsam reglering av regeringens arbetsformer. Den otydlighet som finns i detta avseende medför att det blir regeringen som i sista hand får avgöra vad som utgör regeringsärenden. Enligt min me-

---

<sup>127</sup> Prop. 1973:90 s. 184 f., bet. 2006/07:KU10 s. 26.

<sup>128</sup> Prop. 1973:90 s. 184 f., bet. 2006/07:KU10 s. 26.

<sup>129</sup> Bet. 2006/07:KU10 s. 26 f.

<sup>130</sup> Bet. 2007/08:KU10 s. 34.

<sup>131</sup> Bet. 2006/07:KU10 s. 33.

<sup>132</sup> Prop. 1973:90 s. 184.

ning riskerar dock detta att leda till en bristande förutsägbarhet både för statsförvaltningen och för den enskilde medborgaren.

### 3.3.3 *Krav på kollektivt beslutsfattande*

Regeringen sägs styra riket genom att avgöra regeringsärenden.<sup>133</sup> Regeringsärenden avgörs enligt 7 kap. 3 § RF av regeringen vid regeringssammanträden. Med regeringssammanträde menas de sammanträden vid vilka regeringen fattar beslut.<sup>134</sup> Regeringsärenden ska således avgöras av regeringen som kollektiv. Enligt kvorumregeln i 7 kap. 4 § RF ska minst fem statsråd närvara vid regeringssammanträden. Om kvorumregeln inte är uppfylld är beslutet inte rättsligt bindande.<sup>135</sup>

Kravet på kollektivt beslutsfattande motiverades av Grundlagberedningen till RF med att det skulle vara mer ändamålsenligt än ensambeslut av enskild minister. Motiveringen härtill var att regeringsarbetet så långt som möjligt bör präglas av enhetliga värderingar. Grundlagberedningen framhöll att ett gemensamt ansvar stimulerar sammanhållningen mellan statsråden, vilket lyftes fram vara av särskilt värde för regeringar med företrädare för olika partier. Dessutom ansåg Grundlagberedningen att kollektiv beslutsform är bäst förenlig med det svenska systemet med självständiga förvaltningsmyndigheter.<sup>136</sup> Det anfördes att om en minister står ensam för vissa beslut finns det risk att denne ser sig oförhindrad att ge direktiv under hand till underordnade myndigheter.<sup>137</sup>

Departementschefen instämde i Grundlagberedningens motiv och tillade för egen del att det med tanke på den stora mängden regeringsärenden är ofrånkomligt att ett avsevärt antal ärenden måste avgöras efter reellt ställningstagande från endast en ledamot i regeringen. Avgöranden bör dock i sådana fall enligt departementschefen vara ett uttryck för hela regeringens värderingar, inte enbart det enskilda statsrådet. Därav ligger det en realitet i att alla regeringsärenden avgörs av regeringen genom kollektiva beslut.<sup>138</sup>

Enligt 7 kap. 3 § st. 2 RF är s.k. kommandomål undantagna från kravet på kollektivt beslutsfattande. Kommandomål är ärenden som rör verkställighet av författningar inom försvarsmakten eller särskilda regeringsbeslut.<sup>139</sup> Grundlagspropositionen påpekade att många av de ärenden som handläggs som kommandomål har karaktären av regeringsä-

---

<sup>133</sup> Warnling Conradson m.fl. s. 101.

<sup>134</sup> Prop. 1973:90 s. 289.

<sup>135</sup> Warnling Conradson m.fl. s. 103.

<sup>136</sup> Prop. 1973:90 s. 183, SOU 1972:15 s. 80 och 148 f.

<sup>137</sup> SOU 1972:15 s. 149.

<sup>138</sup> Prop. 1973:90 s. 183.

<sup>139</sup> Warnling Conradson m.fl. s. 104.

renden. Krav på snabbhet vid en krissituation påkallar dock att kommandomål bör kunna avgöras i enklare former än andra regeringsärenden.<sup>140</sup>

### 3.3.4 Beredning av regeringsärenden

Det är Regeringskansliet som enligt 7 kap. 1 § RF har till uppgift att bereda regeringsärenden. Beredningsförfarandet regleras sparsamt i RF. Förarbetena till RF lyfte fram att regeringens arbetsformer inte bör göras till föremål för en ingående grundlagsreglering som tynger regeringsarbetet med formaliteter och hindrar anpassning av arbetet till växlande förhållanden. Det bedömdes att det bör vara en allmän utgångspunkt att visa återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer i grundlag.<sup>141</sup>

Den knapphändiga regleringen beror delvis på att utredningsväsendet normalt sett är ett led i beredningen av regeringsärenden vilka anses vara en angelägenhet för regeringen.<sup>142</sup> I Grundlagspropositionen framförde departementschefen att ”det förhållandet att regeringen måste bära det slutliga ansvaret för utformningen av och innebörden i förslag som läggs fram för riksdagen bör föra med sig att det ytterst får ankomma på regeringen att avgöra hur den utredning bör bedrivas som anses behövlig som grundval för förslagen”.<sup>143</sup> Mot bakgrund av detta ansåg KU att det får anses följa att det ligger på regeringen att avgöra frågor om utredningsform och angivandet av riktlinjer för arbetet.<sup>144</sup>

Ordningen går i linje med den svenska traditionen att regeringens position och arbetsformer regleras sparsamt i RF. Det bör i sammanhanget tilläggas att när maktdelningstanken i 1809 års RF var gällande fanns det skäl att reglera regeringens position ingående i grundlag. Kungens makt skulle bindas till grundlagen. Sedan makten försköts mot riksdagen försvagades skälen för en ingående reglering. Sedan parlamentarismen erkännande har den allmänna uppfattningen blivit att riksdagen inte bör lägga sig i frågor om regeringens organisation och bedrivande. Endast grundläggande principer om regeringens position har ansetts bör befästas i grundlag. Beträffande riksdagen är det däremot en gammal tradition att ha en ingående reglering i grundlag. Det beror delvis på att risken för att en regering eller en riksdagsmajoritet missbrukar sin maktställning därigenom minskar.<sup>145</sup>

---

<sup>140</sup> Prop. 1973:90 s. 184.

<sup>141</sup> Prop. 1973:90 s. 179.

<sup>142</sup> Bet. 2015/16:KU10 s. 47.

<sup>143</sup> Prop. 1973:90 s. 288.

<sup>144</sup> Bet. 2015/16:KU10 s. 47

<sup>145</sup> Bull och Sterzel s. 163 f.

Vid beredningen av regeringsärenden ska enligt 7 kap. 2 § RF behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Av bestämmelsen följer vidare att upplysningar och yttranden, i den omfattning som det behövs, också ska inhämtas från kommuner samt sammanslutningar och enskilda i den omfattning som det behövs ska ges möjlighet att yttra sig. Det finns således ett beredningstvång. Beredningstvånget innebär att regeringen har en skyldighet att före beslutsfattande se till att ett regeringsärende har blivit allsidigt belyst och genomarbetat.<sup>146</sup>

Förfarandet enligt 7 kap. 2 § RF benämns att sända ett ärende på remiss. Vilka s.k. remissinstanser som ska tillfrågas avgörs av departementen.<sup>147</sup> Det bör påpekas att remissförfarandet ska tillämpas för alla regeringsärenden, dvs. både styrelseärenden och förvaltningsärenden.<sup>148</sup> Departementschefen framförde i Grundlagspropositionen att remissförfarandet som ett led i beredningen av regeringsärenden är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i svensk politisk beslutsprocess. Att detta kom till uttryck i RF ansågs därför naturligt.<sup>149</sup> Även KU har lyft fram betydelsen av beredningstvånget. KU anförde att beredningskravet, i den utsträckning som det är möjligt, kan säkerhetsställa ett kvalitativt beslutsunderlag inför regeringens, och i vissa fall riksdagens, beslut. Det ansågs även ge en demokratisk förankring av besluten.<sup>150</sup>

Som Hettne och Reichel framför har remissförfarandet således två syften. Först och främst att säkerhetsställa ett kvalitativt beslutsunderlag, vilket kan kopplas till den svenska förvaltningsmodellen. Detta eftersom en stor del av sakkunskapen finns hos förvaltningsmyndigheterna. För det andra syftar remissförfarandet till att ge en demokratisk förankring av besluten genom att involvera berörda intressenter i ärendets beredning.<sup>151</sup>

I sammanhanget bör nämnas att FL inte är tillämplig vid regeringens beredning av regeringsärenden. Det beror på att regeringen inte är en förvaltningsmyndighet, men likväl en myndighet. Det framgår av 1 § FL som lyder ”Denna lag gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheter (...)”.<sup>152</sup> Utgångspunkten för handläggningen av regeringsärenden är dock att den i tillämpliga delar ska följa samma principer som finns i FL.<sup>153</sup> KU har även slagit fast att det är viktigt att regeringsärenden följer de prin-

---

<sup>146</sup> Warnling Conradson m.fl. s. 102.

<sup>147</sup> Warnling Conradson m.fl. s. 102 f.

<sup>148</sup> Prop. 1973:90 s. 287.

<sup>149</sup> Prop. 1973:90 s. 287, bet. 2008/09:KU10 s. 47.

<sup>150</sup> Bet. 2009/10:KU10 s. 104 f.

<sup>151</sup> Hettne och Reichel s. 75.

<sup>152</sup> Prop. 1973:90 s. 287, Warnling Conradson m.fl. s. 101.

<sup>153</sup> Prop. 1973:90 s. 287.



ciper som FL ger uttryck för.<sup>154</sup> Vissa av handläggningsprinciperna i FL, t.ex. kommunikationsprincipen gällande inhämtning av behövliga upplysningar och yttranden, återspeglas i 7 kap. 2 § RF. Beredningsförfarandet är även bundet av rättsstatliga principer såsom legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § st. 3 RF och objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF. Dessutom finns regler om jäv i 7 kap. 5 § RF vilket är ytterligare en garant för korrekt beslutsfattande.<sup>155</sup>

### 3.4 Informell styrning

#### 3.4.1 Ett oreglerat samspel

Informella kontakter beskrevs av Verksledningskommittén<sup>156</sup> som ”det informella och oreglerade samspelet mellan regeringen och myndigheterna”.<sup>157</sup> Med informella kontakter avses alla former av kontakter som inte har formen av formella regeringsbeslut enligt 7 kap. 3 § RF. Informella kontakter kan t.ex. utgöras av anföranden, uttalanden, konferenser och personliga kontakter.<sup>158</sup>

Bull och Sterzel framhåller att det i praktiken är de löpande kontakterna som utgör den viktigaste styrningen.<sup>159</sup> Det har lyfts fram i förarbeten att det finns ett stort behov av kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheter. Genom informella kontakter kan regeringen hållas informerad om den aktuella situationer inom olika verksamhetsområden. Myndigheterna kan även få regeringens intentioner och krav klarlagda, vilket tydliggör regeringens styrning. Förarbetena påpekade dock att det är viktigt att Regeringskansliet regelbundet för diskussioner med sina respektive myndigheter om formen av och innehåll i informella kontakter.<sup>160</sup>

De informella kontakterna bör vara inriktade på givande av information. KU har i flera betänkanden betonat vikten av detta.<sup>161</sup> Det kan nämligen inte förnekas att de informella kontakterna innebär vissa risker för ministerstyre.<sup>162</sup> Informella kontakter vid beredningen av ärenden som enligt 12 kap. 2 § RF faller inom de statliga förvaltningsmyndigheternas utrymme för självständigt beslutsfattande bör särskilt vara inriktade på informa-

---

<sup>154</sup> Se bl.a. bet. 2009/10:KU10 s. 23.

<sup>155</sup> Warnling Conradson m.fl. s. 101.

<sup>156</sup> SOU 1985:40.

<sup>157</sup> SOU 1985:40 s. 91. Senare utredningar har utgått från samma definition, se bl.a. SOU 2007:75 s. 124.

<sup>158</sup> SOU 1985:40 s. 93.

<sup>159</sup> Bull och Sterzel s. 263 f.

<sup>160</sup> Prop. 2009/10:175 s. 102 f.

<sup>161</sup> Se bl.a. bet. 2011/12:KU20 s. 170, bet. 1986/87:29 s. 14, bet. 2012/13:KU10 s. 100.

<sup>162</sup> Bet. 1986/87:29 s. 14.

tionsutbyte och kunskapsutveckling.<sup>163</sup> Det är väsentligt att informella kontakter inte går utöver den formella ramen för myndigheternas verksamhet. Dessutom är dokumentation av de informella kontakterna en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll av dem.<sup>164</sup>

### 3.4.2 Konstitutionellt utrymme för informell styrning

De viljeyttringar som framkommer av de informella kontakterna saknar rättslig giltighet. För att vinna rättslig giltighet krävs att ett formellt regeringsbeslut fattas i enlighet med förfarandet i 7 kap. 3 § RF. Förvaltningsutredningen<sup>165</sup> framförde dock att det inte finns några konstitutionella hinder mot informella kontakter mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Samma gäller för kontakter mellan statsråd eller deras medarbetare och förvaltningsmyndigheterna.<sup>166</sup> Verksledningskommittén instämde i Förvaltningsutredningens bedömning.<sup>167</sup> Även om informella kontakter saknar rättslig giltighet kan styrningen få genomslag i förvaltningen. En sådan styrning kan ifrågasättas ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Verksledningskommittén framhöll att informella kontakter vid beredningen av ärenden som enligt 12 kap. 2 § RF faller inom de statliga förvaltningsmyndigheternas utrymme för självständigt beslutsfattande generellt bör präglas av stor försiktighet med hänsyn till de rättssäkerhetsgarantier som föreligger bestämmelsen.<sup>168</sup> KU har antagit en ännu mer restriktiv inställning. KU har konstaterat att stor återhållsamhet bör iakttas vid informella kontakter i samband med ärenden som omfattas av 12 kap. 2 § RF. Det anfördes emellertid att det inte bör vara möjligt att helt undvika informella kontakter, inte ens i dessa sammanhang. Myndigheten bär dock alltid det fulla och slutliga ansvaret för beslut i det enskilda fallet oavsett vilka kontakter som har förekommit beslutet.<sup>169</sup> KU:s uppfattning har blivit normerande.<sup>170</sup>

Vid frågor där regeringen har beslutanderätt, dvs. regeringsärenden, bedömde Styret utredningen<sup>171</sup> att enskilda statsråd bör kunna meddela sina uppfattningar till en myndighet. Styret utredningen anförde att ”det rimligen måste vara möjligt för respektive statsråd att

---

<sup>163</sup> Bet. 1986/87:29 s. 14, Prop. 2009/10:175 s. 103.

<sup>164</sup> Bet. 2012/13:KU10 s. 100.

<sup>165</sup> SOU 1983:39.

<sup>166</sup> SOU 1983:39 s. 100.

<sup>167</sup> SOU 1985:40 s. 92.

<sup>168</sup> SOU 1985:40 s. 98 f.

<sup>169</sup> Bet. 1986/87:29 s. 14, Prop. 2009/10:175 s. 103.

<sup>170</sup> SOU 2007:75 s. 209.

<sup>171</sup> SOU 2007:75.

uttrycka en tolkning av vad som är regeringens vilja i förhållande till de ”egna” myndigheterna”<sup>172</sup>. Detsamma gäller för tjänstemän som talar på ministerns vägnar. Styrutredningen betonade dock att detta inte befriar myndighetschefen från att göra en egen bedömning av hur det som sägs förhåller sig till regeringens beslut. Om det föreligger skillnader i bedömningen ligger ansvaret ytterst på myndighetschefen. I fall då myndighetschefen inte delar statsrådets, eller de medarbetare som företräder statsrådet, bedömning måste denne begära ett formellt regeringsbeslut i enlighet med 7 kap. 3 § RF. Det är således myndighetschefen som får avgöra om denne ska välja att antingen ta informell styrning och därigenom påta sig det fulla ansvaret för vad som beslutas eller att begära ett regeringsbeslut.<sup>173</sup>

### **3.5 Sammanfattning**

Regeringen har både befogenhet och en plikt att styra de statliga förvaltningsmyndigheterna. Det är statsförvaltningen som förverkligar regeringen politik. En tydlig styrning från regeringens sida bidrar till att ge statsförvaltningens arbete en ökad legitimitet eftersom folkviljan får genomslag. Regeringen måste dock i sin styrning förhålla sig till andra offentliga organs handlingsutrymme, däribland de statliga förvaltningsmyndigheterna.

Det är viktigt att det finns utrymme för regeringen att styra förvaltningsmyndigheterna, både genom formella och informella styrformer. Den formella styrningen skapar den ram vilken statsförvaltningen har att hålla sig inom. Den bidrar även till en ökad förutsägbarhet och en ökad rättssäkerhet för de statliga förvaltningsmyndigheterna och för den enskilde medborgaren. Av största vikt är emellertid även den informella styrningen. Den informella styrningen både tydliggör regeringens styrning och effektiviserar styrningen. De informella kontakterna riskerar dock att minska förutsägbarheten i arbetet. Kontakterna kan även främja de enskilda statsrådets möjlighet att styra förvaltningen, vilket kan upplevas som ministerstyre.

Med tanke på de statliga förvaltningsmyndigheternas sparsamt reglerade ställning riskerar det lika oreglerade styrningsutrymme för regeringen att skapa otydliga gränser för deras respektive handlingsutrymme. Följande kapitel kommer att redogöra för hanteringen av EU-ärenden samt regeringens styrningsutrymme vid en sådan hantering.

