



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Hanna Nylund

Delegation av normgivningsmakt i ljuset av folksuveränitetsprincipen

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Ola Svensson

Termin: HT 2017

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
1 INLEDNING	3
1.1 Syfte och frågeställning	3
1.2 Avgränsningar	4
1.3 Perspektiv och metod	4
1.4 Forskningsläge	5
1.5 Material	6
1.6 Uppsatsens disposition	6
2 FOLKSUVERÄNITETSPRINCIPEN OCH NORMGIVNINGEN	8
3 NORMGIVNINGSMAKTENS FÖRDELNING	11
3.1 Delegation av normgivningsmakt	11
3.1.1 Riksdagens primärområde	12
3.1.2 Obligatoriska lagområdet	12
3.1.3 Fakultativa lagområdet: betungande offentligrättsliga föreskrifter	13
3.1.4 Regeringens primärområde	13
3.2 Annan omfördelning av normgivningsmakt	13
3.3 Subdelegation av normgivningsmakt	14
3.4 Särskilt om bemyndiganden	15
3.5 Ramlagstiftning	17
3.6 Allmänna råd	19
3.7 Exempel på begränsning av delegationsmöjligheterna	21
4 KONTROLL AV DELEGERAD NORMGIVNING	23
5 AVSLUTANDE ANALYS	26
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	29
RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	31

Summary

A huge part of the binding rules is not decided by the parliament, but by the government and the authorities. Therefore, this essay is about the regulations concerning legislative delegation in the 8th chapter in the instrument of government. Because it is said in the preparatory work that the principle of popular sovereignty should be important when taking decisions about binding rules, the regulations regarding delegation is investigated in the light of that principle. In the law, there are no restrictions on the possibility of delegation in areas where it is permitted. This has resulted in authorities with a huge ability to adopt binding rules through permissions in laws and regulations, despite the fact that it is not desirable due to the principle of people sovereignty. Also advices from the authorities is discussed, primary because they often seem to play an important role even if they are not binding rules. According to the principle of people sovereignty this is really problematic on the ground that no permission in law is necessary before authorities make decisions about advices. In the essay, an example is also given on how the Supreme Court has restricted the use of a certain kind of delegations, on the ground that they were against the instrument of the government. I also bring up the possibilities of the parliament to control rules subjected to delegation. At the last, in the analysis I suggest some changes in law, for the purpose of increasing the role the principle of people sovereignty plays regarding legislative delegation.

Sammanfattning

En stor del av normgivningen beslutas inte av riksdagen, utan istället av regering och myndigheter. Denna uppsats handlar därför om de möjligheter till delegation av normgivningsmakt som finns i 8 kap. RF. Jag undersöker delegationsmöjligheterna mot bakgrund av folksuveränitetsprincipen, eftersom denna princip enligt förarbetena till RF är tänkt att få genomslag vid normgivningen. I lagtexten framgår inga begränsningar av möjligheten till delegation inom de områden där sådan är möjlig. Det har resulterat i att myndigheter medgetts en omfattande normgivningskompetens genom bemyndiganden i lagar och förordningar, trots att detta inte är önskvärt enligt folksuveränitetsprincipen. Det framhålls också hur myndigheternas allmänna råd ofta får en stor betydelse trots att det inte rör sig om bindande normer. Mot bakgrund av folksuveränitetsprincipen är detta särskilt problematiskt, eftersom det inte krävs stöd av bemyndigande i lag för att myndigheter ska kunna besluta om allmänna råd. Exempel ges dock också på hur HD har begränsat användningen av viss delegerad normgivning, eftersom den stred mot RF. Sedan tar jag upp de möjligheter riksdagen har att kontrollera delegerad normgivning. Avslutningsvis föreslår jag i analysen vissa lagändringar, som kan göra att folksuveränitetsprincipen spelar en större roll än idag vid normgivning.

1 Inledning

Att riksdagen stiftar lag är välbekant. Att även regeringen och myndigheter kan besluta om rättsregler kommer väl knappast heller som någon överraskning. Vad man däremot kanske inte reflekterat så ofta över är att lagar endast utgör en mycket liten del av all normgivning inom vissa rättsområden. Sterzel och Bull har liknat fördelningen av rättsregler vid en pyramid, där lagarna utgör den lilla toppen, och regeringens förordningar upptar ett litet utrymme strax därunder. Författningar med myndigheter som avsändare upptar sedan resten av pyramiden.¹ Samtidigt framgår av regeringsformens (RF) portalparagraf att all offentlig makt utgår från folket. Detta är ett uttryck för folksuveränitetsprincipen, vilken är en central princip bakom RF. Mot denna bakgrund är det viktigt att riksdagen inte avhänder sig allt för mycket normgivningsmakt. Därför är det relevant att ställa frågor om och diskutera i vilken utsträckning som andra organ än riksdagen kan besluta om regler, och hur det säkerställs att dessa organ inte beslutar om mer än de har rätt till. Det är precis detta som denna uppsats ska handla om.

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med uppsatsen är att undersöka hur väl den delegation av normgivningsmakt som kan ske enligt 8 kap. RF överensstämmer med den fördelning av normgivningsmakt som är önskvärd utifrån folksuveränitetsprincipen.

De frågeställningar som ska försöka besvaras lyder således: Hur ser möjligheterna till delegation av normgivningsmakt ut enligt 8 kap. RF? Vilka begränsningar och kontrollmöjligheter finns? Hur kan man se på denna delegation utifrån folksuveränitetsprincipen?

¹ Se Bull och Sterzel (2015) s. 180.

1.2 Avgränsningar

Endast den delegation av föreskriftsmakt som finns i 8 kap. RF kommer att behandlas. Uppsatsen fokuserar på delegation av betungande offentligrättsliga föreskrifter, så beskrivningen av normgivningsmakten gör inte anspråk på att vara fullständig.

Vissa delar av 8 kap. RF brukar i litteraturen diskuteras som särskilt problematiska. En av dessa handlar om gränsdragningen mellan skatt och avgifter, vilken kan få stora konsekvenser eftersom beslut om skatt kan i princip inte delegeras, medan det omvända gäller för avgifter. Detta behandlas inte, eftersom uppsatsen är inriktad på sådana områden där delegation otvivelaktigt är möjlig. Av samma anledning tas inte den ibland tveksamma användningen av verkställighetsföreskrifter upp; denna blir problematisk främst på områden där delegation inte är möjlig eftersom verkställighetsföreskrifterna kan användas för att kringgå krav på lagform.²

Sedan EU-inträdet finns en del av normgivningsmakten hos EU. Därmed kringgås i praktiken riksdagens roll som suverän lagstiftare. Av utrymmesskäl har jag dock valt att inte diskutera de betänkligheter som EU-medlemskapet mot bakgrund av folksuveränitetsprincipen för med sig. EU:s normgivningskompetens grundar sig dessutom på EU-fördragen, och reglerna i 8 kap. RF är inte tillämpliga.³

1.3 Perspektiv och metod

Ytterst har uppsatsen att göra med maktutövningens legitimitet, den konstitutionella rättens grundfråga.⁴ Mer specifikt utgör folksuveränitetsprincipen ramverket för uppsatsen, utifrån vilken delegation av normgivningsmakt kommer att värderas och diskuteras. Som vi kommer att se innebär detta att det främst är normgivning som härrör från den lägsta nivån i normgivningshierarkin som är problematisk. Därför kommer en stor

² För diskussion om dessa två områden, se t.ex. Warnling-Nerep m.fl. (2015) s. 236-241.

