



# LUND UNIVERSITY

Den statliga förvaltningens konstitutionella ställning i Sverige och Finland – pragmatism och principer

Wenander, Henrik

*Published in:*  
Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland

2019

*Document Version:*  
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*  
Wenander, H. (2019). Den statliga förvaltningens konstitutionella ställning i Sverige och Finland – pragmatism och principer. *Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland*, (3), 103–150.

*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

## ARTIKLAR

Referegranskad artikel

*Professor Henrik Wenander, Lunds universitet*

## Den statliga förvaltningens konstitutionella ställning i Sverige och Finland – pragmatism och principer\*

### 1 Inledning

Den statliga förvaltningen i dess olika skepnader har sedan länge mycket stor betydelse för samhället och enskilda i de nordiska länderna. Genom beslut och andra åtgärder som rör skatter, sociala förmåner, allehanda tillstånd och mycket mera har förvaltningen stor makt över privatpersoner och företag. Det är till stor del genom förvaltningen som politiska åtgärder, fastlagda i bindande regler, får genomslag. Givetvis gäller detta i särskilt hög grad länder som de nordiska med omfattande offentliga åtaganden. En central fråga i offentlig rätt och statsvetenskap är hur förvaltningens ställning i samhället ska förstås. I ett offentlighetsrättsligt perspektiv handlar det då bland annat om förvaltningens konstitutionella eller statsrättsliga roll. Hur fastställs de rättsliga ramarna för myndigheternas agerande? Hur kontrolleras myndigheternas verksamhet? I vilken utsträckning får riksdagar och regeringar samt dessas ledamöter lägga sig i förvaltningens handlande? Frågorna handlar om vad som i statsvetenskapligt perspektiv brukar diskuteras som styrning av förvaltningen. Det finns här en grundläggande spänning mellan intressena av demokratiskt förankrat politiskt beslutsfattande, rättssäkerhet för enskilda och ett effektivt beslutsfattande som bygger på sakkunskap i förvaltningen.<sup>1</sup> Frågorna anknyter vidare till diskussioner om maktfördelning mellan statsorgan.<sup>2</sup>

---

\*Artikeln har tillkommit inom ramen för forskningsprojektet *Rättslig styrning av förvaltningen i Sverige och Finland*, finansierat av Eugen Schaumans fond, Åbo. Jag tackar fonden för det generösa bidraget. Tack också till specialsakkunnig Liisa Leppävirta, professor Olli Mäenpää, professor emeritus Matti Niemivuo, professor Janne Salminen, professor Markku Suksi, universitetslärare Birgitta Wahlberg och bibliotekarie, fil. lic. Gunilla Wiklund för hjälp med det finska materialet.

<sup>1</sup> Se allmänt Henrik Wenander, Rättsliga ramar för styrning av förvaltningen i Danmark och Sverige. *Nordisk Administrativt Tidsskrift (NAT)* 1/2016, s. 57–74, 71.

<sup>2</sup> Se exempelvis Eoin Carolan, *The New Separation of Powers. A Theory for the Modern State*. Oxford University Press 2009, s. 18 ff.; Paul Craig – Adam Tomkins, Introduction, s. 1–15 i verket Paul Craig – Adam Tomkins (eds), *The Executive and Public Law. Power and Accountability in Comparative Perspective*. Oxford University Press 2006, s. 4 ff.

Här, som på andra områden, har numera europeiseringen genom EU-rätten och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen)<sup>3</sup> betydelse. EU-rätten kan visserligen anses bygga på en utgångspunkt om att medlemsstaterna, om inte något annat framgår av EU-regleringen, ska kunna bibehålla sina ordningar för förvaltning och förfarande ("institutionell och processuell autonomi"). Dock är det tydligt att EU-rätten har påverkat den offentliga rätten i grundläggande avseenden sedan Finlands och Sveriges medlemskap år 1995.<sup>4</sup> På motsvarande sätt har Europakonventionen krävt en anpassning av de nationella reglerna.<sup>5</sup>

Denna artikel syftar till att fördjupa förståelsen för de rättsliga aspekterna av organisation och styrning av den statliga förvaltningen när det gäller Finland och Sverige i dagens europeiserade rättsordningar. I jämförande undersökningar har de båda rättssystemen beskrivits som nära besläktade delar av en nordisk rättsfamilj som kännetecknas av ett pragmatiskt, snarare än ett formalistiskt, förhållningssätt till rätten.<sup>6</sup> Beteckningen pragmatisk i detta sammanhang har inte någon tydlig definition, och det är tänkbart att vad som anförs som pragmatism också kan ses som en form av principlöshet.<sup>7</sup>

Mer specifikt avseende offentlig rätt har finsk och svensk rätt hänförts till en östnordisk offentligrättslig familj som skiljer sig från de västnordiska ländernas tradition i fråga om den statliga förvaltningens organisation och ställning.<sup>8</sup> I äldre framställningar om Sveriges och Finlands konstitution och förvaltning framskymtar

---

<sup>3</sup> I svenskspråkiga framställningar i Finland används ofta beteckningen Europeiska människorättskonventionen, se t.ex. Antero Jyräki – Jaakko Husa, *Konstitutionell rätt*. Talentum 2015, s. 93.

<sup>4</sup> Se t.ex. Jörgen Hettne – Ida Otken Eriksson (red.), *EU-rättslig metod. Teori och genomslag i svensk rättstillämpning*. 2 uppl. Norstedts Juridik 2011, s. 21 ff. och 194 ff.; Jaakko Husa, *The Constitution of Finland. A Contextual Analysis*. Hart 2011, s. 34 ff.

<sup>5</sup> Se Wiweka Warnling-Nerep, *Rättsmedel. Om- och överprövning av förvaltningsbeslut*. Jure 2015, s. 29 ff. och 50 ff.; Tuomas Ojanen, *The Europeanization of Finnish Law – Observations on the Transformation of the Finnish Scene of Constitutionalism*, s. 97–110 i verket Kimmo Nuotio – Sakari Melander – Merita Huomo-Kettunen (eds), *Introduction to Finnish Law and Legal Culture*. Forum Juris 2012, s. 102 ff.

<sup>6</sup> Se Jaakko Husa – Kimmo Nuotio – Heikki Pihjalämäki, *Nordic Law – Between Tradition and Dynamism*, s. 1–39 i verket Jaakko Husa – Kimmo Nuotio – Heikki Pihjalämäki (eds), *Nordic Law – Between Tradition and Dynamism*. Intersentia 2007, s. 9 f.; se vidare Helle Krunke – Björg Thorarensen, *Introduction*, s. 1–8 i verket Helle Krunke – Björg Thorarensen (eds), *The Nordic Constitutions. A Comparative and Contextual Study*. Hart 2018, s. 7.

<sup>7</sup> Se allmänt Mårten Schultz, *Kausalitet*. Studier i skadeståndsrättslig argumentation. Jure 2007, s. 78 f.

<sup>8</sup> Se Eivind Smith, *Likheter og skillelinjer i nordisk forvaltningsrett*, i verket Kavita Bäck Mirchandani och Kristina Ståhl (red.), *Förhandlingarna vid det 39:e nordiska juristmötet i Stockholm 18–19 augusti 2011*. Del 1. Nordisk juristmöte 2011, s. 624.

en bild av de båda ländernas offentliga rätt som en i stort sett obruten utveckling av den svenska förvaltningstradition som fanns före rikssplittningen 1809. Där framstår exempelvis länsstyrelser och självständiga, kollegialt beslutande, ämbetsverk som centrala aktörer under den kollektivt beslutande regeringen (statsrådet). Därtill beskrivs ett likartat system med förvaltningsdomstolar som överprövar förvaltningsmyndigheters beslut.<sup>9</sup> Mer samtida källor ger dock delvis en annan bild. Det finns inte längre några länsstyrelser i Finland, det kollegiala beslutsfattandet i båda ländernas statliga förvaltningsmyndigheter har förändrats och beslutsfattandet i statsrådet i Finland är inte alls enbart kollektivt (se nedan avsnitt 3.1). Därtill har det i rättsvetenskapen diskuterats om förvaltningsprocessrätten i länderna har glidit isär.<sup>10</sup> Det har också mer allmänt konstaterats att finsk och svensk rätt kan betraktas som "legal twins whose developments since 1809 has to some extent gone in different directions".<sup>11</sup> Frågan för artikeln är hur lika de rättsliga tvillingarna Finland och Sverige är i dagens läge när det gäller den offentliga förvaltningens konstitutionella ställning i de europeiserade rättssystemen.

Mot bakgrund av frågan för artikeln blir metoden för undersökningen en jämförande rättsvetenskaplig studie av de juridiska ramarna för den offentliga förvaltningen. Grundläggande för rättsvetenskapliga studier, oavsett vilken metod som närmare används, är att forskningsintresset rör rättsliga regler, deras innebörd och verkningar. Komparativa rättsvetenskapliga undersökningar kan bedrivas på många olika sätt. Med tanke på inriktningen mot rättsliga regler är dock en naturlig utgångspunkt att identifiera de svenska och finska rättsreglerna i lagstiftning, domstolsavgöranden och etablerade principer och ställa dem mot varandra. Därutöver är det viktigt att sätta in reglerna i deras sociala och historiska sammanhang för att förstå den rättsliga regleringens innebörd.<sup>12</sup> Utifrån en parallell

---

<sup>9</sup> Se Tore Modeen, *Finlands och Sveriges rätt*. Åbo Akademis förlag 1989, s. 1 ff.

<sup>10</sup> Se Leena Halila, *Håller förvaltningsprocesssystemen i Finland och Sverige på att utvecklas i olika riktning? Frågan om en- eller tvåpartsförhållande som grundmodell för förvaltningsprocessen*. *Förvaltningsrättslig tidskrift (FT)* 2001, s. 49–70.

<sup>11</sup> Se Jaakko Husa, *A New Introduction to Comparative Law*. Hart 2015, s. 228 med hänvisning till ett föredrag av Thomas Wilhelmsson 23.10.2008 vid Helsingfors universitet under rubriken "Oikeusperhe ja epäidenttiset kaksoiset" ("Rättsfamilj och icke-identiska tvillingar").

<sup>12</sup> Se Husa 2015, s. 96 ff.; Michael Bogdan, *Concise Introduction to Comparative Law*. Europa Law Publishing 2013, s. 39 ff.

beskrivning av de båda systemen i relevanta delar är det möjligt att dra slutsatser på en högre principiell nivå för att identifiera grundläggande drag och skillnader.<sup>13</sup>

När det gäller urvalet av länder för undersökningen är Finland och Sverige nordiska välfärdsstater som återkommande rankas mycket högt i internationella jämförelser av levnadsstandard, demokrati och rättssäkerhet. Också kulturellt framstår de båda länderna i ett europeiskt eller globalt perspektiv som nära varandra. Det blir därmed fråga om en jämförelse av två mycket likartade samhällssystem. Komparatisten Ran Hirschl har i fråga om urvalet av länder lyft fram valet av "most similar cases" som en möjlig strategi.<sup>14</sup> Det ska dock noteras att detta val enligt Hirschl främst tycks syfta till att använda likartade samhällssystem för att isolera rättsliga fenomen och utesluta alternativa förklaringar till dem. Hirschls metod verkar därmed bygga på en syn på komparativ rättsvetenskap, där intresset skulle vara att i positivistisk anda förklara skillnader. Enligt min uppfattning framstår det visserligen som svårt att som Hirschl avser dra slutsatser på detta sätt när det gäller rättsliga regleringar och deras bakgrund. Hirschls metodöverväganden i denna del är ändå av intresse genom att de uppmärksammar betydelsen av att de – som i denna artikel – undersökta samhällssystemen liknar varandra till stor del. En sådan undersökning får därmed en annan karaktär än vad som hade varit fallet vid en jämförelse mellan exempelvis Sverige och något sydamerikanskt rättssystem. På så sätt är det i allmänhet möjligt att relativt direkt undersöka de rättsliga regleringarna i länderna parallellt utan att först redogöra mer ingående för dagens sociala, ekonomiska och politiska förhållanden i länderna.<sup>15</sup>

En särskild aspekt som kan lyftas fram redan här är att Finland och Sverige sedan lång tid har ett juridiskt utbyte såväl bilateralt som inom det nordiska juridiska samarbetet. Likheter mellan ländernas system kan därför bero på att lagstiftningen i något visst ämne har inspirerats av grannlandets ordning, ofta nog till följd av kontakter i lagberedningen.<sup>16</sup>

Den fortsatta framställningen bygger på en parallell undersökning av de rättsliga strukturerna för den statliga förvaltningens verksamhet i Finland och Sverige. I frågeställningen ligger den avgränsningen, att förvaltning på kommunal och

---

<sup>13</sup> Se för ett exempel på denna metod i nordisk offentlighetsrättslig forskning Krunke – Thorarensen 2018, s. 2.

<sup>14</sup> Se Ran Hirschl, *The Question of Case Selection in Comparative Constitutional Law*. *The American Journal of Comparative Law* 53(1) 2005, s. 125–155, 133 ff.

<sup>15</sup> Se vidare om användningen av komparativ metod i undersökningar av svensk och finsk offentlig rätt Halila 2001, s. 53 f.

<sup>16</sup> Se Modeen 1989, s. 119 ff.; Matti Niemivuo, *Har Sveriges förvaltningslag påverkat Finlands motsvarande lag – eller tvärtom?* FT 2018, s. 623–642.

regional nivå inte behandlas.<sup>17</sup> En viktig praktisk anledning är att statsrådet och riksdagen när artikeln skrevs behandlade mycket omfattande lagförslag på detta område avseende den så kallade vård- och landskapsreformen (vilken sedermera inte kom att genomföras).<sup>18</sup> Inte heller utrymmet för förvaltning genom privata organ tas närmare upp här.<sup>19</sup> Slutligen lämnas Ålands självstyre utanför framställningen.<sup>20</sup> Den juridiska inriktningen på framställningen innebär vidare att förvaltningspolitiska diskussioner om olika styrningsformer – såsom debatter om innebörden och verkningarna av ”New Public Management” med mera – inte behandlas.

Materialet för undersökningen består av sedvanligt rättsligt material som lagstiftning på olika nivåer, förarbeten, rättspraxis och annat som kan godtas som grund för rättslig argumentation. En begränsning för mitt arbete har varit att jag på grund av bristande språkkunskaper inte har kunnat använda finskspråkigt material. Eftersom lagstiftning, propositioner samt utlåtanden och betänkanden från riksdagsutskott finns på svenska har detta inte varit något problem avseende dessa typer av material. När det gäller finskspråkiga kommittébetänkanden och rättsvetenskapliga framställningar har jag dock varit hänvisad till de kortfattade sammanfattningar på svenska eller engelska som ibland finns.

Med avseende på det lagstiftningsmaterial som används hänvisas som utgångspunkt till nu gällande lagstiftning. Av särskild betydelse är givetvis då för Sveriges del 1974 års regeringsform, RF som 1975 ersatte 1809 års RF. År 2010 genomgick den omfattande redaktionella och delvis innehållsmässiga ändringar som trädde i kraft 2011 (SFS 2010:1408). Av central betydelse är också förvaltningslagen (2017:900), FL, som trädde i kraft den 1 juli 2018 och då ersatte förvaltningslagen (1986:223), 1986 års FL. Avseende Finland präglades 1990-talets finska konstitutionella rätt av stora förändringar eftersom europeiseringen sammanföll med reformering av grundlagen, först inom ramen för regeringsformen för Finland (94/1919), 1919 års RF, och sedan genom Finlands grundlag (731/1999), GL, som trädde i kraft år 2000. Utgångspunkten är att GL har medfört att redogörelser för

---

<sup>17</sup> Se för en jämförelse på detta område Olle Lundin – Eija Mäkinen, *Kommunalbesvärsordningen i Sverige och Finland – kan vi förklara skillnaderna?* NAT 1/2016, s. 37–55.

<sup>18</sup> Se RP 15/2017 rd; RP 16/2018 rd; RSK 56/2018 rd.

<sup>19</sup> Se 12 kap. 4 § RF; GL 124 §; se vidare Lena Marcusson, *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet*. Iustus 1989; Heikki Kulla, *Förvaltningsförhållandets grunder*. Talentum 2014, s. 37 ff. med hänvisning till finska framställningar på området.

<sup>20</sup> Se Markku Suksi, *Ålands konstitution: en sammanställning av material och tolkningar i anslutning till självstyrelselag för Åland*. Åbo Akademis förlag 2005.

det äldre rättsläget inte utan vidare kan tillmätas betydelse, försåvitt inte det särskilt framgår av den nya regleringen.<sup>21</sup> Fokus ligger därför på material som har tillkommit under den nya grundlagens tid.

När det gäller terminologi och språk i framställningen använder jag naturligt nog rikssvenska termer när det gäller svensk rätt, medan finsk rätt beskrivs med den svenska terminologi som används i Finland. En skillnad mellan finlandssvenskt och rikssvenskt juridiskt språk är att svenska domstolar skrivs med stor bokstav, medan deras finska motsvarigheter – liksom tidigare i Sverige – traditionellt har liten begynnelsebokstav.<sup>22</sup> För enkelhets skull används här ”regeringarna” som ett samlingsbegrepp, när både den svenska regeringen och det finska statsrådet avses. I svenskspråkiga juridiska framställningar i Finland förekommer det för övrigt att ”regeringen” används för att beteckna statsrådet.<sup>23</sup> Någon gång när terminologin är av särskild betydelse anger jag avseende finsk rätt också den finska termen.

## 2 Konstitutionella utvecklingslinjer och grunddrag

Även om fokus ligger på det aktuella rättsläget, är det nödvändigt att som en bakgrund uppmärksamma några historiska konstitutionella utvecklingslinjer. De grunddrag som på så sätt identifieras nedan är sådana som har betydelse för den nu gällande regleringen. Fokus ligger därför på den offentliga förvaltningen, medan den allmänna konstitutionella utvecklingen avseende exempelvis allmän rösträtt och parlamentarism, statschefens roll eller skyddet för grundläggande rättigheter i länderna endast tas upp när det är relevant för artikelns tema.