---

<sup>172</sup> SOU 2007:75 s. 209.

<sup>173</sup> SOU 2007:75 s. 209.

# 4 Regeringens styrningsutrymme vid hanteringen av EU-ärenden

## 4.1 Inledning

Uppsatsens fjärde kapitel syftar till att utreda regeringens rättsliga utrymme att styra statliga förvaltningsmyndigheter vid hantering av EU-ärenden. Huvudsakligen redogör inrevarande kapitel för hanteringen av EU-ärenden. Kapitlet Inledningsvis ges en övergripande bild av Sveriges representation inom EU och i EU-arbetet. De statliga förvaltningsmyndigheternas roll belyses särskilt. Därefter behandlas EU-ärendena. EU-ärendenas inreberd samt deras berednings- och beslutsprocess beskrivs. Sedan beskrivs omfattningen av informella kontakter vid hantering av EU-ärenden. Avslutningsvis ges en sammanfattning av kapitlets centrala delar.

## 4.2 Nationell representation inom EU

### 4.2.1 Regeringen företräder riket

I regeringens grundlagsstadgade uppgift att styra riket enligt 1 kap. 6 § RF ingår uppgiften i 10 kap. 1 § RF att företräda riket i förhållande till andra stater och internationella organisationer.<sup>174</sup> En internationell överenskommelse ingås genom beslut av regeringen, inte av enskilt statsråd. I vissa fall krävs dock riksdagens godkännande innan regeringen kan ingå en internationell överenskommelse.<sup>175</sup> Regeringen har således huvudansvaret för Sveriges internationella avtal och även för Sveriges arbete inom EU.<sup>176</sup> Inför Sveriges EU-medlemskap underströks att det är regeringens uppgift att forma Sveriges EU-politik och att det är regeringen som har det yttersta ansvaret för Sveriges agerande i EU:s gemensamma berednings- och beslutsprocess.<sup>177</sup> Det bör anmärkas att enligt 1 kap. 6 § RF är regeringen i denna uppgift ansvarig inför riksdagen.

Frågor som förhandlas på EU-nivå resulterar ofta i rättsakter, direktiv eller förordningar. Dessa kräver i olika utsträckning ofta anpassningar i medlemsstaternas regelverk. Genomförandeprocessen ska ofta vara klar inom viss tid för att undvika en överträdelse-

---

<sup>174</sup> Reichel och Lind s. 517.

<sup>175</sup> Se 10 kap 3 § RF angående krav på riksdagens godkännande. Starrsjö Svahn 10 kap. 1 § RF Lexino 2019-01-01.

<sup>176</sup> Statskontoret 2019:11 s. 30.

<sup>177</sup> Prop. 1994/95:19 s. 433 f.

process och risk för ekonomiska sanktioner.<sup>178</sup> I EU:s lagstiftningsprocess är regeringen representerad genom att regeringsmedlemmar deltar i ministerrådet, vilket är EU:s viktigaste lagstiftande organ.<sup>179</sup> Ministrarnas beslut i ministerrådet förbereds av de ständiga representanternas kommitté (Coreper) i Bryssel.<sup>180</sup>

Det bör anmärkas att Sveriges agerande vid statsråds deltagande vid möten i ministerrådet inte anses utgöra regeringsärenden från konstitutionell synpunkt. Beslutsfattandet i rådet sker i enlighet med fördragsbestämmelserna som Sverige har tillträtt. Besluten blir således bindande eftersom riksdagen med stöd av nuvarande 10 kap. 6 § RF har överlåtit beslutanderätten till EU.<sup>181</sup> Detta resonemang har även KU tillstyrkt.<sup>182</sup>

EU:s verksamhet är alltför omfattande för att endast skötas av medlemsstaternas statsråd genom arbetet i ministerrådet. Följaktligen har EU:s lagstiftare möjlighet att anta en ramlagstiftning som lägre förvaltningsorgan sedan får fylla ut detaljerna i genom delegerad normgivning. EU-kommissionen kan t.ex. anta lagstiftning i samarbete med en s.k. kommittologikommitté, där medlemsstaterna kan representeras av tjänstemän från nationella förvaltningsmyndigheter.<sup>183</sup> Många nationella förvaltningsmyndigheter arbetar på så sätt nära EU-organ inom samtliga delar av EU:s lagstiftningsprocess genom deltagande i t.ex. kommittéer, nätverk och arbetsgrupper.<sup>184</sup>

#### *4.2.2 Förvaltningsmyndigheternas behörighet att företräda riket*

Regeringen kan enligt 10 kap. 2 § RF uppdra åt en förvaltningsmyndighet att ingå en internationell överenskommelse under förutsättning att överenskommelsen inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. I Grundlagspropositionen framhölls det att myndighetens behörighet måste grundas på ett klart bemyndigande från regeringen.<sup>185</sup> Ett bemyndigande kan ges i en förordning, t.ex. i en myndighets instruktion, i regleringsbrev eller genom ett särskilt regeringsbeslut. Bemyndigandet kan både avse en viss överenskommelse eller utformas generellt.<sup>186</sup>

---

<sup>178</sup> Cirkulär 3 s. 4.

<sup>179</sup> Art. 16.2 FEU, Reichel 2010 s. 19.

<sup>180</sup> Cirkulär 3 s. 7.

<sup>181</sup> SOU 1993:14 s. 179, SOU 1993:80 s. 197.

<sup>182</sup> Bet. 2004/05:KU10 s. 86.

<sup>183</sup> Se art. 290 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), Reichel 2010 s. 20 f.

<sup>184</sup> Reichel 2010 s. 21, SOU 2004:23 s. 192, Jacobsson och Sundström s. 51.

<sup>185</sup> Prop. 1973:90 s. 360.

<sup>186</sup> Starrsjö Svahn 10 kap. 2 § RF Lexino 2018-01-01.

Det framgår av 7 § myndighetsförordningen (2007:515) att statliga förvaltningsmyndigheter<sup>187</sup> ska stödja regeringen i förhandlingsarbetet inom EU. Bestämmelsen anger att förvaltningsmyndigheterna ska ”ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i verksamheten inom Europeiska unionen och i annat internationellt samarbete, ställa personal till förfogande för deltagandet som regeringen begär och fortlöpande hålla regeringen informerad om förhållanden av betydelse för samarbetet”. Ytterligare bestämmelser om myndigheternas EU-arbete finns i förordningen (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen.<sup>188</sup>

Tjänstemän från både statliga förvaltningsmyndigheter och från Regeringskansliet representerar regeringen inom EU. Tjänstemän från Regeringskansliet representerar Sverige i ministerrådets olika arbetsnivåer, medan tjänstemän från statliga förvaltningsmyndigheter representerar Sverige i kommissionens expertgrupper och kommittéer.<sup>189</sup> En grundläggande utgångspunkt är vidare att Regeringskansliet deltar när det är fråga om politiska bedömningar och övervägande, medan förvaltningsmyndigheter deltar när det ställs krav på expertkompetens inom ett sakområde. Det finns dock ingen klar gräns för när Sverige ska företrädas av tjänstemän från Regeringskansliet respektive förvaltningsmyndigheterna.<sup>190</sup>

Myndighetstjänstemän deltar i EU-arbetet både som representanter för regeringen och som oberoende experter.<sup>191</sup> De företräder den svenska staten, inte den egna myndigheten, oavsett om de är tjänstemän från en statlig förvaltningsmyndighet eller från ett departement.<sup>192</sup> Det är regeringen som har det yttersta ansvaret för de tjänstemän som agerar inom EU.<sup>193</sup> När de statliga förvaltningsmyndigheternas tjänstemän företräder Sverige är de skyldiga att följa regeringens instruktioner om hur förhandlingarna ska bedrivas samt återrapportera i efterhand.<sup>194</sup>

När en tjänsteman företräder regeringen konstaterade Förvaltningskommittén<sup>195</sup> att det lämnas instruktioner som styr enskildas agerande och som inte uttryckligen beslutas av regeringen. Förvaltningskommittén bedömde dock att endast ett förordnande som rege-

---

<sup>187</sup> Se 1 § myndighetsförordningen.

<sup>188</sup> Reichel 2010 s. 73.

<sup>189</sup> SOU 2008:118 bilaga 5 s. 172.

<sup>190</sup> SOU 2004:23 s. 192.

<sup>191</sup> Reichel 2010 s. 73, SOU 2004:23 s. 192.

<sup>192</sup> SOU 2007:75 s. 134, cirkulär 5a s. 9.

<sup>193</sup> SOU 2004:23 s. 204 f.

<sup>194</sup> Reichel 2010 s. 73, cirkulär 3 s. 9, cirkulär 5a s. 11.

<sup>195</sup> SOU 2008:118.

ringens företrädare, inte som anställd vid en myndighet, kan styra tjänstemannens agerande. Avsaknaden av eller otydliga förordnanden framhålls både vara ett formellt och praktiskt problem. Ansvarsförhållandena blir otydliga och minskar möjligheten att utkräva ansvar. Vidare kan det bli oklart för tjänstemännen om de faktiskt företräder regeringen och inte den myndigheten vid vilken de är anställda.<sup>196</sup>

De statliga förvaltningsmyndigheternas ställning i den svenska förvaltningsorganisationen återspeglas i hur Sverige representeras inom EU. Uppgiften att representera Sverige i EU har i stor omfattning fallit på tjänstemän från svenska myndigheter.<sup>197</sup> Ordningen beror delvis på den svenska dualistiska förvaltningsorganisationen med ett litet Regeringskansli samt stora och resursstarka förvaltningsmyndigheter, vilka besitter stor sakkunskap.<sup>198</sup> Verksförordningsutredningen<sup>199</sup> uttalade till och med att den svenska förvaltningsmodellen kräver att förvaltningsmyndigheterna engageras i beredningen och arbetet med EU-frågorna.<sup>200</sup> Förvaltningsmyndigheternas ställning i EU-arbetet beror också på att frågor som idag omfattas av EU-arbetet tidigare låg under förvaltningsmyndigheternas ansvar. Likaså låg frågor som idag är en del av EU:s sekundärlagstiftning tidigare under deras delegerade normgivningskompetens.<sup>201</sup> Algotsson har benämnt detta som att Sveriges EU-inträde har inneburit att svensk inrikespolitik har ”utrikespolitiserats”, en benämning som även Reichel lyfter fram.<sup>202</sup>

När en myndighetstjänsteman företräder regeringen vid förhandlingar inom EU eller erhåller instruktioner för genomförandet av sitt uppdrag inom EU kan det, enligt Grundlagsutredningen inför EU<sup>203</sup>, inte vara fråga om ett ärende inom myndigheten, särskilt inte ärenden som gäller myndighetsutövning eller tillämpning av lag. Förvaltningsmyndigheternas grundlagsskyddade utrymme för självständigt beslutsfattande i 12 kap. 2 § RF omfattar därmed inte myndigheternas och dess tjänstemäns EU-arbete. Detta öppnar upp för en hårdare styrning av förvaltningsmyndigheternas och tjänstemännens agerande från regeringens sida i deras representationsarbete inom EU.<sup>204</sup>

---

<sup>196</sup> SOU 2008:118 s. 86.

<sup>197</sup> Reichel 2010 s. 73.

<sup>198</sup> Demokratirådet 2010 s. 61.

<sup>199</sup> SOU 2004:23.

<sup>200</sup> SOU 2004:23 s. 191.

<sup>201</sup> Reichel 2010 s. 73.

<sup>202</sup> Algotsson s. 270, Reichel 2010 s. 73.

<sup>203</sup> SOU 1993:14.

<sup>204</sup> SOU 1993:14 s. 172.

## 4.3 Hantering av EU-ärenden

### 4.3.1 Innebörden av EU-ärenden

Underlaget för regeringens, och Sveriges, ställningstaganden i EU-frågor utformas på det nationella planet genom beredning av EU-ärenden.<sup>205</sup> EU-ärenden berör till stor del utarbetandet av instruktioner och riktlinjer till de statsråd som deltar vid ministerrådet och till de myndighetstjänstemän som företräder regeringen i EU-arbetet.<sup>206</sup> Med EU-ärenden avses således ställningstaganden inför beredning och beslut i ministerrådet och i verkställighetskommittéerna.<sup>207</sup>

Inför Sveriges EU-medlemskap anförde Grundlagsutredningen inför EU att det som kan antas vara annorlunda med EU-ärenden jämfört med beredningen av regeringsärenden är att de ofta inte syftar till att ta fram underlag för ett regeringsbeslut i ett förvaltningsärende eller förslag till riksdagen utan till att bereda frågan om hur Sverige bör agera under den gemensamma berednings- och beslutsprocessen inom EU. Sverige kan varken styra över de förslag som läggs fram eller ensidigt bestämma tidtabellen för den gemensamma beslutsprocessen.<sup>208</sup> Med anledning av att EU-ärenden inte föranleder något beslut av regeringen, utan av EU:s institutioner i ett senare skede, anses inte EU-ärenden utgöra regeringsärenden i enlighet med 7 kap. RF.<sup>209</sup> Detta gäller även om en gemensam beredning först genomförs i Regeringskansliet.<sup>210</sup> Följaktligen bortfaller centrala konstitutionella begränsningar för regeringens styrning av de statliga förvaltningsmyndigheterna vid hantering av EU-ärenden.

### 4.3.2 Frånvaro av beslut i EU-ärenden

En konsekvens av att EU-ärenden inte anses utgöra regeringsärenden är att kravet på kollektivt beslutsfattande av regeringen enligt 7 kap. 3 § RF inte är tillämpligt. Det framgår vidare av 20 § p. 2 RKI att Regeringskansliet ska utse svenska regeringsrepresentanter vid förhandlingar inom ramen för EU, bl.a. inom EU:s råd och i kommittéer under Europeiska kommissionen. Ansvaret för att utarbeta Sveriges ståndpunkter inför berednings- och förhandlingsarbetet inom EU samt instruktioner till dem som företräder Sverige kan således läggas på respektive departement.<sup>211</sup> Ordningen har ansetts ha den fördelen att

---

<sup>205</sup> SOU 2008:118 s. 85, SOU 1993:80 s. 197.

<sup>206</sup> SOU 1993:14 s. 177.

<sup>207</sup> SOU 2008:118 s. 85.

<sup>208</sup> SOU 1993:14 s. 176 f.

<sup>209</sup> Hettne och Reichel s. 47.

<sup>210</sup> SOU 2008:118 s. 85.

<sup>211</sup> Hettne och Reichel s. 47, Reichel och Lind s. 518.



arbetet kan bedrivas i mer flexibla och effektiva former.<sup>212</sup> Det ingår dock i rutinerna att frågorna föredras för ansvarigt statsråd innan förhandlingarna inleds.<sup>213</sup>

Ordningen vid hanteringen av EU-ärenden vittnar om att en central skillnad mellan EU-ärenden och regeringsärenden ligger i ansvarsfördelningen. Regeringen har det yttersta ansvaret för utformningen av regeringsärenden. Detta följer av att regeringen enligt 7 kap. 3 § RF avgör regeringsärenden. Ansvaret för utformningen av EU-ärenden har däremot Regeringskansliet, där enskilda statsråd ansvarar för EU-ärenden inom sitt arbetsområde.<sup>214</sup> Gränsen för politik och förvaltning suddas därmed ut. Statsministern har dock det övergripande ansvaret för regeringens EU-arbete.<sup>215</sup>

Förvaltningskommittén menade att den avvikande ansvarsfördelningen vid EU-ärenden innebär ett undantag från den svenska förvaltningsmodellen och att detta i praktiken innebär att ”en underförstådd ordning som ligger nära ministerstyre accepteras, eller åtminstone tolereras”.<sup>216</sup> Enskilda statsråd har nämligen möjlighet att formellt styra underordnade förvaltningsmyndigheter utan föregående regeringsbeslut.<sup>217</sup> Förvaltningskommittén ansåg att ett ställningstagande i EU-frågor i lika hög grad bör täckas av Grundlagspropositionen formulering<sup>218</sup> om att ”alla frågor som anses kräva ett ställningstagande från någon i regeringskretsen skall behandlas som regeringsärenden”.<sup>219</sup>

Utöver den avvikande ansvarsfördelningen har det bedömts att de statliga förvaltningsmyndigheternas deltagande i EU-arbetet inte faller inom förvaltningsmyndigheternas utrymme för självständigt beslutsfattande enligt 12 kap. 2 § RF. Det beror på att EU-arbetet inte anses innebära att förvaltningsmyndigheterna själva fattar beslut i EU-ärendena.<sup>220</sup> EU-ärenden faller således utanför de statliga förvaltningsmyndigheternas grundlagskydd mot inblandning av regering eller enskilt statsråd i deras beslutsfattande i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun samt tillämpning av lag. Till följd av detta växer regeringens och departementens styrningsutrymme ytterligare.

Det bör dock framhållas att när kommittologikommittéer medverkar till att fatta beslut i enskilda ärenden kan sådana ärendena initieras hos en behörig myndighet i en medlems-

---

<sup>212</sup> Reichel 2008 s. 24.

<sup>213</sup> SOU 2008:118 s. 85.

<sup>214</sup> Statskontoret 2000:20A s. 29.

<sup>215</sup> Cirkulär 3 s. 2.

