

Regeringsformen och förvaltningen

– styrning och rättslig reglering

Bengt Lundell, Titti Mattsson, Vilhelm Persson & Henrik Wenander

Projektet *Regeringsformen och förvaltningen – styrning och rättslig reglering* syftar till att undersöka styrningen av den svenska förvaltningen ur ett rättsligt perspektiv. Huvudfokus är styrningen och den rättsliga regleringen idag, men för att förstå den, studeras den ur ett utvecklingsperspektiv under 40 år med startpunkt i antagandet av den nya regeringsformen 1974. Sverige är en rättsstat och en fungerande rättsstat är en förutsättning för en fungerande demokrati. Det går att ta fram ett antal väsentliga egenskaper hos en demokrati och hos en rättsstat. Det är emellertid också klart att uttrycken för demokratin och rättsstaten förändras samtidigt som samhället förändras socialt, ekonomiskt och tekniskt. Det betyder att ramarna för förvaltningen också förändras. Ramarna förändras genom att relationen mellan politik och förvaltning ses på nya sätt. Styrning genom rättsregler och tilldelning av ekonomiska resurser bestämmer förvaltningens handlingsutrymme och också vilken betoning som ska ligga på mål som rättssäkerhet och ekonomisk effektivitet. Tekniska och samhällsekonomiska förändringar ger nya förutsättningar för förvaltningens verksamhet. Detta tillsammans bildar basen för projektet.

Studiet av förvaltningen har under de senaste årtiondena mer fokuserat på implementeringen av besluten och mindre på styrningen som sådan. Ett väsentligt syfte med projektet är därför att studera regelstyrningen och dess förändring. I anslutning till projektet studeras resursstyrningen särskilt vad gäller de inte helt klara gränserna till regelstyrningen. Också kontrollen av förvaltningen

studeras sådan den speglas i regler och tilldelning av ekonomiska resurser. Styrningens utformning påverkas av politiska, inomjuridiska, ekonomiska och tekniska förändringar. De rättsliga och politiska ramarna för styrningen av den offentliga förvaltningen har sedan 1974 genomgått omfattande förändringar. En ändrad partistruktur, en förändrad syn på förvaltningens roll samt teknisk och ekonomisk utveckling har gett nya förutsättningar (se Lundell, B 1994a, 1994b, Mattsson, 2011 och 2012). Inte minst har Sveriges internationella samarbete, bland annat genom EU-medlemskapet, påverkat möjligheterna att styra förvaltningen. I tidigare forskning har undersökningar gjorts hur den svenska förvaltningen samverkar rättsligt och ingår i förvaltningsnätverk med andra staters organ.¹ EU-rätten och Europakonventionen har inneburit långtgående förändringar i det svenska förvaltningsförfarandet (se Wenander, H 2008. Groussot, X – Wenander, H 2007).

I projektet kombineras statsvetenskaplig och offentligrättslig kompetens, samt juridiska och andra samhällsvetenskapliga forskningsmetoder. Detta är en förutsättning för en givande undersökning av forskningsområdet. Genom klassiska rättvetenskapliga metoder är det möjligt att analysera och systematisera relevanta rättsregler, och klarlägga eller – om det visar sig nödvändigt – rekonstruera

¹ Se ang. förvaltningsmyndigheters och kommuners samarbete och avtal med utländska motsvarigheter Persson, V 2005; ang. svenska organs skyldighet att godta andra staters beslut i enskilda förvaltningsärenden Wenander, H 2010. Ang. Barnkonventionen och svensk rätt Mattsson, T 2007, Mattsson, T 2006, och Mattsson, T 2002.

Docent Bengt Lundell, professor Titti Mattsson, docent Vilhelm Persson och juris doktor Henrik Wenander är alla verksamma vid Juridiska fakulteten, Lunds universitet. Projektet finansieras av Vetenskapsrådet.
E-post: bengt.lundell@jur.lu.se, titti.mattsson@jur.lu.se, vilhelm.persson@jur.lu.se, henrik.wenander@jur.lu.se

rättsläget ("gällande rätt"). Genom samhällsvetenskapliga metoderna kan reglerna ses i ett vidare perspektiv. De intresseavvägningar som ligger bakom reglerna och de effekter som reglerna får kan undersökas mer utförligt. Då kan också göras mer ingående jämförelser mellan olika sektorer och mellan olika tidsperioder..

Det första delprojektet *Förvaltningen – Från maktfördelning till funktionsfördelning och tillbaka igen? Om de konstitutionella ramarna för styrningen av förvaltningen* (ansvarig juris doktor Henrik Wenander) syftar till att belysa den konstitutionella diskussionen kring förvaltningens roll.

Maktindelning mellan fristående konstitutionella organ uppfattas i internationella sammanhang ofta som ett grundläggande krav för en modern demokrati och rättsstat.² Mot bakgrund av Montesquieus och Lockes upplysningsidéer har en tredelning av statsmakten mellan lagstiftande, verkställande och dömande organ varit vägledande för många grundlagsreformer i olika rättssystem. I sådana system är principen om maktindelning av grundläggande betydelse för statsorganens styrning och kontroll av den offentliga förvaltningen. Den svenska regleringen i 1974 års regeringsform avviker emellertid tydligt från detta mönster. I förarbetena till regeringsformen anses den svenska ordningen i stället bygga på en *funktionsfördelning* mellan statsorgan, tätt knuten till parlamentarismen och folksuveränitetens princip. Delprojektet syftar till att kartlägga vad idéer om maktindelning och funktionsfördelning mellan statsorgan idag innebär för den svenska ordningen för styrning och kontroll av den statliga förvaltningen. Den grundläggande frågan för denna del av projektet är hur grunderna för det rättsliga förhållandet mellan de statliga förvaltningsmyndigheterna och regeringen har utvecklats i Sverige från 1974 till idag.

