



LUND UNIVERSITY

Rättsutredning: strukturfondspartnerskapens konstitutionella ställning, jäv m.m.

Wenander, Henrik

Published in:
SOU 2024:22 En ny organisation för förvaltning av EU-medel

2024

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Wenander, H. (2024). Rättsutredning: strukturfondspartnerskapens konstitutionella ställning, jäv m.m. I *SOU 2024:22 En ny organisation för förvaltning av EU-medel* (s. 607-626). (Statens offentliga utredningar (SOU); Nr. 2024:22).

Total number of authors:
1

Creative Commons License:
Ospecificerad

General rights

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

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

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

Take down policy

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

LUND UNIVERSITY

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

Rättsutredning: Strukturfondspartnerskapens konstitutionella ställning, jäv m.m.

Av Henrik Wenander

Denna rättsutredning har utförts av Henrik Wenander, professor i offentlig rätt vid Lunds universitet, och har tillkommit på uppdrag av utredningen. Rättsutredningen bygger på två uppdrag med delvis överlappande frågeställningar och har med hänsyn till den starka kopplingen mellan frågorna sammanfogats till ett gemensamt utlåtande. Det övergripande temat är strukturfondspartnerskapens rättsliga status, men även ett antal andra frågor med relevans för utredningens arbete berörs.

Rättsutredningen består av totalt tre delar. Den första delen av rättsutredningen fokuserar på frågor om strukturfondspartnerskapen. Framställningen inleds med en redogörelse för hur konstruktionen med strukturfondspartnerskap förhåller sig till de EU-rättsliga ramarna. Därefter undersöks hur strukturfondspartnerskapen ska kategoriseras konstitutionellt sett, huruvida de utgör juridiska personer samt, om så är fallet, vilken typ av juridisk person det i så fall är frågan om. Här uppmärksammas frågan om hur strukturfondspartnerskapens ställning förhåller sig till bestämmelsen om överlämnande av förvaltningsuppgifter i 12 kap. 4 § regeringsformen. Vidare berörs kravet på att förvaltningsmyndigheterna ska besluta självständigt i vissa fallenligt den så kallade självständighetsprincipen samt betydelsen av regeringsformens objektivitetsprincip och bestämmelserna om jäv i förvaltningslagen (2017:900) för strukturfondspartnerskapen.

Den andra delen behandlar reglering av så kallade lokala aktionsgrupper (LAG) med fokus på om denna uppvisar samma typer av

svårigheter beträffande styrning, ansvar och kontroll som observerats för de regionala strukturfondspartnerskapen.

Rättsutredningens tredje och avslutande del berör frågan om huruvida den svenska regleringen vad gäller objektivitet och jäv i 5 och 16–18 §§ förvaltningslagen motsvarar de krav som uppställs i EU-regelverket genom artikel 61 i EU:s budgetförordning från 2018.

Strukturfondspartnerskapens konstitutionella ställning

Strukturfondspartnerskapens EU-rättsliga ramar

Grundläggande regler om strukturfonderna finns på fördragsnivå. Som ett led i EU:s politik för ekonomisk, politisk och social sammanhållning har det inrättats strukturfonder. Vidare bestämmelser om fondernas verksamhet ska antas i form av sekundärrättsliga regler (artikel 174–178 i fördraget om EU:s funktionssätt). Närmare bestämmelser om strukturfondernas organisation finns i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.¹ Av förordningen framgår att medlemsstaterna i enlighet med sin institutionella och rättsliga ram ska organisera partnerskap med myndigheter, näringslivet och arbetsmarknadens parter, företrädare för civilsamhället samt i tillämpliga fall forskningsorganisationer och universitet (artikel 8.1 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser). Vissa ytterligare bestämmelser av betydelse för denna rättsutredning finns i den så kallade europeiska uppförandekoden för partnerskap, kommissionens delegerade förordning 240/2014.

Avseende strukturfonderna ska medlemsstaterna ange förvaltande myndigheter som ska ansvara för förvaltningen av programmen. Dessa myndigheter ska bland annat ha till uppgift att välja ut insatser (artikel 71.1 och 72.1 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser).

När de EU-rättsliga reglerna, som här, bygger på att medlemsstaterna själva kan organisera sin förvaltning utifrån sina förutsättningar och traditioner, brukar man tala om en princip om institutionell autonomi. Principen begränsas av att den nationella förvaltningsrätten inte får hindra EU-rättens effektiva genomslag eller behandla EU-rättsligt grundade rättigheter sämre än rättigheter grundade endast

¹ Dess föregångare, förordningen 1303/2013 som gällde för den tidigare programperioden är fortfarande relevant för vissa tidigare beslutade stöd.

på nationell rätt. Dessutom måste den nationella rätten uppfylla de krav som framgår av EU:s allmänna rättsprinciper, inte minst rätten till god förvaltning.² Principen motsvaras i fråga om förfarandet av en princip om processuell autonomi (se vidare nedan).

Den svenska organisationen för förvaltning av programmen

I fråga om att handlägga ärenden om stöd från strukturfonderna i Sverige är Tillväxtverket, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige samt vissa länsstyrelser förvaltande myndigheter (1 kap. 4–6 §§ förordningen [2022:1379] om förvaltning av program för vissa EU-fonder). Dessa myndigheter ska ta emot ansökningar om stöd från fonderna och besluta om stöd (2 kap. 6 och 7 §§ förordningen om förvaltning av program för vissa EU-fonder).

För beredningen av vissa beslut om stöd från strukturfonderna i svensk rätt bildas enligt strukturfondspartnerskapslagen särskilda organ, strukturfondspartnerskap. Partnerskapen består av förtroendevalda representanter för kommuner och regioner samt, i vissa fall, Sameetinget, företrädare för arbetsmarknadens organisationer, berörda intresseorganisationer och föreningar samt företrädare för de myndigheter som regeringen bestämmer. För varje partnerskap utser regeringen en ordförande, vilken sedan utser övriga ledamöter i enlighet med ett nomineringsförfarande (3 § lagen [2007:459] om strukturfondspartnerskap). Vissa regioner fungerar som värdorganisationer för partnerskapen.³

När det gäller ansökningar om stöd från de regionala programmen för Europeiska regionala utvecklingsfonden och regionalt tilldelade medel inom det nationella programmet för Europeiska socialfonden ska de förvaltande myndigheterna välja ut de ansökningar som uppfyller de krav som framgår av artikel 73.2 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser, det vill säga bland annat att de insatser som väljs ut är förenliga med programmet, kan genomföras och följer tillämpliga rättsregler (2 kap. 12 § förordningen om förvaltning av program för vissa EU-fonder). Propositionen till lagen om struk-

² Jane Reichel och Henrik Wenander, Europeisk förvaltningsrätt i Sverige (Norstedts Juridik 2021) s. 58 ff.