Sedan medeltiden hade kungen ansetts inneha den högsta dömande och administrativa makten i riket.<sup>24</sup> Så småningom utvecklades det vid sidan av kungamakten och den lokalt förankrade organisationen en central offentlig förvaltning.<sup>25</sup> Särskilt under 1600-talet var denna utveckling tydlig med de kollegier (inklusive

---

<sup>21</sup> Se Jyränki – Husa 2015, s. 77 ff.

<sup>22</sup> Se vidare om att detta bruk håller på att förändras Svenskt lagspråk i Finland, Statsrådets kanslis publikationsserie 1/2017, s. 159; jfr om förändringen av skrivsättet i Sverige Håkan Strömberg, Om bruket av stor bokstav. FT 1993, s. 179–180.

<sup>23</sup> Se Jyränki – Husa 2015, s. 186 f., där författarna diskuterar grundlagens användning av beteckningen ”statsrådet” i olika betydelser.

<sup>24</sup> Se V.2 § i konungabalken i Magnus Erikssons landslag, publicerad i Sveriges konstitutionella urkunder. SNS 1999; SOU 1964:27, s. 57 f.

<sup>25</sup> Se Karl Willgren, Den historiska utvecklingen av Finlands förvaltningsrätt. Söderström 1934, s. 29 ff.

hovrätterna) och länsstyrelser som etablerades genom 1634 års RF.<sup>26</sup> Dessa organ kombinerade till stor del dömande och förvaltande uppgifter, även om tankar på att åtskilja dessa funktioner ibland förekom. De kunde, vid sidan av de ordinarie domstolarna, utgöra överklagandeinstanser i förvaltningsärenden. Liksom tidigare kunde även kungen fungera som högsta administrativa instans.<sup>27</sup> År 1713 inrättades justitiekanslersämbetet som en konungens högste ombudsman. Denne kunde utöva tillsyn över förvaltningen i kungens ställe.<sup>28</sup> Inrättandet av Högsta domstolen genom förenings- och säkerhetsakten år 1789 förändrade inte kungamakts funktion som högsta förvaltningsinstans, även om vissa uppgifter fördes över till den nya domstolen.<sup>29</sup>

Efter rikssplittningen kom Finland att såsom autonomt storfurstendöme under Ryssland i princip behålla den gustavianska lagstiftningen. Denna fick dock anpassas till de nya förhållandena. Successivt kom förhållandena under den ryska tiden att göra att den finska – med dagens terminologi – offentliga rätten i viss utsträckning fjärmades från vad som gällde i Sverige. Som det allmänt har uttryckts i forskningen kunde Finland under 1800-talet inte betraktas som något ”friluftsmuseum över svenskheten”.<sup>30</sup>

Den ryske kejsaren (i rikssvensk terminologi tsaren) övertog i Finland kungens roll enligt 1772 års regeringsform, förenings- och säkerhetsakten från 1789 samt andra författningar som ansågs gällande.<sup>31</sup> Han representerades i landet av en generalguvernör. Den tidigare regeringskanseljen kom så småningom att benämnas senaten, och fungerade som utövare av regeringsmakten i Finland parallellt med den kejserliga makten. Senaten bestod av två avdelningar, av vilka justitiedepartementet tog över Högsta domstolens uppgifter, medan ekonomidepartementet ansva-

---

<sup>26</sup> Se i svenskt-finskt perspektiv Tore Modeen, *Vår äldsta regeringsform 350 år*. FT 1985, s. 64–66; K. J. Ståhlberg, *Finlands förvaltningsrätt*. Allmänna delen. P. A. Norstedt & Söner 1940, s. 16 ff.

<sup>27</sup> Se SOU 1964:27, s. 56–61.

<sup>28</sup> Se Rolf Nygren, *Både ombudsman och kansler – huvuddragen i JK-ämbetets utveckling 1713–1810*, s. 9–27 i verket Ulf Göransson (red.), *Justitiekanslern 300 år*. Iustus 2013, s. 13 f.

<sup>29</sup> Se om Högsta domstolens uppgifter Birger Wedberg, *Konungens högsta domstol 1789–1809*. Norstedts 1922, s. 103 ff.

<sup>30</sup> Se Petri Karonen – Matti Raitto – Jari Ojala, *Politiska kulturer 1430–1930*, s. 65–97 i verket Henrik Meinander – Petri Karonen – Kjell Östberg (red.), *Demokratis drivkrafter. Kontext och särdrag i Finlands och Sveriges demokratier 1890–2020*. Appell förlag 2018, s. 68.

<sup>31</sup> Se för en förteckning över dessa Jyränki – Husa 2015, s. 14.



rade för andra regeringsärenden.<sup>32</sup> Till de senare uppgifterna hörde att som sista instans besluta i överklagade administrativa ärenden på samma sätt som den svenske kungen hade gjort under 1772 års RF. Med tiden kom dock denna uppgift att delvis lämnas över till domstolarna.<sup>33</sup> Av betydelse var att generalguvernören i allmänhet var ryss, medan senatens avdelningar huvudsakligen bestod av ledamöter från Finland. Frågor om uppgiftsfördelningen mellan senaten och generalguvernören hade därmed en dimension som rörde Finlands inre självstyrelse, vilket kom att få betydelse för förvaltningens ställning. I litteraturen har hänvisats till erfarenheterna från den ryska tiden som en förklaring till den legalism som har ansetts prägla finsk statsrätt.<sup>34</sup> Vid sidan av denna utveckling av den centrala förvaltningen bibehölls länsstyrelserna, vilka dock nu utgjorde organ för den ryska makten. För att skydda självbestämmandet i Finland mot förryskning inrättades ett antal ämbetsverk, vilka var mer fristående i förhållande till kejsaren.<sup>35</sup>

I det kvarvarande Sverige infördes 1809 års RF, vilken byggde på en form av maktindelning mellan kungen och riksdagen.<sup>36</sup> Såväl domstolarna som olika slags förvaltningsorgan utgjorde enligt systematiken i regeringsformen en del av den kungliga makten (47 § i 1809 års RF). Kungl. Maj:ts statsrådet – det vill säga kungen och hans rådgivare (så småningom ”regeringen”) – innehade den högsta administrativa makten och fungerade som sista instans för överprövning av förvaltningens beslut, såvida det inte fanns någon särskilt utpekad domstol eller annan myndighet som skulle ansvara för detta.<sup>37</sup> Justitiekanslern skulle enligt den ursprungliga lydelsen av 26 § i 1809 års RF delta i statsrådets sammanträde.<sup>38</sup> Genom 1840 års departementalreform förändrades organisationen i statsrådet så att Kungl. Maj:ts kansli nu var indelat i departement. Vid denna tid pågick också en

---

<sup>32</sup> Se Ståhlberg 1940, s. 23 ff.; Mikael Hidén – Ilkka Saraviita, Statsförfattningsrätten i huvuddrag. Översättning av den 6 finska upplagan. Juristförbundet 1994, s. 27 f.

<sup>33</sup> Se Hjalmar L. Hammarskjöld, Om inrättande af en administrativ högsta domstol eller regeringsrätt. Underdånigt betänkande. P. A. Norstedt & Söner 1907, s. 112 f.

<sup>34</sup> Se Hidén – Saraviita 1994, s. 27.

<sup>35</sup> Se Raimo Savolainen, Ämbetsverksinstitutionen i Finland, s. 110–131 i verket Jorma Selovuori (red.), Makt och byråkrati i Finland 1809–1998. Edita 1999, s. 113; Max Engman, Ett långt färväl. Finland mellan Sverige och Ryssland efter 1809. Atlantis 2009, s. 103 och 115.

<sup>36</sup> Jfr dock att konstitutionsutskottet i arbetet med den nya regeringsformen tydligare talade om en uppdelning mellan tre statsmakter, se utskottets memorial, Stockholm den 2 juni 1809, återgivet i Sveriges konstitutionella arkiver. SNS 1999.

<sup>37</sup> Jfr 8 och 12 §§ i 1772 års RF, återgiven i Sveriges konstitutionella arkiver. SNS 1999; SOU 1964:27, s. 65 ff.

<sup>38</sup> Se Nygren 2013, s. 24.

utveckling mot att de gamla kollegierna i allt större utsträckning ersattes av mer renodlade förvaltningsmyndigheter av olika slag.<sup>39</sup> Med reformen sammanhängde att justitiekanslern inte längre skulle delta i beslutsfattandet i justitieärenden i Kungl. Maj:t i statsrådet.<sup>40</sup>

Under 1800-talets senare del diskuterades frågan om överprövning av förvaltningsbeslut, antingen i särskild domstol eller i Högsta domstolen, bland annat mot bakgrund av maktdelningsidéer. Dessa diskussioner ledde så småningom fram till inrättandet av Regeringsrätten (sedermera omdöpt till Högsta förvaltningsdomstolen) år 1909.<sup>41</sup> Fortfarande kvarstod dock ett stort antal ärendetyper som överklagades till regeringen.<sup>42</sup> Denna ordning skulle successivt avvecklas först under senare delen av 1900-talet, och ännu finns vissa typer av ärenden avseende enskilda fall som behandlas av regeringen (se vidare avsnitt 3.2).

Efter att Finland år 1917 hade blivit självständigt från Ryssland ombildades den kejsrerliga senaten till statsrådet för det självständiga Finland.<sup>43</sup> Den konstitutionella ordningen i den nya staten kom att bygga vidare på det gamla svenska statsskick som hade gällt under den ryska tiden.<sup>44</sup> Den dömande makten över förvaltningen tillföll högsta förvaltningsdomstolen som inrättades 1918.<sup>45</sup> En viktig inspirationskälla till domstolens uppbyggnad var förarbetena till den svenska lagstiftningen om Regeringsrätten.<sup>46</sup>

Genom 1919 års Regeringsform för Finland etablerades en konstitutionell ordning byggd på maktdelning mellan den lagstiftande makten (utövad av riksdagen i

---

<sup>39</sup> Se 6 § i 1809 års RF i 1840 års lydelse, återgiven i Sveriges konstitutionella urkunder. SNS 1999; vidare Kjell Å Modéer – Christian Häthén, Kammarens jurister. Kammarrätten 1695–1995. Nerenius & Santéus 1995, s. 12.

<sup>40</sup> Se Johan Hirschfeldt, Justitiekanslerns ställning och uppgifter från 1800-talet till våra dagar, s. 109–123 i verket Ulf Göransson (red.), Justitiekanslern 300 år. Iustus 2013, s. 110.

<sup>41</sup> Se redogörelsen hos Rune Lavin, Så blev det till slut en Högsta förvaltningsdomstol. FT 2016, s. 233–244, 239 och Rune Lavin, Domstol och administrativ myndighet. Norstedts 1972, s. 41 ff.

<sup>42</sup> Se Mats Kumlien – Kjell Å Modéer, Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Schweden, s. 273–312 i verket Armin von Bogdandy – Sabino Cassese – Peter Huber (Hg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum. Band III. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen. C.H. Beck 2010, s. 299.

<sup>43</sup> Se Jaakko Numminen, Statsrådet, s. 41–76 i verket Jorma Selovuori (red.), Makt och byråkrati i Finland 1809–1998. Edita 1999, 43 f.

<sup>44</sup> Se Markku Suksi, Common Roots of Nordic Constitutional Law?, s. 9–42 i verket Helle Krunke – Björg Thorarensen (eds), The Nordic Constitutions. A Comparative and Contextual Study. Hart 2018, s. 27 (fotnot 36).

<sup>45</sup> Se Numminen 1999, s. 43 f.

<sup>46</sup> Se Modéer 1989, s. 74.

förening med republikens president), den verkställande makten (uppdelad mellan presidenten och statsrådet) och domaremakten (i högsta instans högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen), (2 § i 1919 års RF). Av denna grundlag framgick vidare att statsrådet som utgångspunkt skulle fatta beslut vid allmänt sammanträde, det vill säga kollektivt (40 § i 1919 års RF). Dessutom skulle justitiekanslern – vars ämbete under den ryska tiden hade funnits kvar under beteckningen prokurator – delta i statsrådets arbete och därvid kontrollera lagligheten av besluten.<sup>47</sup> Vidare infördes i regeringsformen bestämmelser om en justitieombudsman efter svensk förebild.<sup>48</sup> När det gällde den statliga förvaltningen innebar grundlagen att Finland var indelat i län med länsstyrelser ledda av landshövdingar samt att det fanns eller kunde inrättas centrala ämbetsverk (50–52 § i 1919 års RF).

I Sverige ledde utvecklingen under 1900-talets första decennier, framför allt parlamentarismens genombrott omkring 1917, till att bestämmelserna i 1809 års RF inte överensstämde med det allmänt vedertagna konstitutionella rättsläget. I litteraturen har perioden cirka 1920–1970 betecknats som det ”författningslösa halvseklelet”.<sup>49</sup> Först i början av 1970-talet genomförde Sverige mer omfattande reformer av förvaltning och författning. Genom en lag om allmänna förvaltningsdomstolar (1971:289), en förvaltningsprocesslag (1971:290) och en förvaltningslag (1971:291) etablerades skrivna förfaranderegler för den offentliga förvaltningen och förvaltningsdomstolarna. Även om det rörde sig om en viktig reform, förändrades inte förvaltningsmyndigheternas konstitutionella ställning mer principiellt av dessa reformer.

I 1974 års RF genomfördes vidare en total författningsreform, som medförde att 1809 års RF ersattes av den nya grundlagen. Den gamla maktodelningsprincipen skulle nu ersättas med vad som betecknades som en funktionsfördelning baserad på folksuveränitet och parlamentarism.<sup>50</sup> Förvaltningen kom att behandlas tillsammans med domstolarna, om än i skilda paragrafer. Både domstolarna och förvaltningsmyndigheterna – betecknade med en gemensam term som ”myndigheterna” och behandlade i ett gemensamt kapitel – skulle enligt uttalanden i förarbetena till den

---

<sup>47</sup> Se Jaakko Jonkka, Justitiekanslern – rättsstatens försvarare, s. 293–313 i verket Ulf Göransson (red.), Justitiekanslern 300 år. Iustus 2013, s. 294 f.

<sup>48</sup> Se Paulina Tallroth, Vem vakar över våra rättigheter? De finska institutionerna och diskussionen om en författningsdomstol. Svenska kulturfonden 2012, s. 47.

<sup>49</sup> Se Fredrik Sterzel, Ett kvartssekel efter ”det författningslösa halvseklelet”: Har Sverige nu en författning?, s. 77–98 i verket Eivind Smith (red.), Grundlagens makt. Konstitutionen som politiskt redskap och som rättslig norm. SNS 2006.

<sup>50</sup> Se prop. 1973:90, s. 156; bet. KU 1973:26, s. 17; Wiweka Warnling Conradson – Hedwig Bernitz – Lena Sandström – Karin Åhman, Statsrättens grunder. 6 uppl. Norstedts Juridik 2018, s. 42 ff.

nya grundlagen genomföra de politiska besluten.<sup>51</sup> Det var på så sätt tydligt att domstolarna tilldelades en återhållen roll i den nya grundlagen.<sup>52</sup>

Genom att både Sverige och Finland blev medlemmar av Europeiska unionen år 1995 påverkades den konstitutionella rollfördelningen. Till följd av europeiseringen och den övriga samhällsutvecklingen reformerades båda ländernas grundlagar först på vissa punkter under 1990-talet och sedan genom omfattande reformer under 2000-talet. År 2010 genomgick 1974 års RF en omfattande reform.<sup>53</sup> Också efter denna reform bygger regeringsformen till sin lydelse på den ursprungliga folksuveränitetstanken enligt portalbestämmelsen ”all offentlig makt utgår från folket” (1 kap. 1 § RF). Genom 2010 års reform delades kapitlet om domstolar och förvaltning upp i två, så att förvaltningens särdrag nu framstod tydligare.<sup>54</sup> Detta kan ses som ett praktiskt avsteg från de tankar som låg bakom den totala författningsreformen på 1970-talet.

Finlands grundlag från år 1999 (i kraft 2000) ersatte 1919 års RF och byggde uttryckligen på dels en folksuveränitetsprincip, dels en maktindelning mellan lagstiftande makt, regeringsmakt och dömande makt (2 och 3 § i Finlands grundlag, GL). Av viss betydelse för frågan som behandlas här var att presidenten fick en svagare ställning i förhållande till riksdagen och statsrådet.<sup>55</sup> Grundlagen har också senare reviderats.<sup>56</sup>

Också regleringen av den allmänna förvaltningsrätten kom att utvecklas i de båda länderna. I Finland hade år 1982 antagits en förvaltningslag (598/1982), vilken hade inspirerats av sin svenska motsvarighet. Denna första finska förvaltningslag kom att ersättas av 2003 års förvaltningslag (434/2003), bland annat för att tillgodose europarättens krav.<sup>57</sup> I Sverige infördes år 1998 en huvudregel om att förvaltningsbeslut skulle överklagas till förvaltningsdomstol. Bakgrunden var

---

<sup>51</sup> Se prop. 1973:90, s. 233.

<sup>52</sup> Se vidare Martin Sunnqvist, *Konstitutionellt kritiskt dömande*. 2 uppl. Institutet för rättshistorisk forskning 2014, s. 728 f. och 767; se i relation till frågan om maktindelning Thomas Bull, *Maktindelning i den svenska författningen*, s. 15–28 i verket Thomas Bull, *Fundamentala fragment. Ett konstitutionellt lapptäcke*. Iustus 2013, s. 22 ff.; jfr redan Nils Herlitz, *1974 års regeringsform? Kommentarer till grundlagberedningens lagförslag*. Svensk Juristtidning (SvJT) 1972, s. 513–565, 526.

<sup>53</sup> SFS 2010:1408.

<sup>54</sup> Se prop. 2009/10:80, s. 120.

<sup>55</sup> Se Jyränki – Husa 2015, s. 48 f.