<sup>216</sup> SOU 2008:118 s. 85.

<sup>217</sup> SOU 2008:118 s. 85.

<sup>218</sup> Prop. 1973:90 s. 184.

<sup>219</sup> SOU 2008:118 s. 85.

<sup>220</sup> Reichel 2010 s. 75.

stat. I vissa fall kan då det slutliga beslutet fattas av den nationella myndigheten. När ett ärende hos en myndighet däremot överförs till den europeiska nivån, blir följden att det är kommissionen i samarbete med kommittologikommittéerna som fattar beslut i ärendet i enlighet med EU-rättsliga källor. Myndigheten anses i sådana fall endast medverka till beslutet. Därmed begränsar inte bestämmelsen 12 kap. 2 § RF regeringens styrning av de statliga förvaltningsmyndigheterna. Reichel framhåller att det ofta är oklart vilka konstitutionella regler som är tillämpliga på dessa typer av rättsliga situationer.<sup>221</sup>

Även om det anses att det inte fattas några beslut i EU-ärenden bör i sammanhanget begreppen *ställningstagande* och *beslut* diskuteras närmare. EU-ärenden avser regeringens ställningstaganden i EU-frågor. Varken regeringen eller förvaltningsmyndigheterna bedöms fatta några beslut i EU-ärenden. Myndigheterna bedöms endast arbeta fram regeringens ställningstagande i en EU-fråga inför beredning och beslut i ministerrådet och i verkställighetskommittéerna.<sup>222</sup>

Regeringsärenden avser alla frågor som anses kräva ett ställningstagande från någon i regeringskretsen.<sup>223</sup> Beslut i regeringsärenden avgörs enligt 7 kap. 3 § RF av regeringen vid regeringssammanträden. Ett regeringsärende kan utgöras av ett styrelseärende. Ett styrelseärende kan t.ex. vara beslut om att en proposition ska läggas fram inför riksdagen.<sup>224</sup> Med andra ord fattas beslut när ett *förslag* beslutas att läggas fram inför riksdagen. En proposition som regeringen lägger fram inför riksdagen innehåller ställningstaganden gjorda av regeringen i form av förslag till beslut. Regering fattar således endast beslut om att regeringens ställningstaganden i förslaget ska läggas fram inför riksdagen. Riksdagen fattar i sin tur det slutgiltiga beslutet om regeringens förslag.

Slutprodukten av EU-ärenden är också ställningstaganden (i EU-frågor) av regeringen. Ställningstagandena i EU-frågor är även de förslag. Förslag som i sin tur läggs fram inför EU:s institutioner. Det kan därmed ifrågasättas om inte även dessa förslag bör utgöra beslut i likhet med de beslut som regeringen tar om att regeringens förslag till beslut ska läggas fram inför riksdagen. Visserligen kan Sverige, vilket Grundutredningen inför EU lyfter fram, varken ensidigt styra över vilka EU-frågor som behandlas eller tidtabellen för den gemensamma beslutsprocessen.<sup>225</sup> Likväl kan Sverige, och regeringen, ensidigt styra över de ställningstaganden som arbetas fram i EU-ärendena. Om synen på EU-ärenden

---

<sup>221</sup> Reichel 2010 s. 75 f.

<sup>222</sup> SOU 2008:118 s. 85.

<sup>223</sup> Prop. 1973:90 s. 184.

<sup>224</sup> SOU 2008:118 s. 85.

<sup>225</sup> SOU 1993:14 s. 176 f.

skulle följa det ovan angivna resonemanget skulle EU-ärenden sålunda kunna bedömas utgöra regeringsärenden. Det följer av att resonemanget utgår från att beslut även fattas i EU-ärenden. I gällande rätt anses dock inte beslut fattas i EU-ärenden.

#### 4.3.3 EU-ärendens förhållande till beredningstvävet

På grund av att EU-ärenden inte anses utgöra regeringsärenden omfattas inte EU-ärenden direkt av det beredningstväv som gäller för regeringsärenden enligt 7 kap. 2 § RF. Beredningstvävet i 7 kap. 2 § RF innebär att behövliga upplysningar och yttranden ska inhämtas från berörda myndigheter och i den omfattning som det behövs från kommuner, sammanslutningar och enskilda.<sup>226</sup>

Inför EU-medlemskapet anförde dock Utredningen om statsförvaltningen och EG<sup>227</sup> att när Sveriges ståndpunkt i en EU-fråga bestäms genom ett formellt beslut vid ett regeringsammansamtråde i enlighet med 7 kap. 3 RF omfattas även EU-ärenden direkt av 7 kap. 2 § RF. Utredningen lyfte dessutom fram att beredningsförfarandet enligt 7 kap. 2 § RF bör vara vägledande även för beredningen av EU-ärenden.<sup>228</sup> Utredningen om statsförvaltningen och EG ansåg att det finns behov av att höra berörda intressenter under EU:s olika beredningsfaser. Ett framgångsrikt europeiskt samarbete tycktes förutsätta en snabb och väl förankrad nationell beredning. Även en fastare intern berednings- och förankringsprocess inom den internationella förvaltningen borde enligt utredningen krävas allteftersom beslutsprocessen fortskrider inom EU. Hur den externa beredningen ska gå till bedömdes dock vara en angelägenhet för regeringen.<sup>229</sup> Regeringen ansågs ha det yttersta ansvaret för beredningen av frågor om hur Sverige bör agera under den gemensamma berednings- och beslutsprocessen inom EU.<sup>230</sup>

Även Förvaltningskommittén lyfte fram beredningstvävets vägledande funktion. Förvaltningskommittén konstaterade att reglerna i 7 kap. 2 § RF om att inhämta behövlig kunskap från myndigheter och, vid behov, yttranden från sammanslutningar och enskilda normalt tillämpas vid EU-ärenden. Detsamma gäller beredningsformerna.<sup>231</sup> I den svenska dualistiska förvaltningsorganisationen är, som tidigare nämnt, Regeringskansliet förhållandevis litet, medan de centrala ämbetsverken är stora och resursstarka.<sup>232</sup> Utform-

---

<sup>226</sup> Hettne och Reichel s. 47.

<sup>227</sup> SOU 1993:80. Betänkandet gick dock inte ut på remiss.

<sup>228</sup> SOU 1993:80 s. 197.

<sup>229</sup> SOU 1993:80 s. 206.

<sup>230</sup> SOU 1993:80 s. 197.

<sup>231</sup> SOU 2008:118 s. 89.

<sup>232</sup> Se avsnitt 2.4.2.

ningen av den svenska förvaltningsorganisationen motiverar därför att organ utanför Regeringskansliet såsom statliga förvaltningsmyndigheter inkluderas i beredningen.<sup>233</sup> Förvaltningsmyndigheterna är således i stor utsträckning engagerade i beredningen av EU-ärenden.

Som Förvaltningskommittén anmärkte har beslutprocessen i EU hittills behandlas som ett konstitutionellt och förvaltningspolitiskt undantag. Det gäller såväl grunderna för statsrådets och statstjänstemännens agerande i EU, som hur ståndpunkter och instruktioner beslutas. Förvaltningskommittén fann denna ordning otillräckligt mot bakgrund av EU-arbetets betydelse och omfattning.<sup>234</sup> Hanteringen av EU-ärenden utgör ett konstitutionellt undantag på grund av att hanteringen av ärendetypen är undantagen de konstitutionella begränsningar som gäller vid hantering av regeringsärenden.

#### *4.3.4 Rutiner och riktlinjer för beredning av EU-ärenden*

Regleringen av beredningen av EU-ärenden är vag. Rutiner och arbetssätt i regeringens EU-arbete regleras huvudsakligen genom särskilda interna arbetscirkulär inom Regeringskansliet.<sup>235</sup> De regler som finns har låg rättslig status.<sup>236</sup> Det framkommer av 26 b § RKI att chefen för Statsrådsberedningens (SB) kansli för samordning av EU-frågorna (fortsättningsvis benämnt EU-kansliet) får ge ut handböcker, riktlinjer och annat material i syfte att uppnå enhetlighet och hög kvalitet vid handläggning inom Regeringskansliet av frågor som rör EU. Med stöd av bestämmelsen beslutades nu gällande riktlinjer i cirkulär 3 om beredning av EU-frågor i Regeringskansliet. Cirkulär 3 beskriver de krav som ställs på Regeringskansliets arbete med att ta fram och bereda svenska ståndpunkter och instruktioner i EU-frågor.<sup>237</sup>

Det framgår av cirkuläret att statsministern har det övergripande ansvaret för regeringens EU-arbete. Vidare ansvarar departementen enligt den arbetsfördelning som framgår av RKI för att departementens EU-frågor bereds på ett ändamålsenligt sätt.<sup>238</sup> SB:s EU-kansli ansvarar för samordning av EU-arbetet mellan departementen på tjänstemannanivå. EU-kansliet arbetar även för att utveckla Regeringskansliets arbetsmetoder i EU-frågor.<sup>239</sup> Varje statsråd ansvarar för EU-ärenden inom sitt arbetsområde.<sup>240</sup> Därmed in-

---

<sup>233</sup> Hettne och Reichel s. 47.

<sup>234</sup> SOU 2008:118 s. 88.

<sup>235</sup> Premfors och Sundström s. 40.

<sup>236</sup> Reichel 2010 s. 76.

<sup>237</sup> Cirkulär 3 s. 1 f.

<sup>238</sup> Cirkulär 3 s. 2.

<sup>239</sup> Cirkulär 3 s. 3, SB PM 2012:1 s. 7.

<sup>240</sup> Statskontoret 2000:20A s. 29.

går det i rutinerna att EU-frågor föredras för ansvarigt statsråd innan förhandlingarna inleds.<sup>241</sup>

Departementen ansvarar för att instruktioner för svenska ståndpunkter tas fram till ministerrådets förberedande instanser, i vilka regeringen kan företrädas av myndighetstjänstemän och tjänstemän från EU-representationen.<sup>242</sup> I departementen finns enligt 10 § RKI huvudmän för olika sakområden. Ansvarig huvudman ansvarar för att det finns gemensamt beredda ståndpunkter och instruktioner i EU-frågor inom sitt ansvarsområde.<sup>243</sup> Det fastslås att det är viktigt att ha en tidig ståndpunkt med tydliga mål och flexibla förhandlingslösningar i förhandlingsarbetet inom EU. Detta sägs öka förutsättningarna för att Sverige ska vara en effektiv och trovärdig part i förhandlingarna inom EU.<sup>244</sup>

EU-instruktionerna syftar till att underlätta och effektivisera det strategiska förhandlingsarbetet och möjliggöra aktivt förebyggande agerande från svensk sida. En EU-instruktion bör enligt riktlinjer i cirkulär 3 t.ex. innehålla en svensk målsättning för det slutliga förhandlingsresultatet, en förhandlingsstrategi, svenska ståndpunkter för förslaget när det har presenterats, förslagets förenlighet med svensk grundlag, bakgrund och konsekvensanalys samt eventuella effekter för EU-budgeten och statens budget. En EU-instruktion anpassas efter behovet i det enskilda fallet.<sup>245</sup>

Både EU-instruktionerna och ståndpunkterna, i form av s.k. ståndpunktspromemorior, omfattas av kravet på gemensam beredning, precis som andra regeringsärenden.<sup>246</sup> Gemensam beredning är reglerat i 15 § RKI och innebär att regeringsärenden ska beredas i samråd med berörda statsråd.<sup>247</sup> Den gemensamma beredningen ska omfatta samtliga berörda departement. Deltagande departement varierar således beroende på aktuell EU-fråga. SB:s EU-kansli och berörda handläggare vid representationen i Bryssel deltar dock alltid i den gemensamma beredningen.<sup>248</sup> Kravet på gemensam beredning gäller alla underlag för regeringens EU-arbete i form av t.ex. instruktioner, promemorior och andra underlag inför möten i EU där regeringen företräds.<sup>249</sup>

---

<sup>241</sup> SOU 2008:118 s. 85.

<sup>242</sup> Statskontoret 2000:20A s. 34, cirkulär 3 s. 6.

<sup>243</sup> Cirkulär 3 s. 5, jfr. 28 § RKI.

<sup>244</sup> Cirkulär 3 s. 5.

<sup>245</sup> Cirkulär 3 s. 5.

<sup>246</sup> SB PM 2012:1 s. 7, Hettne och Reichel s. 48.

<sup>247</sup> SB PM 2012:1 s. 6.

<sup>248</sup> Cirkulär 3 s. 3.

<sup>249</sup> Cirkulär 3 s. 2 f., SB PM 2012:1 s. 7.

Även om cirkulär 3 har slagit fast riktlinjer för beredningen av EU-ärenden konstaterade Förvaltningskommittén att EU-samarbetet varierar mellan politikområdena. Vidare saknar departementens olika arbetssätt ofta skriftliga rutiner och riktlinjer. Förvaltningskommittén belyste dessutom att interna arbetscirkulär inte styr förvaltningsmyndigheterna och att det i allmänhet inte finns dokumenterat hur samarbetet mellan departement och förvaltningsmyndigheter ska gå till.<sup>250</sup>

#### *4.3.5 En ökad omfattning av informella kontakter*

EU-medlemskapet har medfört ökade kontakter mellan svenska politiker och tjänstemän inom förvaltningen samt mellan EU-organ och den svenska statsförvaltningen. De ökade kontakterna mellan departement och statliga förvaltningsmyndigheter, som har gett förutsättningar för en ökad regeringsstyrning, är i hög grad informella.<sup>251</sup> Det beror delvis på den tidspress och komplexitet som präglar EU-arbetet.<sup>252</sup> Omfattningen av informella kontakter varierar beroende på bl.a. behovet och intensiteten i kontakterna med EU och vilken politisk betydelse olika verksamheter tillmäts.<sup>253</sup>

Det finns ett stort behov av kontakter mellan Regeringskansliet och de statliga förvaltningsmyndigheterna.<sup>254</sup> De informella kontakterna är nödvändiga för EU-arbetet med hänsyn till den expertis och sakkunskap som till stor del finns hos de statliga förvaltningsmyndigheterna.<sup>255</sup> De statliga förvaltningsmyndigheterna arbetar vidare nära EU-organ inom samtliga delar av EU:s lagstiftningsprocess.<sup>256</sup> Till följd av de statliga förvaltningsmyndigheternas arbete inom den integrerade förvaltningen är myndigheterna ofta mer insatta i EU-arbetet.<sup>257</sup> Regeringen och departement är således beroende av regelbundna kontakter med de statliga förvaltningsmyndigheterna. Förvaltningskommittén lyfte fram att i EU-arbetet kan regeringen utan föregående regeringsbeslut gripa in i myndigheternas organisationer. Regeringen kan direkt göra anspråk på myndigheternas personella och kompetensmässiga resurser, utan att gå via myndigheternas ledning och utan någon gemensam planering.<sup>258</sup>

---

<sup>250</sup> SOU 2008:118 bilaga 5 s. 171. Förvaltningskommittén lyfter dock fram ett antal undantag angående skriftliga rutiner för samarbetet mellan departement och myndigheter, se s. 171 f.

<sup>251</sup> Statskontoret 2000:20 s. 110.

<sup>252</sup> SOU 2007:75 s. 135.

<sup>253</sup> SOU 2007:75 s. 16.

<sup>254</sup> Prop. 2009/10:175 s. 102 f.

<sup>255</sup> SOU 2007:75 s. 135.

<sup>256</sup> Reichel 2010 s. 21, SOU 2004:23 s. 192.

<sup>257</sup> Reichel 2010 s. 74.

<sup>258</sup> SOU 2008:118 s. 85 f.

När tjänstemän från de statliga förvaltningsmyndigheter företräder regeringen i EU-sammanhang lämnas vidare instruktioner som styr enskildas agerande och som inte uttryckligen beslutas av regeringen. Avsaknaden av förordnanden eller otydliga förordnanden framhöll Förvaltningskommittén vara både ett formellt och praktiskt problem. Ansvarsförhållandena blir otydliga och minskar möjligheten att utkräva ansvar. Vidare kan det bli oklart för tjänstemännen om de faktiskt företräder regeringen och inte den myndigheten vid vilken de är anställda.<sup>259</sup> Denna oklarhet framgår tydligt i en undersökning av Statskontoret från 2015 där det framkom att många uppfattar att de ofta deltar i EU-arbetet som experter, inte som representanter för regeringen.<sup>260</sup>

Statskontoret har framhållit att de informella kontakterna i EU-arbetet är så pass omfattande att rollfördelningen mellan regering, departementtjänstemän och myndighetstjänstemän blivit otydlig. Följaktligen försämras möjligheterna till insyn och ansvarsutkrävande. Statskontoret konstaterade att de informella inslagen riskerar att undergräva den svenska förvaltningsmodellen, som förutsätter en tydlig rollfördelning och ett samband mellan maktbefogenhet och ansvar.<sup>261</sup> Detta kommer att beröras närmare i uppsatsens femte kapitel.

#### **4.4 Sammanfattning**

Regeringen har det yttersta ansvaret för Sveriges arbete inom EU. De statliga förvaltningsmyndigheterna har dock en betydande roll i Sveriges EU-arbete, både genom att dess tjänstemän företräder Sverige i olika kommittéer, nätverk och arbetsgrupper inom EU samt genom att de statliga förvaltningsmyndigheternas tjänstemän deltar i beredningen av EU-ärenden, dvs. i arbetet med att ta fram svenska ställningstaganden inför beredning och beslut i ministerrådet och i verkställighetskommittéerna.

