

Ramlagarna och förvaltningen

Torsten Bjerken

Juridiska fakulteten, Stockholms universitet

Inledning¹

"Ramlagarna och förvaltningen" är ett stort och aktuellt ämne. Det har behandlats i pressen och i statliga utredningar och det har också i viss utsträckning blivit föremål för rättsvetenskaplig behandling. Håkan Hydén, rättssociolog i Lund, har skrivit en rapport åt statkommunberedningen med rubriken "Ram eller lag? Om ramlagstiftning och samhällsorganisation" (Ds C 1984:12). Syftet med rapporten sägs i skrivelsen till civilministern vara att analysera ramlagstiftningens "särskilda förutsättningar och konsekvenser" (s 1). Jag kommer inte att lämna ett referat av vad Hydén skriver. Den som är intresserad kan ju lätt ta del av hans rapport. Jag tänker i stället ta upp några frågor som blir aktuella, när man diskuterar ramlagstiftningen. Jag vill förutskicka, att jag tyvärr inte har haft tid och tillfälle att ta del av all den litteratur som Hydén och andra författare på området drar fram. Särskilt illa orienterad är jag om den utländska diskussionen. På det sättet är f ö Hydéns rapport bra, att den innehåller en litteraturförteckning.

Jag har på känn att ramlagstiftningen upplevs som ett speciellt allvarligt problem här i Sverige. Vi har ju en stark tradition både när

det gäller kommunal självstyrelse och självständighet för (centrala) statliga verk gentemot regeringen och regeringskansliet. Traditionen av självständighet kan tänkas medföra att förvaltningsmyndigheterna i särskilt stor utsträckning är benägna att utnyttja ramlagstiftningens möjligheter till ett agerande som inte står i överensstämmelse med riksdagens – och regeringens – intentioner. Ramlagstiftningen skulle således här i landet upplevas ge alltför stor självständighet åt redan förhållandevis självständiga organ. De kan därigenom följa en egen politik som är svår att påverka för riksdagen, och även för regeringen. Men detta är bara en gissning eller om man så vill en hypotes, som möjligen skulle kunna bekräftas genom systematiska studier.

Jag har formulerat fem rubriker för den fortsatta framställningen, nämligen: (1) Begreppet ramlag och dess användning; (2) Är ramlagar oundvikliga i det moderna samhället?; (3) Vilka är fördelarna och nackdelarna med ramlagar?; (4) Vilka krav bör man ställa på ramlagstiftningen?; slutligen tänker jag säga något som avslutning under rubriken (5) Ramlagar och förvaltningen.

1. Begreppet ramlag och dess användning

Ett problem som inte har diskuterats speciellt ingående, vare sig av Hydén eller andra författare, är vad termen ramlag skall stå för, eller med andra ord hur begreppet ramlag bör bestämmas.² När man studerar Hydéns framställning i inledningen till rapporten och andra rättsvetenskapliga författare – jag syftar på Ivar Agge, Stig Strömholm och Jacob Sundberg – så blir intrycket att begreppet ramlag ursprungligen användes i en mer *snäv* betydelse. Agge avsåg ”i och för sig fullständiga huvudregler”, *ramnormer*, som utfylldes med ”ytterligare regler, delvis av förklarande, delvis av kompletterande beskaffenhet”, *undernormer*.³ Vad Agge avsåg var således att föreskriftsmakten delegerades i vissa hänseenden. Det var emellertid hela tiden fråga om ”texter” – författningstexter. Stig Strömholm synes ansluta sig till Agges ramlagsbegrepp i mer värtaliga än pregnant formuleringar i sin stora lärobok i allmän rättslära från början av 1980-talet.⁴ Så gör också Hydén i ett tidigare arbete.⁵ Sundberg har emellertid gett en mer *vid* betydelse åt termen ramlag i en uppsats i *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1982.⁶ Sundberg definierar ramlagstiftning på följande sätt: ”Med ramlagstiftning förstås en

lagstiftning som innehåller allenast grundregler som kan utfyllas med specificerade föreskrifter. Ramnormerna är mer konstanta och av grundläggande natur: de uppställer mål och ger riktlinjer.”⁷