³ Riksrevisionen, Regionala strukturfondspartnerskap – ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel? (RiR 2020:10) s. 23 och 37.

turfondspartnerskap betecknar detta som en granskning utifrån ett laglighetsperspektiv.⁴

Strukturfondspartnerskapet ska sedan samråda med berörd region och därefter besluta om prioritering bland de ansökningar som den förvaltande myndigheten har valt ut (2 kap. 14–16 §§ förordningen om förvaltning av program för vissa EU-fonder). Partnerskapets yttrande ska vara rättsligt bindande i den förvaltande myndighetens fortsatta handläggning (1 § tredje stycket strukturfondspartnerskapslagen). Enligt propositionen till lagen ska det ”stå partnerskapen fritt att själva avgöra vilka överväganden som skall göras i prioriteringarna.”⁵ Uttalandet innebär rättsligt sett att partnerskapen har ett stort utrymme för fri prövning eller fritt skön inom rättsreglernas ramar, och att de förvaltande myndigheterna inte kan ifrågasätta deras prövning.

Strukturfondspartnerskapslagen bygger på att partnerskapens prioriteringar ges vad som i förvaltningsrätten brukar kallas positiv rättskraft, det vill säga att en myndighets beslut ska ligga till grund för en annan myndighets beslutsfattande, exempelvis förhandsbesked.⁶ Allmänt sett är det ovanligt att beslut tillmäts positiv rättskraft.⁷ Att låta privata organ som strukturfondspartnerskapen fatta beslut med positiv rättskraft för förvaltningsmyndigheter är ännu mer ovanligt. Det är svårt att hitta några tydliga liknande exempel på denna typ av konstruktion.

Den rättsliga konstruktionen med strukturfondspartnerskap som beslutar om bindande prioriteringar av ansökningar följer inte direkt av EU-rättsliga krav. Den får i stället ses som en specifikt svensk lösning för att genomföra EU-rätten. I remissbehandlingen av den departementspromemoria som låg till grund för regeringens proposition framförde några remissinstanser att den bakomliggande EU-förordningen inte tillät att den förvaltande myndighetens uppgifter begränsas genom att strukturfondspartnerskapen får fatta bindande beslut om prioriteringar.⁸ Regeringen anförde emellertid att en sådan kon-

⁴ Prop. 2006/07:92 s. 8. Näringsutskottet tillstyrkte propositionen utan ytterligare anmärkningar, bet. 2006/07:NU15.

⁵ Prop. 2006/07:92 s. 9.

⁶ Håkan Strömberg och Bengt Lundell, Allmän förvaltningsrätt (28 uppl. Liber 2022) s. 77 f.

⁷ Ulrik von Essen, Förvaltningsrättens grunder s. 80.

⁸ PM om lag om strukturfondspartnerskap – en sammanfattande bedömning av remissinstansernas yttranden, Näringsdepartementet 2007-03-09 s. 3; se förslaget i Promemoria upprättad i Näringsdepartementet, Lag om strukturfondspartnerskap 2007-01-26, dnr N2007/1059/RUT delvis.

struktion var tillåten eftersom det ändå enbart var de förvaltande myndigheterna som skulle ansvara för beslutsfattandet.⁹

Som påpekades av remissinstanserna kan partnerskapens roll ifrågasättas i förhållande till förordningen. Att i praktiken låta andra organ än de förvaltande myndigheterna avgöra vilka sökande som ska tilldelas medel avviker från förordningens formulering om att de förvaltande myndigheterna ska välja ut insatser. Dock är förordningens formuleringar i denna del kortfattade. Med tanke på de stora skillnader som finns i medlemsstaternas förvaltningsrättsliga organisation ger utgångspunkten om processuell autonomi (se vidare nedan) utrymme för variationer när det gäller beredningen av de förvaltande myndigheternas beslut enligt förordningen. Ändå framstår konstruktionen som mindre lämplig i förhållande till förordningsregleringen, särskilt som den inte tycks förekomma på något annat område i svensk rätt än just strukturfondsregleringen.

Strukturfondspartnerskapens konstruktion och förhållandet till regeringsformen

När det gäller frågan om strukturfondspartnerskapens konstitutionella ställning anger regeringsformen i fråga om den offentliga organisationen att regeringen styr riket, att det finns domstolar för rättskipningen och statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter för den offentliga förvaltningen (1 kap. 6 och 8 §§ regeringsformen).¹⁰ Regeringen, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna betecknas i grundlagens terminologi gemensamt som myndigheter. Till kategorin förvaltningsmyndigheter räknas de myndigheter som inte är regeringen eller domstolar.¹¹ Någon närmare bestämning än denna negativa definition av vad som är en förvaltningsmyndighet framgår inte av regeringsformen eller dess förarbeten.

Ibland anger lagstiftningen att ett organ utgör en förvaltningsmyndighet, och då får dess konstitutionella ställning anses vara klargjord. När det i övrigt gäller att kategorisera organ som förvaltningsmyndigheter anger Hellners och Malmqvists lagkommentar till 1986 års förvaltningslag att man vid bedömningen om ett organ utgör en för-

⁹ Prop. 2006/07:92 s. 8 f.

¹⁰ Med kommunala förvaltningsmyndigheter avses organ inom kommuner och regioner utöver fullmäktige, vilka normalt är organiserade som nämnder.