EU-ärenden anses inte utgöra regeringsärenden. Följaktligen finns det inget krav på att beslut i EU-ärenden ska fattas vid regeringssammanträden av regeringen som kollektiv i enlighet med 7 kap. 3 § RF. Ansvaret för att utarbeta Sveriges ståndpunkter inför berednings- och förhandlingsarbetet inom EU samt instruktioner till dem som företräder Sverige kan därför läggas på respektive departement. Beredningstvånget i 7 kap. 2 § RF är blir därför vägledande vid beredning av EU-ärenden. Vidare anses varken förvaltningsmyndigheternas deltagande i EU-arbetet eller en tjänstemans uppgift att företräda rege-

---

<sup>259</sup> SOU 2008:118 s. 86.

<sup>260</sup> Statskontoret PM 2015:106 s. 37.

<sup>261</sup> Statskontoret 2000:20 s. 10 och s. 28 f.

ringen inom EU falla inom tillämpningsområdet för 12 kap. 2 § RF om förvaltningsmyndigheternas utrymme för självständigt beslutsfattande.

Beredning av EU-ärenden styrs främst av riktlinjer i interna arbetscirkulär inom Regeringskansliet. Enligt dessa riktlinjer ansvarar enskilda statsråd för EU-ärenden inom sitt arbetsområde. Departementen ansvarar för att instruktioner för svenska ståndpunkter tas fram. I departementen finns s.k. huvudmän för olika sakområden som i sin tur ansvarar för ståndpunkter och instruktioner inom sitt respektive sakområde. Genom de interna arbetscirkulären för Regeringskansliet omfattas EU-ärenden av krav på gemensam beredning. De ska således beredas i samråd med samtliga berörda statsråd. I EU-arbetet har vidare SB:s EU-kansli en samordnande funktion.

Vid hanteringen av EU-ärenden kan regeringen styra sina förvaltningsmyndigheter utan de konstitutionella begränsningar som annars gäller vid hantering av regeringsärenden. Hanteringen av EU-ärenden behandlas med andra ord som ett konstitutionellt undantag. Omfattningen av de informella kontakterna i EU-arbetet vittnar om att de vaga riktlinjerna för beredning av EU-ärenden dessutom skapar större utrymme för en mer direkt styrning av förvaltningsmyndigheterna. Sammanfattningsvis har således regeringen ett större rättligt utrymme att styra statliga förvaltningsmyndigheter vid hantering av EU-ärenden än vid hantering av regeringsärenden. Dessa omständigheter väcker frågor om statsförvaltningens egentliga ställning vid hantering av EU-ärenden. I följande kapitel analyseras om regeringens utrymme att styra statliga förvaltningsmyndigheter vid hantering av EU-ärenden är förenligt med den svenska statsförvaltningens traditionella ställning.



# 5 Är regeringens styrningsutrymme förenligt med statsförvaltningens traditionella ställning?

## 5.1 Inledning

Uppsatsens femte kapitel syftar till att besvara uppsatsens huvudfrågeställning; om regeringens rättsliga utrymme att styra statliga förvaltningsmyndigheter vid hantering av EU-ärenden är förenligt med den svenska statsförvaltningens traditionella ställning. I föregående kapitel konstaterades att regeringen har ett större rättsligt utrymme att styra statliga förvaltningsmyndigheter vid hantering av EU-ärenden än vid hantering av regeringsärenden. För att avgöra om det utökade styrningsutrymmet är förenligt med den svenska förvaltningens traditionella ställning analyseras i detta kapitel inledningsvis de riktlinjer i cirkulär 3 som styr hanteringen av EU-ärenden. Därvid fastställs först riktlinjernas rättsliga status samt analyseras vidare riktlinjerna ur ett legalitetsperspektiv. Utformningen av riktlinjerna diskuteras i förhållande till den ställning som statsförvaltningens av tradition har tilldelats. Därpå följer en analys av den inverkan som utformningen av regeringens styrningsutrymme i praktiken har på statsförvaltningens ställning. Mot bakgrund av de sålunda analyserade delarna bedöms därefter om utformningen av regeringens styrningsutrymme är förenligt med statsförvaltningens traditionella ställning. Avslutningsvis följer en sammanfattning av kapitlets innehåll och slutsatser.

## 5.2 Styrningsutrymmets utformning

### 5.2.1 Reglernas rättsliga status

Regeringen har ett större utrymme att styra statliga förvaltningsmyndigheter vid hantering av EU-ärenden än vid hantering av regeringsärenden. Den formella styrningen vid hanteringen av EU-ärenden utgörs främst av de riktlinjer i cirkulär 3 om riktlinjer för beredning av EU-frågor i Regeringskansliet som redogörs för i kapitel fyra.<sup>262</sup> Regeringens formella styrning utgör som tidigare nämnts den ram inom vilken de statliga förvaltningsmyndigheterna har att förhålla sig.<sup>263</sup> Mot bakgrund av att hanteringen av EU-ärenden behandlas som ett konstitutionellt undantag kan det ifrågasättas om de riktlinjer

---

<sup>262</sup> Se avsnitt 4.3.4.

<sup>263</sup> Se avsnitt 3.3.1.

som styr denna hantering ur ett legalitetsperspektiv utgör en tillräcklig ram för regeringens styrning.

Legalitetsprincipen kommer till uttryck i 1 kap. 1 § 3 st. RF, där det stadgas att ”Den offentliga makten utövas under lagarna”, dvs. att all offentlig maktutövning ska vara grundad i lag. Med andra ord finns det ett föreskriftskrav.<sup>264</sup> Kännetecknande för en föreskrift är att den är bindande och generellt tillämpar.<sup>265</sup> Enligt 8 kap. 1 § RF meddelar riksdagen föreskrifter genom lag medan regeringen meddelar föreskrifter genom förordning. Regering får enligt 8 kap. 11 § RF i viss utsträckning delegera normgivning till myndighet under regeringen. Regeringens beslut om delegering ges genom ett bemyndigande i lag eller förordning. Ett bemyndigande avser alltid behörighet att meddela föreskrifter på ett visst begränsat område.<sup>266</sup> Regeringens möjlighet att meddela föreskrifter är en del av regeringens formella styrning.<sup>267</sup>

Kravet på att all offentlig maktutövning ska ha författningsstöd begränsar offentliga organs handlingsutrymme och skyddar mot godtycklighet.<sup>268</sup> Det skapas därigenom en ökad förutsägbarhet för den enskilde medborgaren.<sup>269</sup> Det är väsentligt för statsförvaltningen att riktlinjerna som styr hanteringen av EU-ärenden ur ett legalitetsperspektiv utgör en tillräcklig ram för regeringens styrning. Det ger en legitim grund för regeringens styrning. Samtidigt begränsar det regeringens styrningsutrymme. Därigenom skyddas statsförvaltningens ställning och handlingsutrymme.

För att bedöma om riktlinjerna i cirkulär 3 ur ett legalitetsperspektiv utgör en tillräcklig ram för regeringens styrning vid hantering av EU-ärenden bör först den rättsliga statusen för riktlinjerna i cirkulär 3 fastställas. Frågan är om riktlinjerna i ett internt arbetscirkulär för Regeringskansliet utgör en föreskrift. Regeringskansliet är en myndighet, därmed är delegering av normgivning enligt 8 kap. 11 § RF möjlig. Riktlinjerna och rutinerna i cirkulär 3 har beslutats av SB:s chef för EU-kansliet i enlighet med 26 b § RKI enligt vilken bestämmelse EU-chefen inom sitt ansvarsområde får ”ge ut handböcker, riktlinjer och råd i syfte att uppnå enhetlighet och hög kvalitet vid handläggningen inom Regeringskansliet”.<sup>270</sup> Arbetscirkuläret är således grundat på ett bemyndigande i en förordning.

---

<sup>264</sup> Bull och Sterzel s. 49, Sterzel 2012 s. 74.

<sup>265</sup> Prop. 1973:90 s. 203 f., ds 1998:43 s. 23.

<sup>266</sup> Ds 1998:43 s. 24.

<sup>267</sup> Se avsnitt 3.3.1.

<sup>268</sup> Lebeck s. 94.

<sup>269</sup> Lebeck s. 100.

<sup>270</sup> Cirkulär 3 s. 2.

För att riktlinjerna i cirkuläret ska utgöra en föreskrift ska de vara bindande och generellt gällande.<sup>271</sup> Cirkulär 3 ger riktlinjer för beredning av EU-ärenden och beskriver de krav som ställs i Regeringskansliet på att ta fram och bereda ståndpunkter och instruktioner i EU-frågor.<sup>272</sup> Kravet på generell tillämpbarhet är uppfyllt om riktlinjerna i cirkuläret avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om de riktar sig till eller berör en i allmänna termer bestämd krets av personer.<sup>273</sup>

Riktlinjerna i cirkulär 3 tar enbart sikte på Regeringskansliets EU-arbete. De avser därmed i och för sig situationer av visst slag och riktar sig till en viss krets av personer. När kravet på generell tillämpbarhet bedöms måste dock ytterligare aspekter tas i beaktande. Således är även av betydelse hur många personer som berörs av riktlinjerna, hur många gånger de kan tänkas tillämpas och under vilken tid den ska gälla. Ju färre personer som berörs av dem, ju färre fall där de är tillämpbara och ju kortare tid de gäller, desto större är sannolikheten för att de inte är att anse som en föreskrift. Kravet på generell tillämpbarhet är dock samtidigt formellt. Det är därmed normalt sett godtagbart om en regel får en vidare tillämpning än i ett enda fall eller för en person.<sup>274</sup> Cirkulär 3 med dess riktlinjer gäller för hela Regeringskansliet och ska regelmässigt tillämpas i beredningen av EU-frågor. Vidare gäller riktlinjerna från och med 10 mars år 2014. De gäller således under en längre tid.<sup>275</sup> Vid angivna förhållande får kravet på generell tillämpbarhet sammantaget anses vara uppfyllt.

Därefter blir att avgöra om riktlinjerna i cirkuläret kan anses vara bindande. Riktlinjerna ger främst rekommendationer och vägledning i beredning av EU-ärenden. I cirkuläret anges t.ex. att ”Instruktioner med svenska ståndpunkter *bör normalt* utvecklas i mallen för EU-instruktion” (min kursivering).<sup>276</sup> Börregler kan dock användas i en föreskrift om förhållandena är sådana att ett absolut krav inte kan uppställas. En börregel i en föreskrift anses bindande i den bemärkelsen att det måste finnas särskilda skäl för att det ska vara tillåtet att avvika från regeln. Återhållsamhet i användningen av börregler i föreskrifter bör emellertid eftersträvas. Föreskrifter riskerar annars att förväxlas med allmänna råd.<sup>277</sup> Cirkulär 3 präglas i så pass hög grad av börregler att återhållsamhet där inte kan

---

<sup>271</sup> Prop. 1973:90 s. 203 f., ds 1998:43 s. 23.

<sup>272</sup> Cirkulär 3 s. 2.

<sup>273</sup> Prop. 1973:90 s. 204.

<sup>274</sup> Bull och Sterzel s. 190.

<sup>275</sup> Cirkulär 3 s. 1.

<sup>276</sup> Cirkulär 3 s. 5.

<sup>277</sup> Ds 1998:43 s. 105, prop. 1983/84:119 s. 6.

anses ha iakttagits med den regeltypen. Riktlinjerna framstår således mer som allmänna råd. Enligt min mening kan riktlinjerna i cirkulär 3 därmed inte anses vara bindande.

I sammanhanget bör belysas att bemyndigandet för att utfärda riktlinjerna räknas upp tillsammans med handböcker och råd i 26 b § RKI. *Allmänna råd* definieras i 1 § författningssamlingsförordningen som ”sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende”. Det behövs inte något särskilt bemyndigande för att en myndighet ska få besluta om allmänna råd på sitt område.<sup>278</sup> Allmänna råd avser vidare endast råd om författningstillämpning. *Handböcker* fungerar som en sammanställning av material med syfte att underlätta för tjänstemän. Dessa kan innehålla t.ex. både myndighetsföreskrifter och allmänna råd. Utformningen varierar efter behovet i det enskilda fallet.<sup>279</sup> Enligt min mening liknar formen för cirkuläret den för handböcker. Cirkuläret anger nämligen hur tjänstemän bör agera vid beredning av EU-ärenden samtidigt som det ger allmän information om t.ex. arbetsgrupper inom EU.

Riktlinjerna i cirkulär 3 är enligt min bedömning generellt tillämpbara, dock inte bindande. Vidare räknas i RKI riktlinjer upp tillsammans med handböcker och råd, vilket gör att riktlinjer bör utgöra regler<sup>280</sup> av i princip samma rättsliga valör som dessa. I RKI används dessutom begreppet föreskrift i andra bestämmelser.<sup>281</sup> Sammanfattningsvis bedömer jag att cirkulär 3 inte utgör en föreskrift. Riktlinjerna i cirkuläret utgör endast regler som syftar till att ge information och vägledning, dvs. rekommendationer, vid hantering av EU-frågor. Den ram som begränsar regeringens styrning av statliga förvaltningsmyndigheter vid hantering av EU-ärenden utgörs således av icke-bindande regler i form av rekommendationer.

### 5.2.2 *Brister i förhållande till legalitetsprincipens krav*

Regeringen styr formellt statliga förvaltningsmyndigheter genom icke-bindande regler vid hanteringen av EU-ärenden. Detta innebär att hanteringen av EU-ärenden i stort sett saknar direkt lagstöd. Reglerna är visserligen grundade på ett bemyndigande i en förordning. Med tanke på reglernas låga rättsliga status, i form av rekommendationer, utgör

---

<sup>278</sup> Prop. 1983/84:119 s. 24.

<sup>279</sup> Ds 1998:43 s. 26 f.

<sup>280</sup> Regler är den beteckning som används i författningssamlingsförordningen för både föreskrifter och allmänna råd. Jag använder därför den beteckningen även för riktlinjerna. Se Ds 1998:43 s. 26.

<sup>281</sup> Bl.a. anger 32 § RKI att ”Regeringskansliet ska besluta de ytterligare *föreskrifter* som behövs för dess organisation och formerna för dess verksamhet. Sådana *föreskrifter* kan tas in i en arbetsordning för myndigheter eller i arbetsordningar för departementen” (min kursivering).

dock reglerna enligt min mening en bristande legitim grund för regeringens styrning. Det beror delvis på den betydelse som EU-ärenden har för Sverige EU-arbete och för den nationella lagstiftningen. En stor del av Sveriges lagstiftning härrör från EU-beslut.<sup>282</sup> Sverige har möjlighet att påverka EU-beslutens utformning genom att framföra sina ställningstaganden inför beredning och beslut i ministerrådet och i verkställighetskommittéerna. Sveriges ställningstaganden utformas genom beredning av EU-ärenden.<sup>283</sup> Hanteringen av EU-ärenden är således en viktig del av att stärka Sveriges inflytande både i EU-arbetet och över de lagar som tillkommer i Sverige. Det är därför enligt min mening av största vikt att hanteringen av EU-ärenden vilar på en legitim och tydlig grund. Det är även viktigt att både regeringen och de statliga förvaltningsmyndigheterna har tydliga ramar för sina respektive handlingsutrymmen.

En ram utgjord av icke-bindande regler som begränsar regeringens styrning av statliga förvaltningsmyndigheter vid hantering av EU-ärenden är inte tydlig. Den öppnar upp för ett omfattande tolkningsutrymme, som ökar risken för både långtgående och godtycklig styrning av regeringen och för en ökad godtycklighet i Sveriges EU-arbete i stort. Otydliga gränser leder därigenom till en bristande förutsägbarhet, både för de statliga förvaltningsmyndigheterna i deras deltagande i hanteringen av EU-ärenden och för den enskilde medborgaren.

Bristande förutsägbarhet för den enskilde medborgaren hänger även ihop med en bristande öppenhet i EU-arbetet. Cirkulär 3 som berör hanteringen av EU-frågor är ett internt arbetscirkulär för Regeringskansliet. För att få tillgång till arbetscirkuläret måste det begäras ut från Regeringskansliet. Det är således svårt för den enskilde medborgaren att med enkelhet ha någon egentlig insyn i hanteringen av EU-ärenden. Det finns därför en bristande öppenhet gentemot medborgarna både om arbetsprocessen och om ansvarsfördelningen i det nationella EU-arbetet.<sup>284</sup>

Den brist på förutsägbarhet och öppenhet som de nuvarande reglerna skapar förstärks av att hanteringen av EU-ärenden präglas av långtgående informella kontakter.<sup>285</sup> Långtgående informell styrning innebär en ökad risk för att centrala rättssäkerhetskrav såsom

---

<sup>282</sup> Inför EU-valet år 2019 granskade Dagens Nyheter i vilken utsträckning lagar som tillkommit under perioden år 2000–2018 har sin grund i EU-beslut. Det fastställdes att under de senaste fem åren har i genomsnitt 37 procent av lagarna haft sitt ursprung i EU-beslut. Se Örstadius, DN.se, 2019-05-02.

<sup>283</sup> Se avsnitt 4.3.1.

<sup>284</sup> SOU 2008:118 s. 88.

