



UPPSALA  
UNIVERSITET

# NORMGIVNINGSMAKTEN en introduktion

Olof Wilske

Lektor i konstitutionell rätt

Uppsala universitet

Vt 2023



# Disposition

- Vad är normgivning?
- Vad är en föreskrift?
- Vilka typer av föreskrifter finns?
- Vem utfärdar föreskrifter?
- Normgivningsmaktens fördelning
- Delegation av normgivningsmakt



# Vad är normgivningsmakt?

- Makten att skapa och ändra bindande, skriftliga rättsregler
- Utfärdandet av *föreskrifter*
- Normgivningsmakten = föreskriftsmakten
- Prejudikat och annan rättspraxis, förarbeten, doktrin och andra rättskällor är inte en del av normgivningsmakten

# Vad är en föreskrift?

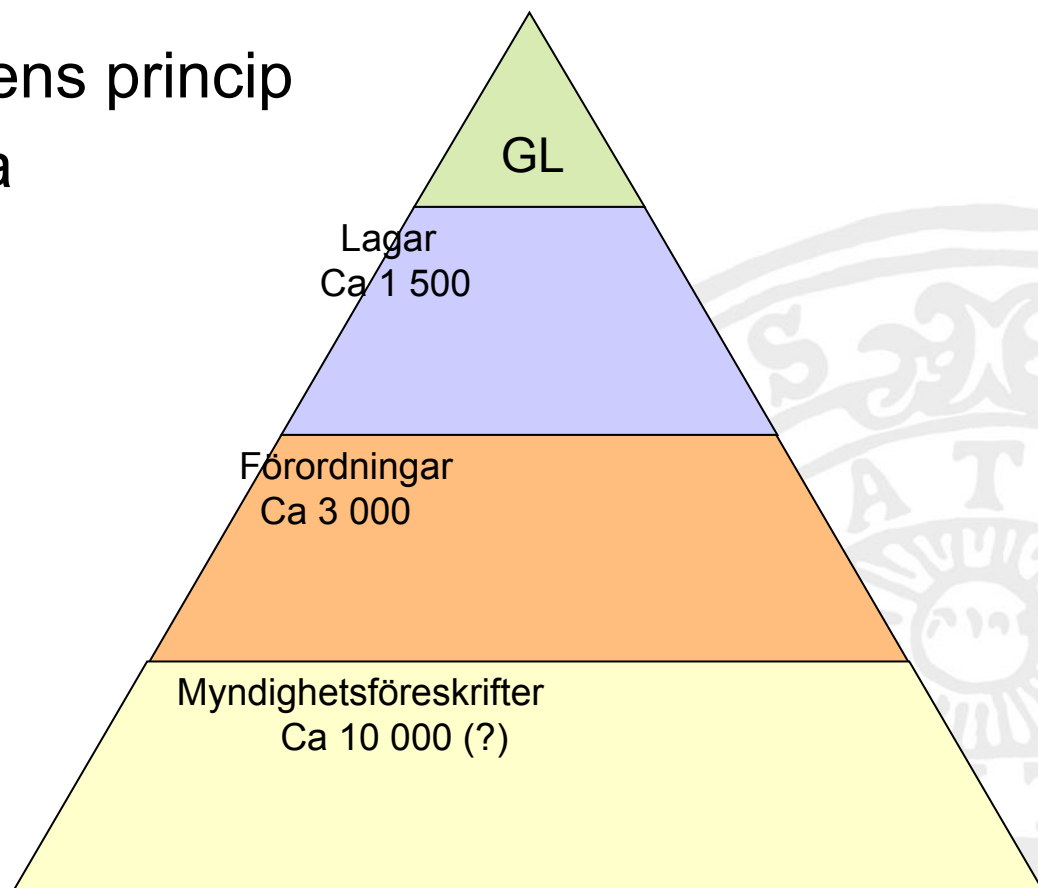
- Ensidig – alltså inget avtal
- Bindande – ej allmänna råd/rekommendationer
- Gäller vanligen tills vidare (kan ev tidsbegränsas)
- Generellt verkande – till skillnad från beslut
- Anslagsbeslut, regleringsbrev och budgetar utgör inte föreskrifter
- Lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter kallas *föreskrifter* med ett sammanfattande begrepp

# Vem utfärdar föreskrifter?

- Föreskrifter meddelas av *riksdagen genom lag* och av *regeringen genom förordning*. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av *andra myndigheter* än regeringen och av *kommuner*. Ett bemyndigande att meddela föreskrifter ska alltid ges i lag eller förordning. (8 kap 1 § RF)
- Alltså:
  - Lag = riksdagen
  - Förordning = regeringen
  - Föreskrifter = myndighet eller kommun (alltid delegerat)

