



LUND UNIVERSITY

Regleringsbrev ur rättslig synvinkel

Persson, Vilhelm

Published in:
Förvaltningsrättslig tidskrift

2011

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Persson, V. (2011). Regleringsbrev ur rättslig synvinkel. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 635-673.

Total number of authors:
1

Creative Commons License:
Ospecificerad

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Förvaltnings- rättslig tidskrift

Vilhelm Persson

Regleringsbrev ur rättslig synvinkel

Särtryck ur häfte 4 2011

REGLERINGSBREV UR RÄTTSLIG SYNVINKEL*

av *Vilhelm Persson*

1. Inledning

Förmodligen är det inte många statsanställda som vill arbeta gratis. Förutom löner har myndigheter också andra nödvändiga kostnader. Myndigheternas finansiering har därför avgörande betydelse för deras verksamhet. Sedan länge har riksdagen och regeringen i Sverige, när de beviljat ekonomiska anslag, också passat på att ställa upp villkor för anslagens användande. Det instrument som regeringen främst använder för att besluta om anslag och anslagsvillkor till underlydande myndigheter är regleringsbrev. Exempelvis kan anges att Socialstyrelsen ska använda en viss summa till att betala ut bidrag till privata organisationer om de uppfyller vissa villkor, att handläggningstiden hos Centrala studiestödsnämnden inte ska överskrida ett visst antal veckor eller att Försäkringskassan ska använda en viss summa för att administrera ett bidragssystem. Regleringsbreven blir därmed styrande för myndigheternas verksamhet.¹ Ur rättslig synvinkel kan uppkomma frågor om hur regeringen får använda sig av regleringsbreven och vilka följder det får om myndigheter inte rättar sig efter breven. Mot denna bakgrund diskuteras här regleringsbrens innehåll och rättsliga konsekvenser.

Som nedan framgår har regleringsbrev i princip inte ansetts vara författningar. Breven har följaktligen inte tagits in i Svensk författningssamling. Redan för över ett sekel sedan började emellertid breven samlas och publiceras Statsliggaren.² Från och med 2003 ges inte Statsliggaren ut i tryckt form, utan regleringsbreven finns tillgängliga på Ekonomistyrningsverkets webbplats. Det innebär att allmänheten nu också kan ta del av ändringar som görs under löpande budgetår.

Regleringsbreven har behandlats mycket sparsamt i juridisk litteratur. Formen för brevens publicering kan möjligen ha bidragit till detta. Måhända har jurister också uppfattat regleringsbreven som mer förknippade med ekonomiska än juridiskt förhållanden. Det är dock egentligen svårt att upprätthålla

* Artikeln har peer review granskats.

¹ Jfr Fredrik Sterzel: *Finansmakten – i konstitutionens centrum och periferi*, i: Eivind Smith – Olof Petersson: *Konstitutionell demokrati*, s. 90–121, på s. 108, där budgeten sägs vara regeringens viktigaste instrument för styrningen av de statliga myndigheterna.

² Se angående utvecklingen av publicering E. Bergman: *Statsliggaren*, FT 1940 s. 278–286.

någon klar gräns mellan ekonomiska och rättsliga regler.³ Genom budgetprocessen koordineras statens inkomster och utgifter.⁴ Därvid är det viktigt att ha ett rättsligt ramverk som gör att processen fungerar väl. Detta ramverk består då inte enbart av tekniska detaljer utan kan även röra politiska principfrågor.⁵ Ramverket kan tvärtom ses som demokratins kärna, eftersom förfogandet över budgetmedlen innebär reell maktutövning.⁶ Den senaste tidens finanskriser visar också hur viktigt det är att ha väl fungerande tillförsel av ekonomiska medel till staten och dess myndigheter. Vidare pågår sedan några år tillbaka ett arbete med att justera utformningen av regleringsbrev. Mot denna bakgrund är det motiverat att här lyfta fram regleringsbrev ur skuggan och belysa dem ur rättslig synvinkel.⁷

Med tanke på att regleringsbrev ännu inte blivit så uppmärksammade i juridisk litteratur finns anledning att inledningsvis beskriva deras roll i budgetsystemet (avsnitt 2) samt deras uppbyggnad och innehåll (avsnitt 3). Därefter kan mer principiellt diskuteras vad regleringsbrev får – och inte får – innehålla (avsnitt 4). Detta hänger delvis samman med vilka rättsverkningar de kan ha (avsnitt 5). Sist ges några avslutande kommentarer (avsnitt 6).

2. Roll i budgetsystemet

Regeringsformen gör tydligt att det är riksdagen som ska besluta om statens inkomster och utgifter (1 kap. 4 § andra stycket samt 9 kap., särskilt 1, 3 och 7 §§). Genom riksdagens årliga beslut om statens budget ställs medel till regeringens förfogande för de ändamål som riksdagen anger. Riksdagen kan härvid ge detaljerade direktiv för hur anslagen ska användas.⁸

³ Jfr Lennart Lundquist: *Förvaltning, stat och samhälle*, Lund 1992, s. 80. Där görs principiell åtskillnad mellan anslagsstyrning och regelstyrning, men generella villkor som kopplas till anslagsstyrning hänförs till regelstyrningen.

⁴ För en översikt över olika teorier kring budgetprocesser och deras funktion se Lundquist (ovan not 3) s. 181 ff. och Björn Brorström m.fl.: *Förvaltningsekonomi*, 2 uppl., Lund 2005, särskilt s. 180 ff. Jfr angående tysk budgeträtt Albert von Mutius: *Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle*, i: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Heft 42, Berlin m.fl. 1984, s. 147–215, på s. 206.

⁵ Jfr motionen 2010/11:K1 (Lars Ohly m.fl.) inför den nya budgetlagen. Där kritiseras särskilt systemet med utgiftstak för riksdagen.

⁶ Se Hermann Pünder: *Haushaltsrecht im Umbruch – eine Untersuchung am Beispiel der Kommunalverwaltung*, Stuttgart 2003, särskilt s. 55 och 141. Jfr Lundquist (ovan not 3) s. 181.

⁷ Jfr angående tysk rätt Pünder (ovan not 6) s. 4. Han framhåller att reformer av budget- och räkenskapssystem inte får bli ett ”paradis för ekonomer”, utan att även juridiska undersökningar behövs.

⁸ Jfr Halvar G.F. Sundberg: *Villkor för anslag*, Uppsala Universitetets Årsskrift 1932, Uppsala 1932, s. 11 f. Där nämns olika kategorier av villkor, som avser tid, anslagsbeteckning, anslags-

Om det anses lämpligt kan riksdagen direkt koppla inkomster från en viss intäktskälla – såsom en avgift – till utgifter för en viss verksamhet. Riksdagen kan då ha svårt att ange en viss summa för anslaget till verksamheten. Det blir i stället beroende av vilka intäkter som kommer in under året. Sådana kopplingar anses emellertid ofta inte önskvärda, eftersom budgetens överskådlighet minskar och riksdagens möjligheter att pröva myndigheternas medelsbehov beskär.⁹ Av 3 kap. 4 och 6 §§ budgetlagen (2011:203) framgår att inkomster som huvudregel inte ska kopplas till särskilda utgifter.

Vidare var vissa villkor tidigare knutna till de tre olika anslagstyper som användes. ”Obetecknade anslag” fick inte överskridas och outnyttjade medel fick inte användas under följande budgetår. ”Reservationsanslag” fick inte överskridas, men outnyttjade medel fick användas under tre år. ”Ramanslag” fick tillfälligt överskridas med en anslagskredit som motsvarade högst tio procent av anvisat anslag. Anslagskrediten drogs av från anslaget för följande år. Outnyttjade medel fick användas under följande budgetår.¹⁰ Numera används enbart ramanslag, men riksdagen kan besluta om anpassade villkor om det anses lämpligt (3 kap. 2 och 8–12 §§ budgetlagen). Tanken bakom användningen av olika villkor är att skilda ändamål kan medföra olika behov. Exempelvis kan möjligheten att spara anslag uppmuntra långsiktighet och sparsamhet när det gäller kostnader för administrationen av ett bidragssystem. Detta är kostnader som administrerande organ i någon mån kan påverka. Däremot kan dessa organ inte påverka hur många anslagsberättigade personer som finns i samhället, vilket medför att det inte finns samma motiv att anslag för själva bidragen bör kunna sparas.

Det är en klassisk fråga om regeringen ska vara tvingad att ta i anspråk alla anslag som riksdagen anvisar, eller om regeringen får låta bli att utnyttja anslag om den anser att ändamål eller villkor är olämpliga.¹¹ Detta har att göra med generella förutsättningar för användning av budgeten som styrmedel. Budgeten används av ett anslagsgivande organ för att fördela tillgängliga

belopp, ändamål, täckning genom viss statsinkomst samt förutsättning att visst faktum inträffar (egentligt villkor).

⁹ Se till exempel prop. 2010/11:40 s. 32 ff., SOU 2010:18 s. 51 ff. och Hans-Heinrich Vogel: *Finansrätt och finansvetenskap*, Malmö 1985, s. 19. Numera kan nettoredovisning dessutom uppfattas som ett kringgående av utgiftstaket för budgeten.

¹⁰ Se 4–6 §§ i den tidigare gällande lagen (1996:1059) om statsbudgeten. För diskussion kring anslagstypernas betydelse se SOU 2010:18 s. 99 ff. och Vogel (ovan not 9) s. 20 ff.

¹¹ Se utförligt Nils Herlitz: *Riksdagens finansmakt* (Sveriges Riksdag band 12), Stockholm 1934, s. 311 ff. Se även till exempel Carl Axel Reuterskiöld: *Om statsregleringen som svenskt rättsinstitut*, Uppsala universitetets årsskrift 1932, Uppsala 1932, s. 27 ff., Holmberg m.fl.: *Grundlagarna 2 uppl.*, Stockholm 2006, s. 402 f. och 412 samt Thomas Bull – Fredrik Sterzel: *Regeringsformen*. En kommentar, Stockholm 2010, s. 234 f. Jfr angående tysk rätt Pünder (ovan not 6) s. 103 ff.

resurser mellan olika underlydande organ eller projekt. Härigenom beslutar anslagsgivaren om prioriteringar i verksamheten. Budgeten ställs emellertid upp på förhand och av ett organ som inte utför verksamheten direkt. Organet har därför svårt att få fullständig information om såväl verksamheten som förändringar under budgetperioden. Detta gör det svårt att få en helt optimal resursfördelning. Om en del av verksamheten får för lite pengar finns risk för att den inte kan förverkliga de övergripande prioriteringarna. Om verksamheten däremot får för mycket pengar finns en risk att dessa inte används på ett effektivt sätt.¹² Både en maximumprincip och en minimumprincip eftersträvas; medel ska utnyttjas på ett sådant sätt att de gör maximal nytta samtidigt som uppställda mål ska uppfyllas till minimal kostnad. Å ena sidan kan de organ som är närmast verksamheten vara bäst lämpade att se var pengarna i praktiken gör störst nytta. Därför kan det vara lämpligt att ge dem viss frihet att använda tilldelade medel efter eget omdöme. Å andra sidan kan en sådan frihet utnyttjas till att följa egna preferenser som inte är förenliga med de övergripande prioriteringarna. Det är inte meningen att ett organ ska snåla in på en del av verksamheten för att samla pengarna på hög eller för att lägga dem på mindre prioriterade områden. Problemet är alltså att uppmuntra sparsamhet och effektivitet samtidigt som resurser utnyttjas enligt de anslagsgivande organens önskan.¹³

Vad gäller svensk rätt regleras förhållandet mellan riksdagen och regeringen i 3 kap. 12 § budgetlagen. Regeringen ges där frihet att låta bli att använda anslag om detta är motiverat av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella eller andra samhällsekonomiska skäl.

Riksdagens budgetbeslut innebär alltså inte någon absolut skyldighet för regeringen att ta givna anslag i anspråk. Besluten kan då inte i sig ge någon rätt för myndigheter som lyder under regeringen att få utbetalt medel från statskassan. Regeringsformen gör tydligt att det är regeringen som styr riket och som förvaltar statens tillgångar (1 kap. 6 § samt 9 kap. 8 och 9 §§). Riksdagen kan inte direkt ställa medel till förfogande för en myndighet under regeringen.¹⁴ Myndigheterna behöver i stället beslut från regeringen för att få

¹² I Tyskland används termen *Dezemberfieber* för att beskriva den sinnesstämning som infinner sig i offentliga organ när de mer eller mindre desperat försöker göra slut på kvarvarande medel inför budgetårets utgång. Se Pünder (ovan not 6), särskilt s. 190 f.

¹³ Se allmänt om problematiken i till exempel SOU 2010:18 s. 104 ff., SOU 2008:118 s. 187 f. och Pünder (ovan not 6) s. 54 ff.

¹⁴ Se Holmberg m.fl. (ovan not 11) s. 419, SOU 2008:115 s. 61 och John Stuart – Melcher Rystedt: *Handbok öfver statsverkets jemte dertill hörande fonders medelsförvaltning*. Del 1, Rikshufvudboken och deri uppförda fonder, Stockholm 1905, s. 110. Jfr 1998/99:KU10 s. 45. För myndigheter som lyder under riksdagen fattar denna särskilda beslut. Dessa kompletteras av lagen

anslag utbetalda. Detta sker vanligen genom regleringsbrev, även om särskilda beslut i enstaka ärenden är tänkbara.¹⁵ Inför det nya budgetåret upprättas för i princip varje myndighet ett regleringsbrev som räknar upp de olika anslag som myndigheten får förfoga över. Vid behov kan regeringen sedan under året besluta om ändringar i regleringsbreven.

Regleringsbreven fyller härvid olika funktioner. De innebär dels bemyndigande till myndigheterna att ådra sig kostnader, dels anvisande av vilka medel som ska användas för att täcka kostnaderna.¹⁶ Dessutom anges nu i budgetlagen uttryckligen att regeringen, när den tilldelar en myndighet ett anslag, får besluta om begränsningar i villkoren för utnyttjandet av anslaget (3 kap. 11 §).¹⁷ Detta kan exempelvis användas för att precisera förutsättningar för utbetalning av bidrag från myndigheter till enskilda organisationer.¹⁸ Bestämmelser i regleringsbrev kompletterar också generella regler om myndigheters ekonomiska förhållanden i bland annat avgiftsförordningen (1992:191), kapitalförsörjningsförordning (2011:210) och anslagsförordningen (2011:223).

3. Uppbyggnad och innehåll

Mot bakgrund av att regleringsbreven ännu inte uppmärksammats så mycket i litteraturen bör deras uppbyggnad och innehåll beskrivas innan rättsliga aspekter diskuteras närmare. För att ge en konkret bild av regleringsbreven ges här exempel på detaljerade bestämmelser från olika regleringsbrev, företrädesvis för budgetåret 2011. I övrigt bygger beskrivningen till stor del på 2011 års upplaga av promemorian ”Regleringsbrev och andra styrdokument”. Den har utarbetats av Finansdepartementet och är en handledning för Regeringskansliet i arbetet med regleringsbreven.¹⁹

Regleringsbreven inleds med en ingress som hänvisar till riksdagens budgetbeslut. Därefter följer ofta en verksamhetsdel (avsnitt 3.1) och en finansie-

(2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen samt lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank.

