

# Förord

Grundlagsutredningens uppgift är att göra en samlad översyn av regeringsformen. De övergripande målen för utredningens arbete är att stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen, att öka medborgarnas förtroende för demokratins funktionssätt och att höja valdeltagandet. Utredningen behandlar bl.a. frågor om valsystemet, folkomröstningar, förhållandet mellan riksdagen och regeringen samt domstolarnas roll i det konstitutionella systemet.

Grundlagsutredningen har getts ett brett mandat för sitt uppdrag och enligt direktiven kan utredningen ta upp alla frågor som kan anses falla inom ramen för de frågeställningar som utredningen har i uppdrag att se över. Utredningen har mot denna bakgrund beslutat sig för att behandla bestämmelserna om föreskrifter i 8 kap. regeringsformen.

Mot denna bakgrund tillsatte utredningen våren 2007 en expertgrupp under ledning av f.d. justitiekanslern Hans Regner. Övriga ledamöter var kanslirådet Katrin Hollunger Wågnert, regeringsrådet Henrik Jermsten, f.d. justitierådet Nina Pripp, samt från Grundlagsutredningens sekretariat, Anders Eka, chefsrådman. Sekreterare åt gruppen var hovrättsassessorn Frida Göranson. Gruppens huvudsakliga uppgift var att lämna förslag till en förändrad reglering av normgivningsmakten.

Expertgruppens arbete redovisas i denna rapport. De bedömningar och förslag som presenteras i rapporten är expertgruppens egna. Grundlagsutredningens ledamöter har inte prövat och tagit ställning till innehållet i rapporten.

Stockholm i april 2008

Anders Eka  
Kanslichef och huvudsekreterare

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>9</b>
<b>1 Expertgruppens uppdrag m.m.</b> .....	<b>13</b>
<b>2 Uppdragets fullgörande</b> .....	<b>15</b>
<b>3 Normgivningsmaktens huvuddrag</b> .....	<b>17</b>
3.1 Allmänt .....	17
3.2 Något om RF:s normbegrepp .....	18
<b>4 Lagområdet</b> .....	<b>19</b>
4.1 Allmänt .....	19
4.2 Föreskrifter av statsrättslig karaktär.....	19
4.3 Privaträttsliga föreskrifter .....	20
4.4 Betungande offentligrättsliga föreskrifter .....	21
4.5 Kommunalrättsliga föreskrifter och föreskrifter om kommunalskatt .....	24
4.6 Rättskipning och förvaltning .....	26
4.7 Föreskrifter om Svenska kyrkan och andra trossamfund.....	26
4.8 Vissa föreskrifter enligt 9 och 10 kap. RF .....	27
4.9 Lagstiftning inom regeringens primärområde.....	27

---

<b>5</b>	<b>Det delegeringsbara lagområdet .....</b>	<b>29</b>
5.1	Allmänt .....	29
5.2	Förvaltningsrättsliga föreskrifter .....	31
5.3	Moratorium .....	33
5.4	Importtullar och avgifter av tvångskaraktär .....	33
5.5	Särskilda former av delegation.....	34
5.6	Subdelegation och delegation direkt till myndighet under riksdagen .....	36
5.7	Något om delegationsbeslutens innehåll .....	36
5.8	Underställning.....	36
<b>6</b>	<b>Regeringens normgivningskompetens grundad direkt på RF .....</b>	<b>37</b>
6.1	Allmänt .....	37
6.2	Föreskrifter om verkställighet av lag .....	37
6.3	Restkompetensen .....	38
<b>7</b>	<b>Behovet av en översyn .....</b>	<b>41</b>
7.1	Allmänna utgångspunkter.....	41
7.2	Civilrätt eller offentlig rätt .....	41
7.3	Delegering inom vissa ämnesområden, 8 kap. 7 § RF.....	44
7.4	Särskilt om blankettstraffstadganden.....	45
7.5	Särskilt om trängselskatt.....	47
7.6	Något om subdelegation.....	48
7.7	Regeringens primärområde.....	49

<b>8</b>	<b>Våra överväganden beträffande ändringar i RF:s regler om normgivningsmakten .....</b>	<b>51</b>
8.1	Allmänt .....	51
8.1.1	Struktur och språk .....	52
8.1.2	Särskilda frågor om skatt för att reglera trafik.....	54
8.1.3	Kommunalrättsliga föreskrifter .....	57
8.1.4	Domstolarnas arbetsordningar .....	58
8.1.5	Lagrådsbestämmelsen.....	58
8.1.6	Vissa andra förslag som är gemensamma för de tre modellerna .....	59
8.2	Vår minimomodell.....	62
8.3	Vår mellanmodell .....	67
8.4	Vår maximomodell .....	73
<b>9</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>79</b>
9.1	Minimomodellen .....	79
9.2	Mellanmodellen.....	84
9.3	Maximomodellen.....	89
<b>Bilagor</b>		
	Bilaga 1 Minimomodellen .....	97
	Bilaga 2 Mellanmodellen .....	103
	Bilaga 3 Maximomodellen .....	111
	Bilaga 4 Nuvarande lydelse av 2 kap. RF .....	121
	Bilaga 5 Nuvarande lydelse av 8 kap. RF .....	127

# Sammanfattning

Expertgruppens uppgift har varit att bidra till underlaget för Grundlagsutredningens överväganden om huruvida regleringen av normgivningsmakten i regeringsformen bör förändras. I uppdraget har ingått att beskriva den nuvarande ordningen och belysa såväl bestämmelserna i 8 kap. regeringsformen (RF) som de bestämmelser som rör rätten att besluta om föreskrifter som finns på andra ställen i RF. I uppdraget har vidare ingått att redogöra för de problem som uppkommit vid tillämpningen av de nuvarande reglerna och som uppmärksammats av bl.a. Lagrådet. Expertgruppen har även haft som uppgift att lägga fram alternativa förslag till ändringar av RF:s regler om normgivningsmakten.

I denna rapport redovisar expertgruppen resultatet av sitt arbete. Rapporten är indelad i olika avsnitt. Inledningsvis beskrivs den nuvarande regleringen (avsnitt 1–6). Härfter görs en probleminventering där behovet av en översyn också diskuteras (avsnitt 7). Härpå följer en redovisning av gruppens överväganden beträffande tänkbara förändringar av normgivningsreglerna (avsnitt 8). Tre olika modeller för en förändring presenteras därvid, en minimomodell, en mellanmodell och en maximomodell. Avslutningsvis har tagits in en författningsskomentar (avsnitt 9). De framtagna modellerna för alternativa sätt att reglera normgivningsmakten är bilagda rapporten (bilaga 1–3) liksom författningstexten i nu gällande lydelse (bilaga 4–5).

I samtliga modeller har målsättningen varit att ta fram en reglering som leder till färre tillämpningsproblem och som språkligt och strukturellt är enklare än den nuvarande. Samtliga modeller innehåller därför förändringar som avser språket och strukturen i 8 kap. RF. Kapitlet har t.ex. försetts med underrubriker och vissa äldre ord och verbformer har bytts ut. En annan framträdande förändring som finns med i samtliga modeller berör kapitlets struktur. De bestämmelser som rör stiftande av grundlag och riksdags-

ordningen, som nu finns i slutet av kapitlet, inleder i samtliga modeller kapitlet. Vidare har ordningsföljden för andra paragrafer i 8 kap. RF ändrats. Avsikten är att systematiken i kapitlet på så vis ska bli klarare.

*MinimodelLEN* innebär i huvudsak att den fördelning av normgivningsmakt mellan riksdagen och regeringen som i dag följer av 8 kap. RF inte rubbas. I minimodelLEN har i materiellt hänseende tagits med vissa ändringar som grundlagsfäster den praxis som utvecklats men som inte avspeglas i nu gällande lydelse av RF. Här kan bl.a. nämnas bestämmelsen i 8 kap. 10 § RF enligt vilken regeringen kan ges rätt att besluta när en föreskrift i en lag ska börja eller upphöra att tillämpas. I samtliga modeller lämnas förslag som innebär att regeringen ska kunna ges rätt att förordna även om bl.a. när en lag ska träda i kraft. I modellerna föreslås också en ändring av gällande rätt när det gäller s.k. blankettstraffstadganden med frihetsberövanden i straffskalan. Det klargörs att sådana straffbestämmelser kan kopplas till föreskrifter som meddelas såväl av regeringen som av förvaltningsmyndigheter och kommuner. MinimodelLEN syftar härutöver till att lösa det normgivningstekniska problemet med trängselskatter och de kommunala parkeringsavgifterna. Det föreslås att riksdagen direkt till en kommun eller till regeringen ska kunna delegera föreskriftsrätt i sådana frågor. Förslaget återfinns också i mellan- respektive maximodelLEN.

Den viktigaste förändringen som introduceras i *mellanmodellen* är en ändrad reglering av det fakultativa lagområdet. Modellen innebär att den nuvarande ordningen enligt 8 kap. 7 § RF med en uppräkningslista av de ämnen i vilka regeringen kan ges föreskriftsrätt frångås. Det föreslås att RF i stället genom en negativ uppräkningslista ska ange de ämnesområden inom vilka delegering inte får ske. Tanken bakom förslaget är att regleringen ska bli enklare, tydligare och inte fullt så detaljerad. Konsekvensen av förslaget blir att riksdagen ges rätt att delegera föreskriftsrätt på det offentlighetsrättsliga området om inte RF uttryckligen förbjuder det. Gränsdragningen mellan civilrätt och offentlig rätt behålls dock intakt i modellen och någon utökad rätt till delegation inom det civilrättsliga området föreslås inte. Till de offentlighetsrättsliga ämnesområden där delegation inte bör vara tillåten hör skatter, brott och rättsverkan därav samt exekutionsrätt. Undantagen från möjligheten till delegation motsvarar i huvudsak de områden som enligt nu gällande reglering är undantagna.

Ett annat förslag som finns med i mellanmodellen är att reglerna om ett särskilt förfarande vid inskränkningar i fri- och rättigheterna som i dag finns i 2 kap. RF förs över till 8 kap. RF. Den regleringen skiljer sig från övriga bestämmelser i 2 kap. RF och har systematiskt mer samband med bestämmelserna i 8 kap. RF om stiftande av grundlag m.m. Vidare flyttas de bestämmelser i nuvarande 2 kap. 12 § RF som medger att regeringen bemyndigas meddela föreskrifter om bl.a. tystnadsplikt för offentliganställda till en paragraf i ett avsnitt om regeringens rätt att meddela föreskrifter.

Liksom minimomodellen innehåller mellanmodellen några bestämmelser som grundlagfäster praxis i vissa frågor. En skillnad mot minimomodellen är att det i mellanmodellen finns ett förslag som i enlighet med Lagrådets synpunkter klargör att RF inte tillåter att regeringen utnyttjar ett äldre bemyndigande från riksdagen för att senare delegera föreskriftsrätt till förvaltningsmyndigheter och kommuner.

*Maximomodellen* innebär relativt omfattande förändringar. Den främsta skillnaden mot de två övriga modellerna är att möjligheterna till delegation av föreskriftsrätt till regeringen ökas väsentligt. Förslaget är avsett att lösa ett återkommande problem i lagstiftningsarbetet som avser svårigheterna att dra gränsen mellan civilrätt och offentlig rätt. Till problembilden hör bl.a. att många moderna lagar inte kan sägas tillhöra ett av de två områdena utan innehåller både civilrättsliga och offentligrättsliga bestämmelser. Lösningen i maximomodellen innebär att det fakultativa lagområdet vidgas och att riksdagen ska kunna ge regeringen rätt att meddela föreskrifter på både det civilrättsliga och det offentligrättsliga området. Från det fakultativa lagområdet görs undantag endast för föreskrifter om medborgarskap, brott och annan rättsverkan därav än böter, annan skatt än tull på införsel av varor och skatt för reglering av trafikförhållanden samt exekutionsrätt.

I maximomodellen har vidare utgångspunkten varit att samtliga regler om normgivning som rör enskilda ska samlas i 8 kap. RF och att det i 2 kap. RF endast ska finnas materiella regler om de grundläggande fri- och rättigheterna. Bestämmelser om lagform för inskränkningar i fri- och rättigheterna har därför förts över till 8 kap. RF. Vidare har också andra bestämmelser om lagform som finns i 2 kap. RF och som rör rätten till fackliga stridsåtgärder, expropriationsersättning, upphovsrätt och renskötselrätt förts över till 8 kap. RF. Som i mellanmodellen har förfarandereglerna i 2 kap. RF vid inskränkningar i fri- och rättigheterna flyttats över till

8 kap. RF. Vidare har på samma sätt som i mellanmodellen de bestämmelser i nuvarande 2 kap. 12 § RF som medger att regeringen bemyndigas meddela föreskrifter om bl.a. tystnadsplikt för offentliganställda flyttats till en paragraf i avsnittet om regeringens rätt att meddela föreskrifter.

I maximodellen föreslås att de uttryck i 2 kap. RF som hänvisar till lagform byts ut mot begrepp som inte anger på vilken nivå föreskrifter ska meddelas. Sådana ändringar föreslås i 2 kap. 3, 9, 10, 12, 15–20, 22 och 23 §§ RF.

Maximodellen innehåller härutöver som nämnts regler som lagfäster gällande praxis och en reglering för att lösa problemet med trängselskatten och de kommunala parkeringsavgifterna. Dessa förslag överensstämmer med vad som föreslås i minimodellen.



# 1 Expertgruppens uppdrag m.m.

Grundlagsutredningen har getts ett brett mandat för sitt uppdrag och enligt direktiven (dir. 2004:96) kan utredningen ta upp alla frågor som kan anses falla inom ramen för de frågeställningar som utredningen har i uppdrag att se över. En fråga som utredningen beslutat sig för att behandla är regleringen av normgivningsmaktens fördelning.

Som en del av underlaget för utredningens fortsatta ställningstagande har en expertgrupp tillsatts med uppgift att ta fram alternativa förslag till en förändrad reglering av normgivningsmakten. I uppdraget ingår att beskriva den nuvarande regleringen och belysa såväl bestämmelserna i 8 kap. RF som de bestämmelser som rör rätten att besluta om föreskrifter som finns på andra ställen i RF. Som en del av genomgången ska tillämpningsproblem som uppmärksammas av bl.a. Lagrådet identifieras och beskrivas. Med denna inventering som grund har gruppen vidare fått i uppdrag att ta fram förslag på alternativa sätt att reglera frågorna om normgivningsmakten. Av förslagen ska åtminstone ett ha som utgångspunkt att de nuvarande principerna för fördelningen av normgivningsmakten i allt väsentligt ska lämnas oförändrade. Andra förslag som ska lämnas kan innefatta mer materiellt långtgående förändringar. Gemensamt för de olika förslagen ska vara att sträva efter en reglering som leder till färre tillämpningsproblem, mindre detaljrikedom och som språkligt och strukturellt är enklare.

Vid utformningen av de olika förslagen ska övervägas bl.a. om de bestämmelser som finns om rätten att besluta föreskrifter på andra ställen i RF än i 8 kap. bör föras samman med regleringen i det kapitlet. Lösningar ska vidare presenteras som öppnar för möjligheten att till kommuner delegera normgivningsmakt i vissa avseenden, t.ex. i fråga om pålagor av det slag som trängselskatt utgör.

Ledamöter i expertgruppen har varit f.d. justitiekanslern Hans Regner (ordförande), kanslirådet Katrin Hollunger Wågnert,

regeringsrådet Henrik Jermsten, f.d. justitierådet Nina Pripp och Grundlagsutredningens kanslichef Anders Eka. Sekreterare åt gruppen har varit hovrättsassessorn Frida Göranson.

## 2 Uppdragets fullgörande

Expertgruppen inledde sitt arbete i maj 2007. Gruppen har hållit totalt fem sammanträden.

Under arbetet med denna rapport har vi gått igenom EU-ländernas konstitutioner för att finna exempel på hur andra länder fördelat normgivningsmakten mellan särskilt parlamenten och regeringarna. Vi har därvid inte kunnat finna att något land har regler som motsvarar eller liknar våra bestämmelser i 8 kap. RF. Som regel innehåller de olika författningarna endast regler om att föreskrifter i vissa ämnen ska ges i lag. Detta gäller särskilt föreskrifter om medborgarnas fri- och rättigheter. I det avseendet överensstämmer flera författningar med reglerna i 2 kap. RF om grundläggande fri och rättigheter. Vilka föreskrifter som får meddelas av regeringarna är däremot sällan reglerat. I vårt arbete har vi därför endast kunnat ha RF som utgångspunkt.

Vi har vidare tagit del av förarbetena till RF och till ändringar i RF som genomförts efter dess tillkomst. Vi har även gått igenom rättsvetenskaplig litteratur som handlar om normgivningsmakten samt ett antal yttranden från Lagrådet som angår frågor om riksdagens möjligheter att delegera normgivningskompetens till regeringen.

## 3 Normgivningsmaktens huvuddrag

### 3.1 Allmänt

Normgivningsmakten, dvs. rätten att besluta om rättsregler, regleras främst i 8 kap. RF men även andra kapitel innehåller bestämmelser om normgivning. På det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området regleras normgivningsmakten utöver vad som följer av RF:s regler om grundlag, i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Dessa bestämmelser behandlas inte i det följande eftersom expertgruppens uppdrag endast avser RF.

RF anförtror normgivningsmakten på olika områden åt riksdagen och regeringen samt, efter delegation, till förvaltningsmyndigheter och kommuner. Endast dessa offentliga organ kan utöva normgivningsmakt i RF:s mening. Enligt RF kan det organ som anförtrots normgivningskompetens inte delegera denna utan uttryckligt lagstöd eller stöd i bemyndiganden.

RF ger inte något uttömmande svar på hur normgivningskompetensen är fördelad mellan riksdag och regering. Den fördelning som primärt framgår av RF gör skillnad mellan två områden. Riksdagens primärområde, som också kallas det primära lagområdet, och regeringens primärområde. Det primära lagområdet framgår dels av 8 kap. 2–6 §§ RF, dels genom ett antal bestämmelser i andra kapitel i RF. Regeringens primärområde framgår av 8 kap. 13 § RF och omfattar verkställighet av lag och föreskrifter som inte på grund av grundlag ska meddelas av riksdagen. Det senare området brukar också kallas restkompetensen. Det primära lagområdet delas i sin tur upp i två huvudsakliga områden, det obligatoriska, där ingen delegering av normgivningskompetens är möjlig, och det fakultativa, där möjlighet till delegation finns. Gränsen mellan dessa två områden framgår av 8 kap. 7–10 §§ RF. Härtill kommer att normgivningsmaktens fördelning inom det

delegeringsbara området är beroende av i vilken utsträckning riksdagen utnyttjar möjligheten till delegation och, i nästa led, i vilken utsträckning regeringen utnyttjar utfärdade bemyndiganden. Vad som påverkar regeringens primärområde är vidare bestämmelsen i 8 kap. 14 § RF av vilken framgår att riksdagen är oförhindrad att stifta lagar även inom detta område. Med det följer också att riksdagen genom lag kan upphäva föreskrifter som meddelats av regeringen.

Av vikt för normgivningsmaktens fördelning är också den formella lagkraftens princip. Principen framgår av 8 kap. 17 § RF. Enligt den bestämmelsen får lag inte ändras eller upphävas annat än genom lag. Vad gäller grundlag och riksdagsordningen ska iakttagas de särskilda beslutsformer som framgår av 8 kap. 15 och 16 §§ RF. För regler som begränsar medborgerliga fri- och rättigheter gäller vidare att ett särskilt förfarande kan tillämpas, 2 kap. 12 § andra – fjärde styckena RF, och lagstiftning som rör trossamfund ska beslutas i samma ordning som riksdagsordningen, 8 kap. 6 § RF. Den formella lagkraftens princip reglerar således till viss del förutsättningarna för utövande av normgivningsmakt. Motsvarande princip finns inte i RF avseende författningar av lägre rang än lag. Det anses dock självklart att en regeringsförordning inte kan ändras eller upphävas av en myndighet som är underställd regeringen och att regeringen genom förordning kan upphäva eller ändra en föreskrift av lägre rang.

### 3.2 Något om RF:s normbegrepp

RF:s benämning för rättsregler är föreskrifter. Rättsregler karakteriseras av att de är bindande för myndigheter och enskilda och av att de inte bara avser ett konkret fall utan har generell tillämpbarhet. Någon definition av begreppet föreskrift finns inte i RF. Att riksdagen stiftar lag framgår av 1 kap. 4 § RF och att regeringens föreskrifter benämns förordningar framgår av grundlagens förarbeten (se prop. 1973:90 s. 212). Alla föreskrifter av regeringen behöver dock inte ges i form av förordningar. Någon särskild beteckning på föreskrifter utfärdade av annat organ än riksdag och regering finns inte.

## 4 Lagområdet

### 4.1 Allmänt

De ämnesområden som enligt RF uttryckligen faller inom riksdagens normgivningskompetens utgör det primära lagområdet. Den del av det primära lagområdet där föreskriftsrätt inte kan delegeras till regeringen eller något annat organ brukar, som ovan nämnts, kallas det obligatoriska lagområdet och den del där delegation är möjlig för det fakultativa. Här ska redogöras för de ämnen som enligt RF faller inom det primära lagområdet och därvid också beröras gränserna mellan det obligatoriska och det fakultativa lagområdet. Vidare ska kort beröras situationen då riksdagen lagstiftar inom regeringens primärområde. I vilken utsträckning delegering får ske behandlas nedan i avsnitt 5. Den följande presentationen bygger på den systematik som Håkan Strömberg använder sig av i sin bok Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, tredje upplagan 1999.

### 4.2 Föreskrifter av statsrättslig karaktär

Till det obligatoriska lagområdet hör grundlagarna (1 kap. 3 § RF). Hur grundlagar stiftas framgår av 8 kap. 15 § RF och av 8 kap. 17 § RF framgår att de upphävs och ändras genom samma procedur. Till det obligatoriska lagområdet hör också riksdagsordningen (8 kap. 16 § RF). Föreskrifter om övriga ämnen som behandlas i 3 kap. RF om riksdagen kan även ges i annan lag vilket framgår av 3 kap. 12 § RF. Andra statsrättsliga områden som enligt RF hör till det obligatoriska lagområdet är föreskrifter om s.k. kommandomål (7 kap. 3 § RF), föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket och om förfarande vid folkomröstning i grundlagsfråga samt val till Europaparlamentet (8 kap. 4 § RF), närmare föreskrifter om Lagrådets sammansättning och tjänstgöring (8 kap. 18 § RF), och

föreskrifter om undantag från den generella regeln att förordningar ska kungöras (8 kap. 19 § RF). Till det statsrättsliga området bör även räknas föreskrifter om svenskt medborgarskap som enligt 8 kap. 2 § RF kräver lagform samt regler om Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen (12 kap. 6 § respektive 7 § RF).

### 4.3 Privaträttsliga föreskrifter

Enligt 8 kap. 2 § RF meddelas föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes genom lag. Bestämmelsen innehåller vidare en uppräknning av ämnesområden som exemplifierar sådana föreskrifter. Listan ska inte läsas som uttömmande. Förutom föreskrifter om svenskt medborgarskap, som faller under statsrätten, behandlar bestämmelsen i sin helhet civilrättsliga frågor. Genom bestämmelsen i 8 kap. 2 § RF förs i princip hela den civilrättsliga normgivningen till det obligatoriska lagområdet. Delegering är i princip utesluten med undantag för vad som föreskrivs i 8 kap. 8 § RF om moratorium, dvs. anstånd med att fullgöra förpliktelse. Delegering är däremot i stor utsträckning möjlig i ämnen som faller under 8 kap. 3 § RF. Det är därför av vikt att skilja frågorna som behandlas i de olika bestämmelserna åt. Ett försök till gränsdragning kan göras med hjälp av en jämförelse av de inledande formuleringarna i bestämmelserna där 8 kap. 2 § RF talar om *enskild* och 8 kap. 3 § RF om *det allmänna*. Enligt uttalanden i doktrinen kan med utgångspunkt i dessa formuleringar den slutsatsen dras att en rättsregel som kan åberopas av en enskild gentemot en annan enskild är privaträttslig medan en regel som kan åberopas endast av eller mot en representant för det allmänna är offentligrättslig (se Strömberg, a. a. s. 174). Begreppet enskild i 8 kap. 2 § RF avser fysiska och juridiska personer men kan även innefatta staten eller en kommun när de uppträder i exempelvis rättsförhållanden som liknar dem som kan uppkomma mellan enskilda (se Strömberg, a. a. s. 69).

#### 4.4 Betungande offentligrättsliga föreskrifter

Enligt 8 kap. 3 § RF ska föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden meddelas genom lag. Som exempel på sådana föreskrifter anges i bestämmelsen föreskrifter om brott och rättsverkan av brott, om skatt till staten samt om rekvisition och annat sådant förfogande. Utanför lagkravet faller föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som är gynnande eller framstår som neutrala. Dessa omfattas i huvudsak av regeringens primär-område. Vad avser begreppet åligganden torde detta inbegripa förpliktelser att företa eller underlåta vissa handlingar. Vad som avses är ensidigt bestämda förpliktelser som den enskilde inte kan anses frivilligt ha underkastat sig. Till åligganden kan därför inte räknas att en enskild underkastar sig att betala en statlig eller kommunal avgift för en prestation där avgiften kan anses utgöra ett skäligt vederlag (se prop. 1973:90 s. 218). Begreppet ingrepp syftar på förpliktelser att tåla ingrepp i den enskilda rättssfären. En tolkning av begreppet ingrepp ska göras utifrån redan gällande föreskrifter. En föreskrift som i och för sig förbättrar situationen för en enskild men som endast avser en förändring av en äldre ingripande reglering är också att anse som ett ingrepp.

Inom ramen för regleringen i 8 kap. 3 § RF faller också föreskrifter om straff och andra följder av brott. Föreskrifter om frihetsstraff måste redan på grund av bestämmelsen i 2 kap. 8 § RF regleras i lag men även i övrigt hör föreskrifter om brott och rättsverkan därav till det primära lagområdet på grund av 8 kap. 3 § RF. Som huvudregel faller dessa föreskrifter inom det obligatoriska lagområdet men vissa undantag finns. När det gäller offentligrättsliga föreskrifter enligt 8 kap. 3 § RF dras som tidigare berörts gränsen mellan det obligatoriska och fakultativa lagområdet i bl.a. 8 kap. 7 § RF. På det fakultativa området kan ett bemyndigande ge regeringen rätt att meddela föreskrifter vars överträdande kan medföra bötesstraff. Om regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter på det fakultativa området kan riksdagen föreskriva även annan rättsverkan av brott vid överträdelser av föreskrifter som regeringen meddelar. Detta kallas blankettstraffstadgande. Denna typ av stadganden tas upp i samband med att 8 kap. 7 § RF behandlas mer utförligt nedan.



Till den lagstiftning som hör hemma under 8 kap. 3 § RF räknas vidare exekutionsrätten eftersom huvuddelen av de exekutionsrättsliga reglerna innebär ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Reglerna faller dock inte helt in under det obligatoriska lagområdet. Såvitt avser de regler som anger förutsättningarna för verkställighet kan i vissa situationer finnas utrymme för delegation. Detta gäller på de områden där den materiella regleringen kan delegeras av riksdagen. Visst utrymme för föreskrifter med grund i 8 kap. 13 § RF kan också förekomma (prop. 1980/81:8 s. 1061 f) men den frågan är omstridd (se Strömberg, a. a. s. 84).

Bestämmelsen i 8 kap. 3 § RF omfattar också skatter och betungande avgifter. Till skatteområdet hänförs inte bara direkta skattebestämmelser utan även regler om taxering och inbetalning av skatt. Inom skattelagsstiftningen är delegeringsmöjligheterna mycket små och området kan i huvudsak hänföras till det obligatoriska lagområdet. Delegation får ske endast angående anstånd med betalning av skatt (8 kap. 8 § RF) och tull på införsel av vara (8 kap. 9 § RF). Vad avser de betungande avgifterna ska de som huvudregel regleras i lagform men delegationsmöjlighet finns i 8 kap. 7 § RF och i stor utsträckning genom 8 kap. 9 § andra stycket RF varför detta ämne i huvudsak, till skillnad från skatter, kan hänföras till det fakultativa lagområdet. Med gällande reglering blir därför skillnaden mellan skatt och avgift av stor betydelse för normgivningsmaktens fördelning.