# Normhierarki

- Den formella lagkraftens princip
- Lagprövningsreglerna
- 8 kap 18 § RF
- 11 kap 14 § RF
- 12 kap 10 § RF



# Grundlagar m.m.

- Stiftande av grundlag, 8 kap 14-16 §§ RF
  - Två likalydande riksdagsbeslut med val emellan
  - Beslutande folkomröstning kan hållas
- Stiftande av riksdagsordningen: antingen enligt reglerna för stiftande av grundlag, eller genom tre fjärdedels majoritet, 8 kap 17 § RF
- Lag om trossamfund m.m., 8 kap 17 § 3 st

# Riksdagens normgivningsmakt

- Det obligatoriska lagområdet
- Civilrättsliga föreskrifter och föreskrifter om "enskildas personliga ställning" (8 kap 2 §1 st 1 p RF)
- Föreskrifter om trossamfund (8 kap 2 § 1 st 4 p)
- Föreskrifter om folkomröstningar (8 kap 2 § 1 st 5 p)
- Val till Europaparlamentet (8 kap 2 § 1 st 6 p)
- OBS även 8 kap 2 § 2 st!! Regler på annat håll i RF

# Riksdagens normgivningsmakt

## Det delegeringsbara området

- Offentligrättsliga föreskrifter, dock inte annan rättsverkan av brott än böter, ej heller skatt, konkurs eller utsökning (8 kap 3 § 1 st) – OBS dock undantaget för blankettstraffbud i 2 st
- Kommunalrättsliga föreskrifter, med samma undantag som ovan
- Moratorium, 8 kap 4 § även betr. civilrätt

# ”Offentlighrättsliga föreskrifter”

- RF 8:2 st 1 p 2
- ”föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser... förhållandet mellan enskilda och det allmänna *under förutsättning* att föreskrifterna gäller *skyldigheter* för enskilda eller i övrigt avser *ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden*”
- = ”betungande offentlig rätt”
- Typiska exempel: straffrätt, skatterätt. Alla förpliktelser för enskilda att göra eller underlåta något!

# Riksdagens normgivningsmakt

Det delegeringsbara området, forts.

- Föreskrifter om ikraftträdande, tidpunkter för tillämpning, och tillämpning i förhållande till andra länder eller internationella organisationer (8 kap 5 §)
- Underställande, 8 kap 6 §
- Hela regeringens område, 8 kap 8 §
- Direktdelegation till kommun, 8 kap 9 § (avgifter och trängselskatt)
- Subdelegation (8 kap 10 §)
- Delegation till Riksbanken (8 kap 13 §)

# Föreskrifter om ikraftträdande m.m. (8 kap 5-6§§)

- Ransoneringslagen (1978:268)

**1 §** Kommer riket i krig, träder 6-9 §§ i tillämpning.

**2 §** Regeringen får föreskriva att 6-9 §§ helt eller delvis skall tillämpas från tidpunkt som regeringen bestämmer,

1. om riket är i krigsfara,

2. om det till följd av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig eller av annan utomordentlig händelse föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på förnödenhet av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen.

Föreskrift enligt första stycket 2 skall avse viss tid, högst ett år varje gång.

**3 §** Föreskrift enligt 2 § första stycket skall underställas riksdagens prövning inom en månad från det den utfärdades. Sker ej underställning eller godkänner riksdagen ej föreskriften inom två månader från det underställningen skedde, upphör föreskriften att gälla. *Lag (1994:1638).*

# Regeringens normgivningsmakt

## Regeringens primärområde

- Verkställighetsföreskrifter, 8 kap 7 § 1 st 1 p  
(blanketter, tabeller, handläggningsrutiner. Ibland även materiell utfyllnad, men inte "väsentligt nytt")
- Restkompetensen, 8 kap 7 § 1 st 2 p  
(föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen; vanligen gynnande eller neutrala regler)

# Regeringens normgivningsmakt

## Regeringens sekundärområde

- Normgivningsmakt som riksdagen faktiskt har delegerat enligt 8 kap 3-5 §§
- "Regeringen får utfärda ytterligare föreskrifter om..."

# Subdelegation

- Delegation i två led: från riksdagen, via regeringen, till förvaltningsmyndighet eller kommun
- "Om riksdagen enligt detta kapitel bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, kan riksdagen också medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter i samma ämne." (8 kap 10 § RF)
- "Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får utfärda föreskrifter om..."
- "Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande kommuner, får..."

