

# RÄTT UNDERLAG FÖR RÄTT BESLUT

Åtgärder för bättre konsekvensutredningar

September 2017

Författare: Christina Fors

**NR**  
NÄRINGSLIVETS  
REGELNÄMND  
- FÖR KOSTNADSEFFEKTIVA REGLER -

**Näringslivets Regelnämnd NNR AB, Stockholm, 2017**

Andrea Femrell, VD och ansvarig utgivare

Christina Fors, sakkunnig och rapportförfattare

Scantech Strategy Advisors, produktion och layout

## Sammanfattning

Konsekvensanalysers betydelse när det gäller att utforma och besluta om regler för företag och medborgare kan inte underskattas. En förutsättning för svenska företags konkurrenskraft och ökad tillväxt på en internationaliserad marknad är att regelverken är kostnads-effektiva och uppnår sitt syfte, vilket konsekvensanalysen ska bevisa. Bristfälliga konsekvensanalyser innebär att riksdagsledamöter och andra beslutsfattare inte har tillräckliga underlag när de fattar sina beslut och att reglerna därmed riskerar att bli ineffektiva och onödigt kostsamma.

Konsekvensanalysernas kvalitet har under lång tid varit undermåliga. Vissa åtgärder har vidtagits de senaste åren för att åstadkomma en förändring. Exempel på detta är införandet av ett mer enhetligt regelverk för samtliga regelgivare, inrättandet av ett regelråd för att granska konsekvensutredningarnas kvalitet för företagsregler och vissa utbildningsinsatser. Trots detta visar Regelrådets statistik att de konsekvensutredningar som tas fram inte håller måttet. Endast hälften av de konsekvensutredningar som Regelrådet yttrat sig över under år 2016 uppfyller kraven enligt gällande regelverk. Ännu sämre resultat uppvisar utredningar och departement.

Den största förklaringen till detta är att det idag saknas reella möjligheter att se till att regelverket för konsekvensutredningar följs och att efterfrågan på konsekvensanalyser hittills varit svag. Den viktigaste åtgärden för att ändra på detta är att införa ett krav på komplettering och återremittering av bristfälliga konsekvensutredningar till Regelrådet. Vidare att dagens Regelråd förstärks och görs till en egen myndighet med ett eget kansli och anslag.

Näringslivets Regelnämnd NNR har låtit professor Anders Hultqvist vid Karlstads universitet utreda om något konstitutionellt hinder föreligger för att införa ett krav på komplettering och återremittering av bristfälliga konsekvensutredningar till en regelrådsfunktion, liksom hur Regelrådets organisation kan förstärkas (se bilaga). Utredningen visar tydligt att det inte finns några sådana hinder. Likaså visar den att det finns tydliga fördelar med att Regelrådet görs till en egen myndighet med ett eget anslag och kansli. Rådet kan med detta få en adekvat och oberoende ställning och får bättre möjligheter att samla och ta vara på erfarenheterna från granskningen.

Ett införande av krav på komplettering och återremittering av bristfälliga konsekvensutredningar kräver ändringar i själva regelgivningsprocessen. Det behöver bl.a. bli obligatoriskt för Regeringskansliet att remittera förslag till Regelrådet. Samtidigt måste en förstärkt process för det svenska arbetet med EU-regler tas fram som inbegriper att "svenska" konsekvensanalyser görs av förslag till EU-lagstiftning och att överimplementering undviks och tydliggörs. Regelrådet bör kunna granska de statliga utredningarnas konsekvensutredningar i ett tidigare skede än vad som idag är fallet.

NNR föreslår också att krav ställs på att regeringen årligen rapporterar till riksdagen om nyttan respektive kostnaderna av beslutade regler. En del i denna rapport bör vara att redogöra för vilka konsekvenser reglerna har medfört för företag. På så sätt kan riksdagen efterfråga, styra och följa upp arbetet med konsekvensanalyser och reglers effekter.

Låg kvalitet på konsekvensutredningar som tas fram av departement och utredningar är särskilt problematiskt då de förslag som lämnas i detta skede ofta utgör starten på regel-givningsprocessen och sätter ramarna för efterföljande regler. NNR har därför genomfört en behovsinventering med särskilt fokus på utredningars och departements arbete med konsekvensanalyser. Denna visar tydligt att förutsättningarna måste förbättras och förstärkas.

De utredningar som tillsätts av regeringen måste ges tillräckliga resurser för att anlita extern expertis beträffande samhällsekonomiska analyser eller för att rekrytera sådan kompetens till utredningen. Ett särskilt budgetutrymme bör skapas för respektive utredning avseende konsekvensanalyser. Samtidigt kan med fördel ramavtal tecknas av Regeringskansliet med experter på samhällsekonomiska analyser inom olika områden som sedan kommittéer och departement kan avropa ifrån. Kommittéservice bör få en särskild roll när det gäller information till kommittéer om ramavtal med experter på samhällsekonomiska analyser och bör ha särskild kompetens för att stödja kommittéerna i denna del.

Utredningar som kan komma att lämna förslag som kan få effekter av stor ekonomisk betydelse för näringslivet bör dock ha egen kompetens kring samhällsekonomiska analyser. Detta för att kunna utföra analyser eller beställa och omhänderta resultatet av dessa. Vidare bör utbildningen i samhällsekonomiska analyser och konsekvensutredningar som idag arrangeras av kommittéservice göras obligatorisk för samtliga i en utredning för att på så sätt öka kompetensen kring konsekvensanalyser och betydelsen av dessa.

En trend de senaste åren har varit att utredningarna har fått kortare tid på sig att presentera sina betänkan. Detta påverkar också konsekvensanalysarbetet negativt. En konsekvensanalys tar tid att genomföra och måste starta tidigt. Utredningstiderna måste därför vara tillräckligt tilltagna för att ta hänsyn till detta.

För att förstärka och förtydliga efterfrågan på konsekvensanalyser bör uttryckligare krav på sådana ställas i kommittédirektiven. Dessa direktiv uppges ofta vara det dokument som kommittén främst förhåller sig till i sitt arbete. Statsrådsberedningen bör dessutom uppdatera kommittéhandboken då den visat sig vara obsolet i vissa delar och innehåller inkorrekt information.

För att förstärka departementens arbete med konsekvensanalyser behövs obligatorisk utbildning i konsekvensanalyser för departementens kontaktpersoner för kommittéer, chefer samt övriga som arbetar med regler och utformar kommittédirektiv eller andra utredningsuppdrag. På så sätt kan en gemensam förståelse skapas för behovet av konsekvensanalyser och tillräckligt med tid och resurser ges för detta arbete.

Även Regeringskansliet behöver bygga upp egen expertis beträffande konsekvensanalyser och längre utbildningar i samhällsekonomiska analyser bör för detta ändamål erbjudas

Givet det dåliga utfallet i Regelrådets statistik avseende departementens konsekvensutredningar anser NNR att det behöver göras en översyn av hur departementen och dess expeditions- och rättschefer lever upp till sitt ansvar beträffande konsekvensutredningar enligt de riktlinjer som finns för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet. NNR ser också att det finns ett behov av att införa ett avsnitt om konsekvensutredningar i instruktioner och dokumentmallar för t.ex. propositioner och promemorior.

# Innehållsförteckning

<b>1 Bakgrund, inledning och avgränsning</b>	1
1.1 Bakgrund	1
1.2 Inledning	2
1.3 Avgränsning	3
<b>2 Krav på godtagbara konsekvensutredningar genom en förstärkt granskningsfunktion</b>	4
2.1 Krav på komplettering och återremittering av bristfälliga konsekvensutredningar till en regelrådsfunktion	4
2.1.1 Stöd för krav på komplettering och återremittering	6
2.1.2 Förändring av Regelrådets mandat	7
2.2 Åtgärder för en förnyad och förstärkt granskningsfunktion	8
2.2.1 Förändring av Regelrådets organisation	8
<b>3 Behovsinventering och förslag till åtgärder avseende utredningars och departements arbete med konsekvensanalyser</b>	14
3.1 Åtgärder för förbättring av utredningars arbete med konsekvensanalyser	14
3.1.1 Förutsättningarna för utredningar att genomföra konsekvensanalyser av hög kvalitet måste förbättras	14
3.1.2 Tid för utredningars arbete med konsekvensanalyser	14
3.1.3 Förstärkt kompetens avseende samhällsekonomiska analyser och beräkningar	15
3.1.4 Utbildning och stöd till utredningar beträffande konsekvensanalyser	16
3.1.5 Förändringar av styrande dokument och handbok för kommittéer	17
3.2 Åtgärder för förbättringar av departementens arbete med konsekvensanalyser	18
<b>4 Generella åtgärder – konsekvensutredningarnas omfattning och rapportering till riksdagen</b>	20
4.1 Konsekvensutredningars omfattning	20
4.2 Rapportering till riksdagen	21
<b>5 Åtgärder för förbättring av det svenska arbetet med EU-lagstiftning</b>	22
<b>6 NNR:s slutsatser och rekommendationer</b>	24
<b>Näringslivets Regelnämnd NNR:s medlemmar</b>	26
<b>Bilaga: Förbättrad granskning av regelgivning och dess konsekvenser</b>	
Författare: Anders Hultqvist, professor i finansrätt vid Karlstads universitet	

# 1. Bakgrund, inledning och avgränsning

## 1.1 Bakgrund

Regler behövs som ett viktigt verktyg för att skapa förutsättningar för företagen att kunna verka på en fungerande marknad. Effektiva och ändamålsenliga regler bidrar i förlängningen till att företag ges möjlighet att konkurrera, utvecklas och växa och därmed bidra till ökad tillväxt. Samtidigt utgör reglernas utformning och ibland existens eller samverkan med andra regelverk, hinder för företagen, vilket bl.a. skapar osäkerhet, minskad investeringsvilja och ökade kostnader. För att åstadkomma kostnadseffektiva regler är det viktigt att på förhand utreda vilka effekter ett förslag till nya eller ändrade regler kan få i en konsekvensanalys. Inför varje beslut om nya eller ändrade regler måste det t.ex. undersökas om behov verkligen finns av reglering och om det alternativ som innebär lägst kostnader för berörda företag och samhälle, och samtidigt uppfyller syftet med regleringen, väljs. Det finns också ett stort behov av att kontinuerligt förbättra och förenkla regelverket. Ett systematiskt arbete med utvärderingar (ex post) är därför nödvändigt. En förutsättning för att kunna göra bra utvärderingar är att det finns konsekvensanalyser (ex ante) att utgå från. Konsekvensanalyser spelar i detta sammanhang därför också en stor roll.

Trots den uppenbara nyttan med konsekvensanalyser kan NNR konstatera att kvaliteten på dessa är fortsatt mycket låg. Särskilt alarmerande är det anser NNR att de statliga utredningar och andra utredningar som regeringen initierar sällan innehåller en konsekvensanalys av god kvalitet. Detta innebär att regelgivare och våra folkvalda representanter fattar beslut utan att veta om det förslag som presenteras verkligen är kostnadseffektivt. Beslut fattas alltså i många fall utan att lagstiftaren känner till eventuella negativa konsekvenser som kan uppstå till följd av de föreslagna reglerna och därmed utan att överväganden har gjorts kring om dessa går att åtgärda eller om någon annan lösning hade varit mer lämplig. Brister i konsekvensanalyser ter sig än mer allvarliga då uppföljningar av regler endast sker ad hoc och inte systematiskt vilket innebär att ineffektiva och kostsamma regler blir kvar.

I de granskningar som genomfördes i slutet av 1990-talet beträffande kommittéväsendet av bl.a. riksdagens revisorer<sup>1</sup> och forskare<sup>2</sup> konstateras stora brister i utredningars analyser av kostnader och konsekvensanalyser. Efterföljande granskning av Riksrevisionen år 2004 visade att det fortsatt fanns "mycket stora brister" i de kostnadsredovisningar och konsekvensanalyser som kommittéerna gör.<sup>3</sup> Av de analyser som gjorts på senare år av bl.a. Riksrevisionen och Aréna Idé/Ramböll samt Regelrådet framgår att det alltså finns stora brister vad gäller konsekvensutredningarnas (ex ante) kvalitet. Detta trots att ett mer heltäckande regelverk införts om konsekvensutredningar åren 2007-2008 och ett Regelråd har funnits sedan år 2009 för att bidra till ökad kvalitet på konsekvensutredningarna.

---

1 Riksdagens revisorer, 1998. Kommittéväsendet, förslag till riksdagen 1997/98:RR3.

2 Gunnarsson, V och M Lemne, 1998. Kommittéerna och bofinken – kan en kommitté se ut hur som helst? Rapport till ESO, Ds1998:57.

3 Riksrevisionen, 2004. Förändringar inom kommittéväsendet, RIR 2004:2.

Den årliga statistik som Regelrådet presenterar visar att en stor andel av konsekvensutredningarna är bristfälliga. I Regelrådets årsrapport för år 2016<sup>4</sup> anges förvisso att andelen godtagbara konsekvensutredningar ökat till 52 % i jämförelse med år 2015. Rådet anger dock samtidigt att de nyanserade bedömningar avseende förslagsställarens handlingsutrymme eller utredningsuppdrag som rådet börjat göra under år 2016 kan ha bidragit till det förbättrade resultatet.

Enligt NNR är det oerhört viktigt att konsekvensanalysernas brister tas på allvar och att kraftfulla åtgärder vidtas för att åstadkomma bättre kvalitet på dessa. Risken finns annars att de regler som beslutas inte är kostnadseffektiva utan istället leder till ökade kostnader för företagen med minskade investeringar och konkurrensförmåga som följd.

## 1.2 Inledning

Det finns många faktorer som påverkar arbetet med konsekvensanalyser. Efterfrågan på konsekvensanalyser från beslutsfattare, att arbetet med konsekvensanalyser ges tillräckligt med tid och resurser och att kompetens finns för att utföra konsekvensanalyser av hög kvalitet är några exempel. Enligt NNR är dock den avgörande faktorn för att åstadkomma en förändring att ökad efterfrågan på konsekvensutredningar skapas i regelprocessen. Genom en stark oberoende granskningsfunktion och att denna får befogenhet att skicka tillbaka bristfälliga konsekvensutredningar till förslagsställarna för komplettering och återremittering till funktionen anser vi att detta kan åstadkommas.

I rapportens andra kapitel diskuteras förutsättningarna för att införa ett krav på komplettering och återremittering av bristfälliga konsekvensutredningar till en regelrådsfunktion. Vidare vilka förändringar som krävs för att åstadkomma en stark oberoende funktion som ska granska konsekvensutredningarna.

