



JURIDISKA FAKULTETEN

VID LUNDS UNIVERSITET

Martin Nilsson

Tillsynens rättsliga konstruktion
– en jämförande studie av tillsynen
över kyrkliga kulturminnen och
begravningsverksamheten

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet

30 högskolepoäng

Handledare: Vilhelm Persson

Termin: VT 2024

Innehåll

Summary	4
Sammanfattning	5
Förord.....	6
Förkortningar.....	7
1 Inledning	9
1.1 Bakgrund, syfte och frågeställningar.....	9
1.2 Metod och material.....	10
1.3 Forskningsläge.....	12
1.4 Avgränsning	12
1.5 Definitioner.....	12
1.6 Disposition.....	12
2 Allmänt om tillsyn	13
2.1 Bakgrund	13
2.2 Regleringen av tillsyn.....	14
2.3 Tillsynens generella syfte, tillsynsbegreppet och andra relaterade begrepp	15
2.4 Tillsynsorganets verksamhet vid sidan av tillsyn.....	19
2.5 Samordning av tillsyn och tillsynsvägledning.....	24
2.6 Tillsynsbeslutet, ingripanden vid tillsyn och andra befogenheter	26
2.7 Statskontorets uppföljningar av den statliga tillsynen.....	34
3 En kort introduktion till specialförfattningarna	37
3.1 Regleringen av kyrkliga kulturminnen i kulturmiljölagen ..	37
3.2 Regleringen av begravningsverksamheten i begravningslagen.....	38
4 Tillsynsobjekten.....	40
4.1 Tillsynsobjekt enligt 4 kap. kulturmiljölagen.....	40
4.2 Tillsynsobjekt enligt begravningslagen	43
4.3 Jämförande analys – tillsynsobjekt.....	44

5	Tillsynens utformning.....	45
5.1	Utformning av tillsyn enligt 4 kap. kulturmiljölagen.....	45
5.2	Utformning av tillsyn enligt begravningslagen	46
5.3	Jämförande analys – tillsynens utformning	47
6	Tillsynsaktörerna och deras uppgifter	50
6.1	Tillsynsaktörer enligt 4 kap. kulturmiljölagen	50
6.2	Tillsynsaktörer enligt begravningslagen.....	51
6.3	Jämförande analys – tillsynsaktörer	52
7	Ingripanden vid tillsyn.....	55
7.1	Ingripanden vid tillsyn enligt 4 kap. kulturmiljölagen	55
7.2	Ingripanden vid tillsyn enligt begravningslagen	57
7.3	Jämförande analys – ingripanden vid tillsyn.....	59
8	Tillsynens syfte.....	62
8.1	Syftet med tillsyn utifrån 4 kap. kulturmiljölagen.....	62
8.2	Syftet med tillsyn utifrån begravningslagen.....	63
8.3	Jämförande analys – tillsynens syfte	64
9	Avslutande kommentar och slutsats	65
	Käll- och litteraturförteckning.....	67

Summary

This thesis examines and compares the legal construction of the supervision of ecclesiastical cultural monuments and the public funeral services in the light of the general statements about supervision.

The research shows that the legal construction of supervision in the Heritage Conservation Act's fourth chapter about church cultural monuments is overall clear and distinct, but individual provisions require a review in order to be seen as simple and comprehensible.

The research also shows that the legal construction of supervision over funeral operations is characterized by lack of clarity and that the Funeral Act requires a full and comprehensive review from a supervisory perspective.

Sammanfattning

I uppsatsen undersöks och jämförs den rättsliga konstruktionen av tillsynen av kyrkliga kulturminnen och begravningsverksamheten i ljuset av generella uttalanden om tillsyn.

Undersökningen visar att den rättsliga konstruktionen av tillsyn i kulturmiljölagens fjärde kapitel om kyrkliga kulturminnen sammantaget är klar och tydlig, men att enskilda bestämmelser fordrar en översyn för att uppfattas som enkla och begripliga.

Undersökningen visar också att den rättsliga konstruktionen av tillsyn över begravningsverksamheten präglas av otydlighet och att begravningslagen fordrar en omfattande och genomgripande översyn ur ett tillsynsperspektiv.

Förord

När dessa ord skrivs är fyra och ett halvt års studier på juristprogrammet i Lund till ända. En på många sätt omvälvande tid. Varken världen eller jag är likadana idag som den där dagen i slutet av januari 2020 när jag satt i Pufendorf-salen för första gången och insåg att jag helt plötsligt var juriststudent. Det har varit nio terminer som om vartannat fyllts av nyfikenhet, förundran, frustration och förståelse. Under färden har jag haft mycket gott sällskap och ett första tack riktar jag därför till alla jag mött och på olika sätt lärt känna på vägen.

Inledningsvis riktar jag också ett tack till min handledare Vilhelm. Utan dina råd och ditt stöd hade den här uppsatsen aldrig blivit mer än några spridda anteckningar.

Alldeles särskilt riktar jag ett tack till kollegorna i studentlärargänget på T1. Hanna, Fredrika, Josefine, Anton, Linnea J & Linnea S – tack för att jag fått dela intresset för konstitutionella frågor och undervisning med er. Tack för diskussionerna om allt från normgivning till valet mellan whiteboardtavlan och projektorduken.

Ett stort tack riktar jag till alla i Juridisk Publikation och så klart extra stort till Lundaredaktionen. Tack för att jag fått dela intresset för språk och nyfikenheten på akademiskt skrivande med er. Tack för alla granskningsmöten och sättningshelger. Tack för alla redaktionshäng.

Ett synnerligen innerligt tack riktar jag till Pontus och Moa. Det är en ynnest att få ha delat alla klokheter och galenskaper med er. Tack för alla skarpsinniga diskussioner. Tack för alla samtal om livet. Tack för alla kaffe-pauser och ölkvällar. Vi bar varandras bördor och delade varandras glädje. För det är jag evigt tacksam!

Ett stort tack riktas också till Ulla-Britt. Utan din entusiastiska uppmuntran hade jag aldrig förmått mig själv att våga ta steget.

Avslutningsvis vill jag tacka mina allra närmaste. Tack Mari för att du låter mig dela mitt liv med dig. Tack för ditt aldrig sinande stöd och för att du står ut med att jag pratar juridik i tid och otid. Tack kära mor för allt – i synnerhet alla gånger du räddat mig när kollektivtrafiken inte fungerat. Utan er hade det här aldrig varit möjligt.

Perstorp, den 2 juni i nådens år 2024

Martin Nilsson

Förkortningar

BegrF	Begravningsförordning (1990:1147)
BegrL	Begravningslag (1990:1144)
Bet.	Utskottsbetänkande
Dir.	Utredningsdirektiv
Ds.	Departementsserien
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Rom den 4 november 1950
Europakonventionen	se EKMR
FEU	Fördraget om Europeiska unionen
FL	Förvaltningslag (2017:900)
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
JO	Justitieombudsmannen (Riksdagens ombudsmän)
KMF	Kulturmiljöförordning (1988:1188)
KML	Kulturmiljölag (1988:950)
KRFS	Kulturrådets författningssamling
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
Prop.	Proposition
Rättighetsstadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2016/C 202/02)
RF	Regeringsformen (1974:152)
RiR	Riksrevisionens rapporter
RRV	Riksrevisionsverket
Rskr.	Riksdagsskrivelse

SFS	Svensk författningssamling
Skr.	Regeringsskrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar
Tillsynsskrivelsen	Skr. 2009/10:79
Unionsfördraget	se FEU
VitesL	lag (1985:206) om viten

1 Inledning

1.1 Bakgrund, syfte och frågeställningar

Bakgrunden till denna uppsats är att tillsyn förefaller vara ett mycket vanligt förekommande fenomen i den svenska rättsordningen. En sökning på ordet *tillsyn* i rättsdatabasen JUNO ger vid färdigställandet av denna framställning träff i 451 olika gällande lagar och 475 olika gällande förordningar.¹

Begreppet tillsyn används för många olika typer av verksamheter. Denna uppsats behandlar en del av det som benämns statlig tillsyn. I slutet av 1990-talet och början av 2000-talet blev det alltmer tydligt att den statliga tillsynen var förknippad med flera generella problem. För att komma till rätta med dessa problem tillsattes en utredning för att ”utreda hur den statliga tillsynen kan göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument”.² Av utredningsdirektiven framgår att en väl fungerande tillsyn förutsätter en klar och tydlig lagstiftning med regler som är enkla och begripliga.³

Det väcker frågan om lagstiftningen och dess regler uppfyller dessa förutsättningar. Uppsatsens syfte är därför att undersöka och jämföra tillsynsinstrumentens rättsliga konstruktion avseende de kyrkliga kulturminnena och begravningsverksamheten – och att göra det i ljuset av de generella uttalandena om tillsyn.

Uppsatsens huvudfrågeställning är således: är tillsynsinstrumentet rättsligt konstruerat så att lagstiftningen är klar och tydlig med regler som är enkla och begripliga vad gäller (a) de kyrkliga kulturminnena och (b) begravningsverksamheten?

För att kunna besvara huvudfrågeställningen besvaras först underfrågeställningarna: (1) vad är tillsyn, (2) hur regleras tillsyn och (3) vilka generella förvaltningsrättsliga problem är tillsyn behäftad med?

Därefter besvaras huvudfrågeställningen genom att de två områdena undersöks ur fem olika aspekter av tillsyn: (1) tillsynsobjekten, (2) tillsynens utformning, (3) tillsynsaktörerna, (4) ingripanden vid tillsyn och (5) tillsynens syfte.

¹ Sökningen utfördes den 21 maj 2024 och avgränsades till endast gällande författningar.

² Dir. 2000:62 s. 1.

³ Dir. 2000:62 s. 5.

1.2 Metod och material

Frågeställningarna har besvarats med hjälp av rättsdogmatisk, klassisk rättsvetenskaplig, metod. Denna metod kan närmast beskrivas som att rättssystemet rekonstrueras genom att bearbetas och analyseras i syfte att upptäcka och utröna (konstruera) vid varje tidpunkt gällande rätt. Genom bearbetningen ges således en bild av verkligheten vid den aktuella tidpunkten och följaktligen kan en annan bild konstrueras vid en annan tidpunkt.⁴

Efterledet *-dogmatik* medför att rättsdogmatiken kan uppfattas vara en läro- eller trossats som är så grundläggande att dess riktighet inte kan ifrågasättas. Med en sådan uppfattning kan rättsdogmatiken framstå som ett synsätt präglad av bristande öppenhet och flexibilitet. En sådan uppfattning måste dock bortses från eftersom rättsdogmatiken inte måste vara dogmatisk till sin karaktär. Det handlar om att rättsordningen bearbetas och analyseras för att utröna hur rättsreglerna ska uppfattas i ett visst konkret sammanhang – vad som är gällande rätt.⁵

Efter rekonstruktionen följer en kritisk analys av gällande rätt i syfte att granska hur den gällande rätten framstår, vilka konsekvenser den medför och vilka alternativ som står till buds. Metoden används alltså både för att påvisa rättsläget och för att kritisera det som framkommit; rättsdogmatiken blir då kritiskt inriktad.⁶

Detta låter sig göras genom att studera det material som jurister använder som rättskällor: författningar, prejudikat (vägledande avgöranden), sedvana, förarbeten och rättsvetenskaplig litteratur. På så vis skiljs också auktoritativa regler från icke-auktoritativa regler. Rättskällevärdet används alltså för att rättfärdiga rättsreglernas auktoritet.⁷ Följaktligen påverkar rättskällevärdet valet av material, men också principerna för tolkning av rättskällorna och dess inbördes hierarkiska ordning.⁸

Peczenik beskriver detta genom att skilja på om rättskällorna ska, bör eller får användas. Författningar (lagar, förordningar och andra föreskrifter) *ska* beaktas medan förarbeten och prejudikat *bör* beaktas. Därutöver *får* övriga rättskällor, såsom den rättsvetenskapliga litteraturen och myndigheters rekommendationer, beaktas.⁹ Kleineman beskriver auktoriteten hos lagstiftning och prejudikat som ett självklart faktum. Förarbeten tillmäts därtill en mycket stor betydelse, närmast en självständig auktoritet, men att den rättsvetenskapliga litteraturen endast anses ha bärighet genom sin inre tyngd.¹⁰

⁴ Jareborg (2004) s. 2 och 4; Kleineman (2018) s. 26; Sandgren (2021) s. 52.

⁵ Kleineman (2018) s. 26.

⁶ Kleineman (2018) s. 35–36.

⁷ Dahlman (2019) s. 61–71; Kleineman (2018) s. 21.

⁸ Sandgren (2021) s. 47.

⁹ Peczenik (1995) s. 213–216.

¹⁰ Kleineman (2018) s. 33.

Kleineman framhåller därför sin uppfattning om även den rättsliga litteraturen har en viss självständig betydelse. Detta eftersom det är analysens inre logik och dess tydliggörande som är central, inte vem som gjort uttalandet.¹¹

Framställningen är huvudsakligen avsedd att beskriva och resonera kring gällande rätt (en framställning de lege lata). För det krävs en mer strikt tillämpning av rättskällevärdet. I viss mån innehåller framställningen även resonemang om hur reglerna bör utformas för framtida bruk (en framställning de lege ferenda) vilket tillåter en friare argumentation.¹²

Sandgren anser att den rättsdogmatiska metoden tillåter argumentation de lege ferenda så länge argumentationen är en utveckling av analysen av gällande rätt. Om argumentationen går utöver en sådan utveckling är den rättspolitisk och faller utanför metoden.¹³ Även Kleineman menar att ändamålsargument som påvisar ett otillfredsställande rättsläge ryms inom den kritiska rättsdogmatiken, trots att argumenten är fristående från vad som är gällande rätt. Detta under förutsättning att argumenten följer på de slutsatser som kan dras om innehållet i gällande rätt och att den rekonstruerade rättsregeln alljämt tillerkänns självständig auktoritet.¹⁴

I de delar av uppsatsen som påvisar gällande rätt har den rättskällevärdet tillämpats mer strikt. Rekonstruktionen har gjorts utifrån författningar, vägledande avgöranden och förarbeten. Uttalanden i utredningsbetänkanden har dock ett lägre värde som rättskälla eftersom de utarbetas längre från lagstiftaren. Utredningsbetänkanden är dock värdefulla eftersom frågorna sätts i ett större perspektiv och ger således en mer utförlig bild av läget än vad som görs i propositioner. Regeringsskrivelser är rapporter från regeringen till riksdagen, som propositioner men utan författningsförslag, och har därför tillmätts samma rättskällevärde som propositioner men med beaktande av uttalanden från riksdagens utskottsbehandling.

I de kritiskt analyserande delarna har rättskällevärdet tillämpats mindre strikt, men likväl inom ramen för vad såväl Sandgren som Kleineman uppfattar som möjligt inom den rättsdogmatiska metoden.

Uppsatsen har därtill ett internt jämförande perspektiv; en jämförelse inom rättssystemet.¹⁵

¹¹ Kleineman (2018) s. 34–35.

¹² Sandgren (2021) s. 51–52; Kleineman (2018) s. 28–30

¹³ Sandgren (2021) s. 52.

¹⁴ Kleineman (2018) s. 41.

¹⁵ Se Asp (2004) s. 52–57.

1.3 Forskningsläge

Tillsyn borde, som instrument för styrning och ledning, vara av intresse för såväl statsvetenskapen som rättsvetenskapen.

Inom rättsvetenskapen verkar dock intresset för tillsynsinstrumentet på ett mer övergripande plan vara svalt, för att i stället uppenbara sig inom de olika rättsområdena var för sig. På senare tid har Asplund behandlat tillsynsinstrumentet med en något bredare ansats i sin avhandling med fokus på den enskildes rättssäkerhet i tillsyn som är individnära.¹⁶ Därtill har Malmberg behandlat tillsynsinstrumentet ur ett effektivitetsperspektiv med fokus på uppgiftslämnande inom tillsyn av kärnkraft, luftfart, sjöfart och järnvägsdrift.¹⁷ von Essen har behandlat tillsynsbegreppet i offentlighets- och sekretesslagen.¹⁸ Höök & Lundin och Sterzel har behandlat tillsyn som en del av kontroll och ansvarsutkrävande.¹⁹

Inom de två områden som behandlas i denna framställning, kyrkliga kulturminnen och begravningsverksamheten har tillsynsinstrumentet inte varit föremål för något närmare rättsvetenskapligt intresse.

1.4 Avgränsning

Denna uppsats behandlar enbart tillsynens rättsliga konstruktion i de två områden som undersöks. Framställningen är också begränsad till att undersöka tillsynens rättsliga konstruktion ur vissa aspekter. Det innebär att andra aspekter av tillsyn som är väl så intressanta inte behandlas i detta sammanhang. De frågor som undersöks är inte heller nödvändigtvis de som är eller har varit politiskt intressanta.

1.5 Definitioner

I framställningen definieras ett flertal termer allteftersom de behandlas. Termen *tillsynsaktörer* har konstruerats för att användas i framställningen som en gemensam benämning för objektansvariga och tillsynsorgan.

1.6 Disposition

I uppsatsens andra kapitel undersöks tillsynsinstrumentet på ett övergripande och generellt plan. Därefter undersöks och jämförs tillsynens rättsliga konstruktion ur fem olika aspekter i uppsatsens tredje till sjunde kapitel. Avslutningsvis kommenteras uppsatsens övriga delar i det avslutande åttonde kapitlet vari även frågeställningarna besvaras och uppsatsens slutsatser presenteras.

¹⁶ Se Asplund (2021).

¹⁷ Se Malmberg (2004) och Malmberg (2021).

¹⁸ Se von Essen (2010).

¹⁹ Se Höök & Lundin (2001) och Sterzel (2022).

2 Allmänt om tillsyn

2.1 Bakgrund

Under 1990-talet uppmärksammades flera generella problem med den statliga tillsynen. Flera utredningar och rapporter pekade framför allt på att tillsynsbegreppet var oklart, tillsynsarbetet utfördes på många olika sätt och sambandet mellan tillsyn och möjligheten till sanktioner var otydlig eller svag.²⁰

Med anledning av det undersökte *Förvaltningspolitiska kommissionen* om formerna för organisation och styrning av statlig förvaltning var ändamålsenliga i förhållande till de uppgifter och mål som fastlagts av regeringen och riksdagen.²¹ Kommissionen verkar inte ha gjort någon egen undersökning av den statliga tillsynen utan instämde i de slutsatser som tidigare presenterats i en rapport från Riksrevisionsverket.²² De därmed gemensamma slutsatserna kan sammanfattas i två övergripande punkter: (1) att tillsynsfrågorna borde ägnas större uppmärksamhet och (2) att den statliga tillsynen är svåröverskådlig. I sitt slutbetänkande föreslog kommissionen därför att det skulle göras en samlad översyn av den statliga tillsynen.²³

En sådan översyn gjordes av *Tillsynsutredningen*, vars uppdrag var att utreda hur den statliga tillsynen kunde göras till ett tydligare och effektivare instrument som bättre bidrog till kontroll och genomförande av demokratiskt fattade beslut.²⁴ I utredningens första betänkande²⁵ kartlades den statliga tillsynen och dess problem. I slutbetänkandet²⁶ föreslogs åtgärder som utredningen ansåg kunde göra den statliga tillsynen mer tydlig och effektiv.

Den statliga tillsynens generella problem lyftes även fortsättningsvis i Riksrevisionens rapporter.²⁷ Länsstyrelsernas tillsynsverksamhet var föremål för en särskild översyn i en utredning med uppdrag följa upp och föreslå förbättringar inom ramen för befintlig lagstiftning.²⁸

Dessa utredningar och rapporter ledde till regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (härefter tillsynsskrivelsen).²⁹

²⁰ Skr. 2009/10:79 s. 6.

²¹ Dir. 1995:93 s. 1.

²² Se RRV 1996:10 som i sin tur hänvisar till Riksdagens revisorers förslag till riksdagen 1994/95:RR9.

²³ SOU 1997:57 s. 107.

²⁴ Dir. 2000:62 s. 1.

²⁵ Se SOU 2002:14.

²⁶ Se SOU 2004:100.

²⁷ Se skr. 2009/10:79 s. 8.

²⁸ Se Länsstyrelsen i Östergötlands län (2009).

²⁹ Se skr. 2009/10:79.

2.2 Regleringen av tillsyn

Tillsynsutredningen identifierade att den statliga tillsynen inom olika sektorer av samhället regleras i drygt 200 olika lagar vars omfattning och krav på tillsynen var mycket varierande.³⁰ I tillsynsskrivelsen benämns dessa lagar sektorslagar.³¹ Vissa av sektorslagarnas innehåll har ett så nära inbördes samband att de reglerar samma tillsynsområde (exempelvis finansmarknaden eller hälso- och sjukvården). Det finns också sektorslagar som riktas mot samma verksamheter men reglerar olika tillsynsområden (exempelvis de två sektorslagar som undersöks i denna uppsats, kulturmiljölagens bestämmelser om kyrkliga kulturminnen och begravningslagen).³²

Dessa sektorslagar har i vissa avseenden ett likartat innehåll; ett antal typer av bestämmelser som är gemensam för all tillsyn. Tillsynsutredningen föreslog därför att dessa bestämmelser skulle ges en generell utformning i en separat allmän tillsynslag som kunde tillämpas i all tillsynsverksamhet och därmed ge uttryck för en tydligare statlig tillsyn.³³ Regeringen bedömde dock att behovet av särregleringar medförde att en allmän tillsynslag riskerade att göra läget ännu mer svåröverskådligt. Eftersom en allmän tillsynslag inte kunde ersätta, bara komplettera, sektorslagarna valde regeringen att inte gå vidare med förslaget.³⁴

I tillsynsskrivelsen redogör regeringen för att regelverket för tillsyn bör vara enhetligt så långt det är möjligt, även om sektorslagarnas reglering av tillsyn skiljer sig åt. Regeringen framhåller därför att skrivelsen bör vara en vägledning när befintliga sektorslagar ses över och en utgångspunkt vid utformningen av bestämmelser om tillsyn inom nya områden. Det kan finnas skäl att frångå denna vägledande utgångspunkt om det krävs vid anpassning av den svenska lagstiftningen till unionsrätten och internationella konventioner eller om det utifrån en helhetsbedömning leder till en mer ändamålsenlig tillsyn. Sådana faktorer kan vara vad det är för objekt tillsynen utövas mot, vem som ansvarar för objektet och hur det materiella regelverket som tillsynen utövas utifrån är utformat (exempelvis om lagens bestämmelser är detaljerade eller om det är en ramlag som preciseras i förordningar, myndighetsföreskrifter och allmänna råd).³⁵

³⁰ SOU 2002:14 s.27–28.