# Exempel subdelegation (I)

- Ordningslagen (1993:1617) 3 kap

**8 §** Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun får meddela de ytterligare föreskrifter för kommunen eller del av denna som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats.

# Exempel subdelegation (II)

- **Förordning (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala ordningsföreskrifter enligt ordningslagen**

**1 §** Kommunerna får meddela föreskrifter enligt 1 kap. 2 § andra stycket samt 3 kap. 8 och 9 §§ och 10 § första stycket andra meningen ordningslagen (1993:1617).

Kommunerna får dock inte meddela sådana föreskrifter som innebär en inskränkning i den enskildes frihet att framföra ett musikaliskt verk eller något annat konstnärligt verk.

# Exempel subdelegation (III)

- Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Knivsta kommun

Knivsta kommun föreskriver följande med stöd av 1 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617).

4 § Vid lastning, forsling, lossning och annan hantering ska den som ansvarar för åtgärden göra vad som behövs för att undvika att allmänheten utsätts för tillfälliga olägenheter som t.ex. damm, spill eller dålig lukt. Avlastning och uppläggning av gods får inte ske så att brandposter, brandsläckningsutrustningar, utrymningsvägar, parkeringar för rörelsehindrad eller övriga anordningar som är till för att säkerställa tillgängligheten för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga blockeras eller så att räddningstjänstens arbete hindras.

# Delegation av regeringsmakt

- Regeringen kan delegera sin normgivningsmakt enligt 8 kap 7 § (restkompetens och verkställighetsföreskrifter) till myndigheter under regeringen eller riksdagen (8 kap 10 § RF)
- Underställning enligt 8 kap 12 § RF

# Delegationskedjorna

- 8:2 st 1 p 2-3 >> 8:3 >> 8:10 (betungande offentligrättsliga föreskrifter avseende enskilda eller kommuner) – kan delegeras till regeringen och subdelegeras till myndighet eller kommun
- 8:2 st 1 p 2 >> 8:9 (direktdelegation från riksdag till kommun avseende avgifter)
- 8:7 >> 8:11 (regeringen kan delegera inom sitt område till myndighet, *inte kommun*)

# Avgifter

- Föreskrifter om skatt meddelas av riksdagen (RF 8:2 st 1 p 2, 8:3 st 1 p 2 – undantag: tullar)
- Föreskrifter om avgifter kan delegeras till regeringen (RF 8:2 st 1 p 2, 8:3 st 1 p 2 e contrario)
- Skatt eller avgift? Huvudregel: skatt är en ofrivillig avgift utan motprestation, medan *tvångsavgifter* innehåller en specifik motprestation från det allmänna
- Frivilliga avgifter: regeringens restkompetens RF 8:7 st 1 p 2
- Sanktionsavgifter: lagkrav eller delegeringsbart? Jfr doktrinen

# Fri- och rättigheter

- Föreskrifter som innebär begränsningar i fri- och rättigheter enligt 2 kap RF måste meddelas genom lag (eller får inte meddelas alls)
- 8 kap 2§ 2 st RF
- 2 kap 20-25§§RF
- Föreskrifter får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen
- Vissa fri- och rättigheter ska preciseras i lag, t. ex. upphovsrätten (2 kap 16 §), rätten till utbildning (2 kap 18§).

# Andra bestämmelser om normgivning i RF (exempel)

- Bestämmelser om riksdagsval m.m. ska meddelas i lag (3 kap 13§)
- Budget- och valutabestämmelser samt Riksbanken (9 kap 11-14§§)
- Domstolar och domare (11 kap 2, 6 och 10§§)
- Andra statligt anställda (12 kap 7§)
- Riksrevisionen (13 kap 7§)
- Kommunala befogenheter (14 kap 2§) och kommunindelning (14 kap 6§)

# Kris, krig och krigsfara

- Normgivningsmakten är densamma under fredstida kriser
- Under krig kan regeringen ta över riksdagens befogenheter, med vissa undantag (15 kap 5§ RF)
- Vid krig eller krigsfara kan regeringen meddela föreskrifter genom förordning även inom det obligatoriska lagområdet, om bemyndigat

# Generalitetskravet

- En föreskrift måste vara generellt utformad, åtminstone teoretiskt
- Ex Kockum, kärnkraftsavvecklingen, skattebefrielse för vissa stiftelser
- Jfr lag om folkomröstningar (8 kap 2 § 1 st 5 p RF)
- Tidsbegränsning och geografiska avgränsningar är möjliga
- Förvaltningsuppgift får inte fullgöras av riksdagen, 12 kap 3 § RF