En historisk utgångspunkt för undersökningen är regleringen i 1809 års regeringsform, vilken i grunden ansågs bygga på en maktfördelning mellan oberoende konstitutionella organ. Under den tid 1809 års regeringsform var gällande kom emellertid maktdelningsprincipen successivt att förlora i betydelse. En viktig del i denna utveckling var parlamentarismens genombrott (se redan Malmgren, R 1941 s. 8 ff., se även Sterzel, F 2009 s. 16 ff). I arbetet med en ny regeringsform under 1960- och 1970-talet förefaller det ha varit uteslutet att bygga vidare på de makt-delningsprinciper som låg till grund för 1809 års regeringsform. I stället skulle den etablerade parlamentarismen förutsätta en mera finfördelad uppdelning i funktioner (*funktionsfördelning*) än vad en ordning som bygger på maktindelning kan åstadkomma. När det gällde den offentliga förvaltningens område skulle regeringen i sin *riksstyrelsefunktion* bland annat (1) besluta författningar, (2) utfärda generella anvisningar för myndigheternas verksamhet samt (3) avgöra enskilda förvaltningsärenden, främst som högsta instans.³ Alla dessa uppgifter kan betraktas som former av styrning av förvaltningen (SOU 2008:118 s. 65). Det framstår som oklart vad denna funktionsfördelning närmare innebär för dagens offentliga förvaltning och i vilken utsträckning den skiljer sig från de makt-delningsprinciper som är grundläggande i andra demokratiska konstitutionella ordningar. Funktionsfördelningens betydelse för förhållandet mellan statsförvaltningen och andra konstitutionella organ har inte behandlats mer övergripande i vare sig förarbeten, rättspraxis eller rättsvetenskapliga framställningar (se dock Bull, T 2008 s. 19–31, särskilt s. 26 ff).

I samband med 2010 års reformer av regeringsformen angavs att ambitionen inte var att förändra de grundläggande strukturerna i

2 Se ang. termen maktindelning Mattson, I – Petersson, O 2011 s. 17.

3 SOU 1963:17 s. 150 ff. och SOU 1972:15 s. 76, prop. 1973:90 s. 156, jfr nuvarande 1 kap. 6 §, 8 kap. 7 § första stycket 2 samt 12 kap. 1 och 5 §§ regeringsformen. Se Strömberg, H – Lundell, B 2011a s. 34 ff. och Warning-Nerep, W m.fl., 2010 s. 26 ff.

den svenska konstitutionella ordningen (Se dir. 2004:96, SOU 2008:125 s. 107). Samtidigt kan det emellertid konstateras att förändringarna i den reformerade grundlagen avseende förvaltningsmyndigheternas normprövning och åtskillnaden mellan rättskipning och förvaltning kan ha betydelse för hur den ovan beskrivna funktionsfördelningen ska uppfattas på den offentliga förvaltningens område. Delprojektet ska belysa om de konstitutionella ramarna för styrningen av förvaltningen nu åter kan beskrivas som utfall av maktfördelningsprinciper.

Vid undersökningar av konstitutionella frågor ska särskilt uppmärksammas den konstitutionella rättens metodologiska särdrag. Till dessa hör *för det första* att många frågor i det svenska systemet sällan eller aldrig hamnar under domstols prövning. I avsaknad av auktoritativa avgöranden av rättsliga frågor måste den rättsliga argumentationen tillmätas en stor betydelse på området.⁴ *För det andra* är det på statsrättens område nödvändigt att beakta det nära sambandet mellan politiska och juridiska överväganden. I litteraturen har detta beskrivits som att rätten och politiken utgör två kompletterande delar av den demokratiska rättsstaten (Bull, T 2002 s. 158). Därmed är det nödvändigt att beakta såväl statsvetenskapliga och statsrättsliga argument. Det är dock givetvis samtidigt angeläget att uppmärksamma skillnaden mellan normativa och deskriptiva resonemang (Sandgren, C 2009 s. 17 f). *För det tredje* präglas statsrätten av avvägningen mellan effektivt genomförande av majoritetens uppfattning och skyddet för enskilda personer mot den offentliga makten. Särskilt på den offentliga förvaltningens område tillkommer ytterligare ett intresse som bör beaktas, nämligen intresset av korrekt behandling av komplexa tekniska och rättsliga frågor, vilka kräver särskild

sakkunskap (Ahlbäck Öberg, S 2003 särskilt s. 149 ff).

För att belysa intresseavvägningarna på området och dessas förändring över tid i Sverige kommer undersökningen att uppmärksamma rättsliga lösningar från två andra konstitutionella system, nämligen det federala amerikanska och det danska. Dessa båda system bygger på traditionella makt-delningsprinciper. Det amerikanska systemet är av intresse på grund av sin roll som internationell förebild för makt-delningssystem, medan exempel från dansk statsrätt kan användas för att visa på möjliga rättsliga lösningar för att kombinera en traditionell makt-delning med nordisk parlamentarism.