³¹ Samma benämning används i betänkandet SOU 2004:100. I betänkandet SOU 2002:14 används i stället benämningen tillsynslag.

³² Skr. 2009/10:79 s. 5.

³³ SOU 2002:140 s. 169–171; SOU 2004:100 s. 225–237.

³⁴ Skr. 2009/10:79 s. 12. Även den föreslagna tillsynslagens tekniska utformning bidrog till regeringens ställningstagande.

³⁵ Skr. 2009/10:79 s. 12–14.

Det är även regeringens uppfattning att det är väsentligt att överväga om regelverkets mål kan uppnås genom andra styrinstrument eftersom tillsyn inte alltid är den mest lämpliga eller effektiva formen av samhällsstyrning.³⁶

Inför riksdagens beslut med anledning av tillsynsskrivelsen genomgick den föreskriven utskottsbehandling. Av utskottsbetänkandet framgår att utskottet välkomnar skrivelsen och att man delar regeringens bedömning om att ”tillsynen bör bli tydligare och mer enhetlig och bygga på ett enhetligt tillsynsbegrepp för att bli mer effektiv och rättssäker”.³⁷ På förslag från utskottet beslöt riksdagen därefter att lägga skrivelsen till handlingarna.³⁸

Tillsynsskrivelsen kan därför sägas utgöra en fond mot vilken sektorslagarnas reglering av tillsyn kan studeras och ifrågasättas.

2.3 Tillsynens generella syfte, tillsynsbegreppet och andra relaterade begrepp

2.3.1 Definition av tillsyn och därmed även tillsynens syfte

Tillsyn bidrar till att grundläggande rättsstatliga värden såsom rättssäkerhet, effektivitet och demokrati upprätthålls. Medborgarna har ett intresse av att lagar och andra föreskrifter efterlevs och genom tillsyn säkerställs att detta intresse tillvaratas.³⁹ Missbruk av offentlig makt och annan misskötsel måste upptäckas så att ansvar kan utkrävas men också för att det medborgerliga förtroendet för myndigheter främjas.⁴⁰ Det är rimligt att ifrågasätta om detta ska förstås som att det bara är de som uppstår medborgarskap som avses. Jag har inte uppfattat att så är fallet utan termen medborgare verkar användas i en bredare bemärkelse som omfattar alla och envar.

Om tillsynsinstrumentet är alltför differentierat innebär det visserligen en flexibilitet där tillsynen kan anpassas till förhållandena i de enskilda fallen. Det medför emellertid även att instrumentet blir otydligt och svårt att använda, vilket i sin tur medför betänkligheter ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Den som utövar tillsynen riskerar att bli osäker på tillsynsuppdraget och när man ska ingripa. Den som tillsynen utövas över riskerar att inte förstå vilka krav som ska uppfyllas. Förutom att det kan leda till onödiga konflikter mellan granskaren och den granskade, innebär det sammantaget att tillsynen riskerar att bli ineffektiv.⁴¹

³⁶ Skr. 2009/10:79 s. 14. Se även redogörelsen över tillsynens relation till andra instrument i samhällsstyrningen i betänkandet SOU 2002:14 s. 155–160 (avsnitt 7.8).

³⁷ Bet. 2009/10:FiU12 s. 18.

³⁸ Rskr. 2009/10:210.

³⁹ Skr. 2009/10:79 s. 5.

⁴⁰ Sterzel (2022) s. 315.

⁴¹ Skr. 2009/10:79 s. 11.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi har identifierat drygt 30 olika begrepp som används för att beskriva tillsyn i olika föreskrifter bara inom miljöområdet. De som nämns i tillsynsskrivelsen är: föreskriftsarbete, inspektion, samordning av tillsynsarbete, åtgärder för rättelse, tillståndsprövning och förebyggande arbete (exempelvis rådgivning).⁴²

Enligt regeringen är tillsyn det viktigaste instrumentet för att säkerställa att demokratiskt fattade beslut genomförs likvärdigt och på det sett som avsetts, inom många områden.⁴³ Regeringen betonar således tillsynens funktion som kontrollinstrument och definierar tillsynsbegreppet på följande vis:

Begreppet tillsyn bör främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och [sic!] vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektansvarige.⁴⁴

För att garantera trovärdigheten ska granskningen ska vara *självständig*. Med det avses en organisatorisk åtskillnad mellan granskaren och den som granskas.⁴⁵ En sådan åtskillnad uppstår automatiskt mellan myndigheter som är självständiga både i förhållande till varandra och till regeringen enligt 12 kap. 2 § regeringsformen, RF. Självständighet kan också åstadkommas inom en och samma myndighet genom att den granskande funktionen separeras organisatoriskt.⁴⁶

Granskningen ska främst *utgå från bindande föreskrifter*. Framför allt anser regeringen att det behöver upprätthållas en tydlig skiljelinje mellan å ena sidan allmänna råd och å andra sidan bindande föreskrifter som utfärdats med stöd av ett bemyndigande (se avsnitt 2.4.1 och 2.4.3). Allmänna råd kan dock tjäna som vägledning för hur bindande föreskrifter ska tolkas eller tillämpas. Uppföljning av nationella handlingsplaner och nationella mål som inte är reglerade i någon bindande föreskrift bör därför inte benämnas tillsyn. Den vaga formuleringen, att granskningen *främst* ska utgå från bindande föreskrifter, beror på att det inom vissa branscher finns normer som i praktiken fått författningsliknande status. Även sådana normer bör, enligt regeringen, kunna utgöra grund för tillsyn eftersom det ytterst är myndigheter och domstolar som tar ställning till dess innebörd.⁴⁷

⁴² Skr. 2009/10:79 s. 16 med vidare hänvisning till Ds 1998:50.

⁴³ Skr. 2009/10:79 s. 11.

⁴⁴ Skr. 2009/10:79 s. 14.

⁴⁵ Skr. 2009/10:79 s. 16.

⁴⁶ Exempelvis Avdelningen för särskilda utredningar inom Polismyndigheten där avdelningens verksamhet regleras i en separat förordning och avdelningschefen anställs direkt av regeringen precis som myndighetschefen, se 31 och 39 §§ förordning (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.

⁴⁷ Skr. 2009/10:79 s. 17.

Tillsynsutredningen tydliggör att kopplingen mellan tillsynsinstrumentet och bindande föreskrifter innebär att den objektansvariges resurser aldrig kan vara en faktor i granskningen, såsom vid användning av andra uppföljningsinstrument som utvärdering och resultatanalys.⁴⁸

2.3.2 Andra relaterade begrepp

I syfte att göra tillsynsbegreppet tydligare beskrivs även andra relaterade begrepp i tillsynsskrivelsen.

De termer som används i definitionen av tillsynsbegreppet beskrivs så här:

- Det objekt som tillsynen riktas mot benämns *tillsynsobjekt* och kan vara av mycket olika slag (exempelvis ett föremål eller en verksamhet, som då kan benämnas tillståndspliktig).⁴⁹
- Den som ansvarar för och har möjlighet att styra tillsynsobjektet benämns *objektansvarig*. Det är också denne som är mottagaren av beslut och meddelanden från tillsynsorganet (följaktligen är det en juridisk eller en fysisk person).⁵⁰
- Den som utför tillsynen är *tillsynsorgan*. Om det är en myndighet kan organet benämnas tillsynsmyndighet.⁵¹

Därutöver finns det en mängd tillsynsrelaterade termer som används i sektorslagar och andra föreskrifter samt i olika dokument som beskriver tillsyn inom respektive område. Den granskande och kontrollerande tillsynen som utövas direkt mot ett tillsynsobjekt kan även beskrivas som *operativ tillsyn* (även termerna omedelbar tillsyn och primär tillsyn förekommer med samma betydelse).⁵² Tillsynsskrivelsens definition av tillsynsbegreppet är synonymt med termen operativ tillsyn.⁵³

Rådgivning och utvecklingsstödande insatser kan exempelvis beskrivas som *förebyggande tillsyn*⁵⁴ (se även avsnitt 2.4.3) och arbete med att samordna och standardisera tillsynsarbetet kan beskrivas som *tillsynsvägledning*⁵⁵ (se även avsnitt 2.5).

Tillsyn som initieras av tillsynsorganet självt, *ex officio*, kan benämnas *ege-ninitierad tillsyn* medan tillsyn som initieras av någon annan (exempelvis genom ansökan eller anmälan) kan benämnas *externt initierad tillsyn*.⁵⁶

⁴⁸ SOU 2002:14 s. 149.

⁴⁹ Skr. 2009/10:79 s. 7; SOU 2002:14 s. 28–29, 55–59 och 141–142.

⁵⁰ Skr. 2009/10:79 s. 7; SOU 2002:14 s. 59, och 141–142.

⁵¹ Skr. 2009/10:79 s. 7, SOU 2002:14 s. 29–31, 61–62 och 141–142.

⁵² SOU 2002:14 s. 93–94.

⁵³ Skr. 2009/10:79 s. 18.

⁵⁴ SOU 2002:14 s. 92.

⁵⁵ SOU 2002:14 s. 94.

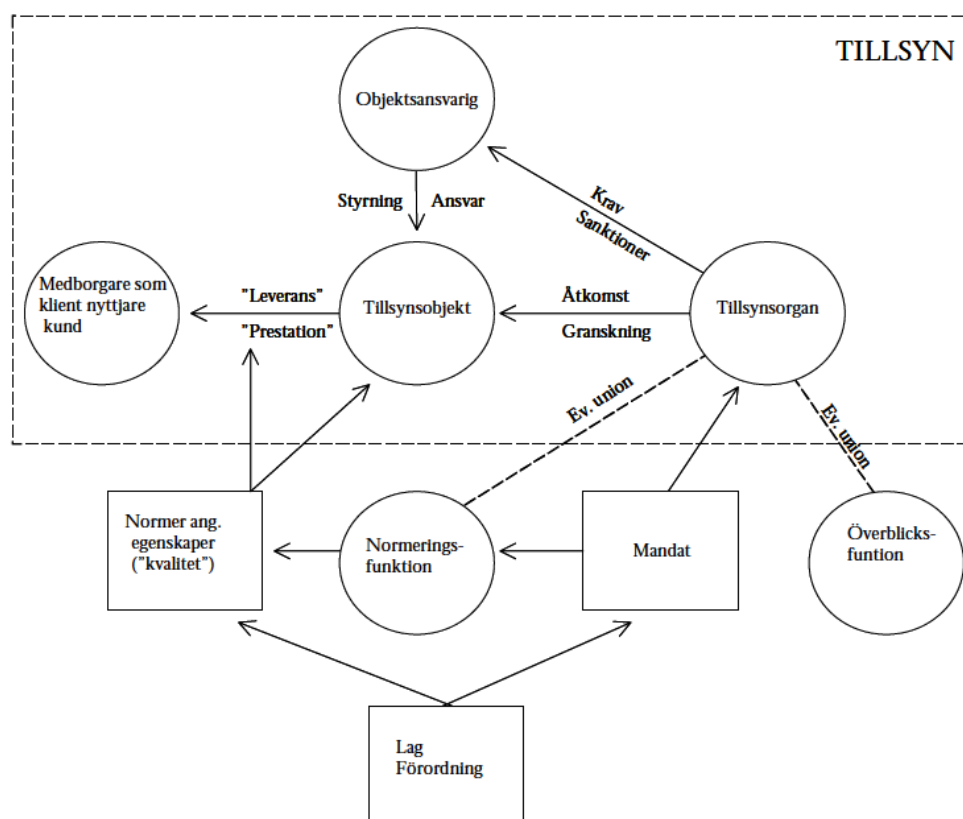
⁵⁶ SOU 2002:14 s. 94.

Tillsynen kan vara planerad i förväg, *systematisk tillsyn*, eller på grund av att något inträffar, *reaktiv tillsyn*. Därtill kan tillsynens vidd vara av mer övergripande art och omfatta tillsynsobjektet som helhet, *generell tillsyn*, eller granska en del fördjupat, *riktad/tematisk tillsyn*. Tillsynsmetoden kan utgå från att tillsynsorganet själv genomför inspektioner och platsbesök, *direkt tillsyn*, eller från en granskning av den objektansvariges kontroll av sig själv (så kallad egenkontroll), *indirekt tillsyn*.⁵⁷

Regeringen är direkt kritisk till termer som bara beskriver tillsyn ur ett organisatoriskt hierarkiskt perspektiv (central, regional och lokal tillsyn) eftersom sådana termer inte beskriver respektive organs uppgift (se även avsnitt 2.5).⁵⁸

2.3.3 Beskrivning av tillsyn som ett system

Tillsynsutredningen menar att tillsynens innebörd förstås bäst genom att man utgår från ett antal förhållanden mellan olika element som tillsammans bildar ett tillsynssystem.⁵⁹



Figur 1: Tillsyn som ett system bestående av olika element och deras relationer (hämtad från SOU 2002:14 s. 141)

⁵⁷ SOU 2002:14 s. 94–95.

⁵⁸ Skr 2009/10:79 s. 19.

⁵⁹ SOU 2002:14 s. 141.

De relationer som tecknas i systemet är tre:

- (1) tillsynsobjekt – objektansvarig,
- (2) medborgare – tillsynsobjekt, och
- (3) tillsynsorgan – tillsynsobjekt/objektansvarig.

Relationen mellan tillsynsobjektet och objektansvarig innebär att det måste finnas en juridisk eller fysisk person som ansvarar för att uppfylla de krav som de rättsligt bindande normerna ställer på objektet. Därmed utesluts situationer där det inte finns någon objektansvarig. Om tillsynsobjektet är en fysisk person kan denne också sammanfalla med den som är objektansvarig (exempelvis yrken med krav på statlig legitimation).⁶⁰

Relationen mellan medborgaren och tillsynsobjektet omfattar det som medborgaren har rätt att förvänta sig av tillsynsobjektet.⁶¹

Relationen mellan tillsynsorganet och tillsynsobjektet/objektansvarig handlar om det rättsliga mandat som tillsynsorganet har att granska tillsynsobjektet och de sanktioner som tillsynsorganet kan rikta mot den som är objektansvarig.⁶²

Genom systemskissen tydliggörs också utredningens uppfattning att ett tillsynsorgans eventuella normeringsfunktion respektive överblicksfunktion inte omfattas av tillsynsbegreppet utan är ett komplement till detsamma. Sådana kompletterande funktioner kan utövas av tillsynsorganet själv men även av andra (se avsnitt 2.4 och 2.5).

2.4 Tillsynsorganets verksamhet vid sidan av tillsyn

2.4.1 Normeringsfunktion

Tillsynsskrivelsens definition av tillsynsbegreppet innebär att granskningen i de allra flesta fall utgår från bindande föreskrifter (se avsnitt 2.3.1). Enligt tillsynsutredningen förutsätter det tydliga kriterier som tillsynsobjektet värderas mot. Uppdraget att förfina och precisera dessa kriterier benämner utredningen normering.⁶³

Allmänt formulerade kriterier riskerar att medföra att de inte har en den precision som krävs för att på ett trovärdigt sätt vara grund för tillsynsorganets uttalanden.⁶⁴ Därför kan kompletterande normer behöva fastställas.

⁶⁰ SOU 2002:14 s. 144.

⁶¹ SOU 2002:14 s. 144.

⁶² SOU 2002:14 s. 145

⁶³ SOU 2002:14 s. 153–154.

⁶⁴ SOU 2002:14 s. 154.

Detta kan göras genom att tillsynsmyndigheten meddelar bindande föreskrifter med sådant innehåll.⁶⁵ Sådana föreskrifter benämns *myndighetsföreskrifter*. Normeringsfunktionen kan också utföras av en annan myndighet som getts uppdraget att utöva tillsynsvägledning (se avsnitt 2.5).

Ett annat sätt att fastställa kompletterande normer är att tillsynsorganet förenar eventuella *tillstånd med villkor*. Sådana villkor fungerar då i praktiken som bindande föreskrifter i det enskilda fallet.⁶⁶

Wenander ser förekomsten av myndighetsföreskrifter som ett uttryck för en avvägning mellan å ena sidan den principiella folksuveräniteten (att normgivningsmakten utövas genom föreskrifter som antas av riksdagen, vars sammansättning speglar väljarnas uppfattning) och å andra sidan en effektiv pragmatisk uppgiftsfördelning där förvaltningens sakkunskap nyttjas.⁶⁷ Risken är att beslut i frågor som är väsentliga för enskilda i praktiken inte längre kan knytas till den folkvalda riksdagen.⁶⁸

Lindvall redogör för att det kan finnas två skäl till att riksdagen väljer att delegera sin normgivningsmakt till regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Dels kan det vara för att det handlar om komplicerade och tekniska frågor där riksdagen väljer att fokusera på övergripande aspekter, dels kan det vara politiskt känsliga frågor. I båda situationerna innebär det att riksdagen överlämnar detaljregleringen till regeringen och förvaltningen.⁶⁹

von Essen betonar att lagstiftningsprocessen medför en grundlig och transparent beredning (vari även lagrådsgranskning ofta ingår⁷⁰) och att sådana rättssäkerhetsgarantier bara förekommer i ”blygsam omfattning”⁷¹ när regeringen eller förvaltningsmyndigheter behandlar ärenden.⁷² Även Wenander lyfter rättssäkerhetsperspektivet; att det är principiellt problematiskt när ett och samma organ tillämpar föreskrifter som organet också har fastställt. Efter att ha kritiskt granskat ett sådant upplägg accepteras det dock av Lagrådet.⁷³

Tillsynsutredningen förefaller vara av uppfattningen att såväl tillsynsorganets uppdrag som de kriterier som tillsynen avser att kontrollera tillsynsobjektet mot, eller i vart fall grunden för dem, måste framgå av lag. Likaså måste eventuella normeringsuppdrag framgå av lag.⁷⁴ Jag är tveksam till om det är adekvat att ställa krav på föreskrifter i lagform för alla tillsynssituationer.

⁶⁵ SOU 2002:14 s. 147.

⁶⁶ SOU 2002:14 s. 147.

⁶⁷ Wenander (2016) s. 515.

⁶⁸ Wenander (2022) s. 29.

⁶⁹ Lindvall (2022) s. 285.

⁷⁰ Se 8 kap. 20–22 §§ RF. Notera särskilt 21 § andra stycket sjätte punkten som bland annat avser betungande offentligrättsliga föreskrifter.

⁷¹ von Essen (2009) s. 129.

⁷² von Essen (2009), s. 128–129.

⁷³ Wenander (2016), s. 516; Wenander (2022) s. 31 med vidare hänvisningar.

⁷⁴ SOU 2002:14 s. 153–154.

Om det handlar om tillsynsobjekt där någon enskild är objektansvarig instämmer jag i behovet av lagform eller ett bemyndigande i lag. Betungande offentlighetsrättsliga föreskrifter ska som huvudregel meddelas i lagform (se 8 kap. 2 § första stycket andra punkten RF), men får meddelas i annan form efter bemyndigande (se 8 kap. 3 § RF, eventuellt i kombination med 8 kap. 10 § RF).

Om tillsynsobjektet är en statlig förvaltningsmyndighets verksamhet kan däremot kravet på lagform ifrågasättas. Interna förvaltningsföreskrifter angående myndigheters organisation, arbetsuppgifter och inre arbetsformer är neutrala offentlighetsrättsliga föreskrifter.⁷⁵ Statliga förvaltningsmyndigheter lyder under regeringen (se 12 kap. 1 § RF) och regeringen borde därför kunna föreskriva sådana tillsynsuppdrag och dess kriterier inom ramen för den egna normgivningskompetensen (se 8 kap. 7 § RF). Dessutom har i så fall regeringen även möjlighet att bemyndiga sina underlydande myndigheter att meddela sådana föreskrifter (se 8 kap. 11 § RF).

Det förekommer också att tillsynsorgan utfärdar *icke-bindande föreskrifter*, (exempelvis i form av allmänna råd och handböcker) eller ger en objektansvarig råd i enskilda fall. Tillsynsutredningen anser att sådana företeelser är problematiska eftersom de kan skapa rollproblem som riskerar att rubba förutsättningarna för en oberoende tillsyn (se vidare i avsnitt 2.4.3).⁷⁶

2.4.2 Överblicksfunktion

Utöver tillsynsuppdraget kan även ett tillsynsorgan ha uppgiften att ”skapa överblick över förhållandena inom det samhällsområde” som organet även utövar tillsyn över.⁷⁷ Även överblicksfunktionen kan utföras av en annan myndighet som getts uppdraget att utöva tillsynsvägledning (se avsnitt 2.5).