Enligt förarbetena till RF kan en skatt karakteriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation medan en avgift vanligen anses utgöra en ekonomisk prestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna (se prop. 1973:90 s. 213). Även i vissa andra fall kan en penningprestation betraktas som avgift och inte som en skatt. Ett sådant är om avgiften tas ut i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen. De betungande avgifter som omfattas av bestämmelsen i 8 kap. 3 § RF kan dessutom delas in i två kategorier, avgifter av tvångskaraktär och sanktionsavgifter. Sanktionsavgifterna intar en särställning genom att de utan att innebära en påföljd för brott ändå innebär påföljder för en otillåten handling eller underlåtenhet. Rätten att besluta sanktionsavgifter anses inte kunna delegeras med stöd av 8 kap. 9 § RF. De betungande avgifterna bör också skiljas från "frivilliga avgifter" vilka inte omfattas av bestämmelsen utan faller inom regeringens primärområde. Till de frivilliga avgifterna hör t.ex. vederlag som utges då staten säljer något på den öppna

marknaden. Inträdesavgifter till museer är ytterligare ett sådant exempel. Föreligger monopolställning kan det däremot vara fråga om en betungande avgift. Till de betungande avgifterna räknas avgifter som det inte direkt utgår någon motprestation för, förutsatt att avgiften inte egentligen är en skatt. Utgår det en motprestation blir den avgörande frågan om den enskilde befinner sig i en situation där han eller hon rättsligt eller faktiskt är tvingad att betala avgiften. Vid avgränsningen mot frivilliga avgifter, som hör till regeringens kompetensområde, får en helhetsbedömning ske i varje särskilt fall. Om avgiften från enskild synpunkt framstår som en rimlig betalning för en prestation, vilken till sin beskaffenhet inte avviker från prestationer av enskilda näringsidkare och som den presterande myndigheten kan hålla inne i det enskilda fallet bör avgiften anses som frivillig. Avgifter som avviker från denna måttstock bör betraktas som betungande. Exempel på betungande avgifter är avgifter som myndigheter tar ut i samband med myndighetsutövning om åtgärden riktar sig direkt till den avgiftsskyldige som t.ex. vissa ansöknings- och anmälningsavgifter samt registrerings- och expeditonsavgifter, vilka alltså faller in under 8 kap. 3 § RF (se Strömberg, a. a. s. 80).

Rekvisition och annat sådant förfogande omfattas också av 8 kap. 3 § RF. I begreppet innefattas expropriation och liknande förfogande över fast egendom till förmån för det allmänna. Föreskrifter om förfogande kan falla inom antingen det obligatoriska eller det fakultativa lagområdet beroende av bl.a. bestämmelsen i 8 kap. 7 § RF. Av 2 kap. 18 § RF framgår att ersättning vid expropriation och annat sådant förfogande ska utgå enligt grunder som anges i lag.

Till det obligatoriska lagområdet hör också bestämmelser av rättighetsinskränkande karaktär. En erinran om att det av 2 kap. RF om grundläggande fri- och rättigheter framgår att föreskrifter av visst innehåll inte får meddelas eller endast får meddelas genom lag, finns i 8 kap. 1 § RF. Här syftas främst på 2 kap. 12 § RF men ytterligare bestämmelser finns i 9, 17 och 22 §§ samma kapitel.

## 4.5 Kommunalrättsliga föreskrifter och föreskrifter om kommunalskatt

Vissa av de kommunalrättsliga grundprinciperna är reglerade direkt i grundlagen som t.ex. den kommunala självstyrelsen (1 kap. 1 § RF). I samma kapitel anges vidare att det finns primärkommuner och landstingskommuner samt att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar (1 kap. 7 § RF). Av samma bestämmelse framgår också att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Kommunalrättsliga föreskrifter ska i övrigt som huvudregel meddelas genom lag (8 kap. 5 § RF). Grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen ska enligt den bestämmelsen föreskrivas i lag. Eftersom det endast är grunderna för föreskrifter på de angivna områdena som omfattas av lagkravet kan närmare föreskrifter därom meddelas av kommunerna eller regeringen. Kommunernas möjlighet att besluta föreskrifter i frågorna är beroende av bemyndigande i lag medan regeringen kan meddela föreskrifter med stöd av restkompetensen. Från restkompetensen undantas dock den kommunala beskattningen. Vidare ger 8 kap. 7 § RF en möjlighet för regeringen att efter delegation meddela föreskrifter för kommunernas organisation och verksamhetsformer inom vissa områden som anges i paragrafen.

Vad särskilt avser de kommunala skatterna framgår det som tidigare sagts av 8 kap. 5 § RF att grunderna för kommunalskatten ska beslutas i lag. Möjlighet till delegation av t.ex. frågor om skattskyldighet finns inte. Kommunernas beslutanderätt på skatteområdet sträcker sig inte längre än till att fastställa den årliga skattesatsen. Den kommunala beskattningsrätten är vidare begränsad till de egna medlemmarna. Detta är inte en konstitutionell utan en kommunalrättslig princip. Principen har uppmärksamats under förarbetena till införandet av s.k. trängselskatter. Även om syftet med trängselskatten skulle kunna anses rymmas inom vad som är en kommunal angelägenhet kvarstod principen om att en kommun inte har rätt att beskatta andra än sina egna medlemmar. Det var knappast rimligt eller praktiskt genomförbart att låta en kommun ta ut en sådan skatt enbart från medlemmarna i kommunen. Trängselskatten var därför tvungen att konstrueras som en skatt till staten och på grund av den konstitutionella regleringen beslutas av riksdagen (se prop. 2003/04:145 s. 35 f).

I sammanhanget kan också nämnas den konstitutionella regleringen av de kommunala parkeringsavgifterna. Av Parkeringsutredningens (N 2004:21) genomgång i betänkandet Ett enhetligt sanktionssystem för felparkering (SOU 2006:109) framgår att reglerna om de kommunala parkeringsavgifterna tillkommit medan 1809 års regeringsform fortfarande gällde och i den ordning som då föreskrevs. Ordningen gäller alltså enligt sjätte punkten i övergångsbestämmelserna till den nya regeringsformen. Utredningen menade att en fråga som skulle komma upp om de gällande reglerna för de kommunala parkeringsavgifterna skulle ändras var avgifternas konstitutionella status. Utredningen ansåg att det var mycket möjligt att avgifterna med den nuvarande regeringsformen i konstitutionellt hänseende skulle anses vara skatter. Kommunerna skulle därför inte längre ha behörighet att föreskriva om avgifterna om lagen byttes ut. Utredningen ansåg sig mot bakgrund av bl.a. detta inte vara redo att föreslå någon lagändring (se SOU 2006:109 s. 128 f).

Regleringen om kommunernas åligganden och befogenheter i övrigt, som alltså inte avser indelning, organisation, verksamhet eller beskattning, hör i sin helhet till det primära lagområdet (8 kap. 5 § RF). Någon motsvarande åtskillnad mellan grunderna för regleringen och detaljföreskrifter som den som redogjorts för ovan finns inte för dessa frågor. Däremot medger 8 kap. 7 § RF att regeringen efter bemyndigande från riksdagen får ge kommunerna befogenheter och skyldigheter på de ämnesområden som anges i den paragrafen. På de områden som faller utanför 8 kap. 7 § RF kräver reglering av kommunernas åligganden och befogenheter lagform. Det är exempelvis fallet med kommunernas uppgifter på det sociala området. Uttrycket kommunernas befogenheter i övrigt omfattar bl.a. instruktioner för den kommunala förvaltningens organisation och arbetssätt. Kompetensfördelningen mellan regeringen och kommunerna när det gäller möjligheten att utfärda detaljregler om kommunernas organisation och verksamhetsformer är till en viss del oklar. I förarbetena förutsätts att regeringen iakttar den återhållsamhet som den kommunala självstyrelsen kräver (prop. 1973:90 s. 306). I RF:s förarbeten förutsätts vidare att riksdagen avseende dessa frågor kan delegera föreskriftsrätt direkt till kommunerna, med förbigående av regeringen, även om inte detta framgår av 8 kap. 5 § RF (a. prop. s. 305). I fråga om instruktioner för de förvaltningar som lyder under nämnderna och deras tjänstemän saknas dock i stor utsträckning lagstöd. Den

kommunala instruktionsmakten får här ses som ett utflöde av kommunens allmänna kompetens (se Strömberg, a. a. s. 92 f).

Riksdagen förutsätts även direkt till kommunerna kunna delegera rätt att fastställa offentligrättsliga avgifter som inte omfattas av 8 kap. 3 § RF (a. prop. s. 305). Kommunala avgifter med tvångskaraktär som t.ex. renhållningsavgifter omfattas av 8 kap. 3 § RF och kan inte vara de avgifter som åsyftas här. Vad som bör menas är avgifter för prestationer som kommunerna är skyldiga att tillhandahålla men den enskilde frivilligt kan ta i anspråk. Sådana avgifter skulle kunna vara avgifter för social hemhjälp eller boende i servicehus. Enligt denna tolkning skulle alltså kommunernas rätt att ta ut avgifter för dessa prestationer kräva stöd i lag (se Strömberg, a. a. s. 93).

#### **4.6 Rättskipning och förvaltning**

Flertalet föreskrifter om domstolarna och den rättskipande verksamheten hör till det obligatoriska lagområdet vilket framgår av 11 kap. RF. Av 11 kap. 1 § RF framgår att annan domstol än Högsta domstolen och Regeringsrätten inrättas med stöd av lag. Begränsningar av rätten att få mål prövade av Högsta domstolen och Regeringsrätten kräver också lagform (11 kap. 1 § RF). Enligt 11 kap. 3 § RF krävs lagstöd för att rättstvister mellan enskilda ska kunna avgöras av något annat organ än domstol och i 4 § samma kapitel föreskrivs lagform för domstolarnas rättskipningsuppgifter, för huvuddragen av domstolarnas organisation och för rättegången. Således faller mer detaljerade bestämmelser om domstolarnas organisation utanför det obligatoriska lagområdet och kan beslutas om av regeringen med stöd av restkompetensen. Överlåtande av myndighetsutövning till privata rättssubjekt kräver enligt 11 kap. 6 § RF också lagform. Ytterligare bestämmelser som reglerar normgivningen på rättskipnings- och förvaltningsområdet finns i 11 kap. 9–12 §§ RF.

#### **4.7 Föreskrifter om Svenska kyrkan och andra trossamfund**

Enligt 8 kap. 6 § RF ska föreskrifter om trossamfund meddelas i lag. I lag ska också föreskrivas om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund. Vid stiftande, ändring och upphävande av sådan

lag gäller vad som föreskrivs om stiftande av riksdagsordningen (8 kap. 16 § RF).

#### **4.8 Vissa föreskrifter enligt 9 och 10 kap. RF**

Finansmakten behandlas i 9 kap. RF. I 9 kap. 1 § RF finns en erinran om att rätten att besluta skatter och avgifter regleras i 8 kap. Av 9 kap. 12 § RF framgår vidare att valutapolitiken regleras genom lag. I 9 kap. 13 och 14 §§ RF föreskrivs att Riksbankens ledning och verksamhet samt penning- och betalningsväsendet regleras i lag.

Vidare finns vissa bestämmelser i 10 kap. RF som fördelar normgivningsmakten. Av 10 kap. 9 § RF framgår att en av förutsättningarna för att svensk väpnad styrka ska kunna sättas in i strid eller sändas till ett annat land är att detta är medgivet i lag. Även i 10 kap. 5 § fjärde stycket RF finns ett krav på lag vid överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgift till stat, mellanfolklig organisation eller utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet.

#### **4.9 Lagstiftning inom regeringens primärområde**

Som framgår av 8 kap. 14 § RF innebär inte regeringens behörighet att besluta föreskrifter inom visst område ett hinder för riksdagen att stifta lagar inom samma område. Att riksdagen utnyttjar lagstiftningskompetensen inom dessa områden innebär en, i varje fall tillfällig, förstoring av lagområdet. Ett problem vad gäller riksdagens normgivning inom detta område är i vad mån delegering är möjlig till regeringen eller myndigheter i de fall riksdagen utnyttjat denna möjlighet. Grundlagen ger inget direkt stöd för delegation men det är inte ovanligt att riksdagen i den aktuella lagen för in någon skrivning om regeringens behörighet. Det är oftast fråga om en erinran om regeringens rätt att meddela verkställighetsföreskrifter men det kan också vara så att riksdagen lämnat kvar en del för regeringen att förordna om med stöd av restkompetensen.

## 5 Det delegeringsbara lagområdet

### 5.1 Allmänt

Inom det delegeringsbara lagområdet kan riksdagen överlåta delar av sin normgivningskompetens. Delegationsmöjligheterna är i huvudsak begränsade till vissa i grundlagen angivna områden. Övriga områden som faller inom det primära lagområdet men utanför de uppräknade tillhör därför det obligatoriska lagområdet. Riksdagens bemyndiganden ska som huvudregel ges i lag och rikta sig till regeringen. I samband med att riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne kan riksdagen också medge regeringen att i sin tur bemyndiga en myndighet under regeringen eller en kommun att meddela föreskrifter i ämnet, metoden kallas subdelegation och regleras i 8 kap. 11 § RF.

Vid utformandet av regleringen för fördelning av normgivningsmakten i 1974 års regeringsform ville man ge uttryck för principen att normgivning inom de för medborgarna viktigaste områdena borde utövas av riksdagen ensam. Principen skulle komma till uttryck genom att vissa frågor skulle omfattas av ett obligatoriskt lagområde där riksdagen inte kunde avhända sig normgivningsmakt. Utöver skälet att riksdagen är folkets främsta företrädare framfördes även behovet av offentlig debatt kring lagförslag, växelverkan mellan medborgarna och deras valda ombud samt krav på stabilitet i befogenhetsfördelningen (se prop. 1973:90 s. 205). Såvitt avsåg frågan om hur det obligatoriska lagområdet skulle avgränsas angavs att detta var en tekniskt mycket komplicerad fråga. Regleringen måste för att förebygga konstitutionella tvister vara klar till sin innebörd men den fick å andra sidan inte vara så utförlig att konflikt kunde uppstå mot kravet på översiktlighet. Den reglering som fanns i 1809 års regeringsform ansågs inte uppfylla de krav som kunde ställas på klarhet och lättillämplighet då gällande praxis endast ofullständigt kunde utläsas ur regleringen.

Regleringen ansågs därför inte utgöra en lämplig grund för den nya fördelningen av normgivningsmakten. Däremot ville man behålla gällande praxis avseende vilka materiella frågor som skulle falla inom regeringens respektive riksdagens kompetens. Det som främst var nytt i den konstruktion som valdes för angivandet av normgivningskompetensen var att riksdagens primära område kombinerades med relativt vida möjligheter till delegation. Kritik framfördes från remissinstanser mot den valda lösningen bl.a. på grund av att den faktiska normgivningskompetensen för respektive organ inte kom att sammanfalla med de i grundlagen angivna primärområdena. Vidare angavs att grundlagen med vald lösning brast i informativt hänseende avseende den reella maktfördelningen mellan riksdag och regering. Departementschefen delade inte den framförda uppfattningen utan ansåg att lösningen på ett tydligt sätt gav uttryck för principen att riksdagen är den främsta lagstiftaren. Vidare ansågs lösningen undvika de problem som skulle kunna uppstå om man i grundlagen försökte dra upp en skarp gräns mellan de olika organens kompetens. Genom delegation kom gränsdragningen istället delvis att ske i vanlig lag vilket kunde möjliggöra ett klart men samtidigt smidigt sätt att reglera kompetensfördelningen (se a. prop. s. 205 ff.).

Viss diskussion fördes under lagstiftningsarbetet om de gränsdragningsproblem som befarades uppkomma med den föreslagna uppdelningen av riksdagens och regeringens respektive normgivningskompetens. Åsikter framfördes bl.a. om att samma möjligheter till delegering borde föreligga inom den civilrättsliga som den offentligrättsliga sfären. Departementschefen avvisade dock denna lösning mot bakgrund av att den skulle bryta en av de grundläggande principerna bakom den rådande fördelningen av normgivningsmakten mellan riksdagen och regeringen. Dessutom skulle en sådan ändrad ordning få omfattande praktiska konsekvenser. Bestämmelsen om delegation föreslogs därför endast omfatta det offentligrättsliga området. De frågor som specifikt kom att ingå i delegationsbestämmelserna var avsedda att omfatta de områden som tidigare ansetts falla inom regeringens ekonomiska lagstiftningsmakt eller som omfattats av tidigare bemyndiganden i lag (se a. prop. s. 207 f och 311 ff.).

Den mest omfattande bestämmelsen om delegering finns i 8 kap. 7 § RF men även vissa andra bestämmelser i 8 kap. RF innehåller regler om delegation. Nedan redogörs för de aktuella reg-



lerna i den ordning som följer av RF. Även här kommer i huvudsak Håkan Strömbergs struktur för presentation av ämnet att följas.

## 5.2 Förvaltningsrättsliga föreskrifter

Enligt 8 kap. 7 § första stycket RF kan riksdagen, inom de områden som räknas upp i bestämmelsen, ge vidare den normgivningskompetens som framgår av 8 kap. 3 och 5 §§ RF. Delegationsbestämmelsen omfattar inte skatt men betungande avgifter. Följande ämnen räknas upp i bestämmelsen.

1. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. utlännings vistelse i riket,
3. in- eller utförsel av varor, av pengar eller av andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet, ransonering, återanvändning och återvinning av material, utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö eller tillståndsplikt i fråga om åtgärder med byggnader och anläggningar,
4. kulturmiljö, jakt, fiske, djurskydd eller natur- och miljövård,
5. trafik eller ordningen på allmän plats,
6. undervisning och utbildning,
7. förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt,
8. skydd för personlig integritet vid behandling av personuppgifter.

Sedan RF trädde i kraft har 7 § behövt kompletteras i flera avseenden. Tillägg till delegeringsgrunderna i p. 3 gjordes 1976 för utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö (SFS 1976:871) och 1979 för ransonering (SFS 1979:933). Vidare gjordes 1995 tillägg för återanvändning och återvinning av material, tillståndsplikt i fråga om åtgärder med byggnader och anläggningar samt ADB-behandling av personuppgifter (SFS 1994:1480). Tillägg till delegeringsgrunden i p. 4 gjordes 1976 för djurskydd och 2001 för kulturmiljö (SFS 1976:871 respektive SFS 2002:903). Delegeringsgrunden i p. 8 infördes 1995 (SFS 1994:1480), punkten ändrades 1998 (SFS 1998:1435).

Det område av föreskrifter som omfattas av p. 1 är vidsträckt. Endast syftena för de föreskrifter som kan meddelas med stöd av

punkten 1 räknas uttryckligen upp. Exempel på bemyndiganden som omfattas av området finns i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika och i arbetsmiljölagen (1977:1160). Den valda tekniken i p. 1 innebär att bestämmelsen delvis täcker också de övriga områden som räknas upp i 7 §. Så kan exempelvis miljövårdsregler syfta till att skydda både människors hälsa och miljön.

Vad gäller bemyndiganden till föreskrifter om utlänningsvisstelse i riket, p. 2, kan främst hänvisas till utlänningslagen (2005:716).

Ämnesområdena i p. 3 kan sammanfattningsvis kallas för föreskrifter om ekonomisk verksamhet. Bestämmelsen har stor räckvidd och många bemyndiganden har sin grund i den. Bemyndiganden avseende in- eller utförsel av pengar eller av andra tillgångar finns t.ex. i lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering. Vad avser p. 4 kan som exempel på bemyndiganden nämnas djurskyddslagen (1988:534) och vad gäller p. 5 lagen (1975:88) med bemyndiganden att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer. När det gäller p. 6 om undervisning och utbildning faller en stor del av detta område redan under regeringens restkompetens eftersom det kan vara fråga om offentlig-rättsliga föreskrifter av gynnande karaktär. Detta gäller emellertid inte om det samtidigt är fråga om att ge kommunerna befogenheter eller skyldigheter (8 kap. 5 § RF).

Enligt p. 7 kan regeringen bemyndigas att föreskriva tystnadsplikt för offentliga funktionärer. Föreskrifter om tystnadsplikt för andra personalkategorier kräver alltid lagform (se 2 kap. 1 § och 12 § första stycket RF). Enligt p. 8 omfattas även föreskrifter om behandling av personuppgifter av det delegeringsbara området. Under förarbetena till personuppgiftslagen (1998:204) diskuterades huruvida bestämmelsen i 2 kap. 3 § andra stycket RF, som föreskriver att den personliga integriteten vid databehandling av personuppgifter ska skyddas genom lag, medger delegation av normgivning (se prop. 1997/98:44 s. 58 f.). Det konstaterades därvid att 2 kap. 3 § andra stycket RF inte hindrade bemyndiganden som medgav att lagreglerna konkretiserades genom föreskrifter på lägre nivå.

Som tidigare redovisats ger bestämmelsen i 8 kap. 7 § RF också regeringen möjlighet att straffsanktionera bestämmelser som den utfärdar med stöd av ett givet bemyndigande. Rätten att föreskriva sanktioner med stöd av ett sådant bemyndigande innefattar inte annan rättsverkan än böter. Riksdagen kan dock i den lag som

innehåller bemyndigandet föreskriva svårare straff än böter för överträdelse av en föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet, s.k. blankettstraffbud.

### 5.3 Moratorium

Riksdagen kan enligt 8 kap. 8 § RF genom bemyndigande i lag delegera till regeringen att meddela föreskrifter om anstånd med att fullgöra förpliktelser. Bestämmelsen avser ämnesområden som omfattas av 2, 3 och 5 §§ samma kapitel.

### 5.4 Importtullar och avgifter av tvångskaraktär

Regeringen kan trots vad som föreskrivs i 8 kap. 3 § RF efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om tull på införsel av vara (8 kap. 9 § första stycket RF). Denna bestämmelse saknar efter det att Sverige gått med i EU i huvudsak praktisk betydelse eftersom tullar inte längre regleras på nationell nivå. Viss nationell lagstiftning har dock varit aktuell även under senare tid varvid behovet av delegationsbestämmelser diskuterats. Som nedan redogörs för har emellertid inte 8 kap. 9 § första stycket RF tillämpats.

Under förarbetena till ny tulllag (2000:1281) behandlade regeringen och Lagrådet föreslagna delegationsbestämmelser relativt utförligt. Lagrådet konstaterade att RF som huvudregel inte medger delegation av föreskriftsrätt på skatteområdet till regeringen, men att det i 8 kap. 9 § första stycket RF finns ett undantag beträffande importtullar. Enligt Lagrådet borde det kunna antas att de grundläggande förfarandereglerna på tullområdet numera i huvudsak ges i EG:s rättsakter. Lagrådet konstaterade vidare att de förfaranderegler som inte tillhör det obligatoriska lagområdet kan beslutas av regeringen inom ramen för restkompetensen. Vissa regler om förfarandet kan också vara sådana att de kan meddelas som verkställighetsföreskrifter. Enligt Lagrådet borde EG-förordningar kunna anses likställda med svensk lag. På grund av detta borde följa att regeringen även här har rätt att besluta om verkställighetsföreskrifter. Mot bakgrund av detta resonemang ifrågasatte Lagrådet behovet av merparten av bemyndigandena i den föreslagna tullagen. Lagrådet ansåg vidare att vissa av de föreslagna

bemyndigandena borde utgå då delegation i dessa ämnen inte tillåts av RF (se prop. 1999/00:126 s. 270 ff.).

Regeringen delade Lagrådets uppfattning att flertalet av de föreskrifter som regeringen eller myndigheter efter delegation skulle kunna komma att meddela med stöd av i lagen givna bemyndiganden skulle få karaktären av verkställighetsföreskrifter. I dessa avseenden skulle därför några bemyndiganden i lag inte krävas. Regeringen ansåg dock att det fanns ett par undantag från detta ställningstagande. I den föreslagna lagen fanns bl.a. bestämmelser om avgifter. Enligt förslaget bemyndigades regeringen bl.a. att föreskriva att tullförrättning i vissa fall skulle ske utan kostnad för allmänheten. Vidare angavs att regeringen skulle få föreskriva att avgifter skulle betalas för tillstånd till betalningsansånd och utfärdande av tullräkning. I dessa fall menade regeringen att det var tveksamt om det var fråga om rena verkställighetsföreskrifter. Eftersom fråga var om avgifter var delegation genom bestämmelsen i 8 kap. 9 § andra stycket RF enligt regeringen möjlig och det föreslogs att lagen skulle innehålla bemyndiganden beträffande dessa föreskrifter (se a. prop. s. 135 ff.).

Något bemyndigande med stöd av bestämmelsen i 8 kap. 9 § första stycket RF kom lagen dock inte att innefatta.

Enligt 8 kap. 9 § andra stycket RF kan regeringen eller kommunerna efter bemyndigande från riksdagen besluta om sådana avgifter som annars enligt 8 kap. 3 § RF ska meddelas av riksdagen. Bemyndigandet kräver inte lagform. Bestämmelsen omfattar avgifter av tvångskaraktär som beskrivits under avsnitt 4.4. Sanktionsavgifter omfattas dock inte.

## 5.5 Särskilda former av delegation

Enligt 8 kap. 10 § RF kan regeringen, efter bemyndigande i lag i ämne som anges i 7 § första stycket eller 9 § samma kapitel genom förordning, bestämma att föreskrift i lagen ska börja eller upphöra att tillämpas. Bestämmelsen omfattar enligt ordalydelsen endast det fakultativa lagområdet och begränsas till *föreskrift* i lag. Av förarbetena går inte att utläsa att även andra föreskrifter än de som uttryckligen framgår av bestämmelsen skulle varit avsedda att omfattas (se prop. 1973:90 s. 317 f). Bemyndiganden för regeringen att bestämma ikraftträdande av lag förekommer dock såväl på det obligatoriska lagområdet som på det fakultativa. Sådana bemyndiganden

kan vara motiverade av att tidpunkten för lagens ikraftträdande inte går att förutse redan när lagen antas. Så kan exempelvis vara fallet när en lag grundar sig på en konvention som ännu inte trätt i kraft. Lagrådet har uppmärksammat fenomenet bl.a. i sin granskning av ett förslag till ändringar i luftfartslagen och ett förslag om ny tulllag (se prop. 1985/86:119 s. 50 respektive prop. 1986/87:166 s. 238 f). Enligt Lagrådet har en konstitutionell praxis bildats som tillåter denna typ av delegation utan direkt stöd i RF. Föreskrifter från regeringen om ikraftträdande av viss lag kan enligt Lagrådet accepteras som verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 13 § RF om lagmotiven anger under vilka förutsättningar bemyndiganden får utnyttjas. I doktrinen har ansetts att bemyndiganden av detta slag fyller ett stort behov även inom det obligatoriska lagområdet och att det är önskvärt att även sådana bemyndiganden får uttryckligt grundlagsstöd (se Strömberg, a. a. s. 184 f).

En annan typ av bemyndiganden som inte heller omfattas av 8 kap. 10 § RF men som ändå godtagits i praxis är bemyndiganden som innebär att regeringen får bestämma att föreskrifter i lagen ska tillämpas i förhållande till en annan stat eller en mellanfolklig organisation under förutsättning av bl.a. ömsesidighet, dvs. att den staten eller organisationen ger Sverige en motsvarande behandling. Exempel på sådana bemyndiganden finns i bl.a. lagen (1969:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk och lagen (1996:1150) om högkostnadsskydd vid köp av läkemedel m.m. Vidare har regeringen ibland fått rätt att förordna inte bara om ikraftträdande av en lag utan också om lagens tillämpning i förhållande till andra länder. Exempel på bemyndiganden med denna innebörd finns exempelvis i lagen (1981:6) om konkurs som omfattar egendom i annat nordiskt land och i lagen (1981:7) om verkan av konkurs som inträffat i annat nordiskt land. I båda dessa lagar bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om att lagarna ska tillämpas endast beträffande några av de nordiska länderna. Liksom när det gäller ikraftträdande har det utbildats en konstitutionell praxis som tillåter bemyndiganden av det berörda slagen.

Om riket är i krig eller krigsfara föreligger kan 13 kap. 6 § RF tillämpas vilken öppnar stora möjligheter för delegation av riksdagens normgivningsmakt till regeringen. Delegation enligt bestämmelsen omfattar hela lagområdet med undantag för grundlagarna, riksdagsordningen och lag om val till riksdagen.