I det följande redogörs kort för tre grundområden i delprojektet. Delfrågorna är indelade på ett sätt som avspeglar de tre grundläggande riksstyrelsefunktioner som nämnts ovan. Denna indelningsgrund kan i detta skede illustrera de skilda utmaningar som idén om en funktionsfördelning har ställts inför sedan 1974 års regeringsform trädde i kraft.

Undersökningen avser att närmare undersöka utvecklingen av *regeringens och förvaltningsmyndigheternas roll som normgivare* på förvaltningsområdet.⁵ Det har i litteraturen anförts att det alltsedan 1974 har skett en maktförskjutning till regeringen i strid med grundtankarna om folksuveränitet bakom 1974 års regeringsform (Sterzel, F 2009 s. 219 ff). Inte minst kan det i ett makt-delnings- eller funktionsfördelningsperspektiv finnas anledning att problematisera att myndighetsföreskrifter är generella och bindande även i förhållande till domstolar (Sterzel, F 2009 s. 275).

Vidare ska regeringens utrymme att

4 Se Bull, T – Sterzel, F 2010 s. 40, jfr ang. KU:s roll Bull, T 2002, särskilt på s. 148 f., se även diskussionerna om a living constitution och en successiv utveckling i tolkningen av grundlagens innehåll i amerikansk rätt Strauss, D 2010 s. 33 ff.

5 Se 8 kap. 2 § första stycket 2, 3 §, 7 § första stycket 2 samt 10 och 11 §§ regeringsformen angående regeringens normgivningsmakt efter delegation, regeringens primära normgivningsområde samt förvaltningsmyndigheternas normgivningsmakt efter delegation, jfr ang. normgivningsmakten i ett makt-delningsperspektiv Bull, T 2008 s. 24.

utfärda anvisningar för myndigheternas verksamhet behandlas. Den svenska förvaltningstraditionen bygger sedan länge på att regeringen å ena sidan står i spetsen för förvaltningsorganisationen, men att förvaltningsmyndigheterna å andra sidan är i viss mån självständiga i förhållande till regeringen.⁶ En fråga för undersökningen är om europeiseringen innebär att denna grundläggande struktur i den svenska förvaltningstraditionen successivt förlorar i betydelse (Wennergren, B 1998, SOU 2008:118 s. 85f. och Reichel, J 2010 s. 75 f).

När det gäller slutligen *regeringens uppgift att som högsta instans avgöra enskilda förvaltningsärenden* har utvecklingen gått mot att överprövning av förvaltningsbeslut numera som huvudregel sker i förvaltningsdomstol (Warnling-Nerep, W 2008 s. 29 ff). Regeringen har sålunda till stor del förlorat denna möjlighet till direkt styrning. Detta uttryck för funktionsfördelningsprincipen har på så sätt förlorat i betydelse. Samtidigt har ett särdrag från den tidigare överprövningen i högre förvaltningsmyndighet och i regeringen bevarats i det att förvaltningsdomstolen kan sätta ett nytt beslut i det överklagade beslutets ställe.⁷ Denna ordning har i den rättsliga diskussionen ifrågasatts mot bakgrund av EU-rättens krav och behovet av ämnesspecifik sakkunskap vid beslutsfattande (Edwardsson, E 2009).

Det andra delprojektet *Regeringsformen och normstyrning av förvaltningen* (ansvarig fil dr i statsvetenskap och docent i offentlig rätt Bengt Lundell) tar sin utgångspunkt i 12 kap. regeringsformen om förvaltningen. Delprojektet syftar till att studera föreskrifter, ekonomiska styrmedel, tillsyn samt kontroll som medel för att styra förvaltningen över tid.

Teoretiskt anknyter delprojektet till ett

systemsynsätt med beslutsfattare och tillämpare och där beslutsfattarna vill styra tillämparna (Se t.ex. Lundquist, L 1992). Fokus ligger inte på den materiella styrningen dvs. innehållet i regler och resurstilldelning (hur stort arbetslöshetsunderstödet är etc.) utan på det man kan kalla formell styrning dvs. regler om organisation, relation mellan organ och beslutsprocesser. Undersökningsobjektet är den svenska förvaltningen; huvudfokus ligger på den statliga förvaltningen, men den yttre ramen kan sägas vara förvaltningen sådan den definieras i 12 kap. RF Den inkluderar då också verksamhet som bedrivs av kommunerna och enskilda.

Med beslutsfattare avses här regering och riksdag. Relationen mellan dessa organ beskrivs i regeringsformen (Se Strömberg, H – Lundell, B 2011c). 1974 års regeringsform tillkom i en period med ett relativt stabilt partisystem, där socialdemokratin ensam eller tillsammans med något annat parti utgjort en majoritet i riksdagen. Detta ändrades 1976 när en borgerlig regering tillträdde. År 1985 invaldes Miljöpartiet i riksdagen och det innebar att det gamla partisystemet bröts upp och nya partier etablerades och försvann. Det betydde också att styrningen blev mindre förutsägbar (Lundell, B 1994a, 1994b).