Med att skapa överblick menas att organet inhämtar, bearbetar och använder sig av omvärldsfakta systematiskt. Tillsynsutredningen nämner att omvärldsfakta kan hämtas från exempelvis summeringar efter genomförda tillsyner, statistik och utvärderingar.⁷⁸

Genom överblicksfunktionen lyfts perspektivet från enskilda tillsynsobjekt till den samlade massan av tillsynsobjekt. Eftersom inhämtande av omvärldsfakta inte nödvändigtvis måste följa tillsynsuppdragets kriterier kan underlaget bli vidare och på så sätt även användas för att förändra kriterierna om så behövs.⁷⁹

⁷⁵ Strömberg (1999), s. 153–155; Bull & Sterzel (2023), s. 204.

⁷⁶ SOU 2002:14 s. 148.

⁷⁷ SOU 2002:14 s. 149.

⁷⁸ SOU 2002:14 s. 98.

⁷⁹ SOU 2002:14 s. 150.

Tillsynsutredningens uppfattning är att överblicksfunktionen inte behöver regleras på annat sätt än att tillsynsorganet får ett sådant uppdrag av regeringen och att detta är tillräckligt för att objektansvariga ska lämna den information som behövs. Utredningen motiverar uppfattningen genom att maktrelationen är annorlunda mellan tillsynsorganet och den som är objektansvarig när det gäller överblicksuppdraget jämfört med tillsynsuppdraget.⁸⁰ Vad jag förstår grundas detta på att tillsynsorganet inte kan kräva några förändringar av tillsynsobjektet utifrån fakta som går utanför tillsynsuppdragets kriterier. I en situation där den som är objektansvarig har en kritisk inställning till tillsyn kan jag dock tänka mig att denne även är negativt inställd till att lämna ifrån sig uppgifter som kan påverka den framtida tillsynen i en riktning som uppfattas ofördelaktig.

2.4.3 Rådgivande och främjande funktion

Ett av de skäl som regeringen anför för att tillsynsbegreppet behöver preciseras är just att man vill skilja ett tillsynsorgans granskande funktion från dess eventuella främjande funktion.⁸¹

Tillsynsutredningen konstaterade nämligen att flera myndigheter ser rådgivning och andra utvecklingsstödjande insatser som sorts förebyggande tillsyn. Detta eftersom rådgivningen och granskningen har samma syfte; att bidra till regelefterlevnad och att förverkliga intentionen bakom reglerna – med sikte på framtiden. Genom att tillsynsprocessen har betydande inslag av råd, snarare än kritik, anses metoden bli mer effektiv för att uppnå förbättring.⁸²

Regeringen ser inget hinder mot att tillsynsorgan även arbetar främjande och förebyggande, men att det främst ska ske utifrån den allmänna serviceskyldigheten i 6 § förvaltningslagen (2017:900), FL.⁸³ Det innebär exempelvis att tillsynsorgan alltid ska kunna upplysa om vad som är gällande rätt. Om det inom ett visst område finns anledningar att ge rådgivning eller bedriva främjandearbete som går längre än den allmänna serviceskyldigheten, kan ett sådant uppdrag specificeras i författning.⁸⁴

Regeringen anser inte att det är lämpligt att objektansvariga ges råd om hur de ska agera i specifika ärenden, men inom vissa områden kan även rekommendationer och vägledning vara en del av tillsynen.⁸⁵ Sådana generella rekommendationer kan ges genom att tillsynsorganet utfärdar så kallade

⁸⁰ SOU 2002:14 s. 150.

⁸¹ Skr. 2009/10:79 s. 18.

⁸² SOU 2002:14 s. 92.

⁸³ Syftet är att den enskilde ska kunna tillvarata sina intressen och rättigheter. Serviceskyldigheten är generell och omfattande men inte utan gränser. Se Lundmark & Säfstén (2020) s. 60–69 och von Essen, Bohlin & Conradsson (2018) s. 101–105.

⁸⁴ Skr. 2009/10:79 s. 18.

⁸⁵ Skr. 2009/10:79 s. 18.

allmänna råd om tillämpningen av en författning.⁸⁶ De allmänna råden ska alltså utgå från en bindande föreskrift, men är själva inte bindande och kan utfärdas utan någon uttryckligt bemyndigande.⁸⁷ Allmänna råd ska dock publiceras i en författningssamling eller på annat sätt⁸⁸ och enligt von Essen m.fl. kan de i realiteten få en normliknande status.⁸⁹ Wenander betonar att syftet med allmänna råd är att skapa enhetlighet, tydlighet och förutsebarhet i rättstillämpningen.⁹⁰ Wenander framhåller också att, även om allmänna råd inte är bindande föreskrifter, medför objektivitetsprincipen att en myndighet ska följa sina utfärdade allmänna råd som utgångspunkt.⁹¹ Bejstam understryker vikten av att allmänna råd bygger på en noggrann analys av rättskällor och inte bara uttrycker den utfärdande myndighetens egna lämplighetsöverväganden.⁹² Dessutom är Bejstam kritisk mot situationer där en myndighet utfärdar allmänna råd i frågor som samtidigt är föremål för domstolsprövning.⁹³

Därtill kan myndigheter utfärda andra typer av rekommendationer för att precisera och definiera normer. Dessa är enligt von Essen m.fl. viktiga beslutshjälpmedel, men inte mer än så.⁹⁴ Wenander tydliggör att sådana rekommendationer är svårtillgängliga eftersom de inte publiceras i någon författningssamling. Det gäller särskilt efter att de blivit inaktuella.⁹⁵

Vägledning som ges inom ramen för en myndighets tillsyn och som en följd av ett författningsreglerat krav ansågs i rättsfallet HFD 2020 ref. 12⁹⁶ vara ett förvaltningsbeslut eftersom vägledningen avsåg att påverka den enskildes handlande; beslutet hade en handlingsdirigerande verkan. Detta till skillnad från vägledning som ges utifrån den allmänna serviceskyldigheten.⁹⁷ Utformningen av vägledningens råd och anvisningen medförde dock att den inte ansågs vara ägnad att uppfattas som bindande. Vägledningen utgjorde därför inte heller ett överklagbart beslut.⁹⁸

⁸⁶ Se 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725).

⁸⁷ Prop. 1983/84:119 s. 7.

⁸⁸ Se 27–28 §§ författningssamlingsförordningen (1976:725).

⁸⁹ von Essen, Bohlin & Conradsson (2018) s. 54.

⁹⁰ En myndighets behörighet framgår exempelvis av förordningen med instruktion för myndigheten i fråga eller av en materiell specialförfattning.

⁹¹ Wenander (2022) s. 33–34.

⁹² Bejstam (2000) s. 27–29.

⁹³ Bejstam (2000) s. 26–27, 29.

⁹⁴ von Essen, Bohlin & Conradsson (2018) s. 55.

⁹⁵ Wenander (2022) s. 35.

⁹⁶ I målet handlade det om Skogsstyrelsens tillsyn över skogsavverkningar. En skogsavverkning förutsätter inte tillstånd men det krävs att markägaren underrättar Skogsstyrelsen en viss tid innan en planerad avverkning, så att myndigheten exempelvis kan utfärda avverkningsförbud till följd av de naturvårdsintressen som skyddas av skogsvårdslagen.

⁹⁷ HFD 2020 ref. 12 punkt 35.

⁹⁸ HFD 2020 ref. 12 punkt 42.

2.5 Samordning av tillsyn och tillsynsvägledning

I tillsynsskrivelsen uttalar regeringen att samordningen mellan tillsynsorgan är viktig och framhåller två anledningar till detta: tillsynens effektivitet och den störande påverkan på den tillsynspliktiga verksamheten.⁹⁹ Begreppet tillsynspliktig verksamhet förklaras inte, men i sammanhanget verkar det användas som ett samlingsbegrepp för tillsynsobjekt och den som är objektansvarig. En objektansvarig som ansvarar för flera olika tillsynsobjekt bör typiskt sett påverkas mer än den som bara ansvarar för ett tillsynsobjekt. Detsamma bör gälla för den som ansvarar för tillsynsobjekt som är föremål för tillsyn utifrån flera sektorslagar. Därtill kan även själva tillsynsobjektet påverkas av tillsynen, oberoende av den påverkan som objektansvarig utsätts för.

Tillsynsutredningen identifierade tre aspekter av samverkan och samordning i samband med tillsyn:

- (1) mellan tillsynsorgan inom ett och samma tillsynsområde,
- (2) mellan tillsynsorgan på närliggande tillsynsområden, och
- (3) mellan tillsynsorgan och den enskilde.¹⁰⁰

När myndigheter är tillsynsorgan regleras deras samverkan av den allmänna samverkansbestämmelsen i 8 § förvaltningslagen som föreskriver just att myndigheter ska samverka med varandra och att underlätta för enskilda genom att själv inhämta upplysningar från andra myndigheter.¹⁰¹ Om det är fråga om en statlig förvaltningsmyndighet gäller även samverkansbestämmelsen i 6 § myndighetsförordningen (2007:515) som förtydligar att samverkan syftar till att ta tillvara fördelar som samverkan kan medföra för staten som helhet men också för den enskilde.

Samverkansskyldigheten är enligt von Essen m.fl. dock inte så långtgående att den är sekretessbrytande och medför inte heller att personuppgiftsbehandling tillåts.¹⁰² Regeringen påpekar att en generell reglering av informationsutbyte mellan tillsynsorgan ökar risken för att myndigheter även utbyter sådan information som inte är nödvändig för tillsynen som därmed kan innebära ett minskat förtroende. Eventuella bestämmelser om skyldighet att lämna uppgifter ska därför vara så precisa som möjligt.¹⁰³

⁹⁹ Skr. 2009/10:79 s. 25.

¹⁰⁰ SOU 2004:100 s. 149.

¹⁰¹ Detta konkretiseras i 26 § FL som medför att myndigheter kan samverka med varandra under handläggningen av enskilda ärenden genom remissförfarande. Se även Lundmark & Säfsten (2020) s. 74–78 och 181–184.

¹⁰² von Essen, Bohlin & Warnling Conradsson (2018) s. 109.

¹⁰³ Skr. 2009/10:79 s. 26.

Regeringens utgångspunkt förefaller vara att de allmänna samverkansbestämmelserna i förvaltningslagen och myndighetsförordningen är tillräckliga. Om regeringen ser ett behov av att ställa särskilda krav på samverkan mellan tillsynsmyndigheter, kan detta göras genom uppdrag i förordningarna med instruktion för respektive myndighet eller i regleringsbrev.¹⁰⁴

Vad gäller de två sistnämnda aspekterna som nämndes inledningsvis framhåller alltså regeringen å ena sidan vikten av att tillsynsorganen samverkar så att tillsynsarbetet inte stör tillsynsobjektet och den som är objektansvarig mer än vad som är nödvändigt. Å andra sidan får tillsynsorganen inte samverka så djupt att det blir oklart vilket tillsynsorgan som bedriver vilken tillsyn eller att de utbyter information på ett sätt som minskar förtroendet hos den som är objektansvarig. Jag uppfattar följaktligen att det handlar om samverkan i form av samordning snarare än samarbete.

När det kommer till den förstnämnda aspekten är det också fråga om sortsamordning mellan tillsynsorgan men av annat slag. Den offentliga förvaltningens organisering¹⁰⁵ medför att det finns tillsynsområden där flera myndigheter utövar tillsyn över samma typer av tillsynsobjekt (exempelvis är länsstyrelserna ofta tillsynsorgan inom en mängd tillsynsområden i respektive län). För att tillsynen inte ska variera mellan tillsynsorganen anser regeringen att det bör finnas en myndighet med uppgift att samordna tillsynen inom respektive tillsynsområde. Denna uppgift benämns tillsynsvägledning.¹⁰⁶

Tillsynsvägledningen riktar sig alltså till tillsynsorganen och kan omfatta exempelvis utvärdering, uppföljning och rådgivning. Regeringen framhåller dock vikten av att det inte får vara fråga om rådgivning i enskilda ärenden (jfr 12 kap. 2 § RF).¹⁰⁷

Tillsynsvägledning kan ske genom allt från mer informella kontakter mellan den vägledande myndigheten och tillsynsorganen, vilket regeringen förordar, till att den vägledande myndigheten utfärdar bindande eller icke-bindande normer som styr tillsynsarbetet (se avsnitt 2.4).

¹⁰⁴ Se även SOU 2004:100 s. 164–166 (betänkandets avsnitt 6.5.6). Exempel på anmälningsskyldigheter mellan myndigheter finns på s. 223 (betänkandets avsnitt 8.2.10).

¹⁰⁵ Med detta avses såväl att det finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter (se 1 kap. 8 § RF) som att statliga förvaltningsmyndigheter kan vara centrala eller regionala (se Strömberg & Lundell (2022) s. 41–45).

¹⁰⁶ Skr. 2009/10:79 s. 27–28.

¹⁰⁷ Skr. 2009/10:79 s. 28.

För att tillsynsarbetet ska bedrivas effektivt lyfter regeringen särskilt den tillsynsvägledande myndighetens möjlighet styra tillsynsarbetet på så sätt att tillsynsorganet tvingas planera sitt arbete genom så kallade *tillsynsplaner*. Eftersom en tillsynsplan syftar till att göra tillsynsarbetet mer effektivt bör den utgå från risk- och väsentlighetsbedömningar.¹⁰⁸ Tillsynsplanens syfte är således att hjälpa tillsynsorganet att fokusera på de delar av tillsynen som är mest effektiva i förhållande till tillsynens syfte. Den tillsynsvägledande myndigheten kan sedan följa upp tillsynsorganets arbete med tillsynsplan; en sorts tillsyn över tillsynsarbetet.

2.6 Tillsynsbeslutet, ingripanden vid tillsyn och andra befogenheter

2.6.1 Tillsynsärendets avslutande

Ett tillsynsärende avslutas med ett beslut. Beslutet kan vara av mer informell art (exempelvis ett meddelande om att tillsynsärendet är avslutat) eller vara ett formellt förvaltningsbeslut (med eller utan någon form av ingripande).¹⁰⁹

Enligt Tillsynsutredningen är det vanligt att beslutet föregås av en dialog mellan tillsynsorganet och den som är objektansvarig. Det kan vara allt från en muntlig återkoppling i samband med ett tillsynsbesök till en skriftlig rapport som objektansvarig ges möjlighet att kommentera, så att sakfel och missuppfattningar kan korrigeras. Sådana rapporter kan innehålla både anmärkningar med formella krav på att åtgärder måste vidtas och mer allmänna synpunkter och påpekanden av rådgivande karaktär; vikten av att vara tydlig om vad som är vad framhålls.¹¹⁰

2.6.2 Åtgärder före tillsynsbeslutet

Tillsynsorganet kan även behöva ha möjlighet att ingripa under själva tillsynsprocessen. Det handlar om att tillsynsorganet ska vidta tvångsmedel när den som är objektansvarig inte är samarbetsvillig, i syfte att möjliggöra tillsynen.

Sådana tvångsmedel är dels tillsynsorganets rätt till upplysningar och information, dels en tillträdes- och undersökningsrätt. Regeringen framhåller vikten av rättssäkerhet; att användandet av tvångsmedel förutsätter ett tydligt författningsstöd så att den som är objektansvarig vet hur långt tillsynsorganets befogenheter sträcker sig.¹¹¹

¹⁰⁸ Skr. 2009/10:79 s. 29. Begreppen risk och väsentlighet definieras inte i tillsynsskrivelsen, men begreppet *risk* avser troligtvis sannolikheten för att något ska inträffa och begreppet *väsentlighet* den konsekvens som ett inträffande medför.

¹⁰⁹ SOU 2002:14 s. 120.

¹¹⁰ SOU 2002:14 s. 120–123 med flera exempel på olika rapporter.

¹¹¹ Skr. 2009/10:79 s. 50.

Regeringen betonar vikten av ett respektfullt och förtroendeingivande bemötande och att förelägganden där tillsynsorganet nyttjar ett tvångsmedel bör föregås av en mer informell begäran. Förelägganden bör alltså användas i ett andra steg när tillsynsorganet inte når framgång med sin begäran. För att föreläggandet få effekt bör det kunna förenas med vite (se avsnitt 2.6.7).¹¹²

När det gäller tillträdes- och undersökningsrätt aktualiseras även samverkansaspekter mellan myndigheter eftersom tillsynsorganet kan behöva ha möjlighet att begära handräckningsbiträde. Exempelvis kan polismyndigheten bistå om det finns risk för hot eller handgripligheter i samband med tillsyn och kronofogdemyndigheten kan bistå med att undanröja fysiska hinder.¹¹³

2.6.3 Möjligheter att ingripa vid konstaterade brister

I det fall tillsynsorganet konstaterar att det finns en brist av något slag framhåller regeringen att det måste vara möjligt för tillsynsorganet att ingripa – i annat fall kan tillsynens effektivitet minska. Ingripanden kan ha såväl en bestraffande som en framåtsyftande funktion. Även här påpekar regeringen vikten av rättssäkerhet; att tillsynsorganets möjligheter att ingripa förutsätter författningsstöd.¹¹⁴

Tillsynsutredningen har identifierat att ingripandemöjligheterna och dess utformning varierar mellan de olika sektorslagarna.¹¹⁵ Ingripandena kan bli mer tydliga och effektiva om de görs enhetliga och blir mer nyanserade.¹¹⁶ Enligt regeringen är det förutsättningarna inom respektive tillsynsområde som avgör vilka typer av ingripanden som kan bli aktuella. Gemensamt för alla tillsynsområden är dock att ingripandena ska anpassas till varje enskild situation så att sanktionerna blir proportionerliga i förhållande till de brister som konstaterats.¹¹⁷

Ett vanligt ingripande är att tillsynsorganet *förelägger* den som är objektansvarig att vidta en åtgärd för att komma till rätta med en brist. Ett åtgärdsföreläggande bör enligt regeringen kunna förenas med vite (se avsnitt 2.6.7).¹¹⁸

¹¹² Skr. 2009/10:79 s. 51.

¹¹³ Skr. 2009/10:79 s. 52.

¹¹⁴ Skr. 2009/10:79 s. 42.

¹¹⁵ SOU 2004:100 s. 179. Se även sammanställningen i betänkandets bilaga 5.

¹¹⁶ SOU 2004:100 s. 182–184.

¹¹⁷ Skr. 2009/10:79 s. 42–43.

¹¹⁸ Skr. 2009/10:79 s. 44.

För att tillsynsorgan inte ska underlåta att ingripa vid mindre allvarliga brister bör det vara möjligt att utfärda *anmärkningar* inom alla tillsynsområden.¹¹⁹ Samtidigt, och följaktligen något inkonsekvent, anser regeringen att det även bör vara möjligt för tillsynsorganet att *underlåta att ingripa* när överträdelsen är ringa. En sådan möjlighet bör därtill också finnas i situationer där objektansvarig redan åtgärdat de brister som konstaterats.¹²⁰

I de fall tillsynen utövas genom att åtgärder kräver tillstånd uttalar regeringen att tillsynsorganen bör ges befogenhet att *återkalla beviljade tillstånd*. Det är en av de allvarligaste ingripandeåtgärderna och därför behöver tillsynsorganen även kunna utfärda varningar. En *varning* ska kunna utfärdas när det visserligen finns ”klara skäl”¹²¹ för att tillståndet ska återkallas, men att det samtidigt finns ”särskilda skäl”¹²² för att inte återkalla tillståndet i det enskilda fallet.¹²³ Eftersom regeringen inte förtydligar vad som menas med ”klara skäl” eller ”särskilda skäl” är det rimligt att det förtydligas i respektive sektorslag.

Tillsynsutredningen föreslog dessutom att det skulle införas en generell skyldighet för tillsynsorgan att *anmäla misstänkta brott för åtal*.¹²⁴ Regeringen anser visserligen att tillsynsorgan bör ha en sådan skyldighet och att det är tillräckligt med ”klar misstanke”¹²⁵, vilket ska förstås som en så låg misstankegrad att tillsynsorganet inte ska behöva ta ställning till bevisfrågor. Däremot anser regeringen att skyldigheten inte ska vara generell eftersom rädslan för rättsliga efterverkningar kan medföra en kontraproduktiv effekt; viljan att rapportera brister, tillbud och olyckor riskerar att minska inom vissa tillsynsområden.¹²⁶

2.6.4 Olika typer av tillsynsbeslut och krav på besluten

Ett tillsynsbeslut är i många fall ett formellt förvaltningsbeslut (se avsnitt 2.6.1). Tillsynsbeslutet är ett ensidigt ställningstagande från tillsynsorganet som blir bindande för den som beslutet riktar sig till, det vill säga den som är objektansvarig. Beslutet kan innebära att den som är objektansvarig åläggs rättigheter och/eller skyldigheter.¹²⁷ Ett tillsynsbeslut kan alltså vara gynnande och/eller betungande för den som är objektansvarig.

¹¹⁹ Skr. 2009/10:79 s. 43.

¹²⁰ Skr. 2009/10:79 s. 49.

¹²¹ Skr. 2009/10:79 s. 44.

¹²² Skr. 2009/10:79 s. 44.

¹²³ Skr. 2009/10:79 s. 44–45.

¹²⁴ SOU 2004:100 s. 218.

¹²⁵ Skr. 2009/10:79 s. 53.

¹²⁶ Skr. 2009/10:79 s. 54.

¹²⁷ Se även Strömberg & Lundell (2022) s. 62.

