

1 Det statliga förvaltningssystemet

1.1 Inledning

Myndigheternas roll

Myndigheternas roll i det statliga förvaltningssystemet regleras i första hand i en av Sveriges grundlagar, nämligen regeringsformen (RF). De förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen är regeringens organ för att bl.a. verkställa den politik som lagts fast.

Myndigheterna har befogenheter att självständigt och utan regeringens och riksdagens ingripande hantera det dagliga arbetet.

I 11 kap. 7 § RF finns ett förbud för bl.a. regering och riksdag att bestämma hur en myndighet ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild. Regeringen har dock till uppgift att styra myndigheterna i den omfattning den finner lämpligt.

Regeringens och riksdagens styrmedel

Genom politiska beslut anger regering och riksdag förutsättningarna för den statliga verksamheten.

Regler om hur styrningen ska gå till saknas i regeringsformen. De styrmedel som regeringen har att tillgå kan i de flesta fall härledas från

- normgivningsmakten
- finansmakten
- utnämningmakten
- kontrollmakten.

Normgivningsmakten

Myndigheterna styrs bl.a. genom normgivning, dvs. genom lagar (se avsnitt 2.2) beslutade av riksdagen och förordningar (se avsnitt 2.3) beslutade av regeringen.

Ett styrinstrument för riksdagen är den s.k. ramlagstiftningen. Där drar riksdagen upp ramarna för olika verksamheter och ger

12 Det statliga förvaltningssystemet, *Avsnitt 1*

regeringen och myndigheterna möjlighet att fylla ut bestämmelserna med kompletterande föreskrifter.

Regeringens styrning av myndigheterna sker framför allt genom myndighetsförordningen (2007:515) och myndigheternas instruktioner.

Inom myndigheterna styrs verksamheten genom arbetsordningar och handläggningsordningar (se avsnitt 1.5).

Finansmakten

Genom den av riksdagen beslutade budgetpropositionen anges de ekonomiska ramarna för myndigheternas olika verksamhetsområden.

Utifrån budgetpropositionen beslutar regeringen om myndigheternas regleringsbrev. Genom regleringsbreven styr regeringen myndigheterna i syfte att nå övergripande mål som fastställts av riksdagen.

Regleringsbrev utfärdas för alla myndigheter och gäller för ett år. I regleringsbrevet regleras

- myndigheternas verksamhet och mål
- hur verksamheten ska finansieras
- krav på återrapportering av hur verksamheten bedrivits.

Utifrån regleringsbrevet upprättar myndigheterna sedan egna verksamhetsplaner för sin verksamhet och hur den ska följas upp.

Utnämningmakten

Utnämningmakten är ett styrinstrument som används genom att regeringen förordnar myndighetschefer och ledamöter i myndigheternas styrelser.

Kontrollmakten

Styrning genom kontroll sker på flera sätt. En från regeringen fristående kontroll av myndigheterna sker genom Riksrevisionens årliga revision och effektivitetsrevision.

Regeringens mål och resultatdialog är en annan form av kontroll som innefattar styrning.

Ytterligare former av styrning genom kontroll är förvaltningsdomstolarnas överprövning av myndigheternas beslut efter överklagande och JO:s och JK:s granskande verksamheter (se avsnitt 1.2.5).

1.2 Grundlagsregleringen

1.2.1 Allmänt

Grundlagarna

Sverige har fyra grundlagar. Dessa är regeringsformen (1974:152), successionsordningen (1810:926), tryckfrihetsförordningen (1949:105) samt yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469), se 1 kap. 3 § RF. Enligt 8 kap. 15 § RF stiftas grundlag genom två likalydande riksdagsbeslut. Mellan de två riksdagsbesluten ska val till riksdagen ha hållits.

Riksdagsordningen

1974 års riksdagsordning (1974:153), som tidigare var en av Sveriges grundlagar, består av två slags bestämmelser, nämligen huvudbestämmelser och tilläggsbestämmelser. Enligt 8 kap. 16 § RF stiftas riksdagsordningens huvudbestämmelser i princip på samma sätt som grundlag. Huvudbestämmelse kan emellertid också stiftas genom endast ett beslut om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om beslutet. Riksdagsordningens tilläggsbestämmelser beslutas i samma ordning som lag i allmänhet (se avsnitt 2.2).

1.2.2 Riksdagen

Riksdagsarbetet regleras i riksdagsordningen (se avsnitt 1.2.1). Eftersom riksdagsordningen inte är en grundlag återfinns de grundläggande bestämmelserna om arbetet i riksdagen i 4 kap. regeringsformen.

All offentlig makt i Sverige utgår från folket och den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick samt genom kommunal självstyrelse (1 kap. 1 § RF). Riksdagen är ”folkets främsta företrädare” (1 kap. 4 §). Enligt stadgandet gäller dessutom följande: ”Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning.”