¹⁵ Se Finansdepartementets promemoria Regleringsbrev och andra styrdokument för 2011 s. 9 och 40 samt prop. 2009/10:55 s. 134. Inte heller tidigare har regeringen varit begränsad till att använda enbart regleringsbrev. Se Carl Axel Reuterskiöld: Sveriges grundlagar: med därtill hörande författningar och konstitutionell sedvanerätt samt vissa internationella öfverenskommelser m.m., Uppsala 1924, s. 90 f. och Stuart – Rystedt (ovan not 14) s. 110 f.

¹⁶ Jfr angående anslag från riksdagen till regeringen Sundberg (ovan not 8) s. 22.

¹⁷ Detta stämmer också väl överens med tidigare praxis. Se Sundberg (ovan not 8) s. 63 ff.

¹⁸ I prop. 2009/10:55 s. 152 redovisas hur vanligt det är med olika slags villkor för bidrag till privata organisationer.

¹⁹ Jfr även Vogel (ovan not 9) s. 24 ff. för diskussion kring tidigare uppbyggnad.

ringsdel (avsnitt 3.2). Härutöver kan det finnas bestämmelser om undantag från det ekonomiadministrativa regelverket och övriga bestämmelser (avsnitt 3.3). De olika delarna presenteras här var för sig. Först bör dock framhållas att olika myndigheter skiljer sig åt betydligt avseende verksamhet och förutsättningar. Därför omfattar inte regleringsbrev för alla myndigheter alla slags bestämmelser. Exempelvis är det naturligt att regleringsbrevet för Regeringskansliet inte innehåller krav på att det ska återrapportera till sig själv.

3.1 Verksamhetsdel

I regleringsbrevens verksamhetsdel bestäms mål och återrapporteringskrav samt organisationsstyrning för verksamheten. Dessutom kan regeringen här ge myndigheten olika slags uppdrag. Verksamhetsdelen har på senare år varit föremål för revideringar som syftar till att den nu ska vara mindre vidlyftig än den tidigare varit. Revideringarna och regeringens syn på regleringsbrevens funktion som styrmedel presenteras nedan (avsnitt 4.2).

De mål som ställs upp i regleringsbrev ska i första hand avse myndigheternas egna prestationer, inte de effekter som uppkommer. Vidare ska målen samordnas med myndigheternas instruktioner. Om det förekommer mål som mer eller mindre permanent ska gälla för en myndighet kan övervägas om inte dessa bör flyttas över till myndighetens instruktion.²⁰ Denna ordning syftar till att motverka kortsiktighet som kan bli följderna av att regleringsbrev endast gäller i ett år.

I regleringsbrev anges exempelvis att Centrala studiestödsnämnden ska handlägga alla kompletta ansökningar om studiemedel inom tre veckor.²¹ Finansinspektionen ska bidra till ett stabilt och väl fungerande finansiellt system och till konsumentskyddet inom det finansiella systemet.²² Tullverket ska fastställa tull, skatt och avgifter så att skillnaden mellan de fastställda och de teoretiskt riktiga beloppen blir så liten som möjligt.²³

²⁰ Se Finansdepartementet (ovan not 15) s. 16. På s. 7 rekommenderas att uppdrag eller mål som inte har koppling till den årliga styrningen hanteras i ett annat regeringsbeslut än regleringsbrev. Jfr dock Ekonomistyrningsverkets rapport Resultatstyrning i rätt riktning, ESV 2010:24, s. 39. Där anförs att regleringsbrev även bör kunna användas för mer långsiktiga mål som inte passar in i myndighetsinstruktioner.

²¹ Se regleringsbrevet för budgetåret 2011 avseende Centrala studiestödsnämnden (regeringsbeslut 2011-06-30, U2011/3980/SAM/SV (delvis) och U2011/4049/SV), mål 1.2.

²² Se regleringsbrevet för budgetåret 2011 avseende Finansinspektionen (regeringsbeslut 2011-03-10, Fi2011/1295), mål 1.

²³ Se regleringsbrevet för budgetåret 2011 avseende Tullverket (regeringsbeslut 2010-12-22, Fi2010/4075, Fi2010/4119 och Fi2010/5666 (delvis)), avsnitt 1.1.1, mål 1.

Regleringsbrevens bestämmelser om återrapporteringskrav har också setts över under senare år. Utredningar – särskilt Styrtutredningen – har uppmärksammat att det i regleringsbreven ibland nästan slentrianmässigt har förts in omfattande krav på redovisningar utan att det varit tydligt vare sig vem redovisningarna riktade sig till eller hur de skulle användas. En sådan ordning riskerar att skapa onödigt extraarbete. Därför ska nu behovet av återrapportering noga övervägas. Kraven på sådan rapportering ska i regel inriktas på myndigheternas prestationer. Däri ligger en medvetenhet om att dessa prestationers effekter kan vara svåra att fastställa och att det ofta inte är meningsfullt att kräva löpande återrapportering om dessa. I stället kan effekterna vid behov bli föremål för mer djupgående analys.²⁴ Om inte annat anges ska återrapporteringen ske i myndighetens årsredovisning.²⁵

Som exempel kan nämnas att Arbetsgivarverket ska redovisa myndigheternas samlade bedömning av verkets verksamhet.²⁶ Domstolsverket ska redovisa åtgärder som vidtagits eller som planeras för att minska långa handläggnings-tider och stora målbalanser samt kommentera vidtagna åtgärder och effekterna av dessa.²⁷ Jordbruksverket ska i återrapporteringen redogöra för hur myndighetens verksamhet har bidragit till att uppfylla regeringens vision ”bruka utan att förbruka”.²⁸

Även under rubriken ”Organisationsstyrning” återfinns verksamhetsanpassade mål och återrapporteringskrav.²⁹ Organisationsstyrning syftar till att ge förutsättningar för att de grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet ska prioriteras i förvaltningen.³⁰ Denna styrning sker till stor del i andra former än genom regleringsbrev, inte minst genom författningar såsom förvaltningslagen (1982:223), myndighetsförordningen (2007:515) och myndigheternas instruktioner.

Till exempel slås fast att tilltron till Centrala studiestödsnämndens administration ska vara hög.³¹ Försäkringskassan ska till regeringen redovisa hur myndigheten arbetar med att säkerställa en likformig tillämpning och att

²⁴ Se prop. 2008/09:1 s. 292 f., SOU 2007:75 s. 229 ff. och Finansdepartementet (ovan not 15) s. 16.

²⁵ Se Finansdepartementet (ovan not 15) s. 17.

²⁶ Se regleringsbrevet för budgetåret 2011 avseende Arbetsgivarverket (regeringsbeslut 2011-01-27, S2011/992/ESA), avsnitt 1.

²⁷ Se regleringsbrevet för budgetåret 2011 avseende Sveriges Domstolar (regeringsbeslut 2011-06-22, Ju2011/4804/DOM), avsnitt 1.

²⁸ Se regleringsbrevet för budgetåret 2011 avseende Statens jordbruksverk (regeringsbeslut 2011-06-30, L2011/1907(delvis)), avsnitt 1.

²⁹ Se Finansdepartementet (ovan not 15) s. 15.

³⁰ Se Finansdepartementet (ovan not 15) s. 18.

³¹ Se regleringsbrevet för budgetåret 2011 avseende Centrala studiestödsnämnden, avsnitt 2.

utfallet av handläggningen hos Försäkringskassan inte är beroende av var den försäkrade bor eller var ärendet har handlagts.³² Högskoleverket ska ha ett program för utveckling av den interna verksamheten.³³

Under rubriken ”Uppdrag” anges om regeringen har krav på att myndigheten ska vidta några särskilda åtgärder eller presentera något särskilt beslutsunderlag. Uppdragen kan exempelvis gälla utvärderingar, metodutveckling eller utformning av regler eller riktlinjer.³⁴

I allmänhet är uppdragen tydligt preciserade. Sålunda anges att Lunds universitet varje läsår ska erbjuda utbildning i jiddisch.³⁵ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska återrapportera åtgärder som vidtagits med anledning av den reviderade handlingsplanen i ”Den svenska beredskapen för radiologiska och nukleära olyckor 2015 (Fö2009/2522/SSK)”.³⁶ Trafikverket ska i samråd med Naturvårdsverket, Statens energimyndighet, e-delegationen och de andra myndigheter som Trafikverket anser är berörda, arbeta för att förbättra förutsättningarna för resfria möten inom och mellan myndigheter.³⁷ Ett mycket preciserat uppdrag var att Statens järnvägar skulle överlåta det porträtt av tidigare generaldirektören Daniel Johannesson, vilket Statens järnvägar förvärvade efter bolagiseringen den 1 januari 2001, till Statens konstråd för beslut om placering.³⁸

Sammantaget kan konstateras att denna del av regleringsbrevens ger mer eller mindre precisa direktiv till myndigheterna om vad de ska arbeta med. Dessa fyller ut kraven i myndighetens instruktion samt generella författningar som förvaltningslagen och myndighetsförordningen. För egen del finner jag det svårt att dra upp skarpa gränser mellan vilka direktiv som ges under verksamhetsdelens olika rubriker. Det förefaller emellertid naturligt att områdena för de olika rubrikerna i viss mån överlappar varandra. I praktiken är det knappast nödvändigt att upprätthålla exakta gränser.

³² Se regleringsbrevet för budgetåret 2011 avseende Försäkringskassan (regeringsbeslut 2011-06-30, S2011/6161/VS (delvis)), avsnitt 2, punkten 2.

³³ Se regleringsbrevet för budgetåret 2011 avseende Högskoleverket (regeringsbeslut 2010-12-22, U2010/7682/SAM/UH, U2010/7782/UH, U2010/7399/UH m.fl.), avsnitt 2.

³⁴ Se Finansdepartementet (ovan not 15) s. 18 f.

³⁵ Se regleringsbrevet för budgetåret 2011 avseende universitet och högskolor (regeringsbeslut 2011-04-14, U2011/2580/UH, U2011/1533/UH (delvis)), bilaga 2 Lunds universitet, avsnitt 2, punkten 2.

³⁶ Se regleringsbrevet för budgetåret 2011 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (regeringsbeslut 2011-06-09, Fö2011/947/SSK), punkten 23.

³⁷ Se regleringsbrevet för budgetåret 2011 avseende Trafikverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer (regeringsbeslut 2011-06-22, N2011/3385/TE), avsnitt 3, punkten 2.

³⁸ Se regleringsbrevet för budgetåret 2010 avseende Statens järnvägar inom utgiftsområde 22 Kommunikationer (regeringsbeslut 2010-04-22, N2010/3117/TE), avsnitt 3, under Konstföremål.

3.2 Finansieringsdel

Anvisningarna i regleringsbrevens verksamhetsdel används av regeringen för att styra myndigheten. Finansieringsdelen i regleringsbrev ger minst lika goda möjligheter till styrning. I denna del anges ekonomiska förutsättningar för myndighetens verksamhet och villkor för hur myndigheten får använda resurser som den disponerar.³⁹ Regeringen ger anvisningar avseende både intäkter och utgifter för myndigheterna.

Huvudsakligen behandlar regleringsbrev intäkter i form av statsanslag. Där preciseras hur stora anslag som ställs till de olika myndigheternas förförande.

Exempelvis får Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i sitt regleringsbrev ett anslag om 59 850 000 kr till förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor. Därvid anges att detta ska användas för utbetalning av statsbidrag till kommuner för förebyggande åtgärder, bland annat för att anpassa Sverige till de effekter som följer av ett förändrat klimat, samt åtgärder som utförs eller avses bli utförda, mot jordskred eller andra naturolyckor. Bidrag som beviljas efter den 1 januari 2010 får uppgå till högst 60 procent av åtgärdens bidragsberättigande kostnad.⁴⁰ Anslaget innebär att myndigheten får förfoga över hela den summa som riksdagen har avsatt för förebyggande åtgärder mot jordskred och andra olyckor.⁴¹ På detta sätt blir det tydligt att regleringsbrevens är beroende av riksdagens anslag och preciserar dessa.

Ofta delas anslaget till en myndighet upp i olika anslagsposter för olika ändamål. Anslagsposterna kan också delas in i delposter. Till varje post kan kopplas villkor för dess användning. Myndigheter får inte använda överskott från någon anslagspost till att täcka underskott från någon annan. På detta sätt kan regeringen mer detaljerat styra hur myndigheterna använder statsmedlen.⁴²

Detta kan illustreras med anslaget till Statens jordbruksverk för bekämpande av smittsamma husdjursjukdomar. Sammanlagt har riksdagen anslagit 124 349 000 kr till detta ändamål.⁴³ I regleringsbrevet har regeringen fördelat detta mellan anslagsposterna bekämpande av smittsamma husdjursjukdomar (50 000 000 kr), bidrag till bekämpande av djursjukdomar (33 349 000 kr),

³⁹ Se Finansdepartementet (ovan not 15) s. 20. På s. 10 påpekas att det kan förekomma att det utfärdas fler än ett regleringsbrev som anger finansiella villkor för en myndighet.

⁴⁰ Se regleringsbrevet för budgetåret 2011 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, avsnitt 4.1, anslag 2.2, anslagspunkt 2.

⁴¹ Se prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 6 s. 100.

⁴² Se Finansdepartementet (ovan not 15) s. 22 och 28.

⁴³ Se prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 23 s. 65.

bidrag till obduktionsverksamheten (7 000 000 kr) och bidrag till utveckling och genomförande av sjukdomskontroller (34 000 000 kr).⁴⁴

Regeringen kan alltså genom mer eller mindre precis medeltilldelning styra prioritetsordningen i myndigheters verksamhet. En annan del av regeringens styrning rör myndigheters möjligheter att spara anslag till kommande år eller att börja använda anslag tidigare än planerat. Som ovan (avsnitt 2) nämnts kan myndigheterna vara bäst lämpade att avgöra om det är onödigt slöseri att använda ett anslag fullt ut ett visst år, eller om en tillfällig arbetsanhopning kanske tvärtom medför att framtida anslag behöver användas i framtid. Frihet för myndigheter att besluta om detta innebär samtidigt en risk att övergripande prioriteringar inte följs. Det har också visat sig att myndigheter som fått möjlighet har lagt betydande anslagssummor på hög.⁴⁵ På ett sätt är detta givetvis positivt, men det kan också uppfattas som problematiskt. Till skillnad från arbetet i kommersiella bolag syftar ju offentlig verksamhet inte till att skapa så stora överskott som möjligt, utan att maximera samhällsnyttan av de medel som staten tar in.⁴⁶ I anslagsförordningen finns generella regler som speglar avvägningen mellan flexibilitet och styrning av myndigheter. Myndigheter tillåts i princip spara högst tre procent av anslag för förvaltningsutgifter i högst två år (7 §). När sparandet avser ett anslag som är uppdelat i anslagposter hör det till den post där det uppkommit.⁴⁷ På motsvarande sätt får myndigheter också som förskott på framtida anslag överskrida förvaltningsanslag med tre procent (8 §).⁴⁸ Undantag kan dock göras i regleringsbrevet.