## 5.6 Subdelegation och delegation direkt till myndighet under riksdagen

När riksdagen bemyndigar regeringen att besluta föreskrifter i visst ämne med stöd av 8 kap. 7–10 §§ RF kan den därvid enligt 8 kap. 11 § RF bemyndiga regeringen att i sin tur överlåta normgivningskompetens åt förvaltningsmyndighet eller kommun. Har delegation till regeringen skett med stöd av annan regel i grundlagen t.ex. 13 kap. 6 § RF kan inte 8 kap. 11 § RF användas som grund för subdelegation då den endast är tillämplig på bemyndiganden enligt ”detta kapitel”. Stöd för sådan delegering hittas emellertid, såvitt avser 13 kap. RF, i 8 §. I detta sammanhang kan nämnas att riksdagen med stöd av 8 kap. 14 § RF kan delegera viss normgivningsmakt direkt till myndigheter som lyder under riksdagen.

## 5.7 Något om delegationsbeslutens innehåll

Eftersom det som ovan framkommit endast är vissa ämnesområden inom vilka riksdagen kan delegera normgivningskompetens kan bemyndigandenas utformning få viss betydelse. Viss lagstiftning kan beröra både ämnen som går att delegera och sådana som tillhör det obligatoriska lagområdet. Allt för vida bemyndiganden i en sådan lag kan förorsaka problem sett till normgivningskompetensens fördelning. RF ger utöver uppräknningen av ämnesområdena inte någon vägledning för hur vitt ett bemyndigande får vara. Av förarbetena framgår att när det är fråga om för medborgarna mindre ingripande föreskrifter kan ett bemyndigande också vara mer vidsträckt. När det däremot avser föreskrifter av mer väsentlig betydelse bör riksdagen mer preciserat ange ramarna för regeringens föreskriftsrätt (prop. 1973:90 s. 209).

## 5.8 Underställning

Om riksdagen bestämmer det ska regeringen underställa de föreskrifter som den har meddelat med stöd av sådan delegation som föreskrivs i RF för prövning av riksdagen (8 kap. 12 § RF). Denna möjlighet är obegränsad. Effekten av underställning är inte reglerad i RF. Riksdagen torde härvid vara oförhindrad att bestämma att de av regeringen beslutade föreskrifterna ska ha begränsad giltighetstid i avvaktan på riksdagens prövning (a. prop. s. 321).

## 6 Regeringens normgivningskompetens grundad direkt på RF

### 6.1 Allmänt

Genom 8 kap. 13 § RF tillförsäkras regeringen en direkt rätt att besluta om föreskrifter. Föreskriftsrätten omfattar dels föreskrifter om verkställighet av lag, dels föreskrifter som inte enligt grundlag ska beslutas av riksdagen.

### 6.2 Föreskrifter om verkställighet av lag

Med verkställighetsföreskrifter avses dels tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär, dels föreskrifter som i och för sig kompletterar en lag i materiellt hänseende men inte tillför något väsentligt nytt. Verkställighetsföreskrifter får inte innebära att den enskilde utsätts för ytterligare åligganden eller ingrepp. Rätten att meddela verkställighetsföreskrifter är inte begränsad till vissa ämnesområden och innefattar alltså även frågor vars huvudsakliga reglering hänförs till det obligatoriska lagområdet (se prop. 1973:90 s. 211).

Regeringens behörighet att besluta verkställighetsföreskrifter är betydligt mer begränsad än vad 8 kap. 13 § RF egentligen ger uttryck för. Ett behov av verkställighetsföreskrifter finns främst i anslutning till det obligatoriska lagområdet och i anslutning till det fakultativa lagområdet då någon delegation ej skett. När verkställighetsföreskrifter meddelas avseende ämnen som faller inom det obligatoriska lagområdet måste den bestämmelse som ska kompletteras av verkställighetsföreskrifter vara relativt detaljerad. I annat fall skulle regeringens föreskrifter kunna bli för ingripande

och inkräkta på det obligatoriska lagområdet. Lämpligheten av verkställighetsföreskrifter i anslutning till det obligatoriska området har också diskuterats. Inom det obligatoriska området anses verkställighetsföreskrifter så långt som möjligt böra undvikas beträffande civilrätt och centrala straffrättsliga regler. Störst betydelse får verkställighetsföreskrifterna därmed inom den del av det obligatoriska lagområdet som omfattar förvaltningsrättsliga frågor, bl.a. inom skatteområdet (se prop. 1986/87:166 s. 239).

Exempel på verkställighetsföreskrifter av administrativ karaktär på privaträttens område är förordningen (1987:1019) med närmare föreskrifter om vigsel som förrättas av domare eller särskilt förordnad vigselförrättare som utfärdats med stöd av ett bemyndigande i 4 kap. 6 § äktenskapsbalken. När det gäller materiella verkställighetsföreskrifter har Lagrådet vid flera tillfällen uttalat betänkligheter mot föreskrifter som fyller ut en skälighetsregel. Inom det skatterättsliga området finns ett relativt stort utrymme för regeringen att meddela verkställighetsföreskrifter. Bl.a. har materiella verkställighetsföreskrifter förekommit i stor utsträckning i anslutning till regleringen av fastighetstaxering.

### 6.3 Restkompetensen

Regeringens normgivningsmakt med stöd av restkompetensen definieras i 8 kap. 13 § RF genom en negativ metod. Kompetensen omfattar enligt bestämmelsen sådan normgivning som inte i första hand tillkommer riksdagen. För att dra upp några riktlinjer för vad detta innebär får gränserna för riksdagens normgivningsmakt sökas i RF. Eftersom hela det civilrättsliga området enligt 8 kap. 2 § RF ankommer på riksdagen kan detta till en början uteslutas. Av 8 kap. 3 § RF kan e contrario utläsas att offentlighetsrättsliga föreskrifter som inte gäller förhållandet mellan enskilda och det allmänna utan är av intern natur, dvs. om de statliga myndigheternas organisation, arbetsuppgifter och inre verksamhetsformer faller utanför riksdagens primärområde. Dessa hör alltså till regeringens primärområde. Som exempel på hur regeringen här använt sin föreskriftsrätt kan nämnas verksförordningen (1995:1322), som den 1 januari 2008 ersätts av myndighetsförordningen (2007:515). Vidare bör till regeringens primärområde, med hänsyn till 8 kap. 3 § RF:s formulering, också räknas föreskrifter som avser förhållanden mellan enskilda och det allmänna men som inte är betungande för den



enskilde utan gynnande eller neutrala. Som ovan noterats ingår enligt 11 kap. 4 § RF endast huvuddragen för domstolarnas organisation i det primära lagområdet. På samma vis ingår endast grunderna för kommunernas indelning, organisation, verksamhet och beskattning i riksdagens primärområde, 8 kap. 5 § RF. Mer detaljerade föreskrifter om dessa ämnen kan därför härledas till restkompetensen och regeringens primärområde.

Inom ramen för restkompetensen (8 kap. 13 § tredje stycket RF) får regeringen överlåta åt en myndighet under regeringen att meddela föreskrifter på området. Om regeringen vill uppdra åt domstolar att själva besluta sina arbetsordningar är detta möjligt bara under förutsättning att domstolarna i aktuellt avseende betraktas som myndigheter under regeringen. Frågan har diskuterats av tidigare utredningar, bl.a. av Kommittén om domstolschefens roll och utnämningar av högre domare i betänkandet SOU 2000:99. Enligt den kommittén hade det rått ovisshet om en domstol är att betrakta som en myndighet under regeringen i den bemärkelse som avses i 8 kap. 13 § tredje stycket RF. På grund därav och för att markera domstolarnas självständighet föreslogs att det som ett nytt stycke till 11 kap. 4 § RF skulle fogas en bestämmelse om att domstolarna, vid sidan av regeringen, skulle bemyndigas att meddela föreskrifter om sin organisation, se SOU 2000:99 s. 345. Förslaget fick vid remissbehandlingen kritik från bl.a. JO som menade att det inte kan ifrågasättas att domstolarna i administrativt avseende är underställda regeringen.

Ytterligare information om gränserna för restkompetensen kan utläsas direkt ur bestämmelsen i 8 kap. 13 § RF som säger att regeringen inte får besluta om föreskrifter som avser riksdagen och dess myndigheter och inte heller om den kommunala beskattningen.

## 7 Behovet av en översyn

### 7.1 Allmänna utgångspunkter

Detta avsnitt ska ägnas åt att identifiera och beskriva ett urval av de tillämpningsproblem som normgivningsmaktens fördelning gett upphov till och som uppmärksammats av bl.a. Lagrådet. De problem som ska redogöras för är i huvudsak en konsekvens av hur bestämmelserna i 8 kap. RF är utformade. Som en följd härav behandlas de olika tillämpningsproblemen i den ordning som följer av 8 kap. RF. Vissa mer generella synpunkter på systemets utformning ges också i anslutning till den bestämmelse där de främst gör sig gällande. Härtill kommer att det i litteratur och från Lagrådet även förekommit en mer allmänt hållen kritik som avser bl.a. att systemet kan uppfattas som svåröverblickbart, detta främst då flera mer eller mindre centrala bestämmelser finns utspridda i flera olika kapitel i RF. Även reglernas struktur och logik har ibland kritiserats. I det följande fokuseras dock som sagts på de regleringar som främst synes ha skapat problem i den praktiska tillämpningen.

### 7.2 Civilrätt eller offentlig rätt

Som redogjorts för tidigare i denna rapport finns det på det civilrättsliga området inte någon möjlighet att delegera normgivningskompetens till regeringen förutom såvitt avser moratorium (8 kap. 8 § RF). Annat gäller för de betungande offentligrättsliga reglerna, om vilka föreskrivs i 8 kap. 3 § RF och som genom 8 kap. 7 § RF i betydande omfattning kan delegeras. För att grundlagsenligheten av en delegationsbestämmelse inte ska behöva ifrågasättas är det viktigt att kunna avgöra huruvida en viss reglering hör till det obligatoriska lagområdet eller inte. Av särskild betydelse är här gränsen mellan civilrätt och offentlig rätt. Som ovan anförts kan ett försök till gränsdragning göras med hjälp av en jämförelse av de

inledande formuleringarna i bestämmelserna där 8 kap. 2 § RF talar om *enskild* och 8 kap. 3 § RF om *det allmänna*. I begreppet enskild omfattas som tidigare nämnts också juridiska personer och i vissa fall även kommuner och staten.

Ett försök att hänföra ett regelsystem till antingen 8 kap. 2 eller 3 § RF kan vara svårare än vad som ovan antytts. Ofta innehåller lagförslag såväl offentlighetsrättsliga drag som civilrättsliga. I vilken mån regelverken i sådana fall är att definiera som civilrättsliga eller offentlighetsrättsliga och i vilken utsträckning bemyndiganden om föreskrivningsrätt får ges kan det råda delade meningar om. En vedertagen uppfattning är att en regel som kan åberopas av en enskild mot en enskild är privaträttslig medan en rättsregel som kan åberopas av eller mot en representant för det allmänna är offentlighetsrättslig. Avgörande för om en regel kategoriseras som privaträttslig eller offentlighetsrättslig blir med detta synsätt vilken rättsföljd eller sanktion som är knuten till regeln. Om en regel är sanktionerad med t.ex. ett straff eller av att en tillsynsmyndighet kan gripa in med förbud är regeln offentlighetsrättslig. Om sanktionen däremot är en rätt för en enskild att kräva skadestånd av en annan enskild är regeln privaträttslig. Vissa regleringar kan dock innehålla flera rättsföljder av skilda karaktär. En fråga som då uppkommer är om en privaträttslig reglering i ett annars offentlighetsrättsligt regelsystem medför att hela systemet faller under det privaträttsliga området och delegation till följd härav är utesluten.

Lagrådet har vid ett flertal tillfällen uppmärksammat problemet. I förarbetena till personuppgiftslagen behandlades frågan om föreskrifter till skydd för den enskildes personliga integritet i det aktuella fallet var att hänföra till det privaträttsliga eller det offentlighetsrättsliga området. Regeringen ansåg att utgångspunkten måste vara att bestämmelsernas karaktär i grunden var offentlighetsrättslig. Syftet med regleringen var att skapa ett medel för det allmänna att, bl.a. i enlighet med vad som anges i 2 kap. 3 § RF, skydda enskilda mot kränkningar av deras personliga integritet genom olämplig behandling av personuppgifter. Enligt regeringen kunde man inte, endast på grund av att systemet innehöll en regel om skadestånd, dra slutsatsen att de i grunden offentlighetsrättsliga föreskrifterna skulle vara att betrakta som privaträttsliga, detta särskilt om bestämmelserna kombinerades med straffbestämmelser och andra betydelsefulla offentlighetsrättsliga sanktioner (prop. 1997/98:44 s. 58 ff.). Lagrådets bedömning var att eftersom en bestämmelse fanns om skadeståndssanktion var fråga om enskildas ekonomiska relationer inbördes

och föreskrifterna var därför att hänföra till 8 kap. 2 § RF. På grund av detta ansåg Lagrådet att vissa i lagen givna bemyndiganden inte var förenliga med grundlagen. Regeringen delade inte Lagrådets uppfattning och ansåg att den omständigheten att regelverket innehöll en skadeståndssanktion inte förtog systemet dess offentlig-rättsliga karaktär och att delegation alltså var möjlig (se a. prop. s. 237 ff.).

Svårbedömd är också den typ av näringsrättslig reglering som medger att ett tillstånd för juridiska personer att bedriva näring kan återkallas. Återkallelsen kan medföra att den juridiska personen måste upplösas och därmed beröra den personliga ställningen. Andra gränsdragningsproblem kan uppkomma vid tolkningen av begreppen enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inbördes. I rättsfallet RÅ 1980 2:69 prövades grundlagsenligheten av en förordning som regeringen utfärdade med stöd av bemyndigande från riksdagen och som rörde föreskrifter om vissa betalningsvillkor vid yrkesmässig försäljning av bilar. I förordningen föreskrevs vissa krav på lägsta kontantinsats och längsta kredittid vid bilförsäljning. Säljare som lämnade ut bilar utan att villkoren var uppfyllda kunde enligt förordningen straffas med böter. Regeringsrättens majoritet godtog förordningen. Enligt Strömberg bör detta vara den korrekta utgången eftersom överträdelse av betalningsvillkoren medförde bötesansvar men inte påverkade avtalets giltighet (Strömberg, a. a. s. 71 f).

Lagrådets yttrande över regeringens förslag till ny bokföringslag innehåller en generell diskussion om gränsdragningen mellan 8 kap. 2 och 3 §§ RF som också är av intresse. I lagförslaget fanns enligt Lagrådet flera bemyndiganden som avsåg både civilrättsliga och offentligrättsliga föreskrifter. Frågan var om regelverkets blandade karaktär skulle förhindra normdelegation. Lagrådet menade att sådana blandade bemyndiganden tidigare getts av riksdagen vid upprepade tillfällen vilket i och för sig talade mot tanken att de skulle vara inkonstitutionella. Lagrådet anförde vidare att det självklart är önskvärt att de bestämmelser som reglerar normgivningsdelegation har en lämplig utformning. Det konstaterades vidare att såsom RF nu är utformad uppstår problem med gränsdragningar mellan 8 kap. 2 och 3 §§ RF. Lagrådet anförde att det föreföll svårt att åstadkomma en generell reglering inom nuvarande system som skulle kunna lösa dessa problem. Enligt Lagrådet var det därtill inte önskvärt att ytterligare tynga 8 kap. med regler på området. Snarare ansågs ett behov av en förenkling av 8 kap. föreligga eftersom

problemen till viss del bottnade i att kapitlet var alltför detaljerat. Det noterades också att mycket av Lagrådets tid vid granskning enligt 8 kap. 18 § RF gick åt till att hantera frågor av det beskrivna slaget. Lagrådet menade vidare att det kunde ifrågasättas om inte riksdagen borde vara oförhindrad att i större utsträckning, där det kunde anses ändamålsenligt, delegera normgivningskompetens (se prop. 1998/99:130 bilaga 11). Mot detta resonemang har anförts att riksdagen inte bör släppa ifrån sig normgivningskompetens utan att veta eller kunna kontrollera vad resultatet blir. Eftersom ingen annan kontrollfunktion än den som kan erhållas genom underställning för närvarande finns bör viss försiktighet iakttas.

Ytterligare exempel på tillämpningsproblem av det slag som redogjorts för ovan finns i Regeringsrättens praxis, se vidare t.ex. Håkan Strömberg, Normgivningsfrågor i rättsprövningspraxis, FT 1991 s. 291 ff. och däri refererade avgöranden.

### **7.3 Delegering inom vissa ämnesområden, 8 kap. 7 § RF**

Som tidigare redovisats medger 8 kap. 7 § RF bemyndiganden på ett stort antal områden. Bestämmelsen är konstruerad på så vis att de ämnen inom vilka delegering får ske räknas upp. De ämnen som räknas upp i bestämmelsen motsvarar de områden som tidigare benämnts den ekonomiska lagstiftningen (se prop. 1973:90 s. 207). Det har påpekats att de olika punkterna inte är språkligt jämförbara. Vissa är ändamålsbestämmelser och andra kan mer kategoriseras som ämnen. Vidare är punkterna till viss del överlappande och i ett flertal ärenden bör flera punkter kunna åberopas som stöd för ett bemyndigande. Detta behöver i och för sig inte utgöra något tillämpningsproblem utan är snarare en anmärkning av strukturell karaktär. Det kan noteras att denna regel är den som, efter den om Lagrådet i 18 § samma kapitel, ändrats flest gånger vilket möjligen antyder att konstruktionen inte varit helt lyckad.

Bestämmelsens utformning och detaljeringsgrad har vidare gett upphov till vissa tolkningsproblem. I lagstiftningsarbetet läggs omfattande tid, inte minst av Lagrådet, ner på att hänföra bemyndiganden till något av de i bestämmelsen uppräknade ämnesområdena. Bestämmelsen har ofta tillämpats relativt extensivt för att kunna sägas omfatta ett förslaget bemyndigande men det har ändå ifrågasatts om bestämmelsen verkligen täcker det behov av

delegation som finns (se Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, tredje upplagan s. 106). Ett flertal exempel på lagstiftningsförslag finns där Lagrådet ansett att regeringen försökt att "pressa in" en fråga under någon av punkterna i 8 kap. 7 § RF. Vid granskningen av ett förslag till lag om totalförsvarsplikten menade Lagrådet att det inte i 8 kap. 7 § första stycket RF fanns stöd för att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om inskrivning av totalförsvarspiktiga. Vid behandlingen av förslag till en ny lag om självdeklaration och kontrolluppgift ansåg Lagrådet att det var tvivelaktigt huruvida ett bemyndigande för regeringen att meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som skulle lämnas för varje näringsverksamhet rymdes inom 8 kap. 7 § RF (se Rune Lavin, Lagrådet och den offentliga rätten 1999–2001 s. 83 ff.). Som exempel på befintliga bemyndiganden som synes sakna stöd i 8 kap. 7 § RF har nämnts bemyndiganden för länsstyrelsen att meddela föreskrifter för skydd för fast fornlämning och att fridlysa plats för fornfynd (se Strömberg a. a. s. 106). Bristen åtgärdades dock genom en lagändring år 2001 då 8 kap. 7 § p. 4 RF utökades till att omfatta även kulturmiljö. En annan brist som framhållits är att det saknas stöd för delegation inom socialtjänsten beträffande föreskrifter som faller under 8 kap. 3 eller 5 §§ RF.

#### 7.4 Särskilt om blankettstraffstadganden

Att delegation av normgivningsmakt som innefattar frihetsstraff inte är tillåten följer av 2 kap. 8 § RF. Denna regel tydliggörs av bestämmelsen i 8 kap. 7 § andra stycket RF som säger att bemyndiganden som ges med stöd av bestämmelsen inte medför någon rätt för regeringen att meddela föreskrifter om annan rättsverkan än böter. Genom 8 kap. 7 § andra stycket RF medges dock riksdagen att i lag, som innehåller bemyndiganden enligt första stycket, föreskriva även annan rättsverkan än böter, vid överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av det bemyndigandet. Den i bestämmelsen angivna typen av föreskrift kallas för blankettstraffstadgande. Utmärkande för blankettstraffstadgandena är alltså att förutsättningarna för straffbarhet inte anges i lag utan i föreskrifter av lägre konstitutionell rang. I förarbetena till RF påpekades att metoden med blankettstraffstadganden användes i stor utsträckning och var praktisk. Om grundlagen inte behandlade möjligheten till denna typ av reglering kunde det komma att hävdas

att detta var ett sätt att komma runt det faktum att regeringen inte får föreskriva frihetsstraff. Det var därför viktigt att den kom till uttryck i lagtexten (prop. 1973:90 s. 314 f). I praktiken har blankettstraffbuden gett upphov till ett antal tillämpningsproblem som uppmärksammats av Lagrådet, i litteraturen och i praxis.

Ett problem som framför allt Håkan Strömberg har uppmärksammat är i vad mån det är tillåtet med straffbestämmelser med fängelse i straffskalan vilka beslutas av riksdagen genom lag och som avser överträdelse av föreskrifter som regeringen beslutat med stöd av bemyndiganden i *annan* lag. Som exempel kan här nämnas 20 kap. 3 § brottsbalken om brott mot tystnadsplikten vilket kan avse tystnadsplikt enligt vilken författning som helst (se vidare Strömberg, a. a. s. 193 f).

I anslutning här till kan diskuteras var gränsen går för vilken typ av stadganden som är att anse som blankettstraffbud. Flera av straffbestämmelserna i brottsbalken kan ju sägas sanktionera överträdelse av regler som det inte hänvisas till lika uttryckligt som i exemplet ovan. Så kräver exempelvis straffbestämmelsen om stöld att det finns regler om äganderätt. Så länge fråga är om civilrätt, vilket är ett område som ju i sin helhet hör till det obligatoriska lagområdet, finns inget principiellt problem. Mer problematiska kan, som exempel, brottsbalkens bestämmelser om tjänstefel anses vara eftersom de hänvisar till bestämmelser som mycket väl kan finnas i annan form än lag. Någon skarp gräns mellan blankettstraffstadganden och andra straffstadganden som sanktionerar överträdelse av regler på andra håll än i den författning där blankettstraffstadgandet återfinns kan vara svår att dra. Detta synes dock inte utgöra något större problem i praktiken (se vidare Göran Regner, Lagprövning och blankettstraffstadganden – några HD-fall, Festskrift till Rune Lavin 2005 s. 236 ff.).

En fråga som har orsakat större praktiska problem synes vara grundlagsenligheten av att ett blankettstraffstadgande tillåter att fängelse finns i straffskalan när den sanktionerade gärningen finns i föreskrifter som beslutas av en förvaltningsmyndighet eller en kommun. I bestämmelsen i 8 kap. 7 § andra stycket RF talas endast om föreskrifter av *regeringen*. Varken förarbetena till RF eller förarbetena till den nuvarande lydelsen av andra stycket i 8 kap. 7 § RF (prop. 1973:90 respektive prop. 1975/76:209) ger uttryck för att avsikten varit att öppna för att genom stadganden med fängelse i straffskalan straffsanktionera föreskrifter på lägre nivå än lag eller förordning. I normgivningspraxis har dock förekommit före-

skrifter av detta slag. Frågan har aktualiserats av Lagrådet i ett flertal yttranden bl.a. i anslutning till regeringens förslag till lag om transport av farligt gods. Lagrådet yttrade här att varken 8 kap. 11 § RF eller någon annan bestämmelse i RF ger svar på frågan om riksdagen i lag kan besluta straffbud vars närmare innehåll kommer att fyllas ut av förvaltningsmyndighet som regeringen vidaredelegerat sin föreskriftsrätt till. Vidare anfördes att frågan inte berörts i förarbetena. Lagrådet uppgav också att det förekommit att riksdagen i lag, i vilken föreskrivits annan rättsverkan än böter, delegerat till regeringen eller myndighet som regeringen bestämde, att besluta om föreskrifter utan att skillnad gjorts mellan regeringens och myndighetens föreskrifter. Lagrådet avslutade med att anmärka att denna praxis inte synes vara oförenlig med grundlagsregleringen trots bestämmelsernas oklarheter (se prop. 1981/82:94 s. 261).

Högsta domstolen, HD, har härefter gjort en något annorlunda tolkning av rättsläget. I NJA 2005 s. 33 kom HD fram till att det inte är förenligt med 8 kap. 7 § andra stycket RF att förvaltningsmyndigheter och kommuner tillåts att genom normgivning fylla ut blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan på sådant vis att den gärning som straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga genom deras föreskrifter. Sedan dess har problemet uppmärksamrats på nytt i olika lagstiftningssammanhang. Vid översynen av miljöbalkens sanktionssystem angavs t.ex. att handlingsregler som föreskrivs på lägre normgivningsnivå än förordning inte längre skulle vara förenade med straffansvar där fängelse ingick i straffskalan (se prop. 2005/06:182 s. 37). Motsvarande resonemang återfinns i ett senare lagstiftningsförslag om anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m., vari anges att NJA 2005 s. 33 får anses innebära att annan rättsverkan än böter inte får föreskrivas för överträdelser av föreskrifter som beslutas på lägre nivå än av regeringen (se prop. 2005/06:128 s. 229). Sammantaget synes uppfattningen från lagstiftarens sida numera vara att den konstitutionella praxis som utvecklats på området till viss del får anses vara grundlagsstridig.

## 7.5 Särskilt om trängselskatt

Som tidigare redovisats ska enligt 8 kap. 3 § RF föreskrifter om skatt meddelas genom lag. Även tvingande avgifter regleras som huvudregel i lag men enligt 8 kap. 7 § första stycket RF och 8 kap.



9 § andra stycket RF är viss delegation möjlig avseende dessa. I 8 kap. 9 § RF ges ett utrymme för direktdelegation till kommunerna. Men regeringen kan också, med stöd av 8 kap. 11 § RF, till kommunerna vidaredelegera normgivningsmakt. När det gäller avgifter som inte har belastande karaktär har regeringen en direkt på 8 kap. 13 § första stycket RF grundad rätt att meddela föreskrifter.

Det är sålunda en grundläggande princip att riksdagen har exklusiv normgivningskompetens på skatteområdet. I huvudsak synes denna fördelning inte förorsaka några problem. Viss diskussion har dock förts kring frågan om kommunernas möjligheter att besluta om skatt. Detta har främst kommit upp i anslutning till införandet av den s.k. trängselskatten men också avseende de kommunala parkeringsavgifterna. Den diskussion som förts i anslutning härtill har redogjorts för under avsnitt 4.5.

## 7.6 Något om subdelegation

En annan fråga som har uppmärksammats av Lagrådet knyter an till bestämmelsen om subdelegation i 8 kap. 11 § RF. Vid Lagrådets granskning av förslag till ändring i lagen om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag (prop. 1999/00:94) uppmärksammades att förslaget innehöll flera bemyndiganden till regeringen men att det framgick att det i praktiken var avsett att Finansinspektionen skulle besluta om flera av dessa föreskrifter. Någon uppgift om att subdelegation var tillåten fanns inte i lagförslaget. Subdelegationen vilade istället på en äldre generell rätt till delegation för regeringen som fanns i den ursprungliga lagen. Även nya bemyndiganden till myndigheter under regeringen var alltså tänkta att ha sin grund i denna. Regeln i 8 kap. 11 § RF säger att riksdagen om den bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne *därvid* kan medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet att meddela bestämmelser. Ordalydelsen syftar enligt Lagrådet på att subdelegation ska ges i samband med att delegation ges till regeringen. Om bestämmelsen inte skulle tillämpas på så vis skulle konsekvensen bli att riksdagen inte vid en lagändring, utan att förbjuda subdelegation, skulle kunna hindra regeringen från att subdelegera. Regeringen uttalade i propositionen att förslaget borde ändras enligt Lagrådets påpekande (a. prop. s. 35 och 107 f). Frågan har härefter aktualiserats i

ytterligare Lagrådsyttranden (se prop. 2005/06:45 s. 415 och prop. 2006/07:5 del 2 s. 384). Regeringen uttalade i det senare lagstiftningsärendet att Lagrådets tolkning av 8 kap. 11 § RF skulle innebära att ett nytt bemyndigande måste ges varje gång en lagändring sker, detta oavsett om ändringen gäller en mycket begränsad fråga eller en mer omfattande materiell ändring. Enligt regeringens uppfattning skulle det vara att gå för långt att tolka bestämmelsen på så vis. Regeringen menade att det inte heller gick att se att en sådan tolkning av bestämmelsen var åsyftad. Enligt regeringens mening är riksdagen fri att bedöma om omfattningen av tidigare bemyndiganden är lämplig. Skulle riksdagen anse att tidigare lämnade bemyndiganden i och med lagändringen blir för omfattande står det riksdagen fritt att införa begränsningar. Regeringen gjorde därför en annan bedömning än Lagrådet i fråga om regeringens möjligheter att utnyttja ett tidigare givet bemyndigande (se prop. 2006/07:5 s. 434). Regeringens inställning har, såvitt framgår av hur lagförslagen behandlats av utskott och riksdag, godtagits av riksdagen (2005/06:FiU22, rskr. 2005/06:317-318 och betänkande 2006/07:FiU7).