Beträffande riksdagens lagstiftning, se avsnitt 2.2.

1.2.3 Regeringen

Enligt 1 kap. 6 § RF styr regeringen riket och är ansvarig inför riksdagen. Regeringen består enligt 6 kap. 1 § RF av statsministern och de övriga statsråden. I 7 kap. 1 § RF föreskrivs att regeringen fördelar ärendena och att statsministern utser chefer för departementen bland statsråden.

- Regeringskansliet** Regeringsärenden bereds enligt 7 kap. 1 § RF av ett Regeringskansli som är en myndighet. Enligt 5 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet är statsministern chef för Regeringskansliet.
- I Regeringskansliet ingår enligt 2 § nämnda förordning – förutom Statsrådsberedningen (SB) och Regeringskansliets förvaltningsavdelning (FA) – följande tolv departement:
- Justitiedepartementet (Ju)
 - Utrikesdepartementet (UD)
 - Försvarsdepartementet (Fö)
 - Socialdepartementet (S)
 - Finansdepartementet (Fi)
 - Utbildningsdepartementet (U)
 - Jordbruksdepartementet (Jo)
 - Miljödepartementet (M)
 - Näringsdepartementet (N)
 - Integrations- och jämställdhetsdepartementet (IJ)
 - Kulturdepartementet (Ku)
 - Arbetsmarknadsdepartementet (A).
- Utrikesförvaltningen** Enligt 3 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet består utrikesförvaltningen av Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen. I utrikesrepresentationen ingår dels de s.k. utlandsmyndigheterna, dvs. beskickningar, delegationer vid internationella organisationer och karriärkonsulat, dels Svenska institutet i Alexandria samt honorärkonsulat och konsularagenturer. Av 4 § framgår att utrikesrepresentationen lyder under Regeringskansliet.
- Statsrådsberedningen** Statsministern är enligt 7 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet chef för Statsrådsberedningen. I Statsrådsberedningen finns enligt 11 § Regeringskansliets internrevision.
- Statsrådsberedningen är ett samordnande organ inom Regeringskansliet och har till uppgift att biträda statsministern och övriga statsråd i de fall dessa inte biträds av något departement.

Beredning av departements-ärenden	<p>Departementschefen ansvarar enligt 14 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet för beredningen av regeringsärenden i departementet. För beredningen av regeringsärenden som enligt ett förordnande enligt 7 kap. 5 § RF ska föredras av ett annat statsråd ansvarar dock det statsrådet.</p> <p>Chefstjänstemännen ska enligt 27 § samma förordning biträda departementschefen och övriga statsråd i departementet med planering och andra arbetsuppgifter i departementet.</p>
Statsministern	<p>Ärenden som inte är regeringsärenden och som inte ska avgöras av en departementschef enligt särskilda bestämmelser eller av personalansvarsnämnden avgörs enligt 30 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet av statsministern.</p>
Chefstjänstemän	<p>Statssekreterarna, kabinetssekreteraren, expeditiionscheferna och rättscheferna är enligt 9 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet chefstjänstemän i departementen. I Statsrådsberedningen är statssekreterarna, förvaltningschefen, rättschefen, chefen för kansliet för samordning av EU-frågor, chefstjänstemannen för krishantering och personaldirektören chefstjänstemän. Vidare är utrikesråden i Utrikesdepartementet, budgetchefen och finansråden i Finansdepartementet samt planeringschefen i Justitiedepartementet chefstjänstemän.</p> <p>Som framgår ovan ska chefstjänstemännen enligt 27 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet biträda departementschefen och övriga statsråd i departementet med planering och andra arbetsuppgifter i departementet. Chefstjänstemännen ska enligt samma bestämmelse även biträda med att samordna verksamheten i departementet, inom Regeringskansliet och i förhållande till andra samhällsorgan. De ska vidare biträda med arbetsledningen.</p>
Statssekreteraren och kabinetssekreteraren	<p>Arbetet inom ett departement leds enligt 23 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet närmast under departementschefen och övriga statsråd i departementet av statssekreteraren. I Utrikesdepartementet har kabinetssekreteraren denna uppgift.</p> <p>Statssekreteraren och kabinetssekreteraren ska enligt samma bestämmelse främst svara för planering och samordning i departementet och i förhållande till andra samhällsorgan samt vaka över att arbetet bedrivs i överensstämmelse med planeringen.</p>
Expeditionschefen	<p>Expeditionschefen ska enligt 24 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet vaka över lagenlighet, följdriktighet</p>

16 *Det statliga förvaltningssystemet, Avsnitt 1*

och enhetlighet vid beredningen av ärenden, utom i fråga om lagar och andra författningar, samt slutligt granska koncepten till regeringens beslut.