<sup>285</sup> Se avsnitt 4.3.5.

förutsägbarhet, likabehandling och oberoende åsidosätts.<sup>286</sup> Dokumentation av de informella kontakterna är som tidigare nämnts en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll av dem.<sup>287</sup> Det kan dock ifrågasättas i vilken mån informella kontakterna faktiskt dokumenteras. Informella kontakter innebär enligt min mening alltid inte bara en ökad risk för ministerstyre, utan även en försämrad möjlighet till ansvarsutkrävande. Dessutom riskerar omfattande informell styrning att leda till att offentlighetsprincipen inte får fullt genomslag.

I sammanhanget bör belysas att regleringen av regeringsärendens beredningsprocess, som tidigare redogjorts för, är sparsam. I 7 kap. RF anges således endast allmänna grunddrag av arbetsförfarandet vid hantering av regeringsärenden. En ingående reglering av arbetsformerna för regeringsärenden har ansetts tynga regeringsarbetet. Det har även ansetts hindra att arbetet kan anpassa sig till en växlande omgivning. Den gällande regleringen av hanteringen av regeringsärenden följer den svenska traditionen att reglera regeringens position och arbetsformer sparsamt.<sup>288</sup>

Regleringen av hanteringen av EU-ärenden kan även den tolkas följa traditionen av en sparsam reglering. Den sparsamma regleringen av hanteringen av EU-ärenden motiverades med att det ställs stora krav på flexibilitet och effektivitet i EU-arbetet.<sup>289</sup> Flexibilitet i ramverket är viktigt för hanteringen av både regeringsärenden och EU-ärenden. Regeringen måste kunna styra förvaltningen på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Styrningen ska möjliggöra en dynamisk rättsutveckling som följer samhällets behov samt de krav som ställs av internationella rättsordningar. Hanteringen av regeringsärenden regleras dock i grundlag. Detta skapar en tydlig konstitutionell ram för regeringens styrning.

Vid hantering av regeringsärenden har statsförvaltningen en stark ställning. Den åtnjuter enligt 12 kap. 2 § RF utrymme för självständigt beslutsfattande. Vidare ger 7 kap. 3 § RF tillsammans med 12 kap. 1 § RF ett skydd mot ministerstyre. Genom att hanteringen av EU-ärenden behandlas som ett konstitutionellt undantag gäller inte de ovan nämnda konstitutionella bestämmelserna. Följaktligen har statsförvaltningen en betydligt svagare ställning i EU-arbetet. Det framgår bl.a. av att regeringen, som tidigare nämnts, kan göra anspråk på myndigheternas personella och kompetensmässiga resurser utan att gå via myndigheternas ledning och utan någon gemensam planering. Dessutom saknas ofta tyd-

---

<sup>286</sup> Statskontoret 2000:20 s. 29.

<sup>287</sup> Se avsnitt 3.4.1.

<sup>288</sup> Se avsnitt 3.3.4.

<sup>289</sup> Reichel 2008 s. 24.

liga förordnanden från regeringens sida när tjänstemän från förvaltningsmyndigheter företräder regeringen i EU-sammanhang.<sup>290</sup> Urholkningen av statsförvaltningens grundlagsskydd förstärks av att regeringens styrning vid hantering av EU-ärenden begränsas av en svag och otydlig rättslig ram.

Att statsförvaltningen tilldelas en svag roll i EU-arbetet framstår som motsägelsefullt med tanke på dess centrala roll i det svenska statsskicket. Statliga förvaltningsmyndigheter har tillsammans med kommunala förvaltningsmyndigheter genom 1 kap. 8 § RF tilldelats uppgiften att sköta den offentliga förvaltningen. Statsförvaltningen spelar således en betydande roll i den funktionsfördelning av makt som genomsyrar det svenska statsskicket.<sup>291</sup> Om statsförvaltningens roll i praktiken försvagas kan det ändra fördelningen av makt, vilket kan få betydande konsekvenser ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Genom att de statliga förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen är vidare deras verksamhet ett utflöde av folkviljan genom den uppdrags- och ansvarskedja som beskrivs i kapitel två. En bruten uppdrags- och ansvarskedja innebär en förlorad demokratisk förankring.<sup>292</sup> Statsförvaltningens starka konstitutionella ställning speglas i att den fram till och med grundlagsrevisionen år 2011 reglerades tillsammans med domstolarna i ett gemensamt kapitel.<sup>293</sup>

Att statsförvaltningens grundlagsskydd tillåts urholkas vittnar om en bristande respekt för statsförvaltningens grundlagsskydd och funktion. Det bör även anmärkas att det förhållandet att regler med låg rättslig status har tillåtits ersätta konstitutionella bestämmelser vittnar om en viss brist på respekt för grundlagens roll och betydelse. Rekommendationer har tillsammans med RKI ersatt de konstitutionella bestämmelserna i 7 kap. RF som gäller vid hantering av regeringsärenden. Följaktligen har de tillåtits fylla ut konstitutionella bestämmelsers innebörd. Detta är problematiskt med tanke på att konstitutionen står högst upp i normhierarkin.<sup>294</sup> Till viss del kan detta möjligtvis kopplas till Sveriges svaga konstitutionella kultur.<sup>295</sup>

Av det anförda följer att det finns stora brister i utformningen av de regler som styr hanteringen av EU-ärenden. Reglerna ger en svag och otydlig ram för regeringens styrning. Regeringen får också alltför långtgående möjligheter att styra statliga förvaltnings-

---

<sup>290</sup> Se avsnitt 4.3.5.

<sup>291</sup> Se avsnitt 2.3.1.

<sup>292</sup> Se avsnitt 2.2.2.

<sup>293</sup> Se avsnitt 2.3.2.

<sup>294</sup> Warnling Conradson m.fl. s. 223.

<sup>295</sup> Se avsnitt 2.2.1.

möjligheter samtidigt som statsförvaltningens grundlagsskydd urholkas. Långtgående styrningsmöjligheter för regeringen försvagar statsförvaltningens ställning, något som riskerar att få stor inverkan på dess ställning även i statsskicket i stort. Jag anser därför att de regler som styr hanteringen av EU-ärenden ur ett legalitetsperspektiv inte utgör en tillräcklig ram för regeringens styrning. Statsförvaltningen saknar ett tillräckligt skydd för den ställning och funktion som statsförvaltningen av tradition har tilldelats.

### **5.3 Förändringar inom den rättsliga ramen**

#### *5.3.1 En oklar rollfördelning*

Som det konstateras i föregående avsnitt har statsförvaltningen en svagare ställning vid hanteringen av EU-ärenden än vid den av regeringsärenden. Det bör dock påpekas att EU-medlemskapet inte på något grundläggande principiellt eller konstitutionellt sätt förändrat förhållandet mellan regeringen och myndigheterna, dvs. den svenska förvaltningsmodellen.<sup>296</sup> Inför EU-medlemskapet framförde Utredningen om statsförvaltningen och EG att medlemskapet inte förutsatte några grundläggande förändringar av den svenska förvaltningsmodellen. Den svenska förvaltningsorganisationen ansågs vara väl lämpad för EU-arbetet. Systemet med fristående förvaltningsmyndigheter och kollektivt beslutsfattande ansågs inte innebära några problem ur konstitutionell synvinkel när det gäller regeringens ansvar gentemot EU.<sup>297</sup>

Även Statskontoret bedömde kort efter EU-inträdet att det inte krävdes några ändringar av RF:s bestämmelser avseende regeringen och de statliga förvaltningsmyndigheterna. Samtliga departement och nästan alla förvaltningsmyndigheter delade Statskontorets bedömning. Den svenska förvaltningsmodellen framhölls till och med vara en fördel i EU-arbetet. Den traditionella ansvarsfördelningen mellan departement och förvaltningsmyndigheter ansågs ge en tillräcklig elasticitet som möjliggör för enskilda frågor under EU-arbetets arbetsprocess att hanteras på den lämpligaste beslutsnivån. Den svenska förvaltningsmodellen förutsätter nämligen att regeringen ger tydliga direktiv och riktlinjer för tjänstemännens medverkan i berednings- och förhandlingsarbetet. Regeringen ansågs vidare ha de styrinstrument i förhållande till förvaltningen som behövdes.<sup>298</sup>

---

<sup>296</sup> SOU 2007:75 s. 134.

<sup>297</sup> SOU 1993:80 s. 16 f.

<sup>298</sup> Statskontorets 1996:7 s. 17 f. Statskontoret vidhöll sin bedömning om den svenska förvaltningsmodellens lämplighet efter fem års medlemskap i EU. Det gjorde även i stort sett samtliga departement och förvaltningsmyndigheter. Se Statskontoret 2000:20 s. 28.



Förhållandet mellan regeringen och förvaltningen är i teorin detsamma som innan Sveriges EU-inträde. I praktiken har dock behandlingen av hanteringen av EU-ärenden som ett konstitutionellt undantag, i kombination med en otillräcklig ram för regeringens utökade styrning och omfattande informell styrning, försvagat statsförvaltningens ställning i förhållande till regeringen. Försvagningen av statsförvaltningens ställning i EU-arbetet har i praktiken kommit att omforma förhållandet mellan regeringen och statsförvaltningen inom den konstitutionella ramen. Frågan är om detta är förenligt med statsförvaltningens traditionella ställning.

Statskontoret lyfte redan tidigt under Sveriges EU-medlemskap fram att omfattande informella kontakter har lett till en betydande förskjutning i ansvarsförhållandet mellan regeringen och myndigheter. Statskontoret angav även att det hade skett en förändring i den praktiska tillämpningen av RF:s bestämmelser om regeringsarbetet. Risken för betydande förskjutningar i ansvarsförhållandet bedömdes dock vid tiden varken föranleda konstitutionella ändringar eller hämma effektiviteten i EU-arbetet. Bedömningen byggde på att myndighetstjänstemännens medverkan i EU-arbetet i stor utsträckning jämfördes med den sedvanliga beredningsprocessen som föregår regeringsbeslut. Långtgående instruktioner och riktlinjer i EU-arbetet ansågs därför inte behöva vila på regeringsbeslut.<sup>299</sup>

De informella kontakterna i EU-arbetet har bedömts vara så pass omfattande att rollfördelningen mellan regering, departementstjänstemän och övriga myndighetstjänstemän riskerar att vara otydlig.<sup>300</sup> Det beror delvis på att den svenska dualistiska strukturen, med en uppdelning av den verkställande makten, i praktiken har kommit att luckras upp. Uppluckringen följer av en informell omorganisering av relationen mellan departement och myndigheter.<sup>301</sup> Den oklara gränsdragningen mellan Regeringskansliet och den övriga statsförvaltningen belystes vid 2011 års grundlagsrevision. Det konstaterades därvid att det har skett en omfördelning av uppgifter mellan Regeringskansliet och andra myndigheter. Det efterfrågades i sammanhanget en analys av om den organisatoriska och ansvarsmässiga gränsdragningen mellan Regeringskansliet och övriga statsförvaltningen är utformat på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.<sup>302</sup>

De ovan angivna omständigheterna visar tydligt på att ramen för regeringens styrning vid hantering av EU-ärenden är otillräcklig. Hanteringen av EU-ärenden som ett kon-

---

<sup>299</sup> Statskontorets 1996:7 s. 19.

<sup>300</sup> Statskontoret 2000:20 s. 10 och s. 28 f.

<sup>301</sup> Demokratirådet s. 81 f.

<sup>302</sup> Prop. 2009/10:175 s. 101.

stitutionellt undantag har lett till så pass långtgående informell styrning att förhållandet mellan regering och förvaltning i praktiken har omformats. Även om flexibilitet i regelsystemet är eftersträvansvärt, anser jag att detta inte kan motivera avsteg från varken den maktfördelning som följer av funktionsfördelningen som präglar RF eller den ordning som syftar till att skydda statsförvaltningens ställning och funktion. Det bör nämnas att även Statskontoret framförde att avsaknad av formell reglering kan riskera att undergräva den svenska förvaltningsmodellen, som förutsätter en tydlig rollfördelning och ett samband mellan maktbefogenhet och ansvar.<sup>303</sup>

### *5.3.2 En stärkt tjänstemannaroll*

Regeringen har vid hantering av EU-ärenden möjlighet att styra förvaltningsmyndigheterna hårdare till följd av de statliga förvaltningsmyndigheternas försvagade ställning. Samtidigt spelar myndighetstjänstemännen en stor roll i Sveriges arbete inom EU där tjänstemän till stor del har fått ett större handlingsutrymme i EU-frågor.<sup>304</sup> Myndighetstjänstemännen har en betydande roll i EU-arbetet. Den roll de intar suddar delvis ut gränsen mellan politik och förvaltning. Detta har förändrat relationen mellan departement och övriga förvaltningsmyndigheter.<sup>305</sup> Det har skett en maktförskjutning både från departement till övriga förvaltningsmyndigheter och från folkvalda politiker till tjänstemän.<sup>306</sup>

Som tidigare nämnt kan tjänstemän vid förvaltningsmyndigheterna företräda Sverige inom EU med stöd av delegationsbeslut från regeringen. Uppgiften att representera Sverige i EU har till stor del fallit på myndighetstjänstemän eftersom de besitter stor sakkunskap.<sup>307</sup> I arbetet förekommer därför ofrånkomligt täta kontakter mellan tjänstemän från departement och förvaltningsmyndigheter. Kontakterna syftar till att effektivisera EU-arbetet och stärka Sveriges röst inom EU.<sup>308</sup> Ordningen har dock lett till att sakkunskapen delvis har hamnat långt bort från den politiska nivån. Detta kan göra arbetet både svårstyrt och sårbart.<sup>309</sup>

Förvaltningsmyndigheternas deltagande i nätverk och arbetsgrupper inom EU skapar vidare utrymme för utväxling av tolkningar av gällande rätt, som kan påverka handläggningen av ärenden på nationell nivå. Dessutom ingår förvaltningsmyndigheterna i en allt

---

<sup>303</sup> Statskontoret 2000:20 s. 10 och s. 28 f.

<sup>304</sup> Demokratirådet s. 81 f.

<sup>305</sup> Demokratirådet s. 64 f.

<sup>306</sup> Demokratirådet s. 81 f.

<sup>307</sup> Se avsnitt 4.2.2.

<sup>308</sup> Demokratirådet s. 61 ff.

<sup>309</sup> SOU 2008:118 s. 83.

tydligare europeisk förvaltningsmiljö. Detta medför att förvaltningsmyndigheterna ofta hamnar i situationer med dubbla lojaliteter.<sup>310</sup> När myndighetstjänstemän företräder regeringen sätts således den svenska förvaltningsmodellen på spel. Den svenska dualistiska modellen har då ersatts med krav på nära och ofta informella kontakter mellan myndigheter och Regeringskansliet.<sup>311</sup>

De statliga förvaltningsmyndigheternas EU-arbete måste dock vara förankrat i regeringens EU-politik. Myndigheterna kan således inte driva en egen linje. När myndighetstjänstemän företräder regeringen i EU-sammanhang får dessa dock i många fall ett oinlagligt kunskapsövertag i förhållande till bl.a. regeringen.<sup>312</sup> Det är dessutom då de enskilda tjänstemännen som förfogar över informationsflödet till regeringen. Därigenom får enskilda myndighetstjänstemän viss möjlighet att styra regeringens politik. Svensk EU-politik riskerar således att bli personbunden och dessutom skilja sig från den politiska linje som regeringen har bestämt.<sup>313</sup>

Det kan generellt sett ifrågasättas om en enskild tjänsteman som representerar regeringen besitter lika god uppfattning om regeringens politiska vilja och överenskommelser som en i regeringskretsen. Myndighetstjänstemännens omfattande representationsarbete riskerar att leda till att de åsikter som framförs vid EU-förhandlingar inte fullt ut reflekterar de politiska mål som riksdagen och regeringen har tagit fram. Denna risk är inte försumbar då EU-arbetet ofta präglas av stor tidspress och vaga rutiner och riktlinjer.<sup>314</sup> Den uppdrags- och ansvarskedja genom vilken offentlig makt delegeras från regeringen till statsförvaltningen riskerar därför att brytas. Om den bryts blir inte statsförvaltningens verksamhet ett utflöde av folkviljan. Vidare fullföljer inte statsförvaltningen uppgiften att förverkliga regeringens politik.<sup>315</sup>

I sammanhanget bör nämnas att Demokratirådet funnit att huvudintrycket inte är att utvecklingen beror på att det är myndighetstjänstemännen som försöker skaffa sig mer makt och ett ökat handlingsutrymme. Myndighetstjänstemännen efterfrågar en tydligare politisk styrning. Det är istället politikerna som ofta uppvisar ett svalt intresse för EU-frågor och för att styra.<sup>316</sup> Uteblivna instruktioner och riktlinjer leder till en oklarhet om

---

<sup>310</sup> Reichel 2010 s. 182 f.

<sup>311</sup> Reichel 2010 s. 190.

<sup>312</sup> Reichel 2010 s. 184.

<sup>313</sup> Reichel 2010 s. 87.

<sup>314</sup> Demokratirådet s. 61 f.

<sup>315</sup> Se avsnitt 2.2.2.

<sup>316</sup> Demokratirådet s. 72.

gränserna för den rättsliga ram som myndighetstjänstemännen har att agera inom, vilket minskar effektiviteten inom EU-arbetet. Samtidigt öppnar en otydlig styrning för mer aktiva förvaltningsmyndigheter som kan komma att driva en linje som inte överensstämmer med regeringens politiska vilja, fastän ansvaret kvarstår hos regeringen.<sup>317</sup> Gällande ordning riskerar således att leda till en oönskad maktförskjutning som frångår den funktion som statsförvaltningen av tradition av tilldelats.