Gynnande tillsynsbeslut är exempelvis tillstånd att vidta en viss åtgärd eller att bedriva en viss verksamhet. Betungande tillsynsbeslut är exempelvis åläggande att utföra eller förbud mot att utföra en viss åtgärd.¹²⁸

Det är i sammanhanget värt att framhålla myndigheternas självständighet i förhållande till varandra och till regeringen (se 12 kap. 2 § RF). De statliga förvaltningsmyndigheternas lydnadsplikt i förhållande till regeringen (se 12 kap. 1 § RF) gäller därmed inte handläggningen av ärenden som rör myndighetsutövning eller annan normtillämpning.¹²⁹

Under förutsättning att specialförfattningar inte reglerar något annat gäller förvaltningslagens allmänna bestämmelser om beslutsfattande (se 4 § FL). Det innebär bland annat att tillsynsbeslut i många fall måste vara skriftliga och innehålla en motivering av beslutet (se 31–32 § FL).

Om man studerar de nyss nämnda bestämmelserna står det klart att det inte finns något generellt krav på att beslut måste vara skriftliga. Däremot måste som huvudregel alla beslut, som påverkar någons situation på ett sätt som inte är obetydligt, innehålla en klagörande motivering (se 32 § första stycket FL). Följaktligen finns det ett indirekt skriftlighetskrav för många beslut. Motiveringskravet innebär att myndigheten ska redogöra för de omständigheter som varit avgörande för ställningstagandet. Det finns inget hinder mot att standardformuleringar används så länge de anger vad som varit utslagsgivande i det enskilda fallet.¹³⁰ Enligt von Essen m.fl. innebär det att beslutet måste hålla ihop¹³¹ och att det inte får förekomma några så kallade skenmotiveringar.¹³²

Beslut behöver dock inte motiveras om det är uppenbart obehövt (exempelvis vid beslut om att avskryva ärendet efter att en ansökan återkallats).¹³³ Därutöver undantar bestämmelsen ytterligare fyra situationer från motiveringskravet (se 32 § andra stycket FL). Den situation som sannolikt kan bli aktuell i samband med tillsyn är om något väsentligt, enskilt eller allmänt, intresse kräver ett omedelbart beslut (punkt två i nämnda bestämmelse).¹³⁴

¹²⁸ Se även Strömberg & Lundell (2022) s. 63–64.

¹²⁹ Se även Bull & Sterzel (2023) s. 282–284.

¹³⁰ Se Lundmark & Säfsten (2020) s. 212–213 med hänvisning till JO 1994/95 s. 197.

¹³¹ I betydelsen att det ska finnas en direkt korrespondens mellan de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet och den aktuella föreskriftens rekvisit.

¹³² von Essen, Bohlin & Warnling Conradsson (2018) s. 171.

¹³³ Se Lundmark & Säfsten (2020) s. 217.

¹³⁴ De andra tre situationerna är vid anställningsbeslut (punkt 1), när rikets säkerhet eller någons personliga eller ekonomiska förhållanden behöver skyddas (punkt 2) och vid normbeslut (punkt 3).

Undantaget ska enligt Lundmark & Säfsten enbart tillämpas i situationer som är så brådskande att tidsåtgången för att formulera motiveringen riskerar att medföra att beslutets effekt minskas påtagligt eller uteblir helt. Därtill ska intressebedömningen göras på objektiva grunder.¹³⁵ I en tillsynssituation skulle tillsynens syfte, enligt mig, kunna utgöra en sådan objektiv grund.

2.6.5 Ändring av ett tillsynsbeslut

Efter att tillsynsbeslutet är fattat infinner sig frågan om och i så fall när ett beslut kan ändras.¹³⁶ Sandström menar att det är en avvägning mellan å ena sidan intresset av korrekta beslut och å andra sidan att en enskild ska kunna lita på beslutets orubblighet.¹³⁷ Enligt huvudregeln finns det inte några hinder mot att felaktiga beslut ändras (se 37 § första stycket FL).¹³⁸ Om felaktigheten både är uppenbar och väsentlig åligger det dessutom myndigheten att ändra beslutet. Detta förutsätter att ändringen kan göras utan några ytterligare utredningsåtgärder¹³⁹ och att det inte blir till nackdel för någon enskild part (se 38 § FL). Enligt Strömberg & Lundell innebär huvudregeln att betungande beslut kan ändras, i både mildrande och skärpande riktning.¹⁴⁰

Från huvudregeln görs däremot undantag för gynnande beslut; sådana får bara ändras under vissa förutsättningar (se 37 § andra stycket FL). En sådan förutsättning är att beslutet är förenat med ett återkallelseförbehåll (punkt 1 i nämnda bestämmelse).¹⁴¹ Ett återkallelseförbehåll kan antingen framgå av ett sådant villkor som skrivits in i beslutet eller på grund av en bestämmelse i aktuell specialförfattning. Sandström beskriver det som att den enskilde därmed kan sägas vara förvarnad om att beslutet kan återkallas under vissa omständigheter.¹⁴² Av rättsfallet HFD 2023 ref. 3¹⁴³ följer dessutom att ett återkallelseförbehåll inte måste framgå av författningstexten uttryckligen, utan även kan anses framgå utifrån en subjektiv teleologisk och systematisk tolkning av de materiella bestämmelserna.¹⁴⁴

¹³⁵ Lundmark & Säfsten (2020) s. 219–220.

¹³⁶ Processrättsligt handlar det om beslutet har negativ rättskraft, det vill säga om frågan är avgjord och därmed inte får tas upp till förnyad prövning. En förutsättning är att det finns ett beslut. Om ett beslut inte har tillkännagetts (genom expediering eller på annat sätt) står det myndigheten fritt att ändra sina ställningstaganden. Se Strömberg & Lundell (2022) s. 78–79.

¹³⁷ Sandström (2024) s. 81. Se även HFD 2023 ref. 3 punkt 17.

¹³⁸ Observera att förvaltningslagens bestämmelser är subsidiära i förhållande till bestämmelser i specialförfattning (se 4 § FL).

¹³⁹ Se Lundmark & Säfsten (2020) s. 265.

¹⁴⁰ Strömberg & Lundell (2022) s. 79.

¹⁴¹ De andra två förutsättningarna är om det föreligger tvingande säkerhetsskäl (punkt 2) respektive om parten vilselett myndigheten att fatta ett felaktigt beslut (punkt 3).

¹⁴² Sandström (2024) s. 82.

¹⁴³ I målet handlade det om Migrationsverkets återkallande av ett tidigare beslut om dagersättning till en asylsökande, på grund av att den enskilde inte längre saknar egna medel.

¹⁴⁴ Se även Sandström (2024) s. 84.

2.6.6 Tillsynsbesluts överklagbarhet

Av tillsynsskrivelsen framgår att regeringen anser att en objektansvarig som utsätts för ett ingripande också bör ha möjlighet att få ingripandet överprövat. Det synsättet verkar gälla oavsett vilket ingripande det handlar om; även milda former av ingripanden, som anmärkningar, bör kunna bli föremål för överprövning (se avsnitt 2.6.3).¹⁴⁵

Möjligheterna till domstolsprövning av förvaltningsbeslut i den svenska rättsordningen beskrivs dock av Warnling Conradsson som ett ”lapptäcke” av regler och en ”normativ djungel”.¹⁴⁶ Med det menar Warnling Conradsson att den administrativa rättskipning som växt fram i Sverige anpassas succesivt till de krav som följer av europarätten, det vill säga dels Europakonventionen¹⁴⁷ (EKMR), dels unionsrätten i form av Unionsfördraget¹⁴⁸ (FEU) och Rättighetsstadgan¹⁴⁹.

Det handlar om Europakonventionens krav på *rätten till domstolsprövning* (se artikel 6 EKMR) och *tillgång till effektiva rättsmedel* (se artikel 13 EKMR)¹⁵⁰ och de unionsrättsliga kraven på *rätten till effektiva rättsmedel* (se artikel 19 FEU och artikel 47 i Rättighetsstadgan).¹⁵¹

Kritiken från Warnling Conradsson avser främst att anpassningar ofta genomförs under tidspress vilket kan ha lett till mindre genomtänkta åtgärder och att lagstiftaren har lagt ett stort ansvar på domstolarna att realisera rätten till domstolsprövning. Eftersom domstolarna har haft varierande uppfattningar i centrala frågor har anpassningen tagit längre tid än vad den behövt göra om lagstiftaren löst frågorna från början.¹⁵² Warnling Conradsson anser därtill att anpassningen inte tillräcklig, men framhåller att det även finns de som menar att det är en alltför pessimistisk syn på läget.¹⁵³

¹⁴⁵ Skr. 2009/10:79 s. 43.

¹⁴⁶ Warnling Conradsson (2021) s. 45.

¹⁴⁷ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Införlivad i svensk rätt genom lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och genom 2 kap. 9 § RF. Se även 1 kap. 10 § RF.

¹⁴⁸ Fördraget om Europeiska unionen. Införlivad i svensk rätt genom lag (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen och genom 10 kap. 6 § RF. Se även 1 kap. 10 § RF.

¹⁴⁹ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2016/C 202/02). Se även fotnot 148.

¹⁵⁰ Se Warnling Conradsson (2021) s. 68–106.

¹⁵¹ Se Warnling Conradsson (2021) s. 106–125.

¹⁵² Warnling Conradsson (2021) s. 45–46. Se även överblickens över ”lapptäcket” på s. 46–52 och sammanfattningen av kritiken på s. 59–60.

¹⁵³ Warnling Conradsson (2021) s. 53–54, se särskilt noterna 123 och 124.

Förvaltningslagen innehåller allmänna bestämmelser om överklagande: vilka beslut som får överklagas (41 § FL), vem som får överklaga (42 § FL), vilken myndighet som är behörig att pröva ett överklagande (40 § FL) och de formella krav som ställs på överklagandet (43–44 §§ FL). Dessa allmänna bestämmelser är som bekant subsidiära i förhållande till bestämmelser i specialförfattning (se 4 § FL).

Warnling Conradsson lyfter två problem som uppstår med denna rättsliga konstruktion. Det första avser behörighetsfrågan. Om överklagandebestämmelsen i specialförfattningen inte anger vilken domstol som ska pröva ett överklagande och inte heller hänvisar till 40 § FL innebär det att den domstol dit överklagandet skickas måste bedöma sin behörighet i förhållande till de europarättsliga kraven.¹⁵⁴ Det andra problemet avser uttryckliga överklagandeförbud i specialförfattningar. Det är nämligen inte ovanligt, snarare tvärtom, att sådana förbud inte kan upprätthållas på grund av europarätten.¹⁵⁵

När väl ett tillsynsbeslut är fattat måste den som är objektansvarig underrättas om beslutets innehåll (se 33 § första stycket FL).¹⁵⁶ Dessutom ska denne även underrättas om hur beslutet kan överklagas, en så kallad överklagandehänvisning (se 33 § andra stycket FL). Underrättelserna behöver visserligen bara vara skriftliga om det begärs (se 33 § tredje stycket FL), men eftersom det ofta är av vikt för tillsynsorganet att säkerställa att tillsynsbeslutet faktiskt nått objektansvarig, behöver det följaktligen vara skriftligt och dessutom delges¹⁵⁷ vederbörande.¹⁵⁸

Överklagandeförbud i specialförfattningar medför följaktligen att någon överklagandehänvisning inte lämnas och den enskilde riskerar därmed att lida rättsförlust. Warnling Conradsson belyser även att om det lämnas information om att beslutet inte kan överklagas (på grund av ett överklagandeförbud), kan denna information vara felaktig i de fall beslutet faktiskt kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol med stöd av 40 § FL.¹⁵⁹

¹⁵⁴ Se Warnling Conradsson (2021) s. 54–56 och 242–244.

¹⁵⁵ Se Warnling Conradsson (2021) s. 54–56 och 228–233.

¹⁵⁶ Detta gäller under förutsättning att det inte är uppenbart obehövligt, se Lundmark & Säfsten (2020) s. 227.

¹⁵⁷ Delgivning innebär att en handling överlämnas till en person som är behörig att ta emot handlingen och att det görs utifrån något av de förfaranden som framgår av delgivningslagen (2010:1932). Delgivningen innebär att myndigheten får en bekräftelse på att handlingen är mottagen, vilket medför att tidsfrister såsom överklagandetid börjar löpa.

¹⁵⁸ Se Lundmark & Säfsten (2020) s. 231–233.

¹⁵⁹ Warnling Conradsson (2021) s. 240–241.

2.6.7 Påtryckningsmedel i form av vite

Av tillsynsskrivelsen framgår också att regeringen anser att förelägganden bör kunna förenas med vite.¹⁶⁰ Det innebär att den som är objektansvarig riskerar att behöva betala ett penningbelopp, ett vite, om föreläggandet inte följs. Strömberg & Lundell beskriver viteshotet som ett ”psykiskt verkande tvångsmedel” vars avsikt är att få den som föreläggandet riktar sig till att följa myndighetens beslut.¹⁶¹ Det kan därför ses som en ”påföljd för olydnad”.¹⁶²

De allmänna bestämmelserna om vite framgår av *lag (1985:206) om viten*, VitesL. Dessa bestämmelser reglerar bara själva förfarandet. Det krävs en föreskrift i specialförfattning för att en myndighet ska få använda sig av vitesinstrumentet (se 1 § första stycket VitesL). Dessutom är viteslagens bestämmelser subsidiära i förhållande till det som föreskrivs i specialförfattning (se 1 § andra stycket VitesL).

Det är värt att betona att det är fråga om just ett hot; ett föreläggande som är förenat med vite innebär inte en betalningsförpliktelse. Om den som är objektansvarig inte följer föreläggandet kan tillsynsorganet ansöka hos domstol att vitet ska dömas ut (se 6 § VitesL). von Essen m.fl. betonar att tvåinstansordningen säkerställer rättssäkerheten; myndigheten som utfärdar föreläggandet med hot om vite måste vända sig till domstol för att få vitet utdömt.¹⁶³

Själva vitesbeloppet måste framgå av föreläggandet och vara ett bestämt belopp som anpassas till de ekonomiska förhållandena hos den som det riktar sig till (se 3 § VitesL).¹⁶⁴ Vitesbeloppet får även vara ett så kallat löpande vite (se 4 § VitesL). Löpande vite innebär att ett bestämt belopp får dömas ut för varje tidsperiod eller tillfälle som föreläggandet inte följs.¹⁶⁵

Förutom det uppenbara, att den som viteshotet riktar mot ska ha underlåtit att följa föreläggandet, bygger vitesinstitutet på en mängd formella regler som den föreläggande myndigheten måste följa för att domstolen ska kunna döma ut vitet (se 2 § VitesL).¹⁶⁶

¹⁶⁰ Skr. 2009/10:79 s. 44.

¹⁶¹ Strömberg & Lundell (2022) s. 146.

¹⁶² Strömberg & Lundell (2022) s. 147.

¹⁶³ von Essen, Bohlin & Conradsson (2018) s. 215.

¹⁶⁴ Se Lavin (2022) kommentaren till 3 § under rubriken *Vitesbeloppets storlek* för en utförlig redogörelse över vad som menas med att vitet ska anpassas till de ekonomiska förhållandena.

¹⁶⁵ Se Strömberg & Lundell (2022) s. 151–152 och von Essen, Bohlin & Conradsson (2018) s. 219–220.

¹⁶⁶ Det handlar bland annat om vem föreläggandet (eller rättare sagt: viteshotet) riktar sig till och föreläggandets innehåll. Se Lavin (2022) kommentaren till 2 § för en utförlig redogörelse över de krav som föreläggandet måste uppfylla.

Såväl Strömberg & Lundell som von Essen m.fl. anser att domstolens prövning vid utdömandet avser föreläggandets laglighet, inte dess behövlighet eller lämplighet.¹⁶⁷ Lavin redogör för att begreppen laglighets- och lämplighetsprövning saknar en enhetlig innebörd, men konstaterar att det inte vållar några problem i praktiken; för domaren brukar det vara ”en fråga om myndighets behörighet att meddela det ifrågavarande föreläggandet”.¹⁶⁸

Domstolen har också att ta hänsyn till att vitet inte ska dömas ut om ändamålet med vitet har förlorat sin betydelse (se 9 § första stycket VitesL). Lavin redogör för att det i praktiken har stor betydelse om effektiviteten hos framtida viteshot riskerar att bli lidande och om den förändrade situationen beror på den som föreläggandet riktas mot eller av orsaker utanför dennes kontroll (exempelvis naturhändelser eller omständigheter som orsakats av tredje man).¹⁶⁹

2.7 Statskontorets uppföljningar av den statliga tillsynen

Statskontoret genomför, på regeringens uppdrag, bland annat utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig verksamhet och övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt. Statskontoret ska också bistå regeringen med underlag för utveckling av förvaltningspolitiken, vari det ingår att följa upp och beskriva den offentliga sektorns utveckling.¹⁷⁰

Statskontoret har undersökt därför den statliga tillsynen år 2012 för att öka kunskapen om hur den bör utformas för att ge önskat resultat.¹⁷¹ Studien följdes därefter upp år 2020 i syfte att fördjupa kunskapen om tillsyn som ett förvaltningspolitiskt instrument och för att beskriva hur tillsynens roll och utformning har utvecklats sedan 2012.¹⁷² Rapporterna bygger visserligen på fallstudier av tillsyn inom olika utvalda verksamheter (år 2012)¹⁷³ respektive tillsyn som bedrivs av olika utvalda myndigheter (år 2020)¹⁷⁴ men i rapporterna görs också övergripande uttalanden om tillsyn.¹⁷⁵

¹⁶⁷ Strömberg & Lundell (2022) s.154; von Essen, Bohlin & Conradsson (2018) s. 221.

¹⁶⁸ Lavin (2022), kommentaren till 6 § under rubriken *Kontroll av vitesföreläggandet*.

¹⁶⁹ Lavin (2022), kommentaren till 9 § under rubriken *Ändamålet förfallet*.

¹⁷⁰ Se 1–1 a §§ förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

¹⁷¹ Statskontoret (2012) s. 17.

¹⁷² Statskontoret (2020) s. 9.

¹⁷³ Se Statskontoret (2012) s. 18.

¹⁷⁴ Se Statskontoret (2012) s. 18 respektive Statskontoret (2020) s. 51.

¹⁷⁵ Statskontoret behandlar även tillsynsaspekter i utvärderingen av specifika myndigheter eller områden, se Statskontoret (2020) s. 9–10.

I 2012 års rapport lyfter Statskontoret framför allt vikten av tillsynens utformning är väl genomtänkt så att den kan vara samlad och samspelande.¹⁷⁶ För att åstadkomma detta belyser man, bland annat, följande:

- Det måste vara möjligt för tillsynsmyndigheter att realisera sitt uppdrag inom ramen för myndighetens egna befogenheter och med hjälp av instrument som myndigheten själv har kontroll över.¹⁷⁷
- Vad som avses med tillsyn skiljer sig åt mellan olika områden, trots definitionen i tillsynsskrivelsen. Det är därför viktigt att regeringen är tydlig vad som avses med tillsyn i respektive specialförfattning. Dessutom är det viktigt att det finns en balans mellan de olika specialförfattningarna inom samma område, så att en alltför detaljerad styrning av tillsynen inte medför att mer strategisk tillsyn får stå tillbaka.¹⁷⁸
- Tillsynsmyndigheternas uppgifter vid sidan av tillsynen måste övervägas noga för att inte opartiskheten ska ifrågasättas. I vart fall måste uppgifterna vara organisatoriskt åtskilda inom myndigheten. Även ansvarsfördelningen mellan myndigheter måste vara tydlig.¹⁷⁹
- Det är av vikt att tillsynsmyndigheterna har en varierad arsenal av ingripandemöjligheter, men inte så omfattande att valet av ingripande riskerar att uppfattas som godtyckligt. Det är också viktigt att myndigheterna faktiskt använder sig av de möjligheter som står till förfogande.¹⁸⁰

Statskontoret konstaterar också att det inte går att ge något svar på frågan om hur tillsyn ska utformas för att ge önskat resultat, eftersom det saknas metoder och redskap för att kunna mäta tillsynens effekt. Det som kan göras är att lägga samman indikatorer och att göra en rimlighetsbedömning utifrån dem. Måluppfyllelsen påverkas dock mycket ofta av andra faktorer än den verksamhet som myndigheten utför; tillsynsverksamheten kan genomföras förträffligt utan att dess övergripande mål nås, och tvärtom.¹⁸¹

I 2020 års rapport konstaterar Statskontoret att diskussionen om tillsyn har bytt fokus från de problem som belystes i 2012 års rapport till att i stället handla om hur tillsyn ska kunna bidra till att utveckla och förbättra den verksamhet som granskas. Det har medfört att tillsynsmyndigheterna också har utvecklat sina metoder i den riktningen.¹⁸²

¹⁷⁶ Statskontoret (2012) s. 93.

¹⁷⁷ Se Statskontoret (2012) s. 79–80.

¹⁷⁸ Se Statskontoret (2012) s. 82–83 och 95–96.

¹⁷⁹ Se Statskontoret (2012) s. 83–85 och 94.

¹⁸⁰ Se Statskontoret (2012) s. 87–88 och 96.

¹⁸¹ Se Statskontoret (2012) s. 80–81.

¹⁸² Se Statskontoret (2020) s. 5 och 70–71.

Statskontoret lyfter också vikten av att tillsyn måste anpassas till den verksamhet som ska granskas. Genom att tillsynen inriktas på kvalitativa aspekter kan den bli mer träffsäker, under förutsättning att dess urvalsmetoder bygger på riskanalyser. Om dessutom muntlig dialog prioriteras framför skriftliga rapporter kan tillsynen riktas mot de värden som är viktiga för den som granskas.¹⁸³

Framför allt belyser Statskontoret att synen på tillsyn som styrinstrument måste bli mer realistisk. Genom tillsyn kan brister och dess konsekvenser identifieras men lösningen på problemen måste åstadkommas med andra instrument.¹⁸⁴

¹⁸³ Se Statskontoret (2020) s. 6, 31 och 71–76.