## 7.7 Regeringens primärområde

Det förhållandet att regeringen har en direkt på grundlagen vilande normgivningskompetens innebär att några bemyndiganden från riksdagen inte behövs inom regeringens primärområde. Trots detta är det vanligt att riksdagen ger sådana bemyndiganden. Lagrådet har vid ett flertal tillfällen uppmärksammat situationen och förordat att bemyndigandena ska utgå såsom överflödiga. I vissa fall har Lagrådet menat att bestämmelserna i princip har kunnat vara kvar men att det tydligt bör framgå att det endast är fråga om en upplysning om regeringens kompetens och inte något reellt bemyndigande. I anslutning härtill har viss diskussion uppkommit om det verkligen är lämpligt att i lag ta in denna typ av informationsbestämmelser. Enighet synes råda kring att det i och för sig kan vara av vikt att det finns information om hur en lag är uppbyggd och vilka förordningar som bör uppmärksammas i anslutning härtill. Problematiken synes inte ha någon större inverkan på den praktiska tillämpningen utan tycks snarare vara av mer strukturell karaktär.

Viss diskussion har också förts kring vad som gäller då riksdagen genom lagstiftning med stöd av 8 kap. 14 § RF tagit i anspråk vissa delar av regeringens primärområde. På grund av den formella lagkraftens princip kan regeringen inte så länge lagstiftningen gäller meddela föreskrifter i ämnet i strid med lagen. RF reglerar inte vad som i vidare utsträckning ska gälla för regeringens möjligheter att meddela föreskrifter i dessa situationer. Det finns flera exempel på hur riksdagen i sådana fall bemyndigat regeringen att meddela föreskrifter. Lagrådet har i ett flertal yttranden analyserat de rättsliga förutsättningarna för sådana bemyndiganden. Sådana bemyndiganden kan, beroende av innehållet, uppfattas som en erinran om regeringens rätt att med stöd av restkompetensen meddela föreskrifter eller på så vis att riksdagen lämnat kvar en del av området för regeringen att förordna om. Oaktat hur riksdagen materiellt har utformat bemyndigandena i dessa fall bör de inte vara att betrakta som delegation av normgivningskompetens. Även detta synes främst vara ett problem av strukturell karaktär.

## 8 Våra överväganden beträffande ändringar i RF:s regler om normgivningsmakten

### 8.1 Allmänt

Expertgruppen ska enligt sitt uppdrag ta fram förslag på alternativa sätt att reglera normgivningsmakten i RF. Ett av förslagen ska ha som utgångspunkt att de nuvarande principerna för fördelningen av normgivningsmakten i huvudsak ska vara oförändrade. Andra förslag kan däremot innehålla mer långtgående förändringar av fördelningen. Samtliga förslag bör sträva efter att uppnå en reglering som minskar tillämpningsproblemen, som är mindre detaljerad och som språkligt och strukturellt är enklare.

I uppdraget ingår vidare att överväga om vissa av de bestämmelser om rätten att besluta föreskrifter som finns på andra ställen i RF än i 8 kap. bör flyttas dit. I uppdraget ingår också att presentera lösningar som öppnar för en möjlighet att delegera viss normgivningsmakt direkt till kommuner, t.ex. i fråga om sådana pålagor som trängselskatt.

Enligt expertgruppens uppfattning fyller 8 kap. RF en viktig funktion genom att kapitlet bl.a. ger riksdagen normgivningskompetens inom samhällsområden som är viktiga för medborgarna. En utgångspunkt för våra överväganden har därför varit att riksdagens normgivningskompetens inte ska urholkas. Det utesluter emellertid inte att riksdagen ges möjligheter att i ökad utsträckning delegera föreskriftsrätt till regeringen och andra organ. Riksdagen behåller ju ändå sin rätt att meddela föreskrifter och det är riksdagen som avgör om och i vilken utsträckning föreskriftsrätten kan delegeras. Tanken bakom nuvarande ordning, nämligen att den ska vara ett uttryck för principen att riksdagen är den främste lagstiftaren, behöver då inte urholkas.

Gruppen har i enlighet med uppdraget utformat tre modeller för reglering av normgivningsmakten i 8 kap. RF. Den minst ingripande modellen, minimomodellen, har utformats med målsättningen att fördelningen av normgivningsmakten mellan riksdagen och regeringen ska vara oförändrad. Mellanmodellen förflyttar tyngdpunkten något och den mest genomgripande modellen, maximomodellen, öppnar för en mer omfattande delegering av normgivningsmakt från riksdagen till regeringen. De två senare modellerna innefattar även vissa förändringar av 2 kap. RF. I samtliga tre modeller finns förslag som innebär att riksdagen ska kunna delegera normgivningsmakt till kommunerna avseende pålagor av det slag som bl.a. trängselskatten utgör. Även några andra ändringar är gemensamma för de tre modellerna. Förslagen i mellanmodellen och maximomodellen är vidare konstruerade så att vissa delar i ett förslag kan föras över till någon annan av modellerna. Avsikten är att det ska vara möjligt för Grundlagsutredningen att vid sina ställningstaganden välja de lösningar som utredningen anser vara de lämpligaste.

Det bör framhållas att förslagen innefattar tänkbara lösningar på de problem som uppkommit vid tillämpningen av de nuvarande reglerna om normgivningsmakten. Dessa problem har redovisats i avsnitt 7. Lagtextförslagen och nu gällande reglering är bilagda rapporten, se bilaga 1–5. Respektive förslag kommenteras nedan. Vissa kommentarer gör sig gällande för samtliga förslag varför dessa ges inledningsvis.

### **8.1.1 Struktur och språk**

En strukturell fråga som inledningsvis bör tas upp är huruvida de bestämmelser om normgivning som finns i olika kapitel i RF bör föras samman i 8 kap. I vårt uppdrag ingår att överväga denna fråga.

Genom 8 kap. RF fördelas normgivningsmakten mellan riksdagen och regeringen. Kapitlet ger emellertid knappast något uttömmande besked om normgivningsmakten. I flera andra kapitel finns bestämmelser som anger att föreskrifter i olika ämnen ska beslutas genom lag, dvs. av riksdagen. Att föra samman alla dessa bestämmelser i 8 kap. RF skulle medföra att kapitlet blev än mer svåröverskådligt än vad det är i dag. Det finns vidare inte något inbördes sammanhang mellan ämnesområdena för de olika normgivningsbestämmelserna. Om bestämmelserna rycks ur sina

sammanhang skulle dessutom syftena med bestämmelserna till viss del kunna gå förlorade. Reglerna om normgivning beträffande finansmakten syftar sålunda inte bara till att ge riksdagen normgivningsmakt utan också till att slå vakt om Riksbankens självständighet. Detsamma gäller beträffande bestämmelserna i 11 kap. RF om rättskipning och förvaltning, där domstolarnas oberoende garanteras. Det är alltså knappast en framkomlig väg att samla alla normgivningsbestämmelser i ett kapitel. Något annorlunda ställer sig saken när det gäller bestämmelserna i 2 kap. RF om grundläggande fri- och rättigheter. Det rör sig här om bestämmelser av direkt betydelse för den enskilde. Också i 8 kap. RF finns bestämmelser om normgivning avseende den enskilde. Sammanhanget mellan bestämmelserna i 2 och 8 kap. RF belyses av att det ansetts motiverat att i 8 kap. 1 § RF föra in en hänvisning till reglerna i 2 kap. RF. Enligt vår mening skulle det inte möta några hinder mot att till 8 kap. RF föra över bestämmelserna i 2 kap. RF i den mån de uppställer krav på lagform för föreskrifter som rör de grundläggande fri- och rättigheterna utan att fri- och rättighetsskyddet därmed urholkas eller förändras. Fördelen med en sådan ordning är att samtliga bestämmelser som rör normgivning beträffande enskilda finns samlade på ett ställe i RF. Vidare renodlas 2 kap. RF vilket får till följd att det sakliga innehållet i det kapitlet tydligare framträder.

En närmast strukturell fråga som vi inte tar upp gäller de följder för normgivningskompetensen som Sveriges medlemskap i EU har. Enligt lagen (1995:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen har vi överlåtit beslutsbefogenheter till EU och föreskrifter som är gällande här i landet meddelas numera inte bara av riksdag och regeringen utan också av EU:s institutioner. EU:s rättsakter har vidare företräde framför våra nationella regler och när EU valt att reglera ett ämne i förordningar har vår interna normgivningskompetens minskat i motsvarande mån. Att Sverige överlåtit normgivningskompetens till EU har konsekvenser inte bara beträffande den normgivning som regleras i 8 kap. RF utan också för normgivning som kan ske med stöd av andra kapitel i RF. Om RF på något sätt ska spegla verkningarna av gemenskapsrätten hör en sådan bestämmelse knappast hemma i 8 kap. utan bör lämpligen placeras i ett annat kapitel.

Här kan också nämnas att frågan om förhållandet mellan de svenska domstolarna och EG-domstolen övervägts av en särskild expertgrupp på uppdrag av Grundlagsutredningen. Den expert-

gruppen har haft i uppdrag bl.a. att lämna förslag på hur ett kapitel om domstolarna i RF skulle kunna utformas. I expertgruppens rapport Bestämmelser om domstolarna i regeringsformen (SOU 2007:69) redogörs bl.a. för hur diskussionen förts kring ett eventuellt grundlagsfästande av principen om skyldigheten för domstolarna och vissa andra organ att inhämta förhandsavgöranden från EG-domstolen. I rapporten anges att expertgruppen delar regeringens och riksdagens uppfattning att några bestämmelser inte behövs för att reglera Sveriges åtaganden på området (prop. 2005/06:157 respektive bet. 2005/06:Ju39). Om det ändå skulle anses önskvärt att RF ska spegla systemet med bindande förhandsavgöranden lämnas i den aktuella rapporten ett förslag på hur en sådan bestämmelse skulle kunna utformas och tas in i ett nytt kapitel om den offentliga verksamheten.

Språket och uttrycken i nuvarande 8 kap. RF speglar vad som var gängse lagspråk när RF kom till. För dagens läsare kan kapitlet framstå som svårtillgängligt och inte alltid så lätt att förstå. De modeller som presenteras i rapporten har därför bearbetats även språkligt. Vi har därvid koncentrerat oss på 8 kap. eftersom det kapitlet ingår i vårt uppdrag. Vi har däremot inte gjort någon redaktionell översyn av 2 kap. av det skälet att det inom Grundlagsutredningen pågår en sådan översyn av det kapitlet.

Bearbetningen av språket i 8 kap. RF innefattar bl.a. att begreppet bemyndiga i olika böjningsformer genomgående har bytts ut mot det mer lättbegripliga medge i motsvarande böjningsformer. Vi har avstått från en granskning ur ett könsperspektiv. Jämställdhetsaspekterna på utformningen av RF övervägs särskilt inom utredningen. I alla modellerna har strukturen i 8 kap. förändrats genom att kapitlet försetts med underrubriker och bestämmelsernas ordningsföljd ändrats. Våra förslag till språkliga och strukturella omarbetningar är inte avsedda att medföra några ändringar i sak.

### **8.1.2 Särskilda frågor om skatt för att reglera trafik**

I samtliga modeller som presenteras nedan har tagits in en bestämmelse som möjliggör att rätten att meddela föreskrifter om vissa skatter kan delegeras direkt till en kommun. Något konstitutionellt hinder mot att en kommun, efter delegation, meddelar föreskrifter

om trängselskatt eller parkeringsavgifter som kan tillfalla kommunen bör på så vis inte kvarstå.

Enligt den ordning som i dag gäller får kommunerna i och för sig ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter (1 kap. 7 § RF). Kommunernas beslutanderätt är dock begränsad till att fastställa den årliga skattesatsen. Av 8 kap. 5 § RF följer nämligen att grunderna för den kommunala beskattningen ska regleras i lag, dvs. bestämmas av riksdagen. Generellt gäller vidare att normgivningsmakt på skatteområdet inte kan delegeras (8 kap. 7 § RF). Beträffande den kommunala beskattningen är vidare regeringens möjligheter att meddela föreskrifter med stöd av 8 kap. 13 § RF begränsade till verkställighetsföreskrifter. Den s.k. restkompetensen som möjliggör för regeringen att meddela föreskrifter gäller inte den kommunala beskattningen.

Om det anses önskvärt att en kommun själv ska kunna besluta om trängselskatt behöver man i konstitutionellt hänseende ändra RF och öppna en sådan möjlighet. Härtill kommer att trängselskatten är en pålaga som tas ut inte bara av en kommuns egna invånare utan också av andra som färdas i kommunen. Det har därför hitintills varit nödvändigt att utforma trängselskatten som en statlig skatt. För att trängselskatten ska kunna utformas som en kommunal skatt behövs, utöver en konstitutionell ändring, göras avkall på den kommunalrättsliga principen att kommunerna bara får beskatta sina egna invånare. Detsamma gäller för de kommunala parkeringsavgifterna. De regler som i dag ger kommunerna rätt att fastställa parkeringsavgifter kom till innan RF trädde i kraft och gäller fortfarande på grund av övergångsreglerna till RF. I den mån parkeringsavgifterna är att betrakta som en skatt anses det numera inte vara möjligt att ge kommunerna en beslutanderätt på området.

Att direkt i grundlagen ge kommunerna en rätt att besluta föreskrifter om trängselskatt skulle rimma mindre väl med RF:s systematik för normgivning. RF bygger ju på att normgivningsmakten är fördelad mellan riksdagen och regeringen och att normgivning av andra organ måste ha stöd i ett bemyndigande. En bättre lösning på de nämnda problemen kan vara att ge riksdagen möjlighet att direkt till en kommun delegera rätten att meddela föreskrifter om skatt för att reglera vissa förhållanden i kommunen. Delegationsmöjligheten bör inskränkas till att avse föreskrifter om trafikförhållanden i kommunen, dvs. de frågor som ansetts vara mest brännande. Vi har inte uppfattat det som att det finns



anledning att härutöver ge kommunerna möjlighet att efter delegation besluta föreskrifter i olika andra avseenden.

Det är möjligt att ett system med trängselskatt kräver medverkan även från staten exempelvis när det gäller debitering och inkrävande av trängselskatt. Begreppet skatt i RF omfattar inte bara materiella skatteregler utan också föreskrifter om bl.a. inbetalning av skatt. Om regeringen ska kunna medverka behöver det öppnas en möjlighet för riksdagen att delegera föreskriftsrätt också till regeringen. Att både regeringen och en kommun får föreskriftsrätt i ett och samma ämne kan i och för sig bädda för normkonflikter genom att regeringen och en kommun meddelar föreskrifter som står i strid med varandra. Detta problem kan dock knappast lösas inom ramen för RF om man vill att bestämmelserna i RF ska öppna för olika lösningar beträffande uttag av trängselskatt. Problemet får i stället lösas vid utformningen av författningar om trängselskatt. I minimomodellen ges dock ett förslag som i någon mån kan innebära en lösning. Det förslaget innebär att ett bemyndigande till regeringen ska ges i samband med ett bemyndigande till en kommun. Riksdagen får därmed möjlighet att avgränsa bemyndigandena på lämpligt sätt. Förslaget innebär vidare att regeringen inte kan få föreskriftsrätt beträffande trängselskatt om riksdagen inte samtidigt ger ett bemyndigande till en kommun.

Uttrycket trafikförhållanden har valts för att täcka både färd med fordon och parkering och överensstämmer med den gängse benämningen i olika sammanhang. Det kan påpekas att förslaget i och för sig täcker också andra pålagor på trafiken än trängselskatt och parkeringsavgifter, t.ex. avgifter som tas ut av andra trafikanter än de som kör motorfordon och oavsett om de färdas till lands eller till sjöss. Eftersom det är riksdagen som avgör i vilken utsträckning kommuner ska ges föreskriftsrätt bör denna lösning ändå kunna godtas.

Hur de skatter som kan bli aktuella närmare ska vara konstruerade och om de ska vara statliga eller kommunala är inte en fråga för reglering i grundlag. Om skatten konstrueras som en kommunal skatt kan dock noteras att utgångspunkten bör vara att uttaget av skatten inte ska grunda medlemskap i kommunen. Något hinder för att göra undantag från de kommunalrättsliga principerna i dessa delar bör inte finnas.

Genomförs det nu angivna förslaget bör en följdändring göras i bestämmelsen om regeringens restkompetens. Som redan berörts får regeringen med stöd av denna kompetens inte meddela

föreskrifter på den kommunala beskattningens område. Detaljföreskrifter som regeringen annars får meddela är undantagna. Efter- som en trängselskatt kan komma att utformas som en kommunal skatt och detaljföreskrifter från regeringen kan behövas bör undan- taget från regeringens restkompetens endast avse kommunernas rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Uttrycket ansluter till den formulering som finns i 1 kap. 7 § RF och förslaget innebär inte någon ändring i sak.

### **8.1.3 Kommunalrättsliga föreskrifter**

Inom ramen för Grundlagsutredningens arbete har en expertgrupp haft i uppdrag att lägga fram förslag till en fylligare reglering av den kommunala självstyrelsen. I den expertgruppens rapport, Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd m.m., finns bl.a. ett för- slag som öppnar för direktdelegation av normgivningsmakt i ett antal ämnen från riksdagen till kommunerna. Regeringens med- verkan skulle med den föreslagna lösningen inte behövas längre. Den nya regleringen föreslås bli intagen i nuvarande 8 kap. 7 § RF. Expertgruppen för den kommunala självstyrelsen har vidare förut- satt att en ytterligare utvidgning av kommunernas kompetens ska tas upp i samband med det arbete som expertgruppen för norm- givningsmakten ska bedriva.

När det gäller kommunernas kompetens ska enligt det uppdrag som getts vår expertgrupp huvudinriktningen vara att delegation av föreskrifter om vissa skatter till kommunerna ska kunna ske i viss omfattning. Vi har mot denna bakgrund valt att utgå från den nuvarande regleringen och har vid upprättandet av våra förslag inte tagit med de ändringar som föreslagits av den expertgrupp som arbetat med den kommunala självstyrelsen. Dessa förslag innebär inte heller någon öppning för delegation av föreskriftsrätt på skatteområdet till kommunerna. Om Grundlagsutredningen ansluter sig till vad som sägs i rapporten från expertgruppen om grund- lagsskydd för den kommunala självstyrelsen kan de utökade delega- tionsmöjligheterna som föreslagits där lätt kombineras med åtmin- stone vår minimomodell och kanske också med mellanmodellen. Annorlunda ställer sig saken med vår maximomodell som inte kan utökas med vidgade möjligheter till direktdelegation till kom- munerna utan att lagtexten tyngs av olika detaljföreskrifter.

#### 8.1.4 Domstolarnas arbetsordningar

Som redovisats i avsnitt 6.2 har det diskuterats huruvida domstolarna i administrativt hänseende är underkastade regeringen och omfattas av 8 kap. 13 § tredje stycket RF. Inom ramen för Grundlagsutredningens arbete har, som tidigare nämnts, en särskild expertgrupp haft i uppdrag bl.a. att lämna förslag på hur ett kapitel om domstolarna i RF skulle kunna utformas. I deras rapport Bestämmelser om domstolarna i regeringsformen (SOU 2007:69) diskuteras frågan ingående. I ett av de lagtextförslag som lämnas i rapporten har också tagits med en bestämmelse i ett särskilt kapitel om domstolarna i RF som i huvudsak överensstämmer med förslaget från Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare i betänkandet SOU 2000:99. Som ett alternativ till lösning av den aktuella frågan har i rapporten pekats på möjligheten att orden ”myndighet under regeringen” i 8 kap. 13 § RF byts ut mot ”förvaltningsmyndighet under regeringen eller domstol”. Eftersom expertgruppen om domstolarna i första hand rekommenderat en bestämmelse i ett kapitel om domstolarna i RF, ett kapitel som inte ingår i vårt uppdrag, har vi i våra förslag inte tagit med någon sådan ändring. Om Grundlagsutredningen stannar för att frågan bör lösas inom ramen för 8 kap. RF kan det angivna alternativet lätt föras in i samtliga våra tre modeller.

#### 8.1.5 Lagrådsbestämmelsen

Bestämmelsen i 8 kap. 18 § RF om Lagrådet har kritiserats såsom varande otydlig och svårläst. Det har bl.a. framhållits att paragrafen inte med önskvärd klarhet anger vilka lagar som ska granskas av Lagrådet.

Inom ramen för Grundlagsutredningens arbete har en särskild expertgrupp haft i uppdrag att ta fram förslag på olika modeller för normkontroll. Gruppen har redovisat resultatet av sitt arbete i rapporten Rapport från Grundlagsutredningens expertgrupp om olika former av normkontroll. I rapporten presenteras tre olika modeller för en förändrad reglering av det svenska normkontrollsystemet. Förslagen innebär bl.a. en utökning av den granskning som vilar på Lagrådet. I några av modellerna har den förändrade Lagrådskontrollen kombinerats med andra ändringar som rör t.ex. det s.k. uppenbarhetskravet i 11 kap. 14 § RF. Också i rapporten

från expertgruppen om den kommunala självstyrelsen finns förslag till ändringar i lagrådsbestämmelsen. Vi har därför inte sett det som vår uppgift att föreslå några materiella ändringar i bestämmelsen om lagrådsgranskningen utan har med utgångspunkt i bestämmelsens nuvarande lydelse begränsat oss till att försöka göra bestämmelsen mer lättläst och tydlig. I vår mellan- respektive maximodell har vi vidare tagit med vissa ändringar som är konsekvenser av förslagen i dessa modeller.

#### **8.1.6 Vissa andra förslag som är gemensamma för de tre modellerna**

Enligt 8 kap. 4 § andra stycket RF ska föreskrifter om val till Europaparlamentet meddelas genom lag. I systematiskt hänseende har bestämmelsen inget samband med övriga regler i 8 kap. RF bortsett då från kravet på lagform. Den bestämmelsen kan därför lyftas ur 8 kap. RF och föras över till exempelvis 3 eller 10 kap. RF. Författningsförslagen i våra tre modeller innehåller därför inte någon paragraf om val till Europaparlamentet.

Ett förslag som återfinns i samtliga de tre modellerna tar sikte på den nuvarande bestämmelsen i 8 kap. 6 § RF. I paragrafens första stycke anges att föreskrifter om trossamfund och om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund ska ges i lag. Enligt andra stycket i samma paragraf ska vid stiftande eller ändring av sådana lagar tillämpas vad som gäller vid stiftande av riksdagsordningen. Bestämmelsen i 6 § första stycket kan lämpligen föras in som ett särskilt stycke i motsvarigheten till 8 kap. 2 § RF som handlar om civilrättsliga föreskrifter. I systematiskt hänseende är regler om trossamfund och Svenska kyrkan närbesläktade med reglering i de ämnen som omfattas av 2 §. Bestämmelsen i 6 § andra stycket om stiftande av lagar om trossamfund och Svenska kyrkan kan då föras in i en särskild paragraf i omedelbar anslutning till reglerna om stiftande av riksdagsordningen.

I 8 kap. 9 § första stycket RF finns ett undantag från huvudregeln att föreskriftsrätt på skatteområdet inte kan delegeras. Enligt den bestämmelsen får regeringen efter bemyndigande i lag meddela föreskrifter om tull på införsel av vara. Under avsnitt 5.5 har redovisats att en diskussion har förts om behovet av den regeln. Bakgrunden till diskussionen är Sveriges medlemskap i EU och att importtullar i huvudsak inte längre får bestämmas av medlems-

länderna. Endast tillämpningsföreskrifter till EG:s tullförordningar kan numera beslutas på nationell nivå. Det har därför hävdats att delegationsmöjligheten beträffande införseltull är obsolet. Vi har på grund härav övervägt om möjligheten till delegation av föreskriftsrätten avseende tull på införsel av vara skulle kunna slopas. För Sveriges vidkommande skulle då bestämmelsen i 8 kap. 13 § RF om regeringens rätt att meddela verkställighetsföreskrifter och om regeringens restkompetens ge tillräckligt stöd för att tillämpningsföreskrifter på tullområdet kan meddelas av regeringen. Vi har emellertid inte kunnat finna att det med säkerhet förhåller sig på det sättet. Vi har därför ansett att delegationsmöjligheten bör finnas kvar för alla eventualiteters skull.

I 8 kap. 9 § andra stycket RF anges att regeringen eller en kommun efter riksdagens bemyndigande kan meddela föreskrifter om avgifter som på grund av 3 § annars skulle meddelas av riksdagen. Bestämmelsen tar som tidigare angetts sikte på avgifter av tvångskaraktär. Något formkrav på riksdagens bemyndiganden enligt bestämmelsen finns inte vilket innebär att dessa, till skillnad från i övriga fall i 8 kap., inte behöver ges i lag. Bemyndiganden enligt denna bestämmelse ges dock numera regelmässigt i lag (se kommentaren till grundlagarna av Erik Holmberg, Nils Stjernquist, Magnus Isberg, Marianne Eliason och Göran Regner, andra upplagan s. 362). Denna ordning har den fördelen att bemyndigandena kungörs och därmed är enklare att hitta. Det är också så att formkraven i RF när det gäller bemyndiganden till föreskrifter om betungande avgifter inte är enhetliga. Bemyndiganden om betungande avgifter kan nämligen ges även med stöd av 8 kap. 7 § RF men då kräver de lagform. Med hänsyn till det sagda föreslår vi att bestämmelsen om avgifter av tvångskaraktär ändras på så vis att ett krav på lagform ställs upp.

I 8 kap. 10 § RF finns en regel om att regeringen kan ges rätt att besluta när föreskrift i en lag ska börja eller upphöra att tillämpas. Föreskriftsrätten gäller endast det fakultativa lagområdet och endast en viss föreskrift. Den tar vidare främst sikte på situationer då snabba ingripanden är nödvändiga på grund av ett krisläge. Bestämmelsen omfattar däremot inte föreskrifter om ikraftträdande av lagar. Bemyndiganden för regeringen att bestämma ikraftträdande av en lag förekommer dock såväl på det obligatoriska lagområdet som på det fakultativa. Sådana bemyndiganden är inte ovanliga då en konvention ska införlivas med svensk rätt och det inte kan förutses om eller när konventionen kommer att träda i

kraft. En konstitutionell praxis har bildats som tillåter denna typ av delegation utan direkt stöd i RF. I praxis har det också godtagits att regeringen på det obligatoriska lagområdet fått rätt att bestämma om eller när en lag ska tillämpas i förhållande till andra länder eller mellanfolkliga organisationer. Ibland har det då uppställts krav på ömsesidighet, dvs. att staten eller organisationen ger Sverige en motsvarande behandling. Sådana bemyndiganden har getts i bl.a. 62 § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Vidare har regeringen ibland fått rätt att förordna inte bara om ikraftträdande av en lag utan också om lagens tillämpning i förhållande till andra länder. Exempel på bemyndiganden med denna innebörd finns i lagen (1981:6) om konkurs som omfattar egendom i annat nordiskt land och i lagen (1981:7) om verkan av konkurs som inträffat i annat nordiskt land. I båda dessa lagar har regeringen bemyndigats att meddela föreskrifter om att lagarna ska tillämpas endast beträffande några av de nordiska länderna.

Det finns skäl för att den praxis som sålunda utbildats får uttryckligt stöd i grundlagen. Om det införs en sådan bestämmelse på hela lagområdet finns det knappast skäl att begränsa möjligheterna att låta regeringen bestämma när en föreskrift ska börja eller upphöra att tillämpas. I minimomodellen har därför den gällande bestämmelsen i 8 kap. 10 § RF utvidgats till att omfatta inte bara en viss föreskrift utan hela lagar och gälla på både det obligatoriska och fakultativa lagområdet. Den har också utformats så att bemyndiganden även kan avse föreskrifter om en lags tillämpning endast gentemot vissa länder eller mellanfolkliga organisationer. Med den ändrade paragrafnumrering som föreslås i minimomodellen har den berörda bestämmelsen tagits in i 17 §. Bestämmelsen återfinns även i mellan- och maximomodellen (17 § respektive 15 §).