Ett av de argument som har lyfts fram mot att införa ett krav på komplettering och återremittering av bristfälliga konsekvensutredningar har varit att det skulle strida mot den svenska konstitutionen eller andra rättsliga principer. NNR har med anledning av detta uppdragit åt professor Anders Hultqvist att utreda om verkligen något sådant hinder föreligger.

Högre krav på konsekvensutredningar förutsätter också att den regelrådsfunktion som ska granska dessa ges rätt mandat, organisation, resurser och sammansättning. Det handlar också om att funktionen ges rätt förutsättningar för sitt arbete. I uppdraget till professor Hultqvist har därmed också ingått att titta på hur regelrådsfunktionen bör vara organiserad. Resultatet av Hultqvists utredning presenteras i sin helhet i bilagan och kommenteras av NNR i denna rapport i kapitel två under rubriken "Krav på godtagbara konsekvensutredningar genom en förstärkt granskningsfunktion".

I rapportens tredje kapitel presenterar vi resultatet av den behovsinventering vi gjort avseende arbete med konsekvensutredningar inom departement och utredningar. Vi lämnar vidare förslag på kompletterande åtgärder som behövs för att uppnå en hög kvalitet på de konsekvensanalyser som beställs eller tas fram av dessa.

---

4 [http://www.regelradet.se/wp-content/uploads/2012/03/%C3%85rsrapport-Regelr%C3%A5det\\_2016\\_webb\\_v2.pdf](http://www.regelradet.se/wp-content/uploads/2012/03/%C3%85rsrapport-Regelr%C3%A5det_2016_webb_v2.pdf)

I rapportens fjärde kapitel presenterar NNR behovet av att införa någon form av proportionalitetsprincip för att åstadkomma effektivitetsvinster i systemet med konsekvensanalyser. NNR lämnar också förslag på hur regeringen årligen kan informera riksdagen om kostnads-effektiviteten i de beslut om regler som har fattats under året. I det femte kapitlet lämnar NNR rekommendationer på förstärkningar avseende det svenska arbetet med EU-lagstiftning. Rapporten avslutas i kapitel sex med NNR:s slutsatser och rekommendationer till regeringen och riksdagen.

### 1.3 Avgränsning

De övergripande förslag som lämnas i rapporten kring krav på kompletteringar och återremittering av bristfälliga konsekvensutredningar till en regelrådsfunktion samt kring förändringar av regelrådets organisation, mandat, sammansättning, resurser m.m. syftar till att åstadkomma förstärkningar av kvaliteten på konsekvensutredningarna i alla delar av regelgivningsprocessen.

När det gäller NNR:s behovsinventering och förslag till åtgärder har NNR fokuserat på de delar av förvaltningen, kommittéväsendet och departement, där bristerna i konsekvensanalyserna är stora och där behovet av kraftfulla åtgärder därmed är som störst. Enligt NNR är det också här konsekvenserna av dåliga beslutsunderlag kan bli störst då det oftast är i detta skede som förslag till ny lagstiftning först utformas och presenteras. Denna lagstiftning ligger sedan till grund för och sätter ramarna för efterföljande förordningar och myndighetsföreskrifter. NNR finner att det är viktigt att kommittébetänkanden och andra utredningar innehåller konsekvensanalyser av hög kvalitet så att regelgivare och våra folkvalda representanter har ett tillräckligt underlag för att kunna fatta beslut om kostnads-effektiva regler och att reglering endast används när det är nödvändigt.

Vi presenterar i denna rapport olika förslag på åtgärder som kan förbättra kvaliteten på konsekvensanalyserna. De förslag som vi presenterar har dock inte som ambition att vara heltäckande. Vi är väl medvetna om att ytterligare förbättringar kan behövas som t.ex. rör utformningen av regelverket kring konsekvensanalyser, vilka analysmetoder och beräkningsmodeller som bör användas, vägledning och standardiserade värden. Dessa frågor lämnas i huvudsak utanför denna promemoria.

I rapporten används begreppen konsekvensanalys och konsekvensutredning mer eller mindre synonymt. Konsekvensanalys används ofta som samlat begrepp för olika typer av analyser och modeller m.m. som kan användas för att analysera konsekvenserna av olika förslag. Konsekvensutredning är det begrepp som används för den analys av konsekvenser som ska göras enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. I bägge fallen är syftet att åstadkomma ett fullgott beslutsunderlag som diskuterar problemet, syftet och olika alternativa lösningar för att uppnå detta samt ge en bild av vilka effekter förslaget kan medföra. (Med detta kan beslutsfattare se i vilken mån förslaget uppnår det förväntade syftet samt om nyttan med förslaget överstiger dess kostnader.)

Våra synpunkter beträffande Regelrådets uppgifter har i denna rapport främst fokus på dess granskning av konsekvensutredningar.



## 2. Krav på godtagbara konsekvensutredningar genom en förstärkt granskningsfunktion

### 2.1 Krav på komplettering och återremittering av bristfälliga konsekvensutredningar till en regelrådsfunktion



#### **Rekommendation**

Inför ett krav på komplettering och återremittering av bristfälliga konsekvensutredningar till en regelrådsfunktion.

Vi har redan inledningsvis konstaterat att trots att ett mer enhetligt regelverk har funnits på plats för konsekvensutredningar sedan år 2008 och en granskningsfunktion, Regelrådet, har varit verksamt sedan år 2009 har ingen tillfredsställande förbättring skett beträffande kvaliteten på konsekvensutredningarna. Den huvudsakliga anledningen till detta anser NNR är att det saknas krav på regelgivare/förslagsställare att verkligen göra konsekvensutredningar av hög kvalitet och att åtgärda konsekvensutredningar som bedöms vara bristfälliga. Det uppdrag Regelrådet har haft sedan det inrättades har varit av rådgivande karaktär. Något krav på att bristfälliga konsekvensutredningar måste kompletteras enligt Regelrådets yttrande finns inte. NNR anser att det är hög tid att införa ett sådant krav.

NNR påtalade redan år 2003 behovet av en s.k. stoppfunktion om en konsekvensanalys saknas eller om analysen har uppenbara brister<sup>5</sup>. Även i den skrivelse som NNR år 2007 lämnade till dåvarande statssekreterare Jöran Hägglund, och som innehöll ett förslag på utformning av en "förfordning med instruktion för statens regelråd", framhålls betydelsen av en "stoppfunktion" (i förslaget kallat stoppregel). Kravet om en stoppfunktion har därefter återkommande funnits med i de rekommendationer som NNR har framfört till dags datum på regelförbättringsområdet.

5 NNR:s PM med förslag till ändrad verksförordning, Remissvar NNR betr. betänkandet "Från verksförordning till myndighetsförordning" (2004).

I diskussionen om möjligheten att ha en stoppfunktion har det framhållits att det finns konstitutionella hinder mot att kräva komplettering och återremittering av bristfälliga konsekvensutredningar. NNR har som nämnts uppdragit åt professor Anders Hultqvist att utreda om något sådant hinder finns. Rapporten kan läsas i sin helhet i bilaga. NNR finner att resultatet av Hultqvists utredning är tydligt.

*Det finns inte något konstitutionellt hinder för att införa krav på komplettering och återremittering av bristfälliga konsekvensutredningar till en regelrådsfunktion!*

Hultqvist gör i sin rapport en genomgång av beredningen av lagförslag och andra föreskrifter. Enligt Hultqvist innebär regeringsformen inte något hinder för Regeringskansliet att införa krav på komplettering och återremittering av bristfälliga konsekvensutredningar avseende sina egna förslag, inklusive departementsbehandlingen av offentliga utredningar. Regeringen kan också i förordning med föreskrifter ställa motsvarande krav på myndigheterna utan att det strider mot vår rättstradition eller bryter mot myndigheternas självständighet. Då kommittéer och särskilda utredare också är myndigheter underställda regeringen anger Hultqvist i sin rapport att dessa kan styras genom både direktiv och förordningar. När det gäller lagstiftningsförslag som kommer från riksdagsledamöter eller riksdagsutskott anger Hultqvist förvisso att det för närvarande inte är möjligt för varken regering eller riksdag att införa krav på granskning eller komplettering och återremittering. Han slutsats är dock att det är "endast i undantagsfall som lagförslag inte först genomgår beredning i regeringskansliet."

I rapporten diskuterar Hultqvist också att kravet på komplettering och återremittering skulle kunna innehålla en möjlighet till undantag för att undvika att särskilt brådskande ärenden fördröjs men att det är rimligt att det i dessa fall bör kunna "motiveras och uttryckligen anges varför undantag bör göras i det enskilda fallet så att beslutet kan bli föremål för granskning". NNR kan ha förståelse för att det kan finnas enstaka fall där en möjlighet till undantag kan vara nödvändigt. Enligt NNR är det dock av stor vikt att sådana eventuella undantagsmöjligheter tillämpas med mycket stor försiktighet. Kravet på hög kvalitet på konsekvensutredningarna riskerar annars fort att urholkas. För att undvika att ett sådant undantag överutnyttjas är det därför viktigt att krav ställs på att förslagsställaren ska lämna en motivering om varför ett undantag är nödvändigt och att denna offentliggörs på ett samlat ställe/webbsida. En konsekvensutredning bör i sådana fall göras i efterhand. Det är också av vikt att ansvariga politiker är strikta med att följa regelverket kring konsekvensutredningar och endast i extrema undantagsfall tillåter att ett ärende går vidare i processen utan en godkänd konsekvensutredning.

I sin diskussion om eventuella undantagsregler diskuterar Hultqvist också möjligheten att i kraven för återremittering skilja på konsekvensutredningar som behöver kompletteras och återremitteras och sådana som behöver kompletteras men inte nödvändigtvis återremitteras och granskas. De senare anger han skulle användas för mindre allvarliga brister. NNR har inget emot att Regelrådet ges en möjlighet att göra en sådan bedömning och tydligt ange detta i sitt yttrande. Enligt NNR bör dock sådana kompletteringar ändå skickas för kännedom till Regelrådet så att uppföljning kan göras i efterhand om Regelrådets synpunkter har omhändertagits.

## 2.1.1 Stöd för krav på komplettering och återremittering

NNR är inte ensam om att konstatera att ett krav på komplettering av bristfälliga konsekvensutredningar och återremittering av dessa till en regelrådsfunktion behövs. Flera andra organisationer har framfört synpunkter som stödjer ett sådant krav. Nedan nämns några exempel.

Regelrådet har exempelvis själva lämnat rekommendationen att "Ge Regelrådet en stoppfunktion" i sin slutrapport för åren 2009-2014 (som avsåg tiden som kommitté). Följande argument lämnades till rekommendationen "Avsaknaden av tillfredsställande resultat avseende konsekvensutredningarnas kvalitet, trots Regelrådets åtgärder och arbete med frågorna, betyder att mer tvingande åtgärder måste till för att förmå regelgivare att prioritera konsekvensutredningsarbetet och utreda förslags effekter mer grundligt i varje enskilt fall. Regelrådet föreslår därför att Regelrådet tilldelas en stoppfunktion med obligatorisk återremittering – innebärande att förslag som har en konsekvensutredning som inte anses uppfylla kraven behöver omarbetas och remitteras på nytt till Regelrådet. Först när Regelrådet anser att konsekvensutredningen uppfyller kraven bör förslaget gå vidare i processen."

Även OECD lyfter fram vikten av att ett granskningsorgan också har mandatet att skicka tillbaka konsekvensanalyser för revidering. I OECD:s granskningsrapport Regulatory Policy Outlook 2015 anges att endast i 19 av de länder som OECD har undersökt har granskningsorganet mandatet att returnera konsekvensanalysen för revidering. Enligt OECD kan det därmed beträffande de länder som saknar ett sådant mandat sättas ett frågetecken kring effektiviteten i dessa system att garantera att de implementerade reglerna är "fit-for-purpose".<sup>6</sup>

I studien "Ekonomisk metodkvalitet inom statens offentliga utredningar" från år 2014 utförd av Ramböll för Aréna Idé lämnas rekommendationen att "För att förbättra granskningsfunktionen skulle Regelrådets roll kunna förstärkas i stil med EU kommissionens Impact Assessment Board d.v.s att de ges möjligheter att stoppa och skicka tillbaka analyser som inte håller tillräcklig kvalitet."<sup>7</sup>

Att konsekvensanalyser som är bristfälliga inte bör få gå vidare i lagstiftningsprocessen framgår också av Riksrevisionens förslag till åtgärder i dess granskning av kommittéväsendet år 2004<sup>8</sup>. En av de åtgärder som framhålls i granskningsrapporten är att "Utredningsuppdraget bör inte betraktas som slutfört innan de specifika kraven på ekonomiska analyser genomförts."

Enligt NNR visar erfarenheter från andra länder att krav på komplettering och återremittering av bristfälliga konsekvensutredningar har en positiv påverkan på kvaliteten på konsekvensutredningarna. Detta framgår t.ex. av det brittiska granskningsorganet Regulatory Policy Committee's rapport för år 2016 i vilken det till exempel beskrivs att "99 % av remisserna till RPC har bedömts vara "fit for purpose" antingen initialt eller efter departementets respons på synpunkter från RPC."<sup>9</sup>

---

6 OECD Regulatory Policy Outlook 2015, s. 109.

7 <http://www.arenaide.se/rapporter/ekonomisk-metodkvalitet-inom-statens-offentliga-utredningar/>

8 Riksrevisionen, Förändringar inom kommittéväsendet, RIR 2004:2

9 [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/593213/RPC\\_Report\\_-\\_Review\\_of\\_Government\\_impact\\_assessment\\_capability\\_-\\_February\\_2017.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/593213/RPC_Report_-_Review_of_Government_impact_assessment_capability_-_February_2017.pdf)

Enligt NNR behöver kravet på komplettering och återremittering av bristfälliga konsekvensutredningar till en regelrådsfunktion åtföljas av en förändring av Regelrådets mandat för att rådet ska kunna begära sådana kompletteringar och återremitteringar.

### 2.1.2 Förändring av Regelrådets mandat

#### **Rekommendation**

**Ge ett förstärkt Regelråd mandatet att begära att bristfälliga konsekvensutredningar ska kompletteras och återremitteras.**

Regelrådets funktion är alltjämt rådgivande. Att kvaliteten på konsekvensutredningarna trots att ett Regelråd finns fortfarande är låg visar på att något mer måste till för att en förbättring av konsekvensutredningarna ska åstadkommas. En rekommendation lämnas därför ovan om att införa ett krav på komplettering och återremittering av bristfälliga konsekvensutredningar till en regelrådsfunktion. En nödvändig förutsättning, tillsammans med ovan krav på oberoende m.m., är att Regelrådets mandat förändras så att det får möjlighet att skicka tillbaka bristfälliga konsekvensutredningar och kräva en komplettering och återremittering av dessa.