Sälunda får Post- och telestyrelsen disponera tre procent av behållningen från anslaget till förvaltningskostnader för vissa myndighetsuppgifter, inget av behållningen från anslaget till grundläggande betaltjänster och allt av behållningen från anslaget till driftsäker och tillgänglig elektronisk kommunikation.⁴⁹

Regleringsbrevet kan också innehålla bestämmelser om finansiering genom avgifter. Det förekommer i några fall att regleringsbrev används för att bemyndiga myndigheter att ta ut avgifter. Reformen av regleringsformen med-

⁴⁴ Se regleringsbrevet för budgetåret 2011 avseende Statens jordbruksverk (regeringsbeslut 2011-06-30, L2011/1907(delvis)), avsnitt 4, anslag 1:7.

⁴⁵ Under senare år har anslagssparandet uppgått till omkring fem procent av statens budget. Se SOU 2010:18 s. 105.

⁴⁶ Se vidare SOU 2010:18 s. 104 ff. och 248 och prop. 2010/11:40 s. 52 ff.

⁴⁷ Se Finansdepartementet (ovan not 15) s. 26.

⁴⁸ Jfr även de villkor som enligt 3 kap. 8–10 §§ budgetlagen gäller för anslag från riksdagen till regeringen.

⁴⁹ Se regleringsbrevet för budgetåret 2011 avseende Post- och telestyrelsen (regeringsbeslut 2011-05-31, N2011/3751/ITP), avsnitt 4.3.1.

för förmodligen att sådana bemyndiganden nu i stället ska ges i förordningsform (se nedan avsnitt 4.1).

I exempelvis regleringsbrevet för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap anges emellertid nu att myndigheten får ta ut avgifter för platsannonser i myndighetens tidning och disponera dessa intäkter. Avgifternas storlek bestäms av myndigheten, förutom avseende kopior m.m. som anges i 15 § avgiftsförordningen.

Enligt avgiftsförordningen får myndigheter inte göra något av detta utan särskilt tillstånd från regeringen (3, 5 och 25 §§). Förordningen innehåller andra generella bestämmelser om avgiftsuttag, men regleringsbrevet kan innehålla undantag från dessa (2 §). I regleringsbrevet fastställer regeringen också en budget som anger den avgiftsbelagda verksamhetens inriktning och omfattning.⁵⁰

På motsvarande sätt som för avgifter kan regleringsbrev innehålla bestämmelser om exempelvis donationer, lån och krediter samt utbetalningsplan för anslag. De kompletterar eller ger undantag från huvudreglerna i bland annat donationsförordningen (1998:140), kapitalförsörjningsförordning samt förordningen (2006:1097) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning. Varje sådan bestämmelse innebär en avvägning mellan flexibilitet och styrning av myndigheter.

3.3 Andra bestämmelser

Avslutningsvis kan regleringsbrev ange att undantag ska göras från det ekonomiadministrativa regelverk som normalt gäller för myndigheter. Det reglerar i detalj bland annat frågor om formerna för ekonomisk redovisning, finansiering och medelsanvändning.⁵¹ Förmodligen anses sådana undantag ha ett så nära samband med regleringsbrevens övriga ekonomiska innehåll att det är lämpligast att placera dem här. Med tanke på att undantagen kan vara närmast permanenta hade det annars varit naturligt att placera dem i myndighetsinstruktionerna (se nedan avsnitt 4). Under rubriken ”Övriga bestämmelser” kan sist i regleringsbrevet regleras särskilda frågor som inte har direkt samband med det som behandlats tidigare i regleringsbrevet.⁵²

Tillväxtverket har på detta sätt givits tillstånd att använda den förenklade räntekontorutin som regeringen medgivit för verket för budgetåret 2009 och

⁵⁰ Se Finansdepartementet (ovan not 15) s. 32 f. och SOU 2007:96 s. 59 och 64.

⁵¹ Ekonomistyrningsverket har sammanställt ekonomiadministrativa regler i EA-boken, tillgänglig på Internet <http://apps.esv.se/Verktyg--stod/EA-boken/> (2011-10-12).

⁵² Jfr angående tidigare ordning Sundberg (ovan not 8) s. 66 f. Där anförs att Kungl. Maj:ts villkor måste ha samband med ändamålen för riksdagens bakomliggande anslag och främja dessa.

2010.⁵³ Under övriga bestämmelser i regleringsbrevet till Sveriges Domstolar anges: ”Föreligger oenighet mellan en domstol och Domstolsverket om en efterträdare till en ordinarie domare ska anställas eller om en ny ordinarie domare ska anställas ska frågan överlämnas till regeringen för beslut.”⁵⁴

4. Gränser för innehåll

Förra avsnittet gav en översikt över innehållet i regleringsbreven och exempel på vilka slags bestämmelser som kan finnas där. Exempelen visar att regeringen har goda möjligheter att anpassa regleringsbreven efter de specifika förutsättningar som råder för varje myndighet. Regeringens frihet är dock inte obegränsad. Här diskuteras därför vad regleringsbrev får och inte får innehålla. Innehållet i regleringsbrev bestäms dels av yttre ramar som riksdagen har ställt upp (avsnitt 4.1), dels av hur regeringen själv anser det vara lämpligast att styra sina myndigheter (avsnitt 4.2).

4.1 Riksdagens ramar

Regeringen är generellt förhindrad att besluta om bestämmelser som strider mot lagar och andra riksdagsbeslut. Det är givetvis en begränsning som gäller även bestämmelser i regleringsbrev. Sålunda måste regeringen självfallet hålla sig inom de anslag som riksdagen bestämt i budgeten och följa de villkor som ställts upp där.

Riksdagen har alltså härigenom möjlighet att ha detaljerade synpunkter på förvaltningsorganisationen.⁵⁵ En aspekt som härvid ibland vållat diskussion är att anslag för administration av bidrag eller andra transfereringar (förvaltningsanslag) inte får blandas med anslag för själva transfereringarna (sakanslag).⁵⁶ Vidare måste bestämmelserna om medelsanvändning i budgetlagen följas. Där sätts bland annat upp ramar för upplåning, ekonomiska åtaganden

⁵³ Se regleringsbrevet för budgetåret 2011 avseende Tillväxtverket (regeringsbeslut 2011-06-30, N2011/4207/ENT och N2011/4245/KLS (delvis)), under Undantag från ekonomiaadministrativa regelverket.

⁵⁴ Se regleringsbrevet för budgetåret 2011 avseende Sveriges Domstolar (regeringsbeslut 2011-06-22, Ju2011/4804/DOM), under Övriga bestämmelser.

⁵⁵ I Sterzel (ovan not 1) s. 106 ff. påpekas att riksdagens makt minskade när dess anslag blev mindre precisa. Jfr dock Gunnar Folke Schuppert: Die Steuerung des Verwaltungshandels durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, i: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer (ovan not 4) s. 216–327, särskilt på s. 262 ff. Där anförts att budgetanslag till regeringen inte ska ses som styrning utan kontroll, eftersom regeringen inte måste ta anslagen i anspråk.

⁵⁶ Se 2000/01:FiU27 s. 39 ff., Riksrevisionen: Förvaltningsutgifter på sakanslag, RiR 2006:17 och Finansdepartementet (ovan not 15) s. 24.

och överlåtelse av egendom. Härutöver stiftar riksdagen givetvis också materiella lagar som styr innehållet i myndigheternas verksamhet.

Av 11 kap. 3 § och 12 kap. 2 § regeringsformen följer att regeringen inte får bestämma hur myndigheter ska besluta i något enskilt fall som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag. Detta begränsar regeringens utrymme att ge instruktioner till myndigheter och utgör därmed också en gräns för innehållet i regleringsbrev. Begränsningen vållar ibland osäkerhet hos tjänstemännen i Regeringskansliet.⁵⁷ Som ovan framgått kan bestämmelser i breven ha mycket detaljerad utformning, såsom anmaningen till Statens järnvägar att överlämna porträttet av den före generaldirektören. Det är emellertid tillåtet med ingående styrning i enskilda fall, så länge den inte mer direkt rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag.⁵⁸ I detta sammanhang bör också framhållas att regleringsbrev – till skillnad från författningar – inte behöver vara generellt utformade (se vidare avsnitt 5.2). Därför är det möjligt att använda regleringsbrev för anvisningar för enskilda ärenden.

Förutom dessa generella ramar för regeringens styrning av underlydande myndigheter, finns också särskilda begränsningar angående användningen av regleringsbrev som styrform. Riksdagens konstitutionsutskott konstaterade för drygt ett decennium sedan att direktiv för myndigheters användning av anslag – förutom i regleringsbreven – ofta finns i lagar och förordningar. Utskottet noterade därvid att principerna för vilken form som skulle användas var inte helt tydliga.⁵⁹ Den nyligen genomförda reformen av regeringsformen bidrog eventuellt till ökad klarhet. Nu slås i 8 kap. 1 § regeringsformen uttryckligen fast att föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Vidare ska bemyndigande till myndigheter eller kommuner att meddela föreskrifter alltid ges i lag eller förordning. Konstitutionsutskottet framhöll att detta ”innebär bl.a. den förändringen att regeringen inte längre ska kunna ta in föreskrifter i regleringsbrev, att regeringens föreskrifter om avgifter alltid ska meddelas i förordning samt att bemyndiganden att meddela föreskrifter måste ges i lag eller förordning”.⁶⁰ Utskottet menade att det bidrog till ökad tydlighet och konsekvens.

Det är ännu inte helt tydligt vad uppdelningen mellan förordningar och regleringsbrev medför, vilket diskuteras vidare nedan (avsnitt 5). Redan tidigare hade dock konstitutionsutskottet slagit fast vissa utgångspunkter, näm-

⁵⁷ Se SOU 2007:75 s. 131 och 272.

⁵⁸ Se angående utrymmet för styrning till exempel Holmberg m.fl. (ovan not 11) s. 495 ff., SOU 2007:75 s. 79 ff. och 208 ff. och 271 ff. samt Anna Jonsson: Förvaltningens självständighet och förbudet mot ministerstyre: en analys av konstitutionsutskottets betänkanden från 2000 till 2005, i: Lena Marcussen (red.): God förvaltning – ideal och praktik, Uppsala 2006, s. 163–190.

⁵⁹ Se 1998/99:KU10 s. 47 f.

⁶⁰ Se 2009/10:KU19 s. 56. Se även prop. 2009/10:80 s. 270 och SOU 2008:125 s. 556 f.

ligen att regleringsbrev har begränsad giltighetstid och inte ska rikta sig till enskilda. Dessa utgångspunkter har minst lika stor relevans nu och diskuteras därför närmast nedan (avsnitt 4.1.1). Därefter behandlas de mer specifika förbudena mot normgivningsbemyndiganden och föreskrifter om avgifter (avsnitt 4.1.2).

4.1.1 Giltighetstid och adressater

Vid sin granskning av regleringsbreven konstaterade konstitutionsutskottet först att de gällde för ett budgetår medan lag eller förordning i princip gällde tills vidare. Utskottet menade därför att författningsform i så stor utsträckning som möjligt borde väljas för bestämmelser som upprepas år för år och som inte nödvändigtvis borde höra samman med anslagsregleringen. Samtidigt noterade dock utskottet pragmatiskt att vissa direktiv i regleringsbreven var av sådan karaktär att de måste upprepas år från år eftersom de naturligen hörde till anslagsbesluten. Därför var det inte rimligt att besluta om sådana direktiv genom förordning.⁶¹

I någon utsträckning kan visserligen regleringsbrev ha betydelse för längre tid än ett år. Som redan framgått kan myndigheter i regleringsbrev ges möjlighet att spara anslag till kommande budgetår eller att utnyttja kredit som räknas av från kommande anslag. Regleringsbrev kan också innehålla bestämmelser om lån eller andra åtaganden som innebär framtida utgifter.⁶² I grunden har dock regleringsbreven en betydligt mer tidsbegränsad karaktär än förordningar.

Förutom tidsaspekten, har konstitutionsutskottet framhållit att regleringsbrev riktar sig endast till myndigheterna medan en författning också riktar sig till allmänheten. Ibland har härvid använts formuleringar som kan tyda på att det i och för sig skulle vara rättsligt möjligt att i regleringsbrev rikta sig till allmänheten. Det är dock helt tydligt att utskottet vill att föreskrifter av betydelse för allmänheten ges författningsform.⁶³ Utskottets åsikt har inte påver-

⁶¹ Se 1998/99:KU10 s. 48. Se även prop. 2009/10:55 s. 145 och Håkan Strömberg: Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 3 uppl., Lund 1999, s. 47. Jfr 2003/04:KU10. Där framhålls att regleringsbreven endast riktar sig till myndigheterna, men den begränsade giltighetstiden nämns inte.

⁶² Dispositionsrätten för äldre anslag kan inskränkas genom villkor i regleringsbrev. Finansdepartementet framhåller också att villkor i regleringsbrev bara gäller så länge som breven gäller och att villkoren alltså behöver upprepas om regeringen vill att de ska gälla under flera år. Se Finansdepartementet (ovan not 15) s. 29 och 24, jfr dock s. 8.

⁶³ I 1998/99:KU10 anfördes att regleringsbrev "bör innehålla direktiv riktade endast till myndigheterna" (s. 48) och att "[f]öreskrifter som har betydelse för allmänheten bör i princip meddelas i författning" (s. 51). På s. 51 ville utskottet också "framhålla vikten av att sådana föreskrifter som mer direkt har betydelse för allmänheten regleras i författning". I 2003/04:KU10 s. 29 angavs att regleringsbreven "riktar sig endast till myndigheterna". Jfr prop. 2009/10:55 s. 145 där konstitu-

kats av att regleringsbrev nu genom Internet har gjorts mer lättillgängliga för allmänheten.⁶⁴

Nedan (avsnitt 5) diskuteras vilka effekter regleringsbrev kan ha gentemot myndigheter och allmänheten. Redan här kan dock ges ett par exempel på att även direktiv som formellt riktar sig till myndigheter kan vara av påtagligt intresse för de enskilda som berörs. Exemplet är hämtade från regleringsbrevet avseende Socialstyrelsen.⁶⁵

”Medlen disponeras av Socialstyrelsen och avser dövblindverksamhet vid Mo Gård som bedrivs i enlighet med avtal mellan staten och Resurscenter Mo Gård AB. Bidraget utbetalas utan särskild rekvisition i förskott med en fjärdedel per kvartal.”⁶⁶

”Medlen ska användas för stöd till verksamhet som bedrivs av en ideell organisation med syfte att stödja dem som vårdar och hjälper någon närstående. Organisationen ska ha en riksomfattande organisation med ett lokalt eller regionalt förankrat föreningsliv i minst tio län för att få del av medlen, om inte särskilda skäl finns. Med särskilda skäl avses i detta fall att organisationens medlemmar är en geografiskt avgränsad grupp som inte har förutsättningar att bli rikstäckande, eller att det är en innovativ verksamhet för anhöriga eller närstående som en ideell organisation vill starta. Medel kan inte beviljas för samma ändamål som organisationen får annat statsbidrag för. Bidrag beviljas med hänsyn till verksamheternas innehåll och omfattning. Utbetalning ska ske kvartalsvis i efterskott. Ansökan om medel görs till Socialstyrelsen.”⁶⁷

Den utbetalande myndigheten är visserligen adressat för dessa bestämmelser. Det är emellertid uppenbart att de är betydelsefulla både för enskilda som direkt utpekas och för organisationer som kan ansöka om medel.