³ För diskussion härom, se t.ex. Warnling-Nerep m.fl. (2015) s. 221-224.

⁴ Se Bull (2013) s. 5.

del av uppsatsen att ägnas åt normgivning på myndighetsnivå och de bemyndigande som ligger till grund för denna.

Genomgående i uppsatsen är det främst normgivningen på djurskyddsområdet som tjänar som exempel. Valet av just detta rättsområde har dels med personligt intresse att göra, dels med att det är ett (av flera) områden med en omfattande delegation av normgivningsmakt.

Även om det primära syftet med uppsatsen inte enbart är att fastställa gällande rätt, så får den i mångt och mycket sägas vara förankrad i den rättsdogmatiska metoden. Med hjälp främst av förarbeten kommer jag att försöka beskriva hur de aktuella bestämmelserna i 8 kap. RF är tänkta att tolkas och tillämpas. Även om rättsdogmatiken främst intresserar sig för normerna på ett teoretiskt plan, och inte hur dessa regler tillämpas i praktiken, så skriver Kleineman om att det för den kritiskt inriktade rättsdogmatiken, efter det att gällande rätt är klarlagd med hjälp av rättskällevärdet, är fullt möjligt att granska den rättsdogmatiska lösningen ur ett kritiskt perspektiv. Det tycks då inte vara något problem att med hjälp av en mer fristående (i förhållande till rättskällevärdet) argumentation påvisa att rättsläget är otillfredsställande.⁵

1.4 Forskningsläge

Ett av de mest centrala verken som behandlar normgivningen i RF är Håkan Strömbergs *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*. Det sätt på vilket han systematiserar regleringen i 8 kap. RF används inte bara i denna uppsats, utan även i andra arbeten.⁶ Två artiklar som mer specifikt problematiserar delegation av normgivningsmakten inom det offentlighetsrättsliga området är 'Finansinspektionens tillsyn i perspektiv av legalitet och legitimitet' av Wiweka Warnling-Nerep och Henrik Wenanders 'Myndighetsföreskrifter – Demokratisk anknytning, politisk styrning och

⁵ Se Kleineman (2013) s. 24, 34-35, 39.

⁶ Se t.ex. SOU 2008:42 s. 19.

rättssäkerhet'. I båda artiklarna finns gott om referenser till annan litteratur på området.

1.5 Material

Centralt i uppsatsen är lagtexten i 8 kap. RF och förarbetena till denna lag. Lagtexten på den grund att den är ett direkt uttryck för riksdagens vilja, förarbetena för att de bidrar med ytterligare kunskap om hur denna folkrepresentationens vilja ska tolkas. För att kunna värdera normgivningen utifrån folksuveränitetens princip, krävs således att lagtext och förarbeten till densamma ges stor uppmärksamhet.

I övrigt används litteratur i stor utsträckning, såväl i form av böcker i konstitutionell rätt vilka i mer allmänna ordalag diskuterar 8 kap. RF och normgivningsmakten, som i form av artiklar. Vad gäller artiklarna används främst sådana som mer specifikt tar upp delegation av normgivningsmakt och diskuterar och problematiserar denna utifrån olika utgångspunkter. Hänvisningar till rättsfall görs endast i mindre utsträckning. Detta beror på att formerna för delegation av normgivningsmakt inte är avsedda att fastställas av domstol, utan i grundlag.

1.6 Uppsatsens disposition

Undersökningen inleds med en presentation av folksuveränitetsprincipen och dess koppling till RF och normgivningsmakten. Sedan följer en beskrivning av hur bestämmelserna i 8 kap. RF om normgivning och delegation av normgivningskompetens ser ut. Huvuddelen av uppsatsen ägnas sedan åt att beskriva och analysera delegation av normgivningsmakt utifrån folksuveränitetsprincipen. Detta görs genom att ta upp ett urval av områden, däribland myndigheters allmänna råd, delegation av vissa blankettstraffstadganden och kontroll av delegerad normgivning. Till sist diskuteras i den avslutande analysen vissa av de problem som framkommit och förslag till lagändringar presenteras. Denna avslutande analys är relativt

kort, vilket beror på att löpande delanalyser återkommande sker i huvuddelen av uppsatsen.

2 Folksuveränitetsprincipen och normgivningen

En princip som är central i 1974 års RF, och dessutom ny i förhållande till 1809 års RF, är folksuveränitetsprincipen. Av denna följer att all offentlig makt utgår från folket (1 kap. 1 § RF) och att riksdagen är folkets främsta företrädare (1 kap. 4 § RF). Denna folkstyrelse förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick (1 kap. 1 § andra stycket). Medan den gamla RF byggde på maktdelning, utgår den nuvarande alltså från riksdagen som det främsta offentliga organet. I linje härmed talas inte längre om någon maktdelning, utan det faktum att olika organ har olika uppgifter beror på att de fullgör olika funktioner.⁷ Det handlar alltså om att fördela arbete, snarare än att fördela makt.⁸

I propositionen till 1974 års RF uttalade departementschefen: ”[a]tt folksuveränitetens princip [...] konsekvent kommer till uttryck i vår skrivna författning [...] ser jag som en betydande vinning och ett väsentligt inslag i reformen.”⁹ Bull och Sterzel skriver dock att det är fråga om en ideologisk grundprincip, snarare än en juridisk styrande princip.¹⁰ Detta skulle kunna innebära att principen som sådan är alltför abstrakt för att i en uppsats kunna användas för att beskriva och diskutera delegation av normgivningsmakt utifrån. Viktigt att notera är då att det i ovan nämnda proposition uttalas att folksuveränitetens princip bör komma till uttryck genom att riksdagen i grundlagen klart ges ställningen som det centrala statsorganet.¹¹ I litteratur framhålls också att folksuveränitetens roll i den svenska konstitutionella rätten knappast kan överdrivas.¹² Dessa uttalanden talar för att folksuveränitetsprincipen ändå inte är juridiskt irrelevant, även om den knappast är rättsligt bindande i betydelsen att överträdelse av den skulle

⁷ Se prop. 1973:90 s. 165; Bull (2013) s. 22-23.

⁸ Se Wockelberg (2003) s. 24.

⁹ Prop. 1973:90 s. 156.

¹⁰ Se Bull och Sterzel (2015) s. 18, 44.

¹¹ Se prop. 1973:90 s. 156.

¹² Se Derlén, Lindholm och Naartijärvi (2016) s. 49.

kunna prövas i domstol.¹³ Den mer ideologiska och grundläggande, snarare än juridiskt styrande, roll som principen spelar i RF medför således att det kanske inte är möjligt att mot bakgrund av den diskutera endast mer specifika spörsmål. Däremot går det att föra en mer övergripande diskussion utifrån folksuveränitetsprincipen; en diskussion som visserligen behandlar även mer specifika frågor, men som ändå ser dessa som en del av något större.