¹¹ Prop. 1973:90 s. 233; SOU 1972:15 s. 123; Ulrik von Essen, Förvaltningsrättens grunder (5 uppl. Norstedts Juridik 2022) s. 22.

valtningsmyndighet kan undersöka anknytningen till regering och riksdag genom att överväga

1. vem som har inrättat organet och hur detta har gått till,
2. huruvida verksamheten grundas på lag eller annan författning,
3. vem som utser ledningen för organet,
4. hur verksamheten finansieras,
5. vilken bindning som finns till regeringen eller andra myndigheter samt
6. huruvida organet har behörighet att självständigt fatta bindande beslut.¹²

Också lagkommentaren till 2017 års förvaltningslag av Lundmark och Säfsten hänvisar till dessa frågor.¹³

Kategoriseringen som statlig förvaltningsmyndighet innebär att organet ingår i den hierarkiska organisationen under regeringen eller, i undantagsfall, riksdagen (12 kap. 1 § regeringsformen). Den har vidare direkt betydelse när lagstiftningen ibland anger att vissa föreskrifter är tillämpliga på förvaltningsmyndigheter. Exempelvis gäller förvaltningslagen bland annat för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna (1 § förvaltningslagen) och myndighetsförordningen (2007:515) gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen (1 § myndighetsförordningen).

Organ som är organiserade i privaträttsliga former (såsom aktiebolag, stiftelser eller ideella föreningar) kan inte utgöra förvaltningsmyndigheter även om de utför uppgifter som på något sätt hör till det offentliga åtaganden.¹⁴ Dock medger regeringsformen att offentliga förvaltningsuppgifter kan överlämnas till kommuner, juridiska personer och enskilda individer. Om sådana uppgifter innefattar myndighetsutövning, måste överlämnandet ske med stöd av lag (12 kap. 4 § regeringsformen).

¹² Trygve Hellners och Bo Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer (3 uppl. Norstedts Juridik 2010) s. 56–60.

¹³ Johan Lundmark och Mathias Säfsten, Förvaltningslagen. En kommentar (6 maj 2022, version 1A, JUNO) kommentaren till 1 § under rubriken Lagen gäller för förvaltningsmyndigheter; se även en liknande lista i Lena Marcussön, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet (Iustus 1989) s. 167 f.

¹⁴ Prop. 1973:90 s. 233 (med avvikelse från Grundlagberedningens förslag SOU 1972:15 s. 123 som till kategorin förvaltningsmyndigheter räknade också privata organ som fått sig tilldelade offentliga uppgifter).

Strukturfondspartnerskapen som privata organ med myndighetsuppgifter

När det gäller strukturfondspartnerskapen utgår propositionen till strukturfondspartnerskapslagen från att det rör sig om ett överlämnande av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning som kräver stöd i lag (se numera 12 kap. 4 § regeringsformen).¹⁵ Med tanke på att propositionsuttalanden tillmäts stor betydelse, också för bestämmelser i regeringsformen, och på regeringens konstitutionella roll att styra riket och leda den offentliga förvaltningen (1 kap. 6 § och 12 kap. 1 § regeringsformen) finns det skäl att utgå från denna kategorisering.

Bestämmelsen i 12 kap. 4 § regeringsformen uppställer inte några särskilda villkor för ett sådant överlämnande. Det enda krav som framgår av regeringsformens lydelse är just att överlämnande ska ge med stöd av lag. Inte heller av bestämmelsens förarbeten framgår några ytterligare krav på exempelvis begränsning av omfattningen eller upprätthållande av rättssäkerhet eller skydd för enskildas rättigheter.¹⁶ Läget får uppfattas så, att det helt ankommer på riksdagen att utifrån politiska överväganden göra en bedömning av huruvida det är lämpligt med ett överlämnande av en förvaltningsuppgift med myndighetsutövning till ett privat subjekt.

Partnerskapens uppgifter framgår av en lag, lagen om strukturfondspartnerskap. Därmed finns inga konstitutionella betänkligheter med att de har dessa uppgifter.

Att strukturfondspartnerskapen inte utgör förvaltningsmyndigheter innebär att vare sig förvaltningslagen eller myndighetsförordningen är automatiskt tillämplig på deras verksamhet. Det ska dock konstateras att strukturfondspartnerskapen har flera drag gemensamma med förvaltningsmyndigheterna i enlighet med förvaltningslagskommentarernas punkter som nämndes ovan eftersom de

1. har inrättats av riksdagen genom strukturfondspartnerskapslagen,
2. bedriver sin verksamhet i enlighet med den lagen och förordningen (2022:1379) om förvaltning av program för vissa EU-fonder
3. leds av en ordförande som utses av regeringen,

¹⁵ Prop. 2006/07:92 s. 8.

¹⁶ Prop. 1973:90 s. 397; SOU 1972:15 s. 195; jfr den i övrigt liknande bestämmelsen i 124 § Finlands grundlag, som uppställer sådana krav.

4. finansieras med allmänna medel (ytterst från EU:s budget),
5. är organisatoriskt knutna till det allmänna genom regionerna samt
6. har behörighet att självständigt fatta beslut som är bindande för de förvaltande myndigheterna.

Detta påverkar alltså inte att de måste anses utgöra privata organ med förvaltningsuppgifter. Det framstår dock som egenartat att tillskapa organ för den offentliga förvaltningen som i de flesta avseenden motsvarar förvaltningsmyndigheter. Mer specifikt kan det uppstå luckor i fråga om styrning, ansvar och kontroll.

Strukturfondspartnerskapen som privaträttsliga organ och juridiska personer

Det är följaktligen tydligt att avsikten är att partnerskapen ska utgöra privata subjekt och inte någon form av myndighet. Frågan är dock vilken typ av privat subjekt de ska anses utgöra och om de är juridiska personer.