Som Hydén konstaterat (s 1), innebär Sundbergs definition en utvidgning av begreppet. Ramlagen kan ”kompletteras med föreskrifter från annat håll än genom central förvaltningsmyndighet”, t ex ”avtal mellan berörda parter eller på annat sätt”. Den behöver emellertid inte kompletteras alls enligt Sundbergs definition, såsom den tolkas av Hydén. ”En lag kan vara ramlag i den meningen att den skapar ramförutsättningar för en verksamhet som i övrigt utvecklas utan rättslig styrning.” (Hydén s 2)

Sundbergs definition ansluter till den användning som termen ramlag fått i det politiska språkbruket. Sålunda har exempelvis hälso- och sjukvårdslagen (SFS 1982:763) betecknats som en ramlag i propositionen.⁸ I detta fall kan det i huvudsak inte ha varit meningen att den grundläggande lagtexten skulle utfyllas med kompletterande texter. Snarare har syftet varit att åstadkomma en lagtext som ger de tillämpande myndigheterna så stor frihet som möjligt och som ger de grundläggande förutsättningarna – ”ramen” – för verksamheten. Ur statsvetenskaplig synpunkt förefaller den Sundberg-Hydénska definitionen måhända tillfredsställande. Den pekar otvivelaktigt på en tendens i modern lagstiftning. Men frågan är, om definitionen tillfredsställer de anspråk på precision som man brukar uppställa inom rättsvetenskapen. Frågan är alltså, om termen är användbar i rättsvetenskapen, när den får en så vid definition som Sundberg och Hydén ger den. Med denna vida definition synes beteckningen ramlag passa in på snart sagt all lagstiftning som på något sätt anger ramen för någonting. Att exempelvis beteckna giftermålsbalken eller avtalslagen som ramlagar förefaller emellertid något långsökt, men är förenligt med Sundbergs och Hydéns definition. Hydén betecknar fö den detaljrika aktiebolagslagen (1975:1385) som en ramlag (s 84).

Om termen ramlag skall användas i rättsvetenskapliga sammanhang bör den enligt min uppfattning definieras snävare än Sundberg och Hydén gör. Agges karakteristik kan därvid tjäna som utgångspunkt. Men man bör starkare betona att den grundläggande texten, ramlagen, skall innehålla huvudregler som vanligen anger mål och inriktning. Denna grundläggande text kompletteras i normalfallet med en eller flera texter av lägre konstitutionell valör: regeringsförfordningar och författningar samt allmänna råd utfärdade av centrala förvaltningsmyndigheter.

En lag kan knappast betecknas som en ramlag i rättsvetenskapliga sammanhang, därför att den kompletteras med myndighetspraxis. Snart sagt alla lagar kompletteras på detta sätt, i varje fall om man räknar domstolspraxis till myndighetspraxis. Enligt min uppfattning kan inte normbildning genom praxis i anslutning till en lag medföra att lagen bör betecknas som en ramlag. Inte heller bör avtal mellan enskilda som på ett eller annat sätt anknyter till lagen i regel medföra detta. Här skulle jag emellertid vilja föreslå ett undantag för kollektivavtal på arbetsrättens och kanske också hyresrättens område. I dessa fall är det fråga om avtal som principiellt gäller för ett kollektiv, inte för två eller flera enskilda. Avtal mellan myndighet och enskilda som supplerar en lag, kan medföra att det är ändamålsenligt att beteckna lagen som en ramlag. Jfr t ex de branschöverenskommelser som KO träffar med organisationer av näringsidkare m fl i anslutning till marknadslagstiftningen.

Det sagda innebär att jag förordar Agges och -Strömholms definition med tillägg att kollektivavtal och liknande kan tjäna som undernormer. Däremot anser jag inte, att det räcker att en lag anger "ramförutsättningar" för en verksamhet för att den skall betecknas som ramlag i rättsvetenskapliga sammanhang, om inte övriga rekvisit är uppfyllda. Jag anser vidare att det är karakteristiskt för en ramlag att den anger mål och inriktning, men detta behöver inte alltid vara fallet.⁹ Jag delar följande Sundbergs uppfattning att de viktigaste problemen i fråga om ramlagstiftning hänför sig till de centrala förvaltningsmyndigheternas supplerande normgivning. Mer därom i det följande.

