



# LUND UNIVERSITY

## Varför offentlig rätt?

Wenander, Henrik

*Published in:*  
Förvaltningsrättslig tidskrift

2019

*Document Version:*  
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*  
Wenander, H. (2019). Varför offentlig rätt? *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 97-109.

*Total number of authors:*  
1

*Creative Commons License:*  
Ospecificerad

### General rights

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

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

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

### Take down policy

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

LUND UNIVERSITY

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

# Förvaltnings- rättslig tidskrift

Särtryck ur FT 2019 1

Varför offentlig rätt?

Av Henrik Wenander



# VARFÖR OFFENTLIG RÄTT?

*av Henrik Wenander\**

## 1. Inledning

Juridiken har som andra akademiska ämnen sina specialiseringar. Den som börjar läsa på juristprogrammet konfronteras med en rad indelningar av det rättsliga stoffet som nog till en början kan vara ganska förvirrande. Vad är egentligen sakrätt? Hur förhåller sig allmän och speciell förvaltningsrätt till varandra? Och hur ska man egentligen förstå den allmänna straffrättens speciella del?

Jag vill i denna föreläsning därför något uppmärksamma dessa indelningar och då särskild offentlig rätt. Temat är ”varför offentlig rätt?”. Avsikten är att lite dröja vid frågan varför man överhuvudtaget ska tala om offentlig rätt och varför man ska ägna sig åt detta ämne i forskning och undervisning. Vad ska offentlig rätt som akademiskt ämne vara bra för?

För att kunna göra det på ett rimligt sätt vill jag börja med att säga något om ämnet som jag ser det. Det handlar då om den första frågan, alltså om varför det finns anledning att tänka på offentlig rätt som en meningsfull specialisering inom juridiken. Därefter kommer jag att övergå till den andra frågan om varför det är meningsfullt att ägna sig åt detta ämne. I anslutning till detta kommer jag till sist att beröra frågan om vilken roll ämnet kan spela i det större samhällsperspektivet.

## 2. Juridiken och dess ämnesindelningar

När det då gäller juridiken och dess ämnesindelningar kan vi först konstatera att det sedan länge är helt nödvändigt att i någon mån specialisera sig i sina akademiska studier. För att hantera kunskapsmassan och komplexiteten behövs det någon slags avgränsning. Sådana avgränsningar har följt med åtminstone så länge vi har haft universitet i Europa, det vill säga sedan ungefär 1100-talet, och nog ännu längre tillbaka.

En grundläggande sådan avgränsning hittar vi i att vi skiljer på juridik och – ja, annat. Och grunden till denna avgränsning är som jag ser det att man

---

\* Artikeln återger, med mindre ändringar, författarens föreläsning vid installationen som professor i offentlig rätt vid juridiska fakulteten vid Lunds universitet den 12 oktober 2018.

som jurist på något sätt tar sin utgångspunkt i att det finns regler och att de är intressanta. Sedan kan man ägna sig åt många olika slags regler, på olika nivåer, och tycka att de är intressanta på olika sätt. Detta är dock, som jag ser det, ändå grunden. Jag utgår därför från att juridisk forskning och undervisning har till syfte att etablera och förmedla kunskap och insikt om rättsregler av olika slag.

Det innebär inte att man som juridisk forskare behöver vara något slags paragrafryttare och *enbart* vara intresserad av vad något visst regelverk säger och på ett okritiskt sätt bortse från hur dessa regler fungerar i praktiken. Om ett sådant förhållningssätt någonsin har förekommit, framstår det som mycket långt från den rättsvetenskap som bedrivs nu och som har bedrivits länge.<sup>1</sup> Som Ronald Dworkin har skrivit angående motsvarande kritik i USA mot vad som har kallats ”mechanical jurisprudents”, alltså rättsvetenskapliga forskare som kritiseras för ”formalism”:

”So far, they [det vill säga kritikerna] have had little luck in caging and exhibiting mechanical jurisprudents (all specimens captured [...] have had to be released after a careful reading of their texts).”<sup>2</sup>

Också så är det nog: det är väldigt svårt att tänka sig juridisk forskning som skulle vara så inskränkt som kritiken ibland har gjort gällande. En reaktion på denna form av – som jag menar – ogrundad kritik har dock varit att vi akademiska jurister ibland har lite dåligt självförtroende, och kanske nästan ber om ursäkt för vårt intresse för regler och de strukturer som omger dem.

Ibland framskymtar en lite annan typ av kritik mot juridik och rättsliga regler i form av att ”det är ju bara formaliteter”. Men: de rättsliga regler som kan uppfattas som bara formaliteter har ofta någon viktig funktion och har tillkommit av en anledning!