En central del av den offentliga makten utgörs av normgivningen. Mot bakgrund av folksuveränitetsprincipen innebär detta att normgivningsmakten bör ligga så nära folket som möjligt.¹⁴ En underförstådd princip är dessutom att all normgivning av stor betydelse för enskilda eller samhällslivet ska beslutas av riksdagen i form av lag.¹⁵ Det är dock inte praktiskt möjligt att all bindande normgivning ges i form av lagar stiftade av riksdagen. Det är inte svårt att tänka sig vilken enorm arbetsbelastning detta skulle ha inneburit för riksdagen, och därför måste även andra organ inneha vissa möjligheter att besluta om rättsregler.

Den grundläggande frågan vad gäller normgivning handlar inte om att det skulle finnas några gränser för riksdagens normgivningsmakt, utan istället när och under vilka omständigheter andra aktörer kan besluta om rättsregler.¹⁶ Mot bakgrund av folksuveränitetsprincipen såsom den kommer till uttryck i RF kan det dock inte finnas någon från riksdagen självständig offentlig normgivningsmakt. All offentlig normgivningsmakt ska därför ytterst kunna härledas tillbaka till folket genom riksdagen, och de rättsregler som beslutas hänger alla ihop i ett system, sammanlänkat av riksdagens och regeringens medgivanden till delegation av normgivningsmakt i lag och förordning. Således måste offentlig normgivning som inte utövas av riksdagen själv ytterst ha stöd av ett bemyndigande i lag.¹⁷

¹³ Jfr Bull och Sterzel (2015) s. 45; Nergelius (2014) s. 20.

¹⁴ Jfr Sterzel (2009) s. 53.

¹⁵ Se Bull och Sterzel (2015) s. 25, 178.

¹⁶ Se Derlén, Lindholm och Naarttjärvi (2016) s. 212.

¹⁷ Se Strömberg (1999) s. 53; Sterzel (2009) s. 47.

Utifrån systematiken i 8 kap. RF följer att delegation i första hand sker till regeringen, eftersom den är ansvarig inför riksdagen (parlamentarism, 1 kap. 1 § andra stycket RF) och således indirekt beroende av folkviljan. I andra hand kan delegation ske även via regeringen till myndigheter, som står i ett lydheidsförhållande till regeringen (12 kap. 1 § RF), vilken ju i sin tur är ansvarig inför riksdagen. På så sätt säkerställs att den offentliga normgivningsmakten i enlighet med folksuveränitetsprincipen ytterst utgår från folket, även om det i vissa fall krävs flera steg för att kunna härleda den dit.

Samtidigt som myndigheterna lyder under regeringen och därmed kan ses som en del av den verkställande makten, så har de också ett eget handlingsutrymme. Detta förstärks genom stadgandet i 12 kap. 2 § RF, vilket innebär att regeringen inte kan bestämma hur en myndighet ska agera i ett enskilt fall. Denna självständighet kan ses som ett brott i den delegationskedja som annars ser till att all normgivning kan härledas tillbaka till folket.¹⁸ Utifrån folksuveräniteten finns det därför särskild anledning att begränsa delegation av normgivningskompetens till myndigheter.

¹⁸ Se Wockelberg (2003) s. 17.

3 Normgivningsmaktens fördelning

Som framkommit ovan är RF:s regler om normgivningsmaktens fördelning i huvudsak samlade i 8 kap. Främst syftar reglerna till att fördela normgivningskompetensen mellan riksdag och regering. Kapitlet reglerar dock också möjligheterna att överlåta normgivningskompetens till myndigheter och kommuner. Det förtjänar att påpekas att myndigheter inte har någon egen direkt på RF grundad rätt att besluta om föreskrifter, utan denna rätt är beroende av bemyndigande i lag och förordning.

I 8 kap. 2 § räknas i punktform ett antal områden upp där normgivning ska ske i lagform. Detta utgör riksdagens primärområde (primära lagområdet). Regeringens primärområde framkommer i 8 kap. 7 § och omfattar föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen (regeringens restkompetens). Offentlighetsrättsliga föreskrifter som är gynnande eller neutrala för den enskilde ingår i detta område. När det gäller dessa typer av föreskrifter har regeringen en direkt på RF grundad normgivningsmakt, vilket innebär att regeringens normgivningskompetens på dessa områden inte är beroende av bemyndiganden i lag.¹⁹

3.1 Delegation av normgivningsmakt

Uppdelningen i riksdagens respektive regeringens primärområde utgör en slags utgångspunkt, men det finns en i vissa avseenden stor möjlighet att avvika från denna fördelning, bl.a. genom delegation. RF:s regler härom är avsedda att vara uttömmande. Delegation är således inte tillåten i andra fall än som stadgas i RF.²⁰

¹⁹ Jfr Strömberg (1999) s. 51-56, 73-77, 100.

²⁰ Se prop. 1973:90 s. 209.

3.1.1 Riksdagens primärområde

Delegation är möjlig inom en del av riksdagens primärområde. I 8 kap. 3 § delas området upp i det obligatoriska respektive det fakultativa lagområdet. Till det obligatoriska lagområdet hör exempelvis civilrättslig lagstiftning och här är delegation inte möjlig (se dock 8 kap. 4 § om moratorium), utan föreskrifter kan endast meddelas i lagform. Däremot kan riksdagen medge delegation inom det fakultativa lagområdet, vilket framkommer genom de paragrafer som reglerar delegationsmöjligheterna till regeringen, dvs. 8 kap. 3-5 §§. Däremot får bemyndigandena inte avse annan rättsverkan av brott än böter, skatt (utom tull), konkurs eller utsökning, se 8 kap. 3 §.

3.1.2 Obligatoriska lagområdet

Det obligatoriska lagområdet tillkom med 1974 års RF. Att det ska finnas områden där riksdagens handlingsfrihet begränsas genom att den inte själv (bortsett från möjligheten till grundlagsändring) kan avgöra om något ska regleras i lag eller av föreskrifter på lägre nivåer är dock inte självklart. Utifrån folksuveränitetsprincipen är det fullt möjligt att argumentera för att riksdagen bör ha en obegränsad rörelsefrihet inom hela normgivningsområdet, och att den då också fritt bör kunna bestämma i vad mån den själv ska utöva sin beslutanderätt eller överlämna den till andra organ. I propositionen till RF framhålls dock att det för folksuveräniteten är centralt att de mest betydelsefulla politiska besluten alltid fattas av riksdagen, eftersom den är det offentliga organ som bäst representerar folket. Det uttalas vidare att riksdagen inte skulle fylla sin uppgift, om den i någon större omfattning överlämnade åt andra organ att fatta dessa beslut. Därför är det viktigt att de centrala delarna av normgivningsmakten – det område som benämns det obligatoriska lagområdet – utövas av riksdagen ensam.²¹

²¹ Se prop. 1973:90 s. 205.