2. Är ramlagar oundvikliga i det moderna samhället?

Svaret på den frågan är inte givet. Det beror bl a på hur man definierar begreppet ramlag. Om man använder den snävare definitionen som lägger huvudvikten vid delegation av föreskriftsmakten till lägre nivåer än riksdagen, är svaret att det, kanske, är tänkbart att eliminera en hel del av ramlagstiftningen. Det synes emellertid ogörligt att helt eliminera delegation till regeringen av föreskriftsmakt. Jag tror inte heller att det finns något land i världen där normgivningsmakten helt kunnat förbehållas folkrepresentationen, vare sig formellt eller reellt. Men det är enligt min uppfattning möjligt att i

ganska stor utsträckning eliminera normgivningen på verks- och kommunal nivå. Dels kan av riksdagen stiftade lagar och därtill hörande regeringsförfordningar göras mer detaljerad än hittills, dels kan avgörandet av deltaljfrågor i stor utsträckning överlämnas åt praxis. Jacob Sundberg synes plädera för den sistnämnda lösningen.¹⁰

Det finns följande ett konkret exempel på att denna lösning medvetet eller omedvetet har valts. Socialtjänstlagen (SoL) har betecknats som en målinriktad ramlag. Regeringen har utfärdat en förordning med huvudsakligen verkställighetsföreskrifter i anslutning till lagen. Enligt 67 § SoL kan vidare socialstyrelsen utfärda "allmänna råd" till ledning för tillämpningen av lagen. Dylika allmänna råd har ej karaktären av bindande föreskrifter, men får ändå antas ha en betydande genomslagskraft. Nu har vare sig regeringen eller socialstyrelsen utfärdat några föreskrifter eller detaljerade allmänna råd beträffande nivån på bistånd enligt socialtjänstlagen. Detta viktiga problem har överlämnats åt praxis i förvaltningsdomstolarna. (Inte heller förarbetena ger klara besked.)

Här finns det anledning att göra en liten utvikning. Det hävdas ofta att ramlagstiftningen är något som hör de senaste decennierna till, främst 1970- och 80-talet. Ur formell synpunkt är detta sannolikt riktigt. Men man glömmer då gärna bort att en hel del av lagstiftningen förr ej behandlades av riksdagen: Kungl Maj:t hade som bekant en vidsträckt ekonomisk och administrativ lagstiftningsmakt enligt RF 1809 § 89. Denna makt hade visserligen successivt inskränkts, men har till och med fått nedslag i 1974 års RF i form av den skiljaktiga restkompetensen (RF 8:13). Överhuvudtaget har ramlagstiftningens genes hittills fått en mycket styvmoderlig behandling. Likaså saknas komparativ bearbetning av problemen.¹¹

Enligt min uppfattning finns det således ett alternativ till ramlagstiftning som består i att problem överlämnas åt praxis. Om så sker får detta emellertid viktiga konsekvenser. Sålunda får i enlighet med svensk tradition förarbetena en än större betydelse än hittills.¹² Vidare innebär det att den enskilda i många fall får svårare att erhålla ett auktoritativt besked om reglerna i förväg. Ett annat, radikalt alternativ till ramlagstiftning är naturligtvis att avreglera vissa områden, eller hålla dem utanför reglering i skriven lag. Ett exempel på det sistnämnda förfarandet är den översiktliga fysiska planeringen, som hittills till stor del inte varit lagreglerad alls, då föreskrifterna i 1947 års byggnadslag till stor del inte tillämpats.¹³

Om ett problem överlämnas åt praxis bör man också bestämma sig för om det skall finnas besvärsmöjligheter. I Sverige är vi vana vid att viktiga, slutliga beslut på lägre nivå kan överprövas av någon högre instans. Men i motsats till vad som är fallet i de anglosaxiska länderna samt Danmark och Norge m fl länder har vi i regel ej möjlighet till domstolsprövning i allmän domstol. Om man överlämnar åt ett stort antal myndigheter att slutgiltigt träffa avgörande i samma ärendetyp är risken mycket stor att praxis utvecklar sig olika hos olika myndigheter, vilket bl a uppfattas som orättvist av berörda enskilda.