¹⁸⁴ Se Statskontoret (2020) s. 7 och 34.

3 En kort introduktion till specialförfattningarna

3.1 Regleringen av kyrkliga kulturminnen i kulturmiljölagen

Bestämmelser om kyrkliga kulturminnen och tillsynen över dessa finns i *kulturmiljölagens* (1988:950), KML, fjärde kapitel. I lagen samlas regleringen av kulturmiljövården och i lagens första kapitel finns bestämmelser som är gemensamma för de olika områden som lagen omfattar. Lagen benämndes tidigare *lag om kulturminnen m.m.* (kulturminneslagen) och utgör en samlad reglering som ersatte flera tidigare författningar inom det som då benämndes kulturminnesvården.¹⁸⁵

Kulturmiljölagen kompletteras av bestämmelser i *kulturmiljöförordningen* (1988:1188), KMF, och i *Riksantikvarieämbetets föreskrifter om kyrkliga kulturminnen* (KRFS 2012:2)¹⁸⁶. Därutöver har Riksantikvarieämbetet även utarbetat en vägledning för tillämpning av kulturmiljölagen avseende just kyrkliga kulturminnen.¹⁸⁷

Bestämmelser som kräver att det tas hänsyn till kulturmiljön finns även i andra författningar. Vad gäller de kyrkliga kulturminnena kan särskilt *plan- och bygglagen* (2010:900), PBL, nämnas.¹⁸⁸

Med benämningen *kulturmiljö* i obestämd form avses ett samlat uttryck för den påverkan människan haft på den omgivande miljön och i bestämd form avses ett specifikt område med ett geografiskt och historiskt samband där människans påverkan utformat platsen eller på annat sätt gett den mening. I en kulturmiljö finns det enskilda *kulturobjekt* (exempelvis fornlämningar, byggnadsminnen och kyrkor) och *kulturföremål* (exempelvis fornfynd och kyrkliga inventarier). Kulturobjekt och kulturföremål som är skyddade enligt kulturmiljölagen benämns *kulturminnen*.¹⁸⁹

¹⁸⁵ Se prop. 1987/88:104 s. 1 samt ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till SFS 1988:950. Lagen fick sin nuvarande benämning genom SFS 2013:548.

¹⁸⁶ Föreskrifterna är utfärdade med stöd av 22 § KMF och är senast ändrade genom KRFS 2013:4.

¹⁸⁷ Se *Vägledning för tillämpning av Kulturminneslagen Kyrkliga kulturminnen (4 kap. 1–18 §§)*.

¹⁸⁸ Se 2 kap. 1 § PBL som föreskriver att det vid prövning av frågor ska tas hänsyn till både allmänna och enskilda intressen. Kulturmiljö är ett sådant allmänt intresse. Se även 1 kap. 2 § fjärde stycket KML.

¹⁸⁹ SOU 2012:37 s. 76 och 148.

Av det principbeslut som föregick kyrka/stat-reformen framgår att skyddet för de kyrkliga kulturminnena skulle behållas även efter den förändrade relationen vid årsskiftet 1999/2000 och att det inte borde leda till försämrade förutsättningar för vård och underhåll av de kulturhistoriska värdena.¹⁹⁰

I propositionen betonade också regeringen att bevarandet är en angelägenhet för hela samhället och att det inte är rimligt att Svenska kyrkan bär hela kostnaden för detta allmänintresse. Församlingarna ges därför en viss ersättning som kompensation för de inskränkningar och fördyringar som kulturmiljölagens bestämmelser medför.¹⁹¹ Denna ersättning benämns kyrkoantikvarisk ersättning.¹⁹²

De närmare förhållandena mellan staten och Svenska kyrkan regleras i en överenskommelse som ska följas upp regelbundet vid så kallade kontrollstationer vart femte år, med start år 2009.¹⁹³ Vid kontrollstationerna görs det en analys av frågor som rör de kyrkliga kulturvärdena och de resultat som nåtts följs upp och utvärderas.¹⁹⁴

3.2 Regleringen av begravningsverksamheten i begravningslagen

Bestämmelser om begravningsplatser och därtill hörande verksamheter finns i *begravningslagen* (1990:1144), BegrL.¹⁹⁵ Begravningslagen tillkom när Svenska kyrkan alltjämt var statskyrka och genom lagen avskildes rent kyrkliga bestämmelser om begravning från begravningslagstiftningen.¹⁹⁶ Begravningslagen kompletteras av bestämmelser i *begravningsförordningen* (1990:1147), BegrF.

De åtgärder som har direkt samband med förvaltningen av en begravningsplats benämns *begravningsverksamhet* enligt 1 kap. 1 § BegrL, men bara om det handlar om en allmän begravningsplats. Begravningslagen reglerar såväl allmänna som enskilda begravningsplatser. Enligt samma bestämmelse är en begravningsplats som anordnas av en församling, en kommun eller av det allmänna i övrigt, allmän – i annat fall är den enskild.

¹⁹⁰ Prop. 1995/96:80 s. 39–40.

¹⁹¹ Prop. 1995/96:80 s. 39–40.

¹⁹² Se 4 kap. 16 § KML och prop. 1998/99:38 s. 134–149

¹⁹³ Prop. 1998/99:38 s. 147–149.

¹⁹⁴ Se skr. 2008/09:220, skr. 2013/14:152, skr. 2018/19:122 och skr. 2023/24:109.

¹⁹⁵ Lagen utgör en samlad reglering av begravningslagstiftningen och ersatte flera tidigare författningar, se prop. 1990/91:10 s. 3 samt ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till SFS 1990:1144. Lagen reglerar inte sjukvårdens bårhusverksamhet eller begravningsbyråers verksamhet, se SOU 1987:16 s. 47.

¹⁹⁶ Se prop. 1990/91:10 s. 22–23. Svenska kyrkan hade sedan 1983 egen normgivningskompetens att meddela föreskrifter i inomkyrkliga ämnen, se prop. 1981/82:77 och prop. 1981/82:192.

Av det principbeslut som föregick kyrka/stat-reformen framgår att Svenska kyrkans huvudmannaskap för den övervägande delen av begravningsverksamheten skulle bestå även efter reformen. Det huvudsakliga skälet var att Svenska kyrkan ansågs sköta förvaltningen av de allmänna begravningsplatserna på ett föredömligt sätt. Det fanns dessutom ett starkt stöd i remissopinionen för att inte ändra huvudmannaskapet.¹⁹⁷ Sedan tidigare var respektive kommun huvudman för begravningsverksamheten i Tranås och Stockholm; detta påverkades inte av kyrka/stat-reformen.¹⁹⁸

Huvudmannaskapet innebär, enligt 2 kap. 3 § BegrL, ett ansvar att tillhandahålla gravplats åt den som vid sitt frånfälle var folkbokförd inom det aktuella förvaltningsområdet oavsett eventuell religionstillhörighet. Begravningsverksamheten finansieras genom en särskild begravningsavgift som betalas av alla folkbokförda i Sverige. Avgiften fastställs av Kammarkollegiet och beräknas på grundval av en persons kommunalt beskattningsbara inkomst.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Se prop. 1995/96:80 s. 32–33.

¹⁹⁸ Se bland annat SOU 1987:16, s. 48 samt SOU 1981:36 s. 18 och 73–74.

¹⁹⁹ Se 9 kap. BegrL och förordning (1999:729) om begravningsavgift.

4 Tillsynsobjekten

4.1 Tillsynsobjekt enligt 4 kap. kulturmiljölagen

4.1.1 Allmänt om kyrkliga kulturminnen

Det kyrkliga kulturarvet är omfattande och har byggts upp under lång tid. Genom att ha formats i växelverkan med samhället i övrigt utgör det en väsentlig del av Sveriges historia och omfattar bland annat kyrkobyggnader, prästgårdar, begravningsplatser, kyrkliga arkiv och kyrkomusik.²⁰⁰

Det är dock inte alla delar av det kyrkliga kulturarvet som skyddas av kulturmiljölagen. De kyrkliga kulturminnen som utgör tillsynsobjekt enligt kulturmiljölagen är enligt 4 kap. 1 § KML: kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser.

4.1.2 Kyrkobyggnader och kyrkotomter

Det är bara de kyrkobyggnader som uppfyller de specifika kriterierna i kulturminneslagen som är skyddade.²⁰¹ Kriterierna innebär att skyddet som huvudregel bara gäller kyrkobyggnader som är uppförda före år 1940 och användes av Svenska kyrkan när kyrka/stat-reformen trädde i kraft den 1 januari 2000 (se 4 kap. 2 § andra stycket och 3 § första stycket KML).

Kyrkobyggnader som är uppförda år 1940 eller senare och som har sådana konstnärliga kvaliteter att de har ett högt kulturhistoriskt värde²⁰² kan dock komma att omfattas av skyddet efter särskilt beslut av länsstyrelsen (se 4 § KML). Ett sådant värde ska oftast bestämmas utifrån byggnadens konstnärliga kvalitet men anses normalt inte finnas om inte byggnaden har varit uppförd en ”viss tid”.²⁰³ Vilken tidsrymd som faktiskt avses framgår inte av förarbetena.

Det förefaller framför allt vara en kyrkobyggnads ålder som avgör dess kulturhistoriska värde och följaktligen även synen på dess behov av skydd. Tidsgränsen 1939/1940 är uttalat schablonmässig och vald av praktiska skäl, om än med till synes väl underbyggda argument.²⁰⁴ Det har dock inte tagits någon hänsyn till att kyrkobyggnader byggda före 1940 inte med självklarhet är av kulturhistoriskt intresse för all framtid, vilket även påtalades under remissförfarandet.²⁰⁵

²⁰⁰ Prop. 1998/99:38 s. 134–135; SOU 1997:43 s. 55–56.

²⁰¹ Se även 2–5 §§ KRFS 2012:2.

²⁰² Se prop. 2012/13:96 s. 57–59. Jämför även med kriteriet *synnerligen högt kulturhistoriskt värde* i 3 kap. 1 § KML som tillämpas när en byggnad får förklaras vara ett byggnadsminne.

²⁰³ Prop. 1987/88:104 s. 97.

²⁰⁴ Prop. 1987/88:104 s. 57–58; Ds C 1986:11 s. 57–58.

²⁰⁵ Se prop. 1987/88:104 s. 57.

Riksantikvarieämbetet därefter har i en översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena år 2015 påtalat att det uppfördes 618 nya kyrkobyggnader under perioden år 1940–2000. Ämbetet betonade därför att tidsgränsen kan ge uttryck för en otidsenlig syn på kulturhistoriskt värde och att tidsgränsen är motsägelsefull utifrån regeringen uttalat att staten alltjämt ska ta ansvar för att det kyrkliga kulturarvet bevaras, används och utvecklas.²⁰⁶

Något undantag från kriteriet att kyrkobyggnaden måste ha använts som kyrkorum och ägts av Svenska kyrkan vid kyrka/stat-reformen finns inte. Adlercreutz menar att kyrkobyggnader som uppförs efter 1 januari 2000 därmed inte kan komma att omfattas av skyddet i kulturmiljölagens skydd för kyrkliga kulturminnen – oavsett hur högt dess kulturhistoriska värde bedöms vara.²⁰⁷

För mig framstår bestämmelsernas konstruktion märklig i förhållande till kulturmiljölagens övergripande syfte (se avsnitt 8.1).

Alternativet till det schablonmässiga åldersrekvisitet är att på något sätt bedöma varje enskild kyrkobyggnads kulturhistoriska värde för sig.²⁰⁸ Det hade självfallet medfört ett omfattande arbete som vid kulturmiljölagens tillkomst ansågs vara orealistiskt och tidsödande.²⁰⁹ Utifrån att det numera ska finnas en vård- och underhållsplan för varje kyrkobyggnad som omfattas av skyddet (se avsnitt 5.1.4) är troligtvis de underlag som behövs en sådan bedömning utarbetade.

Genom att utforma bestämmelserna utan ett åldersrekvisit som medför ett obligatoriskt skydd hade regelverket blivit mer träffsäkert på så sätt att skyddet endast omfattat kyrkobyggnader med ett faktiskt kulturhistoriskt värde. Dessutom hade det medfört en tidsmässig flexibilitet i bedömningen av vad som är kulturhistoriskt värdefullt.

En avskaffad koppling till kyrka/stat-reformen hade därtill å ena sidan medfört att det kulturhistoriska värdet hos de kyrkobyggnader som uppförts efter år 2000 behövt bedömas, såväl initialt som fortlöpande, å andra sidan hade skyddet för Svenska kyrkans kyrkobyggnader blivit mer samordnat och enhetligt. Bestämmelsen hade dessutom blivit hållbar över tid.

Om även kopplingen till Svenska kyrkan avskaffats hade exempelvis kristet frikyrkliga kyrkobyggnader och andra trossamfundets kyrkobyggnader kunnat omfattas av bestämmelserna om skydd för de kyrkliga kulturminnena.

²⁰⁶ Riksantikvarieämbetet (2015) s. 40 och 43.

²⁰⁷ Adlercreutz (2001) s. 281.

²⁰⁸ Riksantikvarieämbetet redogör för tre olika alternativa modeller för hur det kan göras, se Riksantikvarieämbetet (2015) s. 41–42.

²⁰⁹ Se prop. 1987/88:104 s. 57.

Skyddet gäller även kyrkotomter, det vill säga markytor runt kyrkobyggnaden, som hör till byggnaden men inte är begravningsplatser (se 4 kap. 2 § tredje stycket KML). Länsstyrelserna prövar numera uttryckligen prövar frågor om gränserna för en kyrkotomt (se 4 kap. 2 a § KML), men det verkar alltså finnas oklarheter om hur begreppet ska tolkas och avgränsas.²¹⁰

4.1.3 Kyrkliga inventarier

Föremål som hör till en kyrkobyggnad, en annan kyrklig byggnad eller en begravningsplats och som är både kulturhistoriskt och kyrkligt värdefullt ska föras upp på en förteckning (se 4 kap. 7 § KML). Med kyrkligt värdefullt avses exempelvis att det används vid gudstjänst eller är en del av kyrkans inredning. Föremål som inte är kyrkligt värdefulla skyddas därmed inte av bestämmelsen, oavsett eventuellt kulturhistoriskt värde.²¹¹

Adlercreutz menar att det endast är föremål som är uppförda på förteckningen som är skyddade och att det är därför länsstyrelsen får besluta att ett föremål ska förtecknas (se 4 kap. 10 § andra stycket KML).²¹² Det finns varken någon uttrycklig bestämmelse eller något förarbetsuttalande som ger någon annan än länsstyrelsen rätt att föra upp ett föremål på förteckningen, men avsaknaden av detta vållar i nuläget sannolikt inga bekymmer i praktiken. Sett över tid kan det dock medföra att nyare föremål som är kyrkligt värdefulla hinner bli kulturhistoriskt värdefulla innan de förtecknas och därmed saknar skydd. Bestämmelsens utformning förutsätter därför en nära samverkan mellan objektansvarig och tillsynsmyndigheten.

4.1.4 Begravningsplatser

Kulturmiljölagen ansluter sig till begravningslagens definition av vad som är en begravningsplats (se avsnitt 4.2).²¹³

Skyddet för begravningsplatser finns i 4 kap. 12 och 14 §§ KML och innebär att kulturmiljölagen skyddar begravningsplatser som är anlagda före år 1940. Dessutom kan begravningsplatser som uppförts innan dess komma att skyddas efter särskilt beslut, om de antingen ligger invid en skyddad kyrkobyggnad (se avsnitt 5.1.2) eller om de har sådana konstnärliga kvaliteter att de har ett högt kulturhistoriskt värde.²¹⁴

Skyddet gäller även för fasta anordningar (exempelvis murar och portaler) och vegetationen på begravningsplatsen samt byggnader som inte är kyrkobyggnader.

²¹⁰ Se skr. 2023/24:109 s. 24.

²¹¹ Prop. 1987/88:104 s. 98. I 19 § KMF exemplifieras vilka typer av föremål som kan ha ett kulturhistoriskt värde. Se även 13–16 §§ KRFS 2012:2.

²¹² Adlercreutz (2001) s. 283.

²¹³ Se 14 kap. 12 § första stycket KML och 1 kap. 1 § BegrL.

²¹⁴ Se även fotnot 202.

4.2 Tillsynsobjekt enligt begravningslagen

Tillsynsobjekten i begravningslagen är inte direkt utpekade i författningstexten, utan får förstås genom utformningen av bestämmelsen om ingripande (se 11 kap. 2 § BegrL och avsnitt 7.2). Utifrån detta framträder att det är begravningsplatser, gravsättning, kremering och administrativa processer som är tillsynsobjekt.

Det först nämnda tillsynsobjektet är det geografiska område som är *begravningsplats*. Med det menas ett område som är behörigen anordnat för förvaring av avlidnas stoft eller aska och som tagits i anspråk för detta (se 1 kap. 1 § BegrL).

Att området ska vara behörigen anordnat innebär att begravningsplatser måste följa byggnadslagstiftningen.²¹⁵ Kriteriet gäller förmodligen endast vid anläggandet. Om det på en begravningsplats efter år 1989 vidtas bygglovspliktiga åtgärder, exempelvis uppförande av en byggnad, i strid med eller helt utan erforderligt bygglov är det inte rimligt att platsen upphör att vara begravningsplats.

Därutöver är även själva verksamheten på begravningsplatsen föremål för tillsyn. En begravningsplats tas nämligen i anspråk först när en avlidens stoft eller aska *gravsätts*.²¹⁶ Det sker när att stoftet eller askan placeras på en mer eller mindre bestämd plats (se 1 kap. 1 § BegrL)²¹⁷ och lämnas där för slutligt förvar.²¹⁸ Innehavare av allmänna begravningsplatser får också anordna krematorier där stoft efter avlidna personer förbränns, *kremeras* (se 1 kap. 1 § och 3 kap. 1 § BegrL).

Därtill sker det såväl före som efter gravsättning flera olika *administrativa processer* som är föremål för den tillsyn som utövas med stöd begravningslagen. Det handlar om upprättande av gravkarta och förande av gravbok/gravregister (se 2 kap. 5 § BegrL), upplåtande av gravrätt och utfärdande av gravbrev (se 7 kap. BegrL)²¹⁹ samt förande av kremationsjournal (se 3 kap. 4 § BegrL).²²⁰

²¹⁵ Se prop. 1990/91:10 s. 77 och avsnitt 8.1.2. Tidigare krävdes att begravningsplatsen var invigd, se 2 § lag (1963:537) om gravrätt m.m. och prop. 1990/91:10 s. 29–30.

²¹⁶ Prop. 1990/91:10 s. 77–78.

²¹⁷ Stoff och aska kan gravsättas inom bestämda gravplatser eller inom gemensamma gravområden utan bestämda gravplatser. Aska kan även gravsättas genom att strös i minneslund.

²¹⁸ Prop. 1990/91:10 s. 78.

²¹⁹ Se även 1 kap. 1 § BegrL. Gravrätt är sorts nyttjanderätt av offentliggrättslig natur som uppkommer vid upplåtelse av en bestämd gravplats på en allmän begravningsplats, se prop. 1990/91:10 s. 54–55 och 78. En innehavare av gravrätt har såväl rättigheter som skyldigheter, se exempelvis 7 kap. 3, 21 och 26 §§ BegrL. En beskrivning av gravupplåtelsens/gravplatsrättens moderna historiska utveckling finns i bland annat SOU 1987:16 s. 87–88, Fahlbeck (1941) s. 80–83 och Croneborg (1945).

²²⁰ Se även 3–9 §§ BegrF.

4.3 Jämförande analys – tillsynsobjekt

Tillsynsobjektet är det objekt som tillsynen riktas mot, själva föremålet för granskningen (se avsnitt 2.3.2). Det är tillsynsobjektet som ska uppfylla de kriterier som det värderas mot (se avsnitt 2.4.1).

I kulturmiljölagen är tillsynsobjekten tydligt utpekade. Det handlar om byggnader, föremål eller geografiska områden (kyrkotomter och begravningsplatser). Eftersom verkligheten inte alltid låter sig inordnas under teoretiska klassificeringar, verkar det dock inte i alla lägen vara självklart vad som är en kyrkotomt.

Tillsynsobjekten i begravningslagen framträder bara indirekt. För att få grepp om tillsynsobjekten måste man studera tillsynsorganets befogenheter och möjligheter att ingripa. Ett väldigt formellt sätt att se på tillsynsobjekt i begravningslagen är att bara stanna vid ingripandebestämmelsens formulering ”skyldigheter enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen”²²¹. Med ett sådant synsätt är det följaktligen skyldigheterna som är tillsynsobjektet, men det medför inte att läget blir mer tydligt.

Ingripandebestämmelsen är alltså bara utgångspunkten. För att de faktiska tillsynsobjekten ska framträda krävs att man därefter identifierar alla skyldigheter som framgår av alla föreskrifter som pekas ut i bestämmelsen. Först då förstår man att det handlar om en geografisk plats, den verksamhet som bedrivs på platsen och vissa administrativa processer kopplade till verksamheten. Denna otydlighet medför att det riskerar att uppstå svårigheter för såväl tillsynsorganet som den som är objektansvarig att förstå vad det är som tillsynen avser att granska. De argument som regeringen framfört beträffande behovet av ett enhetligt tillsynsbegrepp (se avsnitt 2.3.1) kan också föras fram vad gäller behovet av tydliga tillsynsobjekt; även detta medför att tillsynen riskerar att bli ineffektiv och kan leda till onödiga konflikter mellan tillsynsorgan och objektansvarig.