### 5.3.3 *En försämrad möjlighet till ansvarsutkrävande*

Den nuvarande utformningen av regeringens utrymme att styra statliga förvaltningsmyndigheter vid hantering av EU-ärenden skapar en otydlig rollfördelning mellan regeringen, Regeringskansliet och övriga statliga förvaltningsmyndigheter. Det kan försämma regeringens möjligheter att styra liksom möjligheterna till politisk granskning och ansvarsutkrävande i EU-arbete.<sup>318</sup> Ansvarsutkrävande innefattar en skyldighet för offentliga makt-havare att redovisa sin verksamhet och ta ansvar för verksamheten om den bedrivs på ett undermåligt sätt. Detta är en nödvändig del i ett demokratiskt statskick. Som Reichel konstaterar kan ansvarsutkrävande fungera som ett verktyg för att uppnå legalitet, effektivitet och medborgerligt förtroende. Det ger med andra ord legitimitet till den offentliga makten. Den offentliga makten kan således förlora legitimitet om möjligheten att kontrollera den offentliga makten saknas.<sup>319</sup> Vidare upprätthåller möjligheten till granskning och ansvarsutkrävande den offentliga maktens handlingsutrymme.

Regeringen är enligt 1 kap. 6 § RF ansvarig inför riksdagen. De omfattande informella kontakterna vid hantering av EU-ärenden riskerar att försvåra riksdagens granskning, särskilt när enskilda statsråd eller departement har större möjlighet att agera. Det bör nämnas att Sverige i ett internationellt perspektiv har en svag kontrollmakt. Det är KU som enligt 13 kap. 1 § RF har till uppgift att granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendens handläggning. KU saknar dock formella maktmedel, även om KU kan ha en betydande roll som granskningsinstitution.<sup>320</sup> En otydlig roll- och ansvarsfördelning försvårar arbetet för en redan svag kontrollmakt.

Granskningen av lagligheten av offentliga institutioners handlingar är ett skydd för den folkvalda institutionen, riksdagen, vilken är den institution genom väljarna kan ut-

---

<sup>317</sup> Statskontoret 2000:20 s. 28 f.

<sup>318</sup> Statskontoret 2000:20 s. 10 och s. 28 f.

<sup>319</sup> Reichel 2010 s. 26 f.

<sup>320</sup> Derlén m.fl. s. 244 f.

kräva direkt politiskt ansvar.<sup>321</sup> En försämrad möjlighet till ansvarsutkrävande och politisk granskning undergräver folksuveränitetsprincipen i 1 kap. 1 § RF. EU-medlemskapet har generellt sett försvårat möjligheterna till granskning av den verkställande makten. Det är regeringen som har tillträde till den europeiska arenan, vilket ger regeringen ett informationsövertag. Dessutom har flexibiliteten som krävs i EU-förhandlingar försvårat för riksdagen att binda regeringens handlingsutrymme.<sup>322</sup> Det är därför av betydelse att riksdagens granskningsmöjlighet inte försvåras ytterligare.

Det bör poängteras att tilliten till den politiska makten i dag generellt sett inte är lika stark som vid tiden för införandet av RF.<sup>323</sup> Det går i dag att urskilja en misstro mot den politiska makten bland de svenska väljarna, något som även gäller i flertalet andra av EU:s medlemsländer. Bättre möjlighet till granskning och ansvarsutkrävande i EU-arbetet skulle enligt min mening främja förtroendet till den politiska makten och stärka den offentliga maktens legitimitet.

Mot bakgrund av ovan angivna omständigheter är, enligt min mening, den inverkan som den nuvarande rättsliga utformningen av regeringens styrningsutrymme vid hantering av EU-ärenden har på statsförvaltningen i förhållande till regeringen inte förenlig med statsförvaltningens traditionella ställning. En tydlig rollfördelning och möjlighet till granskning och ansvarsutkrävande är av största vikt för den offentliga maktens legitimitet och för tilliten till den politiska makten. Den skyddar även statsförvaltningen från otillbörlig styrning av regeringen. Den nuvarande rättsliga utformningen av regeringens utrymme att styra statliga förvaltningsmyndigheter vid hantering av EU-ärenden är enligt min mening inte förenlig med statsförvaltningens traditionella ställning. Regeringens styrningsutrymme bör därför ges tydligare rättsliga ramar i syfte att skydda den svenska statsförvaltningens ställning.

## 5.4 Sammanfattning

Riktlinjerna i cirkulär 3 utgör regler som syftar till att ge information och vägledning, dvs. rekommendationer, vid hantering av EU-frågor. Den ram som begränsar regeringens styrning av statliga förvaltningsmyndigheter vid hantering av EU-ärenden utgörs därmed av icke-bindande regler. Detta innebär att hanteringen av EU-ärenden saknar direkt lag-

---

<sup>321</sup> Lebeck s. 101.

<sup>322</sup> Demokratirådet s. 19.

<sup>323</sup> Se avsnitt 2.2.1.

reglering. Det ger en bristande legitim grund för regeringens styrning, särskilt med tanke på den betydelse som EU-ärenden har för Sveriges påverkansarbete inom EU.

En svag rättslig ram skapar otydliga gränser för regeringens styrning och handlingsutrymme. Detta leder till en bristande förutsägbarhet och öppenhet för både statsförvaltningen och den enskilde medborgaren, något som förstärks av den omfattande informella styrningen. Den svaga ram som regeringens styrning har, i kombination med att hanteringen av EU-ärenden behandlas som ett konstitutionellt undantag, givit regeringen långtgående möjligheter att styra statliga förvaltningsmöjligheter. Statsförvaltningens grundlagsskydd har därför till stor del urholkats i EU-arbetet. Den svaga ramen för regeringens styrning har försvagat statsförvaltningens ställning ytterligare. Detta har försvagat statsförvaltningens ställning generellt i det svenska statskicket, vilket kan få konsekvenser ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Därmed utgör de regler som styr hanteringen av EU-ärenden ur ett legalitetsperspektiv inte en tillräcklig ram för regeringens styrning.

Statsförvaltningens traditionella ställning enligt tradition saknar ett tillräckligt skydd vid hantering av EU-ärenden. Detta framgår av att gränserna mellan regering, departement och statliga förvaltningsmyndigheter har kommit att suddas ut. Rollfördelningen har blivit otydlig. Regeringen har ett mer långtgående utrymme att styra de statliga förvaltningsmyndigheterna. Samtidigt har tjänstemannens inflytande över politiken stärkts, vilket gör att statsförvaltningens uppgift och funktion riskerar att frångås. Även möjligheterna till ansvarsutkrävande har försämrats. Detta försvagar den politiska maktens legitimitet.

Sammanfattningsvis är enligt min mening den nuvarande rättsliga utformningen av regeringens utrymme att styra de statliga förvaltningsmyndigheterna vid hantering av EU-ärenden inte förenlig med den svenska statsförvaltningens traditionella ställning. Den nuvarande rättsliga utformningen av regeringens styrningsutrymme bör få en tydligare rättslig ram i syfte att skydda den ställning som statsförvaltningen av tradition har tilldelats. Följande kapitel diskuterar hur regeringens rättsliga utrymme att styra de statliga förvaltningsmyndigheterna vid hantering av EU-ärenden bör vara utformat för att vara förenligt med den svenska förvaltningens traditionella ställning.

# 6 Ett styrningsutrymme förenligt med statsförvaltningens ställning

## 6.1 Inledning

I föregående kapitel fastslogs att den nuvarande utformningen av regeringens rättsliga utrymme att styra statliga förvaltningsmyndigheter vid hantering av EU-ärenden inte är förenlig med statsförvaltningens traditionella ställning. Regeringens styrningsutrymme vid hantering av EU-ärenden bör enligt min mening få en tydligare rättslig ram i syfte att skydda den ställning som statsförvaltningen av tradition har tilldelats. Uppsatsens sjätte kapitel syftar till att diskutera hur regeringens styrningsutrymme bör vara utformat för att vara förenligt med statsförvaltningens traditionella ställning.

Inledningsvis behandlas förekomsten av en eventuell konstitutionell ram för regeringens styrningsutrymme. Därefter diskuteras de centrala konstitutionella bestämmelser som begränsar regeringens styrningsutrymme vid hantering av regeringsärenden. En diskussion förs om dessa begränsningar även bör gälla vid hanteringen av EU-ärenden för att värna statsförvaltningens traditionella ställning. Vidare diskuteras de nu gällande reglerna som styr hanteringen av EU-ärenden. Härvid berörs särskilt vilken rättslig status dessa regler bör ha. Därpå sammanfattas kapitlets centrala argument och slutsatser. Avslutningsvis följer en avslutande kommentar.

## 6.2 En konstitutionell ram för regeringens styrningsutrymme

### 6.2.1 Konstitutionens roll

Hanteringen av regeringsärenden regleras i grundlag. Detta skapar en tydlig konstitutionell ram för regeringens styrning. En sådan ram saknas för hanteringen av EU-ärenden. Frågan är om en konstitutionell ram som begränsar regeringens styrningsutrymme även bör finnas vid hanteringen av EU-ärenden. En sådan lösning skulle kunna ge statsförvaltningen det skydd som dess ställning kräver. Det finns som tidigare nämnt en svag konstitutionell tradition i Sverige. Grundlagen har länge inte ansetts utgöra ett särskilt betydelsefullt dokument, vilket bl.a. urholkningen av statsförvaltningens grundlagsskydd vittnar om. Dessutom har det funnits en motvilja mot att begränsa regeringens handlingsutrymme i lag.<sup>324</sup>

---

<sup>324</sup> Se avsnitt 2.2.1.

EU-medlemskapet har fört med sig en delvis ny roll för konstitutionen. En roll som tillskriver konstitutionen en större betydelse. EU-rätten har inskränkt den svenska lagstiftarens handlingsutrymme genom att det inte är möjligt att lagstifta i strid med EU-rätten.<sup>325</sup> Den internationella rättens växande betydelse för den nationella rättsordningen har medfört en mer välvillig inställning till att begränsa den offentliga maktens handlingsutrymme. Det anses inte längre nödvändigtvis vara till skada för ett politiskt systems legitimitet att iaktta vissa gränser för den offentliga maktutövningen. Gränserna för den offentliga maktutövningen har snarare i viss mån visat sig kunna användas som ett styrkebälte i förhållande till den internationella rättsordningen. Riksdagen kan således använda den nationella konstitutionen som ett instrument i syfte att få både ökat handlingsutrymme och begränsa den internationella rättens inflytande.<sup>326</sup>

Den nationella konstitutionen kan skapat ett stärkt handlingsutrymme på den internationella politiska och rättsliga arenan för riksdagen. Dessutom har EU-rätten, tillsammans med Europakonventionen, etablerat tanken om överordnade rättsnormer.<sup>327</sup> Som tidigare angetts har riksdagen genom EU-inträdet fått sämre möjligheter att kontrollera regeringens agerande i EU-frågor jämfört med nationella politiska frågor.<sup>328</sup> Den nationella konstitutionen kan dock tydliggöra gränserna för den offentliga maktens olika roller och funktioner och därigenom stärka möjligheten till ansvarsutkrävande. En konstitutionell ram för regeringens styrningsutrymme vid hantering av EU-ärenden skulle således enligt min mening kunna tydliggöra den idag oklara rollfördelning och ansvarsfördelning som präglar EU-arbetet. Det skulle bidra till att ge den offentliga makten ökad legitimitet samt främja medborgarnas tilltro till den politiska makten.

Vidare har grundlagen en särskild roll att spela i samhället. Som Peczenik framför kan grundlagen sägas syfta till att slå vakt om samhällets gemensamma intressen och värden. Den står sålunda över de vardagliga politiska intressena och nyckerna.<sup>329</sup> De statliga förvaltningsmyndigheternas konstitutionella ställning är ett centralt element i det svenska statsskicket. Att hanteringen av EU-ärenden behandlas som ett konstitutionellt undantag, genom vilken statsförvaltningens ställning undergrävs, underminerar den funktion och värde som den svenska statsförvaltningen har. Enligt min mening bör regeringens styrningsutrymme av statliga förvaltningsmyndigheter vid hantering av EU-ärenden ha en

---

<sup>325</sup> Nergelius 2014 s. 22 f.

<sup>326</sup> Bull 2013 s. 79.

<sup>327</sup> Bull 2013 s. 79.

<sup>328</sup> Se avsnitt 5.3.3.

<sup>329</sup> Peczenik s. 110.



tydlig konstitutionell ram. Det skulle ge det skydd som krävs för att värna och upprätthålla den ställning som statsförvaltningen av tradition har tilldelats i det svenska statskicket. Följande avsnitt redogör för hur en konstitutionell ram för regeringens styrningsutrymme vid hanteringen av EU-ärenden bör vara utformad för att vara förenlig med statsförvaltningens traditionella ställning.

### 6.2.2 *Avsaknad av självständigt beslutsfattande*

De bestämmelser som ger regeringens styrningsutrymme en tydlig konstitutionell ram vid hantering av regeringsärenden är främst 7 kap. 2 och 3 §§ samt 12 kap. 2 § RF. Följaktligen kommer dessa bestämmelsers tillämplighet på hanteringen av EU-ärenden att diskuteras. De statliga förvaltningsmyndigheternas utrymme enligt 12 kap. 2 § RF för självständigt beslutsfattande är centralt för statsförvaltningens starka konstitutionella ställning i statskicket. Bestämmelsen begränsar tydligt regeringens utrymme att styra de statliga förvaltningsmyndigheterna. Idag anses dock de statliga förvaltningsmyndigheternas deltagande i beredningen av EU-ärenden falla utanför tillämpningsområdet för 12 kap. 2 § RF.<sup>330</sup> Det gäller även förfarandet när en myndighetstjänsteman företräder regeringen vid förhandlingar inom EU eller erhåller instruktioner för genomförandet av sitt uppdrag.<sup>331</sup>

Bestämmelsen 12 kap. 2 § RF anger 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*” (min kursivering). Frågan är om EU-ärenden bör anses utgöra sådana särskilda fall där en förvaltningsmyndighet har att besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller kommun eller som rör lagtillämpning.

Med begreppet *särskilt fall* följer att bestämmelsen endast träffar förvaltningsmyndigheters beslut i enskilda fall. Utredande arbete av allmän natur kan därmed inte anses omfattas av bestämmelsen. Besluten ska enligt förarbetena vara bindande. Lämnande av råd och upplysningar eller andra oförbindande besked faller utanför tillämpningsområdet.<sup>332</sup> Besluten ska vidare innehålla myndighetsutövning eller tillämpning av lag. *Myndighetsutövning* medför rättigheter eller skyldigheter gentemot en enskild eller en kommun. *Tillämpning av lag* innebär tillämpning av redan gällande normer.<sup>333</sup>

---

<sup>330</sup> Se avsnitt 4.3.2.

<sup>331</sup> Se avsnitt 4.2.2.

<sup>332</sup> Prop. 1971:30 s. 331 f.

<sup>333</sup> Se avsnitt 2.4.4.

Arbetet med att ta fram underlag för Sveriges ståndpunkter och instruktioner inför EU-förhandlingar sker på nationell nivå på ett tidigt stadium inför lagstiftningsprocessen på EU-nivå. Som Grundlagsutredningen inför EU anförde syftar EU-ärenden till att bereda frågor om hur Sverige bör agera under den gemensamma berednings- och beslutsprocessen inom EU. Sverige kan således inte styra över de förslag som läggs fram eller ensidigt bestämma den gemensamma beslutsprocessen. Vidare fattas det inte några slutgiltiga beslut i EU-ärenden. Det är endast fråga om att ta fram ståndpunkter och instruktioner. Dessa kan komma att diskuteras och omformas längre fram i processen. De slutgiltiga besluten fattas istället av EU:s institutioner i ett senare skede.<sup>334</sup>

Som tidigare anförts kan det ifrågasättas om inte beslut fattas i EU-ärenden när regeringens ställningstaganden läggs fram inför EU:s institutioner.<sup>335</sup> Ställningstagandena i EU-frågor är dock i sådana fall ytterst regeringens, även om förvaltningsmyndigheterna bidrar i arbetet med att ta fram ställningstagandena. Förvaltningsmyndigheternas funktion vid hanteringen av EU-ärendena får anses vara beredande. Därmed är hanteringen av EU-ärenden för de statliga förvaltningsmyndigheterna av utredande och av allmän natur.

EU-ärenden innebär inte heller myndighetsutövning eller tillämpning av lag i ett särskilt fall, eftersom arbetet endast syftar till att ta fram ståndpunkter och instruktioner. Om en tjänsteman vid en förvaltningsmyndighet först representerar regeringen och medverkar vid tillkomsten av en gemenskapsrättslig regel och därefter företräder den egna myndigheten och tillämpar regeln i ett enskilt ärende kan det dock diskuteras om regeringen påverkar beslutsfattandet i det enskilda fallet.<sup>336</sup> Om en sådan situation skulle uppstå anser jag att en bedömning får göras i det enskilda fallet. Sammanfattningsvis bör enligt min mening hanteringen av EU-ärenden även fortsättningsvis falla utanför tillämpningsområdet för 12 kap. 2 § RF.