Därför – och det är min poäng: ska det vara någon mening med att forska och undervisa i juridik får inte rädslan för att vara alltför formell göra att man helt bortser från reglerna! Om man gör det, då är det nog faktiskt något annat än juridik man ägnar sig åt. I att vara lärare och forskare i juridik ligger ett anspråk på att ha något att säga om reglerna, vad de betyder och hur de fungerar i olika avseenden.

Med detta vill jag givetvis inte ha sagt att det är dåligt att syssla med – ja, annat än juridik. Det finns högst respektabla områden inom vårt universitet som bara sysslar med, ja, annat, och det givetvis är helt i sin ordning. Forskning inom till exempel medicin, historia eller sociologi är givetvis på sina olika

<sup>1</sup> Se Rune Lavin, Är den förvaltningsrättsliga forskningen rättsdogmatisk?, FT 1989 s. 115–129.

<sup>2</sup> Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, 1977 s. 15 f.

sätt mycket viktiga för människan och samhället. Men: det är alltså också en högst respektabel verksamhet att som forskare ägna sig åt regler.

Det finns också i samhället i stort ett stort intresse för hur våra komplexa regelsystem faktiskt ser ut – det räcker med att titta på en vanlig nyhetssändning hösten 2018: Hur ska man förstå grundlagens system för regeringsbildning? Ska kungen verkligen kunna bestämma över Svenska Akademien? Ska domstolarna kunna strunta i lagstiftning som är dåligt förberedd? Allt detta handlar om innebörden av olika slags regler.

Juridik handlar om avgörande – och ibland mindre avgörande – frågor för enskilda och samhället, och det återspeglas i massmediernas rapportering. Forskning och undervisning bör fånga upp detta intresse.

Inom det som vi då kallar för juridisk forskning – eller ibland rättsvetenskap – och undervisning behöver vi specialisera oss. Äldre tiders professorer kunde – eller behövde kanske – vara mer mångsidiga. Så kunde David Nehrman Ehrenstråle (1695–1769) vid första halvan av 1700-talet vid denna fakultet inte bara skriva pionjärverk i den svenska civil- och processrätten, utan också hålla föreläsningar i svensk statsrätt och på så sätt bidra till att etablera förståelsen av vad frihetstidens statsskick innebar. På den tiden fanns det dock egentligen bara två professorer vid den Juridiska fakulteten, varav det enbart var Nehrman som ägnade sig åt svensk rätt.<sup>3</sup>

Numera är situationen alltså en annan. Vi är betydligt fler som ägnar oss åt akademisk juridik, och samhället har blivit mer komplext – och reglerat. År 2017 publicerades lite över 1 300 lagar och förordningar i Svensk författningssamling.<sup>4</sup> På EU-nivån antogs samma år lite mer än 600 EU-rättsakter (och då bortser vi från den stora mängd EU-förordningar av mer tillfällig karaktär som antas inom ramen för EU:s jordbrukspolitik).<sup>5</sup> Detta var alltså enbart nya regler och under endast ett år, och då tillkommer den viktiga utvecklingen i domstolspraxis. Redan detta talar till att börja med för att det behövs någon som forskar och undervisar kring vad alla dessa regler innebär, åtminstone om vi tänker oss att vårt samhälle ska bygga på lagstyre och förutsebarhet. Det behövs dessutom någon slags indelning av dessa regler: vi behöver kunna lägga dem i olika fack för att hålla ordning på dem.

En övergripande indelning är sedan länge att man skiljer på privaträtt – ibland kallat civilrätt – och offentlig rätt. Indelningen brukar bygga på att privaträtt handlar om förhållanden mellan enskilda personer, vilket för juris-

<sup>3</sup> Se Kjell Å Modéer, *Det förpliktande minnet. Juridiska fakulteten i Lund 1666–2016*, 2017 s. 40 ff.

<sup>4</sup> Detta enligt sökning på <http://rkrattsdatab.gov.se/sfspdf/search.asp> (besökt 2018-10-03).