Anders Hultqvist gör i sin rapport en genomgång av hur Regelrådets uppgifter förändrats över tid. I rapporten diskuterar han också förutsättningarna för att ge Regelrådet mandatet att begära komplettering och återremittering av bristfälliga konsekvensutredningar. Enligt Hultqvist torde det inte föreligga några konstitutionella hinder mot att låta ett regelråd begära att ett förslag kompletteras och återremitteras. Han anger vidare att "det kan förvisso å ena sidan anses ingripa i myndigheters verksamhet, om någon annan ska granska och kan begära komplettering av regelförslag från myndigheterna, men å andra sidan är det inte fråga om myndighetsutövningen i sig utan en sådan rätt inte skulle handla om myndighetsutövningen i sig utan om regelgivning. Den rätt som myndigheterna har att meddela föreskrifter grundar sig alltid på ett bemyndigande och kan således också villkoras. Detta gäller också generellt genom det s.k. underställningsförfarandet, som numera också grundlagsreglerats."

## 2.2 Åtgärder för en förnyad och förstärkt granskningsfunktion

För att Regelrådet ska kunna utgöra den oberoende och kraftfulla granskningsfunktion som behövs för att åstadkomma bättre konsekvensutredningar anser NNR att rådets organisation måste förändras så att rådet blir en egen myndighet med ett eget anslag och kansli. Även dess sammansättning, resurser och mandat måste förnyas och förstärkas. Arvodering, kompetens och tyngd hos Regelrådet är andra frågor som också behöver behandlas.

### 2.2.1 Förändring av Regelrådets organisation

#### **Rekommendation**

**Gör Regelrådet till en egen myndighet med ett eget anslag och kansli.**

NNR finner att Regelrådets mandat och organisation sedan år 2015 har urholkats. Rådets oberoende har genom inordnandet i Tillväxtverket kraftigt minskat och möjligheten för Regelrådet att styra sin verksamhet och utföra sitt uppdrag har blivit begränsat. Rådet har efter inordnandet som särskilt beslutsorgan inte något eget anslag och förfogar inte heller över någon egen personal. Rådet uppfattas av NNR också som mer anonymt.

NNR anser att det finns ett stort behov av en förändring av Regelrådets organisation. En granskande funktion som Regelrådet måste för att kunna inge förtroende vara självständig och oberoende från de regelgivare det är satt att granska. Det måste även ha ett eget anslag och ett eget kansli med egen personal för att arbetet ska kunna bedrivas effektivt, med hög kvalitet och med så liten påverkan från politiskt håll som möjligt. Storleken på såväl anslag och kansli måste vara tillräckligt för att uppgifterna ska kunna utföras med hög kvalitet. Den svenska förvaltningsmodellen kännetecknas av ett, i jämförelse med de flesta andra EU-länder, förhållandevis litet Regeringskansli men med större fristående myndigheter. Den organisationsform som därför bäst uppfyller ovanstående förutsättningar anser NNR därmed vara att göra Regelrådet till en egen myndighet med ett eget anslag och kansli.

NNR kan konstatera att det syfte och de argument som framfördes för valet av organisationsform inför omorganisationen år 2015 inte har blivit uppfyllda. Likaså att de nackdelar som presenterades beträffande ett särskilt beslutsorgan har bekräftats.

När beslut fattades om att inordna Regelrådet som ett särskilt beslutsorgan i Tillväxtverket lyftes det fram som argument att detta skulle leda till samordningsvinster. Det framfördes t.ex. att detta skulle göra att utbildningsinsatserna till myndigheter, departement och kommittéer skulle öka och att stödet till enskilda regelgivare skulle kunna bli mer behovsanpassat. Enligt NNR visar statistiken på att detta syfte inte har uppfyllts.

Utvecklingen har istället gått i motsatt riktning med färre genomförda utbildningar till myndigheter och departement och stöd i enskilda ärenden till regelgivare. Av Tillväxtverkets årsredovisningar för åren 2015 och 2016 kan utläsas att antalet stöd i enskilda ärenden till departement, kommittéer och myndigheter har minskat från 28 till 24 och antalet utbildnings-

tillfällen riktade till myndigheter och departement har minskat från åtta genomförda utbildningar år 2015 till noll år 2016. Denna statistik kan också jämföras med det antal stöd i enskilda ärenden till regelgivare och de utbildningar som genomfördes av Regelrådets kansli år 2014. Enligt Regelrådets årsrapport för år 2014 gav kansliet stöd till sammanlagt 27 kommittéer och 12 myndigheter. Kansliet arrangerade respektive medverkade vidare vid sammanlagt 19 utbildningstillfällen riktade mot departement och myndigheter (vilket dock är den högsta siffran Regelrådet haft under åren 2009-2014).<sup>10</sup>

I Näringsdepartementets promemoria från år 2013<sup>11</sup> diskuteras fördelar och nackdelar med de alternativ som Statskontoret presenterat i sin utredning år 2012<sup>12</sup>. Bland de nackdelar som presenteras i promemorian avseende ett särskilt beslutsorgan kan nämnas följande: Risken för att Regelrådet i mindre grad uppfattas som oberoende, vilket kan vara ett problem för legitimiteten i besluten. Att verksamheten kan komma att uppfattas som mer anonym och otydlig när den ska samsas med myndighetens övriga uppgifter. Ett principiellt problem är att Regelrådet har ansvar för sina beslut inför regeringen, men saknar inflytande över beredningsorganisationen. Tillväxtverket kan välja att prioritera annan verksamhet.

Under kommittétiden förfogade Regelrådet t.ex. över en egen budget och ett eget sekretariat med personal som enbart arbetade för Regelrådet. Situationen sedan den 1 januari 2015 är en helt annan. Den personal som förbereder Regelrådets arbete är numera anställda av Tillväxtverket och ingår i verkets enhet förenkling. Detta innebär att flera av de personer som utför arbete för Regelrådet också utför arbete för Tillväxtverket vilket gör att resurs- och lojalitetsproblem kan uppstå. (I det fall det råder brist på personal och värdmyndigheten har många uppdrag att utföra är denna risk överhängande.) Av Regelrådets årsrapporter för åren 2014 till 2016 framgår att antalet kanslisvar p.g.a. resursskäl ökat markant i antal från 8 st år 2014 (3 % av totalt antal kanslisvar) till 37 st år 2016 (18 % av totalt antal kanslisvar). Vår genomgång av de kanslisvar som lämnats av Regelrådet under första halvåret 2017 visar att antalet kanslisvar p.g.a. resursskäl uppgick till hela 20 st vilket tyder på att denna problematik fortsätter. NNR finner att detta visar att Regelrådet inte har tillräckliga resurser för sin verksamhet.

Som särskilt beslutsorgan finns ingen särskild anslagspost för Regelrådets verksamhet utan denna går in i Tillväxtverkets totala årsredovisning. Avsaknaden av en egen anslagspost innebär att ingen transparens finns kring vilka faktiska kostnader Regelrådets verksamhet har haft vilket gör det svårt att få en bild av hur stora resurser som lagts på Regelrådets verksamhet.

NNR anser att ovanstående tydligt visar att en förändring av Regelrådets organisation är nödvändig och att Regelrådet bör bli en egen myndighet med ett eget anslag och kansli.

Som nämnts ovan har det i Anders Hultqvists uppdrag ingått att titta närmare på hur regelrådsfunktionen bör vara organiserad för att vara effektiv och åtnjuta förtroende.

---

10 [http://www.regelradet.se/wp-content/uploads/2015/01/Regelradet\\_slutrapport\\_2014\\_webb1.pdf](http://www.regelradet.se/wp-content/uploads/2015/01/Regelradet_slutrapport_2014_webb1.pdf)

11 PM Näringsdepartementet, 2013. Framtida organisationsform för Regelrådet.

12 Statskontoret, Vad gör Regelrådet? Arbetsprocesser, roller och organisation för enklare regler, 2012:27.

Hultqvist anger i sin rapport bl.a. att "en fråga som många som han talat med ställer sig är om det var särskilt lyckat att låta Regelrådet inordnas som ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket istället för att fortsätta vara en egen myndighet." Han konstaterar att det är "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."

Hultqvist framhåller vidare att "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, men fick träda tillbaka för lösningen med rådet som särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket."

Han lyfter fram att kostnaderna inte bedömdes vara något avgörande skäl för valet av organisationsform utan tvärtom påtalades att det "sannolikt skulle gå jämt ut oavsett vilken lösning som valdes". Kostnaderna för verksamheten skulle därmed inte heller bli högre om Regelrådet skulle få ett eget kansli med egen personal. Han beskriver vidare att "fördelarna med en egen myndighet är att Regelrådet får en tydlig oberoende ställning och kan samla och ta vara på den erfarenhet som vinnas vid granskningsarbetet." Det senare finner NNR vara mycket viktigt. Som egen myndighet får Regelrådet bättre möjligheter att använda och sprida den kunskap den upparbetat på det sätt det finner är lämpligt.

Vi finner att Hultqvists utredning visar att det inte finns något hinder för att göra Regelrådet till en egen myndighet med ett eget anslag och kansli utan snarare stödjer det faktum att Regelrådet bör vara en egen myndighet.

### **Rekommendation**

**Ge Regelrådet långsiktiga förutsättningar för kompetens och konformitet.**

Personer med stor erfarenhet och kunskap om regler och reglers konsekvenser och som har högt förtroende och tyngd hos såväl regelgivare som näringsliv är viktiga i rådet (inte minst avseende ordförandeposten). Detta har också betydelse för rekryteringen av personal som ska ta fram kvalificerade underlag till Regelrådet. Sammansättningen av rådet är viktig för att Regelrådets arbete och erfarenheter ska kunna få genomslag både i Sverige och i Europa. För att kunna attrahera personer med ovanstående kvaliteter krävs dock att skäliga arvoden/ersättning kan utgå för ordförandens och ledamöternas arbete. Det krävs också att ersättning kan utgå för samtligt arbete som utförs för Regelrådet.

Över tid har ersättningen till bl.a. Regelrådets ordförande försämrats kraftigt. NNR vill uppmärksamma att ett för lågt arvode kan riskera att personer med lång erfarenhet och kunskap kan tvingas tacka nej till ett sådant uppdrag. Vi vet också att exempelvis företagare som tillfrågats om att bli ledamot i rådet sett sig tvungen att tacka nej då möjligheterna till ersättning för uteblivet arbete i företaget varit för begränsade. Låg ersättning kan även innebära att mindre tid kan avsättas av ordförande och ledamöter för arbetet med Regelrådet. T.ex. kan arbetet med att sprida information om Regelrådets arbete och inhämta andras kunskap och erfarenheter bli lidande.

### **Rekommendation**

**Ta bort ordningen med personliga ersättare i Regelrådet.**

När det gäller sammansättningen av rådet finner vi också att en förändring måste ske beträffande ordningen för ersättare till Regelrådet. Ordningen sedan år 2015 innebär att en personlig ersättare endast kallas in i det fall den ledamot som denne utsetts att vara ersättare för inte kan delta vid Regelrådets sammanträde. Detta gör att ersättarna kommer in alltför sällan för att kunna hålla sig à jour kring Regelrådets arbete och upparbeta någon kompetens kring detta. NNR anser att ordningen med personliga ersättare därför måste tas bort. NNR har i samtal med Regelrådets ordförande förstått att Regelrådet delar denna synpunkt.

### **Rekommendation**

**Förändra Regelrådets granskningsprocess för utredningar.**

För att åstadkomma en förbättring av kvaliteten på konsekvensutredningarna anser NNR utöver det som framförts ovan att granskningen av utredningars konsekvensutredningar måste ske i ett tidigare skede än idag. En särskild granskningsprocess bör därför tas fram för dessa.

Kommitténs arbete avslutas normalt med att ett slutbetänkande överlämnas till ansvarigt departement. När betänkandet sedan skickas av ansvarigt departement på remiss till Regelrådet har kommittén ofta upplösts vilket medför att det varken finns tid, kompetens eller resurser för att omhänderta och komplettera enligt de synpunkter som Regelrådet lämnar. Behovet av en tidig granskning och förslag på en särskild granskningsprocess har uppmärksammats i t.ex. Statskontorets översyn av Regelrådet år 2012<sup>13</sup> och i Arena Idés rapport från år 2014<sup>14</sup>. Den särskilda granskningsprocessen bör enligt NNR även omfatta andra utredningsuppdrag från Regeringskansliet (departementspromemorior, myndighetsrapporter m.m.). Utgångspunkten bör enligt NNR vara att en utredning inte kan anses vara slutförd och kunna överlämnas till ansvarigt departement förrän en godtagbar konsekvensutredning finns.

NNR anser att det är särskilt bekymmersamt att de statliga utredningar och andra utredningar som regeringen tillsätter sällan innehåller en konsekvensanalys av hög kvalitet. Detta då dessa oftast utgör det första ledet i lagstiftningsprocessen och också utgör beredningsunderlaget för ny lagstiftning. Enligt Regelrådets statistik för år 2016<sup>15</sup> erhöll endast 19 % av remisserna från Regeringskansliet positiva yttranden från Regelrådet. Illa är också att endast 41 % av betänkandena och de rapporter regeringen beställt av myndigheter får godkänt vid Regelrådets granskning.

13 Statskontoret, Vad gör Regelrådet? Arbetsprocesser, roller och organisation för enklare regler, 2012:27.

14 Ramböll för Arena Idé, Maj 2014. Ekonomisk metodkvalitet inom statens offentliga utredningar.

15 Regelrådet, Årsrapport 2016.



### **Rekommendation**

**Inför krav på obligatorisk remittering från Regeringskansliet till Regelrådet.**

NNR anser att ett införande av ett krav på komplettering och återremittering till en regelrådsfunktion av bristfälliga konsekvensutredningar måste åtföljas av ett krav på en obligatorisk remittering också av Regeringskansliet av förslag till regler som kan få effekter av betydelse för företag. Detta så att granskningen av konsekvensutredningar omfattar alla förslag som berör företag. Ett sådant krav har också uppmärksammats av Regelrådet självt i dess årsrapport för 2015<sup>16</sup> och av Svenskt Näringsliv i sin rapport tidigare i år om "Lättare regelbörd för näringslivet"<sup>17</sup>. I det nuvarande regelverket kring remittering av konsekvensutredningar till Regelrådet är kraven de facto högre ställda på myndigheterna än på Regeringskansliet vilket NNR finner är märkligt. Regelrådet föreslår själva i sin slutrapport för åren 2009-2014 att riktlinjerna som styr Regeringskansliets remittering till Regelrådet<sup>18</sup> överförs till förordning. Rådet anger i denna att det vid ett antal tillfällen uppmärksammat att det inte fått alla remisser från Regeringskansliet som det borde ha fått. NNR finner att detta också stöds av den statistik som presenteras över antal remitterade ärenden med utkast till proposition eller lagrådsremiss som under perioden 2009-2014 endast uppgick till totalt 22 ärenden.