I Utrikesdepartementet har rättschefen enligt samma bestämmelse dessa uppgifter. Rättschefen i Utrikesdepartementet ska vaka över lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet även i utrikesrepresentationens verksamhet.

Rättschefen

Rättschefen svarar enligt 25 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet för att förslag till lagar och andra författningar utarbetas samt vakar över lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid beredningen av författningsärenden. Rättschefen svarar vidare för den slutliga granskningen av förslagen. Rättschefen svarar, utom i Justitie- och Finansdepartementen, för att lagstiftnings- och andra författningsärenden som fordrar samråd med ett statsråd i ett annat departement bereds gemensamt med det departementet.

Rättschefen i Statsrådsberedningen svarar enligt 26 § samma förordning särskilt för sådan samordning inom Regeringskansliet i rättsliga och språkliga frågor som främjar enhetlighet och hög kvalitet i lagstiftning och förvaltning. Rättschefen kan i det syftet ge ut handböcker, riktlinjer och annat material. Sådant material kan riktas även till myndigheter under regeringen.

Rättschefen ska vidare uppmärksamma möjligheten att delegera ärenden till myndigheter under regeringen.

Huvudmännen

För de olika sakområdena i departementen finns, enligt 10 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet, huvudmän.

Varje huvudman ansvarar enligt 28 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet inom sitt sakområde för planering och samordning, ärendenas behöriga gång samt för beredning och föredragning inför departementschefen eller ett annat statsråd.

Även i övrigt ska huvudmannen ansvara för arbetet inom sitt sakområde. Huvudmannen svarar för upprättandet av koncept till regeringens beslut, riktigheten av uppgifterna i koncepten samt för att den handling som expedieras stämmer överens med regeringens beslut. Detta gäller dock inte i fråga om lagar och andra författningar.

Huvudmannen ska enligt samma bestämmelse hålla departementschefen, övriga statsråd i departementet och chefstjänste-

männen underrättade om arbetets gång och för dem anmäla frågor som är av principiell betydelse eller annars av större vikt.

Huvudmannen ska följa de direktiv som chefstjänstemännen ger och även i övrigt samverka med dessa och med de andra huvudmännen.

Huvudmannen svarar, i den utsträckning detta inte är rättschefens uppgift, för att ärenden bereds gemensamt i Regeringskansliet.

I författningsfrågor ska huvudmännen enligt 29 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet samarbeta med rättschefen.

Regerings- sammanträde

Regeringsärenden avgörs enligt 7 kap. 3 § RF av regeringen vid regeringssammanträde. Vissa ärenden som gäller försvarsmakten kan dock avgöras i annan ordning. Departementschefen är enligt 7 kap. 5 § föredragande vid regeringssammanträden i ärenden som hör till hans departement om inte statsministern har förordnat att ett ärende eller en grupp av ärenden som hör till ett visst departement ska föredras av ett annat statsråd.

Beträffande regeringens normgivningsmakt, se avsnitten 2.3 och 2.4.

1.2.4 Rättskipning och förvaltning

Objektivitets- principen

Objektivitetsprincipen gäller inom den offentliga förvaltningen. Detta fastslås i 1 kap. 9 § RF där det stadgas att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska ”beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet”.

Stadgandet innebär att objektivitetsprincipen inte endast ska beaktas av domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även av t.ex. regeringen och av sådana subjekt till vilka förvaltningsuppgift överlämnats enligt 11 kap. 6 § RF.

Högsta domstolen och Regeringsrätten

Högsta domstolen är högsta allmänna domstol och Regeringsrätten är högsta förvaltningsdomstol. Rätten att få mål prövat av Högsta domstolen eller Regeringsrätten kan begränsas genom lag (11 kap. 1 § RF).

Inrättande av domstol

Annan domstol än Högsta domstolen eller Regeringsrätten inrättas med stöd av lag (11 kap. 1 § RF).

Enligt 2 kap. 11 § får domstol inte inrättas för redan begången gärning och inte heller för viss tvist eller i övrigt för visst mål. Detta stadgande, som är undantagslöst, förhindrar sålunda att brottmål överlämnas till en nyinrättad specialdomstol om gärningen redan utförts då domstolen inrättades. Stadgandet innebär också att överlämnande till särskild domstol inte får ske av en individuell tvist eller av ett individuellt mål.

**Domstolarna
självständiga**

Varken myndighet eller riksdagen får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall (11 kap. 2 § RF). Med domstol avses såväl allmän domstol som specialdomstol och förvaltningsdomstol.

Riksdagen, regeringen, en annan domstol eller en förvaltningsmyndighet får således inte påverka domstolen i dess dömande verksamhet eller vid dess tillämpning av en rättsregel i ett särskilt fall. Detta förbud mot påverkan gäller också domstols handläggning av ett administrativt ärende om en rättsregel ska tillämpas.