Hittills har vi i Sverige arbetet med ett "kombinerat" system. Vi har haft ramlagar som utfyllts med undernormer och därjämte besvärspövning som omfattat såväl laglighet som lämplighet. Slutinstans har mestadels varit regeringsrätten eller regeringen. Utvecklingen synes gå i den riktningen att besvärsmöjligheterna mer och mer inskränks och att de centrala ämbetsverk som beslutar om normerna också blir sista instans för besvärspövningen. Ämbetsverken blir på så sätt i vissa fall på en gång lagstiftare och domare.¹⁴ Detta innebär på sätt och vis en återgång till ett äldre stadium i den offentliga rättens utveckling. Kungl Maj:t var i äldre tid på en gång lagstiftare och domare. Man skulle kunna tala om en decentraliserad primitivism i den mån ämbetsverken får denna roll.¹⁵

3. Vilka är för- och nackdelarna med ramlagar?

Håkan Hydén räknar upp och diskuterar en rad för- och nackdelar (s 8 ff). Under rubriken "Nackdelar" tar han upp Okontrollerad regelproduktion, Styrnings- och tolkningsproblem, Rättssäkerheten, Konstitutionella frågor, Oklara beslutsvägar och Oklart kostnadsansvar. Under rubriken "Fördelar" tar han upp Flexibilitet, Administrativ utveckling, Kanalisering av problem och Organisatorisk funktion.¹⁶ Jag tänker kommentera en del av det som Hydén anför.

En viktig nackdel med ramlagar är, att de medför risk för okontrollerad regelproduktion på lägre nivåer. Risken kan förverkligas både såtillvida som att regelproduktionen blir alltför omfattande och därmed svåröverskådlig, och såtillvida som att innehållet inte står i överensstämmelse med riksdagens intentioner. Hydén ger ett par exempel på omfattande regelproduktion: arbetsmiljölagen och skolla-

gen utfylls båda med synnerligen omfattande undernormer. Det kan starkt ifrågasättas, om dessa regelverk fyller ens blygsamma krav på överskådlighet och klarhet. Jag tänker inte ta upp tolkningsproblemen. De vore värda en betydligt mer ingående analys än den som Hydén består dem. Enligt Hydén består rättssäkerhetsproblemet främst däri, att det kan vara oklart vilken status de texter har som beslutas av de centrala förvaltningsmyndigheterna. Frågan är ibland i vad mån de är bindande.¹⁷ Det finns anledning att fråga sig, om det inte innebär risker ur rättssäkerhetssynpunkt att delegera normgivningsmakten i alltför stor utsträckning. De myndigheter som utfärdar normerna kan t ex vara benägna att alltför mycket ta hänsyn till snäva myndighetsintressen, på ett sätt som inte överensstämmer med riksdagens intentioner och inte heller med vad som i andra, jämförbara sammanhang uppfattas som rimligt och rättvist.¹⁸

Tyvärr har jag inte möjlighet att här närmare gå in på de konstitutionella problem som ramlagstiftningen medför. Hydéns framställning som bara omfattar en sida i rapporten, behöver kompletteras i åtskilliga hänseenden. Klart är, att ramlagstiftning, som Hydén också säger (s 13), kan innebära att riksdagens lagstiftningsmakt urholkas på ett sätt som inte överensstämmer med vår författning. Ramlagstiftningen ger också upphov till konflikter som den som åter speglas i rättsfallet RÅ 1983 1:85 I. I målet prövades om en kamrarrätt i visst fall var bunden av riksförsäkringsverkets verkställighetsföreskrifter till lagen om allmän försäkring. Regeringsrätten ansåg att så var fallet.