<sup>5</sup> Se statistik på [eur-lex.europa.eu/statistics/2017/legislative-acts-statistics.html](http://eur-lex.europa.eu/statistics/2017/legislative-acts-statistics.html) (besökt 2018-10-03).

ter kan vara både människor och sådant som företag och föreningar. Offentlig rätt, däremot, handlar om det allmänna – riksdag, regering, myndigheter, kommuner, landsting och förhållandet inom dessa och mellan dessa och enskilda.<sup>6</sup> Denna indelning är ganska otydlig, om man börjar granska den mer principiellt. Redan på 1930-talet menade Alf Ross att det var mycket svårt att hitta någon vetenskapligt hållbar grund för indelningen mellan offentlig rätt och privaträtt. Även om det fanns skäl för en uppdelning, kunde den inte göras alltför strikt.<sup>7</sup> I dagens juridiska sammanhang finns det också många oklarheter kring hur en sådan indelning ska fungera i praktiken. Det finns många typer av regleringar som har inslag av både förhållanden mellan enskilda och mellan det allmänna och de enskilda. Vi kan till exempel tänka på offentlig upphandling, där enskilda anbudsgivare konkurrerar om att ett offentligt organ ska tilldela dem kontrakt. Gränsdragningen är alltså inte alltid lätt. Trots det används den flitigt i våra läroböcker i vår forskarutbildning och i universitetets administrativa strukturer. Jag ska strax komma tillbaka till varför jag tycker att det är befogat med denna indelning.

Vid sidan av dessa båda huvudområden, offentlig rätt och privaträtt, finns teoretiskt inriktade ämnen som allmän rättslära och rättshistoria, som anknyter till filosofiska och historiska perspektiv på rättsreglerna. Dessa två ämnen erbjuder en bakgrund som är nödvändig för att förstå exempelvis den offentliga rätten. För att förstå utvecklingen av möjligheten att överklaga förvaltningsbeslut – skatter, sociala bidrag eller tillstånd av olika slag – i Sverige behöver man faktiskt ha med sig utvecklingen från medeltiden, via Axel Oxenstiernas reformer till grundandet av Regeringsrätten 1909, reformerna under 1960- och 70-talet och europeiseringen sedan 1990-talet. På samma sätt erbjuder rättsfilosofin en teoretisk bakgrund till stats- och förvaltningsrättens frågor om makt och demokrati, mer specifikt om sådant som domstolarnas och förvaltningens roll.

De båda huvudområdena, offentlig rätt och privaträtt kan i sin tur delas in i underavdelningar, ibland på ett nästan absurt sätt. Där är den redan omnämnda allmänna straffrättens speciella del kanske ett exempel. Dessutom talar man inom civilrätten om förmögenhetsrätt, familjerätt och arbetsrätt, och inom den offentliga rätten statsrätt (också kallat konstitutionell rätt) och förvaltningsrätt, mer specifikt uppdelat i allmän förvaltningsrätt som huvudregler som vi hittar i bland annat förvaltningslagen, och speciell förvaltningsrätt som är specialregler om exempelvis skola, djurskydd eller social trygghet. Det finns många fler indelningar, och det uppstår också nya i takt med att

<sup>6</sup> Se Håkan Strömberg – Bengt Lundell, *Allmän förvaltningsrätt*, 27 uppl. 2018 s. 13 ff.

<sup>7</sup> Se Alf Ross, *Sondringen mellem privat og offentlig Ret: En Forelæsning*, TFR 1936 s. 109–125.

samhället utvecklas, nya problem uppstår och nya forskningsriktningar etableras.

Att tänka i de här indelningarna kommer historiskt till stor del från 1800-talets tyska rättsvetenskap, som på ett noggrant och mycket systematiskt sätt delade in de rättsliga reglerna i olika kategorier. Och dessa kategorier lever kvar i högsta välmåga i dagens tyska juridik. I vårt bibliotek kan man hitta en tysk avhandling i ämnet *Sonn- und Feiertagsrecht*, sön- och helgdagsrätt, det vill säga den del av juridiken som undersöker reglerna om när det ska vara helgdag i de olika delarna av Tyskland.<sup>8</sup> Det är faktiskt en ganska komplex fråga i det federala och religiöst splittrade Tyskland. Men man kan ju fundera på om det behövs en särskild beteckning på ett rättsområde för att undersöka detta.

Också i Sverige har de olika juridiska inriktningarna betydelse. Till att börja med ligger de till grund för våra kurser inom grundutbildningen på juristprogrammet. Dessutom används de för att ange en akademisk lärares specialisering: den som antas till forskarutbildning i juridik i Lund blir antagen och lägger senare – förhoppningsvis – fram en doktorsavhandling i ett visst ämne. Senare i karriären är det ofta så att tjänster utlyses med någon viss ämnesinriktning. Antalet ämnesinriktningar varierar mellan lärosätena i Sverige, och det har till viss del historiska orsaker. Medan de äldre universiteten Lund och Uppsala har ganska många – kanske för många – ämnesinriktningar för forskarutbildningen har exempelvis Umeå bara en enda.<sup>9</sup>