<sup>56</sup> Se allmänt om utvecklingen i Finland Janne Salminen, *Om revideringen av grundlagen – Beredning av nödvändiga ändringar i Finlands grundlag*. FT 2010, s. 161–177, särskilt 162 ff.

<sup>57</sup> Se Niemivuo 2018, s. 624 ff.

europarättens krav, utvecklingen av lagstiftningen i övrigt samt intresset av att avlasta regeringen. Detta innebar att den gamla oskrivna huvudregeln om överprövning i högre förvaltningsorgan eller regeringen avskaffades.<sup>58</sup> Genom antagandet av FL år 2017 togs ytterligare steg mot att anpassa svensk förvaltningsrätt till europarättens krav. Jämförelser med andra länders förvaltningslagar, bland annat Finlands, låg till grund för den nya lagen.<sup>59</sup>

### 3 Regeringsnivån

#### 3.1 Statscheferna

På regeringsnivån återfinns till att börja med, principiellt och historiskt sett, statscheferna. Det handlar här om två sinsemellan mycket olika ämbeten. De kan inte enkelt jämföras eftersom den svenska kungen har ärvt sitt ämbete (enligt bestämmelserna i successionsordningen), medan Finlands president är direktvald av folket (GL 54 §). Strukturellt innehar dock båda ämbetena den högsta statsrättsliga positionen i länderna, varför de här presenteras parallellt.

I fråga om den svenska statschefen, det vill säga normalt kungen eller den regerande drottningen (1 kap. 5 § RF), bygger grundlagsregleringen på att han eller hon inte ska ha någon formell makt.<sup>60</sup> Det är därför svårt att se att statschefen har någon rättslig funktion i förhållande till den statliga förvaltningen i allmänhet. För att statschefen ska vara orienterad om utvecklingen i riket sammanträder regeringen ett par gånger årligen i så kallade informationskonseljer med statschefen som ordförande (5 kap. 3 § RF). Vid dessa konseljer fattas dock inga beslut.<sup>61</sup> Statschefen är på så sätt i praktiken helt frikopplad från regeringsarbetet och förvaltningsorganisationen. Kungliga hovstaterna står utanför den statliga organisationen och utgör inte en förvaltningsmyndighet.<sup>62</sup> Kungen har en ceremoniell roll, vilket bland annat

---

<sup>58</sup> 22 a § förvaltningslagen (1986:223); prop. 1997/98:101, s. 57.

<sup>59</sup> Se SOU 2010:29, bl.a. på s. 195 f., 264 ff. och 403 ff.

<sup>60</sup> Se prop. 1973:90, s. 172 ff.; bet. KU 1973:26, s. 30.

<sup>61</sup> Se Thomas Bull – Fredrik Sterzel, Regeringsformen – en kommentar. 3 uppl. Studentlitteratur 2015, s. 145.

<sup>62</sup> Se prop. 1973:90, s. 176; jfr RÅ 1999 ref. 48 om att Riksmarskalksämberet (som ingår i Kungliga Hovstaterna, dvs. hovet) inte är någon sådan myndighet som omfattas av reglerna om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

visar sig i hans uppgifter inom det kvarvarande ordensväsendet (genom organet Kungl. Maj:ts Orden) enligt ordenskungörelsen (1974:768).<sup>63</sup>

När det gäller Finland och Republikens president är situationen en annan, och presidenten framstår som en central aktör i det finska konstitutionella systemet och har politisk makt. Här finns ett visst inslag av maktfördelning i förhållande till statsrådet, även om detta inslag har blivit mindre framträdande efter 1999 års grundlag. Presidenten behandlas i grundlagen i samma kapitel som statsrådet (GL 5 kap.), vilket visar anknytningen mellan dessa statsorgan. Han eller hon ska fungera som en nationell symbol med ceremoniella uppgifter. Presidenten kan genom sina personliga egenskaper allmänt påverka värderingar och uppfattningar i samhället, inklusive den offentliga förvaltningen.<sup>64</sup>

Presidenten har ett antal formella konstitutionella maktbefogenheter av betydelse för den statliga förvaltningen. Hit hör presidentens roll att stadfästa lagar (GL 77 §) samt att i samråd med statsrådet leda utrikespolitiken (GL 93 § 1 mom.).<sup>65</sup> För förvaltningens del är vidare särskilt uppgifterna att utnämna vissa högre ämbetsmän (justitiekansler, riksåklagare och beskickningschefer enligt GL 69, 104 och 126 §) samt att utgöra överbefälhavare och att kunna besluta om mobilisering (GL 128 och 129 §) viktiga.<sup>66</sup> Riksdagen kan i lag delegera till presidenten att utfärda förordningar (GL 80 §).<sup>67</sup> Så har skett avseende vissa mer ceremoniella eller utrikespolitiska förvaltningsärenden.<sup>68</sup> Presidenten bistås av ett presidentkansli enligt lagen om republikens presidents kansli (100/2012).

Presidenten fattar enligt GL 58 § beslut i statsrådet utifrån förslag från statsrådet. Detta innebär att beslutet fattas efter föredragning av en minister i närvaro av regeringen som helhet (ministären). På så sätt knyts presidentens beslutsfattande till

---

<sup>63</sup> Se Gunnar Bramstäng, Kungl. Maj:ts Ordens rättsliga status. Ett blygsamt bidrag till diskussionen kring bl.a. myndighetsbegreppet i relation till konungen underställda organ, s. 83–105 i verket Lena Marcusson (red.), Festskrift till Fredrik Sterzel. Iustus 1999.

<sup>64</sup> Se Jyränki – Husa 2015, s. 168 ff. och 184 f.

<sup>65</sup> Se om utrikespolitiken Markku Suksi, Finlands statsrätt. En sammanställning av material och tolkningar i anslutning till Finlands grundlag. Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi 2002, s. 257 ff.

<sup>66</sup> Se Olli Mäenpää, Grunderna för god förvaltning. 3 uppl. Forum Iuris 2011, s. 49 f.

<sup>67</sup> Se Jyränki – Husa 2015, s. 178.

<sup>68</sup> Se Republikens presidents förordning om titlar (381/2000); Republikens presidents förordning om militära grader, tjänstgöringsgrader och försvarsmaktens emblem (1490/2007); Republikens presidents förordning om placeringsorterna för Finlands beskickningar i utlandet (262/2000).

den parlamentariskt legitimerade regeringen och dess ansvar.<sup>69</sup> I militära kommandomål kan presidenten också fatta beslut efter föredragning av behörig minister enligt särskilda bestämmelser i lag (GL 58 § 5 mom.). På denna sistnämnda punkt finns en kontinuitet från vad som gällde i det svenska riket enligt 1772 års RF (se också 34 § 4 mom. i 1919 års RF). Justitiekanslerns laglighetskontroll omfattar också presidentens beslut i statsrådet. Om presidenten fattar ett lagstridigt beslut, ska statsrådet vägra att verkställa beslutet och i stället föreslå att presidenten ändrar eller återtar beslutet (GL 111 och 112 §).

### 3.2 Kollektivt beslutsfattande och ministerstyre

I både Sverige och Finland räknas regeringsmakten som en del av förvaltningen (12 kap. 1 § RF och GL 119 §). Detta kan ses som ett uttryck för en makt- eller funktionsfördelningsidé, där regeringarna står i spetsen för de underlydande statliga förvaltningsmyndigheterna. För båda länderna gäller att regeringarna i formell mening beslutar kollektivt vid ett sammanträde som är gemensamt för alla regeringsledamöter (7 kap. 3 och 4 §§ RF och GL 67 §).

När det gäller det kollektiva beslutsfattandet märks dock en grundläggande skillnad i regleringen mellan länderna. I Sverige är idén om kollektivt beslutsfattande i regeringen mycket stark, och allmänt anses "ministerstyre" (framför allt sådant som innebär inblandning i enskilda ärenden, se vidare avsnitt 6) närmast vara ett skällsord i svensk politik.<sup>70</sup> Ett enda undantag framgår av grundlagstexten, nämligen utrymmet för försvarsministern att avgöra ärenden om verkställighet av lagstiftning eller beslut avseende försvarsmakten, så kallade kommandomål (7 kap. 3 § andra stycket RF).<sup>71</sup> Regleringen är ett arv från 1809 års RF, där kungen som överbefälhavare hade makten att ensam besluta i motsvarande frågor (14 och 15 §§ i 1809 års RF).<sup>72</sup> Dessa bestämmelser förde i sin tur vidare den

<sup>69</sup> Se Jyränki – Husa, 2015, s. 179.

<sup>70</sup> Se vidare Sten Heckscher, Lydnadsplikt, självständighet och ministerstyre, s. 145–158 i verket Sten Heckscher och Anders Eka (red.), Festskrift till Johan Hirschfeldt. Iustus 2008, s. 155.

<sup>71</sup> Se Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna. Regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen. 3 uppl. Norstedts Juridik 2012, s. 339; försvarsministerns utrymme att besluta i s.k. kommandomål regleras i lagen (1974:613) om handläggningen av vissa regeringsärenden.

<sup>72</sup> Se Halvar G.F. Sundberg – Gustaf Petré, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar. 11 uppl. P. A. Norstedt & Söner 1971, s. 23 f.

ordning som hade etablerats under Gustav III (18 och 19 §§ i 1772 års RF).<sup>73</sup> Men den tydliga huvudregeln är alltså att regeringen fattar beslut i regeringsärenden kollektivt. Dock är den svenska regeringens sammanträde i praktiken, som det uttrycktes i propositionen till 1974 års RF, av ”enbart formellt registrerande natur”.<sup>74</sup> Det faktiska avgörandet av ett ärende har skett genom den tidigare beredningen (se avsnitt 3.3 nedan). På så sätt har enskilda statsråd, trots det kollektiva beslutsfattandet, ett stort inflytande över de förslag som tas upp till behandling. Vid regeringens sammanträde är det också departementschefen (se nedan) eller ett annat av statsministern utpekade statsråd som föredrar ärendet (7 kap. 5 § RF).

I Finland angav 40 § i 1919 års RF i ursprunglig lydelse att statsrådet fattade beslut vid allmänt sammanträde, såvida inte beslutsmakten hade delegerats till enskild minister som chef för ett ministerium. Bestämmelsen ansågs innebära att den huvudsakliga beslutsformen var kollegial behandling och inte ministerstyrelse.<sup>75</sup> Genom en grundlagsändring år 1993 gjordes bestämmelsen mer flexibel. Denna reglering fördes vidare till den nu gällande grundlagen.<sup>76</sup> Regleringen – nu i 67 § i GL – anger på så sätt att beslut ska fattas vid allmänt sammanträde i fråga om ”vittsyftande och principiellt viktiga ärenden samt sådana andra ärenden vars betydelse kräver det”. Närmare bestämmelser ska utfärdas genom lag. Regleringen ger på så sätt ett betydande utrymme att åsidosätta det kollektiva beslutsfattandet.<sup>77</sup>

I lagen om statsrådet (175/2003) finns bestämmelser om statsrådets verksamhet och om beslutsfattandet. Där framgår bland annat (12 §) att förslag till avgörande som föreläggs republikens president, beslut om propositioner och skrivelser, ärenden inom EU samt ”övriga ärenden vars samhällspolitiska eller ekonomiska betydelse förutsätter det” ska avgöras vid allmänt sammanträde. Övriga ärenden som ankommer på statsrådet ska avgöras i ett ministerium. Av 3 § i reglementet för statsrådet (262/2003) framgår vidare att statsrådet vid allmänt sammanträde ska besluta om bland annat statsrådets förordningar och dess förslag till avgöranden av presidenten, arbetsfördelningen mellan ministrarna, utnämning av domare och

---

<sup>73</sup> Se C. A. Reuterskiöld, Om kommandomål och högsta befälet öfver krigsmakten, Statsvetenskaplig tidskrift 1900, s. 38–60, 38.

<sup>74</sup> Se prop. 1973:90, s. 289.

<sup>75</sup> Se Veli Merikoski, Grunddragen av Finlands offentliga rätt I. Juridiska studentfakultetens expedition 1971, s. 109.

<sup>76</sup> Se lagen om ändring av Regeringsformen för Finland (1119/1993).

<sup>77</sup> Se vidare Suksi 2002, s. 289 ff.



andra ämbetsmän i EU-organ, allmänna föreskrifter om statsförvaltningens handläggning av ärenden, regional indelning och tillsättande av kommittéer ”för beredning av samhällspolitiskt betydande ärenden”. Också vissa tjänstemannaärenden och ärenden om utnämning av medlemmar i nämnder med mera ska enligt 5 och 6 § behandlas vid det allmänna sammanträdet.

Den övergripande bilden blir att i Finland kan en mycket större del av besluten fattas i ministerierna. Jyränki och Husa har i anslutning till grundlagens lydelse konstaterat att GL bygger på en princip om ministerstyre.<sup>78</sup> Här märks en tydlig skillnad mellan den svenska och finska förvaltningens ställning. Samtidigt har, som framgått, de svenska statsråden i praktiken en viktig funktion eftersom de kan styra beredningen av ärendena, där regeringen sedan fattar det formella beslutet vid regeringssammanträde.

### 3.3 Typer av beslut

När det gäller de typer av beslut som regeringarna fattar på förvaltningens område finns också vissa skillnader mellan länderna. Visserligen kan båda regeringarna besluta om förordningar (8 kap. 3–7 §§ RF och GL 80 §, se vidare avsnitt 5), vilket givetvis innebär en möjlighet till styrning av förvaltningen. Utrymme för styrning av förvaltningen finns också i regeringarnas utnämningsmakt (12 kap. 5 § RF; GL 126 §, 13 § i lagen om statsrådet samt 6 § i reglementet för statsrådet) och inflytande över budgetprocessen (9 kap. RF och GL 7 kap.).

Båda regeringarna lämnar vidare förslag om lagstiftning genom proposition till riksdagen (4 kap. 4 § RF och 9 kap. 2 § i riksdagsordningen; GL 70 §). I utformningen av propositioner ligger också en form av styrning eftersom uttalanden där kan användas av bland annat förvaltningsmyndigheterna i deras tolkning av lagstiftningen.<sup>79</sup> Det har i litteraturen anförts att svensk rätt i betydligt högre grad än finsk traditionellt sett har tillmätt uttalanden i förarbeten betydelse. Dock har det sedan åtminstone 1990-talet ansetts att regeringsmakten i Finland efter svensk förebild alltmer har strävat efter att styra rättstillämpningen genom uttalanden i

<sup>78</sup> Se Jyränki – Husa 2015, s. 205.

<sup>79</sup> Se (kritiskt) Jakob W.F. Sundberg, Fr. Eddan t. Ekelöf. Repetitorium om rättskällor i Norden. Studentlitteratur – Akademisk förlag 1978, s. 239 f.

propositioner.<sup>80</sup> Samtidigt har EU-rätten medfört att utrymmet för att stödja tolkningar på inhemska förarbeten i viss mån har begränsats.<sup>81</sup>

Vidare kan regeringsnivån i båda länderna fungera som en instans för konfliktlösning mellan statliga organ. I Sverige har det på så sätt ansetts naturligt att regeringen genom sin position som högsta myndighet i förvaltningen kan avgöra hur oenigheter hos statliga förvaltningsmyndigheter ska lösas, exempelvis angående hur mycket de ska bistå varandra.<sup>82</sup> På motsvarande sätt har i finsk rätt ansetts att statsrådet som helhet har uppgiften att lösa kompetensvister mellan ministerier och förvaltningsmyndigheter.<sup>83</sup>

Det finns sålunda många tydliga paralleller mellan rättssystemen. Svensk offentlig rätt har dock dessutom bevarat den gamla, ursprungligen kungliga, rollen för regeringsmakten att i vissa fall som enda eller sista instans avgöra enskilda förvaltningsärenden (se avsnitt 2). Även om utvecklingen under 1900-talets sista decennier under inverkan av europarätten har gått mot att regeringen mer och mer har lämnat sådana uppgifter till förvaltningsmyndigheter eller förvaltningsdomstolar finns fortfarande ett antal ärendetyper av detta slag.<sup>84</sup> Exempelvis ska eller kan nya verksamheter av betydande omfattning (exempelvis kärnkraftsanläggningar och större infrastrukturprojekt) tillåtlighetsprövas av regeringen som första instans (17 kap. 1–3 §§ miljöbalken, MB).

Såsom framgått i avsnitt 2 fungerar den svenska regeringen som sista överklagandeinstans för vissa ärendetyper. Det kan dock då finnas möjlighet till rättsprövning på grund av främst Europakonventionens krav (se avsnitt 7.1). Viktiga exempel på denna instansordning finns bland annat i miljöbalken när det gäller beslut om bland annat naturskyddsområden och strandskydd (18 kap. 1 § MB). Därutöver finns en lång rad sådana bestämmelser på olika rättsområden.<sup>85</sup>

---

<sup>80</sup> Se Pekka Timonen (red.), Inledning till Finlands rättsordning 1. Privaträtt. Juristförbundets förlag 1996, s. 21.

<sup>81</sup> Se Allan Rosas, Tolknings- och tillämpningsproblem i mötet mellan nordisk och internationell juridisk metod, s. 317–345 i verket Mads Bryde Andersen (red.), *Forhandlingerne ved det 37. nordiske Juristmøde i Reykjavik 18.–20. august 2005*. Band 1. De nordiske juristmøter 2005, s. 336.

<sup>82</sup> Se Trygve Hellners – Bo Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer*. 3 uppl. Norstedts Juridik 2010, s. 97.

<sup>83</sup> Se Suksi 2002, s. 291.

<sup>84</sup> Se Håkan Strömberg – Bengt Lundell, *Allmän förvaltningsrätt*. 27 uppl. Liber 2018, s. 201 f.

<sup>85</sup> Se t.ex. 6 kap. 10 § vägförordningen (2012:707) (Trafikverkets och länsstyrelsens beslut i enskilda fall enligt förordningen); 12 kap. 5 § luftfartslagen (2010:500) (beslut i frågor som rör trafikillstånd); 32 § livsmedelslagen (2006:804) (generella beslut av Livsmedelsverket eller annan statlig förvaltningsmyndighet).