Att oklara beslutsvägar kan leda till konflikter synes givet. Jag skall inte närmare kommentera denna fråga. Under rubriken Oklart kostnadsansvar behandlar Hydén en fråga som har stort praktiskt intresse. Man har sökt motverka tendenser till kostnadsökningar som beror på normgivning på verksnivå genom den sk begränsningskungörelsen (1970:641; senare ändrad).¹⁹ Ändå kan det ifrågasättas om inte det ymniga bruket av ramlagar medför okontrollerade kostnadsökningar. Å andra sidan skulle ju en av undernormer obunden praxis vara ännu mer svårkontrollerad i kostnadshänseende.

Detta om nackdelarna. Vilka är då fördelarna? En viktig fördel anses vara att ramlagar är flexibla. Det går snabbt att ändra på normerna, om det skulle visa sig erforderligt, som Hydén också påpekat, kan det emellertid visa sig att ett regelsystem som byggs upp under lagnivån är förhållandevis svårt att ändra.²⁰ Administrativ utveckling anses bli underlättad om inte proceduren detaljregleras i lag. Den viktigaste "fördelen" med ramlagstiftning tror jag emeller-

tid är den som knappast framhålles explicit i någon regeringsproposition eller liknande officiellt uttalande, nämligen att problem som är svårlösta på riksdagsnivå flyttas ner till en nivå där de kan lösas lättare; om det är detta som Hydén avser med "Kanalisering av problem och organisatorisk funktion" (s 17) förefaller ovisst. Framställningen är mycket dunkel i detta hänseende. Det kan diskuteras om ett sådant sätt att lösa problem är legitimt, sett ur folkstyrelsens synpunkt. I en del fall är det nog så att ramlagstiftning är till för att sopa motsättningar under mattan i riksdagen. Det kan också förhålla sig så, att en del beslut är obehagliga för alla riksdagspolitiker och därför gärna överlämnas till en lägre nivå.

4. Vilka krav bör man ställa på ramlagstiftningen?

Håkan Hydén har i sin rapport behandlat frågan om vilka krav man bör ställa på ramlagstiftning främst i avsnitten "Slutsatser" (s 104ff) och "Sammanfattning" (s 109ff); se också s 83ff och passim. Hydéns framställning rör sig på en hög abstraktionsnivå. En grundtanke är, att det finns tre olika "motivationssystem inom vilket (!) den samhällliga aktiviteten äger rum. Dessa tre samhällsorganisatoriska system utgörs av:

- självreglerande system
- intervenerande system
- planerade system" (s 12)

Hydén ger exempel: ett självreglerande system är varumarknaden, ett intervenerande system är miljöområdet och ett planerat system är sjukvården. Här är det emellertid såvitt jag förstår fråga om Weberska arketyper. Systemet kan knappast renodlas på ett för praktisk tillämpning fruktbart sätt. En del av oklarheterna i Hydéns framställning beror också på det mycket vida ramlagsbegrepp som han arbetar med. Hydéns begreppsbestämning medför som förut nämnts att snart sagt alla lagar kan betecknas som ramlagar. Om man använder ett snävare ramlagsbegrepp, eller i vart fall koncentrerar uppmärksamheten på frågan om ramnormer och undernormer, anser jag att intresset bör riktas på ramlagens och undernormernas tillkomst och på ramlagens och undernormernas innehåll.

Här i Sverige tillmäts förarbetena till lagstiftning utomordentligt stor betydelse, dels för tolkningen av lagtexten, dels som utfyllning

av lagtexten. Redan en blick i någon av de senaste årgångarna av Regeringsrättens årsbok ger besked om förarbetenas betydelse på förvaltningsrättens område. De återopas ofta i domskälen. Det finns inget som talar för att förarbetenas betydelse skulle minska. Det är inte alltid som man tänker på att förarbetena utgör en viktig del av riksdagens ställningstagande i ett lagstiftningsärende. Förekomsten av normer beslutade på lägre nivåer kan betyda att förarbetena får mindre betydelse; det kan förstås också betyda att förarbetena får ökad genomslagskraft, om nämligen undernormerna troget återspeglar intentionerna i förarbetena.²¹