Detta ger väl anledning till att fundera på våra ämnesindelningar, och om det är någon mening med dem. I grunden tycker jag att de är bra: när vi nu har denna tradition anger ämnesinriktningen ett fokus för vad en kurs på juristprogrammet handlar om, och ämnesinriktningen anger ungefär vad en forskare eller lärare ägnar sig åt. För bedömningen av en doktorsavhandling är ämnesinriktningen på så sätt en grundläggande måttstock: om någon disputerar i civilrätt är det ett rimligt krav att avhandlingen på något sätt förhåller sig till vad som brukar förstås som civilrätt. Det gäller då högt ställda krav på resonemang och fördjupning när det gäller till exempel innebörden av avtalsbrott, medan kraven på fördjupning när det gäller konstitutionella

---

<sup>8</sup> Se Andreas Mattner, *Sonn- und Feiertagsrecht*, Köln 1991.

<sup>9</sup> Se den allmänna studieplanen för utbildning på forskarnivå för avläggande av juris doktorsexamen och juris licentiatexamen vid Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, den 14 mars 2007, med ändringar den 29 september 2010, den 18 januari 2012, den 13 februari 2013 och den 29 maj 2013, Dnr J 2007/140, 2010/495, 2012/83, 2013/122 och 2013/262; Allmän studieplan för forskarutbildning vid Juridiska fakulteten i Uppsala, den 10 maj 2016, Dnr JURFAK 2016/18; Allmän studieplan för utbildning på forskarnivå i rättsvetenskap, Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet, fastställd den 10 september 2014, Dnr FS 4.1.4-911-14.

frågor som kan vara aktuella kan ställas lägre – de är inte i fokus för intresset för en avhandling i civilrätt.

På samma sätt gäller det vid akademiska anställningar; om något lärosäte behöver en lärare som ska forska och undervisa i straffrätt, är det en fördel att veta att en sökande är disputerad i just straffrätt. Tanken är ju att det ska finnas en koppling mellan det man har forskat – och forskar – om och det man ska undervisa i. Som disputerad i ett visst ämne har man en naturlig forskningsmässig bas i det ämnet.

Men: det finns anledning att tänka på några saker när det gäller dessa ämnesindelningar. Till att börja med bör man ha i minnet att dessa indelningar finns till av främst pedagogiska skäl. De bidrar till ett slags karta över rättssystemet. En student, forskare, advokat eller domare som ställs inför ett problem som har med något slags regler att göra – alltså ett juridiskt problem – kan med hjälp av ämnesindelningarna orientera sig och identifiera vilken typ av problem man har att göra med. Är det fråga om ett rättsförhållande mellan enskilda personer har vi nog någon form av privaträttsligt förhållande, och då kan man tänka i termer av vad parterna kan komma överens om enligt principen om att avtal ska hållas, och andra regler på detta område. Handlar det om ett förhållande mellan en myndighet och en enskild kan vi börja inventera problemen utifrån legalitetsprincipen och andra regler som handlar om avvägningen mellan effektivt genomförande av demokratiskt legitimerade beslut och skydd för den enskildes rättssäkerhet.<sup>10</sup> Sedan är verkligheten, och rättsordningen så komplex, att enbart dessa indelningar nog mycket sällan ensamma hjälper för att svara på en viss fråga, men de är alltså en början.<sup>11</sup>

När det gäller forskningen är det givet att indelningarna inte ska uppfattas som att de ställer upp några absoluta gränser för hur forskningsfrågor kan ställas eller besvaras. Snarare kan en ämnesinriktning som sagt fungera som en indikation på i vilket område en forskare rör sig och vilken typ av fenomen han eller hon brukar behandla.

Det jag nu säger hindrar inte att man kan vidga sina vyer eller helt byta spår inom juridiken – det finns många goda exempel på det. Men då blir det ändå i viss mån fråga om att skaffa sig en ny akademisk identitet i förhållande till det som ursprungligen var ens hemmaämne.

Det är dessutom givetvis både möjligt och önskvärt att forskare går utanför sina traditionella områden och ägna sig åt tvärvetenskap tillsammans med

<sup>10</sup> Se Ross (not 7) s. 125.

<sup>11</sup> Se Iain Cameron, What's in a name? Statsrätt, författningsrätt, offentlig rätt, konstitutionell rätt, i Thomas Bull, Henrik Jermsten – Sara Uhrbom (red.), Vänbok till Mats Melin, 2018 s. 53–73, på s. 55.

andra ämnen inom och utom juridiken.<sup>12</sup> Men: den som ska ägna sig åt tvärvetenskap har glädje av att ha ett ordentligt fotfäste i något ämne. I tvärvetenskap behöver man ett hemmaämne att vara tvär emot, så att säga. För att i samverkan med andra forskningsområden ta sig an stora samhällsutmaningar som artificiell intelligens och annat behöver man böttna i juridiken, så att man kan förklara det juridiska tänkesättet för ingenjörer, medicinare eller socionomer, eller vilka man nu samarbetar med.