Den bärande tanken är sedan länge att lagstiftningen ska anvisa regeringen som överinstans endast när det behövs för ”en politisk styrning av praxis”.<sup>86</sup> Även om denna grundtanke har behövt anpassas till europarättens krav på prövning i domstol, har regeringen alltså fortfarande kvar denna funktion till viss del. För att regeringen ska vara överinstans krävs dock att det uttryckligen framgår av lagstiftningen.

För finsk del finns visserligen enstaka exempel på att statsrådet fattar individuella förvaltningsbeslut (utöver anställningsärenden). På liknande sätt som i Sverige krävs exempelvis ett principbeslut av statsrådet för kärnanläggningar med stor allmän betydelse (11 § i kärnenergilagen 990/1987).<sup>87</sup> I huvudsak har emellertid utvecklingen under 1900-talet inneburit att statsrådet har frångåtts uppgiften att – som enda eller sista instans – avgöra enskilda ärenden, såväl vid det allmänna sammanträdet som i ministerierna. Denna utveckling kan knytas till den ställning för domstolarna som etablerades genom inrättandet av högsta förvaltningsdomstolen år 1918 och regleringen i 1919 års RF (se avsnitt 7.2).<sup>88</sup> På så sätt märks idén om maktindelning i det finska statsrådets arbetsuppgifter.

### 3.4 Beredning och beslut i Regeringskansliet och ministerierna

Det formella beslutsfattandet i såväl den svenska regeringen som det finska statsrådet föregås givetvis av beredning av olika slag. Här ingår såväl departementens och ministeriernas interna arbete som kontakter med berörda myndigheter och andra offentliga och privata organ.

Enligt den svenska grundlagsregleringen ansvarar Regeringskansliet – som sedan år 1997 är organiserat som en sammanhållen förvaltningsmyndighet under regeringen – för att bereda förslag till beslut (7 kap. 1 och 2 §§ RF).<sup>89</sup> I myndigheten ingår de olika departementen. Myndighetschef är statsministern, och vissa av honom eller henne utpekade ministrar fungerar som departementschefer (7 kap. 1 § RF och 5 och 6 §§ förordningen [1996:1515] med instruktion för Rege-

<sup>86</sup> Se 1984 års principbeslut i riksdagen prop. 1983/84:120, s. 16; bet. 1983/84:KU23, s. 7; rskr. 1983/84:250.

<sup>87</sup> Se även 61 § kärnenergiförordningen (161/1988) om tillstånd till gruvdrift m.m. avseende uran och torium; 71 § gruvlagen (621/2011) om beslut om att ett gruvområdesinlösningstillstånd förfaller.

<sup>88</sup> Se vidare Henrik Wenander, Varför en rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut? – Utvecklingslinjer i svensk och finsk rätt mot bakgrund av Europakonventionen, s. 433–447 i verket Richard Arvidsson m.fl. (red.), Festskrift till Wiweka Warnling Conradson. Jure 2019, s. 446.

<sup>89</sup> Se Håkan Strömberg, Regeringskansliet – en myndighet. FT 2000, s. 1–4.

ringskansliet). Även om de svenska departementen alltså sedan 1990-talet är delar av en och samma myndighet har det i praktiken visat sig vara svårt att ha enhetliga rutiner och likartade hierarkiskt organiserade beredningsordningar i de olika departementen.<sup>90</sup>

Trots att den svenska regleringen bygger på kollektivt beslutsfattande i regeringen, kan ett svenskt statsråd, såsom departementschef eller annars ansvarig minister, ha ett stort inflytande på beredningen av regeringsärenden på hans eller hennes områden. Enligt 14 § i förordningen med instruktion för Regeringskansliet ansvarar nämligen departementschefen för beredningen av regeringsärenden i departementet. Hit hör exempelvis att bestämma vilka myndigheter som ska beredas tillfälle att yttra sig över ett kommittébetänkande (remiss).<sup>91</sup> Dessutom förekommer det regelmässigt att regeringen – vid regeringssammanträde – bemyndigar ett enskilt statsråd att exempelvis utse ledamöter i en kommitté (utredning) som regeringen genom kollektivt regeringsbeslut har tillsatt.<sup>92</sup> Det enskilda statsrådets beslutsfattande sker då inom ramen för vad som betecknas som ett regeringskansliärende och inte inom ett regeringsärende (där beslut ska fattas kollektivt).<sup>93</sup> Här finns därmed ett visst utrymme för styrning i det svenska systemet.

I Regeringskansliets arbete sker så kallad gemensam beredning där departementen koordinerar sina synpunkter. På ministernivån hålls därutöver varje vecka allmän beredning där ministrarna kan förhandla i omtvistade frågor som rör olika departement. På så sätt jämkas olika intressen samman så att regeringen kan fatta ett kollektivt beslut.<sup>94</sup> I sammanhanget kan också nämnas Lagrådets roll i att avge icke-bindande yttranden över regeringens utkast till lagförslag (8 kap. 20–22 §§ RF och lagen [2003:333] om Lagrådet). Som framgår av lagstiftningen är Lagrådet organiserat som ett fristående organ utanför regeringen och Regeringskansliet.

I Finland sker beredningen som utgångspunkt i ministerierna. Därutöver förekommer i det finska statsrådets arbete olika typer av mer eller mindre formella typer av tvärgående överläggningar. Bland dessa märks ”regeringens aftonskola”

---

<sup>90</sup> Se vidare Regeringskansliet, Expeditionschefer, rättschefer och administrativa chefers uppgifter och ansvar. Rapport från översynen av expeditonschefer, rättschefer och administrativa chefers uppgifter och ansvar (FA2016/01592/FCK).

<sup>91</sup> Se prop. 1973:90, s. 288; bet. 2008/09:KU10, s. 46.

<sup>92</sup> Se bet. 2006/07:KU10, s. 39.

<sup>93</sup> Se Holmberg m.fl. 2012, s. 340.

<sup>94</sup> Se Holmberg m.fl. 2012, s. 332 ff.

(*hallituksen iltakoulu*), som åtminstone historiskt sett har haft stor betydelse.<sup>95</sup> Dessutom bereds vissa viktigare ärenden om EU-, utrikes- och olika aspekter av finanspolitik i så kallade ministerutskott. Dessa är sammansatta av en mindre grupp bland ministrar med anknytning till ämnet (25–28 § i reglementet för statsrådet). Beredningen i dessa utskott kan i praktiken ha avgörande betydelse för hur ärenden avgörs.<sup>96</sup> I Finland har det svenska sammanhållna Regeringskansliet diskuterats som en möjlig modell för reformering av ministeriernas beredning. Sådana förslag har dock inte lett till lagstiftning.<sup>97</sup>

Av principiell vikt är att den finska justitiekanslern i sin roll som laglighetsövervakare enligt GL 108 § får förslag till regeringsbeslut för granskning inför statsrådets sammanträden. Han eller hon närvarar också vid såväl beredande överläggningar som vid det allmänna regeringssammanträdet.<sup>98</sup> Justitiekanslern kan i de olika stadierna av beslutsfattandet påpeka brister i förslag genom att framställa en motiverad anmärkning och, om anmärkningen inte följs, låta anteckna sin uppfattning i statsrådets protokoll (GL 111 och 112 §, se vidare lagen om justitiekanslern i statsrådet [193/2000]).<sup>99</sup> Justitiekanslerns kontroll kan jämföras med Lagrådets granskning av lagförslag i Sverige, vilken dock sker utanför regeringen. I förhållande till den svenska justitiekanslern har det i litteraturen konstaterats att det finska ämbetet har ”en synligare och starkare roll”.<sup>100</sup>

I båda ländernas system finns ett visst inslag av politiska tjänstemän i beredningen av regeringarnas förslag. I Sverige finns sedan gammalt politiska tjänstemän i Regeringskansliet. I denna grupp finns bland annat statssekreterare, som leder departementets arbete i politiskt hänseende.<sup>101</sup> Också i Finland har vissa ministerier

---

<sup>95</sup> Se Suksi 2002, s. 83 och 273; Jyränki – Husa 2015, s. 346; Numminen 1999, s. 58 f.; Jaakko Numminen, Hur Finland regeras. Schildts 1985, s. 27 ff., där det bl.a. anges att bastubad har varit ett viktigt inslag.

<sup>96</sup> Se Suksi 2002, s. 292.

<sup>97</sup> Se Turo Virtanen, Finland: active reformer looking for more centralisation and horizontal coordination, s. 129–139 i verket Gerhard Hammerschmid et al. (eds), *Public Administration Reforms in Europe. The View from the Top*. Edward Elgar 2015, s. 137; Yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta arvioivan parlamentaarisen komitean (KEHU-komitea) mietintö, *Finansministeriets publikationer 7/2015* (sammandrag på svenska), där det framhålls att det är viktigt att ministerierna kan utnyttja sina resurser gemensamt.

<sup>98</sup> Se vidare om justitiekanslerns förhandsgranskning, bl.a. om betydelsen av granskningen av förordningar Tallroth 2012, s. 16 ff.

<sup>99</sup> Se Jonkka 2013, s. 305 ff.

<sup>100</sup> Se Tallroth 2012, s. 17.

<sup>101</sup> Se Rune Premfors – Göran Sundström, *Regeringskansliet*. Liber 2007, s. 49.

under 2000-talet infört liknande uttalat politiska statssekreterarfunktioner.<sup>102</sup> Det rör sig alltså inte om något inarbetat och generellt system som tillämpas i alla ministerier så som fallet är i de svenska departementen.

#### 4 Myndigheter under regeringsnivån

I fråga om myndigheter under regeringsnivån gäller för Sveriges del att grundlagen pekar ut regeringen som ledare för den statliga förvaltningsorganisationen. Enligt 12 kap. 1 § RF lyder Justitiekanslern och andra svenska statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen, såvida inte grundlag eller lag anger något annat. Sedan den reform av RF som trädde i kraft 2011 nämns endast Justitiekanslern i grundlagstexten, detta med tanke på att grundlagen inte borde låsa fast en viss myndighetsorganisation.<sup>103</sup> För ett fåtal statliga förvaltningsmyndigheter finns särskilda bestämmelser som innebär att de är myndigheter under riksdagen. Det rör sig här om myndigheter med närmast konstitutionella funktioner såsom Riksbanken (9 kap. 13 § RF) och Riksrevisionen (13 kap. 7 § RF). Dessa berörs inte närmare i det följande.

Även om de statliga förvaltningsmyndigheterna som huvudregel sorterar under regeringen, är de organiserade som fristående offentliga organ. I svensk förvaltning finns ingen hierarkisk organisation direkt från en minister ner till en enskild tjänsteman i en statlig förvaltningsmyndighet (bortsett från myndigheten Regeringskansliet där ministrar fungerar som departementschefer, se ovan avsnitt 3.3).<sup>104</sup>

I förordningen med instruktion för Regeringskansliet anges vidare ”till vilka departement myndigheter och andra organ hör” (12 § i förordningen). Att det i denna bilaga anges att en viss förvaltningsmyndighet, domstol eller annat organ hör till ett visst departement har dock inte någon självständig betydelse i fråga om lydnadsplikt och liknande, utan får betraktas som en arbetsfördelning mellan departementen avseende beredning av regeringens ärenden.<sup>105</sup> Regeringen beslutar i förord-

---

<sup>102</sup> Se Jyränki – Husa 2015, s. 208.

<sup>103</sup> Se prop. 2009/10:80, s. 125.

<sup>104</sup> Se Wenander 2016, s. 60 f.

<sup>105</sup> Se allmänt Martin Sunnqvist – Henrik Wenander, En offentligrättslig korporation under Monarken? Svenska Akademien och kungen i juridiskt perspektiv. Statsvetenskaplig tidskrift 2018, s. 559–575, 569 f.

ningsform om instruktioner för sina förvaltningsmyndigheter (se vidare avsnitt 5), exempelvis förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

Viktiga exempel på förvaltningsmyndigheter under regeringen är Skatteverket, Försäkringskassan, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Migrationsverket. Dessa är alla organiserade som sammanhållna så kallade *enmyndigheter* som leds av en generaldirektör. Den tidigare vanliga formen av organisation med ”myndighetskoncerner” med fristående lokala myndigheter (såsom lokala skattemyndigheter eller länspolismyndigheter) och en central förvaltningsmyndighet (såsom Riksskatteverket eller Rikspolisstyrelsen) har till stor del övergivits till förmån för denna enhetliga organisation.<sup>106</sup>

De viktigare centrala förvaltningsmyndigheterna leds i stor utsträckning som så kallade *enrådsmyndigheter* av en generaldirektör, utsedd av regeringen (12 kap. 5 § RF; se vidare myndighetsförordningen [2007:515]).<sup>107</sup> Från myndighetens ledning kan författningsstadgade befogenheter som ska beslutas av myndigheten delegeras inom dess hierarkiska system (3–5 §§ myndighetsförordningen). Kollegialt beslutande förvaltningsmyndigheter, där alltså myndigheten beslutar på samma sätt som en domstol enligt rättegångsbalkens regler är numera ovanliga.<sup>108</sup> De förekommer dock i olika former av disciplinorgan.<sup>109</sup>

På det regionala planet finns som statliga förvaltningsmyndigheter länsstyrelserna, som leds av en landshövding (se förordningen [2017:868] med länsstyrelseinstruktion). Enligt 1 § i förordningen ansvarar de för statlig förvaltning i länet ”i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter”. Vidare framgår att länsstyrelsen har uppgifter som rör så vitt skilda ämnen som allmänna val, djurskydd, civilförsvaret och folkhälsa (2 och 3 §§). Tidigare lydelse av regeringsformen – både 1974 års RF fram till 2011 och tidigare regeringsformer ända sedan 1634 – angav uttryckligen att det skulle finnas länsstyrelser. Numera är detta, som framgått, inte fallet, utan det är möjligt att utan grundlagsändring avskaffa länsstyrelserna. Länsstyrelsernas antal och uppgifter har från tid till annan diskuterats. En viktig förändring har varit att landstingen (kommuner på regional nivå, numera ofta betecknade som regioner) har övertagit uppgifter som

---

<sup>106</sup> Se Strömberg – Lundell 2018, s. 36 f.

<sup>107</sup> Se Lena Marcusson, Myndighet som myndighet – om begreppsförvirring i den offentliga förvaltningsorganisationen, s. 275–284 i verket Christina Moëll – Vilhelm Persson – Henrik Wenander (red.), Festskrift till Hans-Heinrich Vogel. Juristförlaget i Lund 2008.

<sup>108</sup> Se redan SOU 1985:40, s. 178.

<sup>109</sup> Se om högskolornas disciplinnämnder 10 kap. 3–8 §§ högskoleförordningen (1993:100); se vidare Hellners – Malmqvist 2010, s. 216 f.

rör regional utveckling från länsstyrelserna. I övrigt har större reformer på detta område uteblivit.<sup>110</sup>

EU-rätten har inte i någon större utsträckning påverkat den svenska statliga myndighetsorganisationen. EU-rättsliga krav på oberoende myndigheter har i svensk rätt ansetts tillgodosedda genom att alla förvaltningsmyndigheter under regeringen är fristående i sin myndighetsutövning och lagtillämpning (12 kap. 2 § RF).<sup>111</sup> Vidare kan det givetvis förekomma att myndigheter inrättar särskilda avdelningar relaterade till EU-arbete och liknande. Slutligen föreskriver EU:s sekundär rätt ibland organisationsformer som avviker från den svenska myndighetsformen, i den mån sådana organ är att se som delar av den svenska statliga förvaltningen. Ett exempel är de strukturfondspartnerskap som ska upprättas för förvaltningen av EU:s strukturfonder.<sup>112</sup>

I finsk rätt anger GL 119 § avseende den statliga nivån, utöver statsrådet och ministerierna, att ämbetsverk, inrättningar och andra organ kan höra till statens centralförvaltning. Den nuvarande grundlagstexten är mindre specifik om den offentliga förvaltningens organisation än vad som var fallet i 1919 års RF. Enligt den sistnämnda skulle det finnas län som leddes av landshövdingar (50 och 51 §). I propositionen till GL uttalade statsrådet att det med tanke på behovet av flexibilitet inte fanns skäl att ha sådana bestämmelser.<sup>113</sup> Här finns en överensstämmelse med den nuvarande lydelsen av svenska RF.

De finska ämbetsverken är tydligt organisatoriskt fristående från ministerierna på liknande sätt som de svenska förvaltningsmyndigheterna, även om de beskrivs som lydande under ett visst ministerium.<sup>114</sup> Ministerierna har ett ansvar för att förvaltningen under ministeriet fungerar som sig bör (GL 68 §). I detta ligger, enligt propositionen till bestämmelsen, att ”det för ministerieförvaltning typiska parlamentariska draget [utsträcks] också till den underordnade förvaltningen.”<sup>115</sup> Uttalet kan uppfattas som en betoning av att ministerns ansvar inför riksdagen också

---

<sup>110</sup> Se redogörelsen i SOU 2018:10, s. 96 ff.

<sup>111</sup> Se t.ex. redogörelsen i SOU 2016:65, s. 144 ff. om kraven på den nationella tillsynsmyndighetens oberoende enligt art. 52.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), EUT 2016 L 119/1 [”GDPR”].

<sup>112</sup> Se lagen (2007:459) om strukturfondspartnerskap.

<sup>113</sup> Se RP 1/1998 rd, s. 173.

<sup>114</sup> Se t.ex. Kulla 2014, s. 96.

<sup>115</sup> Se RP 1/1998 rd, s. 119.



omfattar åtgärder eller underlåtenhet i de statliga förvaltningsmyndigheterna under ministeriet. Det är inte helt tydligt hur detta ansvar förhåller sig till gränserna för styrning av myndigheterna i enskilda fall (avsnitt 6).