Under 1980-talet skapade regeringen men också riksdagen en gemensam syn på förvaltningen genom vad som kan kallas en samlad förvaltningspolitik. Det var under denna period 1971 års förvaltningslag ersattes av den nu gällande förvaltningslagen (1986:223). Förvaltningen skulle styras med mål och resultaten skulle utvärderas. Det senare har nu bland annat uttryckts i regeringsformen som en av riksdagsutskottens uppgifter (4 kap. 8 § RF). Uppföljningen sker ibland genom särskilt tillskapade organ ibland uttrycks den genom uppföljningskrav i regleringsbrevet. En starkare betoning av effektivitetsuppföljningen har skett genom tillkomsten av Riksrevisionen som ersättning för Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer.

Frågan är bl a hur synen på förvaltningen

6 Jfr i statsvetenskapligt och historiskt perspektiv Andersson, C 2004 och SOU 2007:75 s. 76 ff.

7 Se i historiskt perspektiv SOU 1964:27 och Strömberg, H – Lundell, B 2011a s. 221.

har utvecklats från 1970-talet till det andra decenniet av 2000-talet. Det är inte alltid lätt att få en samlad bild av förvaltningspolitiken. Detta hänger delvis samman med att den inte alltid utvecklas enhetligt och sammanhängande utan ibland sektorsinriktat och splittat. Innebörden och relationen mellan 12 kap 1 § RF (förvaltningen lyder under regeringen) och 12 kap 2 § RF (självständighetsprincipen) har förändrats under den period som ska undersökas.

Kännetecknande för den statliga förvaltningen är att den har verksamhet på både nationell (central), regional och lokal nivå. Tidigare var det vanligt med självständiga myndigheter på lokal, regional och central nivå. Numera är den organisatoriska uppdelningen ofta borttagen både på lokal nivå och mellan nivåerna. Statliga enhetsmyndigheter med hela landet som verksamhetsområde har skapats istället. Exempel på detta är Skatteverket, Arbetsförmedlingen och Kronofogden (Strömberg, H –Lundell, B 2011a, s. 34–44). Den generella utvecklingen speglas i den rättsliga regleringen vad gäller beslutsprocesser, överklaganden och självständighet. Förfarandefrågor kan regleras både i generella regler och i regler specifika för ett visst område. Den gällande förvaltningslagen är ett exempel på det förra och förslaget till ny förvaltningslag (SOU 2010:29) ett exempel på en tendens i motsatt riktning. En viktig fråga är att klarlägga dagens situation.

För trettio år sedan var nyckelord till exempel lekmannainflytande och decentralisering. Offentligrättsliga organ ersätts av enskilda aktörer. I förändringen inom den offentliga verksamheten är samordning ett nyckelord. På vilket sätt samordningen ska ske, kan belysas dels med utgångspunkt från vilken nivå som berörs dels med utgångspunkt om det är en sektorssamordning eller en nivåsamordning.⁸ Det finns

anledning att anta att den horisontella samordningen på lokal nivå ersatts av en vertikal samordning mellan nivåer som speglas i skapandet av ”enhetsmyndigheter”. Argumenten har främst varit effektivitetshänsyn. Frågan är vilka konsekvenser detta får för andra värden som t.ex. decentralisering och lekmannainflytande.⁹

I en annan undersökning (1996) av den statliga styrningen av kommunerna redovisas en genomgång av statliga författningar som reglerar kommunal verksamhet. Den var i sin tur en uppföljning av en tidigare undersökning från mitten av 1980-talet (Westerståhl, J 1987). Undersökningen visade att hälften av författningarna var mindre än 10 år gamla. Intressantare är undersökningens genomgång av konkreta styrformer under rubrikerna föreskrifter, ekonomiska styrmedel, tillsyn samt kontroll.¹⁰ Vad gäller detta sker en förändring. Det är först på senare år som ekonomiska sanktioner mot offentliga organ åter har börjat uppmärksammas. Införande av sanktionsavgifter mot kommunerna vad gäller uteblivna åtgärder inom socialtjänsten redovisar ett nytt synsätt på den offentliga verksamheten. Tidigare sågs trilska enskilda som det enda problemet (Strömberg, H – Lundell, B 2011a s. 140).

Slutsatserna från undersökningen 1996 var följande: Det finns skillnader i sättet att reglera mellan olika områden. En förklaring är sakområdenas natur. Det är skillnad mellan t.ex. tvångsåtgärder och bidragsregler. En andra förklaring är traditioner på området. Det är svårt att (snabbt) ändra på invanda synsätt – på alla nivåer i den offentliga förvaltningen. En tredje förklaring är hur länge nuvarande reglering funnits. En reglering som funnits några år har sannolikt hunnit anpassas och flertalet svagheter slipats av. En fjärde förklaring är när regleringen ursprungligen

8 Lundell, B 1996a Denna rapport är en uppföljning av undersökningen som publicerades i Lundell 1994a och 1994b.

9 Lagrådsremiss om skatteförfarandet den 13 januari 2011.

10 Lundell, B 1996b. Undersökningen genomfördes på uppdrag av Riksrevisionsverket.

kom till. Det finns tillfälliga och långsiktiga tendenser i förvaltningspolitiken. En femte förklaring är hur politiserat respektive tekniskt som ett område anses vara. En sjätte förklaring kan vara de aktörer och egenskaper hos dem som ansvarat för olika områden (Lundell, B 1996b. Jfr även Strömberg, H – Lundell, B 2011b).