3.1.3 Fakultativa lagområdet: betungande offentligrättsliga föreskrifter

Det har inte ansetts att för enskilda betungande offentligrättsliga föreskrifter är en sådan central den av normgivningsmakten att bestämmelser härom måste beslutas i form av lag. Istället är delegation av rätten att meddela föreskrifter inom detta område tillåten om inte RF uttryckligen förbjuder det (8 kap. 3 §). I övrigt anges inte hur allvarliga ingrepp i enskilds rätt som är tillåtna. De föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandena kan därför innehålla bestämmelser om bl.a. avgifter av tvångskaraktär och ingrepp i enskild egendom.²² Varför den avvägningen gjorts att betungande offentligrättsliga föreskrifter till skillnad mot t.ex. civilrättsliga föreskrifter tillhör det fakultativa lagområdet tycks främst bero på att denna uppdelning gjordes redan i 1809 års RF.²³

3.1.4 Regeringens primärområde

8 kap. 11 § reglerar delegation inom regeringens primärområde. Här krävs inget bemyndigande från riksdagen, utan regeringen kan utan begränsningar delegera normgivningskompetens till såväl sina egna som (med vissa begränsningar) riksdagens myndigheter. Av förarbetena till RF framgår dock att det förutsätts att regeringen överlåter endast en del av sin normgivningskompetens till myndigheter.²⁴ Mer om detta nedan.

3.2 Annan omfördelning av normgivningsmakt

Avvikelse från gränserna för riksdagens respektive regeringens primärområden måste inte ske i form av bemyndiganden till delegation. Vad gäller regeringens primärområde finns inget som hindrar att regeringen själv avstår från utnyttjande av sin egen normgivningsmakt och istället genom proposition föreslår att riksdagen stiftar lag på området.²⁵ Dessutom framgår

²² Se Strömberg (1999) s. 119.

²³ Se prop. 1973:90 s. 311.

²⁴ Se prop. 1973:90 s. 320.

²⁵ Se Jermsten Regeringsform (1974:152) 8 §, Lexino 2015-07-01.

av 8 kap. 8 § att riksdagen kan stifta lag inte bara inom sitt primärområde, utan även inom såväl regeringens primärområde, som i ämnen där normgivningskompetens delegerats till regeringen. Eftersom lag inte får ändras eller upphävas genom förordning utan bara genom annan lag (den formella lagkraftens princip, 8 kap. 18 §) innebär sådan lagstiftning att regeringen blir förhindrad att i motsvarande utsträckning utöva sin egen normgivningskompetens. Om lagen upphävs utan att ersättas med någon ny, kommer dock ämnet att återföras till regeringens primärområde.²⁶ Bestämmelsen i 8 kap. 8 § kan sägas markera riksdagens suveränitet som lagstiftare genom att den poängterar att all normgivning omfattas av riksdagens kompetens.²⁷ På så vis ger bestämmelsen i förlängningen också uttryck för folksuveränitetsprincipen.²⁸

3.3 Subdelegation av normgivningsmakt

I samband med att riksdagen delegerar normgivningsmakt till regeringen kan riksdagen också medge att regeringen i sin tur får bemyndiga en myndighet under regeringen eller en kommun att meddela föreskrifter i ämnet. Denna typ av underdelegation kallas subdelegation och regleras i 8 kap. 10 §. Även om det går att ha invändningar mot denna typ av delegation, inte minst mot bakgrund av folksuveränitetsprincipen, så ses det som nödvändigt att myndigheter bemyndigas normgivningsmakt. Utöver krav på speciell sakkunskap för att besluta om författningar, så medför snabb teknisk utveckling att normgivningen på vissa områden behöver uppdateras ofta. Det har då ansetts nödvändigt att myndigheter med specialkunskap inom ett visst område får stå för en del av normgivningen.²⁹

Innan 2010 års ändring av 8 kap. 10 § föreskrevs att riksdagen om den bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne *därvid* kan medge att regeringen överlåter åt en förvaltningsmyndighet att meddela bestämmelser. Ordet *därvid* är nu borttaget. I förarbetena till lagändringen

²⁶ Se Strömberg (1999) s. 56.

²⁷ Se Jermsten, Regeringsform (1974:152) 8 §, Lexino 2015-07-01.

²⁸ Se prop. 1973:90 s. 204.

²⁹ Se Strömberg (1999) s. 173.

diskuteras den stora betydelsen av detta ord. Där återges att Lagrådet ansåg att den dåvarande ordalydelsen innebar att subdelegation måste ges i samband med att delegation ges till regeringen, så att nya ändringar i en viss lag inte omfattas av i samma lag tidigare givna bemyndiganden till subdelegation. Om bestämmelsen inte tillämpades på detta sätt skulle det innebära att riksdagen vid en lagändring, utan att då uttryckligen förbjuda subdelegation, inte skulle kunna hindra regeringen från att subdelegera föreskriftsrätt till myndigheter.³⁰ Regeringen klargjorde dock i en proposition att den inte höll med Lagrådet eftersom ett nytt bemyndigande annars skulle behöva ges vid varje lagändring. Enligt regeringens åsikt vore det att tolka bestämmelsen fel.³¹

Genom lagändringen 2010 anpassades 8 kap. 10 § för att överensstämma med regeringens ståndpunkt i frågan. Nu omfattar äldre generella medgivanden till subdelegation även senare tillkomna bestämmelser i samma lag.³² Detta innebär att möjligheten för regeringen att medge normgivningskompetens till myndigheter så att säga blir huvudregeln för nya bestämmelser i lagstiftning innehållande bemyndigande till subdelegation, eftersom riksdagen uttryckligen måste ange att nya bestämmelser inte omfattas av tidigare medgivande till subdelegation för att normgivningsmakt inte ska kunna tilldelas myndigheter. Mot bakgrund av folksuveränitetsprincipen kan således den grundlagsändring som skedde 2010 knappast sägas vara önskvärd; subdelegation borde ju vara undantaget snarare än huvudregeln. Denna ordning riskerar dessutom att leda till att riksdagen av obetänksamhet medger subdelegation.

3.4 Särskilt om bemyndiganden

Det anges inte i RF något krav på precisionsgraden i bemyndiganden givna av riksdagen. Inom de områden där delegation är tillåtet medger lagtexten

³⁰ Se SOU 2008:42 s. 48.

³¹ Se prop. 2006/07:5 s. 434.

³² Se prop. 2009/10:80 s. 219.

således även mycket vida bemyndiganden.³³ I förarbetena till 1974 års RF angavs dock att alltför allmänt hållna bemyndiganden uppenbart skulle strida mot de intentioner som ligger bakom reglerna i RF.³⁴ Även under senare år har framhållits att det är angeläget att bemyndiganden är så pass detaljerade att inte alla slags föreskrifter i ett senare skede kan beslutas med stöd av bemyndigandet.³⁵ Även om det är vanligast att en lag med medgivanden till delegation innehåller de övergripande bestämmelserna, så finns det exempel på lagar som enbart består av olika delegationsbestämmelser. Riksdagen har då alltså helt avstått från att meddela föreskrifter i ämnet.³⁶

En utredning som låg till grund för 2010 års ändringar i 8 kap. RF gav uttryck för att utökade möjligheter för riksdagen att bemyndiga föreskriftsrätt till regeringen och andra organ inte måste innebära att riksdagens normgivningskompetens urholkas. Anledningen är riksdagen behåller sin rätt att stifta lag inom samtliga områden och själv avgör om och i vilken utsträckning föreskriftsrätten ska delegeras.³⁷ Bull tycks inte hålla med om detta resonemang. Han framhåller istället hur riksdagens särställning som den främste normgivaren har urholkats genom den omfattande delegation som medgetts inom stora delar av det offentlighetsrättsliga området. Riksdagens normgivningsmakt är därför mindre betydande än vad som framkommer av strukturen och ordalydelsen i RF. Bull menar att detta innebär att riksdagens roll i lagstiftningsarbetet har karaktären av en kontrollstation snarare än självständig maktutövning. Därmed har folksuveränitetsprincipen kommit att få mindre reellt genomslag i normgivningen.³⁸

Precis som vad gäller riksdagens bemyndiganden finns inte heller någon begränsning i RF av hur stor del av den normgivningskompetens regeringen

³³ Se von Essen (2009) s. 127.