**Myndigheter
under regeringen**

JK (se avsnitt 1.2.5), Riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna lyder under regeringen. Även annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen under förutsättning att myndigheten inte enligt regeringsformen eller annan lag är myndighet under riksdagen (11 kap. 6 § RF). Denna direktivrätt gentemot förvaltningsmyndighet tillkommer regeringen som sådan och inte enskilt statsråd. S.k. ministerstyre accepteras alltså inte enligt regeringsformen.

**Begränsad
direktivrätt**

Till skillnad från domstolarna är förvaltningsmyndigheterna således i princip skyldiga att följa såväl regeringens normmässiga direktiv som direktiv i särskilda ärenden.

Denna skyldighet begränsas emellertid i avsevärd grad av följande stadgande i 11 kap. 7 § RF: "Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag."

Stadgandet innebär att förvaltningsmyndighets handläggning av ärenden ska stå fri från påverkan från utomstående. Detta gäller dock inte myndighets faktiska handlande (se avsnitt 3.1).

Stadgandet innebär vidare att förvaltningsmyndigheternas oberoende ställning garanteras endast om ärendet rör myndig-

hetsutövning (se avsnitt 4.3) mot enskild eller mot kommun eller tillämpning av lag.

Retroaktiv lagstiftning

I 2 kap. 10 § RF har intagits ett förbud mot retroaktiv strafflagstiftning och retroaktiv skattelagstiftning. Sålunda får inte straff, annan brottspåföljd eller förverkande eller annan särskild rättsverkan av brott åläggas för gärning som inte var belagd med straff eller särskild rättsverkan när den förövades.

Vidare gäller att svårare brottspåföljd eller särskild rättsverkan inte får åläggas för gärningen än den som var föreskriven vid förövädet.

Beträffande skattelagstiftningsområdet gäller att skatt eller statlig avgift inte får tas ut i vidare mån än som följer av föreskrift som gällde när den omständighet inträffade som utlöste skatt- eller avgiftsskyldigheten.

Undantag

Förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning har två undantag. Retroaktivitet till skattskyldigs nackdel tillåts enligt 2 kap. 10 § RF dels om riksdagen finner ”särskilda skäl påkalla det” och lagstiftningen tillkommer i viss speciell ordning, dels om riksdagen finner ”att det är påkallat av särskilda skäl i samband med krig, krigsfara eller svår ekonomisk kris”.

Det första undantaget från förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning avser lagstiftning som tillkommer för att sätta stopp för förfaranden som kan anses innebära ”kringgående av gällande skattelag” (prop. 1978/79:195, s. 56). Föredraganden anförde att retroaktiviteten är motiverad av önskemålet ”att få ett snabbt slut på dessa förfaranden och för att inte de gamla reglerna i slutskedet av sin giltighetstid skulle kunna utnyttjas i stegrad omfattning”.

Enligt undantagsregeln får skatt eller statlig avgift tas ut trots att lagen inte hade trätt i kraft när den omständighet inträffade som utlöste skatte- eller avgiftsskyldigheten om regeringen eller riksdagsutskottet då hade lämnat förslag härom till riksdagen. Med förslag jämställs skrivelse från regeringen till riksdagen om att sådant förslag är att vänta. Den avgörande tidpunkten är enligt föredraganden ”den dag då proposition, utskottsbetänkande respektive skrivelse med meddelande blir allmän handling hos riksdagen” (s. 60).

Föredraganden anförde vidare (s. 61): ”För att en skatteregel skall få tillämpas retroaktivt från dagen då proposition i ärendet inkom till kammarkansliet krävs inte att det råder fullständig överensstämmelse mellan förslaget till föreskrift i

propositionen och den sedermera antagna lagen. Vid riksdagsbehandlingen kan alltså vissa jämkningar göras utan att man går miste om möjligheten till retroaktiv tillämpning.” Föredraganden anförde beträffande det fallet att regeringen meddelar riksdagen att den avser att föreslå en retroaktiv skatteregel att det är ”tydligt, att meddelandet inte kan innehålla någon detaljerad beskrivning av kommande förslag”. Han fortsatte: ”Det väsentliga är att det genom meddelandet görs klart vilken typ av transaktion, intäkt, avdrag etc. som förslaget avses ingripa mot samt från vilken tidpunkt retroaktiviteten skall gälla. Däremot kan inte generellt krävas att det sätt, på vilket ingripandet skall ske, preciseras.”

”Under lagarna”

Slutligen ska påpekas att den ”offentliga makten utövas under lagarna” (1 kap. 1 § RF). Detta innebär att alla statsorgan vid all maktutövning är skyldiga att följa gällande bestämmelser i grundlagarna och i andra lagar och förordningar.