4.1.2 Normgivningsbemyndiganden och föreskrifter om avgifter

Så länge regeringen håller sig inom de ramar som riksdagen har ställt upp bör regeringen kunna använda regleringsbrev för att fördela kompetens mellan sig själv och sina myndigheter. Det ligger ju i regeringens uppdrag att styra riket. Regeringen kan sålunda förbehålla sig själv vissa slags beslut⁶⁸ eller delegera

tionsutskottets inställning till regleringsbrev sägs vara att de ”normalt innehåller direktiv riktade endast till myndigheterna”. Kursiveringarna i citaten är mina.

⁶⁴ Se 2003/04:KU10 s. 29.

⁶⁵ Se regleringsbrevet för budgetåret 2011 avseende Socialstyrelsen (regeringsbeslut 2011-08-25, S2011/7431/VS). Se även 1998/99:KU10 s. 49 f. och prop. 2009/10:55 s. 134 angående bestämmelser om statsbidrag i regleringsbrev.

⁶⁶ Villkor för anslag 4:3, anslagspost 3.

⁶⁷ Villkor för anslag 5:1, anslagspost 6.

⁶⁸ Jfr Utlänningsnämnden reg. 10-93, som hänvisar till bestämmelser i regleringsbrev om ansvarsfördelning mellan regeringen och Statens invandrarverk.

dem till underlydande myndigheter.⁶⁹ Regleringsbrev kan också användas för att delegera kompetens att ingå internationella överenskommelser (jfr 10 kap. 2 § regeringsformen).⁷⁰

Som ovan framgått uttalade emellertid konstitutionsutskottet i samband med reformen av regeringsformen att regleringsbrev nu inte kan användas vare sig för delegation av normgivningsmakt eller för föreskrifter om avgifter. Det har hittills inte varit ovanligt att regleringsbrev bemyndigar myndigheter att meddela ytterligare detaljföreskrifter,⁷¹ eller innehåller bestämmelser om avgifter.⁷²

Ökad tydlighet avseende formerna för delegation av normgivningsmakt måste välkomnas. Det har varit olyckligt att inte alla bemyndiganden har publicerats.⁷³ Samtidigt medför kravet på tydlig delegation att frågor kring normgivningsmakten nu ställs på sin spets. En viktig fråga är vilka slags regler som ska anses vara föreskrifter och som därmed ska anses kräva delegation. Innebörden av begreppet föreskrifter diskuteras nedan (avsnitt 5). Här kan emellertid nämnas att myndigheter nu inte anses ha någon generell normgivningskompetens, utan att all normgivning på myndighetsnivå måste ha stöd i delegationsbeslut.⁷⁴ Detta gäller även sådana detaljregler som utgör verkställighetsföreskrifter.

Håkan Strömberg berörde i samband med rättsfallet RH 1987:105 delegation av normgivningsmakt genom regleringsbrev.⁷⁵ Hovrätten ansåg i detta fall att regeringen genom ett regleringsbrev hade delegerat normgivningskompetens till en myndighet. Strömberg menade dock att de myndighetsföreskrifter som fallet rörde hade givits i budgetregleringsväg. Föreskrifter av detta slag riktade sig primärt till de anslagsdisponerande myndigheterna och behövde inte något stöd i lag. De kunde bland annat ange förutsättningarna för utbetalning av bidrag till enskilda. Däremot framhöll han att sådana föreskrifter inte kunde ålägga enskilda några ovillkorliga förpliktelser. En senare myndig-

⁶⁹ Jfr JO 2007/08 s. 434 angående möjligheter att delegera befogenhet att överlåta lös egendom.

⁷⁰ Se Vilhelm Persson: Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete. Förvaltningsmyndigheters internationella avtalsförhållanden, Lund 2005, s. 129 f.

⁷¹ Se Strömberg (ovan not 61) s. 47, RH 1987:105 och RÅ 1990 not. 62.

⁷² Se SOU 2007:96 s. 59, 1998/99:KU10 s. 46 och 49, prop. 2009/10:175 s. 161 och 166 samt Ds 1998:43 s. 45 och 51. Justitieombudsmannen har för övrigt utan invändningar berört sådana bestämmelser i JO 2005/06 s. 478, JO 2007/08 s. 425 och beslut den 17 oktober 2007, dnr 2367-2006.

⁷³ Se Strömberg (ovan not 61) s. 123 och Ulrik von Essen: Kommunal normgivning, Stockholm 2000, s. 130.

⁷⁴ Se till exempel RÅ 1997 ref. 50, prop. 1983/84:119 s. 7 samt SOU 2004:23 s. 208 och 252 f. Se vidare Vilhelm Persson: Intern normgivning efter myndighetsförordningen, FT 2009 s. 233–245.

⁷⁵ Se Strömberg (ovan not 61) s. 47 och – mer utvecklat – hans uppsats Normprövning i nyare rättspraxis, FT 1988 s. 121–143, på s. 137.

hetsföreskrift som innebar en skyldighet skulle därför inte tillerkännas giltighet. Strömberg tycks alltså inte ha betvivlat att normgivningsmakt kunde delegeras genom regleringsbrev, men han menade att någon särskild delegation inte behövdes för föreskrifter som gavs i budgetregleringsväg. Regeringsrätten förefaller emellertid i princip ha accepterat hovrättens tolkning av föreskrifterna och regleringsbrevet i fråga.⁷⁶

Tidigare svensk juridisk litteratur utgick från att myndigheter utan särskilt författningsstöd fick reglera den bedömning som skulle göras med fritt skön av underlydande myndigheter och tjänstemän.⁷⁷ Regeringen tog senare uttryckligen avstånd från denna tanke.⁷⁸ Även därefter har emellertid förespråkats att verkställighetsåtgärder ska kunna överlåtas genom "tyst delegation" inom kommuner.⁷⁹ Möjligen kan spår av traditionen med tysta bemyndiganden trots allt ännu finnas kvar i och mellan statliga myndigheter. Dessutom förefaller det troligt att anslagsbeslut i regleringsbrev kan vara så allmänt formulerade att det ibland är praktiskt nödvändigt att på något sätt precisera dem.⁸⁰ När det nu står klart att bestämmelser i regleringsbrev inte kan ses som stöd för normgivningsbemyndiganden, krävs att regeringen och underlydande myndigheter är uppmärksamma på om det behövs bemyndiganden i annan form.

Föreskrifter om avgifter ger generellt upphov till åtskilliga komplicerade gränsdragningsfrågor.⁸¹ Vad särskilt gäller bestämmelser i regleringsbrev kan återknytas till de ovannämnda (avsnitt 3.2) avgifterna för platsannonser i en tidning som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ger ut. Härvid kan först skiljas mellan olika delar av regleringen i regleringsbrevet. Myndigheten ges rätt att för det första ta ut avgift, för det andra bestämma dess storlek och för det tredje disponera intäkterna. Det förefaller naturligt att bemyndi-

⁷⁶ Jfr RÅ 1990 not. 62.

⁷⁷ Se Nils Herlitz: Föreläsningar i förvaltningsrätt I, Stockholm 1937 s. 108 och Nils Herlitz: Föreläsningar i förvaltningsrätt II, 2 uppl., Stockholm 1948, s. 155. Jfr Carl Axel Reuterskiöld: Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt. 1, Statsregementet, Uppsala 1914, s. 187 f.

⁷⁸ I prop. 1983/84:119 s. 7.

⁷⁹ Se Johan Höök: Intern kommunal kompetensfördelning, Uppsala 2000, s. 88, 132, 152 och 262 (not 62). Han rekommenderade dock att rätten att fastställa tillämpningsföreskrifter skulle delegeras uttryckligen för att undvika oklarhet. Se s. 126 och 217.

⁸⁰ Jfr Sundberg (ovan not 8) s. 64, där det dras motsvarande slutsats angående anslag från riksdagen till regeringen.

⁸¹ Inte minst bör skiljas mellan skatter, sanktionsavgifter, frivilliga avgifter och betungande offentligrättsliga avgifter. Se till exempel SOU 2007:96 s. 28 ff., Strömberg (ovan not 61) s. 78 ff. och Holmberg m.fl. (ovan not 11) s. 338 ff. Det är den sistnämnda typen som omfattas av termen avgifter i 8 kap. regeringsformen. Därför torde det också vara den typen som är tänkt att påverkas av reformen av regeringsformen. Frivilliga avgifter tillhör regeringens restkompetens, men eftersom myndigheter inte har någon självständig normgivningskompetens krävs bemyndiganden också för att meddela föreskrifter angående sådana avgifter.

ganden att ta ut avgifter utgör föreskrifter, som framöver ska bestämmas i form av förordningar. Även beslut om avgifters storlek och exakta villkor för avgiftsuttag påverkar enskilda direkt. Avgiftsutredningen anförde att bestämmelser om avvikelser från principen om full kostnadstäckning var ”rättsregler som i 8 kap. regeringsformen betecknas föreskrifter” och som riktade sig till allmänheten.⁸² Dessa skulle därför meddelas i form av författning, inte genom regleringsbrev.⁸³ Enligt min mening är det därför mest konsekvent att använda förordningsform för bemyndiganden till myndigheter att bestämma avgiftsnivå och andra detaljvillkor.⁸⁴ Däremot bör det inte vara nödvändigt att använda förordningar för att reglera hur myndigheter får disponera avgiftsintäkter. Den nära kopplingen till myndighetens övriga ekonomiska förhållanden gör att det är naturligt att dispositionen av intäkterna bestäms i regleringsbrev.⁸⁵

I detta sammanhang bör nämnas att avgiftsförordningen anger att regeringen genom ”särskilt beslut” kan bemyndiga myndigheter i olika avseenden (särskilt 2, 3 och 5 §§). Detta kan tolkas som en – författningsreglerad – möjlighet att ge bemyndiganden i annan form än i författningar. Rimligtvis kan dock inte regeringen genom en förordning ge sig själv möjlighet att generellt kringgå ett formkrav som följer av regeringsformen.

Med tanke på att regleringsbrev endast gäller för ett budgetår medför de i princip inte några övergångsproblem med anledning av ändringen av regeringsformen. Det klargörs emellertid i punkten 5 i övergångsbestämmelserna att äldre föreskrifter och bemyndiganden fortfarande gäller utan hinder av att de inte har tillkommit i den ordning som anges i regeringsformen i dess nya lydelse. Författningar som myndigheter infört med stöd av tidigare regleringsbrev är därmed fortsatt giltiga.

Sammantaget kan konstateras att det finns begränsade möjligheter att använda regleringsbrev som en självständig grund för att ge myndigheter ny kompetens att vidta åtgärder som påverkar enskilda. Däremot kan regeringen

⁸² Se SOU 2007:96 s. 172.

⁸³ Jfr dock SOU 2007:96 s. 177, där det framgår att det genomfördes en översyn av regleringsbreven 2005 avseende de undantag från kostnadstäckningsprinciperna som fanns. Därför får förmodas att det åtminstone vid den tidpunkten trots allt fanns sådana bestämmelser i regleringsbrev.

⁸⁴ Möjligen kan dock vissa detaljbestämmelser uppfattas som rena verkställighetsåtgärder. Jfr Höök (ovan not 79) s. 217 angående kommunala taxor. Jfr även SOU 2010:18 s. 73. Där framhålls att regeringen bör vara mycket återhållsam med att begära och utnyttja bemyndiganden att överlåta till en myndighet att meddela bestämmelser om avgiftsnivåer m.m., eftersom det leder till sämre kontroll över verksamheten.

⁸⁵ Användningen av inkomsterna är i och för sig avgörande för om en betalning ska ses som en avgift eller – icke delegerbar – skatt. Se till exempel SOU 2007:96 s. 28 ff., Strömberg (ovan not 61) s. 78 ff. och Holmberg m.fl. (ovan not 11) s. 338 ff.

genom regleringsbrev ge direktiv för hur myndigheter ska nyttja den kompetens som de har givits i författningar.

4.2 Regeringens styrmedel

Ovan har framgått de ramar som riksdagen har ställt upp för regeringens användning av regleringsbrev. Inom dessa ramar har regeringen frihet att använda breven på det sätt som den finner lämpligt. Innehållet i regleringsbrev begränsas därmed av regeringens och Regeringskansliets uppfattningar om hur det är lämpligt att använda just regleringsbrev.

Detta ska ses mot bakgrund av att regleringsbrev är ett bland flera andra styrmedel som regeringen kan använda.⁸⁶ Den utfärdar instruktioner i form av förordningar för så gott som varje myndighet. Myndigheters ekonomiska aktivitet styrs vidare av flera generella förordningar (anslagsförordningen, kapitalförsörjningsförordningen, avgiftsförordningen m.fl.). Till detta ska givetvis läggas de förordningar som reglerar det materiella innehållet i myndigheternas verksamhet.

Författningarna kan ses som grunden för regeringens resultatstyrning, som då i sin tur kan ses som en del av den ekonomiska styrningen. Verksamhetsdelen i regleringsbreven kompletterar bestämmelserna i författningarna. Den andra delen av den ekonomiska styrningen är finansiell styrning. Den kommer till uttryck i regleringsbrevens finansieringsdel.⁸⁷

Förutom sådana här formella styrinstrument förs också fortlöpande mer eller mindre informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna. Även regleringsbrev tas fram i dialog med berörda myndigheter.⁸⁸ Regleringsbreven är alltså en del i ett lapptäcke av regler som styr myndigheternas verksamhet.

Regleringsbrevens roll och närmare utformning har skiftat med tiden, i takt med att olika modeller för myndighetsstyrning har avlöst varandra. Under en tidig period innehöll regleringsbreven detaljreglerade anslagsposter, som exempelvis preciserades hur många och vilka tjänster som skulle finnas vid varje myndighet. När regeringen övergick till målstyrning blev anslagsposterna mer generella. Regleringsbreven ökade i betydelse och sågs som det

⁸⁶ För en översikt över regeringens styrmedel se SOU 2007:75 s. 100 ff. och 105 ff. samt SOU 2010:70 s. 205 ff.

⁸⁷ Se Finansdepartementet (ovan not 15) s. 7. Se även Ekonomistyrningsverket (ovan not 20) s. 13 och SOU 2007:75 s. 58 f.