³⁴ Se prop. 1973:90 s. 209.

³⁵ Se prop. 2006/07:5 s. 434.

³⁶ Se Strömberg (1999) s. 120.

³⁷ Se SOU 2008:42 s. 51.

³⁸ Se Bull (2013) s. 20-21.

fått sig tilldelad genom bemyndiganden i lag som får vidaredelegeras till myndigheter. Möjligheterna till en omfattande subdelegation, och därmed också en betydande maktförskjutning, framstår därmed som stora.³⁹ I förarbetena till RF uttalas dock att det måste förutsättas att subdelegation i allmänhet omfattar endast en del av den normgivningskompetens som regeringen fått genom bemyndigandet.⁴⁰ En förvaltningsmyndighet bör med andra ord i regel bara medges att besluta om föreskrifter som mer i detalj fyller ut regeringens föreskrifter.⁴¹ Strömberg ger dock exempel på hur lagens intentioner i detta anseende inte alltid följs i verkligheten när han visar på förekomsten av att regeringen avstår från att utnyttja sin normgivningskompetens och istället delegerar vidare föreskrifträtten till myndigheter.⁴² Att en sådan fullständig vidaredelegation av regeringens föreskrifträtt sker kan naturligtvis kritiseras som stridande mot såväl folksuveränitetsprincipen som uttalandena i förarbetena, trots att metoden överensstämmer med lagens ordalydelse.

3.5 Ramlagstiftning

Frånvaron av begränsningar för hur stor del av normgivningsmakten riksdagen kan delegera vidare har banat väg för så kallad ramlagstiftning. Exakt hur begreppet ramlag ska definieras råder det skilda uppfattningar om, men många tycks hålla med om att det handlar om en lag med överordnade grundförutsättningar som förutsätts kompletteras med ytterligare normgivning. Eftersom materiella föreskrifter endast i liten (om ens någon) utsträckning finns i ramlagar, så innehåller de ofta omfattande bemyndiganden till delegation och subdelegation av normgivningsmakt.⁴³

Djurskyddslagen (1988:534) utgör ett talande exempel på hur en ramlag kan se ut. I 2 § anges att djur ska behandlas väl. 3 § stadgar att djur ska ges tillräckligt med foder och vatten. Vidare anges i 4 § att djur ska hållas i en

³⁹ Se von Essen (2009) s. 127.

⁴⁰ Se prop. 1973:90 s. 320.

⁴¹ Se prop. 1975:8 s. 45.

⁴² Se Strömberg (1999) s. 122.

⁴³ För vidare diskussion och hänvisningar, se Bjerkén (1989) s. 124f. Se även Strömberg (1999) s. 179; Sterzel (2009) s. 228.

god djurmiljö. Bestämmelser skrivna i så pass allmänna ordalag måste kompletteras med mer precisa regler. Därför innehåller djurskyddslagen också ett flertal bestämmelser som medger delegation till regering och myndigheter. I djurskyddsförordningen (1988:539) finns således i 1 b § en bestämmelse om att stall ska vara så rymliga att samtliga djur kan ligga samtidigt och röra sig obehindrat. Jordbruksverket bemyndigas dock i 4 § att besluta om exakta måttbestämmelser. Vad gäller foder och vatten har regeringen i 8 a § vidaredelegerat all den normgivningskompetens den fick av riksdagen i djurskyddslagen. Således anges bara att Jordbruksverket får meddela föreskrifter i detta ämne. Det finns dock inte bara en enda ”djurskyddsföreskrift”, utan de bestämmelser som meddelats med stöd av bemyndiganden i djurskyddslagen och djurskyddsförordningen är fördelade på över 30 föreskrifter innehållandes över 600 paragrafer.⁴⁴

Även om ordalydelsen i 8 kap. inte hindrar att riksdag eller regering överlåter all sin normgivningskompetens till myndigheter, så framhåller Bjerkéén risken för okontrollerad regelproduktion, inte minst mot bakgrund av att myndigheterna i många avseenden är relativt självständiga från regeringen. Det kan leda till att myndigheterna utnyttjar ramlagstiftningen och agerar på annorlunda sätt än vad som var tanken hos riksdag och regering när bemyndigandena gavs.⁴⁵ Formellt sett delegerar inte riksdagen sina lagstiftande befogenheter. I praktiken är det dock detta som blir resultatet av att lagar skrivs i allmänna och oprecisa ordalag vilket strider mot RF:s utgångspunkt i folksuveränitetsprincipen och den centrala roll som riksdagen då måste spela.⁴⁶

Sterzel menar att det faktum att en betydande del av normgivningen inom vissa områden idag beslutats på myndighetsnivå har resulterat i en viktig maktförskjutning från riksdag och regering till myndigheterna. Denna förskjutning av normgivningskompetens innebär att 8 kap. RF inte ger en

⁴⁴ Se SOU 2011:75 s. 815.

⁴⁵ Se Bjerkéén (1989) s. 123-124, 128-129.

⁴⁶ Se Sterzel (2009) s. 47, 54-55.

rättvisande bild av verkligheten.⁴⁷ Han poängterar också att det inte råder någon tvekan om att huvudriktningen för den utveckling som skett sedan RF trädde i kraft är i strid med grundlagsstiftarnas tankar.⁴⁸ Detta faktum stärks av Sterzels genomgång av praxis från HD och HFD, där han visar att förarbetena till RF sällan får någon större betydelse, utan det avgörande är grundlagstextens ordalydelse.⁴⁹ Om intentionerna bakom lagen inte följs, kan en konstitutionell praxis skapas som tar över RF. Såväl Strömberg och Sterzel menar att detta är fallet vad gäller ramlagstiftningen, eftersom denna teknik urholkar RF:s konstruktion av normgivningsmakten.⁵⁰ Mot denna bakgrund anser Sterzel att det borde framgå i lagtexten i 8 kap. att åtminstone subdelegation endast bör ske i begränsad omfattning.⁵¹

3.6 Allmänna råd

Utöver att besluta om föreskrifter, kan förvaltningsmyndigheter också besluta om allmänna råd. Av 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725) framkommer att sådana råd utgör rekommendationer om tillämpningen av en författning och anger hur någon kan eller bör handla. De är således inte rättslig bindande. Eftersom det endast är rättsligt bindande föreskrifter som behandlas i 8 kap RF, så hamnar de allmänna råden utanför grundlagens reglering. Som en följd härav krävs inget bemyndigande i lag eller förordning för att en myndighet ska kunna anta allmänna råd.

Strömberg poängterar dock att de allmänna råden ändå har något gemensamt med bindande föreskrifter. Författningssamlingsförordningen innehåller bestämmelser om såväl allmänna råd som bindande föreskrifter, och myndigheter kan dessutom välja att publicera de allmänna råden i sin författningssamling (27 §). Han har också uppfattningen att de allmänna råden har en styrande effekt som inte är helt obetydlig, inte minst därför att det går att hitta uttalanden som tyder på att råden som utgångspunkt ska

⁴⁷ Se Sterzel (2009) s. 27, 43. Jfr även Bull och Sterzel (2015) s. 265.

