

---

---

## PROMEMORIA

---

---

Till: Till den det vederbör

Från: Daniel Vargö, Nord Advokater KB

Ämne: Kunglig dispositionsrätt

Datum: 2021-05-21

---

### 1. Inledning

Jag har erhållit uppdrag från personer i kretsen av nätverket Rädda Djurgården att behandla huruvida några av de utbyggnadsprojekt som Kungliga Djurgårdens Förvaltning (KDF) driver – se raddadjurgarden.se – är förenliga med den dispositionsrätt som H.M. Konungen (Kungen) har på bland annat norra och södra Djurgården.

### 2. Viss bakgrund

Kungen har sedan mycket lång tid tillbaka en s.k. dispositionsrätt över viss egendom som ägs av Staten. Denna dispositionsrätt omfattar bl.a. mark och vissa byggnader på såväl norra som södra Djurgården.

Det brukar hävdas att sagda dispositionsrätt utgör en nyttjanderätt *sui generis* (dvs. en rätt av sitt eget slag), och att vanliga regler om nyttjanderätt inte är tillämpliga. Även om såväl norra som södra Djurgården varit föremål för kunglig disposition alltsedan medeltiden, skedde en viss reglering under 1809–1810 i samband med statsvälvningen då Gustaf IV Adolf avsattes.

Såvitt gäller bl.a. norra och södra Djurgården kom dåvarande ståndsriksdag (Rikets ständer) och Karl XIII, under 1809-1810, överens om att Kungen skulle ha enskild dispositionsrätt, under förutsättning<sup>1</sup> att avkastningen tillfaller den s.k. Djurgårds Cassan och att avkastningen ”måtte endast få användas till Djurgårdens förbättring och förskönande samt dervarande broars och vägars underhåll, och icke graveras med särskilda aflöningar eller gratificationer till några vissa personer.” Det brukar påpekas att den kungliga dispositionsrätten i dess nuvarande skepnad har sin grund i 1809-1810 års överenskommelse, dvs. att den vilar på avtalsrättslig grund; låt vara att det är ett avtal om nyttjanderätt *sui generis* och att avtalet har offentlighetsrättslig prägel.

Som en konsekvens av dispositionsrätten har Kungen att förvalta norra och södra Djurgården, vilket sker under Ståthållarämbetet av Kungliga Djurgårdens Förvaltning (KDF)

---

<sup>1</sup> Se prop 1994/95:3 s. 21.

ledd av slottsfogden. Det sker dock i praktiken ingen närmare granskning av KDF:s verksamhet och räkenskaper, och sålunda ingen närmare granskning när det gäller efterlevnaden av 1809-1810 års överenskommelse.

Från tid till annan uppkommer ändå fråga hur förvaltningen av Djurgården sköts, och det har på senare tid väckts motion om att Riksdagen ska göra en översyn av Kungens behov av Djurgården och den rättsliga regleringen, detta i syfte att öka demokratisk insyn och kontroll över Djurgården.<sup>2</sup>

Även om Riksdagen den 28 april 2021 beslöt att avslå den nämnda motionen, synes det finnas behov av att förvaltningen av Djurgården sköts på ett sätt som gör att den inte kan ifrågasättas. Det anges nämligen i en statlig utredning – från senare tid – att den kungliga dispositionsrätten vid varje tronskifte ska överlämnas av Riksdagen till den nytillträdde monarken.<sup>3</sup> Om detta är riktigt – vilket i och för sig framstår som tveksamt – finns det risk för att dispositionsrättens fortbestånd är i farozonen; detta åtminstone om sättet att sköta förvaltningen kan ifrågasättas och om de politiska vindarna skulle vända åt fel håll.

Den kungliga dispositionsrätten är enligt min mening bra för Sverige, och syftet med denna promemoria är inte att framställa kritik. Med tanke på nämnda initiativ i Riksdagen, och skrivelser i media, finns det emellertid anledning att oavsett mitt ovan nämnda uppdrag reflektera över hur förvaltningen bör skötas till undvikande av att dispositionsrätten senare äventyras.