Tillsynsobjektet begravningsplats är påverkas av både kulturmiljölagen och begravningslagen. Det medför att det kan uppstå konfliktytor där författningarnas bestämmelser möts. Så är exempelvis fallet vad gäller återlämnade gravanordningar som var för sig inte är kulturhistoriskt värdefulla (och därmed inte omfattas av skydd som ett kyrkligt inventarium, se 19 § KMF) men där borttagandet av flera sådana gravanordningar å ena sidan medför att det skulle kunna anses vara en väsentlig förändring av begravningsplatsen (se 4 kap. 13 § KML). Å andra sidan är det självklart att begravningsavgiften får användas till att finansiera underhåll av dem.²²²

²²¹ Se 11 kap. 2 § BegrL.

²²² Problematiken är föremål för prövning av Högsta förvaltningsdomstolen (målnummer 4832–4834-22).

5 Tillsynens utformning

5.1 Utformning av tillsyn enligt 4 kap. kulturmiljölagen

5.1.1 Allmänt om tillsynens utformning i kulturmiljölagen

Tillsynen över kyrkliga kulturminnen bygger till stor del på att den som är objektansvarig måste få tillsynsmyndighetens tillstånd att genomföra vissa åtgärder på ett tillsynsobjekt. Vilka åtgärder som är tillståndspliktiga skiljer sig åt mellan de olika typerna av tillsynsobjekten.

En sorts förebyggande tillsyn²²³ sker genom vård- och underhållsplaner (se avsnitt 5.1.4).

5.1.2 Tillståndspliktiga åtgärder på kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser

Bestämmelserna för kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser är utformade på så sätt att alla väsentliga ändringar kräver tillstånd (se 4 kap. 3 § första och tredje styckena och 13 § första stycket första punkten KML). Därutöver anges i författningstexten även sådana specifika åtgärder som alltid kräver tillstånd, oavsett om de är väsentliga eller inte.²²⁴

Det krävs exempelvis alltid tillstånd för ändring av en skyddad kyrkobyggnads fasta inredning och konstnärliga utsmyckning (se 4 kap. 3 § KML). Däremot omfattas inte sedvanligt underhållsarbete eller akuta reparationer av tillståndsplikt (se 4 kap. 5 § KML). Vad som är sedvanligt underhållsarbete är dock inte självklart.²²⁵

På en skyddad begravningsplats är det exempelvis alltid tillståndspliktigt att uppföra en byggnad eller att ändra en medveten gestaltning av vegetationen (se 4 kap. 13 § KML).

De krav på tillstånd för att få uppföra nya kyrkobyggnader respektive att anlägga nya kyrkotomter och begravningsplatser som fanns tidigare upphörde i och med kulturmiljölagens tillkomst 1989.²²⁶ Uppförande av en ny kyrkobyggnad i en äldre miljö, såsom på resterna av en äldre kyrka som förstörts av brand eller på en gammal kyrkotomt, förblev dock tillståndspliktigt.²²⁷

²²³ Benämningen är inte självklar, se avsnitt 2.4.3.

²²⁴ Se även 7–9 §§ KRFS 2012:2

²²⁵ Riksantikvarieämbetet (2015) s. 25.

²²⁶ Se även avsnitt 8.1.2.

²²⁷ Prop. 1987/88:104 s. 58–60.

Av rättsfallet HFD 2020 ref. 6 framgår att tillståndskravet innefattar ett implicit krav på en avvägning mellan det allmänna intresset av att bevara det kulturhistoriska värdet och den objektansvariges intresse av att få genomföra åtgärden. Vid avvägningen ska tyngdpunkten ligga på det kulturhistoriska värdet.²²⁸ Rättsfallet avsåg åtgärder på en kyrkobyggnad och det är inte självklart att samma resonemang ska tillämpas på andra kyrkliga kulturminnen.

5.1.3 Tillståndspliktiga åtgärder på kyrkliga inventarier

För skyddade kyrkliga inventarier är bestämmelserna i 4 kap. 9 § KML utformade på ett annat sätt. Huvudregeln får förstås som att all hantering som riskerar att skada föremålet kräver tillstånd. Undantag görs endast för obetydliga reparationer.

Eftersom förteckningen över skyddade föremål används för att kontrollera att föremålen finns kvar (se 4 kap. 8 § KML) krävs tillstånd för att avföra ett föremål från förteckningen.

Föremål som ägs av enskilda personer eller släkter, men som ändå utgör tillsynsobjekt (se avsnitt 4.1.3), är helt undantagna tillståndsplikten. Föremålen kan dock vara föremål för omhändertagande (se avsnitt 7.1.1).

5.1.4 Vård- och underhållsplaner

Tillsyn med ett mer förebyggande perspektiv utövas genom att tillsynsmyndigheten yttrar sig över de vård- och underhållsplaner som utarbetas för varje kyrkobyggnad, kyrkotomt och begravningsplats. En sådan plan ska omfatta såväl behovet av tillståndspliktiga åtgärder som sedvanligt underhåll.²²⁹

5.2 Utformning av tillsyn enligt begravningslagen

5.2.1 Allmänt om tillsynens utformning i begravningslagen

Tillsyn utifrån begravningslagen bygger delvis på att det i något fall krävs tillsynsmyndighetens tillstånd att vidta en viss åtgärd, men främst handlar det om att i efterhand säkerställa att lagens bestämmelser efterlevs.

5.2.2 Anordnande, överlåtelse och nedläggande av begravningsplats

Några av begravningslagens bestämmelser varigenom det krävs tillstånd att vidta en viss åtgärd vänder sig till enskilda fysiska personer. Det avser exempelvis utströende av aska på annat ställe än på en begravningsplats och delning av aska (se 5 kap. 5 § andra stycket BegrL och 30–35 § BegrF).

²²⁸ HFD 2020 ref. 6 punkt 23–24.

²²⁹ Se 11 § KRFS 2012:2.

Till skillnad från att anordna en allmän begravningsplats, fordras det alltid tillstånd att anordna en enskild begravningsplats (se 2 kap. 6 § BegrL). Sådant tillstånd kan bara erhållas av trossamfund och stiftelser.²³⁰

Det krävs även tillstånd att få överlåta eller lägga ned en begravningsplats, oavsett om den är allmän eller enskild (se 2 kap. 14 § BegrL). Detsamma gäller för att använda en begravningsplats för annat än att vara just begravningsplats.

5.2.3 Förvaltning av en begravningsplats

En begravningsplats ska hållas i ett ordnat och värdigt skick (se 2 kap. 12 § BegrL). Bestämmelsen föreskriver även att den helgd som tillkommer de dödas vilorum alltid ska iakttas. Detta är den enda bestämmelse som uttryckligen nämns vara grund för allmän tillsyn i förarbetena till grundförfattningen.²³¹

I förarbetena till den ändring av begravningslagen som gjordes med anledning av kyrka/stat-reformen nämns huvudmännens skyldighet att utifrån bestämmelsen i 2 kap. 2 § BegrL tillhandahålla särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund, vara grund för tillsyn.²³²

Det nämns inget uttryckligen om tillsyn med anledning av bestämmelser som avser verksamheten på begravningsplatsen såsom att gravsättning som huvudregel bara får ske på allmänna och enskilda gravplatser (enligt 5 kap. 5 § BegrL) och att kremering bara får ske i krematorier (enligt 3 kap. 3 § BegrL).

De krav som ställs avseende de administrativa processer som kan bli föremål för tillsyn framgår av bestämmelser i kulturmiljöförordningen (se 4–9 §§ KMF).

5.3 Jämförande analys – tillsynens utformning

Kulturmiljölagens tillsyn tar sin utgångspunkt i att åtgärder är tillståndspliktiga. Regelverkets konstruktion skiljer sig därefter åt mellan kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser å ena sidan och kyrkliga inventarier å andra sidan.

För de förstnämnda krävs ofta att åtgärden först klassificeras för att kunna avgöra om den är tillståndspliktig. Den manövern är lättare att göra vad gäller de tillståndspliktiga åtgärder som uttryckligen framgår av författningstexten, men svårare för övriga. Det handlar dels om huruvida åtgärden anses vara

²³⁰ Se även 2 kap. 7 § BegrL. Motiven till begränsningen är att en begravningsplats ska kunna bestå under lång tid och att den inte får drivas utifrån kommersiella intressen, se prop. 1990/91:10 s. 26.

²³¹ Prop. 1990/91:10 s. 85.

²³² Prop. 1998/99:38 s. 197 och SOU 1997:42 s. 112.

väsentlig eller inte, dels om åtgärden anses vara sedvanligt underhåll eller inte.

Myndighetsföreskriften ger visserligen en fingervisning om att väsentlighetsbedömningen ska avse påverkan på det kulturhistoriska värdet och inga andra faktorer, men därutöver krävs en bedömning av vilka specifika kulturhistoriska karaktärsdrag man behöver ta hänsyn till i varje enskilt fall. Vård- och underhållsplanerna för respektive objekt blir därför nödvändiga instrument i bedömningen.²³³

Oklarheter om vad som är sedvanligt underhåll föranleder dock gränsdragningsproblem som riskerar att medföra skillnader i den praktiska tillämpningen. Vård- och underhållsplanerna ska visserligen även omfatta underhållsåtgärder vilket är klargörande i det enskilda fallet, men oklarheter om vilka åtgärder som är underhållsåtgärder medför att olika tillsynsorgan kan göra olika bedömningar. Lika fall riskerar att behandlas olika.

Som framgått verkar vård- och underhållsplanerna vara centrala instrument i skyddet för kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser. Riksantikvarieämbetets föreskrifter föreskriver att sådana planer ska finnas för de objekt som omfattas av skyddet.²³⁴ Dessa föreskrifter är upprättade med stöd av kulturmiljöförordningen vari Riksantikvarieämbetet bemyndigas att meddela föreskrifter om verkställigheten av 4 kap. kulturmiljölagen.²³⁵ Bestämmelsen i myndighetsföreskriften innebär dock ett stort åliggande för den som är objektansvarig och det kan ifrågasättas om det faktiskt är en verkställighetsföreskrift. Min uppfattning är att det snarare är en offentlighetsrättsligt betungande föreskrift som i stället borde meddelats i lagform.²³⁶

Vad gäller de kyrkliga inventarierna görs endast undantag från tillståndsplikten för obetydliga reparationer. Även i detta fall riskerar det att uppstå gränsdragningsproblem. Även om reparationen är obetydlig måste den utföras så att föremålets kulturhistoriska värde inte minskas. I praktiken lär det sannolikt i vart fall kräva underhandskontakter med tillsynsorganet för att avgöra om åtgärden är att anse som obetydlig eller inte. Eftersom föremålets kulturhistoriska värde inte får minskas är det inte osannolikt att tillsynsorganet anser att en åtgärd är tillståndspliktig bara för att man vill kunna villkora exempelvis vilka metoder som får användas vid reparationen.²³⁷

²³³ Se även redogörelsen över de så kallade karaktäriseringsprojekten, Riksantikvarieämbetet (2014) s.25–27.

²³⁴ Se 11 § KRFS 2012:2.

²³⁵ Se 22 § KMF.

²³⁶ Jämför med resonemanget om verkställighetsföreskrifter som förs i Strömberg (1999) s. 131–132.

²³⁷ Se 4 kap. 9 § andra stycket KML.

En viktig aspekt av tillsynen över de kyrkliga inventarierna är att kontrollen av att de skyddade föremålen finns kvar; en sorts tillsyn genom egenkontroll.

Tillståndsplikten i kulturmiljölagen är som nämnts utgångspunkten och utgör en slags förhandskontroll, men eftersom tillstånd kan villkoras (se avsnitt 7.1.1) har tillsynsorganet även möjlighet att utöva tillsyn genom att undersöka om villkoren följts, en slags efterhandskontroll.

Begravningslagens tillsyn är främst efterhandskontroller. När det kommer till anordnade och förvaltning av enskilda begravningsplatser är dock tillsynens utformning konstruerad på liknande sätt som nyss beskrivits; tillståndsplikt där tillståndet förenas med villkor som sedan kan följas upp.

Vad gäller förvaltningen av allmänna begravningsplatser bygger tillsynen på de värderingskriterier som kan identifieras i författningarna.

Det kanske mest grundläggande kriteriet, om att ”en begravningsplats ska hållas i ett ordnat och värdigt skick” och att ”den helgd som tillkommer de dödas vilorum alltid ska iaktas”,²³⁸ återfinns i föreskrifter inom området under mycket lång tid. Dessvärre förtydligas kriteriet varken i förarbeten till den nuvarande begravningslagen eller dess föregångare i 1963 års gravrättslag. Det medför följaktligen stora svårigheter för både tillsynsorgan och objektansvariga att förstå vad som faktiskt menas. Gränserna om vad kriteriet faktiskt innebär är så oklara att det i praktiken riskerar att bli tandlöst.

Det specifika kriteriet om tillhandahållande av särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund är i jämförelse lättare att förstå, men även detta kriteriums gränser är otydliga. Det framgår av bestämmelsen att huvudmannen ska samråda med ”företrädare för andra trossamfund och övriga berörda parter”,²³⁹ men det är oklart vilka trossamfund som avses. Det framgår inte heller vilka krav som ett trossamfund kan ställa på anordnandet och förvaltningen av de särskilda gravplatserna. Med tanke på att samhället både blir alltmer mångreligiöst samtidigt som sekulariseringen fortsätter, kommer dessa frågor med nödvändighet att behöva redas ut inom en inte alltför avlägsen framtid.

²³⁸ Se 2 kap. 12 § BegrL.

²³⁹ Se 2 kap. 2 § BegrL.

6 Tillsynsaktörerna och deras uppgifter

6.1 Tillsynsaktörer enligt 4 kap. kulturmiljölagen

6.1.1 Tillsynsmyndigheter

Det statliga ansvaret för kulturmiljöfrågor åvilar länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet.

Länsstyrelserna ansvarar för den statliga förvaltningen i respektive län och att nationella mål får genomslag (se 1 kap. 2 § andra stycket KML). Ansvaret innefattar bland annat att utöva tillsyn och att samverka med andra kulturmiljövårdande organ såsom läns museerna.²⁴⁰ Länsstyrelserna övertog ansvaret för tillsynen över de kyrkliga kulturminnena från Riksantikvarieämbetet under år 1995.²⁴¹

Riksantikvarieämbetet har ett övergripande ansvar för kulturarvsfrågor i hela landet (se se 1 kap. 2 § tredje stycket KML). Ämbetet har till uppgift att vara pådrivande och stödjande i kulturmiljöarbetet, särskilt ska det regionala kulturarbetet följas och stödjas.²⁴² Länsstyrelserna ska därför skicka alla beslut man fattat med stöd av kulturmiljölagen till Riksantikvarieämbetet (se 3 § KMF). Riksantikvarieämbetet har nämligen en generell överklaganderätt i alla sådana ärenden (se avsnitt 7.1.2).

6.1.2 Objektansvariga för kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser

Kulturmiljölagen nämner inte uttryckligen något om vem som är objektansvarig för en kyrkobyggnad, en kyrkotomt eller en begravningsplats. Av förarbetsuttalanden framgår att skyddet gäller tillsynsobjektet oavsett vem som är dess innehavare.²⁴³ Skyldigheten att upprätta vård- och underhållsplan åligger den som äger objektet.²⁴⁴ Om detta ska förstås som att det är den som äger objektet som är objektansvarig är oklart.

²⁴⁰ Se 1–2 §§ och 3 § första stycket punkt 7 förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion samt 2 § KMF.

²⁴¹ Se prop. 1994/95:208.

²⁴² Se 1 § och 2 § punkt 7 förordningen (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet.

²⁴³ Prop. 1998/99:38 s. 153–154.

²⁴⁴ Se 11 § KRFS 2012:2.

6.1.3 Objektansvariga för kyrkliga inventarier

Vad gäller kyrkliga inventarier utser respektive församling i Svenska kyrkan, två personer som ansvarar för att föra förteckningen över de kyrkliga inventarierna (se 4 kap. 7 § andra stycket KML).²⁴⁵ Dessa personer ansvarar också för att föremålen förvaras och vårdas väl. Länsstyrelsen ska underrättas om vilka som utsetts. Därtill ansvarar stiftet²⁴⁶ för att, vid vissa bestämda tillfällen och minst vart sjätte år, kontrollera att föremålen finns kvar och att en kopia över förteckningen ska sändas till länsstyrelsen efter varje sådan kontroll (se 4 kap. 8 § KML). Regeringen betonar att det är fråga om ett personligt ansvarstagande.²⁴⁷ Vad ansvaret faktiskt innebär kan ifrågasättas.

Adlercreutz menar att uppgiften att kontrollera förteckningen är en myndighetsuppgift som, efter kyrka/stat-reformen, är överlämnad med stöd av 12 kap. 4 § regeringsformen och att det därför kan bli fråga om ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken i det fall uppgiften inte fullgörs.²⁴⁸

6.2 Tillsynsaktörer enligt begravningslagen

6.2.1 Tillsynsmyndigheter

Det är länsstyrelserna som utövar tillsyn över begravningsverksamheten (se 10 kap. 1 § BegrL). Bestämmelsens nuvarande utformning kom till efter att länsstyrelsernas tillsyn över begravningsverksamheten fick betydande kritik av Riksrevisionen för att vara passiva och inte bedriva någon egen tillsyn.²⁴⁹

För att åstadkomma en högre effektivitet och att säkerställa en väl fungerande rättssäkerhet är tillsynsuppgiften koncentrerad till sju av landets 21 länsstyrelser.²⁵⁰ Men med anledning av Riksrevisionens kritik har även andra alternativ övervägts.²⁵¹

Med begravningsverksamhet avses bara förvaltningen av allmänna begravningsplatser (se avsnitt 1.9) och bestämmelsens ordalydelse medför att man kan få intrycket att länsstyrelserna inte utövar någon tillsyn över enskilda begravningsplatser och den verksamhet som bedrivs där. Min uppfattning är att länsstyrelserna utövar tillsyn över såväl allmänna som enskilda

²⁴⁵ Det är sedan kyrka/stat-reformen en inomkyrklig fråga om vilka personer som ska utses, se prop. 1998/99:38 s. 157.

²⁴⁶ Stiftet är den regionalt organisatoriska enheten inom Svenska kyrkan, se 5 § lag (1998:1591) om Svenska kyrkan.

²⁴⁷ Prop. 1998/99:38 s. 157.

²⁴⁸ Adlercreutz (2001) s. 283.

²⁴⁹ Se prop. 2011/12:51 s. 31 och RiR 2006:7.

²⁵⁰ Prop. 2011/12:31 s. 28. Se 1 kap. 2 § BegrL samt 2, 5 och 6 §§ förordningen (2012:358) om behörig länsstyrelse i begravningsärenden.

²⁵¹ Se SOU 2009:79 s. 126–128.

begravningsplatser, genom att den senare sker genom tillståndsprövning och beslut som förenas med tillståndsvillkor.

I tillsynsarbetet biträds länsstyrelserna av begravningsombud vars uppgift är att granska hur de kyrkliga huvudmännen för begravningsverksamheten tar tillvara intresset hos de personer som inte tillhör Svenska kyrkan (se 10 kap. 2 § BegrL). Ett ombud ska underrätta länsstyrelsen när ombudet anser att det finns anledning att rikta någon anmärkning mot församlingens sätt att sköta begravningsverksamheten (se 10 kap. 6 § BegrL).²⁵² Detta kan göras i den årsberättelse som respektive ombud ska ge in till länsstyrelsen varje år (se 58 § BegrF).²⁵³

6.2.2 Objektansvariga

Eftersom anordnandet och förvaltningen av begravningsplatser är differentierat beror objektansvaret på respektive sammanhang.

Den som är huvudman för begravningsverksamheten inom ett visst geografiskt område är objektansvarig utifrån de skyldigheter som åligger den som har huvudmannaskapet, exempelvis att tillhandahålla ett tillräckligt antal gravplatser (se 2 kap. 1 § BegrL) och särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund (se 2 kap. 2 § BegrL).

Den som förvaltar en allmän begravningsplats, oavsett om denne är huvudman eller inte, är objektansvarig utifrån de skyldigheter som åligger den som anordnat en begravningsplats, exempelvis att upprätta gravkarta och föra gravbok/gravregister (se 2 kap. 5 § BegrL).

Den som förvaltar en enskild begravningsplats är objektansvarig utifrån de villkor som tillståndet förenats med (se 2 kap. 8 § BegrL).

Den som förvaltar ett krematorium är objektansvarig utifrån de skyldigheter som åligger den som innehar ett sådant, exempelvis att föra kremationsjournal (se 3 kap. 4 § BegrL).

6.3 Jämförande analys – tillsynsaktörer

Det är länsstyrelsernas uppgift att vara tillsynsmyndighet både utifrån kulturmiljölagen och begravningslagen. Vad gäller tillsyn inom kulturmiljöområdet utövar Riksantikvarieämbetet tillsynsvägledning (se avsnitt 2.5) och har därför både en normeringsfunktion (se avsnitt 2.4.1) och en överblicksfunktion (se avsnitt 2.4.2).

²⁵² Se även 49–58 a §§ BegrF.

²⁵³ Begravningsombuden har även i uppgift att biträda Kammarkollegiet genom att granska och yttra sig över de kyrkliga huvudmännens årliga budgetförslag inför att kollegiet ska fastställa begravningsavgiften (se 49 § punkt 4 BegrF).

Tillsynsuppgiften avseende begravningslagen är dock koncentrerad till vissa utpekade länsstyrelser. Det är inte unikt för begravningsverksamheten och framstår som en följd av en avvägning mellan vikten av en rättssäker myndighetsutövning å ena sidan och ett effektivt nyttjande av statsförvaltningens resurser å andra sidan. Denna konstruktion av ansvarsfördelning kanske också ska förstås i ljuset av att det inte finns någon tillsynsvägledande myndighet inom begravningsområdet. Efter att länsstyrelsernas tillsynsarbete inom området kritiserats av Riksrevisionen övervägdes att samla hela tillsynsuppgiften på Kammarkollegiet.²⁵⁴ Det verkar inte ha varit ett alternativ att i stället ge kollegiet en tillsynsvägledande roll i likhet med Riksantikvarieämbetet.