⁴⁸ Se Sterzel (2009) s. 29.

⁴⁹ Se Sterzel (2009) s. 108.

⁵⁰ Se Sterzel (2009) s. 109.

⁵¹ Se Sterzel (2009) s. 64.

följas.⁵² Sterzel är av samma åsikt, och skriver att det är en viktig företeelse i rättslivet att allmänna råd i praktiken upphöjs till att få en status nära den som rättsregler har. Han framhåller dock att han upplever att det på vissa områden finns en tendens under senare år att åtminstone högsta instans inte känner sig lika bunden av de allmänna råden som tidigare.⁵³ De allmänna råden räknas dock som en typ av regler.⁵⁴ I NJA 1995 s. 693 framhölls också att även om de allmänna råden principiellt sett saknar bindande verkan, så är de inte betydelselösa. De kan t.ex. påverka bedömningen av huruvida skadeståndsskyldighet föreligger och ha särskild betydelse om de utfärdats av en myndighet som ett led i tillsynsverksamhet. Således finns det andra metoder för normutfyllnad än de som framkommer i 8 kap. RF.⁵⁵ Allmänna råd hamnar såsom kvasibindande normer i ett slags mellanläge; de är inte formellt bindande, och regleras därför inte i RF. Samtidigt får de i praktiken ofta en genomslagskraft som kan liknas vid den som bindande normer får. Detta är problematiskt ur folksuveränitetens synvinkel, eftersom reell normgivningsmakt avhänds riksdagen utan att formerna för detta finns reglerade i grundlag eller lag.

I ett mål från Kamrätten i Stockholm (mål 8870-12, dom 2013-12-06) tillmäts Jordbruksverkets allmänna råd en stor betydelse. Målet handlade om en ligghall för nötkreatur som hade öppningar i tre olika väggar. Enligt 1 kap. 36 § (SJVFS 2010:15), nu ersatt av 6 kap. 11 § i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om nötkreaturshållning inom lantbruket m.m. (SJVFS 2017:24) med samma lydelse, ska en ligghall ge skydd mot väder och vind. Av de allmänna råden angående samma bestämmelse framgår att en ligghall bör bestå av tre väggar och tak med öppen långsida i söderläge. KamR anförde att eftersom djurägaren redan mottagit ett föreläggande om att tillse att ligghallen har tre täta väggar, så måste det ha stått klart för honom att ligghallen inte uppfyller föreskrivna krav. Därmed anses länsstyrelsen ha haft fog för att förelägga djurägaren att vidta åtgärder. Det

⁵² Se Strömberg (1999) s. 45.

⁵³ Se Sterzel (2009) s. 43, 205.

⁵⁴ Se Ds 1998:43, s. 13.

⁵⁵ Jfr Strömberg (1999) s. 189 där andra exempel på normutfyllnad utanför regleringen i RF ges.

är inte svårt att få uppfattningen att domstolen tycks utgå från att föreskriftens krav på att en ligghall ska ge skydd mot väder och vind inte kan uppfyllas utan att de allmänna råden om hur öppningarna i ligghallen bör vara placerade också är uppfyllda. De allmänna råden framstår därmed som tvingande och skapar nya åligganden för den enskilde, trots att de saknar stöd från en delegationskedja. Denna iakttagelse delas av Warnling-Nerep som skriver om hur Finansinspektionens allmänna råd används på just detta sätt eftersom det tycks finnas en presumtion om att företags verksamhet ska inrättas efter råden.⁵⁶ Detta medför att riksdagens inflytande över vad som i praktiken kommer att utgöra gällande rätt bli minimalt. Helt plötsligt har vi alltså en situation där myndigheter utövar offentlig makt utan att ha författningsstöd för det.

Mot bakgrund av att allmänna råd ofta har en rättslig tyngd och en normerande verkan som inte stämmer överens med den formella juridiska statusen, så har det i en utredning lagts fram förslag om att allmänna råd som normgivningsform bör utmönstras.⁵⁷ En annan utredning går inte så långt som att förslå att de allmänna råden avskaffas, men konstaterar att utgångspunkten måste vara att lagar och förordningar ska kunna tillämpas utan hjälp av myndighetsföreskrifter. Myndigheter bör primärt ägna sig åt lagtillämpning och verkställighet, och inte åt normgivning. Därför bör bemyndiganden till myndigheter att utfärda föreskrifter utfärdas med restriktivitet.⁵⁸

3.7 Exempel på begränsning av delegationsmöjligheterna

Trots bruket av ramlagar och allmänna råd, finns exempel på hur myndigheternas normgivningskompetens beskrivits under senare år. I detta fall var det Högsta domstolen som kom fram till att viss delegation av normgivningsmakt var grundlagsstridig. Det rörde sig om den praxis som

⁵⁶ Se Warnling-Nerep (2009) s. 402, 412. Jfr Bejstam (2000) s. 25.

⁵⁷ Se SOU 2007:10 s. 96-97.

⁵⁸ Se SOU 1997:57 s. 13.

hade utvecklats kring vissa blankettstraffbud med fängelse i straffskalan, där bestämmelserna fick sitt materiella innehåll genom myndighetsföreskrifter.

Exempel på hur det kan se ut finns bl.a. i 36 § djurskyddslagen. Där anges att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som meddelats med stöd av lagen, döms till böter eller fängelse i högst två år. Enligt lydelsen kan fängelse alltså utdömas vid brott mot såväl förordning som föreskrift.

I NJA 2005 s. 33 fastslog HD att det inte är tillåtet med blankettstraffbud med fängelse i straffskalan, om innehållet i bestämmelsen fylls ut av en förvaltningsmyndighet på sådant sätt att det som straffbeläggs helt eller i väsentliga delar återfinns i myndighetsföreskrifter. I senare rättsfall rörande samma fråga har HD klargjort att i dessa fall anses fängelse inte ingå i straffskalan fastän så föreskrivs i själva blankettstraffstadgandet.⁵⁹ HD skrev i domskälen att ordalydelsen i 8 kap. 3 § andra stycket talar för att det endast är regeringen (och inte myndigheter) som får fylla ut blankettstraffstadganden där riksdagen föreskrivit annan rättsverkan av brott än böter. Med andra ord strider blankettstraffstadganden som straffbelägger författningar av lägre dignitet än förordning mot grundlag i den del fängelse ingår i straffskalan.

Vad gäller bestämmelsen i 36 § djurskyddslagen måste denna numera tillämpas tillsammans med HD:s avgöranden, vilket medför att fängelse i vissa fall inte kan dömas ut för brott mot djurskyddslagen.⁶⁰ Mot bakgrund av folksuveränitetsprincipen kan HD:s dom ses som ett manifesterande av att riksdagen trots allt är den främste normgivaren, och att de centrala delarna av normgivningsmakten – till vilken straffbestämmelser med fängelse i straffskalan torde kunna räknas – inte ska utövas av myndigheter.

⁵⁹ Se NJA 2008 s. 567 med däri gjorda hänvisningar.

⁶⁰ Se SOU 2011:75 s. 815.