Det finns ingenting i förarbetena till strukturfondspartnerskapslagen som tyder på att avsikten har varit att partnerskapen ska utgöra någon etablerad privaträttslig associationsform såsom aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening, ideell förening eller liknande. Om man tittar närmare på regleringen av dessa associationsformer är det tydligt att det inte är möjligt att betrakta strukturfondspartnerskapen som sådana associationer, jämför exempelvis 2 kap. 1 § aktiebolagslagen (2005:551) ”Ett aktiebolag bildas av en eller flera fysiska eller juridiska personer (stiftare)” och 1 kap. 1 § lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag ”Ett handelsbolag föreligger, om två eller flera har avtalat att gemensamt utöva näringsverksamhet i ett bolag och bolaget har förts in i handelsregistret.”¹⁷ Annorlunda uttryckt skiljer sig strukturfondspartnerskapen från dessa privaträttsliga associationer i det att de inte har upprättats för att uppnå gemensamma mål hos medlemmarna.¹⁸ De har inte heller upprättats på det sätt som framgår av 1 kap. 1 § stiftelselagen (1994:1220) och utgör därför inte stiftelser.

¹⁷ Se på motsvarande sätt 2 kap. 1 § lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar.

¹⁸ Svante Johansson, Svensk associationsrätt i huvuddrag (13 uppl. Norstedts Juridik) 2022 s. 34.

Strukturfondspartnerskapen har, som konstaterats ovan, mycket gemensamt med förvaltningsmyndigheter. De avviker därmed från de gängse privaträttsliga associationerna. I den associationsrättsliga litteraturen har det framhållits att sammanslutningar med ”mer eller mindre starka offentligrättsliga inslag, exempelvis på grund av att sammanslutningen baseras på en statlig reglering eller att sammanslutningen erkänts som bärare av viss offentlig verksamhet” faller utanför associationernas område.¹⁹ Det förekommer att privaträttsliga organ med offentligrättsliga drag förs till en kategori ”offentligrättsliga korporationer”. En definition av sådana organ är att de

- inte utan vidare kan inordnas under de i övrigt erkända associationsformerna,
- har inrättats, organiserats eller getts stadgar genom handlande av något statligt organ och
- tillvaratar något allmänt intresse.²⁰

Kategoriseringen som offentligrättslig korporation omfattar sammellan mycket olika organ. I den rättsliga diskussionen har bland annat nämnts Advokatsamfundet, vissa akademier och lärda samfund och arbetslöshetskassorna.²¹

Också strukturfondspartnerskapen skulle kunna etiketteras som offentliga korporationer. En sådan kategorisering kan visserligen vara värdefull på ett principiellt plan. I den aktuella juridiska diskussionen har det bland annat påpekats att offentligrättsliga korporationer passar väl för samreglering (co-regulation), där privata aktörer ges utrymme att reglera något visst område inom ramar som har ställts upp av det allmänna. Bland annat inom EU:s förvaltningspolitik märks ett intresse för sådan samreglering.²² Samtidigt kan en kategorisering som offentligrättslig korporation inte i sig ge svar på mer specifika rättsliga frågor som kan uppstå kring exempelvis strukturfonds-

¹⁹ Jfr Svante Johansson, Svensk associationsrätt i huvuddrag s. 21.

²⁰ Martin Sunnqvist och Henrik Wenander, ”En offentligrättslig korporation under Monarken? Svenska Akademien och kungen i juridiskt perspektiv”, *StvT* 2018 s. 559, 565.

²¹ Håkan Strömberg och Bengt Lundell, *Allmän förvaltningsrätt* s. 29 f.

²² Jakob Heidbrink, ”Offentligrättsliga korporationer i svensk rätt – ett regleringsinstrument med framtid?” *FT* 2021 s. 139, 150; Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe och Alexander H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union* (Oxford University Press 2011) s. 326 ff.

partnerskap.²³ Organisatoriska frågor om sådant som bildande, verksamhet, upplösning och ansvarsutkrävande får därför besvaras utifrån de skilda regleringarna för de berörda organen och med hjälp av analogier eller andra etablerade metoder för att fylla ut rättsliga luckor.

När det sedan gäller frågan om strukturfondspartnerskapen är juridiska personer kan det först noteras att med juridisk person avses organisationer som rättsordningen erkänner som subjekt med egna rättigheter och skyldigheter. Sådana organisationer kan finnas inom både den offentliga och den privata rätten.²⁴ Som framgått är partnerskapen privata organ och utgör därmed inte delar av de juridiska personerna staten eller regionerna. Det innebär emellertid inte med nödvändighet att de i sig själva är juridiska personer.

Partnerskapens ställning som juridiska personer behandlas inte uttryckligen i strukturfondspartnerskapslagen eller dess förarbeten. Dock anger den ovan nämnda grundlagsbestämmelsen om överlåtelse av förvaltningsuppgifter till privata organ (12 kap. 4 § regeringsformen) att sådan överlåtelse kan ske åt kommuner samt ”åt andra juridiska personer och enskilda individer”. Eftersom strukturfondspartnerskapen inte kan vara enskilda individer i bestämmelsens mening är det rimligt att anse att lagstiftningen bygger på (den outtalade) premissen att partnerskapen är juridiska personer. Enligt min uppfattning ligger det i linje med den svenska konstitutionella strukturen att på detta sätt utgå från att lagstiftaren här har avsett att hålla sig inom regeringsformens gränser.

Alternativet skulle vara att anse att bestämmelserna i strukturfondspartnerskapslagen, trots en möjlig annan tolkning, står i strid med grundlagsbestämmelsen om överlåtelse av förvaltningsuppgift och i den delen inte får tillämpas. Att en domstol eller annan myndighet genom lagprövning skulle åsidosätta en lagbestämmelse på detta sätt skulle vara mindre väl förenligt med att riksdagen är folkets främsta företrädare (jfr 11 kap. 14 § andra stycket och 12 kap. 10 § andra stycket regeringsformen) och kan förväntas ha gjort en bedömning av grundlagsenligheten av sin lagstiftning.

Frågan om ett organ är en juridisk person har praktisk betydelse om organet ska kunna ha rättigheter och skyldigheter gentemot andra

²³ Martin Sunnqvist och Henrik Wenander, ”En offentligrättslig korporation under Monarken? Svenska Akademien och kungen i juridiskt perspektiv”, s. 559, 565.