### **Rekommendation**

**Ge Regelrådet åter mandatet att följa utvecklingen på regelförbättringsområdet och lämna information och råd som kan främja en kostnadsmedveten och effektiv regelgivning.**

Bland OECD:s tolv rekommendationer om regelgivningspolicy och styrning handlar en om granskningsorgan. I rekommendationen anges t.ex. att ett granskningsorgan enligt OECD bör uppfylla vissa funktioner såsom kvalitetskontroll av regler, undersöka potentialen för hur regler kan bli mer effektiva, bidra till systematisk förbättring av regelgivningspolicy, koordinera ex post utvärderingar för policyöversyn och förbättring av metoder avseende ex ante konsekvensanalyser.<sup>19</sup>

NNR finner att det är viktigt att den kompetens och de erfarenheter som Regelrådet bygger upp kring regelförbättring via sitt arbete kan komma politiker och regelgivare till del. För att Regelrådet ska kunna bidra till en systematisk förbättring av regelgivningspolicy finner NNR att Regelrådets mandat "åter" behöver kompletteras med uppgiften att följa utvecklingen på regelförbättringsområdet och lämna information och råd som kan främja en kostnadsmedveten och effektiv regelgivning. Rådet begränsas annars allt för mycket och den kompetens som rådet bygger upp på konsekvensutredningsområdet och regelförbättringsområdet kommer annars inte regelförbättringspolitikerna och andra till del.

16 Regelrådet, Årsrapport 2015.

17 Svenskt Näringsliv, Mars 2017. Ett utmanat Sverige, "Lättare regelbörd för näringslivet- en förnyad politisk beslutsprocess".

18 Regeringskansliet, 2008. Riktlinjer för Regeringskansliets överlämnande av underlag till Regelrådet.

19 <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>

Regelrådet ingår idag i det informella nätverket RegWatchEurope i vilket liknande granskningsorgan i andra europeiska länder ingår. RegWatchEurope har fått en alltmer framträdande roll och lämnar på basis av sina erfarenheter bl.a. råd kring EU:s regelförbättringsarbete. NNR finner att Regelrådets nuvarande begränsade granskningsmandat och resurser kan hindra det från att fullt ut delta i RegWatchEuropes arbete vilket är till nackdel för det svenska regelförbättringsarbetet. NNR vill peka på vikten av att det svenska Regelrådet ges möjlighet att fullt ut delta i detta nätverk då ett aktivt regelförbättringsarbete på EU-nivå också gynnar svenska företag och svenskt regelförbättringsarbete. Utan aktiva kontakter med andra regelråd går också Regelrådet miste om värdefulla erfarenheter som gjorts av dessa.

### **Rekommendation**

**Förstärk processen kring och granskningen av EU-konsekvensbedömningar.**

I Regelrådets uppdrag ingår sedan år 2011 att bistå regelgivarna, om dessa begär det, med att granska konsekvensbedömningar till förslag från Europeiska unionen som bedöms få stor påverkan för företag i Sverige och lämna råd om vad en svensk konsekvensutredning bör innehålla. Under de första åren har dock denna möjlighet endast nyttjats vid ett fåtal tillfällen.<sup>20</sup> Enligt uppgift från Regelrådets årsrapport 2016 har under år 2016 en förfrågan om granskning ställts vid tolv tillfällen av departement till Regelrådet. Regelrådet har dock bara granskat fyra av dessa och har i övriga åtta ärenden lämnat kanslisvar med hänvisning till resursbrist.<sup>21</sup> NNR finner liksom Svenskt Näringsliv lyfter fram i sin rapport "Lättare regelbördor för näringslivet"<sup>22</sup> att detta "är beklagligt när man väl ser en ökning av ärenden". Det ökade antalet kanslisvar i denna del anser NNR visar att Regelrådet inte har de resurser det behöver för att utföra detta arbete.

NNR anser också att det finns ett stort utrymme för förbättring avseende den process som föregår Regelrådets granskning av EU-konsekvensbedömningar. I dag är det inte obligatoriskt med en granskning av Regelrådet av EU-förslag som kan få effekter av stor betydelse för företag i Sverige. Det görs inte heller någon sammanställning från Regeringskansliets håll avseende vilka förslag till EU-regler som kan tänkas få effekter av stor betydelse för företag i Sverige. Någon uppfattning om vilka förslag till EU-lagstiftning som det är av särskilt stor betydelse att skicka till Regelrådet för granskning finns därmed inte. Enligt NNR skulle en sådan sammanställning, om denna tas fram i dialog med näringslivet och används på rätt sätt, kunna utgöra ett bra verktyg i det svenska arbetet med EU-lagstiftning.

---

20 Regelrådet, Slutrapport 2009-2014.

21 Regelrådet, Årsrapport 2016.

22 Svenskt Näringsliv, 2017. Ett utmanat Sverige, Lättare regelbördor för näringslivet- en förnyad politisk beslutsprocess.

### **3. Behovsinventering och förslag till åtgärder avseende utredningars och departements arbete med konsekvensanalyser**

NNR har kartlagt behov och förslag på åtgärder som lyfts fram i olika dokument beträffande svenska konsekvensanalyser. Vår behovsinventering har varit inriktad på de delar i systemet där statistiken visar att det finns stora brister men där påverkan på kommande lagstiftning är stor. Genom samtal med personer med särskild erfarenhet beträffande samhällsekonomiska analyser och konsekvensutredningar, inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och på myndigheter, vid kommittéservice, näringslivsorganisationer och andra organisationer, har ett kompletterande underlag erhållits till de erfarenheter NNR själva har. Nedan redogörs för de behov och åtgärder som NNR anser är nödvändiga för att stärka upp utredningars och departements arbete med konsekvensanalyser.

#### **3.1 Åtgärder för förbättring av utredningars arbete med konsekvensanalyser**

##### **3.1.1 Förutsättningarna för utredningar att genomföra konsekvensanalyser av hög kvalitet måste förbättras**

NNR:s behovsinventering visar att utredningarna behöver ges rätt förutsättningar för att kunna göra konsekvensanalyser av hög kvalitet. Utredningarna behöver ges tillräckligt med tid för att kunna genomföra konsekvensanalyser av hög kvalitet. Kompetensen kring samhällsekonomiska analyser i utredningarna måste också förstärkas. För detta krävs att tillräckligt med resurser finns för arbetet med konsekvensanalyser så att kompetens kan rekryteras till utredningen eller extern kompetens avropas. Det är även viktigt att de utredare som utses av regeringen har kunskap kring konsekvensanalyser och inser betydelsen av en väl genomförd konsekvensanalys och lägger upp arbetet utifrån detta. Andra förbättringar som behövs är ökad kunskap kring konsekvensanalyser hos departementens kontaktperson för respektive utredning samt hos de som skriver kommittédirektiven. Förtydliganden behövs också av kommittédirektiven och en uppdatering behöver göras av kommittéhandboken.

##### **3.1.2 Tid för utredningars arbete med konsekvensanalyser**

###### **Rekommendation**

Se till att tillräckligt med tid ges utredningar för genomförande av konsekvensanalyser och att dessa startar tidigt.

Av NNR:s intervju med kommittéservice framgår att antalet utredningar ökat över tid samtidigt som den genomsnittliga utredningstiden har minskat. En förutsättning för att en konsekvensanalys av hög kvalitet ska kunna göras är att tillräcklig tid ges för detta arbete och att arbete kommer i gång i tid och inte "hängs på" i slutet som vi finner förefaller vara fallet i flertalet av de

kommittéer som kontaktat Tillväxtverket för stöd<sup>23</sup>. I en promemoria från Regeringskansliet<sup>24</sup> görs en genomgång av om det finns något samband mellan längden på utredningstiden och ett positivt yttrande från Regelrådet beträffande konsekvensutredningen. Av PM:et står det klart att av de utredningar som har undersökts har ingen av de med kortare utredningstid än ett år fått godkänt av Regelrådet. Den tillgängliga tiden för att göra konsekvensanalysen beror förstås också på om rekrytering av den kompetens som ska utföra konsekvensanalysen sker snabbt och att utredaren har förståelse för och skapar utrymme för detta arbete.

### 3.1.3 Förstärkt kompetens avseende samhällsekonomiska analyser och beräkningar

#### **Rekommendation**

**Ge utredningarna resurser för att anlita extern expertis kring samhällsekonomiska analyser eller för att rekrytera sådan kompetens till utredningen.**

En nödvändig förutsättning för att åstadkomma konsekvensanalyser av hög kvalitet är att resurser finns för att utföra analysen. Med tillräckligt med resurser kan antingen person/-er med adekvat kompetens rekryteras till kommittén eller så kan extern expertis anlitas som har kunskap om lämpliga metoder och tillvägagångssätt för att genomföra kvalificerade konsekvensanalyser.

En begränsande faktor när det gäller förutsättningarna för att se till att kompetens kring konsekvensanalyser finns i en utredning är idag resurserna. Enligt uppgift från NNR:s intervjuer har utredningarna oftast bara råd med en person som ska kunna allt. Utrymmet för att genomföra kvalificerade konsekvensanalyser är därmed oftast begränsat. De genomgångar av Riksrevisionen år 2004, Arena Idé/ Ramböll år 2014 och Regeringskansliet år 2016 (internt PM) som omnämns ovan visar bl.a. att utredningarna i snitt har drygt två sekreterare och att juridisk kompetens oftast prioriteras när rekrytering till utredningen sker.

Ett problem som NNR har blivit uppmärksammat på beträffande kommittéer på skatteområdet är att sekreterare från Finansdepartementet ofta anställs på ca 80 % för att bland annat belysa konsekvenserna medan de under resterande 20 % arbetar på departementet. Detta kan skapa en beroendeställning till Regeringskansliet och frågetecken kring oberoendet i den analys som tas fram under dessa förhållanden.

I utredningar som kan komma att lämna förslag som kan få effekter av stor ekonomisk betydelse för näringslivet anser NNR att det bör vara obligatoriskt att personer med särskild kompetens beträffande samhällsekonomiska analyser rekryteras till utredningen för att antingen utföra egna analyser och beräkningar eller för att kunna beställa rätt analyser och beräkningar av externa konsulter eller myndigheter och omhänderta resultatet från dessa.

<sup>23</sup> Regelrådet, Slutrapport 2009-2014.

<sup>24</sup> Promemoria Regeringskansliet, 2016. Fallstudie: Regelrådets yttrande över konsekvensutredningar i SOU.

En särskild budgetpost för arbetet med konsekvensanalyser behöver alltid finnas i det anslag respektive utredning erhåller för sitt utredningsarbete. I det fall en mer omfattande analys är nödvändig än vad som först uppskattades vid fastställandet av utredningens budget måste ytterligare resurser kunna tillföras utredningen.

En annan åtgärd är att ramavtal finns med experter på samhällsekonomiska analyser inom olika områden och att det marknadsförs för utredningar och departement att de kan göra avrop från dessa. Motsvarande ramavtal behöver också finnas för myndigheter. Utredningarna bör utöver ovanstående också bli informerade om möjligheten att lägga ut mindre uppdrag på universitet eller annan myndighet som har kompetens i samhällsekonomiska analyser. Kommittéservice bör kunna ha en roll i detta sammanhang.

### **3.1.4 Utbildning och stöd till utredningar beträffande konsekvensanalyser**

Regelrådets kansli tillhandahöll under åren 2009-2014 riktat stöd beträffande konsekvensutredningar till kommittéer, departement och myndigheter som kunde tänkas föreslå regler med effekter för företag. I samband med Regelrådets inordnande i Tillväxtverket flyttades det riktade stödet över till Tillväxtverket. Tillväxtverkets årsredovisning för 2016 visar att detta stöd har minskat i omfattning jämfört med tidigare. Stödet från Tillväxtverket innebär en dialog kring konsekvensutredningar och kring vad som behöver utvecklas i dessa. Stöd kring själva genomförandet av konsekvensutredningen omfattas dock inte.

För att tillse att en konsekvensanalys av hög kvalitet görs av utredningar och vid andra förslag till regler med effekter av ekonomiskt stor betydelse anser NNR att expertkompetens kring samhällsekonomiska analyser måste finnas tillgänglig. I anslutning till den av NNR föreslagna tidiga granskningen av Regelrådet av utredningarnas konsekvensutredningar, anser NNR att en översyn också behöver göras avseende behovet av och inriktningen på ett fortsatt riktat stöd till utredningar (som idag utförs av Tillväxtverket).

Kommittéservice hade under en period en nationalekonom till förfogande som kommittéerna kunde ha som bollplank. NNR föreslår att en sådan funktion åter skapas. Framförallt skulle denna funktion kunna utgöra ett stöd till kommittéerna vid rekrytering av kompetens i samhällsekonomiska analyser eller för att lägga rätt beställning av en extern expert.

#### **Rekommendation**

**Gör utbildning i konsekvensanalyser obligatoriska för utredningar och deras kontaktpersoner.**

Generella utbildningar i konsekvensanalyser ger ökad förståelse för behovet och värdet av konsekvensanalyser. Kommittéservice anordnar regelbundet en kommittéutbildning. En del i utbildningen behandlar samhällsekonomiska analyser och kraven enligt konsekvensutredningsförordningen. NNR finner det viktigt att utbildning i samhällsekonomiska analyser och konsekvensutredningar erbjuds fortlöpande till såväl utredningar som personer anställda inom departement. Även myndigheter har självklart detta behov. Genom utbild-

ningar kan en ökad förståelse skapas hos allt fler för behovet och värdet av väl utförda konsekvensanalyser. Med utbildning lär sig framförallt fler att ställa krav på konsekvensanalyser och se till att de blir utförda. Enklare konsekvensanalyser kan också utföras. De utbildningar som erbjuds av kommittéservice bör av denna anledning vara obligatoriska för samtliga i utredningen, utredaren inkluderad.

Samhällsekonomiska analyser kan dock inte utföras av alla utan kräver expertkompetens. Att utföra konsekvensanalyser av förslag av större ekonomisk betydelse och omfattning kräver kunskap och erfarenhet av adekvata metoder och modeller för beräkning och analys. Sådana kunskaper anser inte NNR kan erhållas vid kortare utbildningar såsom kommittéutbildningen utan bör som rekommenderas ovan antingen rekryteras eller avropas. Inom vissa myndigheter, t.ex. Trafikverket, har kompetens byggts upp kring konsekvensanalyser. Andra myndigheter och departement behöver följa detta exempel och bygga upp egen expertkompetens kring konsekvensanalyser samt nyttja den. Längre utbildningar i samhällsekonomiska analyser kan därför vara av värde för detta ändamål.

