SVERIGES RIKSDAG

Motion till riksdagen 2026/27:2137

av Magnus Haara (C)

En tydligare ansvarsfördelning mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna

Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tillsätta en förvaltningspolitisk utredning med syfte att stärka regeringens ansvar för normgivningen och se över ansvarsfördelningen mellan Regeringskansliet och förvaltningsmyndigheterna och tillkännager detta för regeringen.

Motivering

En grundläggande princip i den parlamentariska demokratin är att politiska beslut ska fattas av dem som kan ställas till politiskt ansvar. Medborgarna ska genom allmänna val kunna påverka vilka regler som gäller, och riksdagen ska kunna utkräva ansvar av regeringen för den förda politiken.

Den svenska förvaltningsmodellen innebär samtidigt att en betydande del av den offentliga normgivningen sker utanför den politiskt ansvariga nivån. Riksdagen stiftar lagar, regeringen utfärdar förordningar och förvaltningsmyndigheterna beslutar, med stöd av bemyndiganden, om bindande föreskrifter. I många fall anger lagar och förordningar främst ramarna, medan det konkreta innehållet bestäms genom myndighetsföreskrifter.

Ordningen har goda skäl. Många bestämmelser kräver teknisk eller juridisk specialistkunskap. Det är varken möjligt eller önskvärt att riksdagen eller regeringen avgör varje detalj i den offentliga förvaltningen. Samtidigt finns det anledning att pröva hur långt delegeringen av normgivningsmakt bör sträcka sig.

Redan i förarbetena till regeringsformen framhölls att föreskrifter om verkställighet av lag i första hand skulle vara tillämpningsföreskrifter av administrativ karaktär. Även när sådana föreskrifter fick fylla ut lagens materiella innehåll förutsattes att de inte skulle tillföra regleringen något väsentligt nytt. Uttalandena avsåg visserligen verkställighetsföreskrifter, inte all normgivning med stöd av särskilda bemyndiganden. De visar ändå på en viktig principiell gräns: skillnaden mellan att besluta om reglernas huvudsakliga innehåll och att precisera hur redan beslutade regler ska tillämpas.

Det finns skäl att undersöka om denna gräns har förskjutits i praktiken. I vilken utsträckning har regeringens förordningar utvecklats till ramförordningar där det huvudsakliga materiella innehållet i stället bestäms genom myndighetsföreskrifter?

När riksdagen beslutar om ramlagar, regeringen om förordningar med långtgående bemyndiganden och myndigheterna därefter fyller regelverken med konkret innehåll, riskerar det politiska ansvaret att bli otydligt. Regler med stor betydelse för medborgare, företag och kommuner kan i praktiken beslutas av myndigheter vars ledningar inte kan ställas till parlamentariskt ansvar.

Då uppstår en ansvarslucka. Ett statsråd kan hänvisa till att det är myndigheten som har beslutat om en viss föreskrift. Myndighetsledningen kan i sin tur hänvisa till att den endast fullgör sitt uppdrag enligt riksdagens och regeringens beslut. Resultatet blir att ansvaret för reglernas innehåll och konsekvenser blir svårt att placera. Ofta hamnar ansvaret mitt emellan statsrådet och generaldirektören.

Detta ska inte förväxlas med förvaltningsmyndigheternas grundlagsskyddade självständighet i enskilda ärenden. Att regeringen inte får bestämma hur en myndighet ska besluta i ett enskilt ärende som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag är en viktig rättsstatlig princip. Men det är något annat än frågan om vem som ska besluta generellt bindande regler. En tydligare politisk ansvarsfördelning för normgivningen förutsätter inte någon inskränkning av myndigheternas självständighet vid rättstillämpning eller myndighetsutövning.

Den svenska förvaltningsmodellen i ett internationellt perspektiv

Sverige skiljer sig från många jämförbara länder genom små departement och stora, organisatoriskt fristående förvaltningsmyndigheter. OECD har konstaterat att Sverige, jämfört med övriga nordiska länder, har en särskilt stor andel av den centrala statsförvaltningens personal placerad i myndigheterna snarare än i departementen. Det innebär att mycket av den sakkompetens som behövs för att utforma regelverk finns utanför Regeringskansliet.

Andra länder har gjort andra avvägningar. I Finland föreskriver grundlagen uttryckligen att normgivningsmakt får delegeras genom lag till andra myndigheter än regeringen och ministerierna endast när det finns särskilda skäl och bemyndigandet är exakt avgränsat. I Danmark och Norge förekommer också normgivningsdelegation, men inom förvaltningsmodeller där förhållandet mellan departement och underordnade myndigheter delvis ser annorlunda ut.

Den internationella jämförelsen visar att den svenska ansvarsfördelningen inte är en nödvändig följd av en modern rättsstat. Förvaltningen kan organiseras på andra sätt, och normgivningsmakten kan fördelas annorlunda.

Regelförenkling och politiskt ansvar

Den nuvarande ordningen kan också försvåra arbetet med regelförenkling.

Regeringar av olika politisk färg har återkommande velat minska företagens administrativa bördor, förenkla regelverk och förbättra förutsättningarna för företagande och offentlig verksamhet. Men när en betydande del av de konkreta skyldigheterna finns i myndighetsföreskrifter, medan regeringens förordningar främst anger ramar och bemyndiganden, blir det svårare att pröva regelbördan samlat.