⁸⁸ I SOU 2007:75 s. 128 f. ses kontakterna som exempel på blandning mellan formell och informell styrning.

centrala styrdokumentet för regeringen. Fokus låg på målformuleringar och återrapporteringskrav. Dessa blev med tiden omfattande.⁸⁹

Styrtredningens betänkande (SOU 2007:75) markerar en vändpunkt i utformningen av regleringsbrev. Utredningen menade att målformuleringarna hade blivit så många att det hade blivit oklart vilka mål myndigheterna skulle prioritera.⁹⁰ Likaså var kraven på återrapportering alltför omfattande och delvis felformulerade. Det ifrågasattes också om regeringskansliet kunde använda all den information som skapades.⁹¹ Myndigheters instruktioner borde enligt utredningen vara de centrala styrdokumentet, inte regleringsbrev.⁹²

Regeringen har i stora delar följt utredningens rekommendationer. Under de senaste åren har därför pågått en process inom Regeringskansliet för att tydliggöra vilka mål som myndigheterna ska prioritera och vilken information de behöver lämna. Långsiktiga mål och uppgifter ska i allmänhet inte tas in i regleringsbrev utan i stället framgå av myndigheternas instruktioner.⁹³

Det är ännu för tidigt att med någon säkerhet uttala sig om resultatet av den nya utformningen. Ekonomistyrningsverket har emellertid gjort en första utvärdering. Generellt tyder den på att den ändrade utformningen haft visst genomslag, men att skillnaderna ännu inte är speciellt stora.⁹⁴

Vidare anser regeringen att även statsbidrag i högre omfattning bör regleras genom förordningar i stället för genom regleringsbrev. Detta ska dels göra information om bidrag mer lättillgängliga, dels ge större stabilitet, långsiktighet och förutsebarhet.⁹⁵ Successivt ska därför allt fler bidragssystem grundas på förordningar.⁹⁶

⁸⁹ Utvecklingen beskrivs till exempel i SOU 2007:75, särskilt s. 76 ff. och 97 f., Ds 2000:63, särskilt s. 90 ff. och 1998/99:KU10 s. 46.

⁹⁰ Se särskilt s. 177 ff. Jfr utförlig analys av ekonomisk styrning i tysk rätt i Pünder (ovan not 6), särskilt s. 405 ff. Utvecklingen mot decentralisering och resultatstyrning har dock inte kommit lika långt i Tyskland som i Sverige.

⁹¹ Se särskilt s. 221 ff.

⁹² Se s. 244 ff.

⁹³ Se prop. 2008/09:1 s. 292 f. Se även prop. 2009/10:1 s. 339, prop. 2009/10:149 s. 97, SOU 2010:70 s. 209 f. och Ekonomistyrningsverket (ovan not 20), särskilt s. 14 f. Alla utredningens förslag har dock inte genomförts. Här kan särskilt nämnas att utredningen föreslog att verksamhetsdelen helt skulle utgå från regleringsbrev. Se SOU 2007:75, särskilt s. 246 ff. I detta sammanhang kan också noteras att för att markera Diskrimineringsombudsmannens självständighet har regleringsbrevet för denna myndighet begränsats, till förmån för reglering i författningsform. Se SOU 2006:22 s. 262 f.

⁹⁴ Se Ekonomistyrningsverket (ovan not 20), särskilt s. 17 f. och 21 ff. En förändring tycks vara att omfattningen av informella kontakter har ökat. Se s. 18 f., 22 f. och 34.

⁹⁵ Se prop. 2009/10:55 s. 145.

⁹⁶ Se prop. 2009/10:55 s. 153.

Sammantaget kan konstateras att regeringens uppfattning om regleringsbrevens roll inte står i strid med konstitutionsutskottets. Regeringen inskränker snarast användningsområdet lite mer. Utskottet har emellertid något starkare betonat att regler som har betydelse för enskilda så långt som möjligt ska finnas i förordningar. Därför skulle utskottet måhända önska att arbetet med att föra över regleringen av bidrag till förordningar skulle ha gått lite snabbare och kommit lite längre.

5. Rättsverkningar

De föregående avsnitten har visat att regleringsbrev riktar sig till myndigheter, inte till enskilda. Ur juridisk synvinkel är det emellertid av intresse att närmare precisera vilka effekter som uppkommer för dem regleringsbrev riktar – och inte riktar – sig till. Härvid kan först något allmänt sägas om förhållandet mellan regleringsbrev och författningar (avsnitt 5.1). Mot den bakgrunden kan sedan rättsverkningar för statliga myndigheter (avsnitt 5.2) och enskilda (avsnitt 5.3) diskuteras.⁹⁷

5.1 Förhållande till författningar

Som redan nämnts har bland andra konstitutionsutskottet förordnat att förordningar ofta ska användas i stället för regleringsbrev. Ur juridisk synvinkel kan det måhända också framstå som naturligt att regeringen använder förordningsform för att ge anvisningar till sina myndigheter. Som bakgrund till regleringsbrevens rättsverkningar undersöks därför här allmänt förhållandet mellan dem och författningar.

En utgångspunkt för diskussioner kring förhållandet är den terminologi som används. Bland annat lagförarbeten har tidigare slagit fast att regleringsbrev visserligen innehåller *föreskrifter*, men att de inte ska ses som *författningar* och inte omfattas av 8 kap. regeringsformen.⁹⁸ Mot bakgrund av att rubriken till detta kapitel innehåller just termen ”föreskrifter”, framstår denna gränsdragning mellan regleringsbrevens föreskrifter och författningar inte som helt

⁹⁷ Här behandlas alltså egentligen inte rättsverkningar gentemot kommunala myndigheter. Det är min förhoppning att kunna återkomma till dessa verkningar i en senare uppsats. Kort kan dock konstateras att kommuner inte primärt är adressater till regleringsbrev och inte står i samma lydheidsförhållande till regeringen som statliga myndigheter. I princip är kommuner därför i samma situation som enskilda personer. Kommunernas karaktär av offentligtgrättsligt organ kan dock medföra att de inte behöver ges lika långtgående skydd som enskilda.

⁹⁸ Se till exempel Holmberg m.fl. (ovan not 11) s. 316, 322 och 419, 1998/99:KU10 s. 47 samt prop. 1975/76:209 s. 160.

tydlig. Här kan även nämnas 1 § andra stycket lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar. Där slås fast att "[m]ed författningar ska i denna lag förstås lagar, förordningar och andra rättsregler som i 8 kap. regeringsformen betecknas som föreskrifter". Propositionen inför denna lag angav att "[u]tanför begreppet författning faller [...] de föreskrifter – de s. k. regleringsbrev – varigenom regeringen på angivna villkor ställer av riksdagen beviljade anslag till olika myndigheters förfogande".⁹⁹ Sammantaget tycks detta innebära att regleringsbrev ansågs innehålla "föreskrifter". Dessa "föreskrifter" var emellertid inte "författningar" och omfattades därmed inte av beteckningen "föreskrifter" i 8 kap. regeringsformen. Användningen av en sådan terminologi bidrar knappast till att tydliggöra hur regleringsbrev skiljer sig från författningarna.¹⁰⁰

En annan utgångspunkt för diskussioner kring förhållandet mellan regleringsbrev och författningar är vad som är karaktäristiskt för de olika instrumenten. Då kan i sin tur fokuseras deras formella egenskaper eller på deras innehåll.

Som redan nämnts har vissa skilda formella egenskaper framhållits: Regleringsbrev gäller bara för ett budgetår och innehåller direktiv till myndigheterna, medan författningar gäller tills vidare och kan rikta sig även till allmänheten (avsnitt 4.1.1). När sådana egenskaper betonas kan det spegla en formell syn på förhållandet mellan regleringsbrev och författningar. Det kan medföra att en bestämmelse som placeras i ett regleringsbrev alltid – oavsett innehåll – får andra rättsverkningar än en bestämmelse i en författning. Det avgörande skulle vara var regeln återfanns, inte hur den var formulerad.

Håkan Strömberg pekade på de skilda egenskaperna, men konstaterade att gränsdragningen i praktiken inte alltid har varit tydlig. Innehållet i regleringsbrev kunde upprepas år från år. Dessutom innehöll regleringsbrev någon gång föreskrifter av betydelse för enskilda, till exempel förbud mot överklagande av beslut om statliga bolag.¹⁰¹ Svårigheten att hålla gränsen klar illustrerades enligt Strömberg av rättsfallet RH 1987:105 (jfr ovan avsnitt 4.1.2).

Innehållet i regleringsbrevsbestämmelser står i centrum för Arbetsdomstolen i AD 1984 nr 77. Fallet rörde 2 kap 6 § lagen (1976:600) om offentlig anställning. Paragrafen angav att även föreskrifter i andra författningar än lagar skulle tillämpas i fråga om statligt reglerade anställningar, även om föreskrifterna avvek från lagen (1982:80) om anställningsskydd. Staten återopade

⁹⁹ Se prop. 1975/76: 112 s. 67.

¹⁰⁰ I detta sammanhang kan också nämnas att regleringsbrev – åtminstone hitills – innehållit "övriga bestämmelser", och att enligt SOU 1973:23 s. 31 brukades ordet föreskrift och ordet bestämmelse vanligen synonymt.

¹⁰¹ Se Strömberg (ovan not 61) s. 47.

bestämmelser i ett regleringsbrev, vilka alltså skulle gå före lagen om anställningsskydd om de skulle innefattas i begreppet författningar. Arbetsdomstolen konstaterade först att budgetregleringen inte brukar innefattas i detta begrepp, men anförde därefter: ”Man kan emellertid knappast uppställa som någon absolut regel att det som återfinns i ett regleringsbrev aldrig kan utgöra en författning. Det kan nämligen tänkas att den åtskillnad mellan normgivning och budgetreglering som görs i regleringsformen inte strikt följs i praxis, vilket skulle kunna leda till att en författningsbestämmelse s a s felaktigt placeras i ett regleringsbrev.” Domstolen menade dock att det i rättstillämpningen borde råda en presumtion för att föreskrifter i regleringsbrev är led i budgetregleringsprocessen och inte avsedda att vara sådana generella bindande rättsnormer som faller under begreppet författning. Efter en undersökning av regleringsbrevet i fråga kom domstolen också fram till att dess innehåll inte skulle uppfattas ”som en sådan generell bindande rättsnorm som en författning utgör”.

Arbetsdomstolen tog alltså tydligt avstånd från en formell syn på förhållandet mellan regleringsbrev och författningar. I stället utgick domstolen från en materiell syn; det var inte avgörande var regeln fanns placerad utan hur den var formulerad. Som redan framgått har bland annat konstitutionsutskottet understrukit vikten av att bestämmelser som är av betydelse för enskilda inte placeras i regleringsbrev utan förs in i författningar. Detta kan tyda på att det i och för sig skulle vara möjligt att uppnå samma effekt på båda ställena, men att det anses lämpligast att välja författningsformen.

Ovan har även nämnts att 8 kap. 1 § regeringsformen nu uttryckligen slår fast att regeringens föreskrifter meddelas genom förordningar, och att konstitutionsutskottet uttalat att förordningsformen nu måste användas för såväl normgivningsbemyndiganden som föreskrifter om avgifter. Vid remissbehandlingen inför reformen av regeringsformen noterade Regeringsrättens ledamöter att det förekom att föreskrifter togs in i regleringsbrev. Ledamöterna föreslog därför att kravet på förordningsform endast skulle gälla föreskrifter som meddelas med stöd av 8 kap. regeringsformen.¹⁰² Regeringen menade dock att det inte längre fanns något behov att ta in föreskrifter i regleringsbreven.¹⁰³

Det är tydligt att den nya bestämmelsen i 8 kap. regeringsformen är tänkt att medföra en förändring. Regleringsbreven ska nu inte längre innehålla vare sig föreskrifter eller bemyndiganden att meddela föreskrifter.

¹⁰² Se prop. 2009/10:80 s. 218.

¹⁰³ Se prop. 2009/10:80 s. 220.

Formuleringarna i förarbetena tyder snarast på en avsikt att slå fast att det finns en formell skillnad mellan regleringsbrev och förordningar; om en bestämmelse står i ett regleringsbrev *kan* den inte ha samma rättsverkningar som om den hade stått i en förordning. Det kan uppfattas som en tillbakagång eller ett klargörande av den syn som tycks avspeglas i de uttalanden som refererades inledningsvis i avsnittet.

En något mer långsökt tolkning är att regleringsbrev inte *får* innehålla samma slags regler som förordningar. Detta skulle i viss mån lämna öppet vad som händer om regeringen trots allt i ett regleringsbrev för in en bestämmelse som kan klassas som en föreskrift. Om bestämmelsen verkligen sågs som en föreskrift skulle myndigheter emellertid förmodligen kunna använda normprövningsrätten (jfr 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeringsformen) för att åsidosätta bestämmelsen i fråga eller för att se till att den inte får mer långtgående rättsverkningar än andra delar av regleringsbrevet.

Sammantaget framstår förhållandet mellan regleringsbrev och författningar som komplext. Regleringsbrevs rättsverkningar framgår inte enbart genom en allmän jämförelse med författningar. I stället får verkningarna undersökas mer ingående. Därvid är det lämpligt att skilja mellan rättsverkningar gentemot statliga myndigheter (avsnitt 5.2) respektive gentemot enskilda (avsnitt 5.3).

5.2 Rättsverkningar för statliga myndigheter

Regleringsbrevs rättsverkningar gentemot myndigheter bör ses i perspektiv av att regeringsformen ger regeringen i uppgift att styra riket. Av 12 kap. 1 § regeringsformen följer att flertalet myndigheter lyder under regeringen. Regeringen har som utgångspunkt full frihet att instruera myndigheterna om hur de ska agera och att välja den typ av regler som anses lämpligast.¹⁰⁴ I budgetlagen anges dessutom uttryckligen att regeringen får ställa upp villkor för hur myndigheter får utnyttja tilldelade anslag (3 kap. 11 §). Det är alltså tydligt att regeringen även vid anslagstilldelning får utnyttja sin kompetens att ge direktiv till underlydande myndigheter.

Det faktum att regleringsbrev nu inte längre ska innehålla föreskrifter sätter emellertid fokus på att regeringen inte har full frihet att välja vilken typ av regler som ska användas. Vidare är föreskrifter den regeltyp som har undersökts mest i juridisk litteratur. Därför är det naturligt att de här används som jämförelseobjekt vid en diskussion kring regleringsbrevs rättsverkningar.

¹⁰⁴ Jfr till exempel SOU 1972:15 s. 121 f., SOU 2007:75, särskilt s. 39 f. och 45 f. samt Bull – Sterzel (ovan not 11), särskilt s. 281.

En tydlig skillnad mellan föreskrifter och regleringsbrev är att de senare bara gäller för ett budgetår. I samband med reformen av regeringsformen beskrevs vidare normgivningsmakten och termen ”föreskrifter” så här: ”Med normgivningsmakten avses rätten att besluta om rättsregler, dvs. sådana regler som är bindande för enskilda och myndigheter och som gäller generellt. I regeringsformen benämns sådana regler föreskrifter.”¹⁰⁵ Beskrivningen innehåller tre led: det rör sig om regler som är bindande, som binder myndigheter och enskilda, och som gäller generellt. De olika leden kan undersökas var för sig.