Reglementet för statsrådet (262/2003) anger en ämnesmässig arbetsfördelning mellan ministerierna (se ovan avsnitt 3.1 om kompetensfördelningen mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna). I särskilda statsrådsförordningar om ministerierna anges närmare vilka myndigheter och andra organ som hör till ett visst ministerium. Ministerierna antar också egna arbetsordningar. Sålunda anges exempelvis i 15 § i reglementet för statsrådet att till inrikesministeriets ansvarsområde hör bland annat allmän ordning, räddningsväsendet och nationell beredskap inom civil krishantering. Av statsrådets förordning om inrikesministeriet (1056/2013) framgår sedan att bland annat Polisstyrelsen, Nödcentralverket och Migrationsverket hör till ministeriets område. En skillnad mot Sverige är att det förekommer att vissa förvaltningsmyndigheters funktioner är placerade i ministerierna. På detta sätt ingår polisens högsta ledning för den operativa nivån i inrikesministeriets organisation. Inte heller för sådana funktioner finns dock en direkt bestämmanderätt från ministeriet gentemot den underlydande förvaltningen.<sup>116</sup>

Exempel på centrala statliga myndigheter är Skatteförvaltningen, Polisstyrelsen, Migrationsverket samt Riksåklagarämbetet. På liknande sätt som i Sverige har den förvaltningspolitiska utvecklingen gått mot att tidigare regionalt uppdelade myndigheter har centraliserats.<sup>117</sup> Av tradition har ämbetsverken, liksom sina föregångare i det gamla svenska riket, till viss del varit kollegialt organiserade.<sup>118</sup> Denna tradition bibehölls i Finland åtminstone en bit in på 1980-talet.<sup>119</sup> Numera styrs de dock i allmänhet av direktioner eller generaldirektörer enligt den byråkratiska principen.<sup>120</sup> Här märks en parallell till den förvaltningspolitiska utveckling som har varit tydlig i Sverige (se ovan). På motsvarande sätt som i Sverige utses generaldirektörer och andra myndighetschefer som huvudregel vid statsrådets allmänna sammanträde (GL 126 §).

På det lokala planet finns statlig närvaro i form av regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna, NTM-centraler (se lagen om regionförvaltningsverken [896/2009] och lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna

---

<sup>116</sup> Se Jyränki – Husa 2015, s. 209.

<sup>117</sup> Se Kulla 2014, s. 23.

<sup>118</sup> Se om äldre rätt Merikoski 1971, s. 137.

<sup>119</sup> Se Karonen – Roitto – Ojala 2018, s. 90.

<sup>120</sup> Se Suksi 2002, s. 318.

[897/2009]). Dessa har övertagit uppgifter från länsstyrelserna, vilka i Finland har avskaffats.<sup>121</sup> Enligt det förslag till landskapsreform som behandlades i Finlands riksdag fram till mars 2019, då regeringen gav upp försöken att genomföra reformen, skulle regionförvaltningsverken och NTM-centralernas uppgifter till viss del övertas av de nya landskapen. Dessa skulle utgöra ”offentligrättsliga samfund med regionalt självstyre”. Enligt förslaget skulle NTM-centralerna läggas ned, medan regionförvaltningsverken, enligt statsrådets planering ska ersättas av en nationell myndighet för tillstånd, styrning och tillsyn, vilken har regionala kontor eller liknande.<sup>122</sup> Framtiden för dessa förslag är nu osäker.<sup>123</sup>

Någon gång har EU-rättsliga krav på myndigheters oberoende beslutsfattande haft betydelse för organisationen av de statliga myndigheterna i Finland. Ett exempel är att 1 § i lagen om diskrimineringsombudsman (1326/2014) anger att det finns en sådan ombudsman ”i anslutning till justitieministeriet”, men att diskrimineringsombudsmannen ”är självständig och oberoende i sin verksamhet.” Denna konstruktion motiverades i propositionen med att de relevanta EU-direktiven krävde detta. Med självständighet avsågs ”i synnerhet ombudsmannens frihet att fatta beslut utifrån eget övervägande utan medinflytande från utomstående”.<sup>124</sup> Också i andra myndigheter, vars verksamhet ytterst regleras av EU-rätt, finns liknande bestämmelser om självständighet och oberoende.<sup>125</sup>

Under inrättningar och andra organ enligt GL 119 § faller en mångfald offentligrättsliga verksamheter som har varierande självständighet i förhållande till ministerierna.<sup>126</sup> Bland annat finns här självständiga offentliga inrättningar, såsom Finlands Bank och Folkpensionsanstalten, vilka ligger utanför den omedelbara statliga förvaltningen under statsrådet och ministerierna (jfr GL 91 § och 36 § 1 mom.).<sup>127</sup> Dessa båda organ är också knutna till riksdagen. Dessutom finns ett antal offentligrättsliga föreningar, vilka har grundats för särskilda ändamål genom lag-

---

<sup>121</sup> Se lagen om införande av lagstiftningen om statens regionförvaltningsreform (903/2009).

<sup>122</sup> Se RP 15/2017 rd, s. 162.

<sup>123</sup> Se pressmeddelande från talmanskonferensen 8.3.2019, tillgängligt på riksdagens webbsida på adressen <[www.eduskunta.fi/SV/tiedotteet/Sidor/regeringens-avgang-sote.aspx](http://www.eduskunta.fi/SV/tiedotteet/Sidor/regeringens-avgang-sote.aspx)>, besökt 14.3.2019, med innebörden att det efter regeringens avgång inte finns förutsättningar för att fortsätta att behandla landskapsreformen i riksdagen.

<sup>124</sup> Se RP 19/2014 rd, s. 113.

<sup>125</sup> Se 5 § i livsmedelsmarknadslagen (1121/2018); 8 § i dataskyddslagen (1050/2018); 147 § i spårtrafiklagen (1302/2018).

<sup>126</sup> Se exempel i Suksi 2002, s. 308 ff.

<sup>127</sup> Se Suksi 2002, s. 382 ff.

stiftning.<sup>128</sup> Dessa påminner om de offentligrättsliga korporationer som i Sverige tidigare kunde etableras under 1809 års RF. Den finska statliga organisationen uppvisar därmed ett antal mellanformer mellan offentlig och privat organiserade förvaltningsorgan, vilka för svensk del skulle vara svåra att passa in i den nuvarande regeringsformens system.<sup>129</sup>

En dimension som saknas i den svenska konstitutionella regleringen av den offentliga organisationen är tvåspråkigheten. Enligt GL 122 § ska vid förvaltningens organisation eftersträvas att såväl finsk- som svenskspråkiga ska kunna få service på det egna språket. Denna bestämmelse får återverkningar för organisationen av den statliga förvaltningen på det regionala planet.<sup>130</sup> I Sverige nämner visserligen målsättningsbestämmelsen i 1 kap. 2 § RF språkliga minoriteter. De närmare bestämmelserna finns dock i vanlig lag, nämligen lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Denna omfattar bland annat regler om förvaltningsområden för finska och om rätten att använda finska språket vid kontakter med en förvaltningsmyndighet, vars geografiska område sammanfaller med ett sådant förvaltningsområde (6 och 8 §§). Till skillnad från i Finland påverkar språkfrågan i Sverige inte den statliga förvaltningens organisation.

## 5 Styrning av förvaltningen genom regler

En viktig form av styrning av förvaltningen är givetvis generella regler. I denna del undersöks hur riksdagarna i Sverige och Finland kan ge uppgifter till förvaltningen i lagar, och vilket utrymme som finns för regeringarna och andra lägre organ att besluta om föreskrifter som styr förvaltningsmyndigheterna. Det kan redan här påpekas att lagstiftning på offentligrättsliga områden i många fall bygger på EU-direktiv, som ska genomföras i nationell rätt.<sup>131</sup>

Den svenska regleringen av fördelningen av behörighet att utfärda rättsligt bindande föreskrifter mellan riksdag, regering och andra organ (normgivningsmakten) är relativt komplex och detaljerad. I fråga om den statliga förvaltningens uppgifter gäller till att börja med att vad som brukar betecknas som offentligrättsligt

---

<sup>128</sup> Se Kulla 2014, s. 98 f.

<sup>129</sup> Se vidare om utvecklingen i Sverige Sunnqvist – Wenander 2018.

<sup>130</sup> Se Markku Suksi, Förhandsbedömning av språkliga konsekvenser vid beredning av förändringar i lagstiftning och administration. Justitieministeriets publikation 68/2012.

<sup>131</sup> Se Warning Conradson – Bernitz – Sandström – Åhman 2018, s. 224 ff.; Jyränki – Husa 2015, s. 261 ff.

betungande föreskrifter – såsom bestämmelser om avgifter, förbud, tillståndskrav och andra skyldigheter eller ingrepp som rör enskilda – ska ha formen av lag (8 kap. 2 § första stycket 2 RF). På detta område finns dock möjlighet för riksdagen att delegera till regeringen att meddela föreskrifter som inte avser annan rättsverkan av brott än böter, skatt eller konkurs och utsökning (8 kap. 3 § RF). Riksdagen kan dessutom medge att regeringen i sin tur bemyndigar en förvaltningsmyndighet att anta föreskrifter (så kallad subdelegation). På så sätt ger grundlagsregleringen möjlighet till relativt omfattande reglering av offentligrättsligt betungande regler på lägre nivå än lag. Sådana föreskrifter måste dock bygga på en uttrycklig delegation från riksdagen. En – i grundlagstexten outtalad – tanke med systemet för normgivningsmaktens fördelning är att viktigare frågor ska beslutas av riksdagen.<sup>132</sup>

Enligt regeringsformen får regeringen besluta om generella regler om den statliga förvaltningens organisation och förfarande (8 kap. 7 § första stycket 2 RF). Det rör sig här om den så kallade restkompetensen, det vill säga behörigheten att anta föreskrifter som inte enligt grundlag ska beslutas av någon annan (det vill säga i praktiken riksdagen). I litteraturen har det anförts att det här rör sig om föreskrifter som saknar större betydelse för medborgarna.<sup>133</sup> På detta område krävs därmed inte någon delegation av normgivningsmakt från riksdagen. På så vis har regeringen utfärdat exempelvis myndighetsförordningen (2007:515) som behandlar övergripande frågor om de statliga myndigheternas organisation och beslutsfattande samt de förordningar med instruktioner som finns för enskilda förvaltningsmyndigheter av olika slag och storlek.<sup>134</sup> I instruktionerna finns närmare bestämmelser om myndigheternas verksamhet och mer långsiktiga uppgifter. Utöver regleringen i instruktionerna kan regeringen genom regleringsbrev, som utgör en del i det statliga budgetsystemet (jfr 9 kap. 8 § RF), ange prioriteringar och uppgifter på kortare sikt.<sup>135</sup>

Även om normgivningskompetensen i frågor om förvaltningens förfarande i utgångsläget ligger hos regeringen, kan riksdagen alltid lagstifta inom regeringens område, 8 kap. 8 § RF. Så har skett genom FL och dess föregångare, förvaltnings-

---

<sup>132</sup> Se prop. 1973:90 s. 205; Fredrik Sterzel, Författning i utveckling: Tjugo studier kring Sveriges författning, Iustus 2009, s. 205.

<sup>133</sup> Se vidare om denna s.k. restkompetens Holmberg m.fl. 2012, s. 395 f.

<sup>134</sup> Se t.ex. förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket, förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket samt förordningen (2007:1193) med instruktion för Nämnden för hemslöjdsfrågor.

<sup>135</sup> Se Vilhelm Persson, Regleringsbrev ur rättslig synvinkel. FT 2011, s. 635–673, 642; Holmberg m.fl. 2012, s. 452 f.

lagen (1971:290) och 1986 års FL. Det rör sig här om bestämmelser som i och för sig hade kunnat antas i förordningsform, men som på grund av sin stora principiella vikt har beslutats som lag av riksdagen.<sup>136</sup> Genom att riksdagen har utnyttjat sin behörighet att lagstifta blockeras regeringens utrymme att anta föreskrifter av detta slag, eftersom en lag enbart kan ändras eller upphävas genom lag, 8 kap. 18 § RF (den formella lagkraftens princip). Att det i utgångsläget är regeringen som i förordning får besluta om föreskrifter om förvaltningens arbetsformer anfördes i propositionen till FL som stöd för att lagen – liksom sina föregångare – skulle vara subsidiär till bestämmelser inte enbart i annan lag, utan också i förordning. I samma proposition anförde regeringen dock också att det skulle krävas ”starkt bärande sakliga eller funktionella skäl” för att ta in avvikelser från FL:s regler i förordning.<sup>137</sup> Denna utgångspunkt kom dock inte till uttryck i lagen.

Vid sidan av de bindande föreskrifter som behandlas i regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakt finns i det svenska systemet också icke-bindande regler betecknade som allmänna råd och liknande. Dessa kan enligt 27 § i författningssamlingsförordningen (1976:725) publiceras på samma sätt som bindande myndighetsföreskrifter i förvaltningsmyndigheternas författningssamlingar, då med tydligt angivande om att det rör sig om allmänna råd. Även om dessa regler inte är rättsligt bindande har de ansetts fylla en liknande funktion som föreskrifter. De har ofta tillmätts betydelse i förvaltningsdomstolarna, något som har kritiserats i den juridiska litteraturen.<sup>138</sup>

I fråga om Finland är utgångspunkten att generella regler ska ges i form av lag antagen av riksdagen. Det finns dock vissa möjligheter för statsrådet och lägre organ att anta föreskrifter. Det krävs emellertid då alltid att riksdagen har delegerat till det lägre organet att anta föreskrifter (GL 80 §).<sup>139</sup>

På vissa punkter kräver grundlagen vidare att föreskrifter ges formen av lag, utan möjlighet till delegation. Av intresse för denna artikel är bestämmelsen i GL 21§ som anger att vissa garantier för god förvaltning, såsom offentlighet vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut samt rätten att söka ändring, ska ges i lag. Det är därmed inte möjligt att reglera sådana frågor i förord-

---

<sup>136</sup> Se Håkan Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform. 3 uppl. Juristförlaget i Lund 1999, s. 100.

<sup>137</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 39 ff.

<sup>138</sup> Se Sterzel 2009, s. 205; Joakim Nergelius, Svensk statsrätt. 3 uppl. Studentlitteratur 2018, s. 113; se även Strömberg 1999, s. 44 f.

<sup>139</sup> Se för exempel Suksi 2002, s. 286.

ning.<sup>140</sup> Den svenska ordningen med förfarandebestämmelser i en förvaltningslag som är subsidiära till regler i förordning skulle därmed inte kunna införas på samma sätt i Finland.

Utöver sådana krav på lagform medger GL 80 § 1 mom. att riksdagen bemyndigar republikens president, statsrådet eller ett ministerium att utfärda förordningar. Dock begränsar denna bestämmelse möjligheterna till delegation genom att kräva att grunderna för individens rättigheter och skyldigheter ska ha lagform.<sup>141</sup> Här finns dock en viss möjlighet till delegation att, utöver dessa grunder, närmare precisera innebörden av lagbestämmelser i förordning.<sup>142</sup>

I Finland har grundlagsutskottet, som har en helt central roll i grundlagstolkningen,<sup>143</sup> utvecklat en praxis som innebär att utrymmet för delegation ska tolkas restriktivt. Detta innebär att bemyndiganden behöver vara tydligt avgränsade.<sup>144</sup> När det gäller frågan vilket organ som ska få ett bemyndigande anger propositionen till GL att delegationer avseende mer principiellt viktiga frågor ska riktas till statsrådet, medan ministerierna får bemyndigas att utfärda förordningar avseende mer tekniska frågor. Presidenten ska endast kunna få ett bemyndigande när det gäller frågor som anknyter till presidentens uppgifter, det vill säga främst sådant som rör utrikespolitik och mer ceremoniella uppgifter.<sup>145</sup>

Vad gäller utrymmet för delegation till myndigheter under regeringsnivån intar dagens finska grundlagsreglering en mycket restriktiv hållning.<sup>146</sup> Av GL 80 § 2 mom. framgår att även andra myndigheter i lag kan bemyndigas att utfärda rättsnormer ”om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning.” Vidare anger grundlagstexten att tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande ska vara exakt avgränsat. Propositionen med förslaget till bestämmelsen anger att förutsättningarna i grundlagstexten ”är ägnade att understryka bemyndigandets

---

<sup>140</sup> Se Mäenpää 2011, s. 7.

<sup>141</sup> Se Suksi 2002, s. 286 ff.

<sup>142</sup> Se Mäenpää 2011, s. 7.

<sup>143</sup> Se i internationellt perspektiv Juha Lavapuro – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin, Rights-based constitutionalism in Finland and the development of pluralist constitutional review. *International Journal of Constitutional Law* 9(2) 2011, s. 505–531, 510 f., som noterar likheter mellan utskottet och de författningsdomstolar som finns i vissa rättssystem.

<sup>144</sup> Se Suksi 2002, s. 288.

<sup>145</sup> Se RP 1/1998 rd, s. 133; Suksi 2002, s. 264, 306.

<sup>146</sup> Se om äldre rätt Hidén – Saraviita 1994, s. 153 ff.

exceptionella karaktär”.<sup>147</sup> I praktiken behandlar myndigheternas föreskrifter mot denna bakgrund tekniska frågor, ofta med grund i EU-direktiv.<sup>148</sup>

Sammantaget innebär den finska regleringen att myndigheternas organisation och verksamhet till mycket stor del ska grunda sig på bestämmelser i lag. Detta förhållande har ansetts göra reformer av myndighetsstrukturen mer komplicerade i Finland än i Sverige och övriga nordiska länder.<sup>149</sup>

Vid sidan av de bindande rättsnormerna förekommer, på liknande sätt som i Sverige, olika former av rekommendationer och liknande. Sådana anvisningar med mera kan publiceras i myndigheternas författningssamlingar (4 § 2 mom. i lagen om ministeriernas och andra statliga myndigheters föreskriftssamlingar [189/2000]). Också avseende Finland har den rättsvetenskapliga diskussionen noterat att skillnaden mellan icke-bindande och bindande i praktiken kan vara liten.<sup>150</sup> Möjligen är inställningen i Finland till sådana icke-bindande regler dock något mera strikt än i Sverige. Finlands justitiekansler har uttalat att ”det inte över huvud taget får råda någon oklarhet om den rättsliga karaktären eller innebörden av anvisningar” samt att användning av råd eller anvisningar inte kan kompensera för brister i lagstiftningen.<sup>151</sup>

## 6 Styrning av förvaltningen i enskilda fall?

En särskild fråga är hur politiska organ såsom riksdag och regering får styra förvaltningsmyndigheternas arbete i enskilda fall. Här ställs intresset av demokratiskt grundad maktutövning mot förutsebarhet och rättssäkerhet för enskilda. På detta område finns utrymme för att närmare undersöka de rättsliga ramarna för sådan direkt styrning av förvaltningen i relation till legalitetsprincipen och den organisatoriska strukturen. Jyränki och Husa har för Finlands del allmänt beskrivit förhållan-

---

<sup>147</sup> Se RP 1/1998 rd, s. 134.