Rättsprövning

Enligt 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut får en enskild ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Därutöver får enligt 2 § sådan miljöorganisation som avses i miljöbalken ansöka om rättsprövning av vissa tillståndsbeslut av regeringen.

Regeringsrätten prövar ansökningar om rättsprövning vilka ska ha kommit in till domstolen senast tre månader från dagen för beslutet. Det ska framgå av ansökan vilken rättsregel sökanden anser att beslutet strider mot och vilka omständigheter som åberopas till stöd för detta (3–4 §§).

Enligt 5 § gäller ett regeringsbeslut även om det har gjorts en ansökan om rättsprövning. Regeringsrätten får dock bestämma att beslutet tills vidare inte ska gälla.

I ett mål om rättsprövning ska enligt 6 § muntlig förhandling hållas om sökanden begär det och det inte är uppenbart obehövligt.

Om Regeringsrätten finner att regeringens beslut strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna, ska beslutet enligt 7 § upphävas. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet

saknar betydelse för avgörandet. Om det behövs ska Regeringsrätten återförvisa ärendet till regeringen. Om regeringens beslut inte upphävs står det fast.

1.2.5 Justitiekanslern och justitieombudsmännen

JK

JK, som utnämns av regeringen, är regeringens högste ombudsman. JK:s arbetsuppgifter och befogenheter regleras såväl i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn som i förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

Tillsynens omfattning

JK har enligt 1 § lagen ”tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden”.

Statliga myndigheter samt tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter omfattas enligt 2 § lagen av JK:s tillsyn i den utsträckning som regeringen föreskriver. I 3 § förordningen finns sådana föreskrifter. Av dessa framgår att andra som är knutna till statliga myndigheter och som innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning också omfattas av JK:s tillsyn i denna deras verksamhet.

JK har vidare, enligt 3 § lagen, tillsyn över kommunala myndigheter och andra myndigheter som inte är statliga samt tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter. Tillsynen omfattar dessutom andra som, utan att vara knutna till statlig myndighet, innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna deras verksamhet. Slutligen omfattar JK:s tillsyn under vissa förutsättningar tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk.

Vid tillsynen av kommunala myndigheter ska JK beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas (3 § lagen).

I fråga om befattningshavare vid Försvarmakten gäller särskilda regler (3 § förordningen).

JK bör enligt 4 § förordningen inte ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter om det inte finns särskilda skäl.

Undantag

JK:s tillsyn omfattar enligt 2 § lagen inte regeringen eller statsråd och inte heller riksdagens myndigheter eller anställda och uppdragstagare vid riksdagens myndigheter.

22 Det statliga förvaltningssystemet, *Avsnitt 1*

Regeringsärendenas handläggning och statsrådets tjänsteutövning granskas i stället av Konstitutionsutskottet enligt 12 kap. 1 § RF.

Tillsynen omfattar inte heller ledamöter av riksdagen, kyrkomötet eller beslutande kommunal församling (3 § lagen).

Arbetsuppgifter

Det åligger JK att under regeringen bevaka statens rätt och att gå regeringen till handa med råd och utredningar i juridiska angelägenheter. JK får från annan myndighet överta uppgiften att bevaka statens rätt i tvist som prövas eller kan bli föremål för prövning av en allmän domstol (2 § förordningen).

JK ska också, enligt 6 § förordningen, bl.a. vaka över tryckfriheten och yttrandefriheten enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

JK har enligt 7 § förordningen även viss befattning med advokatväsendet (se 8 kap. rättegångsbalken) samt enligt 8 § förordningen befogenheter enligt bl.a. datalagen (1973:289), kreditupplysningslagen (1973:1173), inkassolagen (1974:182) och lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning.

Av 10 § förordningen framgår JK:s rätt att föra talan mot beslut om rättshjälp och om ersättning av allmänna medel enligt bestämmelser i rättshjälpslagen (1996:1619), lagen (1996:1620) om offentligt biträde samt lagen (2005:73) om rätt för Justitiekanslern att överklaga vissa beslut.

Enligt 3 § förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten ska vidare bl.a. anspråk på ersättning med stöd av skadeståndslagen (1972:207) i vissa fall och 48 § personuppgiftslagen (1998:204), PuL, som riktas mot staten handläggas av JK (se avsnitt 11.7).

Särskild åklagare

JK får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som begått brottslig gärning genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget (5 § lagen).

”JK-listan”

Bland JK:s övriga arbetsuppgifter kan nämnas granskningen enligt 9 § förordningen av den förteckning, den s.k. JK-listan, som vissa myndigheter – men inte Skatteverket – enligt 29 § myndighetsförordningen, se avsnitt 1.3, ska lämna senast den 1 mars varje år och som ska uppta ärenden som vid viss tidpunkt inte blivit slutligt handlagda.

