

Offentlig makt

Start - Grundlagarna - Rättsfilosofi - Det svenska statsskicket - Offentlig makt - Normgivningsmakt - Domstolar och myndigheter - Kontrollmakt - Grundläggande fri- och rättigheter - Offentlighetsprincipen

"Uttryck för den offentliga makten är inte bara förbud och påbud av olika slag utan också t. ex. all offentlig sjukvård, social verksamhet, undervisning, bidrag och annat stöd som samhället lämnar olika medborgarkategorier." - (KU 1973:26 s. 59)

Vad är offentlig makt? Uttrycket nämns i RF 1:1, men definieras inte. Vad det handlar om är vilka statliga aktörer som finns och vilken maktutövning dessa aktörer har. I tidigare avsnitt har vi konstaterat att folksuveränitetsprincipen råder i Sverige. Som vi kommer att se finns det flera aktörer som utöver lite olika typer av makt, hur hänger det ihop med folksuveränitetsprincipen. I korta drag härleds all makt till folket ytterst.

Inom konstitutionell rätt pratar man ibland om maktdelning (enligt Montesquieus idéer). Det är en tanke om att den offentliga makten lämpligtvis delas mellan flera aktörer. Risken är att makt kan missbrukas och för att undvika detta vill man sprida makten mellan flera aktörer. Denna tanke har framför allt framförts av Montesquieu i det som kallas för maktdelningsläran. I denna tanke skulle lagstiftande, dömande och verkställande makt separeras.

I Sverige har vi dock inte någon renodlad klassisk maktfördelning. Istället kan vi prata om uppdelning av makten (begreppen är förvillande lika). All offentlig makt ligger nämligen hos folket, enligt folksuveränitetsprincipen. Det innebär att makten inte kan delas – så fort den delas har inte folket ensam makt. Vi har i Sverige valt att låta makten ligga kvar hos folket (som genom hemliga, fria och allmänna val röstar fram representanter till riksdagen där makten framför all utövas).

Däremot är det ändå lämpligt att förstå makten som uppdelad mellan olika aktörer. I praktiken har nämligen olika offentliga aktörer olika uppgifter, makt, att påverka samhället.

Viktigt att förstå är dock att all makt kommer från folket – den offentliga makten legitimeras av folkstyre, och den uttrycks via riksdagen som kan "dra undan mattan" för alla andra aktörer och deras "makt" – genom att till exempel ändra i grundlag.

Den offentliga makten kan brytas ned i sex delar.



1. Normgivningsmakt (skapa bindande regler, lag, förordning, föreskrift)
2. Verkställande makt (bestämma när lag ska gälla, administrativa regler och styrning av myndighet)
3. Dömande makt (domstolens tolkning och tillämpning av regler)
4. Finansmakt (bestämma skatt och budget)
5. Kontrollmakt (granska offentliga aktörer)
6. Utrikesmakt (agera som part i internationella relationer)

Dessa "makter" är inte fördelade tydligt på sex olika aktörer utan en och samma aktör kan ha flera olika delar av makten, t ex normgivande och kontrollmakt. Nedan följer en redogörelse för några av de viktigaste aktörerna som utövar offentlig makt.

Det går att hävda att normgivningsmakten är den viktigaste makten – och att de övriga delarna i princip är beroende av vilka lagar och regler som stiftas. Vi kommer i nästa avsnitt att gå igenom normgivningen i mer detalj. Men redan här kan vi konstatera att det är riksdagen som har den högsta normgivningsmakten. Riksdagen kan i princip stifta vilka lagar som helst (så länge den svenska demokratiska rättsstaten respekteras och EU-rätten). De övriga makterna är mer eller mindre beroende av vilka lagar som stiftas på riksdagsnivå.

Offentliga Aktörer

*"att folket genom riksdagen skall **besluta** och regeringen med mandat i ryggen skall **styra** de myndigheter som skall **handla**, utföra statens handlingar."* Otter Johansson

Statschef

Sverige brukar ibland beskrivas som en konstitutionell monarki. Monarken är i princip självständig i förhållande till riksdag och regering. Statschefen saknar dock reell makt och har i praktiken bara symboliska och representativa uppgifter (ska vara ett ansikte utåt bland annat). Öppnar ibland riksdagen, men denna uppgift kan även utföras av riksdagens talman. Statschefen har alltså inte

någon reell offentlig makt.