Ett problem som uppmärksammats i rapporten under avsnitt 7.7 är den situation som uppstår när riksdagen med stöd av 8 kap. 14 § RF stiftar lagar i ämnen som faller inom regeringens primärområde. På grund av den formella lagkraftens princip kan regeringen inte så länge lagstiftningen gäller meddela föreskrifter i det aktuella ämnet i strid med lagen. Riksdagen kommer på så vis att ta i anspråk en del av regeringens primärområde. Det förekommer i dessa lagar ibland ”bemyndiganden” till regeringen. Det har rått viss osäkerhet om hur sådana ”bemyndiganden” ska uppfattas, men i allmänhet har rättsläget ansetts vara det att riksdagen lämnat en del av regeringens restkompetens orörd. Eventuella ”bemyndiganden” får från den utgångspunkten endast anses tjäna som en upplysning om

regeringens möjlighet att meddela föreskrifter i ämnet. Denna tolkning har också Lagrådet vid ett flertal tillfällen ställt sig bakom. Även vår expertgrupp ställer sig bakom den tolkningen av bestämmelsen. Enligt vår mening finns det därför inte något behov av att i lagtext ange att riksdagen i dessa fall har rätt att delegera föreskrifträtt till regeringen. Något förslag som rör den aktuella bestämmelsen läggs alltså inte fram.

Ytterligare en fråga som tas upp i samtliga våra tre modeller gäller bestämmelsen i nuvarande 8 kap. 17 § RF. I den paragrafen anges att reglerna beträffande stiftande av grundlag och riksdagsordningen ska tillämpas också vid ändring eller upphävande av sådan lag. Den paragrafen bör kunna utgå ur 8 kap. I stället kan dessa regler tas in i de paragrafer som handlar om hur grundlag respektive riksdagsordningen stiftas (1 och 2 §§ i samtliga modeller). Någon skillnad i sak är inte avsedd med ändringen.

## 8.2 Vår minimomodell

Som redan nämnts är avsikten med vår minimomodell att den fördelning av normgivningsmakt mellan riksdagen och regeringen som följer av 8 kap. RF inte ska rubbas. Det innebär att det främst är redaktionella förändringar som kan bli aktuella. Modellen syftar vidare till att lösa problemet med trängselskatten och de kommunala parkeringsavgifterna. I minimomodellen har vi vidare tagit med vissa ändringar som grundlagsfäster den konstitutionella praxis som utvecklats i några avseenden men som inte avspeglas i nuvarande lydelse av regeringsformen. De förändringar som föreslås kommenteras nedan i den ordning som följer av lagtexten.

Som också berörts tidigare innebär minimomodellen även vissa strukturella förändringar av 8 kap. RF för att kapitlet ska bli mer lättillgängligt. I systematiskt hänseende kan det då vara lämpligt att kapitlet får inledas med ett avsnitt under rubriken *Stiftande av grundlag och riksdagsordningen m.m.* där ett antal bestämmelser om grundlagstiftning m.m. som nu återfinns i de avslutande paragraferna i 8 kap. RF kan samlas. Bestämmelsen om stiftande av lag rörande trossamfund och Svenska kyrkan kan placeras i omedelbar anslutning till vad som sägs om stiftande av riksdagsordningen. I en särskild paragraf i avsnittet om stiftande av grundlag m.m. har tagits in den nuvarande bestämmelsen om att föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela landet och folkomröstning i

grundlagsfråga ska meddelas genom lag. Det kan visserligen sägas att den bestämmelsen bryter systematiken i avsnittet. Med hänsyn till att den ändå har ett visst samband med vad som gäller i fråga om stiftande av grundlag har vi ansett att avsteget är godtagbart. Alternativet hade varit att föra bestämmelsen om folkomröstning till 3 kap. RF som handlar om riksdagen men inte heller den lösningen är helt lyckad. Avsnittet kan avslutas med den bestämmelse (nuvarande 14 § första meningen) som anger att lag inte får ändras eller upphävas på annat sätt än genom lag.

Efter detta avsnitt kan följa ett avsnitt med rubriken *Lagrådet*. Avsnittet innehåller bestämmelserna om Lagrådet (18 § i nuvarande lydelse) vilka delats upp på flera paragrafer för att öka läsbarheten (6–8 §§). Efter detta avsnitt kan under en egen rubrik, *Om utfärdande och kungörande av lagar och förordningar*, föras in en motsvarighet till nuvarande 19 §.

I ett följande avsnitt som getts rubriken *Föreskrifter rörande enskilda och förhållandet mellan enskilda och det allmänna* återfinns bestämmelsen i nuvarande 8 kap. 1 § RF som innehåller en hänvisning till att det av bestämmelserna i 2 kap. RF om grundläggande fri- och rättigheter följer att föreskrifter av visst innehåll inte får meddelas eller endast får meddelas genom lag. Till avsnittet om föreskrifter rörande enskilda och förhållandet mellan enskilda och det allmänna kan vidare föras den bestämmelse som i dag finns i 8 kap. 2 § RF och som anger att föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden ska meddelas genom lag. I huvudsak handlar det om civilrättsliga föreskrifter men också föreskrifter om medborgarskap faller in under bestämmelsen. Paragrafen innehåller vidare ett antal exempel på sådana föreskrifter. Exemplet anger inte på ett uttömmande sätt vilka typer av föreskrifter som omfattas av bestämmelsen och ökar inte heller bestämmelsens läsbarhet. Det kan därför finnas anledning att minska antalet exempel. Vi föreslår att som exempel endast anges föreskrifter om medborgarskap och föreskrifter som endast kan åberopas av en enskild gentemot en annan enskild. Det sistnämnda uttrycket ansluter till den gränsdragning mellan civilrättsliga och offentligrättsliga föreskrifter som förordats i rättsvetenskaplig litteratur (se Strömberg, a. a. s. 71). Den nya lydelsen är inte avsedd att medföra någon materiell ändring.

Också de nuvarande bestämmelserna i 8 kap. 3 § RF (i förslaget 12 §) har en given plats i avsnittet om föreskrifter rörande enskilda och förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Enligt den



paragrafen ska föreskrifter som är betungande för den enskilde ges i lag.

Härefter kan bestämmelsen (nuvarande 5 §) om kommunerna tas in under rubriken *Föreskrifter rörande kommuner*.

För att klargöra att RF ställer krav på lagform även för andra föreskrifter än de som anges i 2 och 8 kap. RF har en ny paragraf (14 §) förts in med en hänvisning till att det av andra kapitel i RF följer att föreskrifter av visst innehåll endast får meddelas genom lag. Paragrafen kan ges rubriken *Andra föreskrifter som kräver lagform*.

Efter det avsnittet kan lämpligen följa ett avsnitt med rubriken Regeringens rätt att meddela föreskrifter. Där kan samlas de bestämmelser som i dag finns i 8 kap. 7–11 §§ och som anger i vilka avseenden riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter. Vidare bör motsvarigheter till nuvarande 12 § om underställning och nuvarande 13 § om verkställighetsföreskrifter och regeringens restkompetens föras in under rubriken.

Som redovisats tidigare i denna rapport (avsnitt 7.4) har grundlagsenligheten av blankettstraffstadganden som tillåter fängelse i straffskalan varit omdiskuterad i sådana fall när den sanktionerade gärningen anges i regler på lägre nivå än i författningar av regeringen. Den nu gällande bestämmelsen i 8 kap. 7 § andra stycket RF nämner endast föreskrifter av *regeringen*. Genom rättsfallet NJA 2005 s. 33 har HD slagit fast att det inte är förenligt med 8 kap. 7 § andra stycket RF att förvaltningsmyndigheter och kommuner tillåts att fylla ut blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan på sådant vis att den gärning som straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga genom deras föreskrifter. I äldre normgivningspraxis har dock tillåtits föreskrifter av sådant slag. Om det anses önskvärt att blankettstraffstadganden ska kunna fyllas ut genom både föreskrifter som regeringen meddelar och föreskrifter på lägre nivå presenteras ett alternativ som ger uttryck för att en sådan ordning är förenlig med RF. Det alternativet innebär att bestämmelsen om blankettstraffstadganden flyttas från nuvarande 8 kap. 7 § RF till den paragraf (19 §) i förslaget som motsvarar nuvarande 11 § och handlar om subdelegation från regeringen till kommuner och förvaltningsmyndigheter. I ett andra stycke i 19 § kan då anges att riksdagen vid delegation av föreskriftsrätt till regeringen eller vid subdelegation kan föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelse av en föreskrift som meddelas av regeringen, en förvaltningsmyndighet eller en kommun. Med denna

lösning klargörs att blankettstraffstadganden kan kopplas till föreskrifter som meddelas även på lägre nivå än förordningar.

Det har hävdats att blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan innebär ett kringgående av principen att föreskrifter om frihetsberövanden får meddelas endast genom lag (2 kap. 8 och 12 §§ RF). Detta har setts som ett problem ur rättssäkerhetssynpunkt. Möjligen skulle problemet kunna lösas genom att vissa krav ställs på utformningen av bemyndiganden med föreskriftsrätt till förvaltningsmyndigheter och kommuner i anslutning till blankettstraffstadganden. Det skulle exempelvis kunna anges att bemyndigandet ska vara klart avgränsat. Att ställa upp ett sådant eller motsvarande krav i lagtexten kan dock vara vanskligt. Samtliga bemyndiganden som riksdagen ger med stöd av 8 kap. RF bör vara tydligt formulerade och klart avgränsade. Om RF uttryckligen skulle ställa upp ett kvalitetskrav endast för vissa bemyndiganden finns risken att andra bestämmelser om bemyndiganden tolkas i motsatt riktning så att något krav beträffande dessa inte ställs. Den generella kvalitén på bemyndiganden enligt 8 kap. RF skulle på så vis på sikt riskera att försämrats. Vi har därför valt att inte lägga fram förslag om särskilda krav på bemyndiganden i anslutning till blankettstraffstadganden.

Något förslag som lagfäster vad som nu får anses vara gällande rätt enligt HD:s ovannämnda avgörande läggs inte fram. Önskar man behålla rådande ordning kan det enkelt uppnås i minimomodellen genom att möjligheten till blankettstraffstadganden knyts enbart till bemyndiganden med föreskriftsrätt för regeringen i enlighet med nuvarande regel i 8 kap. 7 § RF.

Det nämnda avgörandet av HD innebär att ett blankettstraffstadgande på grund av nuvarande 8 kap. 7 § RF inte kan tillämpas så att fängelse utdöms för överträdelser av föreskrifter som meddelats av förvaltningsmyndigheter eller kommuner. Genomförs vårt förslag om att blankettstraffstadganden ska kunna kopplas till föreskrifter som meddelas både av regeringen och på lägre nivå än förordningar uppkommer frågan om en särskild övergångsbestämelse bör införas. Förslaget innebär ju att det rättsläge som rått före HD:s avgörande återställs och innefattar alltså en ändring av gällande rätt när det gäller grundlagsenligheten av blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan för överträdelser av föreskrifter som meddelats av förvaltningsmyndigheter eller kommuner. Därmed är dock inte sagt att redan införda blankettstraffstadganden kan tillämpas så att inte endast böter utan också

frihetsstraff kan utdömas för överträdelse. För att en sådan tillämpning ska kunna ske behövs en övergångsbestämmelse som medger det. Enligt expertgruppens mening kan dock en övergångsbestämmelse komma i konflikt med vad som gäller enligt 2 kap. 10 § första stycket RF eller i vart fall med grunderna för stadgandet. Av den nämnda bestämmelsen följer bl.a. att svårare brottspåföljd inte får åläggas för en gärning än den som var föreskriven när överträdelsen begicks. Expertgruppen har därför avstått från att föreslå en övergångsbestämmelse i frågan. Det får överlämnas åt rättstillämpningen att avgöra hur äldre blankettstraffstadganden ska tolkas och tillämpas i ljuset av HD:s avgörande och den föreslagna ändringen i RF.

I 8 kap. 18 § RF i vår minimomodell återfinns det tidigare berörda förslaget om delegation till regeringen och en kommun av rätten att meddela föreskrifter om trängselskatt m.m. Den bestämmelsen har placerats i avsnittet om regeringens rätt att meddela föreskrifter. Förhållandet är detsamma beträffande motsvarigheten till nuvarande 9 § andra stycket om delegation av föreskriftsrätt beträffande betungande avgifter. Eftersom bestämmelserna berör bl.a. kommunernas möjligheter att efter bemyndigande meddela föreskrifter kan bestämmelsernas placering naturligtvis ifrågasättas från systematiska utgångspunkter. Vi har dock ansett att denna avvikelse får godtas. Alternativet hade varit att de berörda reglerna fått delas upp på två paragrafer, vilket knappast hade medfört att regleringen blivit mer lättillgänglig.

I 21 § andra stycket (nuvarande 13 §) har en mindre justering gjorts för att förtydliga att regeringens restkompetens liksom för närvarande är begränsad endast såvitt avser den kommunala beskattningen som sådan. Regeringen ska alltså kunna meddela också andra föreskrifter än verkställighetsföreskrifter beträffande exempelvis inbetalning av trängselskatt i den mån föreskrifterna inte faller inom lagområdet.

Nuvarande 8 kap. 11 § RF (19 § i minimomodellen) anger att riksdagen om den bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne *därvid* kan medge att regeringen överlåter åt en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela bestämmelser (subdelegation). Lagrådet har vid flera tillfällen uttalat att bestämmelsen innebär att subdelegation bara är tillåten i samband med ett bemyndigande till regeringen, se vidare avsnitt 7.6. Enligt Lagrådet krävs det alltså ett nytt bemyndigande i en lag om lagen ändras och nya föreskrifter ska kunna meddelas på lägre nivå än förordningar

från regeringen. Regeringens uppfattning i frågan, vilken numera har godtagits av riksdagen i flera lagstiftningsärenden, är att en äldre delegationsbestämmelse kan grunda rätt för regeringen att subdelegera föreskriftsrätt till förvaltningsmyndigheter och kommuner även i ett senare skede. Denna uppfattning får därför anses vara gällande rätt på området. Det är önskvärt att RF tydligt speglar rättsläget. Minimomodellen innehåller därför en lösning där ordet därvid tas bort för att markera den rådande konstitutionella ordningen. I mellanmodellen finns ett förslag till lösning för hur regeringen skulle kunna se ut om man i stället vill lagfästa den ordning som Lagrådet förespråkat.

Under en avslutande avsnitt med rubriken *Föreskrifter rörande riksdagens myndigheter* återfinns motsvarigheter till bestämmelserna i nuvarande 14 § andra och tredje styckena.

### 8.3 Vår mellanmodell

I 8 kap. 7 § RF finns regler om delegation till regeringen av föreskriftsrätt på det offentlighetsliga området. Jämte vissa andra bestämmelser i RF anger paragrafen gränserna för det fakultativa lagområdet. I olika sammanhang har det framhållits att bestämmelserna i 8 kap. 7 § RF är alltför detaljerade och inte heller helt tydliga. Det är också så att bestämmelserna delvis täcker varandra. Det kan vidare noteras att 8 kap. 7 § RF ändrats flera gånger under åren därför att delegationsmöjligheterna varit otillräckliga (se vidare under avsnitt 7.3). För att råda bot på dessa förhållanden kan man tänka sig att förändra regleringen av det fakultativa lagområdet genom att 8 kap. 7 § RF görs mindre detaljerad. En lösning kan då vara att i stället för att som nu, genom en positiv uppräknings ange på vilka områden föreskriftsrätten kan delegeras, genom en negativ uppräknings ange inom vilka ämnesområden delegering inte får ske.

Till de offentlighetsliga ämnesområden där delegation liksom i dag inte bör vara tillåten hör i första hand skatter. På skatteområdet bör dock liksom för närvarande föreskriftsrätten beträffande införseltullar kunna delegeras. I enlighet med vad som föreslås i minimomodellen bör vidare föreskrifter om trängselskatt m.m. kunna delegeras. Till det område där delegation bör vara utesluten bör vidare hänföras föreskrifter om brott och rättsverkan därav. Föreskrifter om bötesstraff bör dock liksom nu kunna delegeras och blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan bör inte heller

vara uteslutna. Delegation bör inte heller kunna ske beträffande föreskrifter på det exekutionsrättsliga området som bl.a. omfattar både utsökning och konkurs. De angivna undantagen från möjligheten till delegation motsvarar i huvudsak de områden som i dag är undantagna då de anses vara av sådan betydelse för den enskilde att riksdagen ensam bör ha föreskriftsrätt på dessa områden.

Till skillnad mot dagens läge innebär förslaget att delegation av rätten att meddela offentligrättsliga föreskrifter är tillåten om inte RF uttryckligen förbjuder det. Gränsdragningen i 8 kap. RF mellan civilrätt och offentlig rätt behålls dock intakt och någon utökad rätt till delegation inom det civilrättsliga området ges inte. Eftersom 8 kap. 7 § RF redan i dag medger att regeringen efter bemyndigande får meddela offentligrättsliga föreskrifter i en mängd ämnen innebär förslaget inte några större förändringar av fördelningen av normgivningsmakt mellan riksdagen och regeringen. Vad man vinner är att det blir lättare för en läsare att avgöra vad som gäller beträffande regeringens möjligheter att meddela föreskrifter. Vidare förenklas lagstiftningsarbetet. Detta gäller särskilt det arbete inom Regeringskansliet och i Lagrådet som i dag behöver läggas ned på att utreda under vilken punkt i 8 kap. 7 § RF som ett önskat bemyndigande kan hänföras.

Den skisserade lösningen får konsekvenser också i förhållande till kommunerna. Enligt 8 kap. 5 § RF ska grunderna för ändringar i kommunindelningen och för den kommunala beskattningen anges i lag. Detsamma gäller grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer. Också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras skyldigheter ska ha lagform. Till den sistnämnda kategorin hör främst föreskrifter om kommunernas allmänna kompetens. Sådana föreskrifter har tagits in i kommunallagen (1991:900). På de ämnesområden som anges i 8 kap. 7 § RF kan dock regeringen utan hinder av vad som sägs i 5 § bemyndigas att meddela föreskrifter om kommunernas uppgifter. Dessa möjligheter till delegation avser främst kommunernas befogenheter och skyldigheter när det gäller tillämpningen av offentligrättsliga föreskrifter som är betungande för den enskilde och som nu regleras i 8 kap. 3 § RF. Den nuvarande ordningen innebär bl.a. att regeringen kan få rätt att meddela föreskrifter om kommunernas uppgifter beträffande exempelvis miljöskydd och byggnadsväsende. 8 kap. 7 § RF går emellertid ett steg längre. Även uppgifter och skyldigheter beträffande sådana ämnesområden där föreskrifterna kan anses gynnande för den enskilde och därför i princip kan höra

till regeringens restkompetens faller inom ramen för de nuvarande delegationsmöjligheterna. Som ett exempel kan anges kommunernas uppgifter beträffande skola och undervisning. Det bör vidare framhållas att regeringen med stöd av restkompetensen enligt 8 kap. 13 § RF redan i dag kan meddela föreskrifter om bl.a. kommunala institutioner. Skälet härtill är att det endast är grunderna för bl.a. kommunernas organisation och verksamhetsformer som kräver lagform och detaljföreskrifter kan då meddelas av regeringen. Sådana föreskrifter har meddelats beträffande den kommunala organisationen inom socialtjänsten trots att socialtjänsten i sig innebär skyldigheter för kommunerna och därför hör till det obligatoriska lagområdet.

Om man vill slopa den detaljreglering som nu finns i 8 kap. 7 § RF är det ofrånkomligt att det får vissa återverkningar beträffande riksdagens möjligheter att till regeringen delegera föreskriftsrätt som berör kommunernas verksamhet. Att uppställa särskilda begränsningar av delegationsmöjligheterna låter sig knappast göras utan att detaljregleringen bibehålls. Dock bör föreskriftsrätt beträffande den kommunala beskattningen och kommunindelningen kunna undantas. Man måste vidare ställa sig frågan hur genomgripande förändringen verkligen blir i förhållande till nuläget. Som redan sagts ger 8 kap. 7 § RF redan i dag vidsträckta möjligheter till delegation när det gäller kommunernas specialreglerade verksamheter. Härtill kommer att även regeringens restkompetens medger att regeringen får meddela föreskrifter beträffande kommunernas organisation och verksamhetsformer. En viss utökning av delegationsmöjligheterna på det kommunala området innebär dock den skisserade lösningen. Den konsekvensen får kanske accepteras med hänsyn till att riksdagen ändå behåller sin normgivningskompetens beträffande kommunerna. Det får förutsättas att riksdagen vid bemyndiganden till regeringen tar hänsyn till principen om den kommunala självstyrelsen.

Den föreslagna regleringen av föreskriftsrätten på det offentliga rättsliga området kan inte ses isolerad från den normkontroll som utövas av Lagrådet. I åtskilliga lagstiftningsärenden har Lagrådet funnit anledning att ifrågasätta huruvida ett visst bemyndigande till regeringen varit förenligt med bestämmelserna i 8 kap. 7 § RF. Det är givet att denna normkontroll påverkas av en förändrad reglering beträffande möjligheterna för riksdagen att överlåta sin normgivningskompetens till regeringen. Också den normkontroll som kan ske enligt 11 kap. 14 § RF påverkas, även om det såvitt kunnat

utrönas inte hitintills inträffat att en domstol funnit att ett bemyndigande stridit mot RF och att den regeringsförfattning som grundats på bemyndigandet därför inte har kunnat tillämpas. Det kan naturligtvis diskuteras huruvida förutsättningarna för normkontroll mot RF:s delegationsbestämmelser bör förändras men den frågan får övervägas närmare i samband med ställningstagandena till de förslag som lagts fram av expertgruppen för olika former av normkontroll.

Det bör framhållas att ändrade möjligheter för regeringen att efter delegation från riksdagen meddela föreskrifter inte i sig medför att regeringen får överlåta sin normgivningskompetens till förvaltningsmyndigheter och kommuner. För att subdelegation ska vara tillåten bör liksom nu krävas medgivande från riksdagen. En annan sak är att subdelegation kan komma att ske på något fler ämnesområden men den konsekvensen kan knappast undvikas om inte 8 kap. RF ska tyngas av detaljerade föreskrifter om när subdelegation ska vara tillåten.

Även i mellanmodellen har 8 kap. RF försetts med underrubriker. Dessa överensstämmer med dem som tagits in i minimodellen. På samma vis som minimodellen inleds mellanmodellen med ett avsnitt under rubriken *Stiftande av grundlag och riksdagsordningen m.m.* De bestämmelser som samlats under den rubriken är med ett undantag desamma som i minimodellen.

Undantaget avser en ny paragraf som innehåller en motsvarighet till de nuvarande bestämmelserna i 2 kap. RF om ett särskilt förfarande vid lagstiftning om inskränkningar i fri- och rättigheterna. Dessa regler innebär att ett förslag till lag med sådana föreskrifter under vissa förutsättningar ska vila i minst ett år innan det kan antas av riksdagen. Förslaget kan dock antas med en särskilt kvalificerad majoritet av de röstande. Denna reglering skiljer sig från övriga bestämmelser i 2 kap. RF och har systematiskt mer samband med de bestämmelser som anger hur grundlag och vissa andra lagar ska stiftas. En fördel som också uppnås om förfarandereglerna flyttas till en ny paragraf i 8 kap. RF är att 2 kap. RF blir något mer renodlat.

Avsnittet i 8 kap. RF om stiftande av grundlag m.m. kan liksom i minimodellen följas av avsnitt med rubrikerna *Lagrådet* och *Om utfärdande och kungörande av lagar och förordningar*.

Liksom i minimodellen har under rubriken *Föreskrifter rörande enskilda och förhållandet mellan enskilda och det allmänna* samlats de regler som nu återfinns i 8 kap. 1–3 §§ RF, dvs. hänvisningen till

2 kap. RF, bestämmelsen om föreskrifter som rör enskildas personliga ställning och enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inbördes samt bestämmelsen om betungande offentlig-rättslig reglering. Liksom i minimomodellen har bestämmelsen om civilrättsliga föreskrifter förenklats något och bestämmelsen rörande föreskrifter om trossamfund och Svenska kyrkan har förts in i anslutning till bestämmelsen om civilrättsliga föreskrifter. Bestämmelsen att lag om trossamfund och Svenska kyrkan stiftas på samma sätt som riksdagsordningen kan som redan nämnts föras in i anslutning till regeln om stiftande av riksdagsordningen.

I systematiskt hänseende kan vidare föreskrifter beträffande kommuner samlas under en särskild rubrik, *Föreskrifter rörande kommuner*. Där bör återfinnas en motsvarighet till nuvarande 8 kap. 5 § RF. Hit kan också föras den nuvarande bestämmelsen som medger att en kommun bemyndigas meddela föreskrifter om avgifter av tvångskaraktär samt den föreslagna bestämmelsen som innebär att kommunerna ska kunna få besluta om skatt för reglering av trafikförhållanden i kommunen. I materiellt hänseende överensstämmer den sistnämnda bestämmelsen med den som tagits in i minimomodellen. En skillnad är dock att det inte uttryckligen anges att delegation också kan ske till regeringen. Det följer emellertid av det nedan behandlade förslaget till en ny bestämmelse i 15 § att sådan delegation kan ske. Den bestämmelsen medger också såsom fallet är nu att föreskriftsrätt beträffande avgifter av tvångskaraktär delegeras till regeringen.

I mellanmodellen har inte tagits in ett särskilt avsnitt om andra föreskrifter som kräver lagform. Om mellanmodellen godtas och det där bör framgå att 8 kap. inte innehåller en uttömmande reglering av vilka föreskrifter som måste ges i lag kan minimomodellens avsnitt enkelt tas in i mellanmodellen.

Liksom i minimomodellen kan i ett särskilt avsnitt samlas de regler som rör regeringens rätt att meddela föreskrifter. Den huvudsakliga förändringen på detta område återfinns i en ny 15 §. Bestämmelsens första stycke behandlar möjligheten till delegation av föreskrifter om tystnadsplikt och några andra ämnen som nu regleras i 2 kap. 12 § RF och 8 kap. 7 § RF. Några sakliga ändringar i förhållande till nuvarande ordning innebär inte den bestämmelsen. Däremot medför paragrafens andra stycke en förändrad reglering av riksdagens rätt att delegera normgivningskompetens. Bakgrunden till denna förändring har angivits ovan. Istället för en uppräkningslista av områden inom vilka delegering *får ske* har en uppräkningslista gjorts av



de områden inom vilka delegering *inte får ske*. Presumtionen blir alltså den omvända mot vad som gäller i dag. Om inte annat stadgas i 15 § andra stycket är delegation till regeringen tillåten inom de områden som regleras i 13 och 14 §§ (nuvarande 3 och 5 §§). Att delegationsmöjligheten endast avser dessa områden får anses framgå genom att bestämmelsen i 15 § andra stycket hänvisar till de sistnämnda paragraferna.

Den i minimodellen föreslagna kodifieringen av gällande praxis beträffande regeringens rätt att besluta om ikraftträdande m.m. av föreskrifter och lagar finns även med i mellanmodellen. Bestämmelsen återfinns i 17 § i förslaget.

Under kommentaren till minimodellen har redogjorts för problematiken kring uttrycket *därvid* i nuvarande 8 kap. 11 § RF. I mellanmodellen ges en lösning för hur regleringen skulle kunna se ut om man vill lagfästa den ordning som Lagrådet förespråkar. Bestämmelsen som återfinns i 18 § i förslaget är avsedd att förtydliga att RF inte ger utrymme för regeringen att utnyttja ett äldre givet bemyndigande för senare subdelegation. Eftersom förslaget innebär en förändring av gällande rätt behöver en särskild övergångsbestämmelse införas av innebörd att föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndigande enligt 8 kap. 11 § RF i dess äldre lydelse fortfarande ska gälla.

I samma paragraf (18 §) finns en lösning för reglering av blankettstraffstadganden. Det presenterade alternativet överensstämmer med det som getts i minimodellen och innebär att den princip som rådde före HD:s avgörande lagfästs, nämligen att blankettstraffstadganden kan fyllas ut med föreskrifter på lägre nivå än förordning. För det fall att man önskar behålla den ordning som efter HD:s avgörande är gällande rätt kan man i 18 § koppla blankettstraffstadganden endast till föreskrifter som efter bemyndigande får meddelas av regeringen. Därmed lagfästs den ordning som råder i dag.