En ramlag bör vara försedd med utförliga förarbeten även på kontroversiella punkter, ja inte minst på sådana punkter. Riksdagen bör tvinga sig till att fatta även "obehagliga" beslut. Vad jag främst syftar på är att principiellt betydelsefulla avvägningar mellan olika intressen bör göras redan i ramlagen eller åtminstone i lagens förarbeten. Sådana avvägningar bör inte överlämnas till föreskrifter som utfärdas av lägre organ och framför allt inte av lägre organ än regeringen. Jag tror också att man bör iaktta försiktighet när det gäller att delegera viktiga beslut om myndighetsorganisationen. Värdet av en någorlunda enhetlig organisation inom exempelvis den kommunala sektorn upptäcks troligen först när man upphävt enhetligheten. Sanktioner vid överträdelse av föreskrifter bör också bestämmas av riksdagen. Enligt min uppfattning är det tvivelaktigt om man, som nu sker, exempelvis bör överlämna åt riksåklagaren att fastställa en taxa för ordningsbot för bl a trafikförseelser (RB 48:14; RÅ:s beslut SFS 1981:716).

Det finns skäl att kräva en omsorgsfull behandling även av beslut om undernormer. Det bör påpekas att gängse rättssäkerhetsanspråk också gäller för tekniska specialområden. Vare sig ramnormer eller undernormer bör ändras alltför ofta. "Der motorisierte Gesetzgeber" utgör ett hot mot rättssäkerheten, främst därför att förutsebarheten minskar, men också därför att risken för handläggningsfel ökar.²²

Undernormer, särskilt sådana som utfärdas av lägre organ än regeringen, bör i normala fall endast innehålla rena verkställighetsföreskrifter. Normer angående avvägningar som supplerar lag bör inte bestämmas på verksnivå. I fråga om exempelvis riksskatteverkets anvisningsverksamhet i anslutning till skattelagarna är det tvivelaktigt om detta krav är uppfyllt. RSV torde i en hel del fall ge normer som går utöver vad som rimligen kan innefattas i begreppet verkställighetsföreskrifter.

5. Ramlagarna och förvaltningen

Två vetenskapliga författare har på senare tid behandlat frågan om ramlagarna och förvaltningen ur rättslig synpunkt. Jag syftar på Jacob Sundberg och Daniel Tarschys. I den i inledningen omtalade uppsatsen med titeln "Om prejudikatens betydelse på förvaltningens område" i *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1982 myntar Sundberg uttrycket "ramlagsförvaltning". Förvaltningen har enligt Sundberg "fått en ändrad funktion samtidigt som dess omfattning och inflytande växt" (s 55).

Enligt Sundberg var förvaltningens funktion tidigare att handlägga inkommande ärenden i närmast judiciella former. "Ramlagstiftning innebär däremot att förvaltningsmyndigheterna ägnar sig åt styrningsprocesser genom en hierarki av normerande instrument: förordning, föreskrifter och råd m m" (a st).

Som framgår av det sagda har Sundberg koncentrerat sig på frågan om prejudikatens betydelse i en "miljö" som präglas av ramlagstiftning.²³ Sundberg anser sig kunna urskilja tre problemkomplex (eller med hans egen terminologi "problemtyper"): 1) möjligheterna att överklaga ramlagsförvaltningens beslut om utfärdande av föreskrifter; 2) karaktären av förvaltningsmyndigheternas tolkningsverksamhet; 3) relationen mellan prejudikatbildningen och den normbildning som är det dominerande inslaget i ramlagsförvaltningen. Sundberg nämner då särskilt regeringsrättens funktion som prejudikatinstans. Han berör bl a hur stadgandet i RF 11:7 skall tolkas. Stadgandet innehåller att regeringen m fl "inte får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag". Sundberg säger: "Bestämmelsen avser klart beslut i särskilda fall. Däremot framgår ingenstädes att bestämmelsen även skulle gälla i fråga om normbeslut" (s 57).