4 Kontroll av delegerad normgivning

Mot bakgrund av att en stor del av normgivningen inte sker i form av lag stiftad av riksdagen trots att detta organ ska vara det främsta offentliga organet, finns det ett behov av att riksdagen har kontroll över den normgivning som beslutas med stöd av bemyndiganden i lag. För att denna kontroll ska vara effektiv, torde det förutsättas av de rättsregler som beslutas efter delegation anger det bemyndigande som legitimerar deras existens. Annars blir det svårt att följa den delegationskedja varpå normgivningen vilar. I 18 b § i författningssamlingsförordningen uppställer regeringen således ett krav på att myndigheter i ingressen till varje föreskrift måste ange det bemyndigande varpå beslutanderätten vilar. Detta efterlevs dock inte alltid av regeringen själv. I litteraturen framhålls nära nog enhälligt att det inte sällan beslutas om förordningar där den delegation varpå de vilar inte anges.⁶¹ Sådana förordningar framstår som en yttring av en självklar och från riksdagen autonom auktoritet.⁶² Detta betecknas som ”en slående nonchalans avseende konstitutionell kontroll av normgivning”.⁶³

Trots att det i litteratur utkommen så sent som 2016 anges att detta är ett stort problem, tycks en betydande förbättring numera ha skett. En partiell genomgång av förordningar beslutade med stöd av bemyndigande i lag under 2016 och 2017 visar att det tycks vara regel snarare än undantag att förordningen uttryckligen anger antingen de bemyndigande eller den lag den är grundad på. I den mån förordningen beslutas endast med stöd av restkompetensen, tycks dock hänvisning till RF vara mindre vanlig.⁶⁴ Att

⁶¹ Se bl.a. Derlén, Lindholm och Naarttjärvi (2016) s. 212-213; Strömberg (1999) s. 53-54; Bull och Sterzel (2015) s. 186.

⁶² Se Strömberg (1999) s. 53; Derlén, Lindholm och Naarttjärvi (2016) s. 213.

⁶³ Derlén, Lindholm och Naarttjärvi (2016) s. 212-213.

⁶⁴ Se t.ex. förordning (2016:1041) om plastbärkassar, som hänvisar såväl till miljöbalken i den mån den grundar sig på bemyndigande i lag, som till 8 kap. 7 § i den mån förordningen beslutat med stöd av restkompetensen. Se även upphandlingsförordningen (2016:1162) som hänvisar till de lagar (dock ej bemyndiganden) varpå den grundar sig. Se dessutom förordning (2017:1114) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden, som inte

förekomsten av angivande av lagstöd tycks ha blivit vanligare medför inte bara att efterhandskontroll av huruvida delegerad normgivning håller sig inom ramen för bemyndigandet och lagen på vilken den vilar förenklas. Metoden är också viktig på ett mer principiellt plan, eftersom en från riksdagen autonom normgivningsmakt inte är förenlig med folksuveränitetsprincipen. Att det ska gå att följa en delegationskedja blir därför centralt.

Enligt 8 kap. 6 § RF finns en möjlighet för riksdagen att besluta att förordningar som efter delegation meddelats av regeringen ska underställas riksdagen för prövning (i 8 kap. 12 § regleras motsvarande möjlighet för regeringen angående myndighetsföreskrifter). Detta medför att riksdagen trots delegation kan behålla någon slags kontroll över det fakultativa lagområdet. Denna möjlighet är dock inte något som utnyttjas särskilt ofta. Detta innebär att riksdagen inte har någon övergripande bild av hur väl regeringens normgivning stämmer överens med de ramar bemyndigandet ställer upp i lagen, eller om syftet med lagstiftningen följs.⁶⁵

Mot denna bakgrund har av Bremdal anförts att riksdagen borde ha bättre kontroll över den normgivning som så att säga beslutas i lagens namn. En sådan ny kontrollmöjlighet skulle kunna omfatta all delegerad normgivning, dvs. såväl förordningar som föreskrifter. Dessutom skulle ett sådant system kunna kombineras med en möjlighet för enskilda att lämna in klagomål, eftersom det är svårt för riksdagen att själv ha överblick över myndigheters samlade normgivning, samtidigt som det är på denna nivå som den största delen av rättsreglerna finns.⁶⁶

Visserligen finns redan idag bestämmelser om lagprövning i 11 kap. 14 § och i 12 kap. 10 § RF, där det framgår att en rättsregel inte får tillämpas om ett offentligt organ anser att den strider mot överordnad författning.

innehåller någon hänvisning alls till konstitutionell grund, vilket i detta fall skulle varit 8 kap. 7 § RF.

⁶⁵ Se Bremdal (2011) s. 288.

⁶⁶ Se Bremdal (2011) s. 289-292.

Problemet med dessa bestämmelser är dock att de inte erbjuder en mer systematisk kontrollmöjlighet av delegerad normgivning, eftersom de endast är tillämpliga i konkreta fall (se t.ex. ovan nämnda NJA 2005 s. 33, där domstolen använde sig av en form av lagprövning). Dessutom kan denna lagprövning kritiseras utifrån folksuveränitetsprincipen, åtminstone i den utsträckning som en lags förenlighet med grundlag prövas, eftersom det innebär att den normprövande aktören (ofta domstolar) åsidosätter eller ogiltigförklarar en norm som beslutats av folkets främsta företrädare.⁶⁷ Därtill riskerar lagprövningen att bli tandlös i de fall en föreskrift eller en förordning har meddelats med stöd av ett väldigt omfattande bemyndigande, eftersom regering eller myndigheter då kan besluta om många olika typer av normer utan att riskera att gå utanför ramen för bemyndigandet. En ny bestämmelse, av den typ som presenterades i ovanstående stycke, skulle innebära att riksdagen själv kan ta initiativ till kontroll av huruvida bemyndiganden efterlevs. En sådan abstrakt normprövning kan fungera som komplement till den konkreta normprövning som redan finns.

Även riksdagens ombudsmän (JO) utövar genom sin tillsyn en kontroll över tillämpningen av lagar och andra föreskrifter (13 kap. 6 § RF). Enligt 5 § i lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän kan såväl klagomål från allmänheten som JO:s egna undersökningar initiera en granskning. Ett exempel inom djurskyddsområdet som ledde till kritik från JO handlar om ett beslut om djurförbud som sköts upp av länsstyrelsen på den grunden att djurägaren annars hade drabbats av återbetalningsskyldighet av EU-stöd, en omständighet som enligt djurskyddslagen inte får beaktas.⁶⁸ Även om JO:s tillsyn spelar en viktig roll för att kontrollera normgivning och agerande på myndighetsnivå, så är det inget institut primärt för kontroll av delegerad normgivning. En möjlighet att bedriva sådan kontroll inom ramen för riksdagen utgör därför ett välbehövligt komplement.

⁶⁷ Se Derlén, Lindholm och Naartijärvi (2016) s. 561; Bull och Sterzel (2016) s. 253. Lagprövning kan dock även ses som att normprövaren bevakar att lagstiftaren respekterar de tidigare demokratiska beslut som ett antagande av grundlag innebär, se s. 562 för vidare diskussion.

⁶⁸ JO dnr 4104-2005, beslut 2007-01-02.