Av NNR:s intervjuer har framkommit att de departementstjänstemän som är kontaktpersoner för kommittéer har en viktig roll när det gäller bemanningen av kommittéerna och utformningen av kommittédirektiven. Enligt intervjuerna har dessa personer dock ofta för låg kunskap när det gäller konsekvensanalyser för att se till att förtydligande görs i kommittédirektiven vad gäller kraven på konsekvensanalyser eller för att kunna argumentera för att ekonomisk kompetens och kunskap om konsekvensanalyser behövs i utredningen. Ovanstående förslag på åtgärder kring utbildning av dessa är med anledning av detta viktigt.

Med intervjuerna har det också lämnats förslag som exempelvis handlar om att departementen själva måste kräva bättre konsekvensutredningar av bl.a. de utredningar som de ansvarar för. Givet den låga insikt och kunskap kring konsekvensanalyser som beskrivs ovan finner NNR att detta snarare utgör ännu en anledning till kravet på komplettering och återremittering av bristfälliga konsekvensutredningar till en regelrådsfunktion för att åstadkomma en förbättring. NNR anser att det är viktigt att departementen ställer högre krav på att kommittébetänkanden, departementspromemorior och andra departementsprodukter ska innehålla en konsekvensanalys av hög kvalitet. Detsamma ska gälla för myndighetsrapporter som beställs av Regeringskansliet. NNR bedömer dock att denna åtgärd inte ensamt är tillräcklig för att åstadkomma en genomgripande förändring.

### 3.1.5 Förändringar av styrande dokument och handbok för kommittéer

#### **Rekommendation**

**Ställ uttryckligare krav på konsekvensanalyser i kommittédirektiven.**

Den input NNR fått via intervjuer med personer som har insikt i och erfarenhet av kommittéarbete (och NNR:s egna erfarenheter) är att trots att kommittéerna är skyldiga att följa de krav som ställs på konsekvensutredningar i kommittéförordningen så är det i första hand kommittédirektivet som kommittén främst förhåller sig till i sitt arbete.

I den promemoria som tagits fram inom Regeringskansliet och som omnämns ovan har 40 betänkanden som Regelrådet har yttrat sig över under år 2015 undersökts. Av PM:et framgår att för de betänkanden som bedömdes godtagbara så fanns skrivningar om konsekvensutredningar med i direktiven. NNR anser det med anledning av ovanstående viktigt att det tydligt uttrycks krav i kommittédirektiven på konsekvensanalyser. Krav på sådan åtgärd framförs redan i Riksrevisionens granskningsrapport från år 2004<sup>25</sup> där rekommendation lämnas att "I de enskilda utredningsuppdragen bör kraven på ekonomiska analyser konkretiseras och så långt som möjligt integreras med uppdragets mer ämnesmässiga delar". Liknande krav presenteras också i Aréna Idés/Rambölls rapport från år 2014<sup>26</sup> i vilken det framhålls att "Regeringen bör fortsätta att uttryckligen ställa krav på konsekvensanalyser i utredningsdirektiven. Utredningsdirektiven bör även uttryckligen efterfråga jämförelser med andra alternativ på liknande detaljnivå som favoritförslaget."

### **Rekommendation**

**Uppdatera kommittéhandboken.**

Kommittéhandboken är det huvudsakliga vägledande material som finns framtaget för kommittéers arbete och kring kraven i kommittéförordningen. NNR har vid de intervjuer som genomförts uppmärksammat på att flera avsnitt i kommittéhandboken är obsoleta och innehåller inkorrekt information. Detta gäller exempelvis avsnittet om konsekvensanalyser. NNR finner att Statsrådsberedningen som ansvarar för kommittéförordningen behöver ta ett tydligt ansvar i denna del och se till att kommittéhandboken uppdateras.

## **3.2 Åtgärder för förbättringar av departementens arbete med konsekvensanalyser**

Ovanstående har mestadels haft utredningarnas arbete i fokus. En förstärkning av departementens arbete är också angelägen. För att åstadkomma en förbättring av departementens arbete kring konsekvensanalyser krävs både en förändring av inställningen till konsekvensanalyser, en kompetenshöjning och ett ökat ansvarstagande. Utredningar som inte innehåller en godtagbar konsekvensutredning ska som regel inte kunna överlämnas och gå vidare i lagstiftningsprocessen. Kortare utbildningar i samhälls-ekonomiska analyser och konsekvensutredningar bör ses som en långsiktig investering och tjänar enligt NNR inledningsvis till att förbättra förståelsen och behovet av sådana analyser. Ett problem som uppmärksammat i flera av de intervjuer NNR genomfört i sin behovsinventering är att de som utför konsekvensanalyser inte gör skillnad på statsfinansiella konsekvenser och samhälls-ekonomiska konsekvenser. Med förbättrad kunskap om samhälls-ekonomiska analyser bör fler kunna skilja på detta. Som nämnts bör också längre utbildningar i samhälls-ekonomiska analyser och beräkningar erbjudas så att expertis också kan byggas upp på de departement som arbetar med regelgivning.

25 Riksrevisionen, Förändringar inom kommittéväsendet, RIR 2004:2.

26 Ramböll för Aréna Idé, maj 2014. Ekonomisk metodkvalitet inom statens offentliga utredningar.

**Rekommendation**

Tillse att utbildning i konsekvensanalyser genomförs för departement och blir obligatorisk.

Konsekvensanalyser bör inom Regeringskansliet utgöra en del av den utbildning i författningsskrivning som ges för Regeringskansliet. Även separata utbildningar bör genomföras. Information om konsekvensanalyser och behovet av tydlighet kring dessa i kommittédirektiven bör också uppmärksammas vid de s.k. skrivarstugorna för kommittédirektiv. Utbildning i konsekvensanalyser bör vara obligatorisk för departementens kontaktpersoner för kommittéer, chefer samt övriga som arbetar med regler och utformar kommittédirektiv eller andra utredningsuppdrag. På så sätt kan en gemensam förståelse skapas för behovet av konsekvensanalyser och rätt resurser och tid ges för detta arbete.

**Rekommendation**

Se över hur departement och expeditions- och rättschefer levt upp till sitt ansvar enligt Riktlinjerna för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet.

I "Riktlinjerna för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet"<sup>27</sup> anges i punkt fyra att expeditions- och rättscheferna särskilt ska bevaka att konsekvensutredningar görs i nödvändig utsträckning. I punkt fem anges vidare att "varje departement ska skapa den organisation och de rutiner som behövs för att konsekvensutredningar görs i de författningsärenden som handläggs av departementet". Vidare att det ska "följa upp konsekvenser av nya lagar och förordningar som departement ansvarar för". Mot bakgrund av departementens mycket dåliga utfall i Regelrådets statistik anser NNR att en översyn behöver göras av hur departement och expeditions- och rättschefer levt upp till detta ansvar.

**Rekommendation**

Uppdatera instruktioner och dokumentmallar för t.ex. propositioner och promemorior beträffande konsekvensutredningar.

Det finns inom Regeringskansliet instruktioner och dokumentmallar för t.ex. propositioner och promemorior. Även dessa bör innehålla avsnitt om konsekvensutredningar. Det finns annars en stor risk för att konsekvensutredningen "glöms" bort.

---

27 Regeringskansliet, 2008. Riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet.



## 4. Generella åtgärder – konsekvensutredningarnas omfattning och rapportering till riksdagen

### 4.1 Konsekvensutredningars omfattning

#### Rekommendation

Konsekvensutredningarna bör vara proportionella till reglernas effekter och komplexitet.

Ett krav på komplettering och återremittering av bristfälliga konsekvensutredningar innebär initialt att mer resurser behöver läggas på arbete med konsekvensutredningar. Bättre konsekvensutredningar ger dock betydligt bättre förutsättningar för att det mest kostnadseffektiva alternativet väljs vilket leder till att ineffektiva och mycket kostsamma regler kan undvikas.

För att skapa ytterligare kostnadseffektivitet i systemet behöver någon form av proportionalitetsprincip vad gäller konsekvensutredningars omfattning övervägas. Genom att prioritera resurser i systemet så att krav och omfattning på konsekvensutredningar blir större vid förslag av ekonomiskt stor betydelse och omfattning och mindre vid förslag av mindre ekonomisk betydelse och omfattning kan effektivitetsvinster göras. I flera andra länder såsom t.ex. USA, Kanada, Storbritannien och Australien samt EU används en sådan princip. EU-kommissionen ska t.ex. upprätta en konsekvensbedömning när de förväntade ekonomiska, miljömässiga eller sociala konsekvenserna av ett EU förslag sannolikt kan bli signifikanta.<sup>28</sup> Även OECD rekommenderar medlemsstaterna att införa ex ante konsekvensanalysystem som är proportionella till regelns signifikans.<sup>29</sup>

Då det många gånger dock är först efter en analys som man egentligen vet om ett förslag kan få effekter av ekonomiskt stor betydelse menar NNR att en möjlighet kan vara att använda en stegvis analys där det första steget är att bestämma konsekvensanalysens djup och omfattning. Utifrån detta kan sedan en konsekvensanalys göras.

Ett exempel på ansats som Tillväxtanalys år 2012 presenterar i sin rapport "Beräkningsstöd för konsekvensutredningar i samband med regelgivning"<sup>30</sup> är användande av s.k. multikriterieanalyser (MKA). Tillväxtanalys skriver att "I MKA-analyser identifieras ett antal kriterier som anses relevanta för att uppnå ett visst mål. Med detta som stöd kan en handläggare bedöma regleringsalternativ utifrån dessa kriterier." (Regelrådets rapport på detta område från år 2012<sup>31</sup> bör kunna användas som utgångspunkt för fortsatta undersökningar och eventuell utveckling av en svensk modell för multikriterieanalys.) Även andra ansatser kring proportionalitet bör undersökas. Erfarenheter från länder som har lång erfarenhet av konsekvensanalyser och har en proportionell ansats för dessa bör ingå i en sådan undersökning.

28 [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br\\_toolbox\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf)

29 Rekommendation 4.1, OECD 2012 Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance.

30 [http://www.tillvaxtanalys.se/download/18.201965214d8715afd14f1d7/1432722856994/Rapport\\_2012\\_03.pdf](http://www.tillvaxtanalys.se/download/18.201965214d8715afd14f1d7/1432722856994/Rapport_2012_03.pdf)

31 Internationella Handelshögskolan i Jönköping för Regelrådet, 2012. Analys av gränsvärden för konsekvensutredningar.

En proportionalitetsprincip skulle också kunna tjäna som utgångspunkt för den granskning som ska utföras av regelrådsfunktionen så att mer fokus läggs på förslag av större ekonomisk betydelse och omfattning för näringslivet. Se även våra kommentarer på sidan 5 kring Anders Hultqvists förslag om att ge Regelrådet möjligheten att skilja på förslag som behöver kompletteras och återremitteras och sådana som inte nödvändigtvis återremitteras och granskas. För att inte arbetet med konsekvensutredningar hos myndigheterna, som av Regelrådets statistik varit de som uppvisat bäst utveckling över tid, ska gå tillbaka behöver dock en strategi utvecklas för hur myndigheternas föreskriftsförslag och konsekvensutredningar kan fångas upp och granskas.

## 4.2 Rapportering till riksdagen



### Rekommendation

Inför en årlig rapportering av regeringen till riksdagen av de samhällsekonomiska kostnaderna och intäkterna (nyttan).

Office of Management and Budget i USA presenterar årligen en rapport till kongressen med en sammanställning av de samhällsekonomiska kostnaderna och nyttorna som skapats av nya regleringar under det gångna året.<sup>32</sup> Detta ger kongressen en möjlighet att få en bild av om de regler som införts varit kostnadseffektiva. NNR föreslår att en motsvarande årlig rapport tas fram av regeringen till riksdagen med en sammanställning av de samhällsekonomiska kostnaderna och nyttorna som skapats av nya och ändrade regleringar under det gångna året. Det bör av rapporten framgå reglernas konsekvenser för företag. Med en sådan rapportering kan riksdagen efterfråga, styra och följa upp arbetet med konsekvensanalyser och reglers effekter.

<sup>32</sup> Se rapport från 2016, [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/assets/legislative\\_reports/draft\\_2016\\_cost\\_benefit\\_report\\_12\\_14\\_2016\\_2.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/assets/legislative_reports/draft_2016_cost_benefit_report_12_14_2016_2.pdf)

## 5. Åtgärder för förbättring av det svenska arbetet med EU-lagstiftning

Föregående regering har i sitt tidigare arbete med regelförbättring konstaterat att mer än hälften av regelbördan för svenska företag är en följd av EU-rätten. NNR anser därför att det är av stor betydelse att den lagstiftning som beslutas gemensamt av EU:s medlemsstater är ändamålsenlig och effektiv och att dess genomförande på nationell nivå inte skapar regelbördor eller konkurrensnackdelar som går att undvika. NNR lämnar nedan ett antal rekommendationer för att stärka det svenska arbetet med EU-lagstiftning.

### Rekommendation

**Förstärk processen för det svenska arbetet med EU-lagstiftning.**

NNR har i sitt remissvar över betänkandet "EU på hemmaplan"<sup>33</sup> lyft fram att en förbättrad process behövs för det svenska arbetet med EU-lagstiftning. Utöver Regelrådets granskning av EU-konsekvensbedömningar är exempel på andra viktiga åtgärder för att åstadkomma en sådan process att skapa rutiner för tidiga och återkommande samråd med näringslivet och andra intressenter, att genomföra svenska konsekvensanalyser av förslag till EU-lagstiftning och att tydliggöra och undvika eventuell överimplementering. Det sistnämnda ställer krav på tydligare redovisningar i konsekvensutredningar i det fall regelgivaren har för avsikt att överskrida miniminivån i det aktuella direktivet.

Det EU-handslag som skett mellan regeringen och arbetsmarknadens parter och de s.k. sakråd som regeringen infört är steg i rätt riktning men behöver följas upp med ytterligare åtgärder för att en effektiv process ska kunna åstadkommas för det svenska arbetet med EU-lagstiftning.

### Rekommendation

**Genomför svenska konsekvensanalyser av förslag till EU-lagstiftning**

Som omnämns ovan är en viktig del i en förstärkt process kring svenskt arbete med EU-lagstiftning att genomföra svenska konsekvensanalyser av förslag till EU-lagstiftning. NNR har sedan länge uppmärksammat behovet av att sådana analyser görs och finner då inget hänt i denna del att detta behov åter måste uppmärksammas. För att Sverige ska kunna få ett större inflytande i förhandlingsprocessen i EU och för att svenska positioner verkligen fattas utifrån ett underlag som belyser förslagens effekter för svenska företag anser NNR att svenska konsekvensanalyser behöver göras av förslag till EU-regler.