I betänkandet "Politisk styrning – administrativ självständighet" (SOU 1983:39) behandlar Daniel Tarschys förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Han uppehåller sig därvid främst vid de centrala ämbetsverkens förhållande till regeringen. Tarschys berör inte explicit frågan om förhållandet mellan RF 11:7 och normbeslut. Tarschys allmänna inställning är emellertid som bekant att de svenska förvaltningsmyndigheternas självständighet är en myt, särskilt ur statsrättslig synpunkt. Man torde därför kunna utgå ifrån att Tarschys delar Sundbergs uppfattning om tolkningen av RF 11:7.

För egen del ansluter jag mig till Sundbergs uppfattning: den i RF 11:7 föreskrivna självständigheten för förvaltningsmyndigheterna sträcker sig inte till normbeslut. Regeringen torde sålunda kunna bestämma innehållet i exempelvis ett centralt ämbetsverks föreskrifter. Att så är fallet torde motsättningsvis kunna utläsas av lagtexten och motsäges inte av förarbetena. Men det är nog mycket svårt att finna exempel på fall där regeringen på eget initiativ öppet har ingripit och gett direktiv om ändring i ett normbeslut som en förvaltningsmyndighet har träffat, eller där regeringen öppet har gett föreskrifter om innehållet i ett kommande normbeslut. Det bör vidare påpekas, att det är regeringen in corpore som beslutar. Ingripanden av enskilda statsråd saknar normalt rättslig relevans eftersom den svenska författningen inte erkänner ministerstyrelse i formell mening, annat än i vissa undantagsfall.²⁴

Sundberg och Tarschys inriktar sig uppenbarligen på var sin relation. Sundberg behandlar förhållandet mellan den enskilde och myndigheterna, medan Tarschys huvudsakligen inriktar sig på förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Det är betecknande att Sundberg överhuvudtaget inte nämner budgetfrågorna medan Tarschys ägnar ett avsnitt åt rambudgeteringen. För Tarschys som statsvetenskapsman är det väsentligt att den politiska styrningen av förvaltningen fungerar; för Sundberg som rättsvetenskapsman icke oväntat att förvaltningsdomstolarnas m fl styrning genom prejudikatbildning inte äventyras.

Det kan naturligtvis starkt ifrågasättas, om problemet om ramlagstiftningens förhållande till förvaltningen överhuvudtaget kan behandlas på det generella sätt som Sundberg och Tarschys gör. Om man emellertid skall föra en så generell diskussion, anser jag att Sundbergs sätt att framställa problemen är berättigat. En viktig fråga är, om lagstiftningen också auktoritativt skall uttolkas gentemot den enskilde av dem som själva skrivit de utfyllande normerna. Om man decentraliserar beslutanderätt från regeringen till lägre nivå på det sätt som för närvarande är aktuellt, så innebär det i stor utsträckning att de centrala ämbetsverken blir både normgivare och normtolkare, därtill normtolkare i sista instans. Detta får flera konsekvenser. En sådan konsekvens är, att det får stor betydelse i vad mån normbesluten kan överprövas av regeringen – och i vad mån regeringen verkligen är beredd att göra en ingående prövning. En annan konsekvens är, att resningsinstitutet kan få ökad betydelse. Eftersom regeringsrätten är den instans som avgör resningsärenden kommer den högsta förvaltningsdomstolen kanske att få en betydelse i det decentraliserade systemet som man knappast tänkt sig från början.