Vidare finns det anledning att fundera på hur snäva vi ska göra våra ämnen. Här har jag uppfattningen att det helt klart är att föredra att hålla inriktningarna relativt breda. Det gagnar inte någon att hitta på alltför snäva ämnesinriktningar, vilket annars kan leda till onödigt detaljerade diskussioner om hur gränserna ska dras. Eftersom ämnesindelningarna ändå har en i viss mån oklar grund kan det bli mycket svårt – och dessutom ganska tråkigt. Som tur är har vi nu inte sön- och helgdagsrätt som ämne för grund eller forskarutbildningen i Lund – eller någon annanstans i Sverige heller.

### 3. Offentlig rätt som ämne för forskning och utbildning

Allt detta leder så fram till den frågan om offentlig rätt som ämne för forskning och utbildning. Offentlig rätt brukar då som sagt avse den del av juridiken som handlar om förhållandet inom de allmänna organen – vilka de nu är – och förhållandena mellan dessa allmänna organ och enskilda. När det gäller undervisning och forskning brukar man då oftast fokusera på det som har med statens respektive den offentliga förvaltningens uppbyggnad: stats- respektive förvaltningsrätt utgör huvuddelarna av offentlig rätt i denna mening.<sup>13</sup> Sådant som har med straff och skatter att göra har sedan länge behandlats för sig inom straffrätten och skatterätten. Det betyder inte att de är ointressanta – tvärtom är det just på dessa områden som förhållandet mellan den enskilde och staten ställs på sin spets, och de kan erbjuda viktiga paralleller och exempel för generella diskussioner inom offentlig rätt.

Historiskt har också folkrätten, alltså reglerna om förhållandena mellan stater – och enskilda – internationellt, hört till den offentliga rätten. Det visar sig i att folkrätt på engelska ofta betecknas som public international law, som en parallell till public law, offentlig rätt. I Sverige hörde folkrätten länge undervisningsmässigt till den offentliga rätten, och professorn i offentlig rätt

<sup>12</sup> Se vidare Titti Mattsson, Vetenskap på tvären, i: Marianne Dahlén – Rolf Nygren (red.), Arbetslinjer och långa linjer. Vänbok till Mats Kumlien, 2016 s. 273–282.

<sup>13</sup> Se Ross (not 7) s. 124, som anför att dessa ämnen är de som är mest präglade av det han menar är offentligrättsligt präglad rätt.

Håkan Strömberg skrev läroböcker inte bara om Sveriges författning och svensk förvaltningsrätt, utan också i folkrätt. Som tur var – säger jag – kom folkrätten dock att etableras som ett eget läroämne, så att offentligrättarna med varm hand kunde överlämna det ämnet till specialister. Någon måtta får det vara på hur mycket generalist man kan vara.

Jag nämnde tidigare att det ständigt kommer ny lagstiftning i både Sverige och EU. Den allra största delen av de föreskrifter som beslutas av riksdag, regering och myndigheter och kommuner i Sverige rör förhållandet mellan det allmänna och de enskilda – alltså offentlig rätt. Här hittar vi allt från regeringsformens bestämmelser om riksdagsval, regeringsbildning och lagstiftning och successionsordningens regler om vem som ska ärva Sveriges tron, till bestämmelser om försörjningsstöd i socialtjänstlagen (2001:453) och regler om motorsport och pyroteknik i ordningslagen (1993:1617). På EU-nivån finns på motsvarande sätt regler om allt från jordbruksstöd till livsmedels-säkerhet, offentlig upphandling och koordinering av social trygghet. Som tur är har vi, lite på samma sätt som när det gäller folkrätten, hjälp av kolleger som är specialiserade på EU:s strukturer och rättssystem. Även om den offentliga rätten behöver förhålla sig till och förstå EU-rättens innebörd, finns också EU-rätt som ett specialiserat ämne.

Offentlig rätt är alltså ett mycket brett ämne. Som jag sade kan denna bredd faktiskt vara en fördel. Någon gång har det framförts kritik mot att offentlig rätt som akademisk disciplin skulle vara ett alltför vagt och konturlöst ämne som på något sätt skulle skymma blicken för de stora och principiella samhällsfrågorna.<sup>14</sup> Inte så oväntat kan jag inte hålla med om detta.