<sup>148</sup> Se Outi Suviranta, The rule-making powers of independent administrative agencies in Finland, s. 201–210 i verket Erkki J. Hollo (ed.), Finnish Legal System and Recent Development. Edita 2006, s. 208; Lauri Sakkeli, [korreferentinlägg på temat Almene råd og vejledninger – styring og skøn], s. 254–258 i verket Mads Bryde Andersen – Jonas Christoffersen (red.), Forhandlingene ved Det 38. nordiske Juristmøde i København, 21.–23. august 2008. Band 2. De nordiske juristmøter 2010, s. 255.

<sup>149</sup> Se Pekka Kettunen – Siv Sandberg – Cecilia Fredriksson, Eurooppalaiset hallintojärjestelmät vertailussa. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 37/2016, svenskspråkig sammanfattning.

<sup>150</sup> Se Suviranta 2006, s. 209.

<sup>151</sup> Se justitiekanslerns beslut OKV/347/1/2008, Justitiekanslerns i Statsrådet berättelse för år 2009, B 18/2010 rd, s. 194.

det mellan riksdagen, statsrådet och förvaltningen som ”en av dagens stora konstitutionella frågor”.<sup>152</sup>

En central bestämmelse i svensk konstitutionell självförståelse är förbudet för bland annat regeringen att styra beslutsfattandet i enskilda fall som rör myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller tillämpning av lag (12 kap. 2 § RF). Ibland betecknas detta förhållande som en självständighetsprincip som motsvarar vad som gäller för domstolarna.<sup>153</sup> En tydlig utgångspunkt är regleringen i 12 kap. 1 § RF (se avsnitt 4) som anger att förvaltningsmyndigheterna (bortsett från de fåtaliga myndigheterna under riksdagen) lyder under regeringen. Samtidigt föreskriver den därpå följande bestämmelsen i 12 kap. 2 § att varken en annan myndighet (inklusive regeringen) eller riksdagen får bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ett enskilt fall av visst slag. Diskussioner om bestämmelsens innebörd har främst fokuserat på gränserna för regeringsnivåns utrymme att påverka förvaltningsmyndigheternas beslutsfattande. Bestämmelsen ger uttryck för en viss självständighet i beslutsfattandet för förvaltningsmyndigheterna. I den allmänna debatten har otillåten påverkan av det slag som avses i bestämmelsen ofta betecknats som ”ministerstyre”, vilket strängt taget inte nödvändigtvis är det som regleras i bestämmelsen. Ministerstyre, i betydelsen att en enskild minister formellt fattar beslut, är nämligen som framgått i princip alltid uteslutet eftersom regeringen fattar beslut kollektivt enligt 7 kap. 3 § RF (se vidare avsnitt 3).<sup>154</sup> I propositionen till 1974 års RF framhölls särskilt att ett enskilt statsråd inte har någon befälsrätt över förvaltningen.<sup>155</sup>

Bestämmelsen om självständigt beslutsfattande togs in i 1974 års RF med hänvisning till intresset av rättstrygghet för den enskilde vid sidan av det skydd som legalitetsprincipen innebär.<sup>156</sup> Bakgrunden var den relativt självständiga ställning som förvaltningen hade kommit att inta i förhållande till regeringsmakten under den tidigare konstitutionella utvecklingen sedan frihetstiden (se avsnitt 2). Framför allt tycks principen ha lyfts fram och etablerats på allvar i diskussionen under 1900-

---

<sup>152</sup> Se Jyränki – Husa 2015, s. 209.

<sup>153</sup> Se Hans Ragnemalm, *Förvaltningsprocessrättens grunder*. 10 uppl. Jure 2014, s. 117.

<sup>154</sup> Se Heckscher 2008, s. 155.

<sup>155</sup> Se prop. 1973:90, s. 397.

<sup>156</sup> Prop. 1973:90, s. 397; SOU 1972:15, s. 195 f.



talets första decennier, delvis som ett (i konservativt perspektiv) skydd mot politikererna efter demokratin och parlamentarismens genombrott.<sup>157</sup>

En utgångspunkt för diskussioner om regeringens utrymme att styra förvaltningen i enskilda fall är, som framgått, legalitetsprincipen.<sup>158</sup> Det får betraktas som självklart att kravet på maktutövning under lagarna (1 kap. 1 § tredje stycket RF) innebär att styrningen aldrig får innebära att förvaltningen ska agera i strid med lagstiftningen. I rättsligt perspektiv ställs därför frågan om tillåten styrning på sin spets när det gäller förvaltningsmyndigheternas fria prövning inom de ramar som lagtexten ställer upp.

Den rättsvetenskapliga forskningen i Sverige har identifierat en viss glidning i tolkningen av bestämmelsen sedan den antogs.<sup>159</sup> När det gäller den närmare innebörden av förvaltningens självständighet i beslutsfattandet har Konstitutionsutskottet nämligen – sedan ganska länge – ansett att det finns ett behov av så kallade informella kontakter mellan Regeringskansliet och förvaltningsmyndigheterna (genom generaldirektörer och andra myndighetschefer). Dessa kontakter bör dock vara inriktade mer på informationsutbyte snarare än på styrning av myndigheten.<sup>160</sup> Utskottet har därvid framhållit att det är viktigt att de informella kontakterna håller sig inom de formella ramarna.<sup>161</sup> Med detta uttryck kan förstås gränserna enligt 12 kap. 2 § RF.<sup>162</sup> De informella kontakterna sker bland annat i form av den så kallade myndighetsdialogen (tidigare betecknad mål- och resultatdialog), där den ansvarige ministern eller representanter från departementet träffar myndighetschefen för en ”diskussion om verksamheten i ett framåtriktat perspektiv”.<sup>163</sup> Det skulle gå utöver ”de formella ramarna” enligt 12 kap. 2 § RF att i ett sådant sammanhang behandla enskilda ärenden som berör antingen myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller tillämpning av lag.

Förvaltningsmyndigheternas arbete i EU:s kommittologi, arbetsgrupper med mera har ansetts ligga utanför förbudet mot inblandning i 12 kap. 2 § RF. Förkla-

---

<sup>157</sup> Se Nils Stjernquist, *Regerar regeringen över de centrala ämbetsverken?* Statsvetenskaplig tidskrift 87(3) 1984, s. 211–226, 219 f.; Catrin Andersson, *Tudelad trots allt – dualismens överlevnad i den svenska staten 1718–1987*. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet 2004, s. 113 ff.

<sup>158</sup> Se prop. 1973:90, s. 397.

<sup>159</sup> Se Thomas Bull, *Konstitutionella snedsteg – en studie av svensk trohet mot grundlag*, s. 71–89 i verket Eivind Smith – Olof Petersson (red.), *Konstitutionell demokrati*. SNS 2004, s. 81 ff.

<sup>160</sup> Se bet. KU 1986/87:29, s. 13; bet. 2011/12:KU20, s. 161 f.

<sup>161</sup> Bet. 2012/13:KU10, s. 100.

<sup>162</sup> Jfr den uppfattning som framförs i SOU 2007:75, s. 212.

<sup>163</sup> Se Ds 2011:81, s. 48 f.

ringen är att det inte rör sig om beslutsfattande i enskilda ärenden eller tillämpning av lag. Sådana ärenden utgör inte heller regeringsärenden som ska beslutas kollektivt enligt 7 kap. 3 § RF. Därför finns inget konstitutionellt hinder för att en minister instruerar en tjänsteman i sitt departement i Regeringskansliet om hur han eller hon ska agera i förhandlingar i EU-arbetet.<sup>164</sup>

Den juridiska diskussionen om innebörden av bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF har inbegripit uppfattningen att gränserna för förvaltningsmyndigheternas självständighet är oklara,<sup>165</sup> att grundförutsättningarna för förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna tvärtom är tydliga<sup>166</sup> samt att det ”råder osäkerhet om det råder osäkerhet kring gränserna för myndigheternas lydnadsplikt”<sup>167</sup>. Det finns inte i detta sammanhang utrymme att närmare gå in på denna diskussion. Oavsett hur bestämmelsen närmare ska förstås ger den emellertid uttryck för ett centralt drag i den så kallade svenska förvaltningsmodellen, nämligen att beslutsfattandet i förvaltningen inte bygger på att en minister har delegerat makten nedåt i ett hierarkiskt organiserat ministerium. I stället fattas förvaltningens beslut på den behöriga myndighetens vägnar, eventuellt efter delegation från myndighetschefen inom den egna organisationen.<sup>168</sup>

I finsk konstitutionell rätt anger (som framgått i avsnitt 4) GL 68 § att ministerierna ska ansvara för att förvaltningsmyndigheterna under ministeriet fungerar som sig bör. Den finska konstitutionella regleringen saknar dock en uttrycklig regel som på samma sätt som i den svenska RF begränsar statsrådets eller ministeriernas inblandning i beslut i enskilda fall. Också i det finska systemet är det dock tydligt att förvaltningsmyndigheterna är självständiga från ministern på området genom att de har en i lag fastställd beslutanderätt. Annorlunda uttryckt innebär legalitetsprincipen att det organ som i lag har anförtratts en uppgift, och enbart det organet, ska sköta uppgiften.

---

<sup>164</sup> Se Jane Reichel, Ansvarsutkrävande – svensk förvaltning i EU. Jure 2011, s. 75; SOU 1993:80, s. 197.

<sup>165</sup> Se Anna Jonsson, Förvaltningens självständighet och förbudet mot ministerstyre: en analys av konstitutionsutskottets betänkanden från 2000 till 2005, s. 163–190 i verket Lena Marcusson (red.), God förvaltning – ideal och praktik. Iustus 2006, s. 189.

<sup>166</sup> Se Heckscher 2008, s. 146.

<sup>167</sup> Se Patrik Bremdal, Att tala är silver men att tiga är guld? – Om ministerstyre och statsråds uttalanden, s. 47–65 i verket Thomas Bull – Olle Lundin – Elisabeth Rynning (red.), Allmänt och enskilt – offentlig rätt i omvandling. Festskrift till Lena Marcusson. Iustus 2013, s. 49.

<sup>168</sup> Se Wenander 2016, s. 61.

För Finlands del kan denna grundläggande princip betraktas som ett arv från tiden som storfurstendöme under Ryssland, där förvaltningens oberoende utgjorde ett värn mot förryskning.<sup>169</sup> Synen på att förvaltningsmyndigheterna skulle vara oberoende fördes fram inte minst av professorn i förvaltningsrätt K. J. Ståhlberg (sedermera Finlands förste president).<sup>170</sup> Också efter självständigheten bibehölls denna syn på förvaltningens självständiga beslutsfattande.<sup>171</sup> Med avseende på den senare delen av den äldre grundlagsregleringens tid sammanfattades läget på 1990-talet:

[En minister] kan inte överta ärenden och fatta beslut i dessa, ifall de ankommer på ett centralt ämbetsverk, och ärenden kan inte heller på hans åtgärd flyttas över från det centrala ämbetsverket för att avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde.<sup>172</sup>

Liksom i Sverige skedde dock sedan ungefär 1960-talet en viss glidning, på så sätt att det etablerades nya styrningsformer som gjorde det möjligt att påverka förvaltningens handlande utan att formellt komma i konflikt med principen.<sup>173</sup>

Också enligt 1999 års grundlag finns en tydlig skiljelinje mellan ministeriet och den underlydande förvaltningen, så att ministern inte får bestämma i konkreta enskilda fall.<sup>174</sup> Här begränsas utrymmet för ministrars inblandning i Finland på ett sätt som liknar det svenska. Enligt vad jag har kunnat utröna har frågan om utrymmet för styrning av förvaltningen i EU-arbetet inte uppmärksamats i lika stor utsträckning som i Sverige. Detta kan förklaras av att detta, i frånvaro av en uttrycklig grundlagsbestämmelse som i svensk rätt, inte har betraktats som ett problem.

En viktig del av förhållandet mellan statsrådet och ämbetsverken är de resultatavtal som ingås mellan det ansvariga ministeriet och myndigheten. Dessa avtal är knutna till budgetarbetet och kan omfatta allmänna mål för myndighetens verksam-

---

<sup>169</sup> Se avsnitt 2 samt Savolainen 1999, s. 113 f.; Olli Mäenpää, *Keskusviraston asema valtionhallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus valtionhallinnon organisaatiosta* (The position of central administrative boards in state administrative machinery). *Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja* 1979, s. 409 f. (engelsk sammanfattning).

<sup>170</sup> Jfr (något senare) Ståhlberg 1940, s. 125 f.; Suviranta 2006, s. 205.

<sup>171</sup> Se Veli Merikoski, *Grunddragen av Finlands offentliga rätt II*. Juridiska studentfakultetens expedition 1963, s. 6 f.

<sup>172</sup> Se Hidén – Saraviita 1994, s. 107 f.

<sup>173</sup> Se Mäenpää 1979, s. 410.

<sup>174</sup> Se Jyränki – Husa 2015, s. 209.

het.<sup>175</sup> De kan jämföras med de informella samtal som äger rum i den svenska myndighetsdialogen, men ges alltså formen av ett (offentligrättsligt) avtal.

Frågorna om förvaltningens självständiga beslutsfattande relaterar till utrymmet för att i en offentlig anställning vägra lyda order med hänvisning till grundläggande rättsprinciper, såsom laglighet, saklighet och opartiskhet. Det faller utanför ramarna för denna artikel att närmare undersöka de aspekter av offentlig arbetsrätt som aktualiseras i sådana diskussioner.<sup>176</sup>

## 7 Rättslig kontroll av förvaltningen

### *7.1 Kontroll av regeringsnivån*

När det gäller rättslig kontroll av regeringsnivån, det vill säga av ministrarna enskilt och kollektivt, har i Sverige konstitutionsutskottet möjlighet att granska statsrådets ämbetsutövning och handläggningen av ärenden i regeringen. Denna granskning kan ske på initiativ av enskilda riksdagsledamöter eller av riksdagsutskott (13 kap. 1 § RF). Utskottets granskning ska vara rättsligt inriktad. Den saknar samband med den politiska kontroll som kan utövas genom misstroendeförklaring enligt 13 kap. 4 § RF.<sup>177</sup> Dock har det återkommande diskuterats att ledamöternas partitillhörighet skulle påverka bedömningarna i utskottet. Denna fråga kan inte närmare behandlas här. Utskottets ställningstagande redovisas i betänkanden, särskilt de årliga granskningsbetänkandena som avser dels administrativa frågor i regeringsarbetet, dels anmälningar från riksdagsledamöter mot enskilda statsråd för påstådda avvikelser från regelverket. På så sätt skapas en form av praxis för tolkningen av de rättsliga ramarna för regeringens verksamhet, bland annat avseende styrning av förvaltningen.<sup>178</sup>

---

<sup>175</sup> Se Turo Virtanen, Finland, s. 291–316 i verket Nick Thijs – Gerhard Hammerschmid (eds), *Public administration characteristics and performance in EU28*. Publications Office of the European Union 2018, tillgängligt på <<https://publications.europa.eu/en/home>>, besökt 17.6.2019, s. 299.

<sup>176</sup> Se vidare allmänt om offentlig anställning Eskil Hinn – Lennart Aspegren – Carl Johan Karlson, *Offentlig arbetsrätt. En kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal anställning*. 3 uppl. Wolters Kluwer 2015; Niklas Bruun – Olli Mäenpää – Kaarlo Tuori, *Tjänstemännens rättsliga ställning*. Schildts 1998.

<sup>177</sup> Se prop. 1973:90, s. 415; Sterzel 2009, s. 369.

<sup>178</sup> Se Sterzel 2009, s. 368, som talar om en ”JO-funktion” hos utskottets granskning.

Om en minister misstänks för brott i utövningen av statsrådstjänsten kan konstitutionsutskottet besluta att väcka åtal i Högsta domstolen (någon särskild riksrätt föreskrivs inte i 1974 års RF). En förutsättning är att brottet är att statsrådet genom brottet grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt (13 kap. 3 § RF). Här finns ett krav på att ett brott ska vara av en viss grad, vilket är avsett att hindra politiskt motiverade åtal. Utgångspunkten i svensk rätt är att förvaltningsmyndigheternas fristående ställning gör att ministrarna inte ska ansvara för förvaltningsmyndigheternas åtgärder.<sup>179</sup> Även om regeringen beslutar kollektivt anfördes i propositionen till bestämmelsen att det ska vara möjligt att väga in ministrarnas närmare befattning med ärendet.<sup>180</sup> Här kan det ha betydelse vilken minister som har lett beredningen av ärendet samt föredragit det vid regeringssammanträdet (se avsnitt 3.1). Åtalet ska väckas och utföras av en av riksdagens ombudsmän (justitieombudsmännen) (10 § i lagen [1986:765] med instruktion för Riksdagens ombudsmän). Det har inte förekommit något sådant åtal under 1974 års RF.<sup>181</sup> Under 1809 års RF tillämpades motsvarande bestämmelse för sista gången år 1854.<sup>182</sup>

Den svenska statschefen kan inte åtalas för sina gärningar (5 kap. 8 § RF). Denna bestämmelse om immunitet ska dock inte hindra att Sverige uppfyller sina åtaganden i förhållande till internationella brottmålsdomstolar för den – i dagens läge osannolika – situationen att kungen skulle misstänkas för allvarliga brott enligt folkrätten (10 kap. 14 § RF).