Riksdagen

Riksdagen är folkets främsta företrädare (RF 1:4 1 st). Ska uttrycka folkets vilja (allmänviljan). Utövar normgivningsmakten (RF 1:4 2 st, 8:1 och hela kapitel 8)

Besitter även största delen av finansmakten genom beslut om skatter, avgifter och budget (RF 1:4 2 st, 9:1 – även ge godkännande för om regeringen vill ta lån 9:8).

Riksdagen granskar också – kontrollmakt - hur regeringen styr landet (RF 13:1-5 och även riksdagens myndigheters granskning).

Riksdagens arbete leds av en talman, en ordinarie och tre vice. Det mesta av riksdagens arbete sker i utskotten. Dessa kan riksdagen skapa på egen hand, men enligt RF och tillhörande lag för riksdagsarbetet, riksdagsordning RO (en lag som har en position mellan grundlag och vanlig lag) ska åtminstone tre vara permanenta finansutskottet (FiU), konstitutionsutskottet (KU) och skatteutskottet (SkU).

Dessutom ska riksdagen ha två nämnder, som fungerar som kommunikationskanaler mellan regering och riksdag – dessa är EU-nämnd och utrikesnämnd. Som handhar frågor som rör respektive område. Beslut i riksdagen sker normalt med enkel majoritet, med andra ord ska mer än hälften rösta för ett beslut för att det ska antas. (RF 4:7)

I vissa frågor krävs det dock kvalificerad majoritet för att ett beslut ska gå igenom. Kvalificerad majoritet innebär en tre fjärdedels majoritet. Ett fall då kvalificerad majoritet krävs är när de grundläggande fri- och rättigheterna ska ändras.

Regeringen

Regeringen styr landet RF 1:6

Har den verkställande makten, som i praktiken utövas av myndigheterna.

Regeringens makt sker i genom styrning av myndigheterna. Med mål eller resultat som ramar för myndigheter. Regeringen bestämmer regler för myndigheterna, fördelar ekonomiska resurser, rekrytera och utse ledare. Allt detta påverkar hur myndigheter kan och ska utföra sitt arbete. Myndigheten måste även förhålla sig till riksdagens lagar och finansiella ramar.

I övrigt har myndigheter stor självständighet. En mycket stor del av arbetet går ut på att ta initiativ till ny lagstiftning (proposition).

Regeringen har även en stor normgivningsmakt (mer nedan): - direkt genom förordningar - indirekt genom lagförslag till riksdagen

Besitter utrikesmakten (även riksdagen i viss mån) – detta handlar om att företräda och ingå avtal på internationella nivå.

På grund av folksuveränitet är regeringen underställd riksdagen som utövar granskning av regeringen. Regeringen måste även åtnjuta riksdagens förtroende. Det är innebörden av

parlamentarism (se nedan om misstroendeförklaring).

I praktiken möter fysiska och juridiska personer aldrig regeringen men istället möter man förvaltningsmyndigheter (som å statens vägnar, under regeringens ledning) bedriver olika verksamheter.

Domstolar

Den dömande makten. De svenska domstolarna är formellt en myndighet. Men dessa myndigheter har ett speciellt uppdrag, att jobba med rättsskipning – dvs den dömande makten. Detta är oerhört viktigt i en rättsstat, medborgare ska kunna överklaga myndighetsbeslut till en domstol som då reder ut om makten verkligen utövats under lag. Dessutom ska medborgare som har tvister sinsemellan kunna ta hjälp av domstol för att lösa tvisten. Men som vi ska se innebär rättsskipningen inte bara att domstolen löser tvister eller prövar myndighetsbeslut, utan att domstolarna i viss mån även påverkar gällande rätt.

I första hand ägnar sig domstolen åt rättsskipning – med rättsligt bindande verkan besluta och döma i enskilda fall. Men, genom avgörande bidrar även domstolen till rättsutvecklingen. Oavsett hur detaljerade normerna är måste domstol tolka och anpassa (i viss mån) – det är en ofrånkomlig del av rättstillämpningen. Hur en lag tolkas de högsta domstolarna kommer påverka hur lägre domstolar i efterhand tolkar samma normer.

Domstolen fyller även en konstitutionellt viktig roll som väktare av den konstitutionella rätten – normprövning, dvs huruvida rättsliga föreskrifter är förenliga med högre stående normer. I andra länder finns en speciell domstol som prövar om lagstiftning är förenlig med gällande konstitution. I Sverige har alltså istället alla domstolar uppgiften att bedriva konstitutionell granskning. RF 11:14.