Om riksdagens möjligheter att delegera föreskriftsrätt på det offentlighetsliga området ska förändras enligt vad som föreslagits ovan kan en tänkbar åtgärd vara att regeringen blir skyldig att varje år för riksdagen redovisa hur bemyndigandena utnyttjats. Riksdagen kan på så vis få en viss kontroll över vilka föreskrifter som regeringen meddelar. En bestämmelse med denna innebörd kan placeras i en ny 19 §, dit också förs den nuvarande regeln i 8 kap. 12 § RF om att riksdagen kan begära att föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndiganden ska underställas riksdagen.

I mellanmodellen liksom i minimomodellen avslutas 8 kap. RF med ett avsnitt med rubriken *Föreskrifter rörande riksdagens myndigheter*. Dit kan utan ändringar föras de nuvarande bestämmelserna i dessa avseenden.

## 8.4 Vår maximomodel

Maximomodellen skiljer sig från mellanmodellen framför allt genom att 2 kap. RF renodlas ytterligare. Vidare innebär maximomodellen att möjligheterna till delegation av föreskriftsrätt till regeringen ökas väsentligt. Även i maximomodellen har 8 kap. RF försetts med under-rubriker. Dessa överensstämmer med dem som tagits in i mini- och mellanmodellen.

I maximomodellen har utgångspunkten varit att samtliga regler om normgivning som rör enskilda ska samlas i 8 kap. RF. I 2 kap. RF ska endast finnas materiella regler om de grundläggande fri- och rättigheterna. Att till 8 kap. RF föra över bestämmelser om normgivning som finns i andra kapitel i RF har vi som redovisats tidigare inte ansett innebära några fördelar.

Det föreslås således att uttryck i 2 kap. RF som hänvisar till lagform beträffande de olika fri- och rättigheterna byts ut mot begrepp som inte anger på vilken konstitutionell nivå föreskrifter ska meddelas. Sådana ändringar föreslås i 2 kap. 3, 9, 10, 12, 15–20, 22 och 23 §§ RF. Bestämmelser om lagform för inskränkningar i fri- och rättigheterna tas i stället in i en ny, 11 §, under avsnittet *Föreskrifter rörande enskilda och förhållandet mellan enskilda och det allmänna* i 8 kap. RF. I ett andra stycke i den paragrafen återfinns också andra bestämmelser om lagform som nu finns i 2 kap. RF och som rör rätten till fackliga stridsåtgärder, expropriationsersättning, upphovsrätt och renskötselrätt. Som i mellanmodellen har förfaranderegler i 2 kap. 12 § och 22 § RF flyttats över till 8 kap. RF och ersätts där av bestämmelser i 6 §. Vidare har de bestämmelser i nuvarande 2 kap. 12 § RF som medger att regeringen bemyndigas meddela föreskrifter om bl.a. tystnadsplikt för offentliganställda flyttats till en paragraf i avsnittet om regeringens rätt att meddela föreskrifter. De angivna ändringarna är inte avsedda att i sak påverka skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna.

Som beskrivits tidigare i denna rapport (se avsnitt 7.2) har ett återkommande problem i lagstiftningsarbetet varit svårigheterna att

avgöra huruvida en viss tänkt reglering faller inom det obligatoriska lagområdet eller hör till det fakultativa lagområdet till följd av 8 kap. 7 § RF. Problemen har framförallt samband med gränsdragningen mellan civilrätt och offentlig rätt. Till bilden hör också att många moderna lagar innehåller både civilrättsliga och offentlig-rättsliga bestämmelser. Det är svårt att av den praxis som utbildats dra några generella slutsatser om när en författning ska anses innefatta en civilrättslig reglering eller en offentligrättslig. Ibland har exempelvis ett avgörande moment ansetts vara att en offentlig-rättslig handlingsregel förknippats med en civilrättslig sanktion. Delegation till regeringen har då varit utesluten. Ibland har man trots civilrättsliga inslag i en reglering framhållit att den huvudsakligen är av offentligrättslig karaktär och att delegation därmed är tillåten. Om inte 8 kap. RF ska tyngas av en detaljreglering går det knappast att finna någon annan lösning på det aktuella problemet än att vidga det fakultativa lagområdet ytterligare så att det omfattar både civilrättsliga och offentligrättsliga föreskrifter. Föreskriftsrätt ska alltså i betydligt större utsträckning än i dagens läge kunna överlåtas på regeringen. Mot en sådan ordning kan invändas att förfarandet vid tillkomsten av regeringens förordningar inte på samma sätt som lagstiftningsärenden präglas av offentlighet. Förberedelsearbetet i ett lagstiftningsärende är också generellt sett mer omfattande. Lagstiftningsprocessen inklusive lagrådsgranskningen ger vidare vissa garantier för att lagförslag är väl genomtänkta. Förarbeten till regeringsförfattningar i den mån de finns är inte heller lika lättillgängliga som förarbetena till en lag, något som kan vara till nackdel för bl.a. dem som ska tillämpa en författning. Å andra sidan kan det hävdas att riksdagen bör kunna anförtros att avgöra i vilken utsträckning regeringen ska bemyndigas meddela föreskrifter. Många samhällsförhållanden är vidare så komplicerade att det finns behov av detaljföreskrifter som inte lämpligen bör ha lagform.

Till det sagda kan läggas att normkontrollen påverkas om riksdagen i större utsträckning än som är möjligt i dag kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter i olika ämnen. Liksom fallet är med förändrade delegationsmöjligheter på det offentligrättsliga området enligt vår mellanmodell får emellertid den frågan övervägas närmare i samband med ställningstagandena till de förslag som lagts fram av expertgruppen för olika former av normkontroll.

I maximomodellen presenteras en lösning med inriktningen att det fakultativa lagområdet vidgas. I förslaget 12 § tas in de bestäm-

melser om civilrättsliga och offentlighetsrättsliga föreskrifter som nu är uppdelade på två paragrafer (8 kap. 2 och 3 §§ RF). De olika exempel på föreskrifter som finns i nuvarande 2 och 3 §§ har dock uteslutits. I 12 § har också tagits in den regel som nu finns i 2 kap. 3 § andra stycket RF och som anger att den personliga integriteten ska skyddas vid databehandling av personuppgifter i den utsträckning som anges i lag. Utvidgningen av det fakultativa lagområdet framgår av 14 § andra stycket, som medger att regeringen bemyndigas meddela sådana föreskrifter som avses i 12 §. Liksom i dag kommer den föreslagna lösningen att innebära att bl.a. föreskriftsrätt beträffande integritetsskydd vid behandling av personuppgifter i viss utsträckning kan delegeras. Från det fakultativa lagområdet görs undantag endast för föreskrifter om medborgarskap, brott och annan rättsverkan därav än böter, annan skatt än tull på införsel av varor och skatt för reglering av trafikförhållanden samt exekutionsrätt. Utom såvitt avser medborgarskap överensstämmer dessa undantag med de undantag som i mellanmodellen föreslås vid en förändring av delegationsmöjligheterna på det offentlighetsrättsliga området.

Förslaget i maximomodellen innebär att det obligatoriska lagområdet beträffande föreskrifter som rör enskilda minskas betydligt. Till det området hänförs i huvudsak endast föreskrifter som angår dels fri- och rättigheter enligt 2 kap. RF, dels skatter bortsett då från trängselskatt m.m., dels straffrätt och exekutionsrätt. Det obligatoriska lagområdet kommer vidare att omfatta föreskrifter om grunderna för den kommunala beskattningen och kommunindelning enligt nuvarande 8 kap. 5 § RF. Eftersom vi inte sett över de krav på lagform som finns i andra kapitel i RF än 2 och 8 kap. kommer också föreskrifter på dessa områden att ingå i det obligatoriska lagområdet.

I kommentaren till mellanmodellen har redovisats att den modellen innebär vissa konsekvenser när det gäller möjligheten att till regeringen delegera föreskriftsrätt beträffande den kommunala verksamheten. På det offentlighetsrättsliga området blir konsekvensen densamma i maximomodellen. Av samma skäl som anförts beträffande mellanmodellen får det kanske accepteras att delegationsmöjligheterna ökas något.

När det gäller den skisserade delegationsmöjligheten på det civilrättsliga området får det anses uteslutet att regeringen kan ges rätt att meddela föreskrifter om kommunernas åligganden på samma sätt som på det offentlighetsrättsliga området. På det senare

området kan regeringen med riksdagens medgivande i stor utsträckning redan nu ge kommunerna olika uppgifter som företrädare för det allmänna i förhållandet till enskilda. Några liknande funktioner på det civilrättsliga området torde inte kunna ges kommunerna med stöd av ett bemyndigande av riksdagen. Civilrätten avser ju förhållanden mellan enskilda och även om kommunerna ibland kan innefattas i begreppet enskilda gäller det bara när kommunerna uppträder i rättsförhållanden som liknar dem som kan uppkomma mellan enskilda. Vidare drar

11 kap. 3 § RF en gräns för vilka uppgifter som regeringen efter bemyndigande av riksdagen kan lägga på kommunerna. Enligt den bestämmelsen får civilrättsliga tvister inte utan stöd av lag prövas av något annat organ än en domstol. Även den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna föreskriver att enskilda ska ha rätt till domstolsprövning i fråga om deras civila rättigheter och skyldigheter.

Om en ökad delegationsmöjlighet införs kan det övervägas om den inte bör kombineras med en spärr mot missbruk. I en tid som präglas av ett annat politiskt klimat än vi är vana vid kan det tänkas att en regering med egen majoritet i riksdagen genomdrivar lagar med vittgående bemyndiganden på olika områden som i realiteten innebär att riksdagens roll som lagstiftare blir överspelad. Som motvikt skulle ett krav på kvalificerad majoritet kunna införas vid antagande av lagar med olika bemyndiganden. En minoritet av de röstande i riksdagen skulle med en sådan regel kunna ges rätt att förhindra att en lag med vidsträckt bemyndiganden antas. Om man inte önskar att den nuvarande detaljeringsgraden i 8 kap. RF ska konserveras kan det inte undvikas att minoritetsskyddet knyts till bestämmelsen om delegation av föreskriftsrätt på både det civilrättsliga och offentlighetsrättsliga området. Det skulle innebära bl.a. att också bemyndiganden som i dag är tillåtna enligt 8 kap. 7 § RF skulle träffas av kravet på kvalificerad majoritet.

Om man inför en ordning där en minoritet kan förhindra att en lag antas innebär det naturligtvis att lagstiftningsprocessen kan försvåras. Det är också tänkbart att minoriteten utnyttjar sin ställning för att förhindra en i och för sig angelägen reform därför att lagen innehåller ett mer eller mindre betydelselöst bemyndigande. Också andra nackdelar kan finnas med den skisserade ordningen. För att motverka problem kan man visserligen tänka sig att ställa upp ett krav på att ett bemyndigande ska avse en fråga som är viktig för

enskilda eller från allmän synpunkt. Det är emellertid inte givet att man därmed undanröjer de problem som kan uppkomma vid ett krav på kvalificerad majoritet. I mellanmodellen har vi föreslagit en skyldighet för regeringen att årligen redovisa hur bemyndiganden har utnyttjats. En motsvarande regel föreslås även i maximodellen. Med det förslaget får riksdagen en viss kontroll över vilka bemyndiganden som ges och det kan då synas som om det är onödigt att också ställa upp ett hinder mot långtgående bemyndiganden. Mot denna bakgrund har vi valt att inte lägga något förslag om kvalificerad majoritet.

De förändringar i redaktionellt hänseende som tagits in i mellanmodellen återfinns även i maximodellen. Vissa bestämmelser har sålunda flyttats så att de placerats i de sammanhang där de strukturellt hör hemma. När det gäller kommunernas möjligheter att besluta om träningskatter m.m. överensstämmer maximodellen med både mini- och mellanmodellen. Beträffande frågan om det ska krävas ett nytt bemyndigande för senare subdelegation till förvaltningsmyndigheter och kommuner presenteras endast en lösning som lagfäster gällande rätt. Vidare ges i maximodellen motsvarande förslag till lösning av regleringen beträffande blankettstraffstadgandena som ges i mini- och mellanmodellen. Om RF ska spegla den ordning som gäller efter HD:s avgörande kan det som angetts i kommentaren till mellanmodellen åstadkommas genom att möjligheten till blankettstraffstadganden kopplas endast till föreskrifter som efter delegation får meddelas av regeringen. I överensstämmelse med mini- och mellanmodellen innehåller maximodellen även en regel som gör det möjligt för riksdagen att låta regeringen bestämma bl.a. när en lag ska träda i kraft eller när en föreskrift ska börja eller upphöra att tillämpas.

## 9 Författningskommentar

### 9.1 Minimodellen

I redaktionellt hänseende har ordningsföljden mellan paragraferna i 8 kap. ändrats och paragraferna grupperats under särskilda under-rubriker.

*Stiftande av grundlag och riksdagsordningen m.m.*

#### 1 §

Paragrafen motsvarar 15 § i nu gällande lydelse. Ändringarna i *första – fjärde styckena* är av redaktionell art. *Femte stycket* är nytt men har sin motsvarighet i nuvarande 8 kap. 17 § andra meningen.

#### 2 §

Paragrafen motsvarar 4 § första stycket i nu gällande lydelse.

#### 3 §

Paragrafen motsvarar 16 § i nu gällande lydelse. Ändringarna i *första stycket* är av redaktionell art. *Andra stycket* är nytt men motsvarar nuvarande 8 kap. 17 § andra meningen.

#### 4 §

Paragrafen motsvarar 6 § andra stycket i nu gällande lydelse. Ändringarna är av redaktionell art.

5 §

Paragrafen motsvarar 17 § första meningen i nu gällande lydelse. Ändringarna är av redaktionell art.

*Lagrådet*

6–8 §§

Paragraferna motsvarar 18 § i nu gällande lydelse. Ändringarna är av redaktionell art.

*Om utfärdande och kungörande av lagar och förordningar*

9 §

Paragrafen motsvarar 19 § i nu gällande lydelse. Ändringarna är av redaktionell art.

*Föreskrifter rörande enskilda och förhållandet mellan enskilda och det allmänna*

10 §

Paragrafen motsvarar 1 § i nu gällande lydelse.

11 §

Paragrafens *första stycke* motsvarar 2 § i nu gällande lydelse. Ändringen, som i huvudsak innebär att exemplifieringen har kortats, är inte avsedd att medföra någon ändring i sak. Ändringen har kommenterats i avsnitt 8.2.

*Andra stycket* motsvarar 6 § första stycket i nu gällande lydelse. Ändringarna är av redaktionell art.



12 §

Paragrafen motsvarar 3 § i nu gällande lydelse. Ändringarna är av redaktionell art.

*Föreskrifter rörande kommuner*

13 §

Paragrafen motsvarar 5 § i nu gällande lydelse. Ändringarna är av redaktionell art.

*Andra föreskrifter som kräver lagform*

14 §

Bestämmelsen är ny. För att klargöra att RF ställer krav på lagform även för andra föreskrifter än de som anges i 2 och 8 kap. RF har kapitlet kompletterats med en hänvisning till att det av andra kapitel i RF följer att föreskrifter med visst innehåll får meddelas endast genom lag.

*Regeringens rätt att meddela föreskrifter*

15 §

Paragrafen motsvarar 7 § i nu gällande lydelse. Ändringarna i *första stycket* är av redaktionell art.

Paragrafens *andra stycke har ändrats* genom att bestämmelsen om blankettstraffstadganden har flyttas till 19 § (11 § i nu gällande lydelse) som i dag handlar om subdelegation från regeringen till kommuner och förvaltningsmyndigheter. Med denna lösning kommer det till uttryck att blankettstraffstadganden kan kopplas till föreskrifter som meddelas både av regeringen och på lägre nivå än förordningar. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 8.2.

## 16 §

Paragrafen motsvarar 8 § i nu gällande lydelse. Ändringarna är av redaktionell art.

## 17 §

Paragrafen motsvarar 10 § i nu gällande lydelse. Bestämmelsen har utvidgats till att omfatta inte bara en viss föreskrift utan hela lagar och att gälla på både det obligatoriska och fakultativa lagområdet. Den har också utformats så att bemyndiganden även kan avse föreskrifter om en lags tillämpning endast gentemot vissa länder eller mellanfolkliga organisationer. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 8.1.6.

## 18 §

Paragrafens *första stycke* motsvarar 9 § första stycket i nu gällande lydelse. Ändringarna är av redaktionell art.

Paragrafens *andra stycke* motsvarar 9 § andra stycket i nu gällande lydelse med det tillägget att ett bemyndigande beträffande betungande avgifter ska ges i lag. Ändringen har kommenterats i avsnitt 8.1.6. Andra stycket innehåller också en ny bestämmelse. *Andra stycket andra meningen* ger kommunerna och regeringen rätt att efter medgivande från riksdagen meddela föreskrifter om skatt som syftar till att reglera trafikförhållanden i kommunen. Det anges direkt i bestämmelsen att ett bemyndigande med föreskriftsrätt för regeringen ska ges i samband med ett bemyndigande till en kommun. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 8.1.2.

## 19 §

Paragrafens *första stycke* motsvarar 11 § i nu gällande lydelse. Ändringarna är av redaktionell art.

Paragrafens *andra stycke* motsvarar 7 § andra stycket sista meningen med ett förtydligande av att blankettstraffstadganden kan kopplas till föreskrifter som meddelas både av regeringen och på lägre nivå än förordning. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 8.2.

20 §

Paragrafen motsvarar 12 § i nu gällande lydelse. Ändringarna är av redaktionell art.

21 §

Paragrafens motsvarar 13 § i nu gällande lydelse. Ändringarna i *första och tredje styckena* är av redaktionell art.

*Andra stycket* är en följdändring motiverad av den nya bestämmelsen i 18 § andra stycket. Regeringen kan inte med stöd av restkompetensen meddela föreskrifter på den kommunala beskattningens område. Trängselskatt kan antingen komma att utformas som en statlig eller som en kommunal skatt. Eftersom detaljföreskrifter från regeringen kan komma att aktualiseras bör markeras att undantaget från restkompetensen endast avser kommunernas rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Uttrycket ansluter till den formulering som finns i 1 kap. 7 § RF. Bestämmelsen har kommenterats i 8.1.2.

22 §

Paragrafens motsvarar 14 § första stycket i nu gällande lydelse. Ändringarna är av redaktionell art.

*Föreskrifter rörande riksdagens myndigheter*

23 §

Paragrafens motsvarar 14 § andra och tredje stycket i nu gällande lydelse. Ändringarna är av redaktionell art.

## 9.2 Mellanmodellen

### 2 kap. RF

#### 12 §

Från paragrafen har bestämmelserna i *första stycket tredje och fjärde meningarna flyttats*. Dessa bestämmelser medger att föreskrifter om bl.a. tystnadsplikt för offentliganställda meddelas genom annan författning än lag och har i stället för i 2 kap. 12 § förts in i 8 kap. 15 §. Vidare har bestämmelserna i *tredje – femte styckena* om det särskilda förfarandet vid fri- och rättighetsinskränkande föreskrifter flyttats till en ny paragraf i 8 kap. Skälet till att bestämmelserna om det särskilda förfarandet flyttats är i huvudsak att dessa skiljer sig från övriga regler i 2 kap. RF och systematiskt har mer samband med de bestämmelser som anger hur grundlag och vissa andra lagar ska stiftas. Vidare har som en *andra mening i 12 § första stycket* tagits in en hänvisning till att det av 8 kap. 15 § följer att föreskrifter om vissa inskränkningar i fri- och rättigheter får meddelas genom annan författning än lag.

#### 22 §

Bestämmelserna i paragrafen tredje stycke har flyttats och förts över till 8 kap. 6 § i förslaget. Skälen till ändringen är desamma som beträffande ändringen i 12 §.

### 8 kap. RF

I redaktionellt hänseende har ordningsföljden mellan paragraferna i 8 kap. ändrats och paragraferna grupperats under särskilda underrubriker.

*Stiftande av grundlag och riksdagsordningen m.m.*

#### 1–5 §§

Se kommentaren till minimomodellen för motsvarande paragrafer.

6 §

Paragrafen motsvarar 2 kap. 12 § tredje – femte styckena och 2 kap. 22 § tredje stycket i nu gällande lydelse. Bestämmelsernas nya placering har kommenterats i anslutning till dessa paragrafer.

*Lagrådet*

7–9 §§

Paragraferna motsvarar 18 § i nu gällande lydelse. Ändringarna är av redaktionell art.

*Om utfärdande och kungörande av lagar och förordningar*

10 §

Paragrafen motsvarar 19 § i nu gällande lydelse. Ändringarna är av redaktionell art.

*Föreskrifter rörande enskilda och förhållandet mellan enskilda och det allmänna*

11 §

Paragrafen motsvarar 1 § i nu gällande lydelse. Eftersom bestämmelserna om det särskilda förfarandet vid fri- och rättighetsinskränkande föreskrifter i förslaget flyttats från 2 kap. till 8 kap. har hänvisningen till dessa bestämmelser tagits bort från paragrafen. Ändringarna är i övrigt av redaktionell art.

12 §

Paragrafens *första stycke* motsvarar 2 § i nu gällande lydelse. Ändringen, som i huvudsak innebär att exemplifieringen har kortats, är inte avsedd att medföra någon ändring i sak. Ändringen har kommenterats i avsnitt 8.2.

*Andra stycket* motsvarar 6 § första stycket i nu gällande lydelse. Ändringarna är av redaktionell art.

## 13 §

Paragrafen motsvarar 3 § i nu gällande lydelse. Ändringarna är av redaktionell art.

*Föreskrifter rörande kommuner*

## 14 §

Paragrafens *första och andra stycke* motsvarar 5 § i nu gällande lydelse. Bestämmelsen har delats upp i två stycken för att grunderna för rikets indelning i kommuner och den kommunala beskattningen (*första stycket*) ska kunna undantas från det delegeringsbara området. Undantaget åstadkoms genom att 15 § andra stycket, som anger i vilka ämnen regeringen ges föreskriftsrätt, endast omfattar vad som regleras i 14 § andra stycket. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 8.3.

*I tredje stycket* finns en bestämmelse som motsvarar den nuvarande regeln att föreskriftsrätt rörande betungande avgifter kan delegeras till en kommun. Det tillägget har gjort att medgivandet till föreskriftsrätt ska ges i lag. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 8.1.6. Vidare har i en andra mening tagits in en bestämmelse som ger kommunerna rätt att efter medgivande från riksdagen meddela föreskrifter om skatt som syftar till att reglera trafikförhållanden i kommunen. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 8.1.2. Att också regeringen kan ges rätt att meddela sådana föreskrifter följer av 15 § andra stycket. Till skillnad mot minimodellen uppställs inte något krav på att ett bemyndigande till regeringen ska ges i samband med föreskriftsrätt för en kommun.

*Regeringens rätt att meddela föreskrifter*

## 15 §

*Första stycket* motsvarar 2 kap. 12 § första stycket tredje och fjärde meningarna. Ändringarna är av redaktionell art.

*Andra stycket* motsvarar 7 § i nu gällande lydelse. Skillnaden mot 7 § är att paragrafen i stället för att som nu, genom en positiv uppräkningslista anger på vilka områden föreskriftsrätten kan delegeras, innehåller en negativ uppräkningslista av på vilka ämnesområden

delegering inte får ske. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 8.3.

#### 16 §

Paragrafen motsvarar 8 § i nu gällande lydelse. Ändringarna är av redaktionell art.

#### 17 §

Paragrafen motsvarar 10 § i nu gällande lydelse. Bestämmelsen har utvidgats till att omfatta inte bara en viss föreskrift utan hela lagar och att gälla på både det obligatoriska och fakultativa lagområdet. Den har också utformats så att bemyndiganden även kan avse föreskrifter om en lags tillämpning endast gentemot vissa länder eller mellanfolkliga organisationer. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 8.1.6.

#### 18 §

*Första stycket* motsvarar 11 § i nu gällande lydelse. Bestämmelsen har ändrats för att förtydliga att bestämmelsen inte ger utrymme för regeringen att utnyttja ett äldre givet bemyndigande för senare subdelegation vilket är i enlighet med Lagrådets tolkning av den nu gällande bestämmelsen. Förslaget innebär en ändring av gällande rätt och en övergångsbestämmelse behövs därför med innebörden att föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndigande enligt 8 kap. 11 § i dess äldre lydelse fortfarande ska gälla. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 8.2.

*Andra stycket* är nytt men motsvarar delvis 7 § sista stycket sista meningen i nu gällande lydelse. Med denna lösning kommer det till uttryck att blankettstraffstadganden kan kopplas till föreskrifter som meddelas av regeringen eller på lägre nivå än förordningar. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 8.2.

## 19 §

*Första meningen* innehåller en ny bestämmelse. Mot bakgrund av riksdagens förändrade möjlighet att delegera föreskriftsrätt på det offentlighetsrättsliga området införs här en bestämmelse om skyldighet för regeringen att varje år för riksdagen skriftligen redovisa hur bemyndigandena utnyttjats.

*Andra meningen* motsvarar 12 § i nu gällande lydelse. Ändringarna är av redaktionell art.

## 20 §

Paragrafen motsvarar 13 § i nu gällande lydelse. Ändringarna i *första och tredje styckena* är av redaktionell art.

*Andra stycket* är en följdändring motiverad av regleringen som föreslås avseende trängselskatten. Angående skälen till förslaget hänvisas till författningskommentaren till 21 § i minimomodellen. Bestämmelsen har kommenterats i 8.1.2.

## 21 §

Paragrafens motsvarar 14 § första stycket i nu gällande lydelse. Ändringarna är av redaktionell art.

*Föreskrifter rörande riksdagens myndigheter*

## 22 §

Paragrafens motsvarar 14 § andra och tredje stycket i nu gällande lydelse. Ändringarna är av redaktionell art.

*Övergångsbestämmelse*

Eftersom förslaget i 8 kap. 18 § innebär en ändring av gällande rätt finns behov av en övergångsbestämmelse som innebär att föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndigande enligt 8 kap. 11 § i dess äldre lydelse fortfarande ska gälla.



### 9.3 Maximodellen

#### 2 kap. RF

3, 9, 10, 12, 15-20, 22 och 23 §§

I modellen föreslås att uttryck i 2 kap. RF som hänvisar till lagform beträffande de olika fri- och rättigheterna byts ut mot begrepp som inte anger på vilken konstitutionell nivå föreskrifter ska meddelas. Sådana ändringar föreslås i samtliga de angivna paragraferna. Ändringarna har kommenterats i avsnitt 8.4.

#### 12 §

Bestämmelserna i första stycket tredje och fjärde meningarna samt tredje – femte styckena flyttats till 8 kap. 14 § första stycket respektive 8 kap. 6 §. Se i övrigt kommentaren till 2 kap. 12 § i mellanmodellen.

#### 22 §

Se kommentaren till mellanmodellen för motsvarande paragraf.

#### 8 kap. RF

I redaktionellt hänseende har ordningsföljden mellan paragraferna i 8 kap. ändrats och paragraferna grupperats under särskilda underrubriker.

*Stiftande av grundlag och riksdagsordningen m.m.*

#### 1–5 §§

Se kommentaren till minimodellen för motsvarande paragrafer.

#### 6 §

Se kommentaren till mellanmodellen för motsvarande paragraf.

*Lagrådet*

7–9 §§

Se kommentaren till minimodellen för motsvarande paragrafer.

*Om utfärdande och kungörande av lagar och förordningar*

10 §

Se kommentaren till minimodellen för motsvarande paragraf.

*Föreskrifter rörande enskilda och förhållandet mellan enskilda och det allmänna*

11 §

Paragrafens *första stycke första mening* motsvarar 1 § i nu gällande lydelse dock endast såvitt avser hänvisningen till att det av 2 kap. följer att vissa fri- och rättigheter inte får inskränkas. Eftersom det särskilda förfarandet vid fri- och rättighetsinskränkande föreskrifter i förslaget flyttats från 2 kap. till 8 kap. har hänvisningen till det förfarandet fått utgå. Paragrafen innehåller också den bestämmelse om lagform för inskränkningar fri- och rättigheter som i nu gällande lydelse finns i 2 kap. 12 § RF. Övriga ändringar är av redaktionell art.

Paragrafens *andra stycke 1–4* motsvarar de bestämmelser om lagform för föreskrifter i vissa ämnen som nu finns i 2 kap. RF och som rör rätten till fackliga stridsåtgärder, expropriationsersättning, upphovsrätt och renskötselrätt. Ändringarna är av redaktionell art.