För Finlands del har, som redan har framgått, justitiekanslern i uppgift att på förhand granska lagligheten i statsrådets beslut inför och vid statsrådets allmänna sammanträde, liksom vid presidentföredragningarna. När det gäller straffrättsligt ansvar får presidenten inte åtalas för brott genom en ämbetsåtgärd, med undantag av landsförräderi, högförräderi eller brott mot mänskligheten (GL 113 §). Här finns en parallell till den svenske kungens straffrättsliga immunitet.<sup>183</sup> Som tidigare nämnt innebär presidentens beslutsfattande efter föredragning i statsrådet en anknytning till ministrarna. Dessa ansvarar rättsligt för sin medverkan i presidentens beslutsfattande.

I fråga om ministrarnas ansvar gäller att en minister kan åtalas för brott i sin ämbetsutövning om han eller hon ”uppsåtligen eller av grov oaktsamhet på ett väsentligt sätt har brutit mot de skyldigheter som hör till en ministers uppgifter eller

---

<sup>179</sup> Se SOU 2011:81, s. 45.

<sup>180</sup> Se prop. 1973:90, s. 424.

<sup>181</sup> Se Holmberg m.fl. 2012, s. 591.

<sup>182</sup> Se prop. 1973:90, s. 418.

<sup>183</sup> Se om det monarkistiska arvet i presidentens roll Jyränki – Husa 2015, s. 185.

i övrigt förfarit klart lagstridigt i sin ämbetsutövning” (GL 116 §). Detta innebär att det – på liknande sätt som i Sverige – finns en relativt hög åtalströskel för ministrars avseende deras åtgärder i ämbetet med tanke på risken för politiserade åtal. Till skillnad från den svenska ordningen prövas åtal för brott av ministrars och presidenten i en särskild riks rätt efter att riksdagen har beslutat att väcka åtal efter att grundlagsutskottet har bedömt lagligheten i den ifrågasatta åtgärden. Åtalet utförs av riksåklagaren (GL 114 och 115 §).<sup>184</sup> Närmare bestämmelser finns i lagen om riksrätten och behandling av ministeransvarighetsärenden (196/2000).<sup>185</sup> Senaste gången riksrätten prövade ett åtal var 1993, då under 1919 års RF:s bestämmelser.

Vid sidan av det straffrättsliga ansvarsutkrävandet genom åtal för ministrars och (för Finlands del presidenters) brott, finns också en rättslig kontroll genom prövning av regeringsmaktens beslut i förvaltningsdomstol. På denna punkt har de båda ländernas utveckling skilt sig tydligt åt.

Länge saknades i Sverige möjlighet till domstolsprövning av regeringens beslut. Under 1900-talet kom regeringens roll som högsta förvaltningsinstans successivt att föras över till förvaltningsdomstolarna, bland annat (vid århundradets slut) till följd av Europakonventionens krav på domstolsprövning av beslut som rör civila rättigheter (vilket inkluderar vissa förvaltningsbeslut). För de ärendetyper där regeringen kvarstod som sista klagoinstans inrättades en ordning där vissa regeringsbeslut kunde bli föremål för rättsprövning.<sup>186</sup> Den nu gällande regleringen i lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut, rättsprövningslagen, innebär att Högsta förvaltningsdomstolen på ansökan av enskild kan rättspröva bland annat vissa regeringsavgöranden i enskilda ärenden som rör civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Prövningen ska avse beslutets laglighet. Om domstolen konstaterar att beslutet strider mot någon rättsregel ska den upphäva beslutet (7 § rättsprövningslagen). Till skillnad från vad som är fallet vid förvaltningsrättsligt överklagande av lägre myndigheters beslut (se avsnitt 7.2) får domstolen inte ersätta det upphävda beslutet med något nytt beslut.<sup>187</sup> För regeringsbeslut i enskilda ärenden som inte omfattas av rättsprövningslagen saknas dock även numera en möjlighet till domstolsprövning.

---

<sup>184</sup> Se vidare Jyränki – Husa 2015, s. 211 f., 350; Suksi 2002, s. 295 ff.

<sup>185</sup> Se vidare Suksi 2002, s. 411.

<sup>186</sup> Se lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut; Wiweka Warnling-Nerep, Rätten till domstolsprövning & rättsprövning. 3 uppl. Jure 2008, s. 45 ff.; Pieter van Dijk et al. (eds), *Theory and Practice of the European Convention of Human Rights*. 5th ed. Intersentia 2018, s. 511 ff.

<sup>187</sup> Se Strömberg – Lundell 2018, s. 231 f.

I Finland innebar inrättandet av högsta förvaltningsdomstolen år 1918, följt av antagandet av 1919 års RF med dess maktodelningsprincip (se avsnitt 2), en utgångspunkt om överprövning av förvaltningens beslut i förvaltningsdomstol (2 § 4 mom. och 56 § i 1919 års RF). I bakgrunden till detta vägval – där Finland alltså kom att tydligt skilja sig från dåtidens Sverige – fanns rättsövergrepp under såväl den ryska tiden som det helt nyligen avslutade inbördeskriget.<sup>188</sup> Genom 1950 års lag om ändringssökande i förvaltningsärenden blev det uttryckligen möjligt för enskilda att i högsta förvaltningsdomstolen anföra laglighetsbesvär mot statsrådets och ministeriernas beslut.<sup>189</sup> Denna grundläggande reglering om domstolsprövning av statsrådets och ministeriernas beslut har förts vidare i den lagstiftning som gäller nu. På grundlagsnivån anger nu GL 21 § att var och en har rätt att få beslut som gäller rättigheter eller skyldigheter prövade i domstol eller annat oavhängigt rättskipningsorgan. Av 7 § i förvaltningsprocesslagen (586/1996) framgår det vidare att beslut av statsrådets allmänna sammanträde får överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen, medan beslut av ett ministerium överklagas hos förvaltningsdomstolen (i första instans). Grunden för sådana besvär får vara att beslutet strider mot lag. Enligt riksdagens beslut i februari 2019 ska förvaltningsprocesslagen ersättas med en lag om rättegång i förvaltningsärenden.<sup>190</sup> I fråga om besvär över statsrådets och ministeriernas beslut innebär den nya lagen inte några förändringar (se 8 § i den nya lagen). Som har framgått ovan i avsnitt 3.3 är det numera ovanligt att statsrådet och ministerierna beslutar i enskilda förvaltningsärenden, men där så sker kan alltså besluten överprövas i förvaltningsdomstol.

En särskild form av kontroll av regeringsnivån är skyldigheten för domstolar och förvaltningsorgan att i enskilda fall åsidosätta regeringsförfordningar som strider mot högre föreskrifter. I svensk rätt följer denna skyldighet av 11 kap. 14 § RF för domstolar respektive 12 kap. 10 § RF för andra offentliga organ. I finsk rätt anger GL 107 § på motsvarande sätt att domstolar eller andra myndigheter inte får tillämpa en sådan förordning eller annan föreskrift på lägre nivå. Här kan noteras att svenska förvaltningsmyndigheter enligt regleringen i 12 kap. 10 § RF dessutom är

---

<sup>188</sup> Se Jukka Kekkonen, Rättsväsendets utveckling i det självständiga Finland, s. 160–168 i verket Jorma Selovuori (red.), *Makt och byråkrati i Finland 1809–1998*. Edita 1999, s. 161; Laura Ervo, *Comparative Analysis Between East-Scandinavian Countries*. *Scandinavian Studies in Law* 61/2015, s. 135–152, 144; Wenander 2019, s. 446 f.

<sup>189</sup> Se 4 och 5 § i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden (154/1950); Edward Andersson, *Förvaltningsförfarande och förvaltningsprocess*. Juristförbundets förlag 1998, s. 62.

<sup>190</sup> Se RP 29/2018 rd; LaUB 18/2018 rd; RSv 295/2018 rd.

skyldiga att på motsvarande vis åsidosätta också lagbestämmelser.<sup>191</sup> På denna punkt går den svenska regleringen längre än den finska, vilken enbart föreskriver en sådan skyldighet för domstolar (GL 106 §). Skillnaden kan förstås som att rättssystemen skiljer sig åt i fråga om maktindelning mellan förvaltning och domstolar. För båda länderna innebär dock EU-rätten att alla slags offentliga organ, inklusive statliga förvaltningsmyndigheter, är skyldiga att vid behov ge EU-rätten företräde.<sup>192</sup>

## *7.2 Kontroll av förvaltningsmyndigheterna*

När det gäller den rättsliga kontrollen av förvaltningsmyndigheternas beslut i enskilda fall spelar till att börja med prövning i förvaltningsdomstol en viktig roll i båda länderna. Den konstitutionella ramen för förvaltningsdomstolarnas överprövning av förvaltningsbeslut skiljer sig dock åt mellan länderna.

För Sveriges del finns ingen grundlagsbestämmelse om en allmän rätt till domstolsprövning, vilket kan förstås i ljuset av den konstitutionella utvecklingen (se avsnitt 2). Dock framgår en rätt till prövning i domstol (eller domstolsliknande nämnd) av beslut om frihetsberövande (exempelvis olika former av tvångsvård) av 2 kap. 9 § RF. Om det skulle saknas sådana bestämmelser om prövning i lagstiftningen, kan allmän domstol direkt med stöd av bestämmelsen ta upp ett mål om frihetsberövande till prövning.<sup>193</sup> Vidare anger 2 kap. 19 § RF att lagstiftning inte får beslutas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Konventionens artikel 6.1 omfattar en rätt till domstolsprövning av beslut om civila rättigheter och skyldigheter, vilket som nämnts kan röra även många förvaltningsbeslut. Konventionen är därtill införd som svensk lag genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. På motsvarande sätt omfattar EU-rätten en rätt till domstolsprövning, vilket har lett till att svenska bestämmelser om överklagandeförbud har behövt åsidosättas.<sup>194</sup>

Möjligheterna till överklagande av statliga förvaltningsmyndigheters förvaltningsbeslut grundar sig i svensk rätt därutöver på bestämmelsen om överklagbarhet

---

<sup>191</sup> Se Henrik Wenander, *Förvaltningens lagprövning*. FT 2015, s. 421–458, 446 f.

<sup>192</sup> Se mål 103/88 Costanzo, EU:C:1989:256; Reichel 2011, s. 80 ff.; RÅ 2004 not. 135; Suksi 2002, s. 252 f.

<sup>193</sup> Se prop. 1978/79:195, s. 59.

<sup>194</sup> Se Warnling-Nerep 2015, s. 49 f.



i 41 § i förvaltningslagen (2017:900) i kombination med speciallagstiftning (förvaltningsrättsligt överklagande).<sup>195</sup> Bland annat bestämmelsen om överklagbarhet, som inte hade någon motsvarighet i 1986 års FL, har tillkommit med beaktande av bestämmelsen i den finska förvaltningslagen.<sup>196</sup>

Den äldre termen förvaltningsbesvär har sedan ganska länge ansetts föråldrad och har övergivits i lagförarbeten och domar, men kan fortfarande förekomma i rättsvetenskapliga framställningar.<sup>197</sup> I allmänhet har det förvaltningsrättsliga överklagandet traditionellt betraktats som ett rättsmedel för den enskilde att tillvarata sin rätt, utan någon tydlig skillnad mellan förvaltningsmyndighet och förvaltningsdomstol.<sup>198</sup> I nyare framställningar betonas därutöver att förvaltningsdomstolarna har en kontrollerande funktion.<sup>199</sup> Denna mer tydliga kontrollerande roll kan sättas i ett konstitutionellt perspektiv av maktfördelning mellan konstitutionella organ.

Av viss konstitutionell betydelse är också att förfarandet i de svenska förvaltningsdomstolarna sedan år 1995 bygger på en tvåpartsprocess. Enligt 7 a § i förvaltningsprocesslagen (1971:291) ställs den klagande i förvaltningsdomstolen mot den förvaltningsmyndighet som först beslutade i ärendet. Samtidigt bygger lagstiftningen på att domstolen på samma sätt som i den tidigare enpartsprocessen ska ta ett långtgående ansvar för utredningen i målet och vid behov bistå den enskilde. Denne ska därmed normalt inte behöva ha något ombud.<sup>200</sup>

Förvaltningsdomstolens prövning begränsas av det yrkande som den klagande framför. Undantagsvis finns en möjlighet för domstolen att gå utöver yrkandet till den enskildes fördel (29 § i förvaltningsprocesslagen). Domstolens prövning omfattar både vad som brukar betecknas som laglighets- och lämplighetsaspekter. Förvaltningsdomstolen anses ha samma behörighet att besluta som den ursprungliga instansen och domstolen får ändra det överklagade beslutet eller helt ersätta det med ett nytt beslut.<sup>201</sup>

---

<sup>195</sup> Se Strömberg – Lundell 2018, s. 203 ff.

<sup>196</sup> Se SOU 2010:29, s. 603.

<sup>197</sup> Se Håkan Strömberg, Ett besvärligt ord. FT 1991, s. 344–346; Rune Lavin, Förvaltningsprocessrätt. 3 uppl. Norstedts Juridik 2018, s. 15 f.

<sup>198</sup> Se Ragnemalm 2014, s. 152.

<sup>199</sup> Se Ulrik von Essen, Processramen i förvaltningsmål – ändring av talan och anslutande frågor. 2 uppl. Wolters Kluwer 2016, s. 33 f.; Michaela Ribbing, Förvaltningsprocessen och rättegångsbalken. Jure 2018, s. 47 ff.

<sup>200</sup> Se prop. 1971:30 del 2, s. 521.

<sup>201</sup> Se Strömberg – Lundell 2018, s. 226 f.

I finsk rätt kunde redan under den tidigare regeringsformen en rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut knytas till bestämmelserna om domaremakten och högsta förvaltningsdomstolen (2 § 4 mom. och 56 § i 1919 års RF, se vidare avsnitt 2).<sup>202</sup> Under fortsättningen av 1900-talet ledde den successiva utvecklingen till en huvudregel om att förvaltningsbeslut skulle överprövas i förvaltningsdomstol och inte inom förvaltningen. Ett viktigt första steg var 1950 års lag om ändringssökande i förvaltningsärenden (154/1950). Utvecklingen mot att överprövning av förvaltningsbeslut skulle ske i förvaltningsdomstolar fördes vidare med förvaltningsprocesslagen (586/1996). Europarätten var här av viss betydelse.<sup>203</sup> Den svenska förvaltningsprocesslagen var en viktig inspirationskälla. Vidare förekom det direkta kontakter och erfarenhetsutbyten mellan lagberedarna vid justitieministeriet och den då aktuella svenska domstolsutredningen.<sup>204</sup>

Numera framgår en rätt till prövning av förvaltningsbeslut ”vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan” av GL 21 §. De närmare bestämmelserna om överklagande framgår av förvaltningsprocesslagen, vilken ska ersättas av den nya lagen om rättegång i förvaltningsärenden (se avsnitt 7.1). Denna lagstiftning reglerar förfarandet både i förvaltningsdomstolar och i förvaltningsmyndigheter som utgör besvärinstanser, såsom vissa nämnder (1 § i förvaltningsprocesslagen och 2 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden). Liksom tidigare i Sverige använder såväl den gamla som den nya lagen genomgående termen besvär (*valitus*) (se t.ex. 4 § i förvaltningsprocesslagen och 6 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden). I propositionen till förvaltningsprocesslagen angav statsrådet att det centrala i förvaltningsdomstolarnas förfarande är att ta tillvara rättsskyddsintresset, medan intresset av att genomföra målen med lagstiftningen inte på samma sätt som hos förvaltningsmyndigheterna står i fokus. Det skulle dock, ansåg statsrådet, inte finnas någon skarp skillnad mellan förvaltningsförfarandet (i den lägre myndigheten) och förvaltningsprocessen (i förvaltningsdomstolen).<sup>205</sup>

I finsk rätt får besvär anföras på den grunden att beslutet strider mot lag (7 § i förvaltningsprocesslagen och 13 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden). Den legalitetskontroll som förvaltningsdomstolens prövning på så sätt innebär, har dock i högsta förvaltningsdomstolens praxis kommit att bygga på en mycket bred förståelse av laglighet. Domstolen hade ursprungligen skyldighet att hänskjuta mål

---

<sup>202</sup> Se Merikoski 1971, s. 270.

<sup>203</sup> RP 217/1995 rd, s. 4 och 19 f.

<sup>204</sup> Se Niemivuo 2018, s. 603.

<sup>205</sup> Se RP 217/1995 rd, s. 20.

som rörde ändamålsenlighet till statsrådet (5 och 6 § i den numera upphävda lagen om högsta förvaltningsdomstolen [74/1918]). Bestämmelsen byggde på 1907 års förslag till regeringsrätt i Sverige, vilket inte genomfördes i Sverige i denna del.<sup>206</sup> I högsta förvaltningsdomstolens tillämpning av regeln ansågs bedömningar av lagstadgade krav på nödvändighet, skälighet och liknande kunna göras inom ramen för denna laglighetsprövning.<sup>207</sup> Rentav ansågs tillämpningen av lagrekvisit som omfattar ”ändamålsenlighet” kunna tas upp till prövning. Denna form av hänskjutande blev därför ovanlig.<sup>208</sup> Enligt den nu gällande regleringen finns ingen skyldighet för högsta förvaltningsdomstolen att överföra frågor om ändamålsenlighet till statsrådet.<sup>209</sup>

Den finska förvaltningsprocessen bygger, liksom tidigare den svenska, på en processordning där den enskilde ensam är part. Som en förklaring till denna skillnad mot Sverige har anförts såväl den historiska utvecklingen av den rättsvetenskapliga diskussionen, som avsaknaden av krav från europarätten i denna fråga. Däremot tycks inte mer principiella maktodelningsidéer eller andra konstitutionella överväganden ha legat till grund för den finska ordningen. Systemet betecknas vanligen som en svag tvåpartsprocess, snarare än som en enpartsprocess. Den beslutande myndighetens ställning liknar nämligen i mycket en parts, i det att den kan ha besvärsmått och föra fram sina synpunkter i förvaltningsdomstolen genom att lämna ett myndighetsutlåtande eller vid den muntliga handläggningen.<sup>210</sup> Den nya lagen om rättegång i förvaltningsärenden omfattar i nu behandlade delar främst förtydliganden av vad som redan tidigare har ansetts gälla.<sup>211</sup>

Vid sidan av den kontroll som prövning av enskilda beslut i förvaltningsdomstol innebär, finns också möjlighet till klagomål inom förvaltningen. I svensk förvaltningsrätt har vad som har betecknats som formlösa klagomål hos högre myndighet främst betydelse som en grund för en tillsynsmyndighet att inleda en granskning.<sup>212</sup> I den finska förvaltningslagen är däremot vad som där kallas förvaltningsklagan (*hallintokantelu*) numera kodifierat. Enligt bestämmelser i 53 a–53 d § i förvaltningslagen (434/2003) får enskilda skriftligen framföra klagomål till myndigheter

<sup>206</sup> Se Modeen 1989, s. 74 f.; jfr Hammarskjöld 1907, s. 200.