Om en domstol anser att en lag inte är förenlig med grundlagen kommer det dock inte innebära att lagen rivs upp och försvinner. Det innebär bara att domstolen inte kommer använda lagen i det aktuella fallet – det är därefter upp till lagstiftaren att se över varför lagen inte kunde tillämpas och modifiera lagen så att den inte "döms ut" av domstolarna i framtiden. Till sist är det värt att nämna övriga domstolar som är knutna till Sverige och som individer kan vända sig till, men som befinner sig på en internationell nivå. Det är Europadomstolen (Europarådet) och EU:s domstolarna - EU-domstolen och tribunalen (court of justice och general court). De senare kommer att behandlas under momentet EU-rätt.

Europadomstolen kommer vi att beröra mer under avsnittet om rättigheter – kortfattat är det en domstol som enskilda i Sverige kan vända sig till efter att man har uttömt alla möjligheter i Sverige (dvs efter att man prövat sin sak i de högsta instanserna).

Myndigheter

Myndigheterna utövar sin offentliga makt fritt från inblandning av riksdag och regering, annat än att dessa aktörer satt upp ramarna för vad och hur myndigheten ska agera. Men när dessa ramar och regler är på plats, så är det upp till myndigheten att självständigt tillämpa dessa regler. Myndighetsutövning får inte påverkas, inte ens en minister kan påverka enskilda beslut (förbud mot ministerstyre).

Myndighetsutövning ska dock ske enligt vissa principer, inte minst legalitetsprincipen, men även objektivitetsprincipen och officialprincipen.

Objektivitetsprincipen innebär att när ett beslut, eller en dom, fattas måste myndigheten agera opartiskt och objektivt. Det ska inte spela in vem tjänstemannen är, eller vem den enskilda medborgaren är i ett ärende. Alla fall som är likadana förväntas bedömas på samma sätt av olika tjänstemän.

Officialprincipen (utredningsplikt) innebär därför att myndigheten måste utreda ärendet ordentligt (under omständigheterna). Det kanske inte har framkommit tillräckligt med bevis eller fakta för att en myndighet ska kunna fatta ett beslut, och det kan bero på att myndigheten inte gjort en ordentlig utredning. Det sällan lätt för en enskild medborgare att veta om myndigheten levt upp till kraven på utredning och därför går de flesta beslut att överklaga till förvaltningsdomstol.

En medborgare ska räkna med att oavsett vem man är, bli behandla som alla andra medborgare. Myndigheten ska endast beakta sakomständigheter och följa lagen och övriga regler som gäller. 2019 fanns det 455 statliga myndigheter

Exempel på möte mellan enskild person och myndighet:

- enskild som drabbas av brott – polis- och åklagarmyndighet, brottsoffermyndigheten
- enskild vill göra avdrag på skatt – skatteverket,
- enskild vill söka sjukpenning – försäkringskassan,
- enskild har en konsumenträttstvist med näringsidkare – allmänna reklamationsnämnden,
- enskild har inte betalat sina skulder – kronofogden,
- enskild är arbetslös – arbetsförmedlingen,
- enskild vill starta aktiebolag – bolagsverket
- enskild vill ta studielån – centrala studienämnden
- enskild har köpt fastighet och måste ansöka om lagfart – lantmäteriet
- enskild vill starta tidning och söker utgivningsbevis – myndigheten för press, radio och tv

Övriga granskande aktörer

Justitiekanslern (JK) – på statsnivå, underställd regeringen och företräder regeringen i rättsliga ärenden. JK ska även granska de statliga myndigheterna och deras verksamhet. Men utför även andra uppdrag (se avsnitt om kontrollmakt).

Konstitutionsutskottet (KU) – en av riksdagens viktiga uppgifter är att granska regeringen och dess myndigheter, bland annat genom frågor, interpellationer, misstroendeförklaringar och KU:s kontinuerliga granskningar.

Justitieombudsmannen (JO) – flera personer. I regeringsform står det "riksdagens ombudsmän". Utövar tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och förfaranden. RF 13:6 Var och en kan vända sig till JO för att klaga på en myndighet eller enskilda tjänstemän. JO:s beslut är rekommendationer (men av stor betydelse).

Lagrådet – yttrar sig om lagförslag. Fram för allt om förenlig med grundlag. Ej bindande för riksdag. RF 12:10, RF 8:20-22

From:
<https://www.juridik.kristiansen.nu/> - **Juridik på gymnasiet**

Permanent link:
<https://www.juridik.kristiansen.nu/doku.php?id=konstitutionellraett:offentligmakt&rev=1700686425>

Last update: **2023/11/22 20:53**