Givetvis är det så att det behövs detaljerad undervisning och forskning inom olika delar av juridiken – varken inom kurser på juristprogrammet eller inom forskningsprojekt kan man täcka hela den enorma offentliga rätten. Det är också nödvändigt med särskild expertis inom socialrätt och miljö rätt.

Men: i dagens svenska universitetsvärld finns det anledning att understryka betydelsen av helhetsperspektiv inom den juridiska forskningen. En anledning är hur forskningens finansiering ser ut. Det finns nämligen en tydlig utveckling mot mycket specifika undersökningar, som tar sikte på något visst område såsom skolrätt, migrationsrätt eller arbetsmiljö rätt. Det har att göra med att de forskningsråd och stiftelser som till stor del finansierar vår forskning inte så sällan är inriktade på något visst aktuellt samhällsproblem, som då ofta berör någon viss sektor inom den offentliga förvaltningen. Även om djupgående forskning inom sådana områden alltså är oerhört viktig, finns

---

<sup>14</sup> Se Joakim Nergelius, *Juridik och statsvetenskap. Hur ser en jurist på statsvetarens sätt att studera politik (samt juridik)?* i: Magnus Jerneck – Björn Badersten (red.), *Kontraster och nyanser. Svensk statsvetenskap i brytningstid*, 2010 (också utgiven som StvT nr 5/2010).

det en risk att de övergripande perspektiven går förlorade om vi enbart skulle ägna oss åt rättsvetenskaplig forskning inom relativt snäva sektorer. Här kan expertis inom offentlig rätt, med sitt breda anslag, bidra till diskussionen genom att se paralleller mellan specialområden och på så sätt belysa frågor om demokrati, rättssäkerhet och internationalisering.

När det gäller offentlig rätt som disciplin är det som sagt dessutom principiellt svårt att definiera skillnader mellan juridiska ämnen, och det kan då bli konstlat att alltför noga skilja på till exempel statsrätt och förvaltningsrätt – den offentliga förvaltningen är ju en mycket viktig del i den statliga maktutövningen. Om man är intresserad av exempelvis förvaltningsmyndigheternas roll i förhållande till riksdag och regering skulle en sådan uppdelning vara direkt kontraproduktiv, och bidra till att de riktigt intressanta frågorna om till exempel Transportstyrelseskandalen 2017, påstådda missförhållanden inom Försäkringskassan och så kallat ministerstyre skulle riskera att falla mellan stolarna.

Också i undervisningen finns det anledning att ta ett helhetsperspektiv. Även om vi undervisar i konstitutionell rätt och förvaltningsrätt på olika kurser på dagens juristutbildning i Lund, behöver vi förmedla till studenterna att förvaltningsmyndigheter och kommuner har plikter enligt grundlagarna.<sup>15</sup> Hit hör till exempel att utöva den offentliga makten under lagarna i enlighet med legalitetsprincipen (1 kap. 1 § RF), att vara sakliga och opartiska (1 kap. 9 § RF), att ägna sig åt myndighetsutövning mot enskilda utan att påverkas av andra organ (12 kap. 2 § RF) eller att lämna ut allmänna och offentliga handlingar (2 kap. TF).<sup>16</sup> Och bland dessa övergripande principer finns det mycket att intressera sig för. Snart sagt dagligen diskuterar som sagt massmedier någon fråga som hör till den offentliga rätten i den mening jag nu har beskrivit. Att då börja fundera alltför mycket på vad som är statsrätt och vad som är förvaltningsrätt framstår inte som så meningsfullt.

Till er grundutbildningsstudenter som är här idag vill jag särskilt säga: om ni funderar på att satsa på en forskarkarriär – vilket jag varmt rekommenderar: juridisk forskning, särskilt inom offentlig rätt, erbjuder hur många intressanta och aktuella ämnen som helst! Ni kan ta i stort sett vilken offentligrättslig princip som helst, eller något aktuellt problem och undersöka i praktiskt och principiellt perspektiv, i Sverige och internationellt: Vad innebär principen om myndigheternas självständighet (12 kap. 2 § RF)? Hur fungerar offentlig-

<sup>15</sup> Se Strömberg – Lundell (not 6) s. 16.

<sup>16</sup> Se för kritik mot okunskap om grundlagsbestämmelsen om objektivitet och saklighet (1 kap. 9 § RF), Bo Rothstein, *Grundlagen i det mångkulturella samhället*, i: Kjell Blückert – Eva Österberg (red.), *Gränslöst – forskning i Sverige och världen. Festskrift till Dan Brändström*, 2006 s. 117–133.

hetsprincipen i förhållande till samarbetet inom EU? Vad får svenska tjänstemän göra när de deltar i operationer tillsammans med grekiska och italienska kolleger i Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex)?