### **3. Dispositionsrätten och dess upphörande**

Det brukar sägas att den kungliga dispositionsrätten gäller under ”evärdlig tid”.<sup>4</sup> Detta får troligen anses avse all framtid eller tills monarkin upphör, men det har, som ovan nämndes, hävdats att det vid varje tronskifte ska ske ett överlämnande av Riksdagen till tronföljaren.<sup>5</sup>

Det senare skulle i så fall tala för att det vid varje tronskifte är upp till Riksdagen att bestämma huruvida dispositionsrätten ska fortsätta gälla. Det är svårt att säkert säga vilken tolkning som är riktig, men jag lutar för egen del åt att Riksdagen inte godtyckligt kan bestämma sig för att inte ”överlämna” dispositionsrätten vid ett tronskifte (dvs. att Riksdagen inte genom ett ensidigt vägrat ”överlämnande” kan få dispositionsrätten att upphöra).<sup>6</sup>

Även om ett avtal är tidsbestämt (t.ex. att gälla för all framtid eller tills monarkin eventuellt upphör), kan det i allmänhet bringas till upphörande i förtid om det föreligger särskilda grunder (t.ex. vid väsentligt avtalsbrott eller s.k. viktig grund).

Det har såvitt jag vet inte berörts i rättskällorna om, och i så fall under vilka förutsättningar, den kungliga dispositionsrätten kan bringas till upphörande i förtid utan att parterna kommit överens om ett sådant förtida upphörande. Det finns inga direkt tillämpliga lagregler avseende den kungliga dispositionsrätten, och med tanke på dess offentlighetsrättsliga karaktär måste man vara försiktig med analogier till vanliga regler om nyttjanderätt (respektive regler om fideikommiss) och kontraktsrättsliga principer.

---

<sup>2</sup> Motion 2019/20:978 (av Dag Larsson, S).

<sup>3</sup> SOU 2011:31, s. 129.

<sup>4</sup> Se t.ex. prop 1994/95:3 s. 21, SOU 2011:31, s. 129, G Bramstång i FT 1991 s. 330 ff på s. 332 och J-M Bexhed i FT 2020 s. 227 ff på s. 230.

<sup>5</sup> SOU 2011:31, s. 129.

<sup>6</sup> Jfr dock lag (1963:583) om avveckling av fideikommiss.

Den nuvarande dispositionsrätten är dock ytterst grundad på 1809–1810 års överenskommelse, dvs. att den har avtalsrättslig grund. Även om det är fråga om ett nyttjanderättsavtal *sui generis* med offentligrättslig prägel, bör inte Staten var helt rättslös om det skulle ske allvarliga avsteg från denna överenskommelse eller ett förfelande av dess grundläggande förutsättningar. Givet hur rättsordningen i övrigt är konstruerad, bör Staten ha möjlighet i vissa allvarliga fall att förverka dispositionsrätten. Denna ståndpunkt är dock inte alls självklar, och saknar uttryckligt stöd i rättskällorna, men jag anser för egen del att Staten inte kan vara helt rättslös och att den svåra frågan endast blir att avgöra i vilka fall ett förverkande skulle kunna aktualiseras. Enligt min mening måste det därvidlag krävas mycket väsentliga åsidosättanden av åtagandena i 1809–1810 års överenskommelse eller att dess grundläggande förutsättningar blivit väsentligen förfelade.

Utgångspunkten är att Kungen får nyttja Djurgården till sin enskilda disposition, dvs. på sätt han själv finner lämpligt, och att Kungen t.o.m. har viss normgivningsmakt på Djurgården.<sup>7</sup> Även om dispositionsrätten till Djurgården således är mycket stark – och till och med kan sägas gränsa en äganderätt när det gäller förfogandemöjligheter – får Kungen (gm KDF) t.ex. inte avyttra, pantsätta eller på annat sätt förbruka de byggnader och den mark som omfattas av dispositionsrätten och som tillhör Staten.<sup>8</sup> Ett i detta avseende väsentligt åsidosättande skulle antagligen kunna utgöra grund för förverkande av dispositionsrätten.

Även om Kungen åtnjuter straffrättslig immunitet, är varken han, eller KDF, höjd över alla lagar när det gäller de åtgärder i övrigt som vidtas på Djurgården. Kungens (gm KDF) åtgärder på Djurgården ska vidtas i enlighet med gällande lagstiftning, men pga. straffimmuniteten är det oklart vilka förvaltningsrättsliga sanktioner som kan bli aktuella vid sådana eventuellt vidtagna åtgärder som är oförenliga med t.ex. gällande lagstiftning rörande Nationalstadsparken (dvs. 4 kap 7 miljöbalken). Det kan svårligen sägas att sådana eventuella åtgärder av Kungen (gm KDF) som befrämjar ageranden i strid mot exempelvis 4 kap 7 § miljöbalken skulle kunna anses utgöra förbättringar och försköningar i enlighet med 1809–1810 års överenskommelse. Därför skulle ett förverkande kunna aktualiseras om Kungen (gm KDF) i väsentlig grad befrämjar ageranden i strid mot exempelvis 4 kap 7 § miljöbalken.