²⁴ Carl Hemström och Magdalena Giertz, Bolag – Föreningar – Stiftelser. En introduktion (8 uppl. Norstedts Juridik 2014) s. 21 f.

enskilda, exempelvis genom att ingå civilrättsliga avtal eller vara skyldig att betala utomobligatoriskt skadestånd. Om utredningen, med beaktande av det som jag framfört ovan, kommer fram till att det i en framtida reglering ska vara tydligt att strukturfondspartnerskapen utgör juridiska personer är det lämpligt att uttryckligen reglera detta i författning. Sådana föreskrifter ska då ha form av lag eftersom de avser enskildas personliga ställning (8 kap. 2 § första stycket 1 regeringsformen).²⁵

Strukturfondspartnerskapen och självständighetsprincipen

De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder som huvudregel under regeringen (12 kap. 1 § regeringsformen). Bestämmelsen innebär att förvaltningsmyndigheterna principiellt står i ett lydadsförhållande till regeringen, som alltså utöver sin makt att föreslå lagar eller besluta förordningar också kan styra förvaltningsmyndigheterna med särskilda beslut. De statliga förvaltningsmyndigheterna ingår därmed i en uppdrags- och ansvarskedja, där den demokratiskt legitimerade regeringen kan styra den underlydande förvaltningen.²⁶

Det är regeringen som helhet som formellt utövar denna styrning, eftersom den fattar beslut kollektivt (7 kap. 3 § regeringsformen). Regeringsformen ger därmed inte stöd för ministerstyre i den meningen att ett statsråd ensam får fatta formella regeringsbeslut.²⁷

Utrymmet för inblandning från regeringen i vissa slags ärenden i förvaltningsmyndigheterna i enskilda fall begränsas av 12 kap. 2 § regeringsformen:

Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.

Bestämmelsen har i den juridiska litteraturen tillsammans med den likartade bestämmelsen om domstolarnas självständighet i dömandet (1 kap. 3 § regeringsformen) betecknats som en självständighets-

²⁵ Håkan Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform (3 uppl. Juristförlaget i Lund 1999) s. 70.

²⁶ Johan Hirschfeldt och Olof Petersson, 'Styrmedel i offentlig förvaltning' NAT 1997 s. 308, 309 ff.

²⁷ Prop. 1973:90 s. 397; Holmberg m.fl., Grundlagarna: RF, SO, RO (3 juli 2019, Version 3A, JUNO), kommentaren till 12 kap. 1 §.

princip.²⁸ Regeln i 12 kap. 2 § regeringsformen motiveras enligt förarbetena till regeringsformen av intresset att, utöver kravet på stöd i föreskrifter (legalitetsprincipen), skydda den enskildes rättssäkerhet i enskilda ärenden av större betydelse på motsvarande sätt som i domstolarna.²⁹ Dock finns enligt KU:s praxis ett visst utrymme för informella kontakter mellan ett statsråd (eller dennes tjänstemän i departementet) och ledningen för en förvaltningsmyndighet.³⁰ Frågor om informella kontakter aktualiseras inte i förhållande till strukturfondspartnerskapen och berörs därför inte i det följande.

Som framgår av grundlagstexten omfattar förbudet inte enbart regeringen, utan också riksdagen, kommuners och regioners beslutande organ (fullmäktige) samt andra förvaltningsmyndigheter. Förbudet innebär en begränsning av vad bland annat regeringen får göra i enskilda fall och av hur föreskrifter om myndigheternas inbördes förhållanden får vara utformade.³¹

I fråga om lydnadsplikt och självständighet är det av betydelse att strukturfondspartnerskapen utgör privaträttsligt organiserade organ med offentliga förvaltningsuppgifter. Eftersom partnerskapen inte är förvaltningsmyndigheter omfattas de inte av lydnadsplikten gentemot regeringen enligt lydelsen av 12 kap. 1 § regeringsformen. I förhållande till regeringen intar de därmed samma ställning som andra privata organ, som inte har någon rättslig skyldighet att följa regeringens styrning i enskilda fall. Regeringen har dock vissa möjligheter till en form av övergripande styrning genom sin roll att utnämna ordförande i partnerskapen.

Inte heller gäller begränsningarna i 12 kap. 2 § regeringsformen (självständighetsprincipen) i förhållande till strukturfondspartnerskapen. Eftersom dessa inte utgör förvaltningsmyndigheter gäller för det första att förbudet för regeringen och de andra uppräknade organen att blanda sig i partnerskapens beslutsfattande inte är tillämpligt. Detta är naturligt, eftersom partnerskapen som nyss nämnts ändå inte har någon rättslig lydnadsplikt gentemot regeringen. För det andra omfattas partnerskapen inte heller av förbudet mot att själva påverka förvaltningsmyndigheters beslutsfattande. Detta förbud om-

²⁸ Ulrik von Essen, *Förvaltningsrättens grunder* s. 106 och 118 f.

²⁹ Prop. 1973:90 s. 397; SOU 1972:15 s. 196.

³⁰ Bet. KU 1986/87:29 s. 13 f.; bet. 2011/12:KU20 s. 163 f.; Thomas Bull, "Konstitutionella snedsteg – en studie av svensk trohet mot grundlag", i Eivind Smith och Olof Petersson (red.), *Konstitutionell demokrati (SNS 2004)* s. 71, 81 ff.

³¹ Erik Holmberg m.fl., *Grundlagarna, kommentaren till 12 kap. 2 §*.

fattar enligt grundlagstexten, som nämnts, enbart regeringen, de beslutande församlingarna och förvaltningsmyndigheterna. Bestämmelsen i 12 kap. 2 § regeringsformen utgör enligt sin lydelse alltså inget hinder för den rådande ordningen där partnerskapen fattar prioriteringsbeslut som är rättsligt bindande för de förvaltande myndigheterna.

Frågan är då om strukturfondspartnerskapen av någon annan anledning än lydelsen av 12 kap. 2 § regeringsformen skulle vara konstitutionellt förhindrade att besluta med bindande verkan för de förvaltande myndigheterna. Det är visserligen principiellt möjligt att se det som att 12 kap. 2 § regeringsformen skulle spegla en del av en bredare självständighetsprincip som går utöver ordalydelsen. Av betydelse är här att regeringsformen är avsedd i sina formuleringar att ge uttryck för gällande konstitutionella grundregler. Denna ambition har visserligen inte helt upprätthållits. Tolkningen av 12 kap. 2 § har delvis kommit att i viss mån fjäras från grundlagens ordalydelse.³² När det gäller den här aktuella frågan har jag dock inte kunnat hitta något stöd i uttalanden från KU, JO eller domstolar för att självständighetsprincipens förbud mot inblandning skulle anses vara utsträckt till att omfatta privaträttsligt organiserade organ med offentligrättsliga uppgifter. Slutsatsen blir därför att självständighetsprincipen inte hindrar den nu gällande konstruktionen avseende partnerskapens roll.