Som denna kortfattade genomgång visar, är en studie av regelstyrningen av kommunerna och den statliga förvaltningen intressant att genomföra. En undersökning över tid kan tillföra väsentlig kunskap om utvecklingstendenser i användningen av olika konkreta styrformer. De hypoteser som lanserades i 1996 års undersökning kan då också undersökas. En studie av samspelet mellan rättslig reglering och förvaltningens organisation över tid tillför också ny intressant kunskap. Detsamma gäller samspelet mellan den allmänna och speciella förvaltningsrätten.

I delprojektet kombineras traditionell juridisk metod med samhällsvetenskapliga metoder där reglerna analyseras ur ett systematiskt perspektiv mellan sektorer och över tid. En studie över tid kan avse några valda sektorer som skatteförvaltning, arbetsförmedling, miljöförvaltning och polisen. Sådana undersökningar kompletteras med undersökningar av reglerna vid en viss tidpunkt över sektorsgränserna. De här refererade undersökningarna kan ses som pilotstudier.

Utvecklingen¹¹ av elektronisk förvaltning betraktas internationellt sett som en av de största händelserna inom offentlig förvaltning under de senaste decennierna (exv. Brown, D 2005). Den har fört med sig nya begrepp, discipliner, ändrade infrastrukturer inom myndigheter och nya kontaktformer mellan myndigheter och medborgare. Flertalet

myndigheter använder sig idag av offentliga e-tjänster mot medborgarna i olika former. Fördelarna med den elektroniska förvaltningen uttrycks ofta av statsmakterna i termer såsom kostnads- och arbetseffektivt, rationellt, inkluderande och demokratigynnande. Responsen är emellertid inte förbehållslöst positiv. Samma elektroniska förvaltning beskrivs också – av andra – som dyr, sårbar, kontrollerande, expertberoende och exkluderande. Oavsett uppfattningen om dess värde och konsekvenser i olika avseenden är den elektroniska förvaltningen idag en självskrivnen del av det offentligas verksamhet, och den expanderar stadigt genom de ökade möjligheterna att använda informationstekniken inom alltfler områden. Denna utveckling skapar också nya förutsättningar för myndigheternas organisation och hantering av ärenden.

Detta delprojekt syftar till att undersöka utvecklingen av den elektroniska förvaltningen i Sverige, från 1970-talet och fram till idag. Särskilt behandlas den styrning som denna utveckling medfört för den samhällseliga utvecklingen. Ytterst handlar det om att undersöka hur den elektroniska utvecklingen successivt mer och mer kommit att användas såväl som verktyg att materialisera samhällseliga mål och ideal som maktutövning gentemot olika samhällsorgan och enskilda medborgare. Detta sker genom att studera de ramar – med betoning på de rättsliga – som begränsat respektive möjliggjort elektronisk förvaltning inom olika sektorer under tre decennier, 1980-2010.

Karakteristiskt för utvecklingen inom elektronisk förvaltning är att den gått från en mycket låg till en mycket hög grad av politisk styrning under denna period. De statliga och kommunala förvaltningsgrenarna med sina idag stora och avancerade elektroniska förvaltningssystem tillkom ursprungligen utifrån en decentraliserad utvecklingsmodell med en låg grad av politisk styrning (Johnsén, G 2007, s. 140). Denna utveckling har sitt ursprung i sena 1960-talet, då ett fåtal statliga myndigheter påbörjade det första arbetet

11 Ursprungligen var ett särskilt fjärde delprojekt planerat *Elektronisk förvaltning som styrmedel* (ansvarig professor Titti Mattsson) som särskilt skulle belysa den tekniska utvecklingens betydelse för förvaltningen och de rättsliga problem detta medför. Vissa resultat har redovisats i Mattsson, 2011, 2012.

med databaserad ärendehantering. Därpå följde arbetet hos en ökad mängd myndigheter att automatisera vissa beslutsförfaranden med automatisk databehandling (ADB). Inom bland annat socialförsäkringsområdet har användningen av elektroniska rutiner en gammal tradition.

De övergripande målen var ursprungligen ökad effektivitet och kontroll. Under senare år kom utvecklingen inom elektronisk förvaltning emellertid även att få ett utökat medborgarfokus (Magnusson Sjöberg, C 2007s. 150). År 2000 tillkom det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet "En förvaltning i demokratins tjänst".¹² Handlingsprogrammet tillkom som en följd av propositionen "Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst" (Prop. 1997/98:136). Blicken var vänd mot ökad service gentemot medborgarna, och fortsatt höjd effektivitet hos myndigheterna. Medborgaren blev kund och målet var att leverera användarcentrerade och interaktiva e-tjänster. Möjligheten att öka tillgängligheten för enskilda var därför en stark drivkraft i utvecklingen av den elektroniska förvaltningen under 2000-talet. Den fick också ett namn, den så kallade 24-timmarsmyndigheten.¹³

Den svaga politiska styrningen innebar under en lång period att lagstiftningen fått ske främst i syfte att komma ikapp utvecklingen inom den elektroniska förvaltningen.