Vem som är objektansvarig inom begravningsområdet är tydligt, även om organiseringen med huvudmannaskap och förvaltarskap kan framstå som komplex. Vad gäller objektansvaret för de kyrkliga kulturminnena är det inte lika tydligt.

I samband med kyrka/stat-reformen blev respektive församling i Svenska kyrkan formell ägare till alla sina respektive kyrkobyggnader, kyrkotomter och kyrkogårdar.²⁵⁵ Det innebär att det för Svenska kyrkans del i de allra flesta fall inte råder några oklarheter om vem som är ägare till ett tillsynsobjekt och därmed är objektansvarig.

Det är däremot inte lika självklart avseende enskilda begravningsplatser. Enskilda begravningsplatser får bara anordnas och hållas av trossamfund och stiftelser som fått tillstånd till det.²⁵⁶ Tillståndet kan förenas med ett särskilt villkor²⁵⁷ som binder tillståndet till en specifik fastighet.²⁵⁸ Det framgår dock varken av författningstext eller förarbetsuttalanden, att organisationen i fråga själv måste äga den mark där man anordnar en begravningsplats. Det verkar inte heller finnas något direkt författningsstöd för att ställa krav på att organisationen måste äga fastigheten i fråga. Det innebär i så fall att det kan uppkomma situationer där en enskild begravningsplats förvaltas av tillståndsinnehavaren samtidigt som fastigheten där begravningsplatsen är belägen ägs av någon annan. Då uppkommer följaktligen frågan om det är tillståndsinnehavaren, fastighetsägaren eller båda som är objektansvarig(-a).

²⁵⁴ SOU 2009:79 s. 127.

²⁵⁵ Se 9 § första stycket tredje punkten lagen (1998:1592) om införande av lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan. Se även prop. 1997/98:116 s. 77–86. Det enda undantaget är Lunds domkyrka, som alltjämt förvaltas som en självständig förmögenhet av stiftelseliknande karaktär.

²⁵⁶ Se 2 kap. 6 § BegrL.

²⁵⁷ Se 2 kap. 8 § BegrL.

²⁵⁸ Se prop. 1990/91:10 s. 83.

Det kan ifrågasättas vad det personliga ansvaret för de kyrkliga inventarierna faktiskt innebär och hur det förhåller sig till att dessa personer inte äger föremålen i fråga eller att de inte med självklarhet har någon bestämmanderätt över medel för vård och underhåll av föremålen. Frågan verkar dock inte ha blivit föremål för domstolsprövning.

Som framgått tidigare blev respektive församling i Svenska kyrkan formell ägare till alla sina respektive kyrkobyggnader i samband med kyrka/stat-reformen. Detta inkluderade även de inventarier i respektive kyrkobyggnad som vid reformen varken ägdes av församlingen eller av någon enskild.²⁵⁹

Innebär regleringen i 4 kap. 7 § andra stycket KML att det är de två utsedda personerna som ska ansöka om tillstånd för att vidta någon tillståndspliktig åtgärd? Vad innebär i så fall det om församlingen, som är ägare till föremålet, och någon av dessa två personer inte är överens i fråga om en specifik åtgärd? Ska då församlingen entlediga denne och utse en efterträdare?

Det framstår som mest rimligt att det är föremålens ägare – församlingen – som är objektansvarig och att de två utsedda personerna är funktionärer med uppgift att påtala för objektansvarig att åtgärder behöver vidtas, men rättsläget är otillfredsställande oklart.

²⁵⁹ Föremål som ägs av någon enskild person eller släkt är undantagna tillståndsplikten (se avsnitt 5.1.3)

7 Ingripanden vid tillsyn

7.1 Ingripanden vid tillsyn enligt 4 kap. kulturmiljölagen

7.1.1 Ingripandemöjligheter

Tillsyn enligt kulturmiljölagens 4 kapitel utgörs av tillståndsprövning (se avsnitt 5.1). Den mest grundläggande ingripandemöjligheten länsstyrelsen har är följaktligen att bevilja eller avslå en tillståndsansökan.

Ett beslut att bevilja tillstånd kan förenas med villkor (se 4 kap. 3 § fjärde stycket, 9 § andra stycket och 13 § andra stycket KML). Sådana villkor måste vara skäligen och kan omfatta såväl krav på hur åtgärden ska utföras som hur arbetet ska dokumenteras.²⁶⁰ Länsstyrelsen kan därefter följa upp om villkoren har efterlevts och utifrån det vidta andra ingripanden. Riksantikvarieämbetet har dock kritiserat länsstyrelserna för att det förekommer tillståndsvillkor som är mer omfattande än vad bestämmelserna tillåter.²⁶¹

Såväl länsstyrelsen som Riksantikvarieämbetet får besikta kyrkliga inventarier (se 4 kap. 10 § KML). I det fall det finns risk, en allvarlig fara, för att ett föremål skadas får länsstyrelsen vidta nödvändiga åtgärder för att skydda föremålet. Det kan innebära att länsstyrelsen omhändertar föremålet. Länsstyrelsen måste dock först samråda med aktuellt stift, det vill säga Svenska kyrkans regionala nivå.²⁶² Om föremålet ägs av någon enskild måste samråd ske även med denne. Församlingen i fråga behöver dock bara underrättas om beslutet.²⁶³

Om en objektansvarig vidtar tillståndspliktiga åtgärder utan tillstånd kan länsstyrelsen förelägga denne att avbryta en pågående åtgärd eller att vidta rättelse, det vill säga att återställa en redan utförd åtgärd (se 4 kap. 17 § första stycket KML).²⁶⁴ Föreläggandet får förenas med vite. Föreläggandebefogenheten bör nyttjas restriktivt och först i andra hand, efter det att länsstyrelsen först försökt få till stånd rättelse på annat sätt.²⁶⁵ Länsstyrelsen får också begära särskild handräckning hos Kronofogdemyndigheten.²⁶⁶

²⁶⁰ Se även 10 § KRFS 2012:2. Jämför med motsvarande möjlighet att ställa villkor beträffande byggnadsminnen i 3 kap. 14 § KML, prop. 1987/88:104 s. 9293. Observera att den aktuella bestämmelsen finns i 3 kap. 15 § i propositionens specialmotivering.

²⁶¹ Riksantikvarieämbetet (2015) s. 25.

²⁶² Jämför med stiftets ansvar vad gäller att kontrollera förteckningen över kyrkliga inventarier, se 4 kap. 8 § KML. Se även avsnitt 6.1.3.

²⁶³ Prop. 1987/88:104, s. 100.

²⁶⁴ Prop. 1998/99:38 s. 159.

²⁶⁵ SOU 1997:43 s. 124.

²⁶⁶ Se lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning. Motsvarande ingripande möjlighet finns vid tillsyn över byggnadsminnen i 3 kap. 16 § KML.

Möjligheten för länsstyrelsen att utfärda rättelseföreläggande tillkom i samband med kyrka/stat-reformen. Skälen till detta är att även kyrkliga organ ansågs behöva kunna åläggas att följa föreskrifter och beslut enligt kulturmiljölagen på samma sätt som ägare eller förvaltare av andra skyddade kulturminnen.²⁶⁷ Adlercreutz tillägger att bestämmelsen föranleds av faktiska brister efterlevnaden av kulturmiljölagen, trots att det inte nämns något om det i förarbetena.²⁶⁸

Kulturmiljölagens 4 kapitel innehåller inte några straffrättsliga bestämmelser. Anledningen till detta är att regeringen anser att det inte finns tillräckliga skäl att införa några sådana.²⁶⁹ Med anledning av att allt fler kyrkobyggnader avyttras har Riksantikvarieämbetet föreslagit införandet av ett bötesstraff, till synes utan någon framgång.²⁷⁰

7.1.2 Överklagandemöjligheter

Samtliga beslut som fattas utifrån bestämmelserna i kulturmiljölagens fjärde kapitel kan överklagas (se 4 kap. 18 § KML). Överprövningen görs av allmän förvaltningsdomstol. Vid överklagande till kammarrätten krävs prövningstillstånd.²⁷¹

Eftersom kulturmiljölagen inte föreskriver något om vem som har rätt att överklaga är det förvaltningslagens generella bestämmelser som ska tillämpas (se 4 § FL). Det innebär bland annat att överklaganderätten tillkommer den som ett beslut angår om det gått hen emot om beslutet påverkar denne på ett sätt som inte är obetydligt (se 41–42 § FL). För denna uppsats vidkommande räcker det att konstatera att den som söker tillstånd eller den som ett föreläggande riktar sig till är part i ärendet och därmed också har överklaganderätt.

Vem som är att anse vara part i ett ärende definieras inte i någon av förvaltningslagens generella bestämmelser, men av 4 kap 17 § KML framgår att ett föreläggande ska rikta sig mot den som är ansvarig för förvaltningen av ett kyrkligt kulturminne. Det borde därmed vara den som är ansvarig för förvaltningen av ett objekt som också är objektansvarig (se avsnitt 6.1.2). När länsstyrelsens beslut överklagas blir länsstyrelsen dennes motpart i målet hos förvaltningsdomstolen.²⁷²

²⁶⁷ Prop. 1998/99:38 s. 159; SOU 1997:43, s. 123–124; SOU 1996:128 s. 315 med vidare hänvisning till s. 304–308.

²⁶⁸ Adlercreutz (2001) s. 289–290.

²⁶⁹ Prop. 1998/99:38 s. 159. Se även SOU 1996:128 s 315 och SOU 1997:43 s.124.

²⁷⁰ Riksantikvarieämbetet (2015) s. 51–52.

²⁷¹ Bestämmelsens utformning överensstämmer således med bestämmelsen i 40 § FL och vad som gäller för överklagande av beslut som avser byggnadsminnen, se 3 kap. 19 § första stycket KML och prop. 2016/17:116 s. 154. Se även prop. 1998/99:114 s. 132–133 med Lagrådets förordande av en konsekvent utformning av överklagandebestämmelserna i KML.

²⁷² Se 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Riksantikvarieämbetet har därtill en generell överklaganderätt avseende alla beslut som fattas med stöd av kulturmiljölagens bestämmelser (se 1 kap. 2 § tredje stycket KML).

7.2 Ingripanden vid tillsyn enligt begravningslagen

7.2.1 Ingripandemöjligheter

För att kunna utöva tillsyn över begravningsverksamheten har länsstyrelsen rätt att genomföra inspektioner, begära upplysningar och få ta del av det material som behövs (se 10 kap. 1 § andra stycket BegrL).

Tillstånd att anordna och förvalta en enskild begravningsplats får förenas med villkor (se 2 kap. 8 § BegrL). Det kan exempelvis vara att tillståndet bara gäller om bygglov beviljas eller att tillståndet är bundet till en viss fastighet.²⁷³

Som tidigare nämnts är det främst genom bestämmelserna om sanktioner som begravningslagens reglering av tillsyn framträder.

Den mest ingripande sanktionen är straffansvaret för den som gravsätter ett stoft eller askan efter en avliden i strid med bestämmelsen i 5 kap. 5 § BegrL eller låter kremera ett stoft på något annat ställe än ett krematorium strid med i 3 kap. 3 § BegrL (se 11 kap. 1 § BegrL). Straffansvaret avser bara uppsåtliga brott mot de två nämnda föreskrifterna och är subsidiärt i förhållande till brottsbalken. Bestämmelsen har ingen motsvarighet i tidigare begravningsförfattningar och infördes för att samhället skulle kunna ingripa mot förfaranden som är oförenliga med den kulturtradition som begravningslagen bygger på. Det som avses är främst risken att aska som förs in i landet inte gravsätts.²⁷⁴ I förarbetena nämns detta endast i specialmotiveringen till bestämmelsen och det saknas utförliga redogörelser för de problem som bestämmelsen syftar till att beivra.

Frågan är om en sådan situation kan uppkomma vid tillsyn. Det skulle kunna bli fallet när någon fått tillstånd att strö ut aska på annat ställe än på en begravningsplats men inte följer tillståndet och dess villkor (se 5 kap. 5 § andra stycket BegrL och 30, 32–35 § BegrF). Min uppfattning är dock att behovet av bestämmelsen kan ifrågasättas, framför allt med anledning av dess subsidiaritet i förhållande till gravfridsbrottet (se 16 kap. 10 § brottsbalken).

²⁷³ Prop. 1990/91:10 s. 83.

²⁷⁴ Prop. 1990/91:10 s. 122; SOU 1987:16 s. 186.

Den av gravfridsbrottet innefattade gärningen *att skymfligen behandla ett lik eller en avliden persons aska* är enligt Roos inte behandlat närmare i nyare förarbeten och praxis men hennes uppfattning är att gränsen för vad som är en skymflig behandling bör som utgångspunkt sättas lågt.²⁷⁵ Jag har inte hittat något fall där begravningslagens straffbestämmelse har tillämpats i praktiken.

Det ingripande som främst är aktuellt vid tillsyn är möjligheten för länsstyrelserna att förelägga en huvudman för begravningsverksamheten eller en förvaltare av en begravningsplats eller ett krematorium att fullgöra de skyldigheter som tillkommer denne (se 11 kap. 2 § BegrL). Ett sådant föreläggande kan utfärdas avseende alla skyldigheter som en objektansvarig ålagts direkt genom begravningslagen eller genom någon föreskrift som är meddelad med stöd av begravningslagen.

Det är värt att undersöka bestämmelsens ordalydelse lite mer noggrant. Författningstextens lyder *får länsstyrelsen vid vite förelägga huvudmannen*. Frågan som uppstår är hur denna ordalydelse ska förstås. Först kan det konstateras, att länsstyrelsen inte är skyldig att utfärda förelägganden, utan bara har möjlighet att göra det. Därefter framstår det som att om länsstyrelsen använder sig av denna möjlighet *måste* föreläggandet förenas med vite. Bestämmelsen infördes i 1963 års gravrättslag och hade då lydelsen ”äger länsstyrelsen vid vite förelägga”.²⁷⁶ Förarbetena till gravrättslagen innehåller inga uttalanden som klargör hur bestämmelsen ska förstås, förutom att länsstyrelsen bör kunna utfärda förelägganden *ex officio*.²⁷⁷ Förarbetena till nuvarande begravningslag bringar inte heller någon klarhet i frågan.²⁷⁸ Om man enbart ser till 11 kap. 2 § BegrL är det därmed oklart om länsstyrelsen har rätt att utfärda förelägganden som inte är förenade med vite.

Frågan kan tyckas trivial eftersom ett föreläggande utan vite ses som en mindre ingripande sanktion än ett föreläggande med vite, men så är inte fallet i en undersökning av tillsynens rättsliga konstruktion. Överklagandemöjligheterna är nämligen direkt avhängiga detta.

²⁷⁵ Roos, Mari-Ann, *Brottsbalk (1962:700)*, 16 kap. 10 §, avsnitt 2.2 Den straffbara gärningen, Lexino 2022-07-01 (JUNO).

²⁷⁶ Se 15 § första stycket lag (1963:537) om gravrätt m.m.

²⁷⁷ Se prop. 1963:141 s. 57 och SOU 1961:5 s. 146.

²⁷⁸ Se prop. 1990/91:10 s. 122.

7.2.2 Överklagandemöjligheter

Ett föreläggande som utfärdats av länsstyrelsen enligt 11 kap. 2 § BegrL får inte överklagas om det har förenats med vite (se 11 kap. 8 § BegrL). Anledningen till detta är enligt regeringen att föreläggandets laglighet alltid provas när vitet döms ut och att överklagandeförbudet uppfyller kraven på rättssäkerhet.²⁷⁹

Däremot kan länsstyrelsens beslut i andra ärenden än sådana som träffas av överklagandeförbudet i 11 kap. 8 § BegrL överklagas hos regeringen (se 11 kap. 9 § BegrL). Det gäller exempelvis beslut efter prövning av en ansökan om tillstånd att anordna en enskild begravningsplats.²⁸⁰

Om länsstyrelsen har rätt att utfärda förelägganden som inte är förenade med vite, borde det medföra att även sådana förelägganden kan överklagas med stöd av 11 kap. 9 § BegrL. Lydelsen av motsvarande bestämmelse i 1963 års gravrättslag och uttalanden i dess förarbeten talar dock mot det.²⁸¹

7.3 Jämförande analys – ingripanden vid tillsyn

Kulturmiljölagens förhandskontroll genom tillståndsprövningar resulterar i tillsynsbeslut som beviljar eller avslår en tillståndsansökan. Om ansökan beviljas kan tillståndet villkoras. Det ska handla om *skäliga villkor* avseende krav på hur åtgärden ska utföras och hur arbetet ska dokumenteras.²⁸²

Tillståndsvillkor om dokumentation kan fylla flera funktioner. Det kan självfallet utgöra underlag för tillståndsmyndighetens egen uppföljning av hur åtgärden har genomförts; på så sätt utgör dokumentationen underlag för myndighetens fortsatta agerande i det aktuella tillståndsärendet. Dokumentationen blir följaktligen också en del av myndighetens egen kunskapsuppbyggnad. Lärdomar från arbetet kan vara till hjälp vid framtida tillståndsprövningar, inte bara just avseende det aktuella tillsynsobjektet utan även andra objekt där exempelvis samma arbetsmetod eller material övervägs. Användandet av dokumentationsvillkor möjliggör också att förändringar över tid kan studeras, såväl av forskare som av den intresserade allmänheten.²⁸³

²⁷⁹ Prop. 1990/91:10 s. 124–125.

²⁸⁰ Se prop. 1990/91:10 s. 125.

²⁸¹ Se 17 § lag (1963:537) om gravrätt m.m. i såväl dess ursprungliga lydelse (SFS 1963:537) som i lydelsen efter 1971 års förvaltningsrättsreform (SFS 1971:633). Se även prop. 1963:141 s. 60 och prop. 1971:30 s. 195.

²⁸² Se exempelvis 4 kap. 3 § fjärde stycket KML.

²⁸³ Se även SOU 1997:43 s. 55.

Motsvarande möjlighet att ställa villkor finns vid beviljandet av tillstånd att anordna enskild begravningsplats. Jämfört med möjligheten att villkora tillståndsbeslut i kulturmiljölagen finns det i begravningslagens bestämmelse inget krav på att tillståndet ska vara skäligt. Formuleringen *särskilda villkor*²⁸⁴ ska sannolikt förstås som att det handlar om villkor i det enskilda fallet som går utanför de generella villkor som ställs för att tillstånd (se avsnitt 5.2.2).²⁸⁵ I sammanhanget framstår det som viktigt att tillståndsvillkoren för- enas med återkallelseförbehåll, så att tillståndet kan återkallas om så behövs (se avsnitt 2.6.5).

I begravningslagen ges länsstyrelserna rätt att genomföra inspektioner, begära upplysningar och få del av material för att kunna utöva tillsynsuppgiften.²⁸⁶ Vad gäller utövandet av tillsyn utifrån kulturmiljölagen är det bara rätten att besikta kyrkliga inventarier som har författningsstöd.²⁸⁷ Länsstyrelserna har ingen självklar rätt att inspektera kyrkobyggnader, kyrkotomter eller begravningsplatser. Riksantikvarieämbetet har påtalat att behovet av en lagstadgad rätt att inspektera de kyrkliga kulturminnena ökar i takt med att allt fler kyrkobyggnader avyttras.²⁸⁸

Trots att Riksantikvarieämbetets roll ändrades i och med att tillsynsuppgifterna fördes över till länsstyrelserna har ämbetet förvånansvärt alltjämt rätt att besikta kyrkliga inventarier, men ämbetet har inga befogenheter att agera efter en sådan besiktning.²⁸⁹

Om länsstyrelsen vid en besiktning av ett kyrkligt föremål beslutar att vidta någon åtgärd för att skydda föremålet måste det föregås av samråd med stiftet eller en enskild ägare.²⁹⁰ Det är egendomligt att länsstyrelsen inte behöver samråda med församlingen i fråga. Sedan kyrka/stat-reformen har församlingen äganderätt över föremålen (se avsnitt 6.3) vilket skulle kunna tolkas som att församlingen kan ses som enskild ägare och att därmed samrådsskyldighet föreligger. Skyddsbestämmelsens utformning talar dock mot en sådan tolkning.²⁹¹ Samrådsskyldigheten med stiftet förefaller naturlig utifrån att stiftets kontrolluppgift, men framstår som något märklig i förhållande till att stiftet (i funktionen som domkapitel) inte längre har överklaganderätt.²⁹²

²⁸⁴ Se 2 kap. 8 § BegrL.

²⁸⁵ Se 2 kap. 7 § BegrL.

²⁸⁶ Se 10 kap. 1 § andra stycket BegrL.

²⁸⁷ Se 4 kap. 10 § KML.

²⁸⁸ Se Riksantikvarieämbetet (2015) s. 47.

²⁸⁹ Se 4 kap. 10 § KML e contrario.

²⁹⁰ Se 4 kap. 10 § tredje stycket KML.

²⁹¹ Se 4 kap. 9 § KML.

²⁹² Se 4 kap. 8 § KML. Se även prop. 1998/99:38, s. 159–160.

Betydelsen av ett tillsynsobjekts vård- och underhållsplan har betonats tidigare (se avsnitt 5.3). Vid upprättandet av planen ska objektets ägare ge länsstyrelsen möjlighet att yttra sig över planen.²⁹³ Länsstyrelsen kan då uppmärksamma ägaren på brister som kan föranleda framtida ingripanden. Det finns dock inget rättsligt stöd för något ingripande i förebyggande syfte, mer än den nyss nämnda möjligheten att vidta åtgärder för att skydda kyrkliga inventarier.

