



UPPSALA  
UNIVERSITET



# Domstolar och förvaltning

Olof Wilske

Universitetslektor i konstitutionell rätt

Juridiska institutionen

Januari 2023



# Föreläsningens innehåll

- Presentera grunddragen i den offentliga förvaltningens organisation för att bättre förstå lagtexten
- Lite om styrning och den svenska förvaltningsmodellen
- Domstolsorganisation och konstitutionell reglering av domstolar, och lite om domare och domarkarriär

# Innehåll

- Politik och förvaltning
- Myndighet
- Förvaltningsmyndighet
- Domstol
- Kommun
- Region (tidigare landsting)
- Landskap
- Län
- Regering
- Riksdag
- Statliga och kommunala bolag
- Privata utförare i offentlig förvaltning



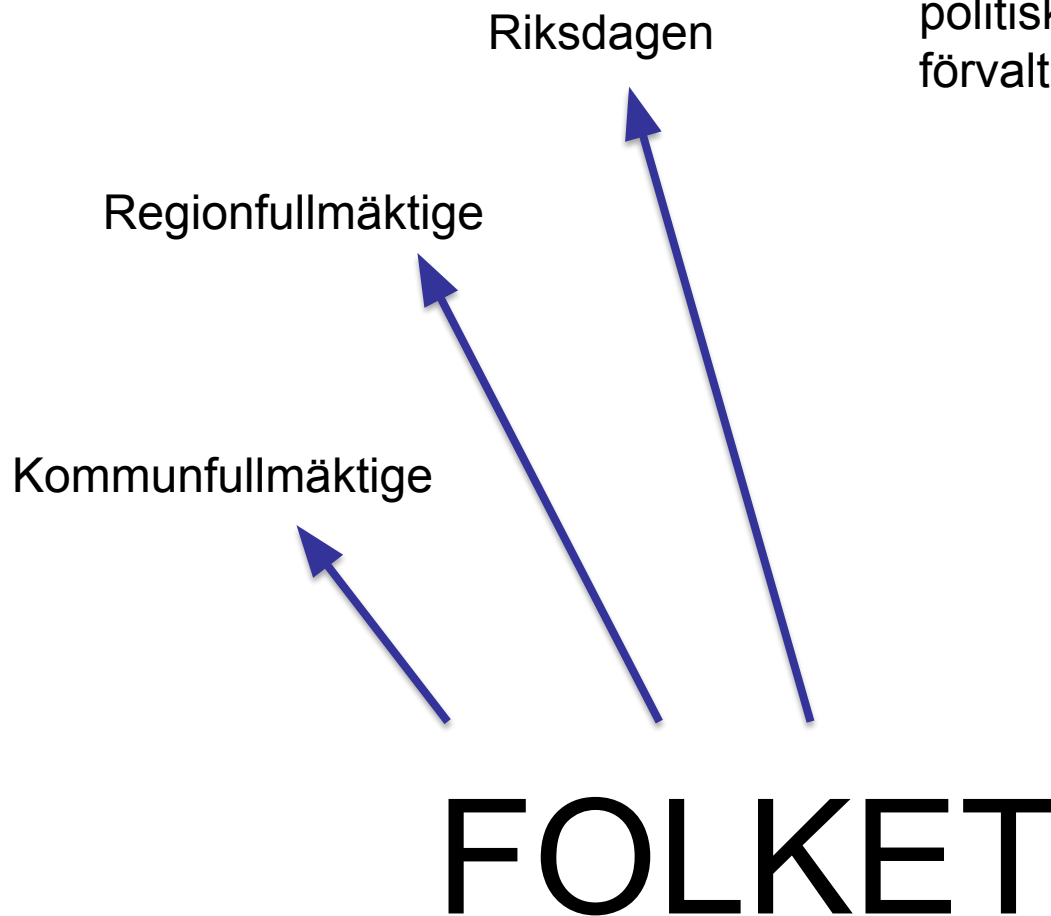
# Grunden: 1 kap regeringsformen

- 1§ demokrati, kommunal självstyrelse, legalitet
- 4§ riksdagen (granskar förvaltningen)
- 5§ statschefen (fristående förvaltningsorganisation)
- 6§ regeringen **styr** riket
- 7§ kommuner och regioner
- 8§ domstolar och förvaltningsmyndigheter
- 10§ EU, FN och Europarådet m.fl.



UPPSALA  
UNIVERSITET

Dessa kallas för **beslutande organ** eller **beslutande församlingar**. De är politiskt valda och är inte en del av förvaltningen.



# Vad är en myndighet?

- En enhet inom den offentliga förvaltningen som inte är en privaträttslig juridisk person
- Rättsligt reglerad på något sätt
- ***Inte*** riksdagen, statschefen, kommun- och regionsfullmäktige
- Domstolar, regeringen och förvaltningsmyndigheter
- I kommuner och regioner är styrelsen och varje nämnd en (kommunal/regional) förvaltningsmyndighet.

