

Förbättrad  
granskning av regelgivning  
och dess konsekvenser

Anders Hultqvist

September 2017



## Innehåll

Sammanfattning	2
Förord	4
1 Inledning	5
2 Beredning av lagförslag och andra föreskrifter	6
3 Konsekvensutredningar	8
4 Regelrådets organisatoriska status	11

## Förord

Jag fick under våren 2017 ett antal frågor av Näringslivets Regelnämnd (NNR) om vad som kan göras för att stärka kvaliteten vid regelgranskningen och då särskilt att få till stånd godtagbara konsekvensutredningar i högre grad än nu. En viktig fråga gällde därför om det finns några konstitutionella hinder mot krav på komplettering av bristfälliga konsekvensutredningar och återremittering av dessa till en regelrådsfunktion. En annan fråga

## 1. Inledning

Som beskrivs mer ingående nedan har kraven på konsekvensutredningar ökat successivt under de senaste decennierna. Avsikten är enkelt uttryckt att de som fattar beslut om föreslagna föreskrifter också har ett gott underlag och samtidigt kan ställa förslagens förtjänster mot de konsekvenser som de föreslagna reglerna kommer att föra med sig. Utan ett sådant tillförlitligt underlag fattar man i princip beslut i blindo och ev. negativa konsekvenser blir kända först när reglerna väl är i kraft och börjar tillämpas.

Av tradition har vi i Sverige haft ett remissförfarande under beredningen av lagförslag, vilket till viss del tillgodosett granskningen av tänkbara konsekvenser av förslagen. Myndigheter och intresseorganisationer har under remissförfarandet kunnat slå larm om mer uppenbara effekter av förslagen, men problemet har ändå varit att det varit svårt att bedöma tillförlitligheten av sådana uppgifter utan ett vederhäftigt underlag och en ordentlig utredning av konsekvenserna. Än värre kunde det te sig avseende myndighetsföreskrifter, eftersom arbetet med dem inte nödvändigtvis föregås av ett obligatoriskt remissarbete, även om det naturligtvis stått myndigheter fritt att inhämta vissa synpunkter från berörda parter. Numera finns visst reglerat samrådsförfarande i

f

I denna senare rapport läggs tonvikten på stödjande och vägledande åtgärder, men som framgår av årsrapporten 2015 har även frågan om återremittering till Regelrådet väckts.

Tanken på förbättringar för att nå målsättningen att konsekvensutredningarna ska vara godtagbara förekommer sålunda på flera håll och ämnet är både aktuellt och viktigt. Regelgivning utan att man först känner till konsekvenserna är naturligtvis inte godtagbart i längden. Samtidigt har också Regelrådets organisation, roll och uppgifter diskuterats. Redan under arbetet med omorganisationen 2015 framhölls frågan om rådets status och det signal- och symbolvärde som ett organisatoriskt starkt regelråd för med sig. Regelrådets roll och uppgifter har reducerats och det är inte längre en egen myndighet. Det finns därmed en risk att regelförenklings- och kvalitetsarbetet vid regelgivningen inte får samma fokus och att förslagen inte granskas på samma sätt längre.

I denna promemoria diskuteras därför hur en förbättring ska kunna komma till stånd, särskilt avseende kvaliteten hos konsekvensutredningarna, men även hur regelrådsfunktionen skulle kunna stärkas och vad som i övrigt behöver göras för att förbättra regelgranskningen.

Det finns ytterligare åtgärder som också kan bidra till bättre och effektivare regler, t.ex. uppföljning av lagstiftning och myndighetsföreskrifter, kunskapsuppbyggnad i lagstiftningslära och regelutformning, effektivisering av utredningsväsendet m.m., men sådana aspekter lämnas i huvudsak utanför denna promemoria.

I det följande ges först en beskrivning av beredningsförfarandet (avsnitt 2) och om konsekvensutredningar (avsnitt 3). Regelrådets organisatoriska status beskrivs i avsnitt 4. I följande avsnitt beskrivs sedan frågorna om komplettering och återremittering (avsnitt 5) och regelgranskning (avsnitt 6), för att slutligen sammanfattas tillsammans med synpunkter på åtgärder för att förbättra regelgranskningen i avsnitt 7.