Paragrafens *andra stycke 5* motsvarar 6 § första stycket i nu gällande lydelse. Ändringen är av redaktionell art.

12 §

Paragrafen motsvarar 2 och 3 §§ i nu gällande lydelse och omfattar alltså både civilrättsliga och offentlighetsrättsliga föreskrifter. De olika exempel på föreskrifter som finns i nuvarande 2 och 3 §§ har uteslutits. Vidare finns i paragrafen en motsvarighet till bestämmelsen 2 kap. 3 § andra stycket RF som anger att den personliga

integriteten ska skyddas vid databehandling av personuppgifter i den utsträckning som anges i lag.

#### *Föreskrifter rörande kommuner*

##### *13 §*

*Första och andra styckena* motsvarar 5 § i nu gällande lydelse. Skälet till att paragrafen delats upp i två stycken har redovisats under kommentaren till 8 kap. 14 § i mellanmodellen. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 8.3.

I *tredje stycket* finns en bestämmelse som motsvarar den nuvarande regeln i 8 kap. 9 § första stycket RF som ger kommunerna rätt att efter medgivande från riksdagen meddela föreskrifter om betungande avgifter. Det tillägget har gjorts att medgivandet ska ges i lag. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 8.1.6. Vidare ges kommunerna rätt att efter medgivande från riksdagen meddela föreskrifter om skatt som syftar till att reglera trafikförhållanden i kommunen. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 8.1.2. Till skillnad mot minimomodellen uppställs inte något krav på att ett bemyndigande till regeringen ska ges i samband med föreskriftsrätt för en kommun.

#### *Regeringens rätt att meddela föreskrifter*

##### *14 §*

Bestämmelsen anger i vilken omfattning riksdagen enligt förslaget får delegera föreskriftsrätt till regeringen. Till skillnad från förslaget i mellanmodellen omfattar bestämmelsen föreskrifter i såväl civilrättsliga som offentligrättsliga ämnen.

Enligt *första stycket* kan regeringen medges rätt att meddela föreskrifter inom de ämnen som omfattas av 11 §. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 7 § första stycket 7 och 2 kap. 12 § första stycket andra och tredje meningarna.

*Andra stycket* anger på vilka områden regeringen efter medgivande från riksdagen kan meddela föreskrifter. Det är både civilrättsliga och offentligrättsliga föreskrifter som omfattas. Undantag görs endast för föreskrifter om dels medborgarskap, dels brott och annan rättsverkan därav än böter, dels annan skatt än tull på

införsel av varor och skatt för reglering av trafikförhållanden, dels exekutionsrätt. Utom såvitt avser medborgarskap överensstämmer dessa undantag med de undantag som föreslås i mellanmodellen.

*Tredje stycket* motsvarar 8 § i nu gällande lydelse.

#### 15 §

Paragrafen motsvarar 10 § i nu gällande lydelse. Bestämmelsen har utvidgats till att omfatta inte bara en viss föreskrift utan hela lagar och att gälla på både det obligatoriska och fakultativa lagområdet. Den har också utformats så att bemyndiganden även kan avse föreskrifter om en lags tillämpning endast gentemot vissa länder eller mellanfolkliga organisationer. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 8.1.6.

#### 16 §

*Första stycket* motsvarar 11 § i nu gällande lydelse.

*Andra stycket* är nytt men motsvarar delvis 7 § sista stycket sista meningen i nu gällande lydelse. Med denna lösning kommer det till uttryck att blankettstraffstadganden kan kopplas till föreskrifter som meddelas av regeringen eller på lägre nivå än förordningar. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 8.2.

#### 17 §

*Första meningen* innehåller en ny bestämmelse. Mot bakgrund av riksdagens förändrade möjlighet att delegera föreskriftsrätt på det offentlighetsliga området införs här en skyldighet för regeringen att varje år för riksdagen skriftligen redovisa hur bemyndigandena utnyttjats.

*Andra meningen* motsvarar 12 § i nu gällande lydelse. Ändringarna är av redaktionell art.

#### 18 §

Paragrafen motsvarar 13 § i nu gällande lydelse. Ändringarna i *första och tredje styckena* är av redaktionell art.

*I andra stycket* finns en följdändring motiverad av regleringen som föreslås avseende träningskatt m.m. Beträffande skälen för ändringen hänvisas till författningskommentaren till 21 § i minimodellen. Bestämmelsen har kommenterats i 8.1.2.

*19 §*

Paragrafen motsvarar 14 § första stycket i nu gällande lydelse. Ändringarna är av redaktionell art.

*Föreskrifter rörande riksdagens myndigheter*

*20 §*

Paragrafen motsvarar 14 § andra och tredje stycket i nu gällande lydelse. Ändringarna är av redaktionell art.

## Bilagor

### Författningsförslag samt gällande lydelse av 2 och 8 kap. RF

I författningsförslagen har paragrafernas nya ordningsföljd inte markerats. Inte heller har det markerats om viss bestämmelse återfinns i en ny paragraf. Endast de ord och bestämmelser som är nya i förhållande till gällande bestämmelser har kursiverats. Några markeringar har inte gjorts i gällande lydelse av 2 och 8 kap. RF. Vid redovisningen av 2 kap. i gällande lydelse har endast tagits med de paragrafer i kapitlet som förslås ändrade enligt vår mellanrespektive maximomodell.

# Minimodellen

## 8 kap. Lagar och andra föreskrifter

*Stiftande av grundlag och riksdagsordningen m.m.*

1 § Grundlag stiftas genom två likalydande beslut. Det andra beslutet får *inte* fattas *tidigare än att* det efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats. Vidare skall minst nio månader förflyta mellan den tidpunkt då ärendet första gången anmäldes i riksdagens kammare och valet, *om inte* konstitutionsutskottet *beslutar att medge* undantag härifrån. *Ett sådant beslut skall fattas* senast vid ärendets beredning och minst fem sjättedelar av ledamöterna *måste vara eniga om beslutet*.

Riksdagen får *inte* såsom vilande *anta* ett förslag om stiftande av grundlag, som är oförenligt med *ett* annat vilande grundlagsförslag utan att samtidigt *avslå* det först antagna förslaget.

Folkomröstning om *ett* vilande grundlagsförslag skall anordnas, om *det yrkas* av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och minst en tredjedel av ledamöterna röstar för bifall till yrkandet. *Ett* sådant yrkande skall framställas inom femton dagar från det att riksdagen antog grundlagsförslaget som vilande. Yrkandet skall *inte* beredas i utskott.

Folkomröstningen skall hållas samtidigt med det val till riksdagen som avses i första stycket. Vid omröstningen får de som har rösträtt vid valet förklara *om* de godtar det vilande grundlagsförslaget eller *inte*. Förslaget är förkastat, om de flesta av dem som *deltar* i omröstningen röstar mot förslaget och de till antalet är fler än hälften av dem som har *avgett* godkända röster vid riksdagsvalet. I annat fall *tar* riksdagen *upp* förslaget till slutlig prövning.

*Första – fjärde styckena tillämpas också vid ändring eller upphävande av grundlag.*

2 § Föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket och om förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfråga meddelas genom lag.

3 § Riksdagsordningen stiftas på det sätt som *anges* i 1 § första stycket första och andra meningarna samt andra stycket. Den kan också stiftas genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter *är eniga* om beslutet. *Tilläggsbestämmelser* i riksdagsordningen beslutas dock i samma ordning som lag i allmänhet.

Första stycket tillämpas också vid ändring eller upphävande av riksdagsordningen.

4 § *Bestämmelserna* i 3 § gäller *även* vid stiftande, ändring eller upphävande av lag om trossamfund eller om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund.

5 § *En lag* får *inte* ändras eller upphävas *på* annat *sätt* än genom *en* lag.

#### *Lagrådet*

6 § För att avge *ytranden* över lagförslag skall det finnas ett lagråd, där det ingår domare eller, vid behov, förutvarande domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten. Närmare bestämmelser om lagrådets sammansättning och tjänstgöring meddelas i lag.

7 § Yttrande från Lagrådet *hämtas in* av regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av riksdagsutskott.

Yttrande av Lagrådet bör *hämtas in* innan riksdagen beslutar

1. grundlag om tryckfriheten eller om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt tekniska upptagningar,

2. lag om begränsning av rätten att *ta* del av allmänna handlingar,

3. lag i ämne som avses i 2 kap. 3 § andra stycket, 12 § första stycket, 17–19 §§ eller 22 § andra stycket,

4. lag om kommunal beskattning,

5. lag som ändrar eller upphäver lag enligt 1–4,



6. lag som avses i 11 § första stycket eller 12 § eller lag som avses i 11 kap. eller vid ändring i sådan lag, om lagen eller ändringen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt.

*Bestämmelserna i andra stycket gäller dock inte, om Lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Föreslår regeringen riksdagen att stifta lag i något av de ämnen som avses i första meningen och har Lagrådets yttrande dessförinnan inte hämtats in, skall regeringen samtidigt för riksdagen redovisa skälen för detta. Att Lagrådet inte har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot att lagen tillämpas.*

8 § Lagrådets granskning skall avse

1. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt,
2. hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra,
3. hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav,
4. om förslaget är så utformat att lagen kan antagas tillgodose angivna syften,
5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

*Om utfärdande och kungörande av lagar och förordningar*

9 § Beslutad lag skall utfärdas av regeringen *snarast*. En lag med sådana föreskrifter om riksdagen eller dess myndigheter som *inte* skall *tas in* i *grundlagen* eller riksdagsordningen kan dock utfärdas av riksdagen.

Lagar skall kungöras så snart det kan ske. Detsamma gäller förordningar, om *inte* annat föreskrivs i lag.

*Föreskrifter rörande enskilda och förhållandet mellan enskilda och det allmänna*

10 § Av bestämmelserna i 2 kap. om grundläggande fri- och rättigheter följer att föreskrifter av visst innehåll *inte* får meddelas eller får meddelas endast genom lag samt att förslag till lag i vissa fall skall behandlas i särskild ordning.

11 § Föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes meddelas genom lag. Sådana föreskrifter är bland andra:

1. föreskrifter om svenskt medborgarskap och
2. föreskrifter som endast kan åberopas av en enskild gentemot en annan enskild.

Genom lag ges vidare föreskrifter om trossamfund och om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund.

12 § Föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Sådana föreskrifter är bland andra föreskrifter om:

1. brott och rättsverkan av brott,
2. skatt till staten samt
3. rekvisition och annat sådant förfogande.

#### *Föreskrifter rörande kommuner*

13 § Grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen *bestäms* i lag. I lag meddelas också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras *skyldigheter*.

#### *Andra föreskrifter som kräver lagform*

14 § *Av bestämmelser i andra kapitel i regeringsformen följer att föreskrifter av visst innehåll får meddelas endast genom lag.*

#### *Regeringens rätt att meddela föreskrifter*

15 § *Bestämmelserna i 12 eller 13 § hindrar inte att regeringen efter medgivande i lag genom förordning kan meddela föreskrifter om annat än skatt, om föreskrifterna avser något av följande ämnen:*

1. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. utlännings vistelse i riket,
3. in- eller utförsel av varor, av pengar eller av andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet,

ransonering, återanvändning och återvinning av material, utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö eller tillståndsplikt i fråga om åtgärder med byggnader och anläggningar,

4. kulturmiljö, jakt, fiske, djurskydd eller natur- och miljövård,

5. trafik eller ordningen på allmän plats,

6. undervisning och utbildning,

7. förbud att röja sådant som någon har *fått veta i* allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt,

8. skydd för personlig integritet vid behandling av personuppgifter.

*Ett medgivande enligt första stycket medför inte rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter.*

**16 §** *Bestämmelserna i 11, 12 eller 13 § hindrar inte att regeringen efter medgivande i lag genom förordning meddelar föreskrifter om anstånd med att fullgöra förpliktelse.*

**17 §** *Bestämmelserna i 11 eller 12 § hindrar inte att regeringen i lag kan medges att genom förordning bestämma när lagen skall träda i kraft eller när en föreskrift i lagen skall börja eller upphöra att tillämpas. På samma sätt kan regeringen ges rätt att bestämma huruvida en lag eller en föreskrift i den skall tillämpas i förhållande till ett annat land eller en mellanfolklig organisation.*

**18 §** *Bestämmelserna i 12 § hindrar inte att regeringen efter medgivande i lag genom förordning meddelar föreskrifter om tull på införsel av vara.*

Regeringen eller en kommun kan efter riksdagens medgivande i lag meddela föreskrifter om avgifter, som på grund av 12 § annars skall meddelas av riksdagen. *Bestämmelserna i 12 eller 13 § hindrar inte att riksdagen i lag kan medge en kommun att meddela föreskrifter om skatt som syftar till att reglera trafikförhållanden i kommunen. Riksdagen kan därvid medge att föreskrifter i ämnet också får meddelas av regeringen.*

**19 §** *Om regeringen enligt detta kapitel ges rätt att meddela föreskrifter i visst ämne, kan riksdagen medge att regeringen överlåter åt en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela bestämmelser i ämnet.*

Riksdagen kan i lag, som innehåller ett medgivande enligt 15 § eller enligt första stycket föreskriva även annan rättsverkan än böter

för överträdelse av *en föreskrift som meddelas av regeringen, en förvaltningsmyndighet eller en kommun.*

20 § Föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av *ett medgivande enligt* denna regeringsform skall underställas riksdagen för prövning, om riksdagen bestämmer det.

21 § Regeringen får utöver vad som följer av 15-18 §§ genom förordning besluta

1. föreskrifter om verkställighet av lag,
2. föreskrifter som *inte* enligt grundlag skall meddelas av riksdagen.

Regeringen får *inte* på grund av första stycket besluta föreskrifter som avser riksdagen eller dess myndigheter. Den får *inte* heller på grund av bestämmelsen i första stycket 2 besluta föreskrifter som *avser kommunernas rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter.*

Regeringen får i förordning som avses i första stycket överlåta åt *en myndighet* under regeringen att meddela bestämmelser i ämnet. *Bestämmelserna i andra stycket hindrar inte* att regeringen i förordning *kan* överlåta åt riksdagens myndigheter att meddela bestämmelser som anges i första stycket och som *inte* avser förhållanden inom riksdagen eller dess myndigheter.

22 § Behörighet för regeringen att besluta föreskrifter i visst ämne *hindrar inte* riksdagen *från* att genom lag meddela föreskrifter i samma ämne.

#### *Föreskrifter rörande riksdagens myndigheter*

23 § Riksdagen kan genom lag uppdra åt Riksbanken att meddela föreskrifter inom dess ansvarsområde enligt 9 kap. och beträffande dess uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

*Efter medgivande* i lag kan riksdagens myndigheter meddela föreskrifter som avser förhållanden inom riksdagen eller dess myndigheter.

---

# Mellanmodellen

## 2 kap. Grundläggande fri- och rättigheter

12 § De fri- och rättigheter som avses i 1 § 1–5 samt i 6 och 8 §§ och i 11 § andra stycket får, i den utsträckning som 13–16 §§ medger, begränsas genom lag. *Av 8 kap. 15 § följer att föreskrifter om vissa begränsningar får meddelas genom annan författning efter bemyndigande.*

Begränsning enligt första stycket får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och ej heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsning får ej göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

22 § Utlänning här i riket är likställd med svensk medborgare i fråga om

1. skydd mot tvång att delta i sammankomst för opinionsbildning eller i demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra trossamfund eller annan sammanslutning (2 § andra meningen),

2. skydd för personlig integritet vid automatisk databehandling (3 § andra stycket),

3. skydd mot dödsstraff, kroppsstraff och tortyr samt mot medicinsk påverkan i syfte att framtvinga eller hindra yttrande (4 och 5 §§),

4. rätt till domstolsprövning av frihetsberövande med anledning av brott eller misstanke om brott (9 § första och tredje styckena),

5. skydd mot retroaktiv brottspåföljd och annan retroaktiv rättsverkan av brott samt mot retroaktiv skatt eller statlig avgift (10 §),

6. skydd mot inrättande av domstol i vissa fall (11 § första stycket),

7. skydd mot missgynnande på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung eller på grund av kön (15 och 16 §§),

8. rätt till fackliga stridsåtgärder (17 §),

9. skydd mot expropriation eller annat sådant förfogande samt mot inskränkningar i användningen av mark eller byggnader (18 §),

10. rätt till utbildning (21 §).

Om annat icke följer av särskilda föreskrifter i lag, är utlänning här i riket likställd med svensk medborgare även i fråga om

1. yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet (1 §),

2. skydd mot tvång att giva till känna åskådning (2 § första meningen),

3. skydd mot kroppsligt ingrepp även i annat fall än som avses i 4 och 5 §§, mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot intrång i förtrolig meddelelse (6 §),

4. skydd mot frihetsberövande (8 § första meningen),

5. rätt till domstolsprövning av frihetsberövande av annan anledning än brott eller misstanke om brott (9 § andra och tredje styckena),

6. offentlighet vid domstolsförhandling (11 § andra stycket),

7. skydd mot ingrepp på grund av åskådning (12 § andra stycket tredje meningen),

8. författares, konstnärers och fotografers rätt till sina verk (19 §),

9. rätt att driva näring eller utöva yrke (20 §).

---

## 8 kap. Lagar och andra föreskrifter

*Stiftande av grundlag och riksdagsordningen m.m.*

1 § Grundlag stiftas genom två likalydande beslut. Det andra beslutet får *inte* fattas *tidigare än att det* efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats. Vidare skall minst nio månader förflyta mellan den tidpunkt då ärendet första gången anmäldes i riksdagens kammare och valet, *om inte* konstitutionsutskottet *beslutar att medge* undantag härifrån. *Ett sådant beslut skall fattas* senast vid ärendets beredning

och minst fem sjättedelar av ledamöterna *måste vara eniga om beslutet*.

Riksdagen får *inte* såsom vilande *anta* ett förslag om stiftande av grundlag, som är oförenligt med *ett* annat vilande grundlagsförslag, utan att samtidigt *avslå* det först antagna förslaget.

Folkomröstning om *ett* vilande grundlagsförslag skall anordnas, om *det yrkas* av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och minst en tredjedel av ledamöterna röstar för bifall till yrkandet. *Ett* sådant yrkande skall framställas inom femton dagar från det att riksdagen antog grundlagsförslaget som vilande. Yrkandet skall *inte* beredas i utskott.

Folkomröstningen skall hållas samtidigt med det val till riksdagen som avses i första stycket. Vid omröstningen får de som har rösträtt vid valet förklara *om* de godtar det vilande grundlagsförslaget eller *inte*. Förslaget är förkastat, om de flesta av dem som *deltar* i omröstningen röstar mot förslaget och de till antalet är fler än hälften av dem som har *avgett* godkända röster vid riksdagsvalet. I annat fall *tar* riksdagen *upp* förslaget till slutlig prövning.

*Första – fjärde styckena tillämpas också vid ändring eller upphävande av grundlag.*

2 § Föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket och om förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfråga meddelas genom lag.

3 § Riksdagsordningen stiftas på det sätt som *anges* i 1 § första stycket första och andra meningarna samt andra stycket. Den kan också stiftas genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter *är eniga* om beslutet. *Tilläggsbestämmelser* i riksdagsordningen beslutas dock i samma ordning som lag i allmänhet.

*Första stycket tillämpas också vid ändring eller upphävande av riksdagsordningen.*

4 § *Bestämmelserna* i 3 § gäller *även* vid stiftande, ändring eller upphävande av lag om trossamfund eller om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund.

5 § *En lag* får *inte* ändras eller upphävas *på* annat sätt än genom *en* lag.

6 § Om ett förslag till lag om begränsning av fri- och rättigheter enligt 2 kap. 12 § första stycket eller 2 kap. 22 § andra stycket eller till lag om ändring eller upphävande av sådan lag *inte avslås* av riksdagen, *skall det* på yrkande av lägst tio av dess ledamöter vila i minst tolv månader från det att det första utskottsytttrandet över förslaget anmälades i riksdagens kammare. Utan hinder härav kan riksdagen *anta* förslaget, om minst fem sjättedelar av de röstande *är eniga* om beslutet.

Första stycket gäller *inte* förslag till lag om fortsatt giltighet i högst två år av lag. Det gäller *inte* heller förslag till lag om begränsningar enligt 2 kap. 12 § första stycket som enbart angår

1. förbud att röja sådant, som någon har *fått veta* i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt och vars hemlighållande är *nödvändigt med* hänsyn till intresse som anges i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen,

2. husrannsakan eller liknande intrång eller

3. frihetsstraff som påföljd för viss gärning.

Konstitutionsutskottet prövar för riksdagens *del om* första stycket är tillämpligt i fråga om visst lagförslag.

#### *Lagrådet*

7 § För att avge *ytranden* över lagförslag skall det finnas ett lagråd, där det ingår domare eller, vid behov, förutvarande domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten. Närmare bestämmelser om lagrådets sammansättning och tjänstgöring meddelas i lag.

8 § Yttrande från Lagrådet *hämtas in* av regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av riksdagsutskott.

Yttrande av Lagrådet bör *hämtas in* innan riksdagen beslutar

1. grundlag om tryckfriheten eller om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt tekniska upptagningar,

2. lag om begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar,

3. lag i ämne som avses i 2 kap. 3 § andra stycket, 12 § första stycket, 17–19 §§ eller 22 § andra stycket,

4. lag om kommunal beskattning,

5. lag som ändrar eller upphäver lag enligt 1–4,



6. lag som avses i 12 § första stycket, 13 § eller lag som avses i 11 kap. eller vid ändring i sådan lag, om lagen eller ändringen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt.

*Bestämmelserna i andra stycket gäller dock inte, om Lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Föreslår regeringen riksdagen att stifta lag i något av de ämnen som avses i första meningen och har Lagrådets yttrande dessförinnan inte hämtats in, skall regeringen samtidigt för riksdagen redovisa skälen för detta. Att Lagrådet inte har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot att lagen tillämpas.*

9 § Lagrådets granskning skall avse

1. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt,
2. hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra,
3. hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav,
4. om förslaget är så utformat att lagen kan antagas tillgodose angivna syften,
5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

*Om utfärdande och kungörande av lagar och förordningar*

10 § Beslutad lag skall utfärdas av regeringen *snarast*. En lag med sådana föreskrifter om riksdagen eller dess myndigheter som inte skall *tas in* i *grundlagen* eller riksdagsordningen kan dock utfärdas av riksdagen.

Lagar skall kungöras så snart det kan ske. Detsamma gäller förordningar, om *inte* annat föreskrivs i lag.

*Föreskrifter rörande enskilda och förhållandet mellan enskilda och det allmänna*

11 § Av bestämmelserna i 2 kap. om grundläggande fri- och rättigheter följer att föreskrifter av visst innehåll *inte* får meddelas eller endast får meddelas genom lag.

12 § Föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes meddelas genom lag. Sådana föreskrifter är bland andra:

1. föreskrifter om svenskt medborgarskap och
2. föreskrifter som endast kan åberopas av en enskild gentemot en annan enskild.

Genom lag ges vidare föreskrifter om trossamfund och om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund.

13 § Föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden meddelas genom lag. Sådana föreskrifter är bland andra föreskrifter om:

1. brott och rättsverkan av brott,
2. skatt till staten samt
3. rekvisition och annat sådant förfogande.

#### *Föreskrifter rörande kommuner*

14 § Grunderna för rikets indelning i kommuner och för den kommunala beskattningen bestäms i lag.

I lag meddelas också föreskrifter om grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer samt om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras skyldigheter.

Bestämmelserna i 13 § hindrar inte att riksdagen i lag kan medge en kommun att meddela föreskrifter om avgifter som annars skall meddelas av riksdagen. I lag kan en kommun också medges rätt att meddela föreskrifter om skatt som syftar till att reglera trafikförhållanden i kommunen.

#### *Regeringens rätt att meddela föreskrifter*

15 § Bestämmelserna i 2 kap. 12 § hindrar inte att regeringen i lag medges rätt att meddela föreskrifter som avser förbud att röja sådant som någon fått veta i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt eller i fall som avses i 17 §. I samma ordning får mötesfriheten och demonstrationsfriheten begränsas av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

*Bestämmelserna i 13 eller 14 § andra stycket hindrar inte att regeringen i lag medges rätt att genom förordning meddela föreskrifter som avser annat än:*

- 1. brott och annan rättsverkan därav än böter,*
- 2. annan skatt än tull på införsel av varor och skatt som avses 14 § tredje stycket eller*
- 3. exekutionsrätt.*

**16 §** *Bestämmelserna i 12, 13 eller 14 § hindrar inte att regeringen efter medgivande i lag meddelar föreskrifter om anstånd med att fullgöra förpliktelse.*

**17 §** *Regeringen kan efter medgivande i lag genom förordning bestämma när lagen skall träda i kraft eller när en föreskrift i lagen skall börja eller upphöra att tillämpas. På samma sätt kan regeringen ges rätt att bestämma huruvida en lag eller en föreskrift i den skall tillämpas i förhållande till ett annat land eller en mellanfolklig organisation.*

**18 §** *Om regeringen enligt detta kapitel ges rätt att meddela föreskrifter i visst ämne, kan riksdagen i lag medge att regeringen överlåter åt en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela bestämmelser som omfattas av den lagen.*

*Riksdagen kan i lag, som innehåller ett medgivande enligt 15 § andra stycket eller enligt första stycket föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelse av en föreskrift som meddelas av regeringen, en förvaltningsmyndighet eller en kommun.*

**19 §** *Regeringen skall skriftligen varje år för riksdagen redovisa hur medgivanden enligt 15 § andra stycket utnyttjats. Föreskrifter som regeringen meddelat med stöd av ett medgivande enligt denna regeringsform skall underställas riksdagen för prövning om riksdagen bestämmer det.*

**20 §** *Regeringen får utöver vad som följer av 15–18 §§ genom förordning besluta*

- 1. föreskrifter om verkställighet av lag,*
- 2. föreskrifter som inte enligt grundlag skall meddelas av riksdagen.*

*Regeringen får inte på grund av första stycket besluta föreskrifter som avser riksdagen eller dess myndigheter. Den får inte*

heller på grund av bestämmelsen i första stycket 2 besluta föreskrifter som *avser kommunernas rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter.*

Regeringen får i förordning som avses i första stycket överlåta åt myndighet under regeringen att meddela bestämmelser i ämnet. *Bestämmelserna i andra stycket hindrar inte att regeringen i förordning kan överlåta åt riksdagens myndigheter att meddela bestämmelser som anges i första stycket och som inte avser förhållanden inom riksdagen eller dess myndigheter.*

**21 §** Behörighet för regeringen att besluta föreskrifter i visst ämne *hindrar inte riksdagen från att genom lag meddela föreskrifter i samma ämne.*

#### *Föreskrifter rörande riksdagens myndigheter*

**22 §** Riksdagen kan genom lag uppdra åt Riksbanken att meddela föreskrifter inom dess ansvarsområde enligt 9 kap. och beträffande dess uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Efter *medgivande* i lag kan riksdagens myndigheter meddela föreskrifter som avser förhållanden inom riksdagen eller dess myndigheter.

---

#### *Övergångsbestämmelse*

*Föreskrifter som meddelats med stöd av ett bemyndigande enligt 8 kap. 11 § i dess lydelse före den .....skall fortfarande gälla utan hinder av att de inte har kommit till i den ordning som skulle ha iakttagits vid tillämpning av denna regeringsform.*

# Maximodellen

## 2 kap. Grundläggande fri- och rättigheter

3 § Anteckning om medborgare i allmänt register får ej utan hans samtycke grundas enbart på hans politiska åskådning.

Varje medborgare skall i den utsträckning som *närmare föreskrivs* skyddas mot att hans personliga integritet kränkes genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling.

9 § Har annan myndighet än domstol berövat någon medborgare friheten med anledning av brott eller misstanke om brott, skall denne kunna få saken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål. Vad nu sagts gäller dock icke när fråga är om att till riket överflytta verkställighet av frihetsberövande påföljd som har ådömts i annan stat.

Har medborgare av annan anledning än som angives i första stycket blivit omhändertagen tvångsvis, skall han likaså kunna få saken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål. Med prövning av domstol likställes i sådant fall prövning av nämnd, om nämndens sammansättning är *bestämd av riksdagen* och ordföranden i nämnden skall vara eller ha varit ordinarie domare.