#### 4. Varför intressera sig för offentlig rätt?

När jag nu har skisserat hur jag ser på offentlig rätt som ämne för forskning och undervisning, kan man till sist ställa sig frågan: varför ska någon hålla på med detta? Och jag är den förste att säga att ämnet har lite av ett imageproblem. Ord som allmän motionstid, inhibition eller förvaltningsbesvär väcker inte omedelbar entusiasm hos de flesta. Men: om man i stället presenterar offentlig rätt efter vad det faktiskt handlar om får vi en annorlunda bild.

*För offentlig rätt handlar om demokrati!* Det handlar om att studera de rättsliga ramarna för de politiska processerna och att fundera på förhållandet mellan juridik och politik, insyn och ansvarsutkrävande. Det behövs regler för den demokratiskt grundade maktutövningen ska fungera, och dessa regler behöver läras ut, diskuteras och granskas kritiskt och vetenskapligt. Hur ska vallagens bestämmelser om överklagande förstås – och är det rimligt att en särskild myndighet som Valprövningsnämnden överprövar valresultat? Var går gränsen för vad riksdag och regering får besluta? Får en kommun införa förbud mot tiggeri? Vilken roll har domstolarna i att skydda de enskildas rättigheter mot staten? Vem ska utse domare? Här kan detaljerade regler på olika områden knytas samman med de demokratiidéer som ligger till grund för statsskicket.

Dessa frågor är till stor del mycket aktuella eftersom de rättsstatliga idealen utmanas också i Europa idag. I näraliggande länder som Polen och Ungern blir rättsstatsidealen alltmer satta på undantag, vilket leder till funderingar på hur vårt eget statsskick och våra offentliga organ tål påfrestningar.<sup>17</sup> Det finns här goda möjligheter att samverka med samhällsvetenskapliga forskare inom exempelvis statsvetenskap.

Som i all forskning är det, som jag ser det, en given utgångspunkt att forskare ska vara neutrala och inte i sin forskning vara aktivister i någon viss fråga.<sup>18</sup> Det gäller särskilt för att ha trovärdighet just i politiskt laddade frågor. Den rättsvetenskapliga forskningen kan bidra med underlag för de politiska avvägningarna i lagstiftningen, och då är det en poäng att inte själva framstå som politiska aktörer.

<sup>17</sup> Se t.ex. Johan Hirschfeldt, *Krisen för den demokratiska rättsstaten*, SvJT 2018 s. 76–88.

<sup>18</sup> Se allmänt Christian Dahlman, *Neutralitet i juridisk forskning*, 2006.

Jag kan här särskilt nämna att vi lärare och forskare också har ett uppdrag att samverka med det omgivande samhället.<sup>19</sup> Ofta talar man om den tredje uppgiften utöver att undervisa och forska. Juridiska fakulteten är ofta remissinstans för lagförslag, och eftersom mycket av lagstiftningen handlar om offentlig rätt faller det ofta på de offentlighetsrättsliga forskarna vid fakulteten att granska dessa förslag. Vi har på detta sätt under senare år på detta sätt haft principiella synpunkter på förslag till ändringar i regeringsformen, den nya förvaltningslagen och den nya kommunallagen och på så sätt bidragit till lagstiftningsprocessen, och påpekat när förslagen inte verkar hänga ihop med övrig lagstiftning.

*Offentlig rätt handlar dessutom om mänskliga rättigheter!* Det kan inte nog betonas, och vi har inte alltid varit så bra på att förmedla detta: på många sätt är det inom den offentliga rätten som frågor om mänskliga rättigheter aktualiseras i praktiken! Det är i första hand i myndigheter och kommuner, och inte i FN:s råd för mänskliga rättigheter, som rättigheterna enligt våra grundlagar och internationella åtaganden ska bli verklighet i Sverige.<sup>20</sup> Det handlar här om sådant som att enskilda måste få yttra sig innan en myndighet beslutar om honom eller henne, att det ska gå att få till stånd en prövning i högre instans av ingrepp och att man ska ha rätt att se handlingarna i sitt ärende. Allt detta regleras i förvaltningslagen och annan svensk lagstiftning. En annan sak är att svenska organ måste förhålla sig också till internationella regelverk som t.ex. internationella konventioner. Här kan samverkan med kolleger inom folkrätten och våra grannar på Raoul Wallenberg-institutet bidra till en fördjupad diskussion om skydd för enskildas rättigheter på det nationella planet i ljuset av internationella förpliktelser. De internationella teoretiska diskussionerna kan då konkretiseras i förhållande till förutsättningarna i Sverige.