Vad gäller det tredje ledet i beskrivningen, är det avsett att skilja föreskrifterna från beslut i enskilda ärenden. Visserligen är det ibland svårt att dra en skarp skiljelinje mellan föreskrifter och sådana beslut.¹⁰⁶ Det är emellertid tydligt att regleringsbrev hittills har kunnat innehålla både beslut i enskilda ärenden och regler som skulle kunna meddelas i form av författningar. Kravet på Statens järnvägar att överlämna porträttet av sin tidigare generaldirektör måste ses som ett beslut i ett enskilt ärende. Detta illustrerar att regleringsbrev – till skillnad från föreskrifter – kan användas för direktiv angående enskilda fall, så länge de inte avser myndighetsutövning eller tillämpning av lag (jfr 11 kap. 3 § och 12 kap. 2 § regeringsformen). Däremot visar regeringens strävan att flytta regleringen av bidrag ifrån regleringsbrev till förordningar, att regleringsbreven också innehåller delar av allmängiltig karaktär. Stora delar av de ovannämnda (avsnitt 4.1.1) bestämmelserna om stöd till anhörigorganisationer förefaller vara tillräckligt generellt utformade för att kunna föras in i en förordning. Om reformen av regeringsformen hade syftat till att utesluta generella direktiv från regleringsbreven, hade det varit en så en så omfattande förändring att det rimligen hade behandlats mer utförligt i förarbetena. Möjligheten att använda regleringsbrev för anvisningar i enskilda ärenden är en viktig skillnad jämfört med föreskrifter, men generella instruktioner är alltså inte förbjudna.

Det första ledet i beskrivningen av föreskrifter tar sikte på att föreskrifter är bindande. Rimligtvis är emellertid även bestämmelser i regleringsbrev bindande för myndigheter. Regeringen utfärdar regleringsbrev till sina underlydande myndigheter och enligt budgetlagen tillåts regeringen uttryckligen ställa upp villkor. I detta får antas ligga att myndigheterna är bundna av

¹⁰⁵ Se prop. 2009/10:80 s. 216 och SOU 2008:125 s. 545. Snarlika beskrivningar har även använts tidigare. Se till exempel prop. 1973:90 s. 203, Strömberg (ovan not 61) s. 34 och Holmberg m.fl. (ovan not 11) s. 316.

¹⁰⁶ Se till exempel 1998/99:KU10 s. 47, Annika Lagerqvist Veloz Roca: Föreskrift och föreskriftsprövning enligt 1974 års regeringsform, Stockholm s. 1999, s. 212 ff., von Essen s. 65 ff. (ovan not 73) och Sterzel (ovan not 1) s. 100 f.

bestämmelserna i regleringsbrev och måste följa dessa. Anslagsförordningen innehåller inte någon bestämmelse som ger myndigheter rätt att låta bli att använda anslag.¹⁰⁷ Svenska staten har också beskrivit regleringsbrev som bindande i ett fall inför den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.¹⁰⁸

Visserligen är det svårt att tänka sig att en domstol direkt kan komma att pröva huruvida ett regleringsbrev har bindande verkan. Regeringen väljer säkerligen andra sätt att lösa konflikter med underlydande myndigheter. På motsvarande sätt är det emellertid också svårt att tänka sig domstolsprövning av myndigheters instruktionsförordningar, vars status som författningar inte har betvivlats. Eventuellt kan regleringsbrevens bindande karaktär – som i AD 1984 nr 77 – komma att prövas i samband med tillämpning av annan reglering. Det framstår dock som osäkert i vad mån regleringsbrev då skulle anses medföra andra rättsliga konsekvenser än föreskrifter.

Det andra ledet i beskrivningen av föreskrifterna går något längre än det första, när det anges att föreskrifter ska vara bindande för myndigheter och enskilda. Om detta ska uppfattas som ett krav på att föreskrifter samtidigt ska binda både myndigheter och enskilda innebär det en tydlig skillnad gentemot regleringsbrev, som ju inte är bindande för enskilda. Som jämförelse kan dock nämnas uttalanden vid införandet av 1974 års regeringsform om begreppet rättsregel (vilket ingår i ovannämnda beskrivning av föreskrifterna). Konstitutionsutskottet ansåg att detta begrepp innefattade alla administrativa bestämmelser om förvaltningsmyndigheternas interna förhållanden och om förhållandet mellan olika statliga myndigheter inbördes.¹⁰⁹ Inför lagen om kungörande av lagar och andra författningar angavs att författningar bland annat var föreskrifter som riktade sig till underordnade myndigheter.¹¹⁰ Vidare framhölls att: "[d]et är i och för sig likgiltigt huruvida föreskrifterna är verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 13 § regeringsformen eller rör personalens rättsställning, myndighets uppgifter och organisation i stort eller rent interna förhållanden av mindre vikt. Även detaljbetonade föreskrifter om arkivering, bokföring, statistik o. d. omfattas av begreppet författning."¹¹¹

¹⁰⁷ Jfr ovannämnda 3 kap. 12 § budgetlagen, som ger regeringen viss frihet att låta bli att använda anslag.

¹⁰⁸ Se Svenska flygföretagens riksförbund and Skyways express AB v. Sweden (dec.) no. 32535/02.

¹⁰⁹ Se KU 1973:26 s. 71.

¹¹⁰ Se prop. 1975/76:112 s. 67 f. Se även Holmberg m.fl. (ovan not 11) s. 322. Jfr den något kortare definitionen i prop. 1983/84:119 s. 6.

¹¹¹ Se prop. 1975/76:112 s. 68. Paragrafhänvisningen avsåg tidigare lydelse av regeringsformen och motsvarar nuvarande 8 kap. 7 §. Se även Holmberg m.fl. (ovan not 11) s. 322, Ds 1998:43 s. 49 och Strömberg (ovan not 61) s. 40.

Det är alltså uppenbart att regler har ansetts utgöra författningar även om de inte har riktats till enskilda.

Ur myndigheters synvinkel ger därmed beskrivningen av föreskrifter som ”bindande för enskilda och myndigheter och som gäller generellt” inte någon exakt bild av skillnaderna jämfört med regleringsbrev.

Möjligen är det här i stället givande att dra paralleller till regler i form av tjänsteföreskrifter, såsom de beskrevs av bland annat Nils Herlitz. Enligt honom karaktäriserades tjänsteföreskrifterna först och främst av att de inte omedelbart riktade sig till allmänheten utan konstituerade plikter för statsorganen.¹¹² Han framhöll därvid att föreskrifterna inte gav omedelbart upphov till rättigheter och skyldigheter för enskilda, men att det inte var nödvändigt att göra alltför stark åtskillnad till andra statsakter. När Herlitz diskuterade tjänsteföreskrifter hänvisade han till tysk rätt. Där ses fortfarande förvaltningsföreskrifter (Verwaltungsvorschriften) som en särskild kategori av regler som är bindande för myndigheter men inte för enskilda personer och företag.¹¹³

Tjänsteföreskrifternas rättsliga karaktär tycks inte ha behandlats i svensk juridisk litteratur på senare tid. Av rättspraxis framgår emellertid att tjänsteföreskrifter – åtminstone regler som benämnts så – har haft bindande effekt inom myndigheter, trots att föreskrifterna inte riktats till enskilda. Brott mot föreskrifter har i praxis kunnat leda till såväl arbetsrättsliga sanktioner som straffrättsligt ansvar för tjänstefel.¹¹⁴ De rättsfall som har publicerats har dock avsett tjänsteföreskrifter som utfärdats inom myndigheter och som gällt deras anställda. Det förefaller mindre troligt att motsvarande personliga ansvar aktualiseras i samband med regleringsbrev, eftersom dessa adresseras till myndigheten.¹¹⁵ Men det kan uppkomma situationer när enskilda tjänstemän

¹¹² Se Herlitz, Föreläsningar II (ovan not 77), s. 159 f. Även senare har förutsatts att det finns sådana bestämmelser. Se Hans Ragnemalm: Förvaltningsbesluts överklagbarhet, Stockholm 1970, s. 462 ff. och Ole Westerberg: Om rättskraft i förvaltningsrätten, Stockholm 1951, s. 32.

¹¹³ Se Heribert Schmitz – Heinz Joachim Bonk: § 1 Anwendungsbereich, i: Paul Stelkens m.fl. (utg.): *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 7 uppl. 2008, Randnummer 212. Föreskrifterna benämns för övrigt inte ens rättsregler eftersom sådana anses förutsätta två sinsemellan fristående rättssubjekt, medan förvaltningsföreskrifterna gäller internt inom staten eller någon annan offentligt rättslig organisation. Jfr von Mutius (ovan not 4) särskilt s. 165 ff. och 170 ff. angående rättsverkningar av budgeträtt i tysk rätt.

¹¹⁴ Se till exempel NJA 1992 s. 310, NJA 1992 s. 838 och AD 1999 nr 69. En oproportionerligt stor andel av dessa fall rör poliser, men så är generellt fallet avseende prövning av tjänstefel. Se Thomas Bull: Tjänstefelet och den goda förvaltningen, i: Marcusson (utg.) (ovan not 58) s. 69–114, på s. 78 och 103 ff. Enligt Herlitz, Föreläsningar II (ovan not 77) s. 194 ff. kunde olydnad mot tjänsteföreskrifter ge upphov till olika slags ansvar. Han ansåg att det var en tjänsteplikt att ”lyda med förstånd”.

¹¹⁵ Jfr nedan avsnitt 5.3.2 angående kritiska uttalanden av Justitieombudsmannen mot myndigheter som inte följt regleringsbrevs direktiv om handläggningstider.

genom sin anställning blir skyldiga att följa villkor i regleringsbrev. Exempelvis kan tänkas att en tjänsteman ges i uppdrag att betala ut ett bidrag enligt villkor som anges i ett regleringsbrev. Om ett sådant uppdrag missköts kan det ge upphov till sanktioner gentemot tjänstemannen.

Sammantaget kan konstateras att i ett strikt myndighetsperspektiv är gränsdragningen mellan föreskrifter och bestämmelser i regleringsbrev inte helt tydlig. Till skillnad från författningar har regleringsbreven begränsad giltighetstid och kan användas för reglering av enskilda ärenden. I andra avseenden är emellertid användningsområdet för regleringsbrev och förordningar överlappande och breven kan få samma eller snarlika verkningar som förordningar. Här kan också påminnas om att regleringsbreven bara utgör ett av flera olika formella och informella styrmedel som regeringen förfogar över. Brevens rättsverkningar är bara en av flera faktorer som avgör vilket medel som regeringen väljer att använda sig av.

Slutligen kan kort beröras den situationen att bestämmelser i regleringsbrev går utöver de ramar som riksdagen har ställt upp. Det är exempelvis tänkbart att regeringen bryter mot villkor som riksdagen ställt upp i budgetbeslut, eller att regeringen försöker styra en myndighet på ett sätt som strider mot den självständighet som myndigheterna garanteras enligt regeringsformen (11 kap. 3 § och 12 kap. 2 §). Enligt 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeringsformen får en myndighet inte tillämpa "en föreskrift" som strider mot överordnad författning eller som har tillkommit i strid med stadgad ordning. Ordalydelsen hindrar att dessa paragrafer blir direkt tillämpliga på bestämmelser i regleringsbrev, som ju nu inte ska vara föreskrifter. Det förefaller emellertid rimligt att myndigheterna trots detta har ett utrymme att åsidosätta felaktiga bestämmelser. Eventuellt kan paralleller dras till ogiltighet av förvaltningsföreskrifter. Enligt Herlitz borde tjänsteföreskrifter som stod i uppenbar strid med överordnade föreskrifter anses vara nulliteter och därför sakna rättsverkan.¹¹⁶

5.3 Rättsverkningar för enskilda

Som redan nämnts har det sedan länge framhållits att bestämmelser i regleringsbrev inte riktar sig till enskilda och att breven inte kan ge upphov till skyldigheter för enskilda. Om möjligt har detta understrukits ännu mer genom reformen av regeringsformen. Samtidigt är det emellertid tydligt att åtskilliga bestämmelser i regleringsbrev kan påverka enskilda (se exempel i avsnitt 4.1.1).

¹¹⁶ Se Herlitz, Föreläsningar II (ovan not 77) s. 198 f.

Arbetsdomstolen behandlade – som också nämnts – i AD 1984 nr 77 möjligheten att ”en författningsbestämmelse s a s felaktigt placeras i ett regleringsbrev”. Fallet gällde tolkningen av lagen om offentlig anställning och lagen om anställningsskydd. Därmed prövades inte möjligheterna för regleringsbrev att mer direkt ge upphov till skyldigheter för enskilda. Domstolen tycks emellertid inte ha uteslutit att bestämmelser i regleringsbrev skulle kunna ge upphov till arbetsrättsliga konsekvenser som var negativa för enskilda. Sådana konsekvenser förefaller nu mindre troliga efter reformen av regeringsformen.

Regleringsbrev kan emellertid på annat sätt få betydelse för enskilda. På ett övergripande plan kan alla i Sverige ha intresse av vilka uppdrag och andra direktiv som svenska myndigheter har att leva upp till. Intresset är förmodligen mer påtagligt när regleringsbrev innehåller bestämmelser som rör enskilda mer konkret, såsom villkor för beviljande av statsbidrag.

Vid införandet av 1974 års regeringsform anfördes att gränsen mellan föreskrifter som riktar sig till allmänheten respektive till myndigheter var flytande.¹¹⁷ Även senare har noterats att interna beslut i slutändan kan komma att få stor betydelse för medborgarna.¹¹⁸ Inte ens konstitutionsutskottet – som ju framhållit vikten av att föreskrifter av betydelse för allmänheten regleras i författningsform – tycks helt ha uteslutit att regleringsbrev kan innehålla bestämmelser som är av intresse för enskilda.¹¹⁹

Mot denna bakgrund kan konstateras att bestämmelser i regleringsbrev förvisso inte ska rikta sig till enskilda. Det är dock svårt att dra klara gränser mellan regler till myndigheter och regler till allmänheten, vilket medför att regleringsbrev trots allt kan innehålla bestämmelser som påverkar enskilda. Ur juridisk synvinkel bör därför undersökas om sådan påverkan också innefattar rättsliga konsekvenser. Här bör göras skillnad mellan rättsverkningar till enskildas nackdel (avsnitt 5.3.1) och fördel (avsnitt 5.3.2).

5.3.1 Till enskildas nackdel

Det är tydligt att regleringsbrev inte i sig kan ge upphov till skyldigheter för enskilda. Vidare går rimligtvis författningar som tydligt ger enskilda rättigheter före bestämmelser i regleringsbrev; även om Försäkringskassans regleringsbrev anvisar otillräckliga anslag ska inte enskilda personer få stå utan sjukpen-

¹¹⁷ Se SOU 1973:23 s. 29 och 32.

¹¹⁸ Se Höök (ovan not 79) s. 150. Som jämförelse kan nämnas att Herlitz framhöll att tjänsteföreskrifter – som ju egentligen inte riktades till enskilda – kunde påverka enskildas rättsläge på kännbara sätt. Se Föreläsningar II (ovan not 77) s. 160. Jfr även diskussionen kring handlingsreglers – särskilt brottsbalkens – adressater i Tore Strömberg: Rättsordningens byggstenar. Om normtyperna i lag och sedvanerätt, Lund 1988, s. 31 ff.