Strukturfondspartnerskapen och objektivitetsprincipen – jävsfrågor

Genomförandet av EU-rätten i medlemsstaterna bygger bland annat på en princip om processuell autonomi som är parallell till den institutionella autonomi. Den innebär att medlemsstaternas förvaltningsorgan, i avsaknad av EU-rättsliga regler, kan tillämpa sina egna principer och regler för förvaltningsförfarandet, dock med vissa begränsningar. De nationella förfarandereglerna får inte hindra EU-rättens effektiva genomslag eller behandla EU-rättsligt grundade rättigheter negativt i förhållande sämre än rättigheter grundade endast på nationell rätt. Dessutom måste den nationella rätten uppfylla de krav som framgår av EU:s allmänna rättsprinciper, inte minst avseende

³² Thomas Bull, "Konstitutionella snedsteg", s. 71 ff.

rätten till god förvaltning. En viktig begränsning är att den nationella förvaltningsrätten måste uppfylla de krav som framgår av EU:s allmänna rättsprinciper. Hit hör inte minst rätten till god förvaltning, som bland annat omfattar opartiskt beslutsfattande (jfr artikel 41.1 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna).³³

För svensk del innebär den grundlagsfästa objektivitetsprincipen ett krav på att i offentlig verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt att iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen). Den bestämmelsen omfattar inte enbart myndigheter, utan enligt grundlagstexten också ”andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter”. Till denna kategori hör privaträttsligt organiserade organ med offentliga förvaltningsuppgifter.³⁴ Därmed ska strukturfondspartnerskapen följa objektivitetsprincipen när de beslutar om prioriteringar av ansökningar.

Trots att strukturfondspartnerskapen inte är förvaltningsmyndigheter har dessutom bestämmelserna om jäv i 16–18 §§ förvaltningslagen gjorts tillämpliga på handläggningen i partnerskapen genom en uttrycklig bestämmelse i 4 § strukturfondspartnerskapslagen. Jävsbestämmelserna preciserar grundlagskraven på likhet inför lagen, saklighet och opartiskhet.³⁵ Den svenska förvaltningslagen är avsedd att kunna tillgodose EU-rättens krav i dessa avseenden, men kan tänkas behöva anpassas i vissa delar.³⁶

I den EU-rättsliga bakgrunden finns krav på att undvika intressekonflikter enligt den ovan nämnda europeiska uppförandekoden för partnerskap, kommissionens delegerade förordning 240/2014. Där framgår bland annat bestämmelser om urval av parter till partnerskapen, principer för parternas medverkan i olika avseende samt god praxis i övrigt. Av intresse för denna rättsutredning är att de förvaltande myndigheterna ska vidta lämpliga åtgärder för att undvika eventuella intressekonflikter bland annat i förhållande till de parter som är involverade i bedömning av ansökningar (artikel 13 i kommissionens delegerade förordning 240/2014).

I strukturfondspartnerskapen kan det tänkas uppstå situationer av jäv eller intressekonflikter genom att de organ som finns represen-

³³ Jane Reichel och Henrik Wenander, *Europeisk förvaltningsrätt i Sverige* s. 58 ff.

³⁴ Prop. 1975/76:209 s. 138.

³⁵ Thomas Bull, ”Objektivitetsprincipen” i Lena Marcusson (red.), *Offentligrättsliga principer* (4 uppl. Iustus 2020) s. 111.

³⁶ SOU 2010:29 s. 91, Jane Reichel och Henrik Wenander, *Europeisk förvaltningsrätt i Sverige* s. 107.

terade i partnerskapet också har ansökt om stöd. En ledamot i partnerskapet som är utsedd som företrädare för exempelvis en kommun eller region kan då vara jävig när kommunen eller regionen har ansökt om medel. Flera av de jävsgrunder som framgår av förvaltningslagen är tänkbara, bland dem intressejäv eller ställföreträdarjäv (16 § första stycket 1 och 2 förvaltningslagen).³⁷ Om ingen annan jävsgrund är tillämplig, kan så kallad delikatessjäv fånga upp situationer där någon annan omständighet gör att en ledamots opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas (16 § första stycket 4 förvaltningslagen). Genom den breda formuleringen av jävsgrunder, inklusive delikatessjäv, kan förvaltningslagen fånga upp EU-rättens krav på att undvika intressekonflikter.³⁸ Det blir därmed inte nödvändigt att göra en strikt åtskillnad mellan definitionen av jäv enligt förvaltningslagen och intressekonflikter enligt kommissionens delegerade förordning 240/2014.

Riksrevisionen har i sin rapport om strukturfondspartnerskapen angett att dessa inte alltid har uppmärksammat de aktuella jävsbestämmelserna eller tillämpat dem korrekt, bland annat avseende när jäv ska anmälas.³⁹ Dessa anförda problem handlar emellertid enligt min uppfattning om okunskap om reglerna, inte om att det saknas reglering. De utgör inget vägande skäl att ändra det svenska regelverket, exempelvis genom att ta in särskilda jävsbestämmelser i föreskrifter som avser hanteringen av medel från strukturfonderna. Genom det grundläggande objektivitetskravet i regeringsformen och hänvisningen till förvaltningslagens jävsbestämmelser finns en, rättsligt sett, tillräcklig allmän reglering för att undvika jäv eller intressekonflikter och för att uppfylla EU-rättens krav. Nedan diskuteras mer specifikt hur de svenska reglerna om objektivitet och jäv i 5 och 16–18 §§ förvaltningslagen förhåller sig till regleringen av intressekonflikter i artikel 61 i EU:s budgetförordning.