Och detta för oss in på att *offentlig rätt handlar också numera i högsta grad om internationellt samarbete!* För några decennier sedan var ämnet fortfarande mycket nationellt till sin karaktär. Det har ändrats radikalt. I ett samhälle som så starkt kännetecknas av internationell rörlighet och handel blir det på olika sätt nödvändigt att förhålla sig till andra länders och internationella organisationers regelverk.

Den svenska rätten påverkas till att börja med av regler på europeisk nivå. Vi har Europakonventionen om mänskliga rättigheter som har gjort att man numera överklagar förvaltningsbeslut till domstol och normalt inte som ofta tidigare till regeringen.

<sup>19</sup> Se 1 kap. 2 § andra stycket högskolelagen (1992:1434).

<sup>20</sup> Se Annika K. Nilsson, Mänskliga rättigheter i kommunal kontext, i: Anna-Sara Lind – Elena Namli (red.), Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige, 2017, särskilt på s. 124 ff.

Dessutom utgörs EU-rätten som sagt till största delen av offentlig rätt, och dessa EU-regler om fri rörlighet, offentlig upphandling, jordbruksstöd och strukturfonder – som låter tråkigt men omsätter riktigt mycket pengar – ska passas in i det svenska förvaltningssystemet. Hur påverkar EU-rätten den svenska förvaltningslagen? Hur ska myndigheterna samverka över gränserna? Vilka är förutsättningarna för att Sverige ska kunna få hjälp av andra EU-länder vid stora skogsbränder? Vad ska gälla i fråga om social trygghet för den som flyttar mellan länder? Här behövs till exempel regler om att göra regelverken mer enhetliga eller att försöka koordinera dem för att gynna fri rörlighet över gränserna i Norden och Europa. På detta område finns många frågor att fördjupa sig i, och till stor del kan man med fördel anlägga ett mer övergripande offentligrättsligt perspektiv: vad innebär de här reglerna och samarbetsformerna för demokratin och rättssäkerheten?

På så sätt ingår den svenska offentliga rätten i ett europeiskt sammanhang, där vi forskare behöver samverka med kolleger i andra EU-länder för att förstå den offentliga rättens utveckling. I det större perspektivet gäller motsvarande på det globala planet. Sedan gammalt finns på vårt område, som på många andra, ett nordiskt samarbete med återkommande konferenser i skilda ämnen. Det samarbetet är värt att bevara.

Detta gör att vi som forskare och lärare behöver vara aktiva både i Sverige, Norden och internationellt, både på svenska och engelska och andra europeiska språk. Jag vill alltså säga att det är viktigt att vi både är internationellt inriktade och fortsätter att förhålla oss till den svenska juridiska diskussionen. Det skulle vara olyckligt om vi som forskare enbart skriver på engelska i tidskrifter som knappast når ut till domare och andra praktiskt verksamma jurister i Sverige. Det behövs alltså, som jag ser det, en balans mellan internationellt och nationellt, mellan att rikta sig till en internationell forskarvärld och till praktiker och akademiker i Sverige. Denna internationalisering och den balans mellan svenskt och internationellt är alltså en av de saker som ger skäl för att intressera sig för den offentliga rätten idag.

## 5. Avslutning

Avslutningsvis, för att sammanfatta: Varför offentlig rätt? Jo: jag menar att det finns en poäng med akademiska juridiska ämnesindelningar på det sättet att de anger ett huvudfokus. Huvudfokus för offentlig rätt är avvägningen mellan demokrati och rättsstatsideal, då särskilt skydd för enskildas rättigheter, så som denna avvägning framgår av internationell och svensk rätt. Det är just detta som gör ämnet intressant – de övergripande principerna konkretiseras och förs ner från de teoretiska och internationella höjderna till det juridiska

förvaltningsgolvet – i Regeringskansliets beredning av lagstiftning, i Försäkringskassan och i de kommunala nämnderna.

Offentlig rätt som akademisk disciplin kan knyta samman reglerna i förvaltningslagen, kommunallagen och ordningslagen och mycket annat med de överordnade reglerna i grundlagarna, EU-rätten och Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna. Undervisning och forskning med ett offentlighetsrättsligt helhetsperspektiv kan bidra till förståelsen av samhället. Utifrån värdena demokrati och rättstatlighet har den offentliga rätten en viktig uppgift att med ett vetenskapligt neutralt förhållningssätt lära ut, diskutera och granska de rättsliga formerna för den offentliga maktutövningen.