### *6.2.3 Betydelsen av kollektivt beslutsfattande av regeringen*

Det krav enligt 7 kap. 3 § RF på kollektivt beslutsfattande av regeringen som gäller för regeringsärenden begränsar tydligt regeringens styrningsutrymme. Bestämmelsen fastställer, tillsammans med 12 kap. 1 § RF, ett förbud mot ministerstyre. För att avgöra om 7 kap. 3 § RF bör tillämpas även på EU-ärenden diskuteras först om EU-ärenden bör behandlas som regeringsärenden. Regeringsärenden är enligt förarbetena alla frågor som

---

<sup>334</sup> Se avsnitt 4.3.1.

<sup>335</sup> Se avsnitt 4.3.2.

<sup>336</sup> SOU 1993:14 s. 172 f.

kräver ett ställningstagande från någon i regeringskretsen.<sup>337</sup> KU har även bedömt att huvudregeln är att alla ärenden som inkommer till Regeringskansliet eller som initieras där är regeringsärenden.<sup>338</sup> Vidare bör alltid beslut i ärenden som innebär ställningstagande i frågor av politisk natur fattas kollektivt av regeringen. Detsamma gäller ärenden där regeringen i gällande lag utpekats som beslutande myndighet.<sup>339</sup>

Av arbetsfördelningen vid hanteringen av EU-ärenden framgår att det är departementen som ansvarar för att instruktioner för svenska ställningstaganden tas fram. Statsråden ansvarar för EU-ärenden inom sitt respektive arbetsområde. I rutinerna ingår även att EU-frågor föredras för ansvarigt statsråd innan förhandlingarna inleds. Vidare är det statsministern som har det övergripande ansvaret för regeringens EU-arbete.<sup>340</sup> Det faktum att det ingår i rutinerna att EU-frågor föredras för ansvarigt statsråd innan förhandlingar på EU-nivå inleds antyder att EU-ärenden är av sådan natur att det regelbundet krävs ett ställningstagande från någon i regeringskretsen i EU-ärenden. Om så är fallet vore detta naturligt eftersom statsråden ansvarar för EU-ärenden inom sitt respektive arbetsområde.

Beslut kan vidare, som tidigare anförts, anses fattas i EU-ärenden när regeringens ställningstaganden läggs fram inför EU:s institutioner.<sup>341</sup> Enligt min mening kan ställningstaganden som läggs fram inför EU:s institutioner relativt naturligt jämföras med när regeringen lägger fram förslag inför riksdagen. Dessutom ligger ansvaret för EU-ärenden i likhet med regeringsärenden hos departementen. Därmed bör ärendetypen bedömas inkomma till eller initieras i Regeringskansliet. Sveriges ståndpunkter i EU-frågor som är föremål för en lagstiftningsprocess på EU-nivå måste vidare anses vara av politisk natur. Ställningstagandena i EU-frågor ska reflektera regeringens politik. EU-ärenden har således stora likheter med kärnan i regeringsärendens innebörd.

EU-ärenden har dessutom enligt min mening varken karaktären av kommandomål eller regeringskansliärenden, vilka faller utanför definitionen av regeringsärenden. *Kommandomål* är som nämnts ärenden som rör verkställighet av författningar inom försvarsmakten eller särskilda regeringsbeslut. Det som kännetecknar kommandomål är att de påkallar ett snabbt arbetsförfarande med anledning av en krissituation.<sup>342</sup> *Regeringskansliärenden* är ärenden av administrativ karaktär. Det kan t.ex. vara ärenden om beslut

---

<sup>337</sup> Prop. 1973:90 s. 184.

<sup>338</sup> Bet. 2006/07:KU10 s. 25.

<sup>339</sup> Bet. 2006/07:KU10 s. 48.

<sup>340</sup> Se avsnitt 4.3.4.

<sup>341</sup> Se avsnitt 4.3.2.

<sup>342</sup> Se avsnitt 3.3.3.

som hör till beredningen av regeringsärenden och beslut som gäller administrationen inom ett departement.<sup>343</sup> Med EU-ärenden avses framtagandet av ställningstaganden inför beredning och beslut i ministerrådet och i verkställighetskommittéerna.<sup>344</sup> Denna ärendetyp kan inte jämföras med kommandomål eller regeringskansliärenden. Sammanfattningsvis motiverar detta att EU-ärenden bör omfattas av de krav som gäller för regeringsärenden i 7 kap. RF.

I sammanhanget finns anledning att se närmare på motiveringen till varför regeringsärenden omfattas av krav på kollektivt beslutsfattande av regeringen. Kravet motiveras med att det är mer ändamålsenligt att regeringen som kollektiv fattar beslut, än en ordning där beslut fattas av enskilt statsråd. Ordningen bedömdes skapa ett gemensamt ansvar som främjar sammanhållningen mellan statsråden. Vidare ansågs ordningen bidra till att regeringsarbetet präglas av enhetliga värderingar.<sup>345</sup> Enligt min mening bör angivna argument för ett krav enligt 7 kap. 3 § RF på kollektivt beslutsfattande av regeringen även motivera att EU-ärenden omfattas av samma krav. De ställningstaganden som arbetas fram i EU-ärenden ska följa *regeringens* politiska vilja, inte ett enskilt statsråds. Jag anser att kollektiva beslut av regeringen och ett gemensamt ansvar vid hanteringen av EU-ärenden skulle främja en tydlig svensk linje inom EU. Samtidigt som det bättre skulle reflektera regeringens gemensamma politik.

Ett krav på kollektivt beslutsfattande skulle vidare bidra till att upprätthålla och skydda statsförvaltningens konstitutionella ställning. Regeringen skulle få en tydligare ram för sitt styrningsutrymme. Som tidigare nämnts framhölls i förarbetena till RF att den kollektiva beslutsformen är av särskilt värde för regeringar med företrädare från olika partier.<sup>346</sup> Ordningen bör därmed vara särskilt fördelaktig i dagens politiska landskap eftersom det numera är ovanligt att ett politiskt parti ensam innehar samtliga regeringsposter. En ordning med kollektivt ansvar ligger även i linje med den svenska förvaltningsmodellen som förbjuder ministerstyre. Ansvarsfördelning skulle dessutom bli tydligare om endast regeringen som kollektiv åtnjöt rätten att formellt styra de statliga förvaltningsmyndigheterna. Det skulle bidra till en ökad förutsägbarhet vid hanteringen av EU-ärenden för både statsförvaltningen och den enskilde medborgaren.

---

<sup>343</sup> Se avsnitt 3.3.2.

<sup>344</sup> SOU 2008:118 s. 85.

<sup>345</sup> Prop. 1973:90 s. 183, SOU 1972:15 s. 148 f.

<sup>346</sup> Se avsnitt 3.3.3.

Det är dock enligt min mening inte rimligt att samtliga EU-ärenden ska kräva ett kollektivt beslut av regeringen. Varje enskilt ställningstagande i beredningen av ett EU-ärenden och varje enskild förhandlingsinstruktion bör inte behandlas som ett regeringsärende. Det krävs nämligen en flexibilitet i hanteringen av EU-frågor. Däremot är det rimligt att, som Förvaltningskommittén anför, ”särskilt övergripande och grundläggande ställningstaganden” blir föremål för regeringsbeslut.<sup>347</sup> En sådan ordning bör leva upp till EU-arbetets behov av en effektiv arbetsprocess. Samtidigt som statsförvaltningens får ett betydligt starkare skydd mot en alltför långtgående och godtycklig styrning från regeringen. Sammanfattningsvis bör enligt min mening EU-ärenden som kräver ett ställningstagande från någon i regeringskretsen behandlas som regeringsärenden. EU-ärenden som hanterar frågor som kräver ett ställningstagande från någon i regeringskretsen bör därmed omfattas av krav enligt 7 kap. 3 § RF på kollektivt beslutsfattande av regeringen.

#### *6.2.4 Ett stärkt beredningskrav*

Om varje EU-ärende som hanterar frågor som kräver ett ställningstagande från någon i regeringskretsen behandlas som ett regeringsärende, blir beredningstvävet i 7 kap. 2 § RF direkt tillämpligt. Remissförfarandet enligt bestämmelsen är i gällande rätt endast vägledande för beredningen av EU-ärenden. I princip framgår dock samma förfarande genom riktlinjerna i cirkulär 3. Remissförfarandet enligt 7 kap. 2 § RF beskrivs i cirkulär 3, dock utan att ange att förfarande är tillämpligt på EU-ärenden.<sup>348</sup> KU har framhållit betydelsen av att även arbetet med att ta fram svenska ståndpunkter och instruktioner i EU-arbetet i möjligaste mån sker på samma sätt som vid regeringsärenden.<sup>349</sup>

Regeringen har fått en allt större lagstiftande roll i EU-arbetet. Det ställs dock inte samma höga krav på information och beredning i EU-arbetet som när regeringen förbereder nationell lagstiftning inför riksdagsbeslut. Dessutom ställs det i EU-arbetet inte samma krav på öppenhet och synlighet. Det saknas vidare en formell reglering.<sup>350</sup> De frågor som regeringen driver på EU-nivå riskerar således att inte bli föremål för en grundlig beredning i lika hög grad som regeringsärenden. Därtill bidrar den nuvarande ordningen till en sämre insyns- och påverkansmöjlighet. Med tanke på EU-ärendenas betydelse för Sveriges påverkansarbete inom EU bör enligt min mening högre krav ställas på

---

<sup>347</sup> SOU 2008:118 s. 90.

<sup>348</sup> Se cirkulär 3 s. 4 f.

<sup>349</sup> Bet. 2010/11:KU10 s. 97.

<sup>350</sup> SOU 2016:10 s. 37.

regleringen av beredningen av EU-ärenden. Dessutom skulle ett stärkt beredningskrav tydligt begränsa regeringens och statsförvaltningens handlingsutrymme.

Det bör lyftas fram att remissförfarandet enligt 7 kap. 2 § RF i förarbetena till RF beskrivs som ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i svensk politisk beslutsprocess. Därmed ansågs det naturligt att detta kom till uttryck i grundlagen.<sup>351</sup> Remissförfarandet är centralt för den svenska demokratin. Förfarandet bidrar till en demokratisk förankring av besluten eftersom remissförfarandet leder till att berörda intressenter involveras.<sup>352</sup> Genom att 7 kap. 2 § RF endast är vägledande vid beredning av EU-ärenden har remissförfarandet inte givits samma betydelse i EU-arbetet. Förfarandet regleras inte ens i lag. Detta är enligt min mening märkligt med tanke på den vikt som remissförfarande tillskrivs i förarbetena. Den nuvarande ordningen har bl.a. lett till att, som Utredningen i EU på hemmaplan<sup>353</sup> konstaterade, de formella kontakterna med det omgivande samhället i praktiken först sker vid det nationella genomförandet av de beslut som regeringen har fattat i rådet. Vid en sådan tidpunkt finns det inte längre någon reell möjlighet att påverka besluten.<sup>354</sup> Det faktum att EU-politiken är undanskymd i det offentliga rummet leder till att värdefulla demokrativärden går förlorade.<sup>355</sup>

Remissförfarandet syftar till att sammanställa ett kvalitativt beslutsunderlag. Till följd av att Sverige har ett litet Regeringskansli och en stor myndighetsorganisation finns en stor del av sakkunskapen hos de statliga förvaltningsmyndigheterna. Remissförfarandet har således en koppling till den svenska förvaltningsmodellen.<sup>356</sup> Det ger statsförvaltningen den delaktighet som bör följa av dess starka konstitutionella ställning. Remissförfarandet är således enligt min bedömning väsentligt för att den svenska statsförvaltningens traditionella ställning ska kunna tillvaratas. Den betydelse som remissförfarandet tillskrivs i förarbetena motiverar även att remissförfarandet bör lagfästas även för EU-ärenden. Beredningstvånget enligt 7 kap. 2 § RF bör därmed enligt min bedömning omfatta även EU-ärenden som behandlar frågor som kräver ställningstaganden från någon i regeringskretsen.

Sammanfattningsvis bör kravet enligt 7 kap. 3 § RF på kollektivt beslutsfattande av regeringen och beredningstvånget enligt 7 kap. 2 § RF även tillämpas på EU-ärenden som

---

<sup>351</sup> Prop. 1973:90 s. 287.

<sup>352</sup> Hettne och Reichel s. 76.

<sup>353</sup> SOU 2016:10.

<sup>354</sup> SOU 2016:10 s. 37.

<sup>355</sup> SOU 2016:10 s. 41 f.

<sup>356</sup> Hettne och Reichel s. 76.

behandlar frågor som kräver ställningstaganden från någon i regeringskretsen. En sådan ordning skulle ge regeringens styrningsutrymme en tydlig konstitutionell ram och därigenom stärka den ställning som statsförvaltningens av tradition har tilldelats.

### 6.3 De nuvarande reglernas rättsliga status

För att ytterligare stärka den rättsliga ramen för regeringens styrningsutrymme vid hantering av EU-ärenden bör de nuvarande reglerna som styr hanteringen av EU-ärenden ses över. Det beror främst på att det enligt min mening finns ett behov av att förtydliga de statliga förvaltningsmyndigheternas deltagande i hanteringen av EU-ärenden. Ett förtydligande skulle stärka statsförvaltningens ställning ytterligare och skapa en ökad förutsägbarhet i arbetsprocessen.

De statliga förvaltningsmyndigheternas deltagande i hanteringen av EU-ärenden är en naturlig följd av deras ställning och funktion i det svenska statskicket. Som Verksförordningsutredningen konstaterade är därför den nuvarande ordningen där en del av myndigheternas respektive verksamhet är att bistå regeringen i EU-arbetet med personal och dialog om den pågående verksamheten ändamålsenlig och välfungerande. Med utgångspunkt i den svenska förvaltningsmodellen är dessutom, som utredningen påpekade, en annan lösning svår att införskaffa.<sup>357</sup> Verksförordningsutredningen menade dock att det inte finns behov av eller ens är lämpligt med någon mer styrande eller detaljerad reglering av myndigheternas EU-arbetet.<sup>358</sup>

Enligt min mening bör de statliga förvaltningsmyndigheternas betydande roll i EU-arbetet föranleda en tydligare reglering av dess deltagande i hanteringen av EU-ärenden. Som Förvaltningskommittén anförde bör den nuvarande ordningen förtydligas och regleras eftersom den ingår som en viktig del i styrningen. Det måste på ett tydligt sätt framgå att EU-arbetet är en del av myndigheternas ordinarie verksamhet.<sup>359</sup> Vidare bör de genomgripande följder som EU-medlemskapet har inneburit för den svenska statsförvaltningen och det svenska samhället få genomslag i de författningar som reglerar hur statsförvaltningen fungerar.<sup>360</sup>

Jag anser att regler av högre rättslig valör till viss del bör ersätta de nuvarande riktlinjerna. Förvaltningskommittén föreslog att grundläggande besluts- och ansvarsregler för

---

<sup>357</sup> SOU 2004:23 s. 204.

<sup>358</sup> SOU 2004:23 s. 206.

<sup>359</sup> SOU 2008:118 s. 92.

<sup>360</sup> SOU 2008:118 s. 88.

regeringen och dess kansli ska flyttas över till författning. Kommittén föreslog även att förfarandet när förvaltningsmyndigheterna under regeringen deltar i EU-arbetet ska regleras i lag.<sup>361</sup> En sådan lösning skulle enligt min mening ge ett mer förutsägbart och rättssäkert arbetsförfarande vid hanteringen av EU-ärenden. På så vis skulle även de statliga förvaltningsmyndigheternas deltagande i hanteringen av EU-ärenden tydligt fastställas och dess ställning i EU-arbetet skulle stärkas. Dessutom bör de nuvarande riktlinjerna i cirkulär 3 kopplas till en relevant grund i författningstext. Som Förvaltningskommittén framförde skulle det ge en formellt godtagbar grund för EU-arbetet.<sup>362</sup>

Som tidigare nämnts värnas demokratins genomslag genom lagstöd. Att myndigheter handlar i enlighet med författning är en förutsättning för att folkets vilja ska få genomslag i statens handlande. Det är ett skydd för den folkvalda institutionen genom vilken väljarna kan utkräva direkt politiskt ansvar.<sup>363</sup> Det bör nämnas att en ökad reglering inte syftar till att utesluta informella kontakter. De informella kontakterna är av största vikt för EU-arbetet. De bör dock ha att förhålla sig till tydligare regler i lag samt en tydlig konstitutionell ram för att motverka att de undergräver statsförvaltningens ställning och funktion. Samtidigt bör inte arbetsförfarandet regleras i detalj eftersom det även fortsättningsvis bör finnas en flexibilitet i arbetsprocessen.

Som Sterzel lyfter fram tycks det dock finnas en föreställning om en grundläggande motsättning mellan effektivitet och rättssäkerhet.<sup>364</sup> Lagstiftningsarbetet har t.ex. i stort under de senaste fyra decennierna präglats av en strävan efter att minska rättsreglernas detaljeringsgrad. Den strävan har delvis motiverats av samhällets alltmer komplicerade karaktär som skapar ett behov av ständig anpassning. EU-medlemskapet har särskilt skapat en större efterfrågan av flexibilitet för att nå en högre effektivitet.<sup>365</sup> Kravet på effektivitet behöver dock inte alltid gynnas av en sparsam reglering eller av regler med låg rättslig status. En ökad reglering, dvs. en ökad rättssäkerhet, kan skapa både en bättre stabilitet i organisationen och en ökad effektivitet. Detta kan medföra sparande av både tid och av kostnader. Samtidigt kan det underlätta i samarbetet mellan myndigheter.<sup>366</sup>

---

<sup>361</sup> SOU 2008:118 s. 88 f.