Lokala aktionsgrupper – styrning, ansvar och kontroll

Enligt förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser ska det finnas lokala aktionsgrupper (LAG) som utformar och genomför strategier för lokalt ledd utveckling, betecknad som Leader inom

³⁷ Enligt Riksrevisionen är det vanligt att frågor om jäv och intressekonflikter uppkommer i partnerskapen, se Riksrevisionen, Regionala strukturfondspartnerskap s. 48 ff.

³⁸ Jane Reichel och Henrik Wenander, Europeisk förvaltningsrätt i Sverige s. 135.

³⁹ Riksrevisionen, Regionala strukturfondspartnerskap s. 48 ff.

Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu).⁴⁰ Kompletterande bestämmelser finns för svensk del i lagen (2015:266) om lokala aktionsgrupper (LAG-lagen) och i förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Av underlaget för rättsutredningen framgår att utredningens arbete har uppmärksammat frågan om de problem avseende styrning, ansvar och kontroll som har identifierats avseende strukturfondspartnerskap också gäller för lokala aktionsgrupper.

Till skillnad från strukturfondspartnerskapen följer inrättandet av lokala aktionsgrupper i medlemsstaterna uttryckligen av EU-regleringen. Det är alltså inte fråga om en specifikt svensk reglering som eventuellt kan ifrågasättas i förhållande till EU-regelverket. Avsikten är att aktionsgrupperna ska representera lokalsamhällets intressen.⁴¹ Enligt förordningstexten ska de bestå ”av företrädare för offentliga och privata lokala socioekonomiska intressen” och där ingen enskild intressegrupp styr beslutsfattandet.⁴² De ska genomföra de lokalt ledda utvecklingsstrategierna och därvid bland annat införa öppna urvalsförfaranden för stöd, välja ut insatser samt lägga fram urvalet för den förvaltande myndigheten.⁴³

Regleringen i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser innehåller därutöver inga bestämmelser för hur de lokala aktionsgrupperna ska organiseras och verka. Det ankommer i stället på medlemsstaterna att skapa rättsliga ramar för dem i enlighet med sina offentligrättsliga förutsättningar i enlighet med den så kallade institutionella och processuella autonomin (se första delen av denna rättsutredning). I förarbetena till LAG-lagen anfördes att motsvarigheten till lokalt ledd utveckling i programperioden 2007–2013 hade varit organiserade som ideella föreningar.⁴⁴ I dessa förarbeten angavs inget om att detta skulle förändras. Även fortsatt betraktas lokala aktionsgrupper som ideella föreningar.⁴⁵

De lokala aktionsgrupper organiseras därmed i en etablerad privaträttslig struktur, vilket gör att det inte föreligger samma problem av-

⁴⁰ Artikel 31–33 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser samt skäl 32 i ingressen till samma förordning.

⁴¹ Skäl 30 och 32 i ingressen till förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.

⁴² Artikel 32 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.

⁴³ Artikel 33 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.

⁴⁴ Prop. 2014/15:89 s. 11; Ds 2014:40 s. 13.

⁴⁵ Se exempelvis Jordbruksverkets information om Leader, där lokala aktionsgrupper beskrivs som ideella föreningar, <https://jordbruksverket.se/stod/lokalt-ledd-utveckling-genom-leader/leader-2023-2027/det-har-ar-lokalt-ledd-utveckling-genom-leader> (besökt 2023-08-17).

seende styrning, ansvar och kontroll som för strukturfondspartnerskapen. Eftersom aktionsgrupperna utgör fristående privaträttsliga organ saknar dock offentliga organ formella möjligheter att styra deras beslutsfattande, vilket får anses vara ett syfte med konstruktionen med denna typ av organ som representerar den lokala nivån. När det gäller beslutsfattandet ska den lokala aktionsgruppen vid sin handläggning av stödärenden tillämpa ett antal bestämmelser i förvaltningslagen, bland annat avseende objektivitet, partsinsyn, jäv, kommunikation och motivering.⁴⁶ Också på denna punkt är regleringen av lokala aktionsgrupper avsevärt tydligare än vad som gäller för strukturfondspartnerskap. Slutligen finns för de lokala aktionsgrupperna uttryckliga regler om att Jordbruksverket ska kontrollera att aktionsgrupper följer beslut om lokalt ledda utvecklingsstrategier, nationell rätt och EU-rätt. Vid avvikelser ska verket vidta lämpliga och proportionerliga åtgärder.⁴⁷

Den samlade slutsatsen blir att konstruktionen med lokala aktionsgrupper inte omfattas av samma problem som strukturfondspartnerskap när det gäller styrning, ansvar och kontroll. Detta beror på dels organisationen som ideell förening, dels den uttryckliga hänvisningen till regler i förvaltningslagen.

De svenska jävsreglerna och kraven i artikel 61 i EU:s budgetförordning från 2018

Ovan konstateras att objektivitetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen och hänvisningen till förvaltningslagens jävsbestämmelser i strukturfondspartnerskapslagen utgör en, rättsligt sett, tillräcklig reglering för att undvika jäv eller intressekonflikter och för att uppfylla EU-rättens krav så som de framgår av bland annat den tidigare nämnda så kallade europeiska uppförandekoden för partnerskap, förordning 240/2014. Frågan i denna del är hur den svenska regleringen av objektivitet och jäv (5 och 16–18 §§ förvaltningslagen) förhåller sig specifikt till bestämmelserna om intressekonflikter i artikel 61 i budgetförordningen från 2018.

Av artikel 61 i 2018 års budgetförordning framgår att aktörer i budgetförvaltningen och andra personer, inklusive nationella myndig-

⁴⁶ 3 kap. 15 § förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik.