¹¹⁹ Se ovan not 63.

ning.¹²⁰ Regleringsbrev kommer därmed att inta en underordnad roll jämfört med författningar.

Däremot finns författningar som uttryckligen ställer upp tillgången till pengar som villkor för enskildas rätt till prestationer. Sålunda föreskrivs att bidrag till inköp av miljöbilar ska betalas ut om det finns medel (4 § förordningen [2007:380] om miljöbilspremie). I sådana fall blir anslagen i regleringsbrev avgörande för möjligheterna att få del av bidragen.¹²¹

Vidare kan tänkas att myndigheter mer indirekt vill stödja sig på regleringsbrev för att begränsa sina skyldigheter gentemot enskilda. Sålunda har (dåvarande) Vägverket och Banverket i ett par fall framhållit bestämmelser om bullerskydd i sina regleringsbrev som stöd för att verken skulle anses ha genomfört tillräckliga skyddsåtgärder.¹²² Banverket beskriver mest utförligt sin uppfattning om betydelsen av regleringsbrev:

”Nämnden anför att de är övertygade om att ’lagstiftningen gäller före eventuella propåer i regleringsbrev’. Banverket delar helt denna uppfattning. Banverket har heller aldrig påstått att regleringsbrevet skulle gälla istället för lagstiftningen. Däremot menar Banverket att regleringsbrevet samt ovan nämnda propositioner måste anses utgöra ett förtydligande av vad som gäller enligt miljöbalken.”¹²³

I fallen förklarade domstolarna inte explicit vilken betydelse de ansåg att bestämmelserna i regleringsbrev hade. Möjligen accepterade Miljööverdomstolen att regleringsbrev medförde att inomhusmiljö skulle prioriteras framför utomhusmiljö.¹²⁴ Domstolarna lade dock inte så stor vikt vid regleringsbrev att verken undgick att vidta mer omfattande skyddsåtgärder.

Ett annat rättsfall med anknytning till regleringsbrev är NJA 1988 s. 15. Det rörde ersättning till ägare av fastigheter som hade drabbats av ett jordskred (den så kallade Tuvekatastrofen). Riksdagen hade anvisat anslag för sådan ersättning, men regeringen hade därefter i ett regleringsbrev till länssty-

¹²⁰ Jfr Vogel (ovan not 9) s. 14. Jfr också von Mutius (ovan not 4), särskilt s. 167 och 198 ff. Angående tysk rätt anförs där att budgerättsliga principer visserligen kan ligga till grund för tolkning av författningsbestämmelser om tolkningsutrymme finns. Materiella författningsreglerade rättigheter har dock företräde vid konflikt.

¹²¹ Jfr regleringsbrevet för budgetåret 2011 avseende anslag 1:11 (2009) Miljöbilspremie (Regeringsbeslut 2010-12-22, M2010/4913/A (delvis)). Andra exempel på motsvarande bestämmelser finns i 3 § förordningen (1998:996) om sysselsättningsbidrag och 3 § förordningen (2007:1347) om statsbidrag vid vissa studier i samiska.

¹²² Se MÖD 2008:27 respektive MÖD 2005:63. Riksskatteverket sökte i ett yttrande också stöd i regleringsbrev inför JK:s beslut den 6 oktober 2005, dnr 930-03-21. JK gick dock i beslutet inte in på regleringsbrevs betydelse.

¹²³ Banverkets argumentation inför miljödomstolen i MÖD 2005:63.

¹²⁴ Miljööverdomstolen menade i MÖD 2008:27 att förhållandena i fallet var sådana att avsteg borde göras från Vägverkets prioriterade inriktning att i första hand förbättra inomhusmiljöer.

relsen ställt upp villkor för utbetalning av bidrag. Två fastighetsägare som inte uppfyllde dessa villkor ville väcka talan för att få ersättning eftersom de ansåg sig omfattas av riksdagens beslut. Högsta domstolen ansåg sig emellertid inte behörig att pröva talan, utan anförde bland annat följande:

”Det är riksdagen som bestämmer över statens utgifter. På regeringen ankommer att under parlamentariskt ansvar verkställa riksdagens beslut, därvid det dock ansetts att regeringen har viss frihet att pröva i vad mån de utgifter som de av riksdagen beslutade anslagen möjliggör skall verkställas (se prop 1973:90 s 224). En domstol skulle vara föga lämpad att – när ett anslagsbeslut av riksdagen inte lagts till grund för författningsreglering – avgöra frågor som rör verkställighet av beslutet. Det kan i vart fall inte antas att det vid tillkomsten av grundlagens regler om finansmakten har varit lagstiftarens avsikt att regeringens beslut om verkställighet av riksdagens anslagsbeslut skulle kunna överprövas av domstol. Anmärkas må att grundlagberedningen tvärtom uttalade att anslagsbeslut som sådana aldrig kan läggas till grund för civilrättsliga anspråk mot staten (SOU 1972:15 s 176).”

Högsta domstolen accepterade alltså regeringens kompetens att begränsa utbetalningar till enskilda. Detta är väl förenligt med den ovannämnda principen att regeringen har visst utrymme att låta bli att ta i anspråk anslag från riksdagen. Domstolen förefaller även ha menat att det fanns mindre möjligheter att få till stånd domstolsprövning av bidragsvillkor i regleringsbrev än i författningar.

Frågan i vad mån regeringen i regleringsbrev får ställa upp villkor som ansluter till anslagsbeslut av riksdagen tycks inte ha prövats i förvaltningsdomstol. Efter Högsta domstolens avgörande har det också skett en vidareutveckling av tolkningen av artikel 6 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Det har utvidgat möjligheterna till domstolsprövning. Därför kanske en domstol nu skulle ta upp frågan till prövning.¹²⁵

Även om domstolsprövning skulle komma till stånd förefaller det emellertid troligt att domstolen ger regeringen ett visst utrymme att ställa upp sådana villkor.¹²⁶ Dessa får sedan indirekt rättslig verkan för enskilda om myndigheterna på grund av villkoren beslutar att inte betala ut bidrag.

¹²⁵ Jfr Pieter van Dijk – Marc Viering: Right to Fair and Public Hearing, i: Pieter van Dijk m.fl. (utg.): Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, 4 uppl., Antwerpen och Oxford 2006, s. 511–650, på s. 538, där det anförs att praxis angående denna konventionsbestämmelse ännu är oklar.

¹²⁶ Jfr angående 1809 års regeringsform Sundberg (ovan not 8) s. 64 f. Han menade att om riksdagen angivit villkor i budgeten var de bindande och regeringen kunde varken vara mer eller mindre generös. Regeringen borde dock ändå vara befogad att ge sådana närmare bestämmelser angående anslags användning och villkoren för dess utbetalande som kunna finnas påkallade, utan att angripa riksdagens direktiv.

Om myndigheter däremot väljer att betala ut bidrag, förefaller i vart fall Finansdepartementet anse att bestämmelser i regleringsbrev inte kan ligga till grund för ensidiga myndighetsbeslut om villkor, användning och återrapportering.¹²⁷ I departements handledningspromemoria framhålls tvärt om att det är viktigt att komma överens med mottagarna om sådana villkor, eftersom ensidiga beslut av myndigheter eller regeringen inte har direkta rättsverkningar utanför den statliga sektorn. Därför sägs det vara lämpligt att regleringsbrev anger huvudpunkterna i de överenskommelser som regeringen vill att myndigheten ska träffa. Det kan i och för sig ifrågasättas om inte denna beskrivning underskattar myndigheters generella möjligheter att ställa upp villkor för sina beslut.¹²⁸ Regleringsbreven tycks dock inte utgöra något självständigt stöd för sådana villkor. Enbart det faktum att regleringsbrev innehåller bestämmelser om återrapportering eller återkallelseförbehåll innebär därför inte att en bidragstagare blir bunden av bestämmelserna.

Näraliggande frågor rör konsekvenser av att myndigheter inte följer bestämmelser i regleringsbrev och därmed agerar på ett sätt som egentligen är alltför gynnsamt för någon enskild. Exempelvis kan en myndighet fatta beslut om utbetalning av statsbidrag som direkt strider mot villkor som ställts upp i myndighetens regleringsbrev. Vidare kan tänkas att en myndighet ingår avtal som rör större värden än regleringsbrevet tillåter.¹²⁹ I efterhand kan myndigheten på grund av begränsningarna i regleringsbrevet vilja ta tillbaka beslutet respektive häva avtalet. Vad gäller gynnande förvaltningsbeslut – såsom utbetalning av bidrag – vinner de rättskraft och kan i allmänhet inte återkallas ens om de strider mot någon författning.¹³⁰ De bör därför inte heller kunna tas tillbaka på grund av bestämmelser i regleringsbrev.¹³¹ Vad gäller myndigheters civilrättsliga åtaganden är läget något mer komplicerat. Avtals giltighet och skadeståndsskyldighet vid avtalsbrott blir beroende av om myndighetens motpart är i god eller ond tro. Ond tro anses inte alltid föreligga ens om avtal

¹²⁷ Se Finansdepartementet (ovan not 15) s. 40.

¹²⁸ Jfr Håkan Strömberg – Bengt Lundell: Allmän förvaltningsrätt, 25 uppl., Malmö 2011, s. 73 f. Se äldre och mer utförligt Reuterskiöld (ovan not 11) s. 221 ff., Nils Herlitz: Föreläsningar i förvaltningsrätt III, Stockholm 1949 s. 341 ff., 359 och 384 ff. samt Halvar G.F. Sundberg: Allmän förvaltningsrätt, Stockholm 1955, s. 162 ff.

¹²⁹ Jfr bemyndigandet till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att godkänna avtal och beställningar av tjänster, utrustning och anläggningar som avser höjd beredskap och svåra påfrestningar på samhället i fred, så att behovet av anslagsmedel efter 2010 till och med 2015 för dessa och tidigare avtal och beställningar uppgår till högst 365 000 000 kronor. Se regleringsbrevet för budgetåret 2011 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, avsnitt 4.3.5.

¹³⁰ Se till exempel Strömberg – Lundell (ovan not 128) s. 76 f. och SOU 2010:29 s. 564 ff.

¹³¹ Som jämförelse kan dock nämnas att det enligt tysk rätt förefaller vara möjligt att återta förvaltningsbeslut som strider mot budgeträttslig reglering. Se von Mutius (ovan not 4) s. 202 f. samt inläggen i den efterföljande diskussionen.

strider mot en myndighets författningsreglerade kompetens.¹³² Inget tyder på att allmänheten förutsätts känna till innehållet i regleringsbrev på samma sätt som författningsbestämmelser.¹³³ Enskilda får därför ofta anses vara i god tro avseende överträdelser av regleringsbrev.¹³⁴

Sammantaget kan konstateras att regleringsbrev förmodligen kan ha viss betydelse som tolkningsunderlag för myndigheters beslut. Ännu saknas dock publicerade rättsfall där domstolar tydligt stöder sig på regleringsbrev. När en myndighet väl har vidtagit en gynnande åtgärd är det svårt för myndigheten att i efterhand göra gällande begränsande bestämmelser i regleringsbrev.

5.3.2 *Till enskildas fördel*

Bestämmelser i regleringsbrev behöver inte vara till enskildas nackdel. Tvärt om kan enskilda vilja påtala att myndigheter inte når upp till den standard som anges i regleringsbreven eller annars inte följer bestämmelser om är fördelaktiga för enskilda.

Sålunda har bestämmelser om bullerskydd i några fall återopats i domstol av parter som inte ansett att myndigheterna levt upp till regleringsbrevens krav.¹³⁵ Varken parterna eller domstolarna har emellertid sett sig föranlåtna att utveckla sina åsikter om regleringsbrevens rättsliga ställning.

Justitieombudsmannen har i en del fall uppmärksammat att myndigheter inte följer regleringsbrevs mål för handläggningstider.¹³⁶ En gång har detta lett till tydlig kritik mot myndigheten.¹³⁷ Övriga gånger har ombudsmannens uttalanden varit mer förstående eller återhållna. I ett fall konstaterade ombudsmannen att myndigheten i fråga visserligen i stort sett uppfyllde regleringsbrevets mål, men att det med hänsyn till 7 § förvaltningslagen ändå var önskvärt att handläggningen av ärenden påbörjades tidigare.¹³⁸ Vidare kan

¹³² Se Tom-Erik Madell: *Det allmänna som avtalspart*, Stockholm 1998, s. 347 ff. Jfr von Mutius (ovan not 4) s. 196, där det förmodas att tyska myndigheters avtal inte heller blir ogiltiga för att de strider mot budgetdirektiv.

¹³³ Jfr prop. 1975/76:112 s. 59 ff. och SOU 1973:23 s. 101 angående kungörelsens betydelse för författningsars bindande karaktär.

¹³⁴ I detta sammanhang kan måhända frågan uppkomma om retroaktivitetsförbud eller någon annan princip skyddar allmänheten mot alltför överraskande och ogynnsamma ändringar av regleringsbrev. Med tanke på att dessa riktar sig internt till myndigheter skulle det dock enligt min mening vara alltför långtgående att förhindra ändringar i regleringsbrev. En liknande slutsats drogs angående tjänsteföreskrifter. Se Westerberg (ovan not 112) s. 32.

¹³⁵ Se MÖD 2006:34, MÖD 2005:70 och regeringsrättens avgörande den 31 oktober 2006, mål nr 827-06.

¹³⁶ Se beslut den 29 mars 2007, dnr 24-2007, den 9 juni 2006, dnr 4184-2005 och den 9 december 2008, dnr 2530-2008. Jfr JO 2008/09 s. 257.

¹³⁷ Se beslut den 9 december 2008, dnr 2530-2008.

¹³⁸ Se beslut den 8 januari 2007, dnr 4282-2006.

noteras att ombudsmannen i dessa fall uttalat sig i förhållande till myndigheterna. Det är därför inte säkert att ombudsmannen anser att kritik kan riktas mot enskilda tjänstemän som inte följer bestämmelser i regleringsbrev. Sammantaget tycks ombudsmannen förutsätta att tidsgränser i regleringsbrev inte enbart ska ses som interna riktlinjer mellan regeringen och myndigheter, utan även är relevanta för ombudsmannens granskning. Konsekvenserna av att en myndighet bryter mot bestämmelser i regleringsbrev är dock inte helt tydliga.

Som redan nämnts pekade Högsta domstolen i NJA 1988 s. 15 på grundlagberedningens uttalande om att anslagsbeslut som sådana aldrig kan läggas till grund för civilrättsliga anspråk mot staten. Uttalandet avsåg riksdagens anslagsbeslut, men det är möjligt att samma principer bör gälla även för regeringens regleringsbrev.