Har prövning som avses i första eller andra stycket icke uppdragits åt myndighet som är behörig enligt föreskrifterna där, skall den ankomma på allmän domstol.

10 § Straff eller annan brottspåföljd får icke åläggas för gärning som icke var belagd med brottspåföljd, när den förövades. Ej heller får svårare brottspåföljd åläggas för gärningen än den som var föreskriven då. Vad nu sagts om brottspåföljd gäller även förverkande och annan särskild rättsverkan av brott.

Skatt eller statlig avgift får ej uttagas i vidare mån än som följer av föreskrift, som gällde när den omständighet inträffade som

utlöste skatt- eller avgiftsskyldigheten. Finner riksdagen särskilda skäl påkalla det, får dock *föreskrivas* att skatt eller statlig avgift uttages trots att *föreskriften* inte hade trätt i kraft när nyssnämnda omständighet inträffade, om regeringen eller riksdagsutskott då hade lämnat förslag härom till riksdagen. Med förslag jämställes ett meddelande i skrivelse från regeringen till riksdagen om att sådant förslag är att vänta. Vidare får riksdagen föreskriva undantag från första meningen, om riksdagen finner att det är påkallat av särskilda skäl i samband med krig, krigsfara eller svår ekonomisk kris.

12 § De fri- och rättigheter som avses i 1 § 1–5 samt i 6 och 8 §§ och i 11 § andra stycket får, i den utsträckning som 13–16 §§ medger, begränsas. Begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och ej heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsning får ej göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

15 § *Föreskrifter* får ej innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör en minoritet.

16 § *Föreskrifter* får ej innebära att någon medborgare missgynnas på grund av sitt kön om det ej utgör led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

17 § Förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare äger rätt att vidtaga fackliga stridsåtgärder, om annat ej följer av *vad som är särskilt föreskrivet* eller av avtal.

18 § Varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådan ersättning skall också vara tillförsäkrad den för

vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. *Ersättningen skall bestämmas enligt föreskrivna grunder.*

Alla skall ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.

19 § Författare, konstnärer och fotografer äger rätt till sina verk enligt vad som närmare föreskrivs.

20 § Begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Samernas rätt att bedriva renskötsel *bestäms av riksdagen.*

22 § Utlänning här i riket är likställd med svensk medborgare i fråga om

1. skydd mot tvång att delta i sammankomst för opinionsbildning eller i demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra trossamfund eller annan sammanslutning (2 § andra meningen),

2. skydd för personlig integritet vid automatisk databehandling (3 § andra stycket),

3. skydd mot dödsstraff, kroppsstraff och tortyr samt mot medicinsk påverkan i syfte att framtvunga eller hindra yttrande (4 och 5 §§),

4. rätt till domstolsprövning av frihetsberövande med anledning av brott eller misstanke om brott (9 § första och tredje styckena),

5. skydd mot retroaktiv brottspåföljd och annan retroaktiv rättsverkan av brott samt mot retroaktiv skatt eller statlig avgift (10 §),

6. skydd mot inrättande av domstol i vissa fall (11 § första stycket),

7. skydd mot missgynnande på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung eller på grund av kön (15 och 16 §§),

8. rätt till fackliga stridsåtgärder (17 §),

9. skydd mot expropriation eller annat sådant förfogande samt mot inskränkningar i användningen av mark eller byggnader (18 §),

10. rätt till utbildning (21 §).

Om annat icke följer av särskilda föreskrifter är utlänning här i riket likställd med svensk medborgare även i fråga om

1. yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet (1 §),
2. skydd mot tvång att giva till känna åskådning (2 § första meningen),
3. skydd mot kroppsligt ingrepp även i annat fall än som avses i 4 och 5 §§, mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot intrång i förtrolig meddelelse (6 §),
4. skydd mot frihetsberövande (8 § första meningen),
5. rätt till domstolsprövning av frihetsberövande av annan anledning än brott eller misstanke om brott (9 § andra och tredje styckena),
6. offentlighet vid domstolsförhandling (11 § andra stycket),
7. skydd mot ingrepp på grund av åskådning (12 § andra stycket tredje meningen),
8. författares, konstnärers och fotografers rätt till sina verk (19 §),
9. rätt att driva näring eller utöva yrke (20 §).

23 § *Föreskrifter får ej meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.*

---

## 8 kap. Lagar och andra föreskrifter

*Stiftande av grundlag och riksdagsordningen m.m.*

1 § Grundlag stiftas genom två likalydande beslut. Det andra beslutet får *inte* fattas *tidigare än att det* efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats. Vidare skall minst nio månader förflyta mellan den tidpunkt då ärendet första gången anmäldes i riksdagens kammare och valet, *om inte* konstitutionsutskottet *beslutar att medge* undantag härifrån. *Ett sådant beslut skall fattas* senast vid ärendets beredning och minst fem sjättedelar av ledamöterna *måste vara eniga om beslutet.*



Riksdagen får *inte* såsom vilande *anta* ett förslag om stiftande av grundlag, som är oförenligt med *ett* annat vilande grundlagsförslag utan att samtidigt *avslå* det först antagna förslaget.

Folkomröstning om *ett* vilande grundlagsförslag skall anordnas, om *det yrkas* av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och minst en tredjedel av ledamöterna röstar för bifall till yrkandet. *Ett* sådant yrkande skall framställas inom femton dagar från det att riksdagen antog grundlagsförslaget som vilande. Yrkandet *skall inte* beredas i utskott.

Folkomröstningen skall hållas samtidigt med det val till riksdagen som avses i första stycket. Vid omröstningen får de som har rösträtt vid valet förklara *om* de godtar det vilande grundlagsförslaget eller *inte*. Förslaget är förkastat, om de flesta av dem som *deltar* i omröstningen röstar mot förslaget och de till antalet är fler än hälften av dem som har *avgett* godkända röster vid riksdagsvalet. I annat fall *tar* riksdagen *upp* förslaget till slutlig prövning.

*Första – fjärde styckena tillämpas också vid ändring eller upphävande av grundlag.*

**2 §** Föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket och om förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfråga meddelas genom lag.

**3 §** Riksdagsordningen stiftas på det sätt som *anges* i 1 § första stycket första och andra meningarna samt andra stycket. Den kan också stiftas genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter *är eniga* om beslutet. *Tilläggsbestämmelser* i riksdagsordningen beslutas dock i samma ordning som lag i allmänhet.

*Första stycket tillämpas också vid ändring eller upphävande av riksdagsordningen.*

**4 §** *Bestämmelserna i 3 § gäller även* vid stiftande, ändring eller upphävande av lag om trossamfund eller om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund.

**5 §** *En lag får inte* ändras eller upphävas annat *på* annat *sätt* än genom *en* lag.

**6 §** *Om ett förslag till lag om begränsning av fri- och rättigheter enligt 11 § första stycket* eller till lag om ändring eller upphävande av sådan

lag *inte avslås* av riksdagen *skall det* på yrkande av lägst tio av dess ledamöter vila i minst tolv månader från det att det första utskottstytrandet över förslaget anmäldes i riksdagens kammare. Utan hinder härav kan riksdagen *anta* förslaget, om minst fem sjättedelar av de röstande *är eniga* om beslutet.

Första stycket gäller *inte* förslag till lag om fortsatt giltighet i högst två år av lag. Det gäller *inte* heller förslag till lag om begränsningar enligt 2 kap. 12 § som enbart angår

1. förbud att röja sådant, som någon har *fått veta* i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt och vars hemlighållande är *nödvändigt med* hänsyn till intresse som anges i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen,

2. husrannsakan eller liknande intrång eller

3. frihetsstraff som påföljd för viss gärning.

Konstitutionsutskottet prövar för riksdagens *del* om första stycket är tillämpligt i fråga om visst ett lagförslag.

### *Lagrådet*

7 § För att avge *yttranden* över lagförslag skall det finnas ett lagråd. I Lagrådet skall ingå domare eller, vid behov, förutvarande domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten. Närmare bestämmelser om Lagrådets sammansättning och tjänstgöring meddelas i lag.

8 § Yttrande från Lagrådet *hämtas in* av regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av riksdagsutskott.

Yttrande av Lagrådet bör *hämtas in* innan riksdagen beslutar

1. grundlag om tryckfriheten eller om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt tekniska upptagningar,

2. lag om begränsning av rätten att *ta* del av allmänna handlingar,

3. lag i ämne som avses i 2 kap. 3 § andra stycket, 12 §, 17–19 §§ eller 22 § andra stycket,

4. lag om kommunal beskattning,

5. lag som ändrar eller upphäver lag enligt 1–4,

6. lag som avses i 12 § eller lag som avses i 11 kap. eller lag om ändring i sådan lag, om lagen eller ändringen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt.

*Bestämmelserna i andra stycket* gäller dock *inte*, om Lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet

eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Föreslår regeringen riksdagen att stifta lag i något av de ämnen som avses i första meningen och har Lagrådets yttrande dessförinnan inte inhämtats, skall regeringen samtidigt för riksdagen redovisa skälen *för detta*. Att Lagrådet *inte* har hörts över ett lagförslag hindrar aldrig *att lagen tillämpas*.

9 § Lagrådets granskning skall avse

1. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt,
2. hur förslagens föreskrifter förhåller sig till varandra,
3. hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav,
4. om förslaget är så utformat att lagen kan antagas tillgodose angivna syften,
5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

*Om utfärdande och kungörande av lagar och förordningar*

10 § Beslutad lag skall utfärdas av regeringen *snarast*. En lag med sådana föreskrifter om riksdagen eller dess myndigheter som inte skall *tas in* i *grundlagen* eller riksdagsordningen kan dock utfärdas av riksdagen.

Lagar skall kungöras så snart det kan ske. Detsamma gäller förordningar, om *inte* annat *föreskrivs* i lag.

*Föreskrifter rörande enskilda och förhållandet mellan enskilda och det allmänna*

11 § Av bestämmelserna i 2 kap. om grundläggande fri- och rättigheter följer att föreskrifter av visst innehåll *inte* får meddelas. *De fri- och rättigheter som anges i 2 kap. 12 § och 2 kap. 22 § andra stycket får begränsas genom lag.*

*I lag meddelas också föreskrifter om:*

1. *begränsning av rätten till fackliga stridsåtgärder,*
2. *grunderna för ersättning enligt 2 kap. 18 § andra stycket,*
3. *författares, konstnärers och fotografers rätt till sina verk,*
4. *samernas rätt att bedriva renskötsel samt*
5. *trossamfund och om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund.*

**12 §** *Utöver vad som följer av 11 § meddelas genom lag*

1. sådana föreskrifter om skydd mot kränkning av den personliga integriteten vid automatisk databehandling som avses i 2 kap. 3 § andra stycket,

2. föreskrifter om enskildas personliga ställning,

3. föreskrifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inbördes samt

4. föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som avser skyldigheter för enskilda eller annars avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

*Föreskrifter rörande kommuner*

**13 §** *Grunderna för rikets indelning i kommuner och för den kommunala beskattningen bestäms genom lag.*

I lag meddelas också föreskrifter om grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer samt om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras skyldigheter.

*Bestämmelserna i 12 § 4 hindrar inte att riksdagen i lag kan medge en kommun att meddela föreskrifter om avgifter som annars skall meddelas av riksdagen. I lag kan en kommun också medges rätt att meddela föreskrifter om skatt som syftar till att reglera trafikförhållanden i kommunen.*

*Regeringens rätt att meddela föreskrifter*

**14 §** *Bestämmelserna i 11 § hindrar inte att regeringen i lag medges rätt att meddela föreskrifter som avser förbud att röja sådant som någon fått veta i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt eller i fall som avses i 15 §. I samma ordning får mötesfriheten och demonstrationsfriheten begränsas av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.*

*Bestämmelserna i 12 § eller 13 § andra stycket hindrar inte att regeringen i lag ges rätt att genom förordning meddela föreskrifter som avser annat än*

1. medborgarskap,

2. brott och annan rättsverkan därav än böter,

3. annan skatt än tull på införsel av varor och skatt som avses i 13 § tredje stycket eller

*4. exekutionsrätt.*

*På samma sätt kan regeringen ges rätt att meddela en föreskrift om anstånd med att fullgöra förpliktelse.*

**15 §** Regeringen kan efter *medgivande* i lag genom förordning bestämma när lagen skall träda i kraft eller när en föreskrift i lagen skall börja eller upphöra att tillämpas. *På samma sätt kan regeringen ges rätt att bestämma huruvida en lag eller en föreskrift i den skall tillämpas i förhållande till ett annat land eller en mellanfolklig organisation.*

**16 §** Om regeringen enligt detta kapitel ges rätt att meddela föreskrifter i visst ämne, kan riksdagen medge att regeringen överlåter åt en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela bestämmelser i ämnet.

Riksdagen kan i lag, *som innehåller ett medgivande enligt 14 § eller enligt första stycket* föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelse av *en föreskrift som meddelas av regeringen, en förvaltningsmyndighet eller en kommun.*

**17 §** Regeringen skall varje år skriftligen för riksdagen redovisa hur *medgivanden enligt 14 § andra stycket utnyttjats.* Föreskrifter som regeringen meddelat med stöd *av ett medgivande enligt denna regeringsform* skall underställas riksdagen för prövning om riksdagen bestämmer det.

**18 §** Regeringen får utöver vad som följer av 14–16 §§ genom förordning besluta

1. föreskrifter om verkställighet av lag,
2. föreskrifter som *inte* enligt grundlag skall meddelas av riksdagen.

Regeringen får *inte* på grund av första stycket besluta föreskrifter som avser riksdagen eller dess myndigheter. Den får *inte* heller på grund av bestämmelsen i första stycket 2 besluta föreskrifter *som avser kommunernas rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter.*

Regeringen får i förordning som avses i första stycket överlåta åt myndighet under regeringen att meddela bestämmelser i ämnet. *Bestämmelserna i andra stycket hindrar inte* att regeringen i förordning kan överlåta åt riksdagens myndigheter att meddela

bestämmelser som anges i första stycket och som *inte avser* förhållanden inom riksdagen eller dess myndigheter.

19 § Behörighet för regeringen att besluta föreskrifter i visst ämne *hindrar inte* riksdagen *från* att genom lag meddela föreskrifter i samma ämne.

*Föreskrifter rörande riksdagens myndigheter*

20 § Riksdagen kan genom lag uppdra åt Riksbanken att meddela föreskrifter inom dess ansvarsområde enligt 9 kap. och beträffande dess uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Efter *medgivande* i lag kan riksdagens myndigheter meddela föreskrifter som avser förhållanden inom riksdagen eller dess myndigheter.

---

# Nuvarande lydelse av 2 kap. RF

## 2 kap. Grundläggande fri- och rättigheter

3 § Anteckning om medborgare i allmänt register får ej utan hans samtycke grundas enbart på hans politiska åskådning.

Varje medborgare skall i den utsträckning som närmare angives i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränkes genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling.

9 § Har annan myndighet än domstol berövat någon medborgare friheten med anledning av brott eller misstanke om brott, skall denne kunna få saken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål. Vad nu sagts gäller dock icke när fråga är om att till riket överflytta verkställighet av frihetsberövande påföljd som har ådömts i annan stat.

Har medborgare av annan anledning än som angives i första stycket blivit omhändertagen tvångsvis, skall han likaså kunna få saken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål. Med prövning av domstol likställes i sådant fall prövning av nämnd, om nämndens sammansättning är bestämd i lag och ordföranden i nämnden skall vara eller ha varit ordinarie domare.

Har prövning som avses i första eller andra stycket icke uppdragits åt myndighet som är behörig enligt föreskrifterna där, skall den ankomma på allmän domstol.

10 § Straff eller annan brottspåföljd får icke åläggas för gärning som icke var belagd med brottspåföljd, när den förövades. Ej heller får svårare brottspåföljd åläggas för gärningen än den som var föreskriven då. Vad nu sagts om brottspåföljd gäller även förverkande och annan särskild rättsverkan av brott.

Skatt eller statlig avgift får ej uttagas i vidare mån än som följer av föreskrift, som gällde när den omständighet inträffade som

utlöste skatt- eller avgiftsskyldigheten. Finner riksdagen särskilda skäl påkalla det, får dock lag innebära att skatt eller statlig avgift uttages trots att lagen inte hade trätt i kraft när nyssnämnda omständighet inträffade, om regeringen eller riksdagsutskott då hade lämnat förslag härom till riksdagen. Med förslag jämställes ett meddelande i skrivelse från regeringen till riksdagen om att sådant förslag är att vänta. Vidare får riksdagen föreskriva undantag från första meningen, om riksdagen finner att det är påkallat av särskilda skäl i samband med krig, krigsfara eller svår ekonomisk kris.

12 § De fri- och rättigheter som avses i 1 § 1–5 samt i 6 och 8 §§ och i 11 § andra stycket får, i den utsträckning som 13–16 §§ medger, begränsas genom lag. Efter bemyndigande i lag får de begränsas genom annan författning i de fall som anges i 8 kap. 7 § första stycket 7 och 10 §. I samma ordning får mötesfriheten och demonstrationsfriheten begränsas även i de fall som anges i 14 § första stycket andra meningen.

Begränsning som avses i första stycket får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och ej heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsning får ej göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Förslag till lag som avses i första stycket eller till lag om ändring eller upphävande av sådan lag skall, om det ej förkastas av riksdagen, på yrkande av lägst tio av dess ledamöter vila i minst tolv månader från det att det första utskottsyttandet över förslaget anmälades i riksdagens kammare. Utan hinder härav kan riksdagen antaga förslaget, om minst fem sjättedelar av de röstande förenar sig om beslutet.

Tredje stycket gäller icke förslag till lag om fortsatt giltighet i högst två år av lag. Det gäller ej heller förslag till lag som enbart angår

1. förbud att röja sådant, som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt och vars hemlighållande är påkallat av hänsyn till intresse som anges i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen,

2. husrannsakan eller liknande intrång eller

3. frihetsstraff som påföljd för viss gärning.



Konstitutionsutskottet prövar för riksdagens vidkommande huruvida tredje stycket är tillämpligt i fråga om visst lagförslag.

15 § Lag eller annan föreskrift får ej innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör minoritet.

16 § Lag eller annan föreskrift får ej innebära att någon medborgare missgynnas på grund av sitt kön, om ej föreskriften utgör led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

17 § Förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare äger rätt att vidtaga fackliga stridsåtgärder, om annat ej följer av lag eller avtal.

18 § Varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådan ersättning skall också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Alla skall ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.

19 § Författare, konstnärer och fotografer äger rätt till sina verk enligt bestämmelser som meddelas i lag.

20 § Begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Samernas rätt att bedriva renskötsel regleras i lag.

22 § Utlänning här i riket är likställd med svensk medborgare i fråga om

1. skydd mot tvång att deltaga i sammankomst för opinionsbildning eller i demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra trossamfund eller annan sammanslutning (2 § andra meningen),

2. skydd för personlig integritet vid automatisk databehandling (3 § andra stycket),

3. skydd mot dödsstraff, kroppsstraff och tortyr samt mot medicinsk påverkan i syfte att framtvunga eller hindra yttrande (4 och 5 §§),

4. rätt till domstolsprövning av frihetsberövande med anledning av brott eller misstanke om brott (9 § första och tredje styckena),

5. skydd mot retroaktiv brottspåföljd och annan retroaktiv rättsverkan av brott samt mot retroaktiv skatt eller statlig avgift (10 §),

6. skydd mot inrättande av domstol i vissa fall (11 § första stycket),

7. skydd mot missgynnande på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung eller på grund av kön (15 och 16 §§),

8. rätt till fackliga stridsåtgärder (17 §),

9. skydd mot expropriation eller annat sådant förfogande samt mot inskränkningar i användningen av mark eller byggnader (18 §),

10. rätt till utbildning (21 §).

Om annat icke följer av särskilda föreskrifter i lag, är utlänning här i riket likställd med svensk medborgare även i fråga om

1. yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet (1 §),

2. skydd mot tvång att giva till känna åskådning (2 § första meningen),

3. skydd mot kroppsligt ingrepp även i annat fall än som avses i 4 och 5 §§, mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot intrång i förtrolig meddelelse (6 §),

4. skydd mot frihetsberövande (8 § första meningen),

5. rätt till domstolsprövning av frihetsberövande av annan anledning än brott eller misstanke om brott (9 § andra och tredje styckena),

6. offentlighet vid domstolsförhandling (11 § andra stycket),

7. skydd mot ingrepp på grund av åskådning (12 § andra stycket tredje meningen),

8. författares, konstnärers och fotografers rätt till sina verk (19 §),

9. rätt att driva näring eller utöva yrke (20 §).

På sådana särskilda föreskrifter som avses i andra stycket tillämpas 12 § tredje stycket, fjärde stycket första meningen samt femte stycket.

**23 §** Lag eller annan föreskrift får ej meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

---

# Nuvarande lydelse av 8 kap. RF

## 8 kap. Lagar och andra föreskrifter

1 § Av bestämmelserna i 2 kap. om grundläggande fri- och rättigheter följer att föreskrifter av visst innehåll ej får meddelas eller får meddelas endast genom lag samt att förslag till lag i vissa fall skall behandlas i särskild ordning.

2 § Föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes meddelas genom lag. Sådana föreskrifter är bland andra:

1. föreskrifter om svenskt medborgarskap,
2. föreskrifter om rätt till släktnamn, om äktenskap och föräldraskap, om arv och testamente samt om familjeförhållanden i övrigt,
3. föreskrifter om rätt till fast och lös egendom, om avtal samt om bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser.

3 § Föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Sådana föreskrifter är bland andra föreskrifter om brott och rättsverkan av brott, om skatt till staten samt om rekvisition och annat sådant förfogande.

4 § Föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket och om förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfråga meddelas genom lag.

I lag meddelas också föreskrifter om val till parlamentarisk församling inom Europeiska unionen.

5 § Grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer

och för den kommunala beskattningen bestämmes i lag. I lag meddelas också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.

**6 §** Föreskrifter om trossamfund meddelas i lag. I lag skall också meddelas föreskrifter om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund.

Vid stiftande, ändring eller upphävande av sådan lag gäller vad som sägs i 16 § om stiftande av riksdagsordningen.

**7 §** Utan hinder av 3 eller 5 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om annat än skatt, om föreskrifterna avser något av följande ämnen:

1. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. utlännings vistelse i riket,
3. in- eller utförsel av varor, av pengar eller av andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet, ransonering, återanvändning och återvinning av material, utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö eller tillståndsplikt i fråga om åtgärder med byggnader och anläggningar,
4. kulturmiljö, jakt, fiske, djurskydd eller natur- och miljövård,
5. trafik eller ordningen på allmän plats,
6. undervisning och utbildning,
7. förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt,
8. skydd för personlig integritet vid behandling av personuppgifter.

Bemyndigande som avses i första stycket medför ej rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Riksdagen kan i lag, som innehåller bemyndigande med stöd av första stycket, föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet.

**8 §** Utan hinder av 2, 3 eller 5 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om anstånd med att fullgöra förpliktelse.

**9 §** Utan hinder av 3 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om tull på införsel av vara.

Regeringen eller kommun kan efter riksdagens bemyndigande meddela sådana föreskrifter om avgifter, som på grund av 3 § annars skall meddelas av riksdagen.

**10 §** Regeringen kan efter bemyndigande i lag i ämne som angives i 7 § första stycket eller 9 § genom förordning bestämma att föreskrift i lagen skall börja eller upphöra att tillämpas.

**11 §** Bemyndigar riksdagen enligt detta kapitel regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne, kan riksdagen därvid medgiva att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet.

**12 §** Föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av bemyndigande som avses i denna regeringsform skall underställas riksdagen för prövning, om riksdagen bestämmer det.

**13 §** Regeringen får utöver vad som följer av 7–10 §§ genom förordning besluta

1. föreskrifter om verkställighet av lag,
2. föreskrifter som ej enligt grundlag skall meddelas av riksdagen.

Regeringen får ej på grund av första stycket besluta föreskrifter som avser riksdagen eller dess myndigheter. Den får ej heller på grund av bestämmelsen i första stycket 2 besluta föreskrifter som avser den kommunala beskattningen.

Regeringen får i förordning som avses i första stycket överlåta åt myndighet under regeringen att meddela bestämmelser i ämnet. Utan hinder av andra stycket får regeringen också i förordning överlåta åt riksdagens myndigheter att meddela bestämmelser som anges i första stycket och som ej avser förhållanden inom riksdagen eller dess myndigheter.

**14 §** Behörighet för regeringen att besluta föreskrifter i visst ämne utgör ej hinder för riksdagen att genom lag meddela föreskrifter i samma ämne.

Riksdagen kan genom lag uppdra åt Riksbanken att meddela föreskrifter inom dess ansvarsområde enligt 9 kap. och beträffande dess uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Efter bemyndigande i lag kan riksdagens myndigheter meddela föreskrifter som avser förhållanden inom riksdagen eller dess myndigheter.

**15 §** Grundlag stiftas genom två likalydande beslut. Det andra beslutet får ej fattas, förrän det efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats. Vidare skall minst nio månader förflyta mellan den tidpunkt då ärendet första gången anmäldes i riksdagens kammare och valet, såvida icke konstitutionsutskottet genom beslut, som fattas senast vid ärendets beredning och varom minst fem sjättedelar av ledamöterna förenar sig, medgiver undantag härifrån.

Riksdagen får icke såsom vilande antaga ett förslag om stiftande av grundlag, som är oförenligt med annat vilande grundlagsförslag, utan att samtidigt förkasta det först antagna förslaget.

Folkomröstning om vilande grundlagsförslag skall anordnas, om yrkande därom framställes av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och minst en tredjedel av ledamöterna röstar för bifall till yrkandet. Sådant yrkande skall framställas inom femton dagar från det att riksdagen antog grundlagsförslaget som vilande. Yrkandet skall ej beredas i utskott.

Folkomröstningen skall hållas samtidigt med det val till riksdagen som avses i första stycket. Vid omröstningen får de som har rösträtt vid valet förklara huruvida de godtar det vilande grundlagsförslaget eller ej. Förslaget är förkastat, om de flesta av dem som deltagit i omröstningen röstar mot förslaget och de till antalet är fler än hälften av dem som har avgivit godkända röster vid riksdagsvalet. I annat fall upptager riksdagen förslaget till slutlig prövning.

**16 §** Riksdagsordningen stiftas på det sätt som anges i 15 § första stycket första och andra meningarna samt andra stycket. Den kan också stiftas genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om beslutet. Tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen beslutas dock i samma ordning som lag i allmänhet.

**17 §** Lag får ej ändras eller upphävas annat än genom lag. I fråga om ändring eller upphävande av grundlag eller av riksdagsordningen äger 15 och 16 §§ motsvarande tillämpning.

**18 §** För att avge yttrande över lagförslag skall det finnas ett lagråd, där det ingår domare eller, vid behov, förutvarande domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten. Yttrande från Lagrådet inhämtas av regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av riksdagsutskott.

Yttrande av Lagrådet bör inhämtas innan riksdagen beslutar grundlag om tryckfriheten eller om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt tekniska upptagningar, lag om begränsning av rätten att taga del av allmänna handlingar, lag som avses i 2 kap. 3 § andra stycket, 12 § första stycket, 17–19 §§ eller 22 § andra stycket eller lag som ändrar eller upphäver sådan lag, lag om kommunal beskattning, lag som avses i 2 eller 3 § eller lag som avses i 11 kap., om lagen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt. Vad nu har sagts gäller dock icke, om Lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Föreslår regeringen riksdagen att stifta lag i något av de ämnen som avses i första meningen och har Lagrådets yttrande dessförinnan inte inhämtats, skall regeringen samtidigt för riksdagen redovisa skälen härtill. Att Lagrådet icke har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot lagens tillämpning.

Lagrådets granskning skall avse

1. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt,
2. hur förslagens föreskrifter förhåller sig till varandra,
3. hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav,
4. om förslaget är så utformat att lagen kan antagas tillgodose angivna syften,
5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

Närmare bestämmelser om Lagrådets sammansättning och tjänstgöring meddelas i lag.

**19 §** Beslutad lag skall utfärdas av regeringen utan dröjsmål. Lag med sådana föreskrifter om riksdagen eller dess myndigheter som ej skall intagas i grundlag eller riksdagsordningen kan dock utfärdas av riksdagen.

Lagar skall kungöras så snart det kan ske. Detsamma gäller förordningar, om ej annat föreskrives i lag.