Justitieombudsmännen

Riksdagen väljer en eller flera ombudsmän som ska, i enlighet med instruktion som riksdagen beslutar, ”utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra för-

fattningar” (12 kap. 6 § RF). I 8 kap. 11 § riksdagsordningen stadgas att det ska finnas fyra JO, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Härutöver kan finnas en eller flera ställföreträdande ombudsmän. Chefsjustitieombudsmannen är administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Val av ombudsman gäller för tiden från valet eller den senare tidpunkt riksdagen bestämmer till dess nytt val har genomförts under fjärde året därefter.

Tillsynens omfattning

JO:s arbetsuppgifter och befogenheter regleras i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Av 2 § framgår att JO:s tillsyn omfattar statliga och kommunala myndigheter samt tjänstemän och befattningshavare vid dessa myndigheter.

Tillsynen omfattar vidare annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet.

För befattningshavare vid Försvarmakten gäller särskilda bestämmelser.

Enligt 8 § bör JO inte ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande.

Undantag

JO:s tillsyn omfattar enligt 2 § bl.a. inte riksdagens ledamöter, regeringen eller statsråd, JK och ledamöter av beslutande kommunala församlingar. Ombudsmännen står inte under tillsyn av varandra.

Enligt 12 kap. 1 § RF granskas regeringsärendenas handläggning och statsrådets tjänsteutövning av Konstitutionsutskottet.

Arbetsuppgifter

JO ska enligt 3 § särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar reglerna i 1 kap. 9 § RF om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga verksamheten. Vid tillsyn över kommunala myndigheter ska JO beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

Enligt 4 § ska JO också verka för att brister i lagstiftningen avhjälpas.

JO:s tillsyn bedrivs enligt 5 § genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar som ombudsmännen finner påkallade.

24 Det statliga förvaltningssystemet, *Avsnitt 1*

- Enligt 6 § avgör JO ärende genom beslut vari han får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. JO får också göra uttalanden som avser att främja en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.
- Särskild åklagare** JO får enligt 6 § som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott. Som konstaterats ovan i detta avsnitt vakar JK över tryckfriheten enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen.
- Enligt 10 § är JO skyldig att väcka och utföra åtal som bl.a. Konstitutionsutskottet enligt 12 kap. 3 § RF har beslutat mot statsråd.
- Utredning** JO bör enligt 20 § inte utreda förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om inte särskilda skäl föreligger.
- Enligt 18 § får JO uppdra åt annan myndighet att utreda och pröva fråga som väckts genom klagomål när så bedöms lämpligt och myndigheten inte tidigare prövat saken.
- Närvarorätt m.m.** JO får närvara vid domstols eller förvaltningsmyndighets överläggningar och har tillgång till myndighetens protokoll och handlingar.
- Domstol och förvaltningsmyndighet samt tjänsteman hos staten eller kommun ska lämna JO de upplysningar och yttranden han begär. Denna skyldighet gäller även annan som står under JO:s tillsyn.
- Allmän åklagare är skyldig att på begäran biträda JO (12 kap. 6 § RF).
- Ämbetsberättelse** JO ska enligt 11 § årligen senast den 15 november tillstålla riksdagen en tryckt ämbetsberättelse som avser tiden den 1 juli närmast föregående år till och med den 30 juni innevarande år. Berättelsen ska innehålla en redogörelse för vissa av de åtgärder som vidtagits i tillsynsverksamheten och för andra viktigare beslut som JO har meddelat. Berättelsen ska även uppta en översikt över verksamheten i övrigt.
- Ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten** Åtal för brott i utövningen av tjänst som ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten väcks i Högsta domstolen av JK eller JO. Högsta domstolen prövar också – på talan av JK eller JO – om sådan ledamot ska skiljas eller avstängas från sin tjänst eller vara skyldig att genomgå läkarundersökning

(12 kap. 8 § RF, 9 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän samt 8 § lagen om Justitiekanslerns tillsyn).

1.3 Myndighetsförordningen

Tillämpnings- område

Myndighetsförordningen gäller enligt 1 § för förvaltningsmyndigheter under regeringen. Om en lag eller en förordning innehåller en bestämmelse som avviker från myndighetsförordningen, gäller den bestämmelsen.

Myndighetens ledning

En myndighet kan ha olika ledningsformer. Enligt 2 § leds en myndighet av en myndighetschef eller en styrelse eller en nämnd. Beroende av den ledningsform som regeringen föreskrivit används benämningarna enrådighetsmyndighet, styrelsemyndighet respektive nämndmyndighet.

Skatteverket leds av en myndighetschef enligt föreskrift i 6 § förordningen (2007:780) med instruktion för verket. Skatteverket är därmed en enrådighetsmyndighet.