Detta behöver emellertid inte innebära att enskilda helt saknar möjlighet att åberopa bestämmelser i regleringsbrev. För det första är det tänkbart att bestämmelserna – om de är tillräckligt precisa – kan grunda förvaltningsrättsliga anspråk. Som jämförelse kan nämnas att Herlitz ansåg att tjänsteföreskrifter skulle beaktas vid bedömningen av överklagade förvaltningsbeslut. Klagoinstansen skulle undersöka alla tänkbara fel hos det överklagade beslutet. Detta skulle inbegripa beslutens förenlighet med tjänsteföreskrifter, trots att dessa föreskrifter inte i sig var bindande gentemot enskilda.¹³⁹ I detta sammanhang kan paralleller eventuellt också dras till tyska förvaltningsföreskrifter. Trots att de inte är bindande för enskilda enligt tysk rätt har de givits indirekt verkan gentemot enskilda genom författningsrättsliga principer om likabehandling och förtroendet för rättsordningen (Vertrauensschutz); myndigheter kan inte välja att följa föreskrifterna gentemot vissa enskilda, men låta bli gentemot andra.¹⁴⁰ Med tanke på att även svensk rätt innehåller en likhetsprincip (1 kap. 9 § regeringsformen) förefaller det rimligt att komma till en likartad slutsats här.

För det andra uppkommer frågan om avvikelser från bestämmelser i regleringsbrev kan ligga till grund för skadeståndsanspråk. Frågan kan exempelvis uppkomma om en myndighet inte handlägger ett ärende enligt tidsramar som ställs upp i regleringsbrev, eller om en myndighet i strid med bestämmel-

¹³⁹ Se Herlitz, Föreläsningar II (ovan not 77) s. 196 ff., som i och för sig ansåg att frågan var svårbedömd.

¹⁴⁰ Se Michael Sachs: § 40 Ermessen, i: Stelkens m.fl. (utg.) (ovan not 113) Randnummer 215, Andreas Decker: § 114 Nachprüfung von Ermessensentscheidungen, i: Herbert Posser – Heinrich Amadeus Wolff: Beck'scher Online-Kommentar VwGO, 18 uppl., uppdaterad 2011.07.01, Randnummer 12.2 och Johannes Saurer: Dine neueren Theorien zur Normkategorie der Verwaltungsvorschriften, Verwaltungssarchiv 2006 s. 249–269, särskilt på s. 254. Jfr von Mutius (ovan not 4) s. 162 f. och 165 ff., som kritiserar den ofta framförda tanken att budgeträttslig reglering enligt tysk rätt inte kan ha rättsverkningar gentemot allmänheten.

ser i regleringsbrev vägrar att betala ut ett statsbidrag. Enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) ska det allmänna ersätta skador som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Det förefaller inte finnas något publicerat rättsfall där avsteg från bestämmelser i regleringsbrev har givit upphov till krav på skadestånd. Om sådana bestämmelser ses som bindande för myndigheter är det emellertid rimligt att avvikelser från bestämmelserna kan utgöra sådana fel eller försummelse som medför skadeståndsansvar. Detta ligger i linje med ovannämnda (avsnitt 5.2) fall där sanktioner utdömts mot tjänstemän som inte följt tjänsteföreskrifter. Ur allmänhetens synvinkel måste det också uppfattas som rimligt att konsekvenser uppkommer om myndigheter vållar skada genom att bryta mot sina direktiv. Det behöver då inte bli frågan om att tillämpa regleringsbrev direkt utan om att de beaktas inom ramen för en fri culpabedömning.¹⁴¹ Om avsteg från regleringsbrev dessutom innebär att likhetsprincipen åsidosätts kan det i sig vara en skadeståndgrund.¹⁴² Vållandebedömningar är emellertid ofta milda när skador orsakas av diskutabel skönsmässig bedömning vid tillämpning av författningar och prejudikat.¹⁴³ Med tanke på regleringsbrevens svagare ställning och ofta mindre precisa utformning torde det vara sällsynt att de i praktiken ger upphov till skadeståndsansvar. Enligt min mening bör det dock inte vara uteslutet.

6. Avslutande kommentarer

Regleringsbrev är det mest centrala verktyget för regeringen att reglera underlydande myndigheters ekonomiska förutsättningar. Dessa förutsättningar är i sin tur i praktiken helt avgörande för myndigheternas verksamhet. Förutom rent utbetalningstekniska bestämmelser kan regeringen även använda regleringsbrev för att styra myndigheters organisation, klargöra deras uppdrag och ge direktiv för genomförandet av uppgifter som riktar sig till allmänheten. Utgångspunkten för regleringsbreven är användningen av ekonomiska medel och många av bestämmelserna i breven har tydlig anknytning till myndigheternas ekonomiska förhållanden, men det finns också bestämmelser som har svag koppling till ekonomin.

Regleringsbrev är ett flexibelt styrinstrument som kan användas för såväl generella regler som anvisningar i enskilda ärenden. Ibland innehåller de själv-

¹⁴¹ Jfr det utlåtande av Karl Benckert och Kurt Grönfors angående interna tjänsteföreskrifter som refereras NJA 1953 s. 191.

¹⁴² Se Bertil Bengtsson: Skadestånd vid brott mot regeringsformen?, Svensk Juristtidning 2011 s. 605–629, på s. 620 f.

¹⁴³ Se Bertil Bengtsson – Erland Strömbäck: Skadeståndslagen (1 jan. 2011, Zeteo), kommentaren till 3 kap. 2 § under 3:2.4 Fel eller försummelse.

ständiga bestämmelser, såsom när Socialstyrelsen ska betala ut bidrag till en viss utpekad organisation. Andra gånger samspelar de med författningar. Det kan ske genom att regeringsbrev innehåller bestämmelser om administrationen av verksamhet som är författningsreglerad. Ett sådant fall är regler om hur Centrala studiestödsnämnden ska handlägga ärenden. Om det i författningar finns föreskrifter om enskildas rätt till bidrag eller andra krav på en myndighets verksamhet påverkas emellertid dessa inte av innehållet i regleringsbrev. Möjligen kan regleringsbrev beaktas vid tolkningen av författningsföreskrifterna. De belopp som i regleringsbrev avsätts för exempelvis studiebidrag får emellertid ses som en prognos av kostnaden, inte som en grund för att neka studenter bidrag. Om det är tänkt att brist på medel ska påverka enskildas rätt till bidrag måste det framgå av författningsregleringen, såsom angående miljöbilspremien.

Det utrymme regleringsbrev ges i juridisk litteratur motsvarar inte alla deras viktiga praktiska roll. Det juridiska materialet är knapphändig och det råder till viss del terminologisk oreda vid beskrivningen av rättsliga egenskaper och konsekvenser. Konflikter som rör regleringsbrev tycks också i liten utsträckning föras till domstol.¹⁴⁴ Mot denna bakgrund är det svårt att dra säkra slutsatser. Denna artikel får ses som en inbjudan till vidare diskussion.

Regeringsbrevens närmare utformning och innehåll är dessutom för närvarande under utveckling. Delvis beror det på påverkan från riksdagen. Efter reformen av regeringsformen får regeringen inte längre föra in föreskrifter i regleringsbrev. Konstitutionsutskottet har även tidigare framhållit vikten av att bestämmelser som är betydelsefulla för enskilda meddelas i form av författningar i stället för i regleringsbrev. Regeringen har emellertid också själv initierat utveckling i samma riktning. Regleringsbrev bedöms kunna utnyttjas för en mer effektiv styrning om deras innehåll begränsas. Stabiliteten främjas av att långsiktiga mål förs över till författningar och myndigheternas uppdrag tydliggörs om regleringsbrevens innehåll begränsas till det som regeringen verkligen prioriterar. Det råder därför enighet om att regleringsbrev nu ska innehålla tydligare prioriteringar och vara mindre omfattande än tidigare.

På kort sikt bidrar den pågående utvecklingsprocessen ytterligare till de oklarheter som finns angående regleringsbrevens innehåll och konsekvenser. Vad gäller innehållet, ger en genomgång av olika regleringsbrev vid handen att deras utformning varierar betydligt, exempelvis avseende antalet mål, åter-

¹⁴⁴ Jfr Herlitz, *Föreläsningar II* (ovan not 77) s. 197 f. som inte tycks ha ansett att klagoinstanser skulle vara tvungna att beakta tjänsteföreskrifter ex officio. Om inte domstolarna tar upp bestämmelser i regleringsbrev på eget initiativ minskar det ytterligare antalet fall som blir föremål för domstolsprövning.

rapporteringskrav och uppdrag. Det finns också stilistiska variationer, såsom olika system för numrering och rubriksättning. Detta beror givetvis till stor del på att myndigheter har olika roller och förutsättningar, men det förefaller också delvis bero på utvecklingen gått olika snabbt inom olika områden.¹⁴⁵ Måhända kan också uppfattningar skilja sig mellan olika delar av Regeringskansliet.

Vad gäller regleringsbrevens rättsverkningar är det inte helt tydligt vad de nyinförda förbuden mot föreskrifter och normgivningsbemyndiganden för med sig. Frågor uppkommer angående vad som definierar en föreskrift, i vad mån det finns bestämmelser som inte är föreskrifter och vilka rättsverkningar de i så fall har. Detta gäller primärt i förhållandet mellan regeringen och underlydande myndigheter. Kravet på formalisering av normgivningsbemyndiganden medför emellertid att myndigheter också måste ta ställning till om deras kompetens att utfärda regler nu har ändrats.

I detta sammanhang är det för övrigt enligt min mening intressant att notera instituten tjänsteföreskrifter i äldre svensk doktrin och förvaltningsföreskrifter i tysk rätt. Det är lätt att förstå om en myndighet känner behov av att ge direktiv för hur egen personal och underlydande myndigheter ska agera vid fullgörande av författningsreglerade uppgifter. Säkert ges också i praktiken åtskilliga sådana direktiv. Om det saknas ett uttryckligt normgivningsbemyndigande kan det emellertid vara svårt att rättsligt kategorisera dessa direktiv.¹⁴⁶ Eventuellt skulle det bidra till ökad klarhet om myndigheter ges en tydlig möjlighet att utan särskilt normgivningsbemyndigande utfärda interna regler som inte är direkt bindande gentemot enskilda. I tysk doktrin förs dock fortlöpande diskussioner kring förvaltningsföreskrifterna.¹⁴⁷ Diskussionerna visar att en sådan regelkategori inte utgör ett svar på alla rättsliga frågor. Inte minst är det svårt att dra en klar gräns mellan regler som riktar sig till myndigheter respektive till allmänheten.

Även om den pågående utvecklingen på kort sikt medför vissa oklarheter, har den potential att i längden bidra till ökad tydlighet. När bestämmelser flyttas över från regleringsbrev till författningar och de förra görs mer fokuserade bör det bli mer påtagligt vad regeringen förväntar sig av myndigheterna. Det blir då också lättare att avgöra om någon myndighet inte skulle infria förväntningarna. I sådana situationer bör dessutom möjligheterna öka för enskilda att indirekt använda regleringsbreven till sin fördel, genom att stödja sig på dem vid överklagande eller kanske rent av vid krav på skadestånd.

¹⁴⁵ Inte heller Ekonomistyrningsverkets senaste utvärdering visar alltid objektiva förklaringar till regleringsbrevs utformning. Se Ekonomistyrningsverket (ovan not 20), särskilt s. 22.

¹⁴⁶ Se Persson (ovan not 74).

¹⁴⁷ Se Saurer (ovan not 140).

Allmänhetens insyn underlättas också av att regleringsbrev nu finns tillgängliga på Internet. Därmed är de i princip lika lättillgängliga som författningar. Det krävs dock att allmänheten vet vad den letar efter, eftersom regleringsbrev finns på Ekonomistyrningsverkets webbplats och inte på exempelvis www.lagrummet.se (som ju är en gemensam plats för den offentliga förvaltningens rättsinformation).

Den ökade formaliseringen får inte drivas så långt att den inkräktar alltför mycket på den flexibilitet som regleringsbrev rymmer. De kan både ge anvisningar i enskilda fall och ge generella direktiv. Genom att de ses över varje år och är avpassade för varje myndighet finns möjlighet till fortlöpande anpassning till nya förhållanden.¹⁴⁸ I detta avseende kan regleringsbrev ses som en mer utvecklad regleringsform än författningar.¹⁴⁹ Uppenbarligen har det ju också under lång tid upplevts som naturligt och smidigt att ge direktiv till myndigheter i anslutning till beslut om tilldelning av medel.

Vidare kan det finnas behov för regeringen att ställa upp mjukare mål och prioriteringar internt inom myndighetsorganisationen. Om regleringsbrev i alltför hög grad kan användas som grund för överklaganden och skadeståndsanspråk, finns risk för att regeringen och Regeringskansliet går över till att andra slags beslutformer eller till helt informell styrning. I slutändan skulle det kunna leda till minskad i stället för ökad insyn från allmänheten.¹⁵⁰ Det är inte en enkel uppgift att hitta rätt balans mellan å ena sidan stadga och öppenhet gentemot allmänheten, och å andra sidan anpassningsförmåga och fri dialog mellan regeringen och myndigheter. Mot denna bakgrund skulle kunna hävdas att regleringsbrev inte bör ges någon extern verkan alls. Enligt min mening är det dock en rimlig utgångspunkt att tyngden i regeringens direktiv framgår av deras formulering, snarare än i vilket slags dokument de står. En lösning kan vara att regleringsbrev formuleras mindre precis när flexibilitet eftersträvas. Uttryck som ”målsättning”, ”bör” och ”verka för” kan sig-

¹⁴⁸ Jfr dock SOU 2007:75 s. 200 ff. och Lundquist (ovan not 3) s. 182 f. angående begränsade praktiska möjligheter att använda budgetprocessen som arena för omprövningar.

¹⁴⁹ Jfr Hans F. Zacher [diskussionsinlägg], i: *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer* (ovan not 4) s. 300. Där kommenteras det faktum att materiella författningar har företrädare framför budgeträttslig reglering, och anförs att detta inte medför att den senare är underutvecklad. Tvärt om är materiella författningar underutvecklade eftersom de inte tillräckligt flexibelt kan anpassas till nya förutsättningar.

¹⁵⁰ Angående risker med en alltför hög grad av informell styrning se till exempel Hans Ragnemalm: *Regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Synpunkter på Verksledningskommitténs grundlagstolkning*, FT 1986 s. 1–13, på s. 7 ff., Sten Heckscher: *Lydnadspikt, självständighet och ministerstyrelse*, i: Sten Heckscher – Anders Eka (utg.): *Festskrift till Johan Hirschfeldt*, Uppsala 2008, s. 145–158, på s. 151 ff. och SOU 2007:75 s. 211 f. I de två sistnämnda skrifterna ges dock generellt en ganska positiv bild av sådan styrning. Styrtredningen påpekade vidare att fristående regeringsbeslut är svåra att hitta till och med för Regeringskansliet. Se SOU 2007:75 s. 248.

nalera till både allmänheten och domstolar att regleringsbrevens direktiv inte ska uppfattas som absoluta krav som allmänheten bör kunna förlita sig på.

Ingen kan bortse från att ekonomiska förutsättningar är både viktiga och föränderliga. I regleringsbrevens görs löpande konkreta avvägningar mellan vad som är eftersträvansvärt och vad som är ekonomiskt möjligt. Sådana avvägningar kräver att juridiken inte hämmar nödvändig flexibilitet. Samtidigt kan inte regleringsbrev vara frikopplade från rättssystemet. Såväl myndigheter som allmänheten har anledning att läsa regleringsbrev, även ur rättslig synvinkel.