# Vad är en juridisk person?

Något som kan ha rättigheter och ikläda sig skyldigheter samt vara part i en rättegång

## Privaträttsliga

- Aktiebolag
- Handelsbolag/KB
- Stiftelser
- Ekonomiska föreningar
- Ideella föreningar

## Offentligrättsliga

- Staten
- Regionerna
- Kommunerna

# Vad är en statlig *förvaltnings*myndighet?

- En myndighet under regeringen (RF 12 kap 1 §)
- Inte en domstol (RF 1 kap 8 §)
- Lydnadsplikt (under regeringen lyder...)
- Ändå självständiga i vissa avseenden (RF 12 kap 2 §)



# Statliga myndigheter och förvaltningsmyndigheter

**Myndigheter (regeringen, domstolar, förvaltningsmyndigheter)**

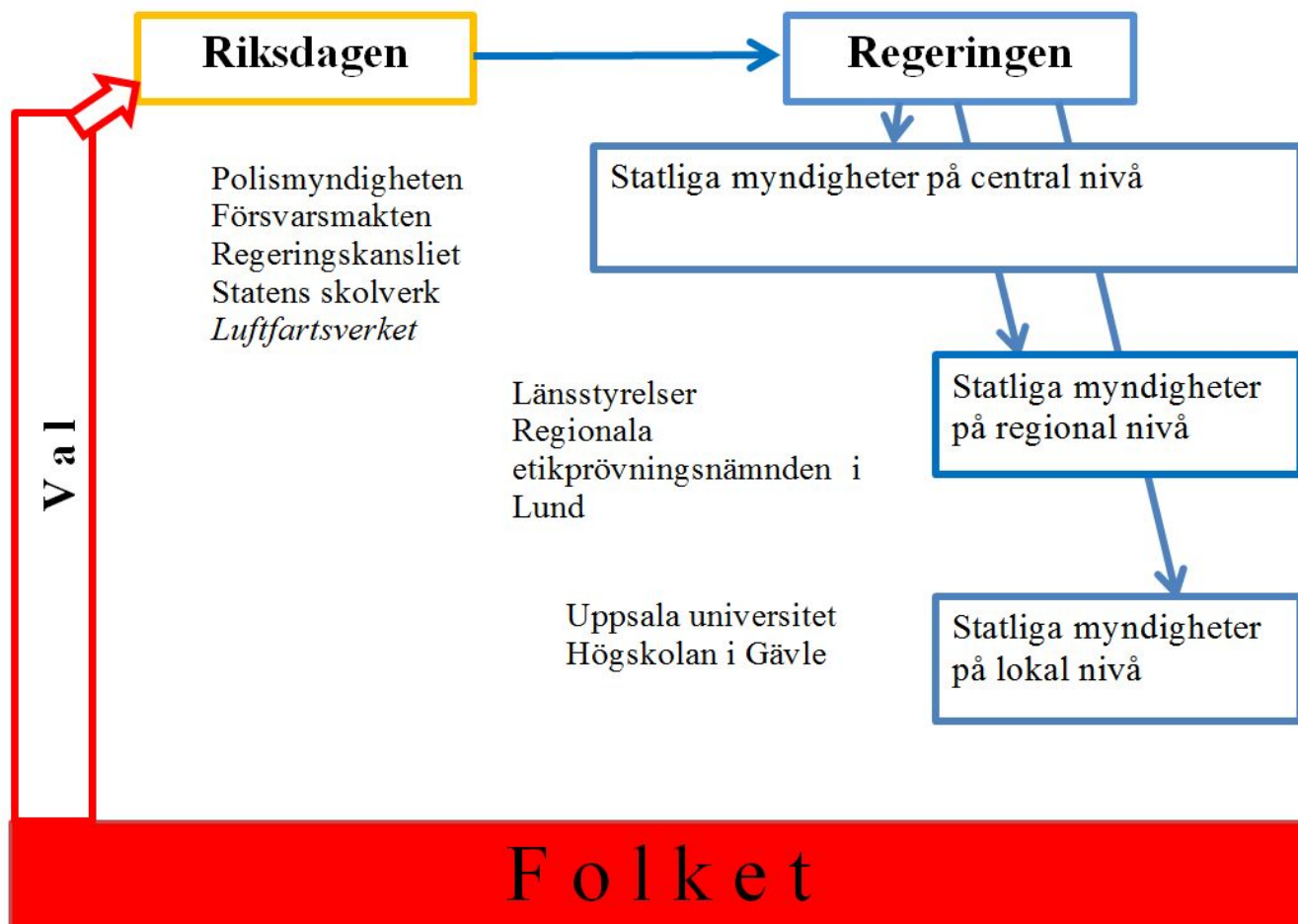
**Förvaltningsmyndigheter  
(lyder under regeringen)**

# Förvaltningen i 12 kap RF

- 1§ Statliga förvaltningsmyndigheter lyder under regeringen (utom riksdagens myndigheter)
- 2§ Självständig myndighetsutövning och rättstillämpning *i enskilda ärenden*
- 3§ Riksdagen får inte utföra förvaltningsuppgifter
- 4§ Förvaltningsuppgift kan överlämnas till kommun eller enskild
- 5§ Statligt anställda
- 6§ Krav på svenskt medborgarskap för vissa anställningar
- 8§ Dispens
- 9§ Nåd
- 10 § Lagprövning

# Statliga förvaltningsmyndigheter

RF 12 kap: "under regeringen lyder... statliga förvaltningsmyndigheter..."