5 Avslutande analys

I denna uppsats har jag beskrivit hur normgivningsmakten i 8 kap. RF ser ut, och i vilken utsträckning delegation medges angående betungande offentligrättsliga föreskrifter. Det har framkommit att en betydande del av normgivningen på detta område inte sker i form av lag stiftad av riksdagen, utan i form av förordningar och föreskrifter beslutade av regering och myndigheter. Detta möjliggörs av att det i lagtexten inte finns några direkta begränsningar av hur stor del av normgivningsmakten som kan delegeras på de områden där delegation är möjlig. Sådana begränsningar framkommer endast i förarbetena till lagen där det framhålls att riksdagen enligt folksuveränitetens princip ska vara den främsta och mest centrala normgivaren. Därmed bör också den viktigaste normgivningen beslutas i form av lag.

Även om utgångspunkten att all makt utgår från folket i viss mån också återspeglas i 8 kap. RF, t.ex. genom riksdagens möjlighet att stifta lag på alla områden, inklusive regeringens primärområde, så menar jag att delegation av normgivningsmakt tycks ske i större utsträckning än vad som var tanken enligt förarbetena. Därmed är det värt att ställa frågan om inte folksuveränitetsprincipen idag har ett för litet reellt inflytande på normgivningen. Något som talar för detta är den inte sällsynta förekomsten av ramlagstiftning med omfattande bemyndigande till delegation, vilket resulterar i att riksdagen i praktiken avhånds sin roll som central normgivare. Till detta kommer att myndigheters allmänna råd i praktiken tycks ha en ställning som påminner om den som bindande normer har, samtidigt som det inte krävs stöd i bemyndigande för att besluta om dem. De utgör därför i någon mån en från riksdagen autonom normgivningsmakt, vilket är främmande utifrån folksuveränitetsprincipen.

Mot denna bakgrund är flera lagändringar önskvärda. Alla tar sikte på att riksdagens roll som den centrala normgivaren ska tydliggöras.

På ett övergripande plan bör naturligtvis myndigheters normgivning begränsas. Fler bestämmelser kan istället ges i form av förordningar. På så vis bibehålls flexibilitetens i normgivningen, något som annars brukar framhållas som en fördel med normgivning på myndighetsnivå. Dessutom bör allmänna råd, om denna normgivningsform ska finnas kvar, inte längre regleras i författningssamlingsförordningen. Då undviks kanske att råd ges i form av regler.

Vidare är det, trots att förbättringar kan skönjas, inte överflödigt med en bestämmelse i 8 kap. RF om att de organ som erhållit normgivningskompetens efter bemyndigande i lag ska ange det bemyndigande eller den lag varpå förordningen eller föreskriften grundar sig. Delegationskedjan skulle då bli lättare att följa, och det skulle inte längre gå att indirekt kunna göra anspråk på från riksdagen oberoende normgivningskompetens.

I lagtexten bör på något sätt också komma till uttryck att riksdagen inte ska kunna avhända sig allt för omfattande normgivningskompetens inom något rättsområde inom det fakultativa lagområdet. Förslagsvis kan detta ske i form av en bestämmelse som åtminstone begränsar möjligheten till subdelegation, såsom Sterzel föreslagit. Mer specificerat anser jag att ett sådant stadgande skulle kunna fokusera på precisionsgraden i bemyndiganden, så att inte all slags normgivning kan beslutas med stöd av mycket vida bemyndiganden.

Vidare anser jag att det i likhet med Bremdals förslag som komplement till övriga kontrollformer behövs en särskild möjlighet för riksdagen att kontrollera just delegerad normgivning på ett systematiskt sätt. JO:s verksamhet skulle kunna fungera som förebild.

Folksuveränitetsprincipen kommer till uttryck redan i RF:s portalparagraf där det anges att all offentlig makt utgår från folket. Att besluta om

bindande normer är en viktig del av den offentliga maktutövningen och därför är det viktigt att denna princip får genomslag vid normgivningen. Förhoppningsvis kan dessa förslag bidra till det.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

Prop. 1973:90 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.

Prop. 1975:8 Riksdagens proposition om följdlagstiftning med anledning av den nya regeringsformens bestämmelser om normgivning.

Prop. 2006/07:5 Nya kapitaltäckningsregler.

Prop 2009/10:80 En reformerad grundlag.

SOU 1997:57 I medborgarnas tjänst.

SOU 2007:10 Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.

SOU 2008:42 Normgivningsmakten.

SOU 2011:75 Ny djurskyddslag.

Ds 1998:43. Myndigheternas föreskrifter. Handbok i författningsskrivning.

Litteratur

Bejstam, Lars (2009), 'Kan allmänna råd ändras när och hur som helst?'. *Förvaltningsrättslig tidskrift* s. 23-29.

Bjerkén, Torsten (1989), 'Ramlagarna och förvaltningen' *Tidskrift för rättssociologi*, s. 123-135.

Bremdal, Patrik (2011), *Riksdagens kontroll av regeringsmakten*.

Bull, Thomas (2013), 'Maktindelning i den svenska författningen?', s. 15-27; 'Självständighet och pluralism. Om vertikal maktindelning i Sverige', s. 29-53, i: Bull, Thomas (red.), *Fundamentala fragment. Ett konstitutionellt lapptäcke*.

Bull, Thomas och Sterzel, Fredrik (2015), *Regeringsformen – en kommentar*. 3 uppl.

Derlén, Mattias, Lindholm, Johan och Naarttjärvi, Markus (2016), *Konstitutionell rätt*.

Von Essen, Ulrik (2009), 'Delegation av föreskriftsrätt'. *Förvaltningsrättslig tidskrift* s. 117-129.

Jermsten, Henrik. Regeringsform (1974:152) 8 §, Lexino 2015-07-01.

Kleineman, Jan (2013), 'Rättsdogmatisk metod', s. 21-46, i: Korling, Fredrik och Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*.

Nergelius, Joakim (2014), *Svensk statsrätt*. 3 uppl.

Sterzel, Fredrik (2009), 'Författning i utveckling', s. 15-37; 'Regeringsformen och rättsstaten', s. 38-69; 'Grundlagsändring och grundlagstolkning', s. 92-112; 'Lagstiftningsmakten och förordningsmakten', s. 200-224; 'Ramlagar – nytt och gammalt', s. 225-242; 'Myndighetsregler', s. 261-278, i: Sterzel, Fredrik (red.), *Författning i utveckling. Tjugo studier kring Sveriges författning*.

Strömberg, Håkan (1999), *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*. 3 uppl.

Warnling-Nerep, Wiweka (2009), 'Finansinspektionens tillsyn i perspektiv av legalitet och legitimitet'. *Förvaltningsrättslig tidskrift* s. 389-427.

Warnling-Nerep, Wiweka, Lagerqvist Veloz Roca, Annika, Bernitz, Hedvig, Sandström, Lena (2015), *Statsrättens grunder*. 5 uppl.

Wenander, Henrik (2016), 'Myndighetsföreskrifter – Demokratisk anknytning, politisk styrning och rättssäkerhet'. *Tidsskrift for Rettsvitenskap* s. 489-517.

Wockelberg, Helena (2003), *Den svenska förvaltningsmodellen. Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket*.

Rättsfallsförteckning

Rättsfall

NJA 1995 s. 693.

NJA 2005 s. 33.

NJA 2008 s. 567.

Kammarrätten i Stockholm mål 8870-12, dom 2013-12-06.

Beslut

JO dnr 4104-2005, beslut 2007-01-02.