33 [http://www.nnr.se/wp-content/uploads/2016/06/Remissvar-NNR-EU-p%C3%A5-hemmaplan-Ku2016\\_00181\\_D-1.pdf](http://www.nnr.se/wp-content/uploads/2016/06/Remissvar-NNR-EU-p%C3%A5-hemmaplan-Ku2016_00181_D-1.pdf)

De tidiga och rutinmässigt återkommande samråden som omnämns ovan utgör en viktig del när svenska konsekvensanalyser ska tas fram då dessa ger viktig information om förslagens effekter för svenska företag och kan ge input om eventuella alternativa lösningar som bättre tillvaratar svenska företags förutsättningar. Avsaknad av svenska konsekvensanalyser i ett tidigt skede av förslag till EU-lagstiftning gör att Sveriges möjligheter att påverka arbetet med aktuella EU-förslag blir begränsade. Detta är något som uppmärksammas i en artikel i Ekonomisk debatt år 2017 (av Nerhagen, Forsstedt och Hultkrantz).<sup>34</sup> NNR kan konstatera att Regelrådet i princip i samtliga av sina granskningar funnit att kommissionens konsekvensbedömning inte ger tillräcklig information om effekterna av förslaget för svenska företag och lämnar därför i sina yttranden råd att en svensk konsekvensanalys behöver upprättas. Trots detta visar den uppföljning som presenteras av Regelrådet i dess slutrapport för åren 2009-2014 att någon svensk konsekvensanalys sällan görs.

### **Rekommendation**

**Undvik och tydliggör överimplementering.**

NNR och Regelrådet uppmärksammade i sin rapport om gold-plating från år 2012<sup>35</sup> behovet av att tydliggöra gold-plating och att konsekvensutredningarna är ett viktigt verktyg i detta sammanhang. NNR anser att överimplementering som huvudregel bör undvikas. I det fall ansvariga politiker och tjänstemän likväl anser det motiverat av olika anledningar att vidta någon av de åtgärder som omnämns i rapporten måste de redogöra för skälen till detta och redovisa effekterna av detta i en konsekvensutredning.

Den nuvarande regeringen har sommaren år 2017 gett Statskontoret i uppdrag att utreda förutsättningarna för att utöka Regelrådets uppgifter vad gäller arbetet med införlivande av EU-lagstiftning. I uppdraget ingår också att bedöma om de utökade uppgifterna medför att Regelrådet bör organiseras på ett annat sätt än som ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket och om så är fallet, lämna förslag på lämplig organisationsform. I uppdraget anges att analysen ska beakta erfarenheter från det danska Implementeringsrådet samt andra nationella och internationella relevanta aktörer.<sup>36</sup>

NNR ser positivt på att införlivande av EU-lagstiftning uppmärksammas och att det utreds om Regelrådet bör få detta uppdrag. NNR vill framhålla att ett sådant uppdrag förutsätter den förbättrade process för arbete med EU-lagstiftning som NNR uppmärksammat ovan och en nära dialog med näringslivet.

34 Nerhagen, Forsstedt och Hultkrantz, Analyser av politikens samhällskonsekvenser är otillräckliga i Sverige, Ekonomisk Debatt april 2017.

35 NNR och Regelrådet, 2012. Att tydliggöra gold-plating- ett bättre genomförande av EU-lagstiftning.

36 [http://www.statskontoret.se/globalassets/uppdrag/2017/uppdrag\\_regelradet.pdf](http://www.statskontoret.se/globalassets/uppdrag/2017/uppdrag_regelradet.pdf)

## 6. NNR:s slutsatser och rekommendationer

Efterfrågan på bra konsekvensutredningar behöver öka och processen för att ta fram dem förändras. NNR:s slutsatser är att det krävs kraftfulla åtgärder för att åstadkomma förbättringar av kvaliteten på konsekvensanalyserna. Detta gäller såväl de kontrollfunktioner och den organisation som omgärdar konsekvensanalysarbetet, som resurser till och utbildningar av de som arbetar med konsekvensutredningar. För detta ändamål behövs en förstärkt regelrådsfunktion, i form av en egen myndighet, med ett utökat mandat att begära komplettering och återremittering av bristfälliga konsekvensutredningar från samtliga regelgivare. För att konsekvensanalyserna ska förbättras krävs också att utredningar och departement genomgår utbildningar i konsekvensanalyser och att det finns extern eller intern kompetens när konsekvensanalyserna ska arbetas fram.

Den externa rättsutredning som NNR låtit genomföra visar att föreslagna åtgärder kan genomföras utan att stå i konflikt med den svenska konstitutionen och förvaltningsmodellen. För att åstadkomma en verklig förbättring av konsekvensanalyserna lämnar NNR nedanstående rekommendationer.

### **Rekommendationer till riksdagen och regeringen**

#### **Inför ett krav på komplettering och återremittering av bristfälliga konsekvensutredningar till Regelrådet**

Kravet bör omfatta samtliga regelgivare och utredningar som lämnar förslag på regler med effekter för företag. I anslutning till detta behöver Regelrådets mandat ändras så att rådet kan begära kompletteringar och återremittering av bristfälliga konsekvensutredningar.

#### **Gör Regelrådet till en egen myndighet och se över dess mandat och långsiktiga förutsättningar**

Regelrådets granskningsprocess behöver utvidgas och förändras. Rådet behöver också ges långsiktiga förutsättningar för att bygga upp och behålla kompetens samt ges möjlighet att bidra med information och råd som kan främja regelförbättringsarbetet. Detta kräver att rådet förfogar över ett eget kansli och ett eget anslag.

#### **Förstärk utredningarnas och departementens förutsättningar för och arbete med konsekvensanalyser**

Utredningar och departement behöver tillräckligt med resurser för arbetet med konsekvensanalyser. Chefer, utredare m.fl. behöver utbildas och expertis kring konsekvensanalyser görs tillgängliga genom avrop eller rekrytering. Expertis måste också byggas upp inom olika departement. Tydligare instruktioner beträffande konsekvensanalyser bör finnas i utredningsdirektiv, handböcker och dokumentmallar för att på så sätt ge en tydligare bild av behovet av konsekvensanalyser och hur dessa ska utföras.

### **Konsekvensutredningarna bör vara proportionella till reglernas omfattning och komplexitet**

Kravet på omfattningen av konsekvensanalysarbetet bör styras av hur stora effekter och vilken omfattning ett förslag bedöms få. Effektivitetsvinster kan på så sätt göras.

### **Inför en årlig rapportering från regeringen till riksdagen av de samhällsekonomiska kostnaderna och nyttorna**

Genom en årlig återkommande rapportering kan riksdagen efterfråga, styra och följa upp arbetet med konsekvensanalyser och reglers effekter. I rapporten bör reglernas konsekvenser för företag redovisas.

### **Förstärk processen för det svenska arbetet med EU-lagstiftning**

Processen för det svenska arbetet med EU-lagstiftning behöver stärkas så att det svenska inflytandet beträffande förslag till EU-regler ökar och därmed bidrar till att bl.a. företagens förutsättningar bättre tillvaratas. Svenska konsekvensanalyser av förslag till EU-lagstiftning måste alltid göras och eventuell överimplementering vid genomförande av EU-direktiv måste redogöras för.

## Näringslivets Regelnämnd NNR:s medlemmar

Almega  
Energiföretagen Sverige  
Fastighetsägarna Sverige  
Finansbolagens Förening  
Fondbolagens Förening  
Företagarna Stockholms stad  
Lantbrukarnas Riksförbund  
Småföretagarnas Riksförbund  
Srf konsulternas förbund  
Stockholms Handelskammare  
Svensk Handel  
Svensk Industriförening  
Svenska Bankföreningen  
Svenska Fondhandlareföreningen  
Svenska Petroleum och Biodrivmedel Institutet  
Svenskt Näringsliv  
Transportföretagen  
Visita





Förbättrad  
granskning av regelgivning  
och dess konsekvenser

Anders Hultqvist

September 2017

## Sammanfattning

För att de rättsregler som meddelas genom föreskrifter, allt ifrån lagstiftning till myndighetsföreskrifter, och som påverkar företags och enskildas agerande, ska nå målsättningen med regelgivningen på effektivast möjliga sätt, fordras att konsekvenserna av reglerna utreds så gott det går i förväg. Kraven på konsekvensutredningar har ökat de senaste decennierna och numera ska inte bara konsekvenserna för det allmänna utredas utan även konsekvenserna för näringslivet och enskilda. För beredningen av lagstiftning har vi i Sverige sedan länge ett öppet och offentligt remissförfarande samt lagrådsgranskning, och sedan 2009 också en granskning av Regelrådet, som särskilt haft granskningen av konsekvensutredningarna i fokus. På motsvarande sätt har Regelrådet också granskat konsekvensutredningar avseende tilltänkta förordningar och föreskrifter av myndigheter, men sedan 2015 inte regelförslagen i sig.

Regelrådets egen årliga utvärdering visar att det fortfarande är stora brister i konsekvensutredningarna och att det också är svårt att kontrollera och utvärdera hur mycket av de påtalade bristerna som rättas till i det fortsatta beredningsarbetet. För att komma till rätta med detta har idén om komplettering och återremittering av bristfälliga konsekvensutredningar väckts. Möjligheterna och förutsättningarna för ett sådant förfarande diskuteras i promemorian.

Medan Regelrådet under åren 2009-2014 var en kommitté och således en egen myndighet, med eget kansli och vidare proaktiva uppgifter, har Regelrådet sedan 2015 reducerats till ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket. Rådet granskar och uttalar sig numera endast om huruvida konsekvensutredningarna uppfyller de föreskrivna kraven eller är bristfälliga, men granskar inte utformningen i övrigt eller tillstyrker eller avstyrker själva författningsförslagen. De stödjande proaktiva uppgifterna har förts över på Tillväxtverkets andra enheter. I promemorian diskuteras därför också huruvida Regelrådets ställning och uppgifter kan stärkas, för att på så sätt bättre bidra till högre kvalitet vid regelgivningen och också sända starkare signaler om vikten av detta arbete.

Frågan har varit utredd tidigare och det finns sålunda ett bra underlag för att ånyo ta ställning till hur de organisatoriska frågorna kan lösas, om Regelrådet återigen skulle bli en egen myndighet, t.ex. en nämndmyndighet. Möjligheter att begära att konsekvensutredningar kompletteras och återremitteras till rådet skulle inskräpa kraven och skapa en bättre uppföljning av att rådets synpunkter verkligen beaktas. Vidare skulle de proaktiva uppgifterna kunna återföras till Regelrådet, så att rådets granskande verksamhet bättre samordnas med de stödjande åtgärderna, baserade på de erfarenheter som görs vid granskningen. Om dessutom granskningen omfattade själva regelutformningen skulle Regelrådet kunna samla erfarenheter och ge råd till en mer enhetlig och högre kvalitet vid regelverkens utformning. Slutligen förs även frågan upp om det inte vore lika angeläget att regler som avser enskilda också granskas på motsvarande sätt, som de som avser näringslivet.

Syftet med promemorian är sålunda att skapa ett underlag för diskussion kring frågorna om hur kvaliteten vid regelgivningen kan förbättras ytterligare. Ett Regelråd som har en starkare ställning och vidare kompetens skulle sannolikt sätta bättre fokus på frågorna och aktivt kunna bidra till en sådan förbättring. Ytterst handlar det om att tillse att politiker och myndighetsföreträdare har ett fullgott beslutsunderlag vid regelgivningen, så att de beslutade reglerna sedan också når målsättningen på effektivast möjliga sätt.

## Innehåll

Sammanfattning	2
Förord	4
1 Inledning	5
2 Beredning av lagförslag och andra föreskrifter	6
3 Konsekvensutredningar	8
3.1 Regleringen av kravet på konsekvensutredningar	8
3.2 Konsekvensutredningarnas innehåll	9
3.3 Granskning av konsekvensutredningar	10
3.4 Bristfälliga konsekvensutredningar	11
4 Regelrådets organisatoriska status	11
4.1 Bakgrund	11
4.2 Organisation	12
4.3 Uppgifter för Regelrådet	14
4.4 Granskningen	15
4.5 Stödjande insatser	16
4.6 Sammanfattning och slutsatser	17
5 Förstärkt kontroll av konsekvensutredningar	17
5.1 Bakgrund	17
5.2 Komplettering och återremittering	18
5.3 Konstitutionella förutsättningar	19
5.4 Sammanfattning och slutsatser	20
6 Regelgranskning	20
7 Åtgärder för att förbättra regelgranskningen – ett starkare Regelråd	21

## 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 var hur regelrådsfunktionen bör vara organiserad för att vara effektiv och åtnjuta förtroende. Tillsammans med några andra har jag också aktualiserat frågan om Regelrådets verksamhet inte även bör avse granskning av regelverken som sådana.

Tillsammans med Näringslivets Regelnämnd och före ordföranden i Regelrådet, f.d. regeringsrådet och EU-domaren Stig von Bahr, har jag diskuterat dessa frågor tämligen förutsättningslöst och tagit fram ett diskussionsunderlag med tänkbara åtgärder som presenteras i denna promemoria. Även andra sakkunniga på området har gett mig värdefulla synpunkter grundade på deras erfarenhet och insikter i ämnet och denna verksamhet.

Avsikten med promemorian är således att bilda ett underlag för en diskussion om hur regelgranskningen kan förbättras, så att kvaliteten i regelverken håller en hög nivå.

Karlstad i september 2017

Anders Hultqvist  
Professor i finansrätt  
Karlstads universitet

## 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 fråga om konsekvensutredningar även mellan myndigheter (se vidare avsnitt 3.3).

Sedan flera decennier har utredningar varit ålagda att beakta det allmännas konsekvenser av lagförslag, men sedan fokus även satts på regelförenkling och förutsättningarna för företagen att hantera alla de åligganden som kommer med lagstiftning och myndighetsföreskrifter, har det även blivit viktigt att granska konsekvenserna för näringslivet m.fl. Den nuvarande ordningen fick sin utformning under första decenniet på 2000-talet och mer omfattande *konsekvensutredningar* skulle fogas till förslag om lagstiftning och myndighetsföreskrifter.