## Exempel på statliga förvaltningsmyndigheter

Polismyndigheten

Försvarsmakten

Kustbevakningen

Åklagarmyndigheten

Regeringskansliet

Justitiekanslern

Statens skolverk

Migrationsverket

Statskontoret

Uppsala universitet

Läkemedelsverket

Ekonomistyrningsverket

Barnombudsmannen

Länsstyrelsen i Västernorrlands län

Allmänna reklamationsnämnden

Moderna museet

Riksgäldskontoret

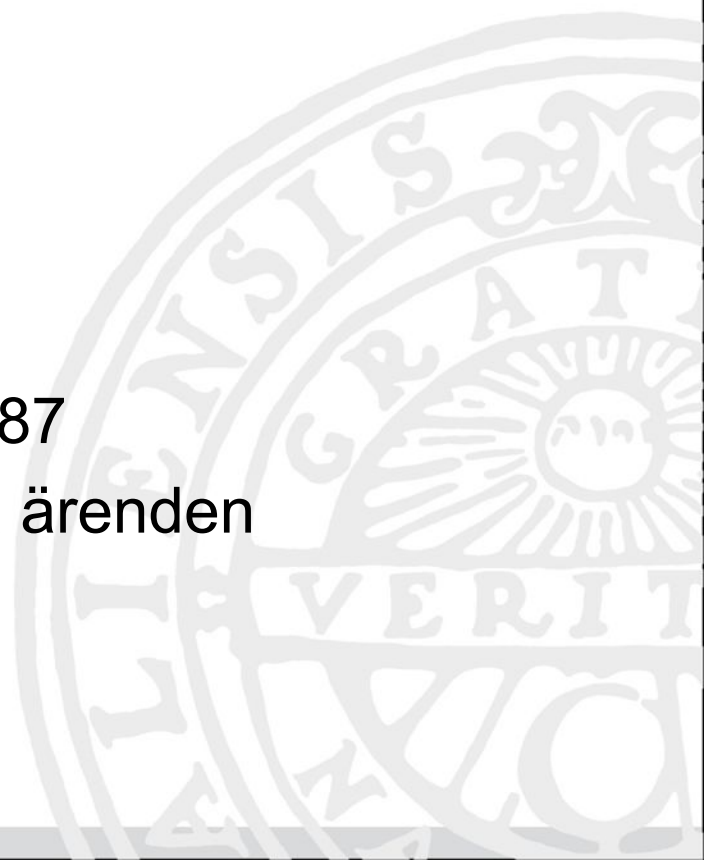
Kammarkollegiet

Centrala studiestödsnämnden

Sametinget

# Regeringens styrning av sina myndigheter

- Myndighetsinstruktioner i form av förordningar
  - Regleringsbrev
  - Utnämning av chefer
  - Ekonomisk styrning
  - Informell styrning
- 
- Mål- och resultatstyrning sedan 1987
  - Regeringen får inte styra i enskilda ärenden



# Förvaltningsmyndigheternas organisation

- Enrådighetsmyndighet: styrs av en generaldirektör (eller motsvarande)
- Styrelsemyndighet: har både styrelse och myndighetschef
- Nämndmyndighet
- Myndighetschef, styrelse resp nämnd utses av regeringen

# Regeringskansliet och utrikesförvaltningen

- Statsrådsberedningen
  - 11 fackdepartement
  - Förvaltningsavdelningen
- 
- Statsministern är chef
  - 4 700 anställda, varav ca 200 politiska tjänstemän och 600 utlandsstationerade



# Den svenska förvaltningsmodellen

- Regeringen beslutar kollektivt (RF 7 kap 3 §), alltså ingen ministerstyrelse
- Myndigheterna avgör ärenden självständigt (RF 12 kap) men i övrigt kan regeringen styra
- Åtskillnad mellan regeringen (och dess kansli) samt övriga myndigheter
- Likhet mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter



# Myndigheternas självständighet

Omfattar avgörandet av *ärenden*, 12 kap 2 §

- Beslut i enskilda fall av myndighetsutövning mot enskild
- Tillämpning av rättsregel i enskilt fall
- Myndighetsutövning: oklart begrepp – verkar omfatta offentligrättsligt beslutsfattande som påverkar enskildas personliga eller ekonomiska situation (SOU 2010:29, Förvaltningslagsutredningen)

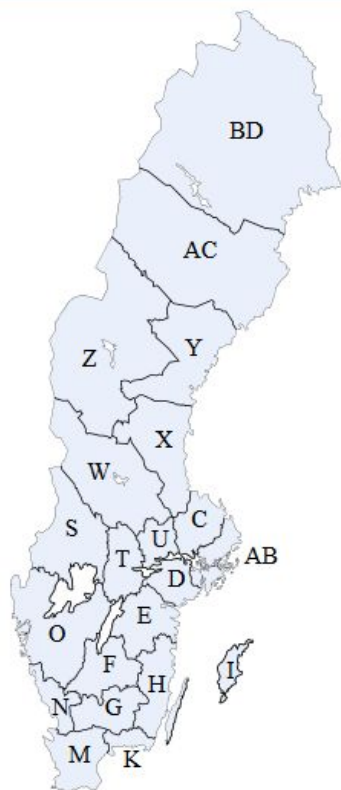
# Riksdagen och dess myndigheter

- RF 12 kap 3§: förvaltningsuppgift får inte fullgöras av riksdagen i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen.
- Riksrevisorerna: RF 13 kap 7-9§§
- Riksdagens ombudsmän (JO): RF 13 kap 6§
- Riksbanken: RF 9 kap 13§
- Riksdagsförvaltningen: RO 14 kap.
- Div nämnder och delegationer, RO 13 kap (exempelvis valprövningsnämnden, RF 3 kap 12 §)



# Statlig regional förvaltning

- 21 län med länsstyrelser (statliga förvaltningsmyndigheter, lyder under regeringen)



*Exempel på uppgifter:*

Allmänna val

Livsmedelskontroll

Djurskydd

Regional tillväxt

Krisberedskap, civilförsvar

Kulturmiljö

Infrastrukturplanering m.m.