Möjligheten att ingripa genom att utfärda förelägganden framstår som central i både kulturmiljölagen och begravningslagen. Till skillnad från kulturmiljölagen kan dock inte förelägganden som utfärdats med stöd av begravningslagen överklagas. Detta med motiveringen att det sker en prövning vid ett eventuellt utdömande av vitet. Denna prövning avser dock bara föreläggandets laglighet inte dess lämplighet (se avsnitt 2.6.7). Det väcker enligt mig följaktligen frågan om överklagandeförbudet är förenligt med rätten till domstolsprövning enligt europarätten (se avsnitt 2.6.6), särskilt efter kyrka/stat-reformen.

²⁹³ Se 12 § KRFS 2012:2.

8 Tillsynens syfte

8.1 Syftet med tillsyn utifrån 4 kap. kulturmiljölagen

8.1.1 Kulturmiljölagens övergripande syfte

Kulturmiljölagens övergripande syfte är att säkerställa tillgång till en mångfald av kulturmiljöer, såväl för nuvarande som för kommande generationer (se 1 kap. 1 § tredje stycket KML).

Lagen har numera ett uttalat kulturmiljöperspektiv. Genom att ta hänsyn till de kulturhistoriska och landskapsmässiga sammanhangen är det sammanhängande miljöer som ska bevaras och skyddas, inte bara de enskilda objekten och föremålen.²⁹⁴

8.1.2 Syftet med skyddet för kyrkliga kulturminnen

Kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser ska vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och att deras utseende och karaktär inte förvanskas (se 4 kap. 1 och 11 §§ KML). Kyrkliga inventarier som hör till någon av dessa kulturobjekt ska förvaras och vårdas väl om de har ett kulturhistoriskt värde (4 kap. 6 § KML).

Detta ska förstås i ljuset av att tillsynen över kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser före kulturmiljölagens tillkomst 1989 utgjordes av en sorts allmän lämplighetsprövning där kulturminnesvården endast var ett av flera intressen som skulle tillgodoses när nya kyrkobyggnader skulle uppföras och när kyrkotomter och begravningsplatser skulle anläggas. Även intresset av att pröva åtgärder utifrån funktionella, tekniska och estetiska grunder skulle tas hänsyn till. Genom kulturmiljölagen begränsades den statliga tillsynen till att endast tillgodose kulturhistoriska intressen.²⁹⁵ Tillsynen över kyrkliga inventarier var redan före kulturmiljölagen inriktad på att endast tillgodose kulturhistoriska intressen.²⁹⁶

²⁹⁴ Prop. 2012/13:96 s. 38.

²⁹⁵ Sedan tidigare skulle åtgärder på kyrkobyggnader och kyrkotomter även prövas utifrån byggnadslagstiftningen; en sorts dubbelprövning. Detsamma gällde anläggningar på en begravningsplats, såsom byggnader och parkeringsplatser, men inte själva begravningsplatsen. Genom att göra det bygglovspliktigt att anlägga eller ändra en begravningsplats bygglovspliktigt kunde prövningen av andra intressen än kulturhistoriska i stället tillgodoses inom ramen för byggnadslagstiftningen, se prop. 1987/88:104 s. 56 och 66.

²⁹⁶ Prop. 1987/88:104 s. 56–60 och 63–67.

Vad som gör att en kulturmiljö, ett kulturobjekt eller ett kulturföremål har ett kulturhistoriskt värde är inte självklart; dels för att det varierar över tid, dels för själva värdet varierar i både styrka och karaktär. Bedömningen påverkas både av objektiva och subjektiva faktorer.²⁹⁷ I kyrkliga miljöer kan det kulturhistoriska värdet vara rikt sammansatt och bestå av allt ”från kyrkogården med dess murar, gravvårdar och åldriga träd, till själva byggnaden med dess arkitektur, dess inredning och inventarier”.²⁹⁸ Vilka åtgärder som kan tillåtas i varje enskilt fall beror således på vilka kulturhistoriska hänsyn som måste tas.²⁹⁹

8.2 Syftet med tillsyn utifrån begravningslagen

Anordnande och förvaltning av allmänna begravningsplatser beskrivs som en decentraliserad samhällsverksamhet. Utförandet av verksamheten får och ska anpassas till lokala förhållanden och författningsregleringen att se som rambestämmelser. Lokala variationer uppmuntras och begränsas endast när andra samhällseliga intressen är starkare. Sådana intressen kan vara behov av samordning inom hela landet och garantier för enskildas rättssäkerhet. Författningsreglerna ska därför också utformas så att de passar såväl mindre som större sammanhang i såväl glesbygd som tätort.³⁰⁰

De nu gällande begravningsförfattningarna (BegrL och BegrF) syftar till att balansera intresset mellan å ena sidan det allmännas intresse av att kunna bedriva verksamheten effektivt och å andra sidan befolkningens krav på pietet och respekt för olika religiösa och etiska värderingar.³⁰¹ Tillsynen är numera helt inriktad på att säkerställa efterlevnaden av dessa bestämmelser, ur statens icke-kyrkliga perspektiv. Jag uppfattar att detta icke-kyrkliga perspektiv tidigare fick stå tillbaka i förhållande till det kyrkliga perspektiv som präglade den tillsyn som utövades av olika då statskyrkliga organ.³⁰²

Tidigare fanns även behovet av att reglera tillsyn över verksamheten ur ett hälsoskyddsperspektiv i begravningsförfattningarna. Den kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnden hade ett tillsynsuppdrag över verksamheten på begravningsplatser och krematorium.³⁰³ Detta till följd av att miljö- och hälsoskyddsnämnden hade rätt att utfärda olika föreskrifter om förfaranden vid gravsättning.³⁰⁴ En viss föreskriftsrätt finns alltså kvar, men regleras numera genom miljöbalkens skydd mot olägenheter för människors hälsa.³⁰⁵

²⁹⁷ Exempelvis byggnadshistoriskt intressanta företeelser (objektiv bedömningsfaktor) och upplevelsevärde (subjektiv bedömningsfaktor).

²⁹⁸ SOU 1997:43 s. 89–90.

²⁹⁹ SOU 1997:43 s. 90.

³⁰⁰ Prop. 1990/91:10 s. 22.

³⁰¹ SOU 1987:16 s. 54.

³⁰² Se SOU 1961:5 s. 146 med hänvisning till Sundberg (1948) s. 340.

³⁰³ Se 40 § begravningskungörelsen (1963:540). SOU 1961:5 s. 146.

³⁰⁴ Se 7 och 9 §§ begravningskungörelsen (1963:540).

³⁰⁵ Se 11 § BegrF med hänvisning till miljöbalken.

Den tidigare bestämmelsen om att miljö- och hälsoskyddsnämnden uttryckligen skulle ges möjlighet att yttra sig innan ett gravsatt stoft av någon anledning tas upp ur graven fördes, med anledning av Socialstyrelsens remissyttrande, aldrig över till någon av de nu gällande begravningsförfattningarna.³⁰⁶

Om det historiska perspektivet ges ytterligare lite utrymme framträder också gravrättens (såsom benämning på rättsområdet) romersk-rättsliga ursprung. Begravningsplatser räknades då till den gudomliga rätten (*res divini juris*) såsom föremål helgade åt de dödas andar (*res religiosae*) och kunde som sådan inte heller ägas eller omsättas genom handel. Status som *res religiosae* inträdde i och med själva gravsättningen av stoftet. Gravrätten grundades på en tanke om sambandet mellan livet före och efter döden och vördnaden för de avlidnas andar. Detta synsätt ändrades sedan något i och med den kristna läran och dess kanoniska rätt där begravningsplatsens status inträdde i och med invigningen. Gravrätten grundades då i stället på kyrkan som sammanhållande kraft och enheten mellan kyrkans levande och avlidna medlemmar; de heligas samfund.³⁰⁷

8.3 Jämförande analys – tillsynens syfte

Kulturmiljölagen syftar till att skydda kulturmiljön och dess beståndsdelar; både helheten och delarna var för sig. Skyddet gäller inte alla aspekter utan är numera helt inriktat på det kulturhistoriska värdet. Det kulturhistoriska värdet styr i sin tur av vilka hänsyn som måste tas i varje enskilt fall. Kulturmiljölagen är i det stora hela en begränsning av rätten att förfoga över den egendom som anses skyddsvärd.³⁰⁸

Begravningslagen syftar, i vart fall till sitt yttre, till att säkerställa regelefterlevnad. Men om man går lite djupare framträder skyddet för något större; värden som bottnar i respekten för människans väsen.

Begravningslagens utformning visar även på sitt ursprung i den svenska rättsordningen. Före kyrka/stat-reformen var församlingarna så kallade kyrkliga kommuner en organisatorisk figur som verkade lokalt, parallellt med de borgerliga kommunerna (som vi idag enbart benämner kommuner). Just att utförandet av den verksamhet som begravningslagen reglerar ska anpassas till de lokala sammanhang där utförandet sker visar på tydliga kopplingar till hur verksamheten i (de borgerliga) kommunerna regleras.

³⁰⁶ Se 31 § begravningskungörelsen (1963:540). Prop. 1990/91:10 s. 103.

³⁰⁷ Se SOU 1961:5 s. 21–22 och Croneborg (1941) s. 35–49. För en beskrivning av gravrättens lite mer moderna historiska utveckling, se Fahlbeck (1941) s. 83–93.

³⁰⁸ För en utförlig beskrivning av förhållandet mellan kulturmiljöskyddet och egendoms-skyddet, se Adlercreutz s. 49–59.

9 Avslutande kommentar och slutsats

Framställningens syfte är att undersöka och jämföra tillsynsinstrumentens rättsliga konstruktion avseende de kyrkliga kulturminnena och begravningsverksamheten – och att göra det i ljuset av de generella uttalandena om tillsyn.

För den som inte redan bekantat sig med tillsynsinstrumentet på ett övergripande plan kan syftets formulering kanske te sig något märklig, men förhoppningsvis har formuleringen nu fått sin förklaring. Det finns helt enkelt ingen generell och övergripande reglering av tillsyn – det finns bara generella uttalanden. Dessa framstår som en sorts viljeförklaring om ett framtida läge, men viljan är inte så stark utan resan dit får ta tid och får kantas av en mängd undantag. Den del av viljeförklaringen som framstår som allra mest väsentlig är definitionen av tillsynsbegreppet.

Tillsyn är en självständig granskning för att kontrollera uppfyllelsen av bindande föreskrifter och de brister som identifierats ska kunna åtgärdas (se avsnitt 2.3.1).

På ett övergripande plan uppstår betänkligheter vad gäller förhållandet mellan olika tillsynsorgan och fördelningen av uppgifter mellan dem (se avsnitt 2.4 och 2.5). Även farhågor om hur tillsyn förhåller sig till olika rättssäkerhetsaspekter som legalitet, objektivitet och likabehandling, varvid frågan om möjlighet till domstolsprövning är central (se avsnitt 2.6).

Frågan är då om den rättsliga konstruktionen av tillsyn inom respektive område lever upp till de förutsättningar som fordras.

Den rättsliga konstruktionen av tillsyn i kulturmiljölagens fjärde kapitel har ett tydligt syfte med en tydligt utpekad inriktning. Tillsynen baseras huvudsakligen på en förhandskontroll men tillsynsorganens har få rättsligt säkerställda verktyg för uppföljning. Tillsynsobjekten är förhållandevis tydligt utpekade. Det finns dock gränsdragningsproblem avseende vilka åtgärder som kräver tillstånd och det är inte nödvändigtvis tydligt vilka parametrar som är viktiga att ta hänsyn till i de enskilda fallen. De olika tillsynsorganens relation är tydligt reglerade men det finns alltjämt rester kvar från tidigare regleringar som med fördel hade kunnat utmönstras. Det sistnämnda gäller i synnerhet även utformningen av ansvaret för de kyrkliga inventarierna. Sammantaget är lagstiftningen på ett övergripande plan klar och tydlig, men enskilda bestämmelser fordrar en översyn för att kunna ses som enkla och begripliga.

Den rättsliga konstruktionen av tillsyn i begravningslagen präglas av otydlighet. Dess syfte och inriktning verkar tydlig vid en första anblick men de bakomliggande värdena är väl förborgade. Tillsynen baseras huvudsakligen på en efterhandskontroll men det är otydligt vad denna ska omfatta. Tillsynsobjekten framträder enbart indirekt och kriterierna som de ska värderas mot är otydliga. Det är förhållandevis tydligt vem som är objektansvarig, trots att det kan förekomma flera olika typer av objektansvariga. Tillsynen är koncentrerad till några få tillsynsorgan, men de har en självständig inbördes rättslig relation till varandra. En rättsligt reglerad samlande och vägledande part saknas helt. Slutligen präglas tillsynens rättsliga konstruktion av de bristande möjligheterna att få tillsynsbeslut överprövade. Sammantaget är lagstiftningen oklar och otydlig. Centrala bestämmelser kan framstå som enkla och begripliga, men lämnas helt utan vägledning för hur de ska förstås och tolkas. Ur ett tillsynsperspektiv fordrar begravningslagen en omfattande och genomgripande översyn.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

Offentligt tryck

Utredningsdirektiv

Dir. 1995:93 Kommission om den statliga förvaltningens uppgifter och organisation

Dir. 2000:62 Tydligare och effektivare statlig tillsyn

Utredningsbetänkanden

SOU 1961:5 Begravningsplatser och gravar

SOU 1981:36 Begravningsverksamheten

SOU 1987:16 Begravningslag

SOU 1996:128 Skyddet av kulturmiljön En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn

SOU 1997:42 Staten och trossamfunden begravningsverksamheten

SOU 1997:43 Staten och trossamfunden den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven

SOU 1997:57 I medborgarnas tjänst en samlad förvaltningspolitik för staten

SOU 2002:14 Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag

SOU 2004:100 Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn

SOU 2009:79 Några begravningsfrågor

SOU 2012:37 Kulturmiljöarbete i en ny tid

Ds C 1986:11	Kulturhistorisk tillsyn över den kyrkliga miljön
Ds 1998:50	Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet
<u>Propositioner och regeringsskrivelser</u>	
Prop. 1963:141	med förslag till lag om gravrätt m.m.
Prop. 1971:30	med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.
Prop. 1981/82:77	om formerna för den kyrkliga lagstiftningen m.m.
Prop. 1981/82:192	om ett reformerat kyrkomöte m.m.
Prop. 1983/84:119	om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd
Prop. 1987/88:104	om kulturmiljövård
Prop. 1990/91:10	med förslag till begravningslag
Prop. 1994/95:208	Beslutanderätten i fråga om kyrkliga kulturminnen
Prop. 1995/96:80	Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan
Prop. 1998/99:38	Staten och trossamfunden begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen, m.m.
Prop. 1998/99:114	Kulturarv – kulturmiljöer och kulturföremål
Skr. 2008/09:220	Kyrkoantikvariska frågor
Skr. 2009/10:79	En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn
Prop. 2011/12:31	Ändring av viss länsstyrelseverksamhet
Prop. 2011/12:51	Några begravningsfrågor
Prop. 2012/13:96	Kulturmiljöns mångfald
Skr. 2013/14:152	Den kyrkoantikvariska ersättningen

Prop. 2016/17:116 Kulturarvspolitik
Skr. 2018/19:122 Det kyrkliga kulturarvet
Skr. 2023/24:109 De kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan

Övrigt riksdagstryck

Bet. 2009/10:FiU12 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn
1994/95:RR9 Riksdagens revisorers förslag angående tillsyn
– innebörd och tillämpning
Rskr. 2009/10:210

Rättsfall

HFD 2020 ref. 6

HFD 2020 ref. 12

HFD 2023 ref. 3

Övriga källor

JO 1994/95 Justitieombudsmannens årsberättelse 1994/95
RiR 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
RRV 1996:10 Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel

Länsstyrelsernas Tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter (redovisning av ett regeringsuppdrag Fi2008/3093). Länsstyrelsen i Östergötlands län 2009-02-27. [cit. Länsstyrelsen i Östergötlands län (2009)]

Vägledning för tillämpning av Kulturminneslagen, Kyrkliga kulturminnen (4 kap. 1–18 §§). Riksantikvarieämbetet 2014-12-18. [cit. Riksantikvarieämbetet (2014)].

Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena (redovisning av Ku2013/1343/KA). Riksantikvarieämbetet 2015. [cit. Riksantikvarieämbetet (2015)]

Litteratur

Adlercreutz, Thomas (2001). *Kulturregendomsrätt: Med en kommentar till kulturminneslagen*. Stockholm: Fakta info direkt.

Asp, Petter (2004). 'Om relationalistisk metod eller spridda anteckningar i jämförande rättsvetenskap' i: Asp, Petter & Nuotio, Kimmo (red.). *Konsten att rättsvetenskap: den tysta kunskapen i juridisk forskning*. Uppsala: Iustus.

Asplund, Ida (2021). *Den enskildes rättssäkerhet i individnära tillsyn*. Akademisk avhandling. Umeå: Umeå universitet.

Bejstam, Lars (2000). 'Kan allmänna råd ändras när och hur som helst?' *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2000 s. 23–29.

Brottsbalk (1962:700), Lexino, 2022-07-01 (JUNO).

Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik (2023). *Regeringsformen: en kommentar*. Femte upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Croneborg, Otto (1941). *Om gravrätt: kyrkorättslig studie*. Stockholm: SKD.

Croneborg, Otto (1945). *Svensk gravrättspraxis: anteckningar, föreläsningsvis om rätt till gravplats*. Stockholm: SKD.

Dahlman, Christian (2019), 'Begreppet rättskälla' i: Dahlman, Christian & Wahlberg, Lena (red.), *Juridiska grundbegrepp: en vänbok till David Reidhav*. Lund: Studentlitteratur.

von Essen, Ulrik (2009). 'Delegation av föreskriftsrätt' *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2009 s. 117–129.

von Essen, Ulrik (2010). 'Allmänna handlingar och sekretess i myndigheters kvalitetsarbete', *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2010 s. 53–72.

von Essen, Ulrik, Bohlin, Alf & Warnling Conradson, Wiweka (2018). *Förvaltningsrättens grunder*. Tredje upplagan. Stockholm: Norstedts juridik.

Fahlbeck, Erik (1941). *Förvaltningsrättsliga studier 2*. Stockholm: Ivar Hæggström i distr.

Höök, Johan & Lundin, Olle (2001). 'Kontroll och ansvarsutkrävande i svensk offentlig förvaltning', *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, årgång 82, 2/2001 s.117–130.

Jareborg, Nils (2004), 'Rättsdogmatik som vetenskap', *Svensk Juristtidning*, 2004 s. 1–10.

Kleineman, Jan (2018), 'Om rättsdogmatisk metod' i: Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*. Andra upplagan Lund: Studentlitteratur.

Lavin, Rune (2022). *Viteslagstiftningen – en kommentar*. (8 juli 2022, version 3C, JUNO).

Lindvall, Johannes (2022). 'Lagstiftningsmakten' i: Mattson, Ingvar & Petersson, Olof (red.). *Svensk författningspolitik*. Sjätte upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Lundmark, Johan & Säfsten, Mathias (2020). *Förvaltningslagen: en kommentar*. Första upplagan. Stockholm: Norstedts juridik.

Malmberg, Lars-Göran (2004). 'Effektiv tillsyn. En studie av tillsynsmyndigheterna, den effektiva tillsynen och offentlighetsprincipens inverkan på effektiviteten.' *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2004 s. 425–459.

Malmberg, Lars-Göran (2021). 'Effektiv tillsyn. Vägen till en effektiv tillsyn – generell tillsynslag, skarpare reglering i myndighetsförordningar eller tillsynsvägledning?' *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2021 s. 297–339.

Peczenik, Aleksander (1995). *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. Första upplagan. Stockholm: Norstedts juridik.

Sandström, Lena (2024). 'HFD 2023 ref. 3. Fråga om en myndighet har haft rätt att ändra ett för den enskilde gynnande beslut till den enskildes nackdel.' *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2024 s. 82–85.

Statskontoret (2012). *Tänk till om tillsynen: om utformningen av statlig tillsyn*. Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret (2020). *På väg mot en bättre tillsyn?: en studie av den statliga tillsynens utveckling*. Stockholm: Statskontoret.

Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt (2022). *Allmän förvaltningsrätt*. Tjugoåttonde upplagan. Stockholm: Liber.

Sterzel, Fredrik (2022), 'Granskningsmakten' i: Mattson, Ingvar & Petersson, Olof (red.). *Svensk författningspolitik*. Sjätte upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Strömberg, Håkan (1999). *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*. Tredje [omarbetade] upplagan. Lund: Juristförlaget.

Sundberg, Halvar G. F. (1948). *Kyrkorätt*. Helsingfors: Institutet för offentlig och internationell rätt.

Warnling Conradson, Wiweka (2021). *Domstolsprövning av förvaltningsbeslut: rättsprövning, överklagande & prövning i allmän domstol*. Stockholm: Jure.

Wenander, Henrik (2016). 'Myndighetsföreskrifter. Demokratisk anknytning, politisk styrning och rättssäkerhet.' *Tidsskrift för Rettsvitenskap*, årgång 129, 5/2016 s. 489–517.

Wenander, Henrik (2022). 'Rättssäkerhet i förhållande till myndigheters föreskrifter och allmänna råd' i: Djurberg Malm, Karl & Sannerholm, Richard (red.). *Rättsstaten i den svenska förvaltningen: en forskningsantologi*, s. 23–46. Stockholm: Statskontoret.