Trenden har gått mot ökad politisk styrning av utvecklingen av elektronisk förvaltning. Uppfattningen idag är att e-förvaltning ska betraktas som en gemensam resurs för den allmänna samhällsutvecklingen. Detta innebär att myndigheterna samverkar med andra aktörer och att medborgare, företagare och organisationer – är både kund och

deltagare i systemet, bland annat i form av vidareutnyttjare av eller medskapare i myndigheternas information och e-tjänster.¹⁴ Detta utvecklingsarbete går under beteckningen *tredje generationens e-förvaltning*.¹⁵ Det fortsatta arbetet med e-förvaltningen blir således alltmer målstyrt och reglerat, särskilt i fråga om den statliga förvaltningen. I propositionen 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt betonas e-förvaltningens roll i statsmaktens strävan mot de förvaltningspolitiska målen (Prop. 2009/10:175 s. 28 f). Andemeningen synes vara att utvecklingen mot utökad e-förvaltning och e-tjänstsystem harmonierar väl med de uppställda förvaltningspolitiska målen och därför bör uppmuntras och utvecklas.

Det tredje delprojektet *Rättslig reglering av ekonomisk styrning* (ansvarig docent Vilhelm Persson) tar sin utgångspunkt i regleringen av finansmakten i 9 kap. regeringsformen. Delprojektet studerar den rättsliga regleringen kring statens ekonomiska styrning av myndigheter och kommuner. Arbetet inom detta delprojekt är redan påbörjat.¹⁶

Juridiska studier av styrning av förvaltningen har traditionellt riktat in sig på normgivning, dvs. på förvaltningens efterlevnad av olika slags föreskrifter. Som alternativ till denna styrningsmetod kan ekonomiska medel användas. En anslagsgivare kan uppnå påtagliga styreffekter genom att ställa upp villkor för anslag, att prioritera de delar av förvaltningen som anses mest viktiga, att belöna organ som följer styrsignaler och att minska anslag till organ som inte infriar uppställda mål. Detta delprojekt syftar till att

12 En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram, Regeringskansliet 2000.

13 Uppkallad genom Statskontorets rapport 24-timmarsmyndighet – Förslag till kriterier för statlig elektronisk förvaltning i medborgarnas tjänst, Statskontoret 2000:21. Se även prop. 1999/2000:86 Ett informationssamhälle för alla, där strategin för myndigheten lades fast.

14 Se bl a om utvecklingen av e-tjänster inom socialtjänsten i Mattsson och Persson 2011 samt Juell-Skiele, Mattsson, Persson, Uppström och Wohed 2011,

15 SOU 2009:86 s. 31 ff. De två första "generationerna" hänför sig dels till myndigheternas inledande IT-användning under 1960-talet, dels till introduktionen av Internet under 1990-talet.

16 Redovisningen har skett i Persson 2011, 2012.

undersöka juridiska aspekter av sådan ekonomisk styrning.

Ofta har ekonomisk styrning närmast setts som en motsats till styrning genom rättsliga regler. Det ekonomisk-administrativa regelverket har i mycket ringa omfattning behandlats i rättsvetenskaplig litteratur. Samtidigt är det emellertid tydligt att det också finns en juridisk sida av ekonomisk styrning. Ett exempel är innehållet i regleringsbrev. Genom dem bestämmer regeringen vilka ekonomiska resurser de underlydande myndigheterna ska få.¹⁷ Regleringsbrev är därmed regeringens viktigaste styrmedel i budgetprocessen (se t.ex. bet. 1998/99:KU10 s. 45).

Därigenom får de ses som viktiga ekonomiskt styrmedel. Vid sidan om detta har de emellertid dessutom delvis ansetts utgöra författningar (Se Arbetsdomstolens dom AD 1984 nr 77.). Avgränsningen av exakt vilka delar som har varit författningar har inte varit helt exakt. Vidare finns traditionella juridiska rättssäkerhetsaspekter även på ekonomiska belönings- och bestraffningssystem. Exempelvis kan det uppkomma frågor om likabehandling, förutsebarhet och överklagande. Redan detta är en anledning att nu ägna ekonomisk styrning mer rättslig uppmärksamhet.

Formerna för ekonomisk styrning av förvaltningen har dessutom genomgått betydande förändringar sedan regeringsformens tillkomst 1974. Till stor del har detaljstyrning ersatts av målstyrning och processkontroll av efterhandskontroll. Dessutom har konkurrens- och marknadstänkande i betydligt större utsträckning kommit att prägla förvaltningens verksamhet.¹⁸ Nedmonteringen av detaljerade organisatoriska regler och förfaranderegler, samt intresset för ekonomiska tankesätt har ökat betydelsen av ekonomiska

styrssystem. Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet resulterade i en väsentligt stramare syn på den övergripande styrningen – något som främst speglas i budgetlagen. Styrsystemen utvecklas fortlöpande och under de senaste åren har samtliga myndigheters instruktionsförfordningar och regleringsbrev reviderats.¹⁹

I samband med den ökande användningen och betydelsen av ekonomiska styrmedel uppkommer en lång rad konkreta juridiska frågor, exempelvis: Vilka rättsliga konsekvenser kan uppkomma om medel inte används som avsett? Under vilka förutsättningar måste anslag återbetalas? Vilka möjligheter finns att överklaga olika slags beslut? Hur omfattande redovisning måste lämnas? Vilket juridiskt ansvar uppkommer om inte (tillräcklig) redovisning finns? Sådana frågor har hittills inte uppmärksammats i svensk juridisk litteratur.