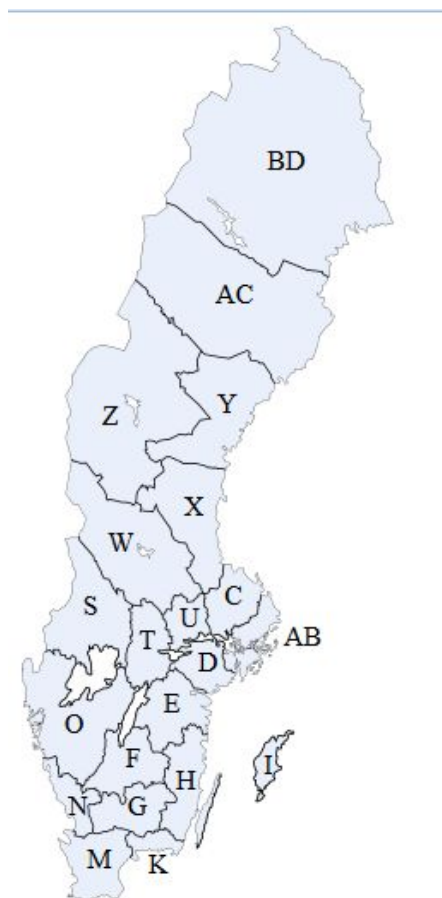


UPPSALA  
UNIVERSITET

# Landskap och länsindelning



1560



# Regioner (tidigare landsting)

- En region omfattar samma territorium som ett län
- I varje region finns ett antal kommuner (utom Gotland)
- 21 regioner
- Kommunallagen 1 kap 1 §
- Kommuner och regioner regleras likartat i KL
- Regionerna utgör regionalt självstyre
- Uppgifter: hälso- och sjukvård, tandvård, regional utveckling
- Kollektivtrafik (tillsammans med kommuner)
- Frivilligt: kultur, utbildning, turism



Regionfullmäktige

Val

Regionens invånare

**Regionens myndigheter**

Regionstyrelse  
Sjukvårdsnämnd  
Kollektivtrafiknämnd  
Tandvårdsnämnd  
Revisorer  
m.fl.



*Region Norrbotten*





UPPSALA  
UNIVERSITET

# Kommuner

290 kommuner

Föreskrifter om kommun-  
indelning meddelas i lag  
RF 14 kap 6§





UPPSALA  
UNIVERSITET

Kommunfullmäktige



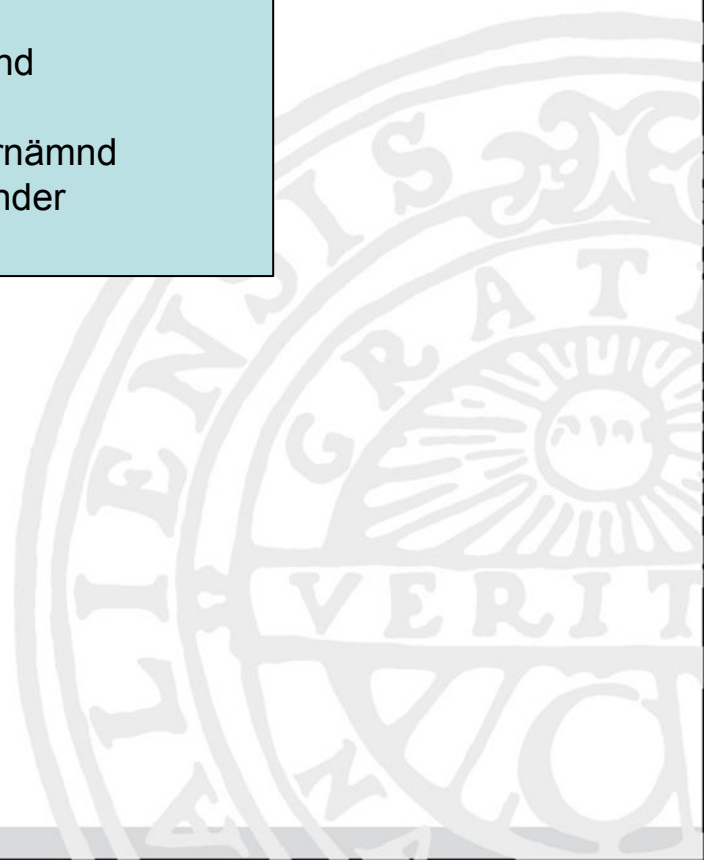
**Kommunala myndigheter**

Kommunstyrelse  
Revisorer  
Socialnämnd  
Byggnadsnämnd  
Kulturnämnd  
Överförmyndarnämnd  
Stadsdelsnämnder  
m.fl.