Noter

- 1 Denna uppsats bygger på en seminarieinledning i oktober 1985. Den publicerades ursprungligen som nr 11 i Förvaltningshögskolans vid Stockholm universitet rapportserie (Stockholm 1985). Den publiceras nu i oförändrat skick.
- 2 Beträffande förhållandet term—begrepp, jfr Å Frändberg: "Till frågan om de juridiska begreppens systematik", i *Tidskrift för rettsvetenskap (TfR)* 1985 s 80f
- 3 Agge, I: *Kompendium i allmän rättslära för propedeutiska kursen i juridik av professor Ivar Agge Stencil Sthlm* 1963
- 4 Strömholm, S: *Rätt, rättskällor och rätstillämpning. En lärobok i allmän rättslära Sthlm* 1981 s 244
- 5 Hydén, H: "Ramlagstiftning inom arbetsrätten", i *Perspektiv på arbetsrätten. Vänbok till Axel Adlercreutz Lund* 1983 s 200
- 6 Sundberg, J: "Om prejudikatens betydelse på förvaltningens område", i *Förvaltningsrättslig tidskrift (FT)* 1982 a a s 55
- 7 a a s 55
- 8 Prop 1981/82:97 s 1: "Den nuvarande detaljerade lagstiftningen ersätts av en målinriktad ramlag."
- 9 Jfr Strömberg, H: "Måltänkandet – en troslära i tiden" i *Skrifter tillägnade Gustaf Petrén Sthlm* 1984 s 183.
- 10 *FT* 1982 s 51, 64, 67.
- 11 Jfr Hydén i *Ds C* 1984:12 s 28ff. Jfr också Bernt, J F: "Rammelovgivning – et juridisk-historisk øverblick", i Bernt, Christiansen, Hetzler, Olsson: *Ramlagstiftning Sthlm* 1985.
- 12 Strömholms i not 3 omnämnda arbete s 319.
- 13 Om riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen jfr KCirk 1973:15 och numera prop 1985/86:2 (naturresurslag). Om nuvarande formell och informell fysisk översiktsplanering, se bl a prop 1985/86:1 (PBL) s 71 f. – Om avreglering, se bl a Sundberg, F: "Att avreglera. Ett bidrag till frågan om bättre lagstiftning" i *Skrifter tillägnade Gustaf Petrén Sthlm* 1984 s 209.
- 14 Detta gäller f ö redan nu i den mån ämbetsverk är besvärinstans och tillika har rätt att utfärda supplerande normer.
- 15 Problemet tycks ej ha diskuterats i arbetet med delegation av regeringsärenden. Jfr Malmquist, B: "Att delegera regeringsärenden", i *FT* 1985 s 67. Den svenska regeringens traditionellt omfattande befattning med besvärärenden som slutinstans torde f ö vara ägnad att göra problemet mindre tydligt.
- 16 Den rättssociologiska terminologin är inte alltid lättbegriplig. Hydén förklarar inte sin terminologi i rapporten.
- 17 Större klarhet på denna punkt kommer måhända att råda i framtiden. Bernitz, U: "Näringslivets normer", i *Finna rätt – Juristens källmaterial och arbetsmetoder Sthlm* 1985 s 143 f
- 18 Jfr Sundberg i *FT* 1982 s 56.
- 19 Om begränsningskungörelsen, översynsförordningen (1981:305) m m för att begränsa lagstiftningen och förbättra den ur systematisk synpunkt, se min uppsats "Efforts to Curb Law Inflation in Sweden" till International Association of Constitutional Law:s konferens i Warszawa, okt 1985.
- 20 Hydén s 16
- 21 KU 1983/84:25 s 8.
- 22 Redan Carl Schmitt behandlade problem avseende alltför snabbt tillkommen och alltför omfattande lagstiftning i avsnittet "Der motorisierte Gesetzgeber" i "Die Lage der Europäische Rechtswissenschaft (1943/44)" publicerad i *Ver-*

fassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954 Berlin 1958. – Jfr om "Lidbommeriet" i Sundberg, J: *Agges huvudpunkter av den allmänna rättsläran* 3 uppl Sthlm 1980 s 67 f.

- 23 Sundberg använder inte ordet miljö, men anlägger ett mycket brett perspektiv som torde kunna betecknas på det sättet.
- 24 RF 7:3. Jfr RF 11:6 första st Betr formell ministerstyrelse, se Petré, G – Ragnemalm H: *Sveriges grundlag* 12 uppl Sthlm 1980 s 159.

(Verksledningskommitténs huvudbetänkande (SOU 1985:40), som innehåller vissa uttalanden om ramlagstiftning, var ej tillgängligt för mig då denna seminarieinledning utarbetades.)