Till detta kommer att de konkreta praktiska frågorna även rymmer mer principiella perspektiv. Ju mer frihet som en lägre förvaltningsnivå tillåts få, desto mindre möjligheter har de högre nivåerna att styra den konkreta förvaltningsverksamheten. Ett tydligt exempel är frågan om myndigheter ska tillåtas behålla och senare förfoga över anslag som inte förbrukas det år som ursprungligen planeras. Å ena sidan får myndigheterna ett ökat incitament att vara sparsamma med sina resurser om de får behållas till kommande år. Å andra sidan kanske myndigheterna frestas att spara in på sådant som de styrande egentligen vill att myndigheterna ska göra, till förmån för kommande projekt som myndigheterna själv är mer intresserade av.²⁰ Även till synes tekniska detaljregler kan på detta sätt rymma

17 Angående regleringsbrevs utformning och funktion se t.ex. SOU 2007:75 och Finansdepartementets promemoria Regleringsbrev och andra styrdokument för 2011.

18 För en översikt över utvecklingen se t.ex. SOU 2007:75.

19 Omläggningen motiveras särskilt i prop. 2008/09:1 s. 290 ff. Effekterna har följts upp i Ekonomistyrningsverkets rapport Resultatstyrning i rätt riktning, ESV 2010:24.

20 Detta diskuteras bl.a. i Höök, J 2000 s. 396. Se även SOU 2010:18, särskilt s. 106 ff. Samma principiella dilemma har uppmärksammats även i utländsk litteratur, se Pünder, H 2008 s. 102–126, särskilt på s. 120 f.

betydande principiella styrningsfrågor.²¹

Mot denna bakgrund finns det både ett praktiskt och ett principiellt behov av en rättsvetenskaplig undersökning av området. Den planerade undersökningen är tänkt att avse både statliga myndigheter och kommuner. Vad gäller statliga myndigheter kommer regleringsbrev att stå i centrum, medan studien av kommunerna främst inriktas på specialdestinerade statliga bidrag.

Referenser

- Ahlbäck Öberg, S, 2003. Förvaltning och revision, i: Mattson, I – Petersson, O (red.) *Svensk författningspolitik*, s.148–162, Stockholm: SNS förlag.
- Andersson, C, 2004. *Tudelad trots allt*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen.
- Arbetsdomstolens dom AD 1984 nr 77
- Bet. 1998/99:KU10
- Brown, David, 2005. Electronic government and public administration, *International Review of Administrative Sciences* vol 71 s. 241–254.
- Bull, T, 2002. Riksdagen som grundlagstolkare, i: Smith, E (red.), *Grundlagens makt*, s. 142–163, Stockholm: SNS förlag.
- Bull, T, 2008. Maktindelning i den svenska författningen, i: Frändberg m.fl. (red.), *Festskrift till Anders Fogelclou*, s. 19–31, Uppsala: Iustus.
- Bull, T – Sterzel, F, 2010. *Regeringsformen – en kommentar*, Stockholm: SNS förlag.
- Dir. 2004:96,
- Edwardsson, E, 2009. Domstolsprövning av förvaltningsbesluts lämplighet, i: Lundin m.fl. (red.), *Regeringsrätten 100 år* s. s. 97–105, Uppsala: Iustus.
- Ekonomistyrningsverkets rapport Resultatstyrning i rätt riktning, ESV 2010:24.
- Finansdepartementets promemoria Regleringsbrev och andra styrdokument för 2011
- Groussot, X – Wenander, H, 2007. Self-standing Actions for Judicial Review and the Swedish Factortame, *Civil Justice Quarterly* 26(Jul), s. 376–388.
- Höök, J, 2000. *Intern kommunal kompetensfördelning*, Uppsala: Iustus.
- Johnssén, G, 2007. E-förvaltning och lagstiftning i Sverige 2000–2006. I: Schartum, D W (red.) *Elektronisk förvaltning i Norden – praxis*,
- lougivning or rettslige utfordringer*, s. 135–146, Bergen: Fagbokforlaget.
- Juell-Skiele, A, Mattsson, T, Persson, V, Uppström, E, 2011. Goal Model for Open Social Services, i: Cunningham, eChallenges Conference Proceedings .
- Lagrådsremiss om skatteförfarandet den 13 januari 2011.
- Lundell, B, 1994a, Institutionella ramar för förvaltningspolitiken i Sverige.. I: Laegreid, P – Pedersen, K O (red.), *Förvaltningspolitik i Norden*, Köpenhamn: Jurist- och Ökonombundets forlag.
- Lundell, B, 1994b. Förvaltningspolitik i Sveriges offentliga utredningar 1970–1990. I: Laegreid, P – Pedersen, K O (red.), *Förvaltningspolitik i Norden*, Köpenhamn: Jurist- och Ökonombundets forlag.
- Lundell, B, 1996a. ”Förvaltningspolitiska betänkanden i Statens offentliga utredningar 1970–1995. En undersökning genomförd på uppdrag av Riksdagens revisorer” (Se Förslag 1997/98: RR3).
- Lundell, B, 1996b. ”Statlig styrning av kommunerna – en studie av regler inriktade på kommunerna i Svensk Författningssamling”. Undersökningen genomfördes på uppdrag av Riksrevisionsverket.
- Lundquist, L, 1992. *Förvaltning, stat, samhälle*, Lund: Studentlitteratur.
- Magnusson Sjöberg, C, 2007. Rätt rättsinformation i e-förvaltningen. I: Schartum, D W (red.) *Elektronisk förvaltning i Norden – praxis, lougivning or rettslige utfordringer*, s.149–166, Bergen: Fagbokforlaget.
- Malmgren, R, 1941. *Sveriges författning II*, Malmö.
- Mattson, I – Petersson, O, 2011. Makten över politikens spelregler, i: Mattson, I – Petersson, O (red.), *Svensk författningspolitik*, s. 7–27, Stockholm: SNS förlag.
- Mattsson, T, 2002. *Barnet och rättsprocessen – Rättssäkerhet, integritetsskydd och autonomi vid beslut om tvångsvård*, Lund: Juristförlaget.
- Mattsson, T, 2006. *Barnet som subjekt och aktör. En rättslig studie om barn i familjehem*, Uppsala: Iustus.
- Mattsson, T, 2007. Barnets bästa – till vilken nytta? I Vahlne Westerhäll, L (red.), *Legitimitetsfrågor inom socialrätten*, Stockholm: Norstedts juridik.
- Mattsson, T, 2010. Socialtjänst och e-förvaltning. E-tjänster för äldre och personer med funktionshinder, *Förvaltningsrättslig tidskrift (FT)* nr 3.
- Mattsson, T, 2011. Sociala medier och