<sup>362</sup> SOU 2008:118 s. 88 f.

<sup>363</sup> Lebeck s. 101.

<sup>364</sup> Sterzel 2013 s. 361.

<sup>365</sup> Bull och Sterzel s. 49.

<sup>366</sup> Sterzel 2013 s. 361 f.



Precis som Sterzel uttrycker det står ”krav på ordning och reda” högt upp på dagens önskelista inom statsförvaltningen.<sup>367</sup> Den otydlighet som framgår av hanteringen av EU-ärenden vittnar om detta behov. Urholkningen av den svenska statsförvaltningens ställning i EU-arbetet motiverar särskilt högre krav på ordning och reda inom statsförvaltningen. Jag anser att en ordning där grundläggande regler om besluts- och ansvarsregler för regeringen och dess kansli regleras i lag skulle stärka effektiviteten, öppenheten och rättssäkerheten vid hantering av EU-ärenden. Det skulle ge regeringens styrning tydligare gränser och upprätthålla den roll- och ansvarsfördelning som RF har deklarerat. Samtidigt skulle en flexibilitet i hanteringen av EU-ärenden behållas genom att förfarandet inte regleras i detalj.

Sammanfattningsvis bör enligt min mening grundläggande regler om besluts- och ansvarsregler för regeringen och dess kansli regleras i lag. Detta skulle ytterligare stärka den rättsliga ram, för regeringens styrningsutrymme, som de ovan angivna konstitutionella bestämmelserna skulle kunna utgöra. En sådan ordning anser jag skulle vara förenlig med statsförvaltningens traditionella ställning.

#### **6.4 Sammanfattning**

Den svenska konstitutionella traditionen och de författningpolitiska tankeströmningar som ligger bakom RF kan delvis förklara den sparsamma regleringen av hur EU-ärenden hanteras. Samtidigt har konstitutionen med tiden kommit att tillskrivas en allt större betydelse, särskilt dess förmåga att begränsa den offentliga makten. EU-medlemskapet har till stor del bidragit till denna utveckling.

Den svenska förvaltningsmodellen har urholkats av den nuvarande ordningen. Vid hantering av EU-ärenden bör därför konstitutionen spela en större roll i att begränsa regeringens utrymme att styra de statliga förvaltningsmyndigheterna vid hantering av EU-ärenden. De statliga förvaltningsmyndigheterna skulle därigenom upprätthålla sin starka position i enlighet med den svenska statsförvaltningens traditionella ställning. Följaktligen bör EU-ärenden som kräver ett ställningstagande från någon i regeringskretsen omfattas av krav på kollektivt beslutsfattande av regeringen i enlighet med 7 kap. 3 § RF. Vidare bör även det karakteristiska beredningstvånget enligt 7 kap. 2 § RF i det svenska systemet vara direkt tillämpligt vid beredning av EU-ärenden. Med andra ord bör behandlingen av hanteringen av EU-ärenden som ett konstitutionellt undantag delvis frångås.

---

<sup>367</sup> Sterzel 2013 s. 361 f.

Det skulle ge besluten en djupare demokratisk förankring samt vara i linje med den svenska statsförvaltningens traditionella ställning.

De riktlinjer som idag styr de grundläggande delarna av hanteringen av EU-ärenden bör vidare till viss del lagfästas. Detta skulle öka förutsägbarheten, rättssäkerheten och legaliteten i hanteringen av EU-ärenden, både för den offentliga makten och för den enskilde medborgaren. Både den styrande makten och den verkställande makten skulle få en klarare roll- och ansvarsfördelning och en tydligare rättslig ram att förhålla sig inom. Den svenska statsförvaltningens skulle därigenom få det skydd som dess av tradition starka ställning kräver.

## **6.5 Avslutande kommentar**

Statsförvaltningen har av tradition en stark ställning i det svenska statsskicket. Dess makt kan härledas från folket och statsförvaltningens verksamhet bidrar till att förverkliga folksuveränitetsprincipen som är en grundläggande princip i det svenska styrelseskicket. Statsförvaltningen har genom grundlagen givits uppgiften att sköta den offentliga förvaltningen tillsammans med kommunala förvaltningsmyndigheter. Statsförvaltningens funktion är således essentiell i den funktionsfördelning av makt som genomsyrar det svenska statsskicket.

Vid hanteringen av EU-ärenden har statsförvaltningens betydelsefulla funktion och ställning kommit att försvagas. Detta beror på att hanteringen av EU-ärenden behandlas som ett konstitutionellt undantag. Hanteringen av EU-ärenden är undantagen de centrala konstitutionella bestämmelser som formar den svenska förvaltningsmodellen och som skyddar statsförvaltningens ställning. Den svenska statsförvaltningens grundlagsskydd har därmed urholkats i EU-arbetet.

Att exkludera EU-ärenden från det grundlagsskydd som statsförvaltningen av tradition har tilldelats går emot statsförvaltningens traditionella ställning. Det medför även att grundlagen till viss del tappar sin särskilda ställning i den svenska rättskällehierarkin. Ett så stort avsteg från den svenska förvaltningstraditionen kräver, enligt min mening, en välgrundad motivering. Anledningen till att EU-ärenden inte omfattas av de centrala konstitutionella bestämmelserna är att EU-ärenden inte anses utgöra regeringsärenden. Den argumentation som förts kring detta är dock enligt min mening inte tillräcklig för att motivera nämnda avsteg.

Avsteget från de traditionella konstitutionella bestämmelserna är vid angivna förhållanden enligt min mening närmast oansvarigt. Behandlingen av hanteringen av EU-ären-

den som ett konstitutionellt undantag uppvisar inte endast en bristande respekt för statsförvaltningens funktion och ställning utan även för grundlagens särställning som rättsdokument. Det finns visserligen en svag konstitutionell tradition i Sverige, men konstitutionens växande betydelse för den svenska rättsordningen som ett skydd mot den internationella rättens inflytande gör att konstitutionen istället bör förstärkas och ges en mer betydelsefull roll.

Resonemanget kring statsförvaltningens ställning i EU-arbetet inför Sveriges EU-inträde ter sig nästan naivt. Det förefaller som om det fanns en tro på att EU-rätten inte nämnvärt skulle komma att påverka den svenska statsförvaltningens organisation. Statsförvaltningens medverkan vid hantering av EU-ärenden gjordes heller inte föremål för en reglering som tydliggjorde att EU-arbetet skulle komma att bli en del av myndigheternas ordinarie verksamhet. En naivitet går även att urskilja i oviljan mot att binda regeringens styrning vid hanteringen av EU-ärenden. Även om det inom den politiska debatten har höjts röster om behov av en tydligare maktindelning av den offentliga makten, t.ex. genom införandet av en författningsdomstol, tycks denna debatt ha fallit utanför det nationella EU-arbetet. Det sistnämnda hänger möjligtvis samman med det bristande intresse som regeringen har uppvisat för styrning vid hanteringen av EU-ärenden.

Regeringens bristande intresse för att styra vid hanteringen av EU-ärenden står i motsatsställning till dess uppgift att styra riket. Om statsförvaltningen inte får en tydlig politisk linje att följa riskerar vidare statsförvaltningens verksamhet att förlora sin demokratiska förankring. Sveriges ställningstaganden i EU-frågor riskerar därmed att inte ge uttryck för folkets mening. Samtidigt är det styrningsutrymme som regeringen har enligt gällande rätt vid hanteringen av EU-ärenden enligt min mening alltför omfattande. Regeringen saknar en tydlig ram för sitt styrningsutrymme. De omfattande informella kontakterna riskerar, genom avsaknaden av en tydlig rättslig ram, att främja en godtycklig styrning vid hanteringen av EU-ärenden samtidigt som styrningen undgår granskning.

För att statsförvaltningens traditionella ställning ska värnas och skyddas krävs en tydlig rättslig ram för regeringens utrymme att styra de statliga förvaltningsmyndigheterna. Hanteringen av EU-ärenden som ett konstitutionellt undantag bör därför enligt min mening till viss del frångås. Det skulle ge statsförvaltningen det skydd som dess ställning kräver och främja det nationella EU-arbetets demokratiska förankring.

# Källförteckning

## Offentligt tryck

- Prop. 2016/17:180. En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.
- Prop. 2009/10:175. Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.
- Prop. 2009/10:80. En reformerad grundlag.
- Prop. 1996/97:1. Förslag till statsbudget för budgetår 1997 m.m.
- Prop. 1994/95:19. Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.
- Prop. 1986/87:99. Om ledning av den statliga förvaltningen.
- Prop. 1983/84:119. Om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd.
- Prop. 1973:90. Med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.
- Prop. 1971:30. Med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar m.m.
- 
- SOU 2017:05. Svensk social trygghet i en globaliserad värld.
- SOU 2016:10. EU på hemmaplan.
- SOU 2010:29. En ny förvaltningslag.
- SOU 2008:125. En reformerad grundlag.
- SOU 2008:118. Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning.
- SOU 2007:75. Att styra staten.
- SOU 2004:23. Från verksförordning till myndighetsförordning.
- SOU 1997:57. I medborgarnas tjänst: En samlad förvaltningspolitik för staten.
- SOU 1993:80. Statsförvaltningen och EG.
- SOU 1993:14. EG och våra grundlagar.
- SOU 1985:40. Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning.
- SOU 1983:39. Politisk styrning – administrativ självständighet.
- SOU 1972:15. Ny regeringsform. Ny riksdagsordning.

SOU 1963:17. Författningsutredningen: VI.

Ds 1998:43. Myndigheternas föreskrifter.

Bet. 2015/16:KU10. Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

Bet. 2012/13:KU10. Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

Bet. 2011/12: KU20. Granskningsbetänkande.

Bet. 2010/11:KU10. Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

Bet. 2009/10:KU10. Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

Bet. 2008/09:KU10. Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

Bet. 2007/08:KU10. Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

Bet. 2006/07:KU10. Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

Bet. 2005/06:KU8. Regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004.

Bet. 2004/05:KU10. Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

Bet. 1986/87:KU29. Om ledningen av den statliga förvaltningen.

Statsrådsberedningen PM 2012:1. Samrådsformer i Regeringskansliet.

Statsrådsberedningens kansli för samordning av EU-frågor. Cirkulär 5a: Riktlinjer för Regeringskansliets handläggning av frågor som rör kommissionens befogenhet att anta genomförandetakter.

Statsrådsberedningens kansli för samordning av EU-frågor. Cirkulär 3: Riktlinjer för beredning av EU-frågor i Regeringskansliet.

Statskontoret 2019:11. Myndigheternas information och samråd i EU-frågor.

Statskontoret PM 2015:106. Myndigheters arbete med frågor om delaktighet i EU.

Statskontoret 2000:20A. Den svenska förvaltningsmodellen i EU-arbetet.

Statskontoret 2000:20. Fem år i EU.

Statskontoret 1996:7. EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning: samordning, organisation och arbetsformer i statsförvaltningens EU-arbete.

Demokratirådets rapport 2010. Europeiseringen av Sverige. Stockholm: SNS, 2010.

## Litteratur

Algotsson, K., Sveriges författning efter EU-anslutningen, Stockholm: SNS, 2000.

Bremdal, P., ”Att tala är silver men att tiga är guld?”, i Allmänt och enskilt - offentlig rätt i omvandling: Festskrift till Lena Marcusson, red. Bull, T., Lundin, O., och Rynning, E., Uppsala: Iustus, 2013, s. 47–65.

Bull, T., och Sterzel, F., Regeringsformen: En Kommentar, 3 uppl., Lund: Studentlitteratur, 2015, e-bok.

Bull, T., ”Regeringsformens renässans”, i Allmänt och enskilt - offentlig rätt i omvandling: Festskrift till Lena Marcusson, red. Bull, T., Lundin, O., och Rynning, E., Uppsala: Iustus, 2013, s. 67–81.

Bull, T., ”Självständighet och pluralism – om vertikal maktindelning i Sverige”, i Festskrift till Fredrik Sterzel, red. Marcusson, L., Uppsala: Iustus, 1999, s. 107–133.

Derlén, M., Lindholm, J. och Naarttijärvi, M., Konstitutionell Rätt, Stockholm: Wolters Kluwer Sverige, 2016.

Eka, A., Regeringsformen (1974:152), Lexino 2018-01-01.

Cameron, I., ”What’s in a name? Statsrätt, författningsrätt, offentlig rätt”, Förvaltningsrättslig tidskrift, nr 3, 2019, s. 317–335.

Hettne, J. och Reichel, J., Att göra rätt och i tid: behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige?, Stockholm: Sieps, 2012.

Holmberg, E., Stjernquist, N., Isberg, M., Eliason, M. och Regner, Grundlagarna, 3:1 Uppl., Stockholm: Norstedts juridik, 2012.

Höök, J., "Dags att mönstra ut begreppet myndighetsutövning?", i Allmänt och enskilt - offentlig rätt i omvandling: Festskrift till Lena Marcusson, red. Bull, T., Lundin, O., och Rynning, E., Uppsala: Iustus, 2013, s. 177–185.

Jacobsson, B. och Sundström, G., Från hemvävd till invävd: europeiseringen av svensk förvaltning och politik, Reko (forskningsprogram), Malmö: Liber, 2006.

Jareborg, N., "Rättsdogmatik som vetenskap", i Svensk Juristtidning, 2004, s. 1–10.

Karlson, N., "Grundlagen, demokratin och tidsandan – om bakgrunden till 1974 års regeringsform, Sveriges konstitution", i Makt utan motvikt: om demokratin och konstitutionalism, red. Berggren, N., Karlson, N. och Nergelius, J., Stockholm: City University Press, 1999, s. 1–35.

Lebeck, C., "Den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen i svensk rätt I: teoretisk och konstitutionell bakgrund", Förvaltningsrättslig tidskrift, nr. 1, 2015, s. 92–130.

Nergelius, J., Svensk statsrätt, 3 uppl., Lund: Studentlitteratur, 2014.

Nergelius, J., "Om Oxenstiernas ständiga aktualitet", i Arvet från Oxenstierna – reflektioner kring den svenska förvaltningsmodellen och EU, red. Bull, T., Stockholm: Sieps, 2012, s. 75–92.

Nergelius, J., "Maktodelningsbegreppet: historia, innebörd och tillämplighet i dagens Sverige", i Makt utan motvikt: om demokratin och konstitutionalism, red. Berggren, N., Karlson, N. och Nergelius, J., Stockholm: City University Press, 1999, s. 37–78.

Peczenik, A., "Juridikens allmänna läror", Svensk Juristtidning, nr. 3, 2005, s. 249–272.

Peczenik, A., "Principer i det svenska statsskicket", i Makt utan motvikt: om demokratin och konstitutionalism Berggren, red. Berggren, N., Karlson, N. och Nergelius, J., Stockholm: City University Press, 1999, s. 109–153.

Premfors, R. och Sundström, G., Regeringskansliet, Malmö: Liber, 2007.

Reichel, J. och Lind, A., "Den Svenska Förvaltningsmodellen Som En Del Av En Integrerad Europeisk Förvaltning: En Fallstudie Om Dataskyddsförvaltning", Förvaltningsrättslig Tidskrift, nr. 4, 2014, s. 503–525.

Reichel, J., Ansvarutkrävande – svensk förvaltning i EU, Stockholm: Jure Förlag, 2010.

Reichel, J., Svensk livsmedelspolitik i EU – styrning och kontroll, 2008:10, Stockholm: Sieps, 2008.

Sandgren, C., "Är Rättsdogmatiken Dogmatisk?", Tidsskrift for Rettsvitenskap, vol. 118, nr. 4–05, 2005, s. 648–656.

Starrsjö Svahn, K., Regeringsformen (1974:152), Lexino 2019-01-01.

Sterzel, F., "Förvaltningspolitiken – ett rättsligt perspektiv", i Allmänt och enskilt - offentlig rätt i omvandling: Festskrift till Lena Marcusson, red. Bull, T., Lundin, O., och Rynning, E., Uppsala: Iustus, 2013, s. 349–363.

Sterzel, F., "Legalitetsprincipen", i Offentlighetsrättsliga principer, red. Marcusson, L., 2 uppl., Uppsala: Iustus, 2012, s. 73–95.

Warnling Conradson, W., Bernitz, H., Sandström, L. och Åhman, K., Statsrättens grunder, 6 uppl., Stockholm: Norstedts Juridik, 2018, e-bok.

Wennergren, B., "Den svenska modellen och grundlagen", Förvaltningsrättslig tidskrift, nr. 3–4, 1998, s. 97–119.

Wockelberg, H., Den Svenska Förvaltningsmodellen: Parlamentarisk Debatt Om Förvaltningens Roll i Styrelseskicket, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, 2003.

Örstadius, K., "Fakta i frågan: Hur stor makt har EU i Sverige?", DN.se, publicerad: 2019-05-02, <https://www.dn.se/nyheter/sverige/fakta-i-fragan-hur-stor-makt-har-eu-i-sverige>, hämtad: 2019-12-22.