Val



Kommunens invånare





# Kommunal självstyrelse?

- RF 1 kap 1§ 2 st, 14 kap 2-3§§
- "En princip som alla framhåller, men vars innehåll är minst sagt oklart" (Derlén m.fl., *Konstitutionell rätt*)
- En flexibel och pragmatisk princip
- Ingen självständig kommunal *normgivningskompetens*
- Men dock grundlagsskyddad *beskattningsrätt*
- Problem: kommunalt skattestopp och skatteutjämning har ansetts OK i rättspraxis ➡ princip utan innehåll?

# Statliga och kommunala bolag

- Verksamhet kan bedrivas i bolagsform
- Staten är hel- eller delägare i 46 bolag, varav två börsnoterade
- Syfte: skapa värde eller särskilt samhällsuppdrag
- Exempel: SAS, LKAB, SJ, Vattenfall, Systembolaget, Postnord, Kungl Operan, Samhall, Swedavia
- Rättsligt ramverk: Aktiebolagslagen, statens ägarpolicy
- Kommunal verksamhet kan bedrivas i bolagsform, t.ex. kollektivtrafik, bostadsbolag, hamnar, flygplatser m.m.

# Offentlig förvaltning i privat regi

- Friskolor m.m.
- Sjukvårdsinrättningar
- Äldreomsorg m.m.
- Bilprovning
- Ordningsvakter
- Advokatsamfundet
- RF 12 kap 4 § 2 st





# Domstolar

- Allmänna domstolar: tingsrätter, hovrätter, Högsta domstolen (HD)
- Allmänna förvaltningsdomstolar: förvaltningsrätter, kammarrätter, Högsta förvaltningsdomstolen (HFD)
- Specialdomstolar (AD, FUD)
- EU-domstolen i Luxemburg
- Europadomstolen i Strasbourg

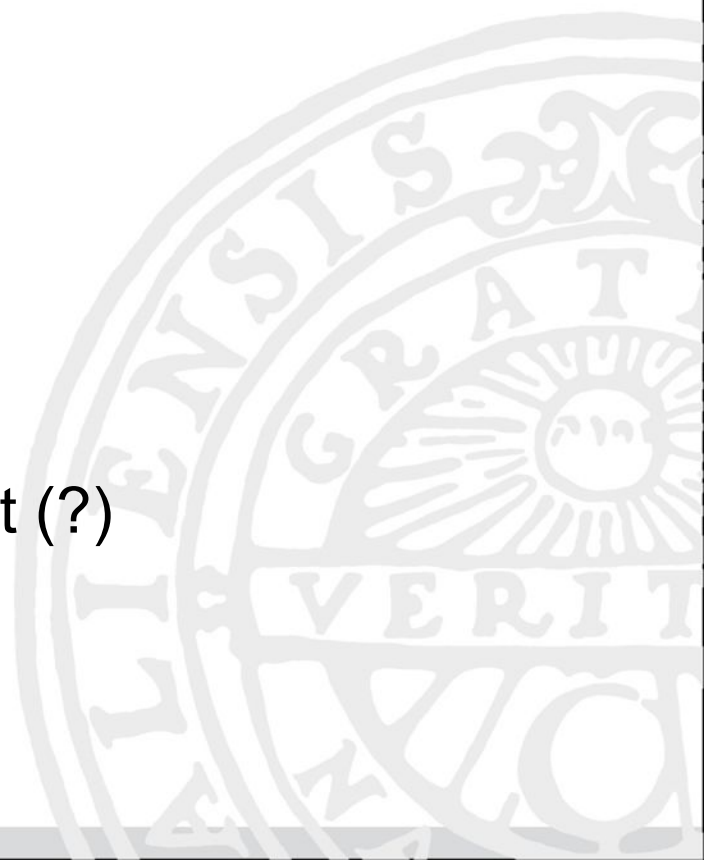


# Vad är en domstol?

- Funktionsorienterad definition: domstolar avgör tvister och dömer i brottmål. En del av den verkställande makten?
- Rättsdogmatisk definition: regeringsformen, rättegångsbalken m.fl. föreskriver vad en domstol är
- Organisatorisk definition: domstolar är sammansatta och organiserade på ett visst sätt (domare, lekmän...)
- Konstitutionell definition: domstolarna som en av statsmaktens grenar

# Varför finns domstolar?

- Tillämpa rättsregler
- Fastställa gällande rätt
- Lösa konflikter
- Vara en del i "rättskedjan"
- Skydda medborgarnas rättigheter
- Utdöma straff
- Avgöra tvister
- Underlätta ekonomins funktionssätt (?)
- Skipa "rättvisa"?





# Allmänna domstolar

- Dömer främst i brottmål och tvistemål
- 48 st tingsrätter. Består av en lagfaren domare, med tillägg av nämndemän (brottmål och vissa familjemål), eller 1-3 lagfarna domare (tvistemål), 1 kap RB
- 6 st hovrätter. Består av tre lagfarna domare och två nämndemän (brottmål), eller 3-4 lagfarna domare (tvistemål), 2 kap RB
- HD: minst 14 justitieråd. Minst fem vid avgörandet av mål, 3 kap RB



# Allmänna förvaltningsdomstolar

- Dömer i skattemål, socialtjänstmål, körkortsmål, tvångsvårdsmål, m.m. (700 olika måltyper!)
- 12 st förvaltningsrätter. Består av en lagfaren domare och oftast även tre nämndemän.
- 4 st kammarrätter. Består oftast av tre lagfarna domare. I vissa mål även två nämndemän.
- Högsta förvaltningsdomstolen (HFD). Består av minst 14 justitieråd. Vanligen fem vid avgörandet av mål.
- Lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar (AFDL)