## 2 Beredning av lagförslag och andra föreskrifter

Enligt 4 kap. 4 § regeringsformen (RF) kan lagförslag väckas i riksdagen av regeringen och riksdagsledamot. Regeringen väcker förslag genom proposition (9 kap. 2 § riksdagsordningen, RO), riksdagsledamöter genom motion (9 kap. 10 § RO) och enligt 9 kap. 16 § RO får utskott väcka förslag hos riksdagen i ett ämne som hör till dess beredningsområde (utskottsinitiativ). Det innebär således att lagförslag kan väckas inom riksdagen utan sedvanlig utredning, men förslagen ska då ändå beredas i utskott (10 kap. 2-5 §§ RO). Vanligast är dock att riksdagen, även i sådana fall då initiativet kommer från riksdagen, hos regeringen begär förslag till lagstiftning, varvid det blir ett regeringsärende och kommer att behandlas på samma sätt som beredningen av de lagförslag som regeringen på eget initiativ tar fram.

I en studie 2014 redogjorde jag för vad som gäller vid beredning av skattelag, men studien har i huvudsak också bäring på lagförslag i allmänhet, eftersom det till stora delar var de allmänna beredningskraven för lagförslag som studerades och tillämpades. Här följer en kort sammanfattning av studien och den intresserade läsaren hänvisas till rapporten och de artiklar som skrevs därefter.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Se Anders Hultqvist, Om beredningen av skattelag, Svenskt Näringslivs publikation, September 2014. Se även Skattenytt 2014 s. 771 ff. och s. 858 ff. (Rapporten och artiklarna kan laddas hem från [www.hultqvist.se](http://www.hultqvist.se).)

Det utredningsarbete som föregår regeringens framläggande av en proposition – oavsett om det sker genom en kommitté, särskild utredare, departementsinternt eller via en myndighet – ingår i , vilket regleras i 7 kap. 2 § RF. Regleringen är tämligen allmänt hållen, men

samma krav på innehåll och kvalitet gäller för alla regelgivare. Genom detta arbetssätt nås synergi-effekter, transparens och likformighet. Arbetet med att upprätta konsekvensutredningar måste kontinuerligt utvecklas för att de beslut och politiska prioriteringar som görs ska bygga på ett så bra beslutsunderlag som möjligt. I sin årsrapport för 2011 gör Regelrådet den reflektionen att konkreta krav i utredningsdirektiv ökar förutsättningen för att kommande betänkanden innehåller en konsekvensutredning av hög kvalitet. Större fokus läggs nu vid att uppdragen till kommittéerna innehåller tydliga skrivningar om konsekvensutredningar och vad dessa bör innehålla. Om ett förslag till nya eller ändrade regler kan få effekter av betydelse för företagens arbetsförutsättningar,

hänvisar till den senare förordningen, som således innehåller de mer preciserade kraven på vad en konsekvensutredning ska innehålla.

I fråga om konsekvensutredningarnas innehåll har kraven utvecklats successivt från konsekvenser för det allmänna till att också omfatta konsekvenser för företagen. Kommittéer, departement och myndigheter har

Konsekvensutredningar granskas av Regelrådet, som tidigare också har kunnat vara







Slutligen konstateras att alternativet nämndmyndighet är att föredra om Regelrådets kansli också ska biträda med att främja regelgivarnas arbete med konsekvensutredningar, medan alternativet att inrätta rådet som ett särskilt beslutsorgan är lämpligt om främjandearbetet i sin helhet ska utföras av Tillväxtverket. Det senare alternativet kom också att realiseras.

Ursprungligen formulerades uppdraget till Regelrådet, som då var en tillsatt kommitté, i kommittédirektiv (dir. 2008:57). Regelrådet skulle granska utformningen av författningsförslag med nya eller ändrade regler som kan få effekter av betydelse för företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Granskningen skulle omfatta författningsförslaget samt de konsekvensutredningar som ingick i beslutsunderlaget för författningsförslaget. Rådet skulle i möjligaste mån också bistå kommittéer vid utformningen av konsekvensutredningar.

Redan från början låg sålunda stort fokus på konsekvensutredningarna. I direktiven framhölls detta särskilt:

konsekvensutredningar. Regelrådet ska vidare utveckla sin rådgivande roll så att rådet så tidigt som möjligt kan ge råd och stöd om detta begärs vid upprättandet av en konsekvensutredning.”

När Regelrådet sedan ombildades till ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket kom de rådgivande uppgifterna att tas bort från rådets verksamhet. Vidare kom den granskande verksamheten att begränsas till konsekvensutredningarnas kvalitet. Numera är Regelrådets uppgifter reglerade i 17 § förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket. Rådet ska

- yttra sig över konsekvensutredningar som upprättats i enlighet med 15 a § kommittéförordningen (1998:1474) eller 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och som har legat till grund för ett förslag till föreskrifter som kan få effekter av betydelse för företag,
- yttra sig över andra konsekvensutredningar som har legat till grund för ett förslag som kan få effekter av betydelse för företag, om Regeringskansliet begär det,
- bistå regelgivarna, om dessa begär det, med att granska konsekvensutredningar till förslag från Europeiska unionen som bedöms få stor påverkan för företag i Sverige och lämna råd om vad en svensk konsekvensutredning bör innehålla,
- tillgängliggöra sina yttranden på en webbplats, och
- varje år lämna en skriftlig rapport till regeringen med en redovisning av resultat och slutsatser av föregående års uppgifter.