Detta betyder ingalunda att varje otillåten eller rättsstridig åtgärd skulle kunna äventyra dispositionsrätten. Ett förverkande av dispositionsrätten bör, enligt min mening, förutsätta att åtgärderna i väsentlig mån utgör avsteg från 1809–1810 års överenskommelse eller att denna blivit väsentligt förfelad. Det mest närliggande fallet skulle enligt min mening vara om Kungen (gm KDF) använder Djurgårdskassan till annat än Djurgårdens underhåll respektive förbättring och förskönande. Som ovan indikerats skulle ett förverkande av dispositionsrätten även kunna aktualiseras vid väsentliga olovliga förfoganden med marken, eller om Kungen (gm KDF) i väsentlig mån och i strid mot lag vidtog eller befrämjade åtgärder som motverkar det uttalade syftet att Djurgården ska underhållas respektive förbättras och förskönas.

Eftersom förvaltningen delegerats till KDF, är det viktigt att Kungen noga följer KDFs arbete och ingriper om felaktiga beteenden skulle förekomma. Kungen har rätt att delegera förvaltningen på sätt som skett, men bör alltså noga bevaka att de delegerade uppgifter sköts.

---

<sup>7</sup> Se G Bramstång i a a s. 334 ff

<sup>8</sup> J-M Bexhed i a a s. 233. Kungen (gm KDF) får dock upplåta mark till annan (vilket också har skett i stor utsträckning under åren i samförstånd med den markägande Staten).

#### 4. Angående åtgärder som väckt klagomål

Kungen (gm KDF) får under åren sägas ha skött förvaltningen mycket väl. På senare tid har dock klagomål rests mot en allt större tendens att tillåta kommersiella intressen att exploatera Djurgården, t.ex. när det gäller utvidgning av Gröna Lund, nybyggnation av hotell- och konferensanläggningar m.m. Några av dessa klagomål framgår av den ovan nämnda hemsidan med domänen raddadjurgarden.se.

Det kan ifrågasättas om det är förenligt med Kungens dispositionsrätt att verka för att kommersiella intressen på det aktuella sättet får exploatera Djurgården.

Kungen (gm KDF) ska visserligen verka för att ”förbättra” Djurgården, men detta får förstås inte ske på bekostnad av Djurgårdens förskönande. Djurgården har status som del av Nationalstadspark och är därvid ett riksintresse. Staten kan inte rimligen ha en annan uppfattning än att åtgärder som förbättrar och förskönar Djurgården är sådana åtgärder som är förenliga med 4 kap 7 § miljöbalken, dvs. att ny bebyggelse och nya anläggningar får komma till stånd, och andra åtgärder vidtas, endast om det kan ske utan intrång i parklandskap eller naturmiljö och utan att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas. Det är inte heller troligt att Kungen är av annan uppfattning.

Därför är det ingen långtgående slutsats att eventuella åtgärder av KDF som befrämjar åtgärder i strid mot exempelvis 4 kap 7 § miljöbalken skulle kunna anses utgöra avsteg från åtagandet i 1809–1810 års överenskommelse att verka för förbättringar och försköningar av Djurgården. Om de aktuella projekten inte är förenliga med exempelvis 4 kap 7 § miljöbalken, är det alltså, enligt min mening, inte förenligt med Kungens dispositionsrätt att befrämja dem.

Jag har inte underlag för att ta ställning till om de nu aktuella projekten strider mot 4 kap 7 § miljöbalken eller andra regler till skydd för Nationalstadsparken. Men om projekten skulle anses strida mot sådana regler, kan ett befrämjande i allvarliga fall äventyra dispositionsrättens fortbestånd.

Därför framstår det som viktigt att Kungen övervakar och ingriper i sådana fall där KDF befrämjar åtgärder i strid mot exempelvis 4 kap 7 § miljöbalken. Eftersom Kungen inte heller har något egenintresse av de kommersiella projekten, bör Kungen snarare ta det säkra före det osäkra och agera (genom interna instruktioner eller andra åtgärder) för att motverka alla sådana åtgärder som skulle strida mot 4 kap 7 § miljöbalken och andra regler till skydd för Nationalstadsparken.

---