I 10–16 §§ myndighetsförordningen finns särskilda bestämmelser för ledningsformerna styrelsemyndigheter och nämndmyndigheter.

Ledningens ansvar

Av 3 § framgår att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Arbetsordning m.m.

Myndighetens ledning ska enligt 4 § besluta en arbetsordning och i denna besluta de närmare föreskrifter som behövs om myndighetens organisation, arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef, delegering av beslutsrätt inom myndigheten, handläggning av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten. Ledningen ska också besluta en verksamhetsplan för myndigheten, säkerställa att det vid myndigheten finns en betryggande intern styrning och kontroll och avgöra andra ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte ska avgöras av personalansvarsnämnden.

Myndighetens uppgifter

Av 6 § framgår myndighetens allmänna uppgifter. Dessa är att fortlöpande utveckla verksamheten och att verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda och för staten som helhet. Vidare ska myndigheten tillhandahålla information om sin verksamhet

	och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten.
Medverkan i arbetet i Europeiska unionen m.m.	Myndigheten ska enligt 7 § ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i verksamheten inom Europeiska unionen och i annat internationellt samarbete, ställa den personal till förfogande för deltagandet som regeringen begär och fortlöpande hålla regeringen informerad om förhållanden av betydelse för samarbetet.
Arbetsgivarpolitik	I fråga om arbetsgivarpolitik – 8 § – ska myndigheten i samverkan med andra myndigheter utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken, se till att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten samt skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet.
Insynsråd	Om regeringen har bestämt att det vid enrådgivningsmyndighet ska finnas ett insynsråd ska detta utöva insyn i verksamheten och ge myndighetschefen råd, 9 §. Myndighetschefen ska vara ordförande i rådet och hålla detta informerat om verksamheten. – I 7 § förordningen med instruktion för Skatteverket föreskriver regeringen att det vid verket ska finnas ett insynsråd som består av högst tolv ledamöter.
Inhämtande av uppgifter m.m.	När en myndighet begär in uppgifter eller utövar tillsyn ska den enligt 19 § se till att de kostnadsmässiga konsekvenserna begränsas. Ytterligare bestämmelser om inhämtande av uppgifter finns i förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner.
Föredragning	Att ärendena ska avgöras efter föredragning (se avsnitt 8.1.1) framgår av 20 §. I arbetsordningen eller i särskilda beslut får myndigheten bestämma att ärenden som avgörs av någon annan person än myndighetens chef inte behöver föredras. Myndighetschefen får fatta beslut utan föredragning i ärenden som inte kan skjutas upp.
Handling för varje beslut	För varje beslut i ett ärende ska det enligt 21 § finnas en handling. I stadgandet regleras också vilka uppgifter som ska framgå av handlingen (se avsnitt 8.4).
Anställningar m.m.	Regeringen utser enligt 22 § ledamöter i styrelser, nämnder och insynsråd.

Myndighetschefen anställs enligt 23 § av regeringen. Detsamma gäller en myndighets överdirektör. Annan personal anställs av myndigheten.

Av 24 § framgår att myndighetschefen ska ha en ställföreträdare som tjänstgör i chefens ställe när denne inte är i tjänst eller när chefen så annars bestämmer. I förekommande fall är myndighetens överdirektör ställföreträdare.

Personalansvarsnämnd

Om regeringen har bestämt att det ska finnas en personalansvarsnämnd vid myndigheten ska nämnden enligt 25 § pröva frågor om skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, dock inte i fråga om provanställning, samt frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avstängning. – I 26 § förordningen med instruktion för Skatteverket föreskriver regeringen att det vid verket ska finnas en personalansvarsnämnd.

Myndighetschefen ska vara ordförande i personalansvarsnämnden. Nämnden ska i övrigt bestå av personalföreträdarna och de ledamöter som myndigheten utser.

Nämnden är enligt 26 § beslutför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

Statens företrädare

Enligt 27 § företräder myndigheten staten vid domstol inom sitt verksamhetsområde. I bland annat förordningen om handläggning av skadeståndanspråk mot staten finns dock särskilda bestämmelser om vem som för statens talan (se avsnitt 11.7).

”JK-listan”

Om inte JK i det enskilda fallet beslutar något annat ska myndigheten varje år enligt 29 § senast den 1 mars lämna JK en förteckning – den s.k. JK-listan – över de ärenden som kommit in till myndigheten före den 1 juli föregående år och som inte hade avgjorts vid årets utgång. Av 28 § förordningen med instruktion för Skatteverket framgår att verket inte behöver lämna någon sådan förteckning.

Föreskrifter inte överklagbara

Myndighetens beslut i ärenden om meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen får enligt 30 § inte överklagas.