Regelrådet har således krympt från att vara en egen myndighet, med eget kansli, uppgifter som täcker hela regelområdet och med både proaktiva och granskande uppgifter till att bli ett organ i en annan myndighet som endast granskar konsekvensutredningar.

Som framgår ovan var Regelrådets granskning

Som nämnts ovan ska Regelrådet yttra sig över konsekvensutredningar som upprättats i enlighet med 15 a § kommittéförordningen (1998:1474) eller 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, och som har legat till grund för ett författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag. Härtill kommer att granska konsekvensutredningar till förslag från Europeiska unionen som bedöms få stor påverkan för företag i Sverige och lämna råd om vad en svensk konsekvensutredning bör innehålla samt att yttra sig över andra konsekvensutredningar som har legat till grund för förslag som kan få effekter av betydelse för





Om och hur man vill organisera och reglera ett sådant förfarande är i första hand en rättspolitisk fråga, men frågan om de konstitutionella förutsättningarna för en sådan ordning har också rests,

För all regelgivningsverksamhet och för beredningen av lagförslag gäller med vissa angivna undantag kraven på konsekvensutredningar. Ytterst beror detta naturligtvis på att beslutsfattare ska kunna beakta konsekvenserna innan besluten fattas. Regelrådets granskningsverksamhet visar emellertid att mellan två tredjedelar och hälften av de remitterade förslagen inte innehåller godtagbara konsekvensutredningar. För att beredningen av dessa regelgivningsärenden ska uppfylla beredningskraven kan kontrollen av konsekvensutredningarna behöva förstärkas med krav på komplettering och att utredningen åter ska granskas av Regelrådet. Först efter att konsekvensutredningen är godtagbar är ett regelgivningsärende färdigberett och, annat än i



området uppmärksamhet. På det konkreta planet har Regelrådet haft en kvalitetsstärkande roll, framförallt för att se till att konsekvensutredningarna håller måttet, men också genom att bygga kompetens som sedan också kan omsättas i konkret kunskap. Tillväxtverket har fått en stödjande roll när regler för företag tas fram eller ändras. Organ av denna art har en betydande roll att fylla för att höja kompetensen och skapa fokus kring ämnet.

Det är därför viktigt att ett organ av Regelrådets karaktär får en adekvat ställning, relevanta arbetsuppgifter och tillräckliga resurser för att kunna svara upp till de förväntningar som ställs på det och för att det ska ha det signal- och symbolvärde som verksamheten bör kunna bidra med. Organets status har diskuterats och utretts, arbetsuppgifterna har förändrats och rådets roll har krympt sedan omorganisationen 2015 – från ett Regelråd till ett konsekvensutredningsgranskningsorgan. Andra uppgifter har förts över på Tillväxtverket och det proaktiva stödet till utredningar och andra regelgivare kan fortfarande förbättras, särskilt så att åtgärderna sätts in och stödet ges på ett tidigt stadium, inte bara när utredningen och/eller förslaget redan är klart.

Vill man både stärka Regelrådets roll och status, och samtidigt behålla kopplingen till Tillväxtverket, eftersom en del uppgifter är överlappande, går det att låta Regelrådet vara en egen nämndmyndighet. Denna lösning diskuterades och fanns med bland förslagen inför 2015 års omorganisation av verksamheten (se ovan), men fick träda tillbaka för lösningen med rådet som särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket. Kostnaderna ansågs inte vara något avgörande skäl, utan tvärtom påtalade Statskontoret att det sannolikt skulle gå jämnt ut oavsett vilken lösning som valdes. Omvänt kan man då låta Regelrådet ha ett eget kansli, med egna föredragande och personal som kan ge ett mer proaktivt stöd till utredningar, regeringskansliet och myndigheter i konkreta ärenden, utan att kostnaden för verksamheten ökar, om den ändå ska utföras.

Fördelarna med en egen myndigh-

En sådan ordning och organisation skulle återföra Regelrådet till att just vara ett regelråd, inte endast en granskare av konsekvensutredningar. Läger man därtill befogenheten att kunna föranstalta om komplettering och återremittering av framförallt bristfälliga konsekvensutredningar skulle rådets granskning och dess roll bli mer verkningsfull. Det u