# Specialdomstolar

- Renodlade specialdomstolar: Arbetsdomstolen (AD) och Försvarsunderrättelsesdomstolen (signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet)
- Organiserade under vanliga domstolar: mark- och miljödomstolar, patent- och marknadsdomstolen, migrationsdomstolar (samtliga med överdomstolar)
- Hyresnämnder och andra nämnder

# Domstolarna i regeringsformen

- RF 11:1 – presentation. Speciella regler för de högsta domstolarna.
- RF 11:2 – krav på lagform för bestämmelser om domstolarnas uppgifter, organisation, rättegång. Lagform = riksdagsbeslut
- RF 11:3 – ingen annan får ”bestämma” hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller i övrigt i ett särskilt fall tillämpa en rättsregel
- RF 11:6 – ordinarie domare utnämns av regeringen. Endast sakliga grunder får beaktas. Detaljer i lag.
- RF 11:7 – särskilt anställningsskydd
- RF 11:8 – särskilda åtalsregler (aldrig tillämpade)
- RF 11:9 – avskedande m.m. kan alltid prövas av domstol
- RF 11:11 – krav på svenskt medborgarskap
- RF 11:13 – resning m.m.
- RF 11:14 – lagprövning

# Judiciell självständighet

11 kap 3 § regeringsformen:

Ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Ingen annan myndighet får heller bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare.

# Utnämning av domare

11 kap 6 § regeringsformen

Ordinarie domare utnämns av regeringen.

Vid utnämningen ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Bestämmelser om grunderna för förfarandet vid utnämningen av ordinarie domare meddelas i lag.

# Särskilt anställningsskydd

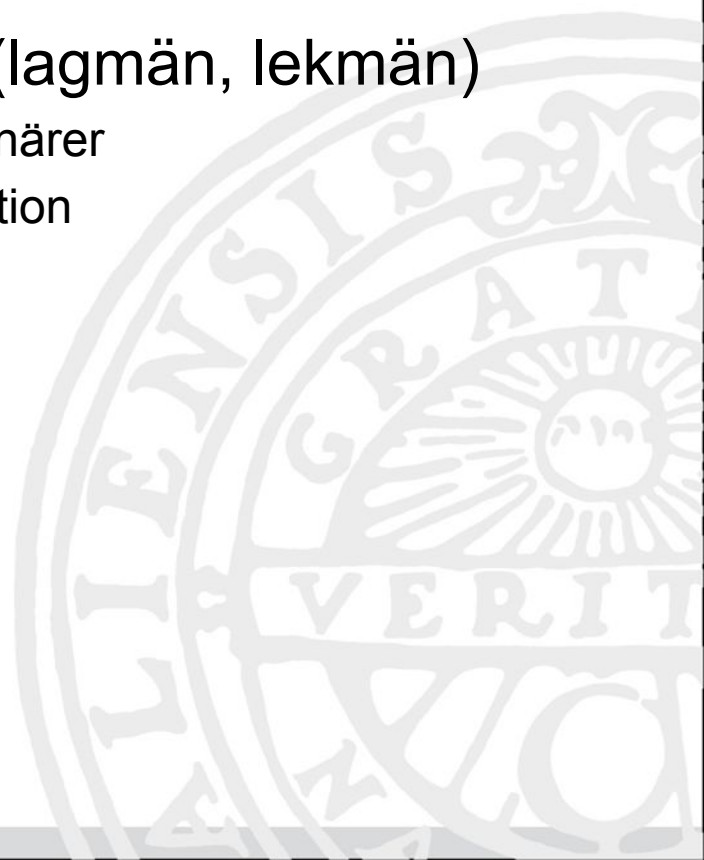
## 11 kap 7 § regeringsformen

Den som har utnämnts till ordinarie domare får skiljas från anställningen endast om

1. han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen, eller
2. Han eller hon har uppnått gällande pensionsålder eller enligt lag är skyldig att avgå på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan.

# Domstolar i Sverige - historik

- Sverige: lång konstitutionell och rättslig kontinuitet
- Tingsrätter: djupa historiska rötter (lagmän, lekmän)
  - Inte ämbetsmän, snarare folkvalda funktionärer
  - Lagstiftning och rättskipning i samma funktion
  - Häradsrätter och landsting/lagmansrätter
  - Rådhusrätter i städerna
  - Kungen som appellationsinstans





# Domarreglerna

"En god och beskedlig domare är bättre än god lag, ty han kan alltid laga efter lägligheten. Där en ond och orättvis domare är, där hjälper god lag intet, ty han vränger och gör den orätt efter sitt sinne" (nr 8)

"Det rätt och skäl icke är, det kan icke heller vara lag: för de skäl som lagen haver med sig, gillas hon" (nr 9)

"Den menige mans bästa är den yppersta lagen, och därför det som finnes den menige man till nytta vara, det bör hållas för lag, ändock att beskriven lag efter orden synes annorlunda lyda" (nr 13)

"Vilja eller våld är icke landsrätt" (nr 16)