⁴⁷ 11 kap. 55 § förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik.

heter på alla nivåer, som medverkar i genomförandet av budgeten på olika sätt, inte får utföra handlingar som kan leda till en konflikt mellan deras egenintresse och unionens intresse. De ska vidare vidta lämpliga åtgärder för att förhindra intressekonflikter (artikel 61.1). Bestämmelsen föreskriver ett förfarande för att hantera risker för intressekonflikter som inbegriper en anställd vid en nationell myndighet. Om det föreligger en sådan risk ska den anställde underrätta sin närmaste överordnade, som skriftligen ska fastställa om det föreligger en intressekonflikt. Om denna prövning innebär att det föreligger en intressekonflikt ska myndigheten ”säkerställa att personen i fråga avbryter all verksamhet i ärendet” (artikel 61.2). Slutligen anges (artikel 61.3) att en intressekonflikt anses föreligga om en aktör i budgetförvaltningen sätter en opartisk och objektiv tjänsteutövning på spel av

- familjeskäl,
- känslomässiga skäl,
- skäl som hänger samman med politisk eller nationell koppling,
- ekonomiskt intresse eller något annat direkt eller indirekt personligt intresse.⁴⁸

Kommissionen har ansett att den själv och Revisionsrätten kan beakta bestämmelsen vid revision och andra kontroller av medlemsstaterna. Enligt kommissionens uppfattning är medlemsstaterna behöriga att tillämpa egna mer utförliga nationella bestämmelser, men att de bör komplettera sådana (nationella) regler som är ”ofullständiga eller mindre strikta”.⁴⁹

För svensk del innebär den allmänna objektivitetsprincipen i 5 § andra stycket förvaltningslagen ett grundläggande krav på saklighet och opartiskhet i förvaltningsmyndigheternas hela verksamhet, alltså också i deras faktiska handlande vid sidan av ärendehandläggning. Principen kommer också till uttryck i 1 kap. 9 § regeringsformen, som omfattar en plikt att beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Denna plikt omfattar både domstolar, för-

⁴⁸ Se för en diskussion om innebörden i de olika punkterna Kommissionens tillkännagivande Vägledning om undvikande och hantering av intressekonflikter enligt budgetförordningen (2021/C 121/01) (Kommissionens vägledning) s. 7 ff.

⁴⁹ Kommissionens vägledning om undvikande och hantering av intressekonflikter enligt budgetförordningen s. 7.

valtningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter.

Till det sagda kommer som nämnts bestämmelserna om jäv. I 16 § förvaltningslagen anges i fyra punkter olika former av jäv:

1. Parts-, intresse och närståendejäv
2. Ställföreträdarjäv och ombudsjäv
3. Tvåinstansjäv och
4. Delikatessjäv (generalklausul).⁵⁰

I 17 och 18 §§ ges anvisningar till hur jävssituationer ska hanteras. Enligt 17 § förvaltningslagen får den som är jävig inte ta del i handläggningen av ärendet och inte heller vara närvarande när ärendet avgörs. Den jävige får dock utföra uppgifter som inte någon annan kan utföra utan att handläggningen försenas avsevärt. Av 18 § framgår att den som känner till en omständighet som kan antas göra honom eller henne jävig ska anmäla det till myndigheten, som ska pröva jävsfrågan så snart som möjligt. De offentliga organ som inte utgör förvaltningsmyndigheter och som därmed inte omfattas av förvaltningslagen kan, när så är möjligt, falla tillbaka på 1 kap. 9 § regeringsformen, som dock inte gäller beslutande församlingar.

Den grundläggande tanken bakom bestämmelsen om intressekonflikter i artikel 61 i 2018 års budgetförordning och reglerna om objektivitet och jäv i förvaltningslagen kan antas vara densamma. Det finns dock några punkter att notera.

Till att börja skiljer sig definitionen av intressekonflikter i artikel 61 från innebörden av jäv enligt 16 § förvaltningslagen. De tre först nämnda skälen till intressekonflikter i artikel 61.3 – familjeskäl, känslomässiga skäl samt skäl som hänger samman med politisk eller nationell koppling – är sådant som principiellt skulle kunna falla under 16 § första stycket 4 förvaltningslagen (delikatessjäv), i den mån förhållandet alls skulle anses jävsgrundande. Det sist nämnda skälet i artikel 61.3 – ekonomiskt intresse eller något annat direkt eller indirekt personligt intresse – motsvaras principiellt av 16 § första stycket 1 förvaltningslagen (intressejäv) eller delikatessjäv.⁵¹

⁵⁰ Prop. 2016/17:180 s. 302 f.

⁵¹ Jfr Mathias Lundmark och Johan Säfsten, Förvaltningslagen – En kommentar s. 133 ff. angående fall av delikatessjäv med anknytning till parts-, intresse- eller närståendejäv.

Vidare skiljer sig följderna av jäv respektive intressekonflikt något. Om det föreligger risk för en intressekonflikt för en anställd vid en nationell myndighet gäller enligt artikel 61.2 att personen ska underätta sin närmaste överordnade. Denne ska skriftligen fastställa om det förekommer en intressekonflikt. Bestämmelsen motsvaras av 18 § förvaltningslagen som också bygger på en anmälan, dock ”till myndigheten”, vilken ska pröva jävsfrågan så snart som möjligt.

Om prövningen utmynnar i att det föreligger intressekonflikt ska myndigheten säkerställa att personen avbryter all verksamhet i ärendet samt att ”eventuella ytterligare lämpliga åtgärder vidtas i enlighet med tillämplig rätt.” Det finns i förordningstexten inte något undantag som motsvarar 17 § förvaltningslagen.

Eftersom budgetförordningen är en direkt tillämplig EU-förordning som i denna del är tillräckligt tydlig och klar för att utan ytterligare åtgärder kunna tillämpas i medlemsstaterna ska berörda svenska myndigheter tillämpa artikel 61 med företräde framför svensk rätt. Dock utgör regleringen av jäv och intressekonflikter inte helt samma företeelser. Dessutom kan det, åtminstone enligt kommissionens synsätt, vara möjligt att tillämpa ”egna mer utförliga nationella bestämmelser”. Därför kan 1 § förvaltningslagen rimligen tillämpas parallellt med artikel 61. Detta stöds av att artikel 61.2 i 2018 års budgetförordning anger att myndigheten kan vidta ”ytterligare lämpliga åtgärder i enlighet med nationell rätt”. Den nationella rätten – här 16 § förvaltningslagen – kan med detta synsätt komplettera budgetförordningens bestämmelse. Däremot är 17 § inte förenlig med ordalydelsen av artikel 61.2 när det gäller utrymmet för den jävige att utföra uppgifter som inte någon annan kan utföra.