Ett särskilt *Regelråd* inrättades 2008, organiserat som en kommitté enligt kommittéförordningen. Som sådan var det inte en förvaltningsmyndighet (men väl en egen myndighet) och kunde inte bestå i denna form i all evighet, utan frågan om att organisera rådet annorlunda ledde 2015 till att Regelrådet kom att uppgå i Tillväxtverket. Av Regelrådets verksamhetsberättelse 2015 framgår att endast 36 procent av de granskade konsekvensutredningarna uppfyllde kraven i ovan nämnda förordning:

I princip bör alla konsekvensutredningar som görs uppfylla de krav som förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ställer och utfallet för 2015 ligger fortfarande långt ifrån en sådan målsättning. Det är därför Regelrådets uppfattning att utöver vad som angivits ovan bör ytterligare åtgärder analyseras och övervägas för att förbättra konsekvensutredningarnas kvalitet. Regelrådet har i tidigare årsrapporter lämnat rekommendationer som exemplifierar vilka slags åtgärder som kan övervägas. Dit hör exempelvis att stärka den politiska uppbackningen av regelförenklingsarbetet, sätta mätbara mål, införa en temporär återremittering till Regelrådet och att införa en obligatorisk remittering av Regeringskansliets förslag till Regelrådet.<sup>1</sup>

Det har enligt Regelrådet blivit bättre under 2016, men än kvarstår stora brister (endast hälften, 52 procent, uppfyller kraven):

Trots förbättringarna kvarstår stora brister i kvaliteten på konsekvensutredningarna avseende redovisning av förslagets påverkan på kostnader, konkurrensförhållanden och behov av särskild hänsyn till små företag. Regelrådet kan därför konstatera att det finns behov av fortsatt och utökad stöd till förslagsställare i deras arbete med konsekvensutredningar.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Se Regelrådets årsrapport 2015 s. 29.

<sup>2</sup> Regelrådets årsrapport 2016 s. 32.

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 *beredningen av ett regeringsärende*, vilket regleras i 7 kap. 2 § RF. Regleringen är tämligen allmänt hållen, men har preciserats genom konstitutionsutskottets (KU) årliga granskningar (13 kap. 1 och 2 §§ RF), så att det numera finns ett *preciserat beredningskrav*.<sup>4</sup> (Ett liknande beredningskrav, men inte lika omfattande eller preciserat, finns för förslag som väckts inom riksdagen; se 10 kap. 4 § RO.)

Förutom KU:s granskningar har utrednings- och lagstiftningsprocessen också diskuterats och utvecklats genom statliga utredningar, diskussioner i doktrinen och expertgranskningar. Inte minst har de s.k. Häringsymposierna (ett samarbete mellan regeringskansliet och de juridiska fakulteterna), som också lett till artiklar i temanummer i Svensk juristidning, haft stor betydelse för att samla kunskap och precisera krav för lagstiftningsprocessen. Många av dessa krav, naturligtvis i första hand KU:s ackumulerade krav, blir sedan styrande för regeringskansliet och samlas i den s.k. propositionshandboken, gula boken och andra vägledningar. Tillsammans bildar detta material, särskilt i dess över tid mer allmänt accepterade delar, en sorts praxis, som sedan tillämpas i kommande granskningar av regeringsarbetet. Denna praxis innehåller allt från riktlinjer för val av utredningsform, utredningsarbetets bedrivande, relationen till regeringskansliet, redovisningen och remissbehandlingen av förslagen till beredningen inom regeringskansliet och lagrådsgranskningen.

Beredningen av lagförslag sker normalt på uppdrag av regeringen, t.ex. genom tillsättande av en kommitté eller särskild utredare och genom att specificera uppdraget i form av direktiv. Utredningar kan också vara departementsinterna eller t.o.m. uppdras åt en myndighet. Det är som nämnts ovan dock fullt möjligt för riksdagsledamöter att motionera om lagändringar och även för utskott att i betänkande lämna förslag till lagändringar. Så sker undantagsvis,<sup>5</sup> men i normalfallet ger riksdagen regeringen i uppdrag att utreda och bereda ett lagförslag.

I huvuddelen av fallen sker således utredningen antingen genom kommittéväsendet eller internt i regeringskansliet och i båda fallen är det sålunda fråga om *beredning av ett regeringsärende*. Remiss tvånget är obligatoriskt, men det är också andra krav på beredningen, bl.a. kravet på *konsekvensutredning*.<sup>6</sup> Samma krav har också införts för myndigheters föreskrifter.

Kravet på konsekvensutredning är ytterst sanktionerat i kraven på regeringens beredning av regeringsärenden och genom konstitutionsutskottets granskning och precisering av beredningskravet (7 kap. 2 § RF).<sup>7</sup> Regeringen har sedan för egen del fastställt *riktlinjer* för Regeringskansliets arbete och för kommittéväsendet och myndigheter reglerat kravet i *förordningar*.<sup>8</sup> På motsvarande sätt är också överlämnande för granskning av Regelrådet reglerad. I t.ex. regeringens skrivelse 2011 med redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen (skr. 2011/12:75) framhöll regeringen bl.a. följande (s. 5):

Arbetet med att upprätta konsekvensutredningar i samband med författningsskrivning har under 2008 genom olika styrdokument gjorts mer enhetligt för kommittéer, Regeringskansliet och myndigheter. En konsekvensutredning som belyser ett förslags effekter, både positiva och negativa, ska upprättas och

<sup>4</sup> Se Anders Hultqvist, Om beredningen av skattelag, Svenskt Näringslivs publikation, September 2014, s. 21.

<sup>5</sup> Se t.ex. Finansutskottets initiativ till sänkning av den s.k. skiktgränsen för statlig inkomstskatt (bet. 2013/14:FiU16).

<sup>6</sup> Tidigare var detta ett krav som i första hand tog sikte på att beräkna statsfinansiella kostnader och ev. kommunala kostnader, men har utökats till att även numera avse kostnader och andra konsekvenser för näringslivet.

Regelförenklingsarbetet har haft den senare aspekten som huvudmål.

<sup>7</sup> Se t.ex. konstitutionsutskottets granskning i 2012/13:KU21 s. 20 ff.

<sup>8</sup> Se Riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet, 2008-06-13, kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

samma krav på innehåll och kvalitet gäller för alla regelgivare. Genom detta arbetssätt nås synergieffekter, 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 företagets arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt kan det bli aktuellt att låta Regelrådet granska förslaget.

Regeringen kan inte reglera riksdagens verksamhet, så det står alltid riksdagen fritt att lagstifta och även bereda förslag inom de ramar som anges i regeringsformen och riksdagsordningen. Men eftersom merparten av all beredning av lagstiftning sker av eller på uppdrag av regeringskansliet kan regeringen reglera hur denna del av arbetet ska ske, naturligtvis inom ramen för det preciserade beredningskrav som fastställts av KU. Även regelgivningen av myndigheter underställda regeringen kan således reguleras av regeringen. KU har vid sin granskning bl.a. anfört följande:

Ansvaret för att de statliga regler som de enskilda har att följa uppfyller kraven på enkelhet, klarhet och överblickbarhet vilar i hög grad på regeringen. Regeringen föreslår riksdagen att anta nya lagregler, fattar själv beslut om förordningar och leder den statliga förvaltningen, som också kan ges rätt att meddela föreskrifter. Regeringen företräder Sverige i samarbetet inom den europeiska unionen. Regeringens arbete med normgivningsfrågor är i praktiken nära nog avgörande för att reglerna skall kunna främja rättssäkerhet, effektivitet och legitimitet i folkstyret.<sup>9</sup>

Med grundlagsreformen 2010 klargjordes dessutom att regeringen kan bestämma att föreskrifter av myndigheter, som grundar sig på ett bemyndigande av regeringen, ska underställas regeringen för prövning (8 kap. 12 § RF).<sup>10</sup>

En motsvarande möjlighet finns sedan tidigare för riksdagen att kontrollera regeringens föreskrifter (8 kap. 6 § RF) och riksdagen har t.o.m. en rätt att meddela föreskrifter på regeringens primärområde (8 kap. 10 § RF). Så ytterst ligger således normgivningsmakten och ansvaret hos riksdagen, även om det i praktiken hamnar hos regeringen.<sup>11</sup>

### 3 Konsekvensutredningar

#### 3.1 Regleringen av kravet på konsekvensutredningar

För *lagförslag* innebär det ovan nämnda att det både finns ett konstitutionellt krav på konsekvensutredningar – även om detta inte formellt kontrolleras av någon annan än konstitutionsutskottet – och för kommittéerna föreskrifter i en *förordning* från regeringen. Det departementsinterna arbetet med lagförslag regleras med *riktlinjer* och det har framförts krav på att de borde formaliseras i en förordning.<sup>12</sup> För *myndigheters föreskrifter* är kravet på konsekvensutredningar reglerat i föreskrifter i en *förordning* av regeringen. Både förordningen för kommittéernas skyldighet att upprätta en konsekvensutredning och riktlinjerna för departementens regelförslag

<sup>9</sup> Se 2005/06KU10 s. 48.

<sup>10</sup> Så har regeringen också gjort i en generellt utformad författning, se förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter.

<sup>11</sup> Jfr 2005/06KU10 a.st.

<sup>12</sup> Se Motion till riksdagen 2015/16:2632 av Maria Malmer Stenergard (M) med krav på att regler i ämnet meddelas i en förordning.



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 idag att beakta kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda samt samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt. Dessa ska beräknas och redovisas i betänkanden och promemorior och fogas till andra regelförslag.

### *3.2 Konsekvensutredningarnas innehåll*

Kraven på hur konsekvensutredningar ska upprättas och vad de ska innehålla har samlats i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, till vilka de andra författningarna respektive riktlinjerna hänvisar.

En konsekvensutredning ska innehålla följande:

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på,
5. uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, ska konsekvensutredningen enligt 7 § i möjligaste mån dessutom innehålla en beskrivning av följande omständigheter:

1. antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
4. i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
5. hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
6. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

I fråga om effekter för kommuner eller landsting, ska konsekvensutredningen enligt 8 § också innehålla en redogörelse för de överväganden som myndigheten gjort enligt 14 kap. 3 § regeringsformen, dvs. att en eventuell inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Om föreskrifterna innebär förändringar av kommunala befogenheter eller skyldigheter, respektive grunderna för kommunernas eller landstingens organisation eller verksamhetsformer, ska en beräkning göras av de kostnader och intäkter som följer av förändringarna. Denna del i konsekvensutredningen granskas dock inte av Regelrådet.

### 3.3 Granskning av konsekvensutredningar

Konsekvensutredningar granskas av Regelrådet, som tidigare också har kunnat vara behjälpliga vid sådana utredningar.<sup>13</sup> För myndigheter under regeringen och för departementen är förhandsgranskning obligatorisk, med vissa undantag.<sup>14</sup> För kommittéer och särskilda utredare finns inget sådant krav, men i och med att ett sådant förslag blir föremål för fortsatt beredning inom regeringskansliet remitteras det till Regelrådet av vederbörande departement. I följande avsnitt (4) ska Regelrådets verksamhet beskrivas mer ingående och därmed också dess centrala roll vid granskningen av konsekvensutredningar.

I och med att lagstiftningsförslag regelmässigt sänds på remiss till bl.a. myndigheter och intresseorganisationer – och det därutöver står var och en fritt att svara på remisser – blir konsekvensutredningen också granskad av remissinstanserna i den mån de väljer att kommentera den eller uppmärksamma vederbörande departement på brister eller andra tänkbara konsekvenser. Härutöver kan organisationer eller andra debattörer fästa regeringens och riksdagens uppmärksamhet på kontroversiella konsekvenser genom media och särskilda debattfora.

När den på förslaget följande lagrådsremissen och propositionen arbetas fram tas hänsyn till och redovisas remissinstansernas, inklusive Regelrådets, synpunkter på det ursprungliga förslaget. Normalt ska det anges i vad mån hänsyn tagits eller annan bedömning har gjorts av de framförda synpunkterna av departementet.

Lagrådet har också en roll i granskningen av lagförslags konsekvenser, även om det inte i sig finns någon formell skyldighet att granska själva konsekvensutredningen. När lagförslagen granskas av Lagrådet (8 kap. 21-22 §§ RF) kan bristande konsekvensanalys bli föremål för kritik, vilket händer då och då,<sup>15</sup> men inget hindrar regeringen från att ändå framlägga förslaget för riksdagen, inte heller om Lagrådet inte ens hörts över ett lagförslag (8 kap. 21 § 3 st. RF). KU har dock framhållit att kritik av Lagrådet ska åtgärdas och, om det blir fråga om större ändringar, återremitteras till Lagrådet, eller åtminstone utförligt motiveras (tydlig argumentation) varför Lagrådets förslag eller synpunkter inte har följts.<sup>16</sup>

När riksdagen behandlar ett lagförslag bereds det regelmässigt i ett utskott (10 kap. 2 § RO). Det står alltid ett riksdagsutskott fritt att begära in ytterligare underlag. Myndigheter är skyldiga att lämna upplysningar och avge yttrande till ett utskott (10 kap. 8 § RO) och intresseorganisationer och experter brukar regelmässigt göra det om utskottet ber om det. Yttranden är normalt skriftliga, men utskotten kan även sammanträda för utfrågningar (hearings). Dessa kan vara offentliga (7 kap. 17 § RO).

Avsikten med konsekvensutredningar och den granskning och komplettering som sker i den fortsatta handläggningen är naturligtvis att riksdagsledamöterna ska vara medvetna om och kunna ta ställning till förslagets konsekvenser – och om det är den mest kostnadseffektiva lösningen som valts – innan man röstar om lagförslaget.

---

<sup>13</sup> Uppgiften att lämna stöd till regelgivare lämnades tidigare av Regelrådets kansli, men har efter att Regelrådet uppgick i Tillväxtverket 2015 överförts på annan enhet inom verket.

<sup>14</sup> Se förordningen (2011:118) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet. För departementen gäller Riktlinjer för Regeringskansliets överlämnande av underlag till Regelrådet, 2008-06-13.

<sup>15</sup> Se t.ex. Lagrådets utförliga motivering och hänvisning till uppgiften att granska om lagförslagen kan antas tillgodose de i remissen angivna syftena, liksom om de är så utformade att problem inte uppstår vid tillämpningen (8 kap. 22 § 4 och 5 RF) i Lagrådets protokoll vid sammanträde 2013-06-19 s. 5-7.

<sup>16</sup> Se 2013/14:KU10 s. 104 f.