## Historik forts.

- Svea hovrätt 1614 – ersätter delvis kungen som högsta instans
- Professionalisering av domarkåren som ett led i förvaltningens modernisering
- Domstolarna en statlig nyttofunktion
- Centralisering och förenhetligande av rättskipningen
- Grunden till dagens tjänstestruktur
- Ingen åtskillnad på dömande verksamhet och annan statlig förvaltning



UPPSALA  
UNIVERSITET

# Historik forts.

Gustaf III inrättar Högsta domstolen 1789 – delvis fristående men ändå nära kungen



# 1800-tal

- 1809 års RF: strävan efter maktbalans. Domstolarnas självständighet erkänns som konstitutionell princip – men ingen renodlad maktdelning
- Fortsatt sammanblandning av rättskipning & förvaltning
- Liberala reformer: likhet inför lagen, förenkling av domstolsväsendet, avskaffande av adelsprivilegier
- Korruption
- Ämbetsmannaideal: osjälviskhet och opartiskhet

# 1900-tal

- Regeringsrätten inrättas 1909. Flytt av vissa måltyper från regeringen (blev HFD 2010)
- Underrättsreform 1971: rådhusrätter och häradsrätter blir tingsrätter. HD blir renodlad prejudikatinstans
- Förvaltningsdomstolarna renodlas
- Nämndemannareformer 70- och 80-tal: individuell rösträtt, nämndemän i hov- och kammarrätter. Misstänksamhet mot jurister

# Domstolar, juridik och politik

- Som sagt: lång konstitutionell kontinuitet som avspeglas i den institutionella strukturen
- Inga blodiga revolutioner, ockupationer eller krig
- Politisk kultur som kännetecknas av samarbete, konsensus och kompromisser. Sociala och politiska konflikter har hanterats inom det politiska systemet och inte via domstolar
- Jämlikhetsideal och stark tro på proceduriell demokrati under 1900-talet
- 2000-tal: förnyat konstitutionellt intresse för domstolar

# Domarkarriären

- Grundkravet: jur. kand. eller juristexamen (RB 4 kap)
- Traditionell karriär: notariemeritering (2 år) » fiskaltjänstgöring (3 år) » tf assessor (1 år) » assessor (behörig att söka ordinarie domartjänst)
- Assessorer arbetar ofta en period i regeringskansliet, riksdagen, JO, JK, HD, HFD, åklagarmyndigheten m. fl.
- Icke-traditionell karriär: jurister som gjort något annat under lång tid. Åklagare, advokater, professorer m. fl.



# Olika sorters ordinarie domare

- Lagmän, chefsrådmän och rådmän i tingsrätt och förvaltningsrätt
- Presidenter, hov-/kammarrättslagmän och hov-/kammarrättsråd i överrätterna
- Justitieråd i de högsta domstolarna (jfr dock RegR)
- Arbetsdomstolen m. fl. specialdomstolar: ordförande, vice ordförande
- Tekniska råd i mark- och miljödomstolar, experter i patent- och marknads mål

# Jämförelse: andra juristkarriärer

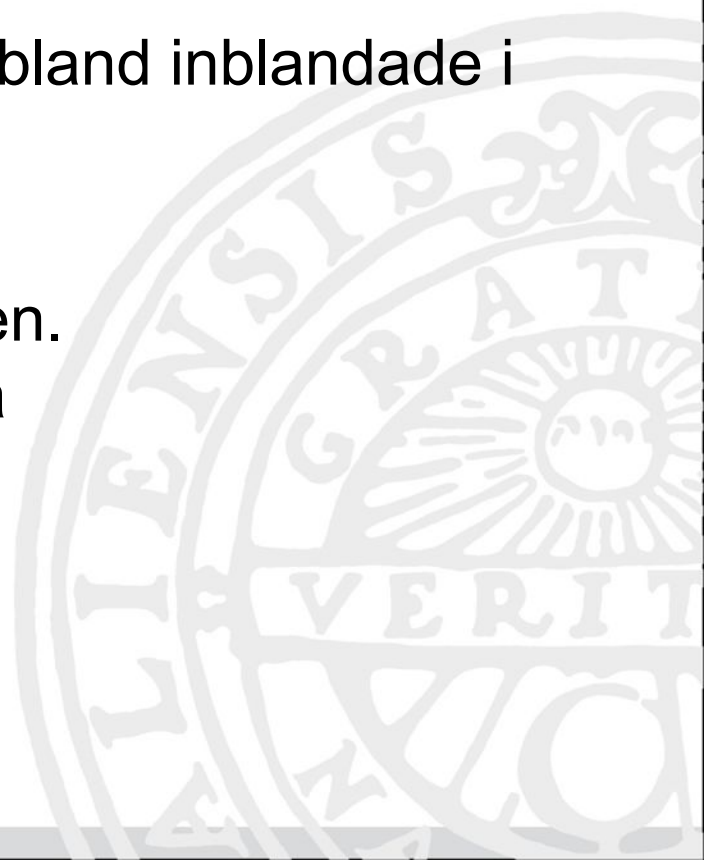
- Advokat: juristexamen » 3 års kvalificerad juridisk yrkesverksamhet » advokatexamen » etisk prövning
- Åklagare: juristexamen » notarietjänstgöring » åklagaraspirant » assistentåklagare » kammaråklagare » specialist/chefsåklagare
- Universitet: juristexamen » doktorand (4 år) » jur. dr. » lektor » docent » professor