21 Jfr Vänsterpartiets motion 2010/11:K1, särskilt s. 4 angående principiella aspekter av till synes tekniska regler i budgetlagen.

- socialtjänsten. Ett medel för målen? I: Erhag och Mattsson (red.), *Festskrift till Lotta Vahlne Westerhäll*, Stockholm: Santérus.
- Mattsson, T – Persson, V, 2011. E-tjänster och juridik, i: Johannes Helfrich m.fl, *Öppna sociala e-tjänster*, s. 67-74.
- Motion 2010/11:K1
- Persson, V, 2005. *Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete*, Lund: Juristförlaget.
- Persson, V, 2011. Regleringsbrev ur rättslig synvinkel. *Förvaltningsrättslig tidskrift* årg 74/4 s. 635-673.
- Persson, V, 2012. Specialdestinerade statsbidrag till kommunerna ur rättslig synvinkel, *Förvaltningsrättslig tidskrift* årg 75/1 s. 71-99.
- Prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.
- Prop. 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.
- Prop. 1999/2000:86 Ett informationssamhälle för alla.
- Prop. 2008/09:1
- Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.
- Pünder, H, 2008. *Das neue öffentliche Finanz- und Verwaltungsmanagement*, Verwaltungsarchiv.
- Regeringskansliet 2000. En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram.
- Reichel, J, 2010. *Ansvarsutkrävande – svensk förvaltning i EU*, Stockholm: Jure.
- Sandgren, C, 2009. Om empiri och rättsvetenskap del I, i: Sandgren, *Vad är rättsvetenskap?* s. 9-38, Stockholm: Jure.
- SOU 1963:17 Sveriges statsskick Del 2.
- SOU 1964:27 Lag om förvaltningsförfarandet
- SOU 1972:15 Ny regeringsform. Ny riksdagsordning
- SOU 2007:75 Att styra staten, regeringens styrning av sin förvaltning.
- SOU 2008:118 Styra och ställa. Förslag till en effektivare statsförvaltning.
- SOU 2008:125 En reformerad grundlag.
- SOU 2009:86 Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning.
- SOU 2010:18 En reformerad budgetlag.
- Statskontoret, 2000. 24-timmarsmyndighet – Förslag till kriterier för statlig elektronisk förvaltning i medborgarnas tjänst, Statskontoret 2000:21.
- Sterzel, F, 2009. *Författning i utveckling*, Uppsala: Iustus.
- Strauss, D, 2010. *The Living Constitution*, Oxford: Oxford University Press.
- Strömberg, H – Lundell, B, 2011a. *Allmän förvaltningsrätt* 25 uppl. Malmö: Liber.
- Strömberg, H – Lundell, B, 2011b. *Speciell förvaltningsrätt*. 18 uppl. Malmö: Liber.
- Strömberg, H – Lundell, B 2011c. *Sveriges författning*, 21 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Warnling-Nerep, W, 2008. *Rätten till domstolsprövning & rättsprövning*, 3 uppl. Stockholm: Jure.
- Warnling-Nerep, W m.fl. 2010. *Statsrättens grunder*, 3 uppl. Stockholm: Norstedts juridik.
- Wenander, H, 2010. *Erkännande av utländska förvaltningsbeslut*. Lund: Juristförlaget.
- Wenander, H, 2008. Omprövning av förvaltningsbeslut enligt svensk och europeisk förvaltningsrätt, i: Moëll, C – Persson, V – Wenander, H, *Festskrift till Hans-Heinrich Vogel* s. 503-519, Lund: Juristförlaget.
- Wennergren, B, 1998. Den svenska modellen, *Förvaltningsrättslig tidskrift* s. 97- 119.
- Westerståhl, J, 1987. Staten, kommunerna och den statliga styrningen – några principfrågor. Stat – kommunberedningen. Civildepartementet.