En föreskrift kan vara välmotiverad utifrån ett enskilt myndighetsuppdrag men ändå medföra kostnader eller administrativa krav som inte framstår som rimliga vid en bredare samhällsekonomisk bedömning. Olika myndigheters regler kan också samverka på sätt som ingen enskild myndighet har ansvar för att överblicka.

Den myndighet som ska bevaka ett visst samhällsintresse har inte nödvändigtvis regeringens uppdrag eller förutsättningar att väga detta intresse mot andra mål. När regler exempelvis kräver avvägningar mellan miljöskydd, ekonomiska kostnader och näringsfrihet är avvägningarna i grunden politiska.

Det talar för att fler normgivningsbeslut bör fattas på en nivå där sådana avvägningar kan göras samlat och där beslutsfattarna kan ställas till politiskt ansvar.

En ny ansvarsfördelning mellan Regeringskansliet och myndigheterna

En reform bör utgå från att generellt bindande regler som innefattar politiska prioriteringar, principiella avvägningar eller betydande konsekvenser för medborgare och företag i huvudsak ska beslutas av riksdagen eller regeringen. Förvaltningsmyndigheternas huvudsakliga uppgifter bör vara att verkställa, tillämpa, utöva tillsyn över och följa upp dessa regler.

Det innebär inte att all normgivning på myndighetsnivå bör upphöra. Det finns även fortsättningsvis goda skäl att låta myndigheter besluta om tekniska föreskrifter och andra detaljbestämmelser som inte kräver självständiga politiska avvägningar. Myndigheternas specialistkompetens och verksamhetsnära kunskaper är särskilt värdefulla i sådant arbete. Avgörande bör vara regleringens innehåll och betydelse, inte en principiell strävan att samla varje föreskriftsbeslut hos regeringen.

Myndigheterna bör däremot som huvudregel inte självständigt utforma den materiella politiken inom sina respektive verksamhetsområden. När en föreskrift innebär en avvägning mellan olika samhällsintressen, medför betydande kostnader eller på annat sätt får väsentliga konsekvenser för enskilda, företag eller kommuner, bör utgångspunkten vara att beslutet fattas på politisk nivå.

En ändrad ansvarsfördelning kräver en omfattande översyn av lagar och förordningar. Befintliga bemyndiganden till förvaltningsmyndigheter behöver kartläggas och prövas. Normgivningsdelegation som avser politiska eller principiella frågor bör som huvudregel återkallas, medan bemyndiganden för tekniska föreskrifter och tillämpningsföreskrifter bör kunna behållas.

Regeringskansliet behöver samtidigt få den kompetens och kapacitet som krävs för att ta över ansvaret. Reformen får inte innebära att regeringen fattar fler beslut med svagare beslutsunderlag. Tvärtom behöver Regeringskansliets egen förmåga till kvalificerad policyutveckling, regelberedning och konsekvensanalys stärkas.

Det bör i huvudsak ske genom att personal och verksamhet förs över från myndigheterna till Regeringskansliet. De funktioner inom myndigheterna som i dag arbetar med policyutveckling, övergripande regelutformning och principiella avvägningar bör i betydande utsträckning flyttas till departementen, tillsammans med tillhörande resurser. På så sätt kan regeringens möjligheter att självständigt bereda och besluta om regelverk stärkas utan att den samlade statsförvaltningen växer.

Myndigheterna ska samtidigt fortsatt bistå med sakkunskap, erfarenheter och underlag från sin verksamhet. Skillnaden blir att den politiska avvägningen och ansvaret för reglernas huvudsakliga innehåll tydligare placeras hos regeringen.

En förvaltningspolitisk utredning

Mot denna bakgrund bör en förvaltningspolitisk utredning tillsättas med uppdrag att föreslå en ny ansvarsfördelning mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Utredningen bör utgå från att normgivning som innefattar politiska prioriteringar och principiella avvägningar som huvudregel ska ske på politiskt ansvarig nivå, medan myndigheterna även fortsättningsvis ska kunna besluta om tekniska föreskrifter och tillämpningsföreskrifter inom tydligt avgränsade bemyndiganden.

Utredningen bör kartlägga omfattningen av myndigheternas normgivning och dess utveckling över tid samt jämföra den svenska ordningen med förhållandena i andra jämförbara länder. Den bör också föreslå hur befintliga normgivningsbemyndiganden kan omprövas och hur ansvar, personal och kompetens kan föras över från myndigheterna till Regeringskansliet. Överföringen av arbetsuppgifter och resurser bör ske samordnat, så att Regeringskansliets kapacitet stärks utan att statsförvaltningens samlade omfattning ökar.

Reformen ska genomföras med bibehållet skydd för myndigheternas självständighet i enskilda ärenden, rättssäkerheten och de krav på oberoende som följer av EU-rätten.

Syftet ska vara en statsförvaltning där den politiskt ansvariga nivån har både befogenhet och faktisk kapacitet att utforma den huvudsakliga regleringen, medan förvaltningsmyndigheterna koncentrerar sig på tillämpning, verkställighet, tillsyn och teknisk normgivning nära verksamheten. Det skulle ge tydligare demokratiskt ansvarsutkrävande, mer sammanhållen regelgivning och bättre förutsättningar för regelförenkling.

Magnus Haara (C)