# Lekmän i domstolar (I)

- Nämndemän i första och andra instans
- Väljs av kommun- eller regionfullmäktige
- Syfte: insyn, demokratiskt inslag, dömande i linje med ”det allmänna rättsmedvetandet”
- I stort samma ansvar som de lagfarna domarna, kan i tings- och förvaltningsrätter rösta ner ordföranden
- För: bra med fler förnuftiga personer i domstolen; sällan rena rättsfrågor i underinstans
- Mot: ska ju ändå döma enligt lagen; nämndemän som sover, inte förstår eller gör fel på olika sätt

# Lekmän i domstolar (II)

- Jury: I Sverige endast i tryckfrihetsmål
- Brukar oftast avgöra skuldfrågan. Ibland inblandade i påföljdsfrågor
- Rena rättsfrågor avgörs av domaren. Appellationsdomstolar är kollegiala



# Normprövning eller lagprövning

- En domstol (eller myndighet) prövar själva *regelns* tillämpbarhet
- Förenlighet med högre norm i enlighet med normhierarkin och legalitetsprincipen
- Decentraliserad normprövning: *alla* domstolar och myndigheter kan och ska låta bli att tillämpa föreskrifter som står i strid med överordnade föreskrifter

# 11 kap 14 § regeringsformen

Finner en domstol att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas. Detsamma gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst.

Vid prövning enligt första stycket av en lag ska det särskilt beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag.

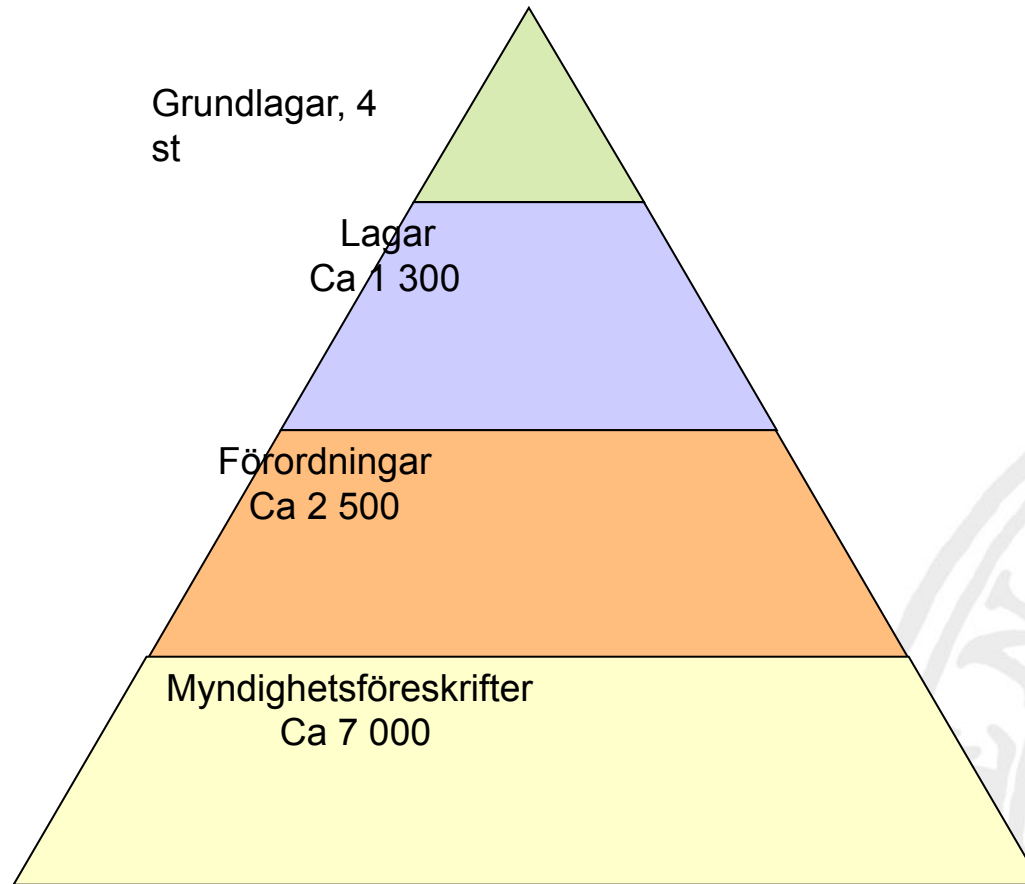
Jfr 12 kap 10 § beträffande myndigheter





UPPSALA  
UNIVERSITET

# Normpyramiden





# Varför normkontroll?

- Skydd av grundläggande fri- och rättigheter
  - Grundlagens ordning ska upprätthållas i praktiken
  - Skydd för individer
- Genomförande av Europarätten (Europakonventionen och EU-rätten)
  - EU-rätten är principiellt överordnad (RF 1:10, 10:6)
  - Konventionsrätten är svensk lag + RF 2:19
  - Europarätten utgör även folkrättsliga förpliktelser

# Konkret och abstrakt prövning

- Konkret: inom ramen för ett pågående mål eller ärende vid en domstol eller myndighet
- Abstrakt: till exempel i lagstiftningsprocessen, exempelvis lagrådet i Sverige



# Sammanfattning

- Domstolar är extremt centrala i vår verksamhet
- Domstolstyper och instansordning
- Den svenska förvaltningsmodellen och rättskulturen
- Normprövning/lagprövning: en företeelse som långsamt ökar i betydelse