1.4 Förordningen om tiden för tillhandahållande av handlingar m.m.

Serviceskyldighet

I förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. finns föreskrifter för domstolar och

statliga förvaltningsmyndigheter som avser tiden för tillhandahållande av handlingar, hur handlingar ska tillhandahållas, upplysningar till enskilda och betalningar.

Myndigheternas serviceskyldighet regleras emellertid också i andra författningar. Sålunda finns exempelvis i 4 kap. 2 § och 6 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, samt i 4 och 5 §§ FL, se avsnitt 3.2, bestämmelser som direkt eller indirekt rör myndigheternas serviceskyldighet.

Tid för tillhandahållande

Hos en annan myndighet än en domstol ska enligt 7 § förordningen ett beslut tillhandahållas

- i de fall myndigheten har gett till känna genom anslag att det ska ske en viss dag: den dag som anges i anslaget
- i de fall beslutet har avkunnats: senast en vecka efter dagen för avkunnandet
- i andra fall: så snart som möjligt.

Om en handling av särskilda skäl inte kan tillhandahållas inom nämnda tid ska det enligt 8 § samma förordning i stället ske så snart som möjligt. I ett sådant fall ska mottagaren, om det behövs, underrättas om när handlingen kommer att tillhandahållas.

Hur tillhandahållande ska ske

En handling som ska tillhandahållas bör enligt 9 § förordningen skickas med post, om inte något annat har begärts. Om mottagaren ska betala en avgift för handlingen, bör avgiften tas ut genom postförskott, om det inte är lämpligare att det sker på något annat sätt.

Om det är lämpligt får en handling enligt 10 § samma förordning skickas med telefax eller e-post eller på annat sätt tillhandahållas i elektronisk form.

Om en handling inte skickas med post, telefax eller e-post eller på annat sätt tillhandahålls i elektronisk form, bör mottagaren enligt 11 § samma förordning underrättas om var handlingen kan hämtas. Myndigheten bör i förekommande fall samtidigt upplysa om den avgift för handlingen som ska betalas och om de andra villkor som gäller för att handlingen ska tillhandahållas.

Om en myndighet enligt en bestämmelse i en författning ska föra ett register eller en databas, gäller enligt 12 § första stycket samma förordning, bestämmelsens andra stycke när myndigheten lämnar upplysningar ur registret eller databasen.

Bestämmelserna i nämnda andra stycke innebär dock ingen inskränkning i rätten att ta del av och mot fastställd avgift få kopia eller utskrift av allmän handling enligt tryckfrihetsförordningen.

I den nämnda bestämmelsens andra stycke föreskrivs att om någon begär upplysningar om ett förhållande som, enligt en författning eller ett särskilt beslut av regeringen eller en myndighet som regeringen bestämmer, ska tas upp i ett avgiftsbelagt bevis eller utdrag ur ett register eller en databas, ska myndigheten, om den lämnar upplysningarna skriftligt, göra detta genom ett sådant bevis eller utdrag.

Betalningar

När en myndighet ska göra en betalning bör det enligt 14 § förordningen ske genom insättning på ett bankkonto som har anvisats av mottagaren eller med utbetalningskort, om inte något annat har begärts. Myndigheten ska underrätta mottagaren om betalningen.

1.5 Arbets- och handläggningsordning

Av 4 § myndighetsförordningen, se avsnitt 1.3, framgår att en myndighet ska i en arbetsordning besluta de närmare föreskrifter som behövs om myndighetens organisation, arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef, delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten.

Arbetsordning

En arbetsordning ska således bl.a. innehålla anvisningar om arbetsuppgifter och organisation, om allmänna åligganden för vissa tjänstemän samt om vikariatsförordnanden och vissa andra förordnanden.

Vidare ska i arbetsordningen finnas anvisningar om t.ex. beslutsnivå, om föredragning och om vilka tjänstemän som ska delta i ett beslut.

Dessutom kan arbetsordningen behandla exempelvis postöppningsrutiner och expeditionsföreskrifter.

I anslutning till arbetsordningen – eller till den s.k. handläggningsordningen, se nedan – kan en reglering göras av hur arbetsuppgifterna ska fördelas vid förfall för vissa tjänstemän.

Handläggningsordning

I arbetsordningen anges ibland att en mer detaljerad beskrivning av myndighetens arbetsuppgifter och fördelningen av handläggningsansvar och beslutsbefogenheter på olika tjänstemän ska göras i en särskild s.k. handläggningsordning. Av

30 *Det statliga förvaltningssystemet, Avsnitt 1*

denna kan också framgå exempelvis i vilka fall samråd ska ske med annan avdelning eller enhet på myndigheten.

I anslutning till handläggningsordningen (eller till arbetsordningen, se ovan) förekommer det vidare att en fördelning sker av arbetsuppgifterna vid förfall för vissa tjänstemän.