<sup>207</sup> Se RP 230/2014 rd, s. 54 f.; se även redogörelsen i RP 29/2018 rd, s. 83.

<sup>208</sup> Se Modeen 1989, s. 76; Andersson 1998, s. 72.

<sup>209</sup> Se tidigare 2 § 2 mom. i lagen om högsta förvaltningsdomstolen (1265/2006); RP 230/2014 rd, s. 57; se även redogörelsen i RP 29/2018 rd, s. 83.

<sup>210</sup> Se Halila 2001, s. 65 ff.; se vidare redogörelsen i RP 29/2018 rd.

<sup>211</sup> Se RP 29/2018 rd.

<sup>212</sup> Se Strömberg – Lundell 2018, s. 175.

som övervakar verksamheten. Den övervakande myndigheten kan bland annat informera den lägre myndigheten eller den klagande om sin uppfattning i ärendet ("administrativ styrning"). Förfarandet kan inte leda till att beslutet ändras.<sup>213</sup>

Slutligen står i Sverige såväl som Finland den statliga förvaltningen under tillsyn av justitieombudsmännen (i Sverige också betecknade som Riksdagens ombudsmän) och justitiekanslererna. I båda länderna utgör dessa organ konstitutionellt sett riksdagarnas respektive regeringarnas representanter. De är dock oberoende i sin utövning av uppdraget att granska lagligheten i den offentliga förvaltningens verksamhet (12 kap. 1 § och 13 kap. 6 § RF; GL 108 och 109 §).<sup>214</sup> Granskningen bygger i stor utsträckning på klagomål från enskilda och kan omfatta inspektioner av myndigheter. Resultatet av granskningen kan bli kritik mot myndighet eller en tjänsteman eller – i sällsynta fall – att åtal väcks.<sup>215</sup> Det finns här inte möjlighet att närmare gå in på förutsättningarna för tjänstemännens straffrättsliga ansvar (se vidare 20 kap. 1 § i brottsbalken om tjänstefel respektive 40 kap. 9 § i strafflagen [39/1889] om brott mot tjänsteplikt).

I båda länderna har JK och JO överlappande befogenheter och vissa möjligheter att överlämna ärenden mellan varandra.<sup>216</sup> Båda organens beslut innebär en form av mjuk rättslig styrning för förvaltningen som i båda länderna kompletterar praxis från framför allt de högsta förvaltningsdomstolarna.<sup>217</sup> När det särskilt gäller JO:s granskning saknas i både Sverige och Finland möjlighet att till domstol överklaga beslut om att kritisera enskilda tjänstemän. Med hänsyn till JO:s konstitutionella roll har det i båda länderna ansetts olämpligt att tillåta överklagande. Det har dock

---

<sup>213</sup> Se Kulla 2014, s. 374 ff.; Mäenpää 2011, s. 304 f.

<sup>214</sup> Se lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn; lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän; lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002); lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000).

<sup>215</sup> Se närmare regleringen i de nämnda lagarna, se vidare också bl.a. Jonkka 2013, s. 301 ff.; Hans-Gunnar Axberger, JO – i riksdagens tjänst. Eddy.se 2014, tillgänglig på <www.jo.se>, besökt 8.1.2019, s. 43 och 93.

<sup>216</sup> Se lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (1224/1990); 15 § i lagen om Justitiekanslerns tillsyn; 18 § i lagen med instruktion för riksdagens ombudsmän; Axberger 2014, s. 77; se även Tallroth 2012, s. 47 ff. som noterar att ämbetena har något olika profil.

<sup>217</sup> Se Håkan Stoor, Kritik från JO – straff eller styrning?, s. 61–72 i verket Riksdagens justitieombudsman 90, 2010, tillgänglig på <www.oikeusasiamies.fi>, besökt 8.1.2019, s. 63; Axberger 2014, s. 20 och 38.

någon gång diskuterats om Europakonventionen eller – för Finlands del – GL 21 § skulle kräva en rätt till domstolsprövning.<sup>218</sup>

## 8 Sammanfattande anmärkningar

Frågan för artikeln har varit hur lika Sverige och Finland numera är när det gäller den offentliga förvaltningens konstitutionella ställning. Följande sammanfattande anmärkningar kan då göras mot bakgrund av de olika avsnitten.

Den konstitutionella utvecklingen i länderna har givetvis skilt sig åt i betydande grad sedan rikssplittringen år 1809. Även om dagens samhällen liknar varandra, har de historiska erfarenheterna skilt sig tydligt åt mellan Sveriges fredliga utveckling sedan 1800-talet och Finlands erfarenheter under 1900-talets första decennier av rysk dominans och inbördeskrig. Den konstitutionella utvecklingen har därmed inte i alla delar varit densamma i länderna. Av grundläggande betydelse för förhållandet mellan rättssystemen var dock att det självständiga Finland efter inbördeskriget kom att bibehålla kontinuiteten från den gamla svenska lagstiftning som hade fortsatt gälla under tiden som autonomt storfurstendöme. Vidare har samverkan i lagberedning och rättsvetenskap varit av betydelse. Sedan 1990-talet har europarätten bidragit till att föra rättssystemen närmare varandra, bland annat avseende domstolsprövning av förvaltningsbeslut.

I fråga om *regeringsnivån* är regleringen i många delar mycket likartad mellan länderna. Den svenska konstitutionella ordningen ger dock regeringen som samlat organ en starkare ställning jämfört med det finska statsrådet. I det senare finns större rättsliga möjligheter till beslutsfattande i ministerierna när det gäller mindre viktiga ärenden. Att Regeringskansliet är organiserat som en sammanhållen myndighet innebär en viss skillnad mot de mer fristående finska ministerierna, samtidigt som också det svenska systemet i praktiken kan innefatta skillnader mellan beredningsprocesserna i olika departement. Dessutom finns i Finland fortfarande viss makt hos presidenten, vars beslutsfattande är knutet till statsrådets. Den svenska statschefens ställning definieras däremot av den konstitutionella regleringens grundtanke om att kungen eller den regerande drottningen enbart ska ha en ceremoniell roll, utan maktbefogenheter. Det rör sig här sålunda om två helt olika typer av statschefsroller. I fråga om beslutsfattandet i regeringarna märks en principiellt viktig skillnad i den finska justitiekanslerns roll som laglighetskontrollant. Med

---

<sup>218</sup> Se vidare Axberger 2014, s. 82 ff.; Stoor 2010, s. 64 ff.; se för ett exempel Kammarrätten i Stockholm dom 2018-12-28 i mål nr 6956-18, där domstolen ansåg att varken den svenska regleringen eller Europakonventionen medförde att ett kritikbeslut från JO var överklagbart.

avseende på lagförslag finns en delvis liknande funktion i det svenska Lagrådets yttranden.

När det gäller *ställningen för myndigheterna* under regeringen finns i båda länderna en spänning mellan deras fristående organisatoriska ställning och anknytningen till ministerier och departement. I vissa avseenden tycks finsk rätt ha varit mer öppen för att placera förvaltningsfunktioner i ministerierna, såsom har varit fallet med polisens högsta ledning och inrikesministeriet. Svensk rätt har inte tillämpat en sådan ordning, bortsett från den speciella konstruktionen med Regeringskansliet som en fristående förvaltningsmyndighet som leds av statsministern och vissa utpekade ministrar. Denna skillnad framstår dock som relativt marginell.

I detalj skiljer sig vidare givetvis *myndighetsorganisationen* delvis åt. I båda länderna märks dock förvaltningspolitiska strävanden till bland annat centralisering och specialisering. Som konstaterades redan inledningsvis saknar de svenska länsstyrelserna numera motsvarigheter i Finland. Det är därmed inte längre möjligt att se länsstyrelserna som ett gemensamt svenskt-finskt arv från 1634 års regeringsform och Axel Oxenstiernas dagar. Samtidigt ska betydelsen av denna skillnad inte överdrivas. Inte heller i Sverige intar länsstyrelserna den centrala position i den statliga förvaltningen som de en gång hade. Detta visar sig juridiskt sett bland annat i att de inte längre är grundlagsreglerade.

Också avseende utrymmet för *styrning av den statliga förvaltningen genom regler* skiljer sig Sverige och Finland åt i vissa avseenden. Den svenska detaljregleringen av fördelning av normgivningsmakt ger regeringen i Sverige betydligt större möjligheter att på egen hand genom förordning utfärda generella föreskrifter om förvaltningens verksamhet. Till och med den centrala förfarandelagen för förvaltningsmyndigheterna, FL, är subsidiär till bestämmelser i förordning. Denna ordning skiljer sig från situationen i finsk rätt, med dess tydliga utgångspunkt om krav på lagform för regler som berör grunderna för enskildas rättigheter och skyldigheter. Till detta kommer att svensk rätt i betydligt större utsträckning än dagens finska rätt godtar reglering i myndighetsföreskrifter och, såvitt har kunnat behandlas här, icke-bindande ”allmänna råd”. Den svenska regleringen är här tydligt inriktad på praktiska överväganden. Allmänt framstår den finska konstitutionella regleringen på det område som har behandlats här som mer principiellt inriktad än den svenska, mer pragmatiska – eller rent av principlösa – rätten.

Vad gäller utrymmet för regeringens och ministrars *styrning av den statliga förvaltningen i enskilda fall* finns stora likheter, som hänger samman med förvaltningens fristående organisation. Det finns här också en viss historisk kontinuitet. Den svenska konstitutionella begränsningen av påverkan i enskilda ärenden,

så som den kom att etableras, kan ses som ett arv från det tidiga 1900-talets reaktioner vid parlamentarismens genombrott, medan den finska ordningen utgör ett arv från strävandena efter finskt självbestämmande som storfurstendöme inom det ryska riket. Som har framgått anförde Ståhlberg den svenska ordningen i sin argumentation för självständigt beslutsfattande i den finska förvaltningen. Det är intressant att notera att de politiska förhållandena bakom genombrottet för idén om det självständiga beslutsfattandet i förvaltningen alltså tydligt skiljde sig åt mellan länderna. En förutsättning för utvecklingen av idén om självständigt beslutsfattande var dock i både Sverige och Finland det organisatoriska oberoendet från regeringsnivån som utgjorde ett gemensamt arv från 1600- och 1700-talets statsförvaltning i det svenska riket. I ett system där förvaltningen är organiserad inom ministerierna är det rimligen betydligt svårare att föreställa sig denna form av självständighet utöver vad som följer av legalitetsprincipen.

Även om tanken om självständighet i beslutsfattandet återfinns i dagens konstitutionella ordning i både Sverige och Finland, har den, såvitt jag kan överblicka, fått avsevärt mycket mer uppmärksamhet i den rättsliga diskussionen i Sverige än i Finland. En möjlig förklaring är att valet att grundlagsreglera ämnet i 1974 års RF synliggjorde problemet, medan den finska grundlagens tystnad snarare har avdramatiserat frågan. Trots grundlagsregleringen är innebörden av denna självständighet i Sverige omdiskuterad, särskilt vad gäller utrymmet för så kallade informella kontakter. Också i finsk rätt har sedan länge en liknande glidning kunnat iakttas. Här märks en viss pragmatism i båda ländernas konstitutionella ordningar.

Principen om myndigheternas självständiga beslutsfattande i vissa typer av ärenden har i den svenska diskussionen tagits till intäkt för att EU-rättsliga krav om oberoende beslutsfattande tillgodoses i förvaltningsmyndigheter under regeringen. Det finns här inte utrymme att närmare diskutera om den svenska självständighetsprincipen, med dess utrymme för informella kontakter, i alla delar är tillräcklig för att uppfylla EU-rättens krav. I Finland har i åtminstone vissa fall uttryckliga bestämmelser om myndigheters oberoende i beslutsfattandet tagits in i lagstiftning på olika specialområden. En sådan reglering gör att frågan om självständigt beslutsfattande kan tänkas bli föremål för prövning när enskilda beslut från sådana myndigheter överprövas i förvaltningsdomstol.

När det gäller *den rättsliga kontrollen av förvaltningen* kan här först uppmärksammas mekanismerna för granskning av regeringen. Det svenska konstitutionsutskottet kan här genom sin juridiskt inriktade granskning av regeringen skapa ett slags praxis som styr förståelsen av förhållandet mellan regering och förvaltning. En förutsättning för att detta ska fungera fullt ut är dock att partipolitiska hänsyn sätts åt sidan i utskottets arbete. Denna fråga har inte närmare kunnat behandlas i

denna artikel. Det finska grundlagsutskottets granskning är inte lika tydligt reglerad i detta avseende. I båda länderna finns därutöver möjlighet till straffrättsligt ansvarutkrävande av ministrar, vilket kan aktualiseras bland annat i fråga om beslut som rör den statliga förvaltningen. I synen på domstolsprövning av beslut från regeringsnivån märks en principiell skillnad i det att svensk rätt först efter påverkan från europarätten, om än inte helt, har övergivit tanken på regeringen som högsta förvaltningsinstans, vars beslut inte kan överprövas. I de fall regeringen fortfarande utgör högsta ordinarie instans finns dock på vissa områden en möjlighet till rättsprövning. Finsk rätt har alltsedan 1919 års RF, med förtydliganden i senare lagstiftning, på denna punkt tydligare betonat värdet av överprövning i domstol. Slutligen kan avseende rättslig kontroll av regeringsnivån nämnas skyldigheten för domstolar och förvaltningsorgan att åsidosätta förordningar som strider mot högre föreskrifter.

Den rättsliga kontrollen av lägre förvaltningsmyndigheter omfattar i såväl Sverige som Finland prövning i förvaltningsdomstol. Europarättens krav har avseende svensk rätt bidragit till att huvudregeln om överprövning inom förvaltningen har övergetts. Även om den förvaltningsprocessuella regleringen skiljer sig åt angående den formella partsställningen, framstår ordningarna vid en närmare granskning som mycket lika varandra. Den finska förvaltningsprocessen har dock en tydligare inriktning på laglighetsprövning, även om denna också omfattar lagstadgade krav på sådant som ändamålsenlighet. I praktiken blir skillnaden mot de svenska förvaltningsdomstolarnas prövningsram troligen många gånger liten. I båda länderna finns vidare också möjligheter till kontroll genom JO och JK. En yttlig skillnad är vidare att beteckningen förvaltningsbesvär fortsatt används i Finland, medan den åtminstone till viss del har övergivits i Sverige. En ytterligare detaljbetonad skillnad är den kontroll som finns i den formaliserade finska förvaltningsklagan, som dock har praktiska motsvarigheter i den svenska regleringen av tillsyn.

Den övergripande bilden blir att det fortsatt är möjligt att betrakta den svenska och finska offentliga rätten som mycket lika varandra. De olikheter som identifierades i det inledande avsnittet avseende maktfördelning och förvaltningsprocess har vid närmare betraktande visat sig vara ytliga företeelser som i de flesta avseenden inte ger uttryck för mer djupgående strukturella skillnader. Det är därmed möjligt att också numera betrakta den svenska och finska regleringen som en sammanhållen östnordisk rättsfamilj i fråga om de offentlighetsrättsliga frågor som har behandlats här.



Undersökningen visar emellertid också att likheterna inte kan betraktas som enbart en följd av en obruten rättslig kedja sedan tiden för rikssplittringen år 1809. Snarare har utvecklingen av rättssystemen skett parallellt, och i delvis skilda riktningar under olika perioder. Viktiga grundläggande skillnader är att den svenska regeringsformen ger regeringen en betydligt starkare ställning, bland annat när det gäller möjligheterna att utfärda föreskrifter om förvaltningsförfarandet. Trots att 1974 års RF bygger på en idé om folksuveränitet, finns i fråga om den offentliga förvaltningen ett arv från 1809 års RF och dess maktindelning mellan kung (regering) och riksdag. I Finland å andra sidan, har sedan 1919 års RF utgångspunkten om en maktindelning mellan lagstiftande makt, verkställande makt och domaremakt varit av betydelse för domstolarnas ställning i förhållande till förvaltningen. Också i fråga om utrymmet för förvaltningen att utfärda regler märks en tydlig idé om att parlamentet primärt ska ansvara för lagstiftningen, medan utrymmet för beslut om bindande regler på lägre nivåer är betydligt mindre. På så sätt förenas principer om folksuveränitet och om åtskillnad mellan lagstiftande och verkställande makt. Finland visar att det, tvärtemot hur det har uppfattats i Sverige, går att kombinera en på folksuveränitet grundad parlamentarism med en konstitutionell maktindelning. I själva verket framstår skillnaden mellan den svenska funktionsfördelningen och den tredelade finska maktindelningen numera inte som särskilt stor i praktiken.

Avslutningsvis kan det alltså konstateras att ”de rättsliga tvillingarna” Sverige och Finland på den offentliga rättens område också i dag står mycket nära varandra. Det finns därmed ett stort utrymme att utnyttja dessa likheter för djupgående gemensamma diskussioner i både lagberedning, domstolar och rättsvetenskap.