För myndighetsföreskrifter, vilka många gånger också kan vara av stor betydelse för företagen och enskilda, finns inte riktigt samma öppna granskningsprocedur som för lagförslagen. Enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning finns dock, förutom krav på konsekvensutredning, ett krav på att ge statliga myndigheter, kommuner, landsting, organisationer, näringslivet och andra som kostnadsmissigt eller på något annat betydande sätt berörs tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen (4 § 2 p.). Här fyller också Regelrådet en stor funktion genom att konsekvensutredningarna granskas om förslaget påverkar företagen ("föreskrifter som kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt").<sup>17</sup>

### *3.4 Bristfälliga konsekvensutredningar*

Även om kraven på konsekvensutredningar funnits länge – i nuvarande form sedan 2008 – visar Regelrådets granskning och årsberättelser att endast drygt en tredjedel till ungefär hälften nått upp till kraven på fullgoda konsekvensutredningar.

Under åren 2009–2012 låg andelen konsekvensutredningar som ansågs uppfylla kraven på omkring 40 procent (39–42 procent). Under år 2013 minskade andelen till 34 procent och för år 2014 uppgick de till 36 procent. Regelrådet kunde därför i sin utvärdering 2014 konstatera att resultatet inte hade gått i önskvärd riktning.<sup>18</sup> Även under år 2015 uppgick andelen konsekvensutredningar som uppfyllde kraven till 36 procent, medan den steg till 52 procent under 2016.<sup>19</sup> I rådets årsrapport anges orsaken till förbättringen bero på att Regelrådet utvecklat sina yttranden till att bli mer vägledande i sin utformning och att rådet under 2016 börjat göra mer nyanserade bedömningar, såsom att aspekten alternativa lösningar numera bedöms utifrån förslagsställarens handlingsutrymme eller utredningsuppdrag. Trots förbättringarna anser Regelrådet att det kvarstår stora brister i kvaliteten på konsekvensutredningarna avseende redovisning av förslagets påverkan på kostnader, konkurrensförhållanden och behov av särskild hänsyn till små företag.<sup>20</sup>

## **4 Regelrådets organisatoriska status**

### *4.1 Bakgrund*

Regelrådet inrättades 2008 genom ett kommittédirektiv och var ursprungligen således organiserat som en kommitté. Rådet skulle först bestå av en ordförande och två andra ledamöter, varav en skulle vara vice ordförande, samt ersättare, men utvidgades genom tilläggsdirektiv till tre andra ledamöter, förutom ordföranden, och fyra ersättare.<sup>21</sup> Regelrådets uppdrag var ursprungligen begränsat i tiden till den 31 december 2010,<sup>22</sup> men i september 2010 kom det att förlängas till och med den 31 december 2014.<sup>23</sup> Året därpå (2011) ansåg regeringen dessutom att Regelrådets roll som rådgivande organ behövde utvecklas ytterligare och förtydligade uppdraget med mer preciserade direktiv.<sup>24</sup>

När Regelrådets uppdrag, som kommitté, började löpa ut utreddes möjligheten att organisera verksamheten på ett mer permanent sätt. Det ledde till att Regelrådet 2015 organiserades som ett

<sup>17</sup> Se 2 § förordningen (2011:118) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet.

<sup>18</sup> Se Regelrådets Slutrapport 2009-2014 s. 37.

<sup>19</sup> Se Regelrådets Årsrapport 2015 s. 18 respektive Årsrapport 2016 s. 16.

<sup>20</sup> Se Regelrådets Årsrapport 2016 s. 32.

<sup>21</sup> Se dir. 2008:142.

<sup>22</sup> Se dir. 2008:57.

<sup>23</sup> Se dir. 2010:96

<sup>24</sup> Se dir. 2011:71.

*särskilt beslutsorgan* inom Tillväxtverket. Verkets huvuduppgifter är att i alla delar av landet främja hållbar näringslivsutveckling och hållbar regional tillväxt samt genomföra strukturfondsprogram. Regelrådets verksamhet är särskilt reglerad i verkets instruktion och dess ledamöter utses av regeringen. Regelrådet består numera av en ordförande, en vice ordförande och tre övriga ledamöter. För varje övrig ledamot ska det finnas två personliga ersättare.<sup>25</sup>

När Regelrådet organiserades om från kommitté (vilket är en fristående myndighet) till särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket framhölls flera fördelar, t.ex. att verksamheten permanentades, att administrativa fördelar erhöles och även vissa samordnande fördelar kunde erhållas, eftersom Tillväxtverkets och Regelrådets verksamheter i viss omfattning överlappar varandra. Å andra sidan uppmärksammades också risken att Regelrådets välkända verksamhet och ”varumärke” skulle suddas ut när det inordnades i en större organisation.

Förutom att göra Regelrådet till ett särskilt beslutsorgan i en redan befintlig myndighet övervägdes också att göra det till en fristående myndighet eller åtminstone till en s.k. nämndmyndighet med Tillväxtverket som värdmyndighet. Det fanns flera invändningar mot att inte låta Regelrådet utgöra en egen myndighet, framförallt att verksamheten kunde bli mer anonym och att Regelrådet i mindre grad skulle uppfattas som oberoende.

I det följande ska Regelrådets organisation och dess uppgifter redovisas och diskuteras mer ingående innan jag övergår till frågorna om hur Regelrådets roll och ställning kan stärkas och regelgranskningen kan förbättras.

#### 4.2 Organisation

Regelrådet har som nämnts ovan haft en ordförande och tre respektive fyra ledamöter, varav en ska vara vice ordförande, samt ersättare. Under 2008-2014 var Regelrådet en kommitté och därefter ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket.

F.d. regeringsrådet och f.d. EU-domaren Stig von Bahr var Regelrådets ordförande 2008-2012 och han efterträddes sedan för åren 2013-2014 av f.d. riksrevisor Karin Lindell. Fr.o.m. 2015 har ekon.dr. Pernilla Lundqvist varit ordförande.

Bland övriga ledamöter återfinns f.d. verkställande direktören i Näringslivets Regelnämnd Lennart Palm (2008-2012), professor Christina Ramberg (2009-2011), professor Leif Melin (2009-2015), professor Eleonor Kristoffersson (2012-2015), jur. dr Samuel Engblom (2015-fortf.), jur. dr Claes Norberg (2016-fortf.), professor Yvonne von Friedrichs (2016-fortf.) och f.d. rättschef Lennart Renbjer (2016-fortf.).

Fram till 2015 hade Regelrådet också ett eget kansli, som bland annat kunde biträda kommittéer, regeringskansliet, myndigheter och andra med råd. Från och med 2015, när Regelrådet inordnades i Tillväxtverket, finns inte längre något eget kansli och rådgivningsverksamheten har överförs till andra delar inom Tillväxtverket. Tillsammans med frågan om att kommittéformen inte är lämplig för en mer permanent verksamhet var det just uppfattningen att tydligheten och effektiviteten skulle öka om en aktör utsågs som samordnande för det *främjande arbetet* relaterat till konsekvensutredningar, som kom att driva frågan om Regelrådets framtida organisation. Detta hade i sin tur konsekvenser för frågan om behovet av kansliresurser och en del andra administrativa frågor.

---

<sup>25</sup> Se 17-19 §§ och 20a § förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

En fråga som många av dem jag talat med ställer sig, är om det var särskilt lyckat att låta Regelrådet inordnas som ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket i stället för att fortsätta vara en egen myndighet. Denna fråga utreddes av Näringsdepartementet år 2013 efter att också Statskontoret hade fått i uppdrag att beskriva och utvärdera Regelrådets arbetsprocesser.<sup>26</sup>

Statskontoret tog inte direkt ställning till hur verksamheten borde organiseras, utan hade snarast i uppgift att belysa olika tänkbara alternativ. Alternativen var allt från att behålla kommittéformen, göra en särskild myndighet av Regelrådet, t.ex. en nämndmyndighet, som Bokföringsnämnden och Skatterättsnämnden, till att upplösa Regelrådet och överföra arbetsuppgifterna till Tillväxtverket eller, som blev fallet, överföra Regelrådet till Tillväxtverket som ett särskilt beslutsorgan. Statskontoret betonade i sin utredning Regelrådets särskilda kompetens och behov av att rekrytera och behålla kompetenta medarbetare tillsammans med signal- och symbolvärdet. Det viktigaste förefaller ha varit att behålla ett bra koncept, men samtidigt hantera nackdelarna med kommittéformen. Statskontoret anförde bl.a. följande:

Frågan är om de nackdelarna är större än den störning som skulle bli följden av att ändra organisationen. En sådan åtgärd skulle ju också kunna tolkas som att det saknas en stabil grund för verksamheten, och att den därför alltid kommer att utsättas för nya organisatoriska lösningar. Av de skälen kan det vara bättre att markera stabiliteten genom att inte förändra. Och om det är just kommittéformen som upplevs som problemet är det relativt enkelt att göra om Regelrådet till en permanent myndighet men avstå från andra förändringar. Några särskilda nackdelar med det är svåra att se, förutom att det skulle kräva en del administrativa resurser. Men för att uppnå sitt syfte måste en sådan förändring följas av en period utan förändringar av organisationen – vilket aldrig går att garantera.

Den omständigheten att Regelrådet inte i längden kunde fortsätta som kommitté, vilket i sig är en egen myndighet, utslöt således inte att Regelrådet kunde organiseras som en permanent egen myndighet eller en nämndmyndighet. Den omständigheten att den verksamhet som Regelrådet bedriver ligger nära och delvis rör frågor som Tillväxtverket i övrigt har ansvar för hade tillsammans med en del administrativa frågor kunnat lösas med att låta Tillväxtverket vara värdmyndighet åt Regelrådet. Även kansliresurser hade då kunnat dimensioneras efter uppgifternas fördelning.

I Näringsdepartementets promemoria fann man flera av alternativen att organisera Regelrådet vara mindre lämpliga och stannade för att gå närmare in på två av möjligheterna, nämndmyndighet med Tillväxtverket som värdmyndighet eller som ett särskilt beslutsorgan inom samma myndighet. I jämförelsen mellan de två formerna sägs följande:

- Nämndmyndighet ger större möjligheter för regeringen att styra direkt via instruktion (och, i förekommande fall, regleringsbrev).
- Nämndmyndighet betonar Regelrådets oberoende.
- Beslutsorgan är en integrerad del av Tillväxtverkets organisation och styrs av dess generaldirektör.
- Beslutsorgan betonar konsekvensutredningarnas roll som del av regelförenklingspolitiken, men riskerar samtidigt att ge granskningen lägre status och legitimitet.
- Inga avgörande skillnader när det gäller kostnaderna för verksamheten.
- En nämndmyndighet kan ha en egen anslagspost, men vanligtvis hanterar värdmyndigheten alla resursfrågor inom sitt ramanslag. Ett beslutsorgan är en del av myndigheten och har inget eget anslag.

---

<sup>26</sup> Se Näringsdepartementets promemoria 2013-02-05, Framtida organisationsform för Regelrådet, och Statskontorets rapport 2012:27, Vad gör Regelrådet? Arbetsprocesser, roller och organisation för enklare regler.

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.

#### 4.3 Uppgifter för Regelrådet

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:

”Regelrådet ska ta ställning till om regelgivarna genomfört en sådan konsekvensutredning som krävs för att kunna bedöma vilka effekter de föreslagna reglerna får för företagens administrativa kostnader. Regelrådet ska också ta ställning till om nya och ändrade regler utformas så att de uppnår sitt syfte på ett enkelt sätt till en, relativt sett, låg administrativ kostnad för företagen. Regelrådet ska även bedöma konsekvensutredningarnas kvalitet i övrigt utifrån ovan angivna krav.”

Förutom granskningen skulle Regelrådet också bistå andra kommittéer, och därutöver även kunna lämna information och råd som främjar en kostnadsmedveten och effektiv regelgivning.

Genom tilläggsdirektiv 2011 (dir. 2011:71) gjordes en del förändringar av uppdraget, bl.a. för att Regelrådets roll som rådgivande organ behövde utvecklas ytterligare. Regelrådet skulle därför med förtydligande av uppdraget

- tydligare avgränsa sin granskning av förslag och konsekvensutredningar utifrån syftet med den föreslagna regleringen,
- i sina yttranden i förekommande fall lämna tydlig vägledning till regelgivaren om hur konsekvensutredningarna bör kompletteras, och
- i sin rådgivande roll prioritera stödet till kommittéerna i deras arbete med att upprätta konsekvensutredningar.

Regelrådet skulle därutöver

- bistå regelgivarna om dessa begär det med att granska konsekvensutredningar på sådana förslag från Europeiska unionen (EU) som bedöms ha stor påverkan på företag i Sverige och lämna råd om vad en svensk konsekvensutredning bör innehålla,
- upprätta en exempelsamling, som görs tillgänglig på Regelrådets webbplats, över hur konsekvenser kan beskrivas på ett bra sätt, och
- upprätta och analysera statistik i syfte att bidra till utvecklingen av arbetet med konsekvensutredningar.

I fråga om att förtydliga Regelrådets roll som rådgivande organ anfördes följande:

”Regelrådet ska i samband med yttranden där rådet avstyrkt en regel eller ansett konsekvensutredningen vara bristfällig lämna förslag på hur bristerna i en konsekvensutredning ska rättas till och om det bedöms möjligt även lämna förslag på hur regeln ska vara utformad. Yttrandena ska kunna ligga till grund för förbättringar av författningsförslag, liksom förbättringar och kompletteringar av

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.

#### *4.4 Granskningen*

Som framgår ovan var Regelrådets granskning före 2015 dels inriktad på konsekvensutredningarna, dels hur reglerna såg ut eller borde vara utformade. Regelrådet granskade förslagen, avgav ett skriftligt yttrande och angav om rådet kunde rekommendera de föreslagna reglernas utformning eller inte. Yttrandena skulle kunna ligga till grund för förbättringar av författningsförslag, liksom förbättringar och kompletteringar av konsekvensutredningar. Härtill kom rådgivande och stödjande insatser.

Under perioden 2009-2014 resulterade Regelrådets granskningar i två ställningstaganden. I det första ställningstagandet bedömde Regelrådet om de nya och ändrade reglerna hade utformats på ett sådant sätt att de uppnådde sitt syfte på ett enkelt sätt till en, relativt sett, låg administrativ kostnad för företagen. I denna del kunde ställningstagandet leda till ett tillstyrkande eller avstyrkande av förslaget. I den andra delen bedömde Regelrådet konsekvensutredningens kvalitet, vilket ledde till en bedömning om den ansågs godtagbar eller bristfällig. Som framgår av Regelrådets egen statistik var det fler regelförslag än konsekvensutredningar som tillstyrktes, vilket innebär att förslag kunde tillstyrkas även om konsekvensutredningen inte var godtagbar. Däremot uppger Regelrådet att i de avstyrkta regelförslagen bedömdes konsekvensutredningen i de allra flesta fall också som bristfällig.<sup>27</sup>

Numera ligger fokus helt på att granska konsekvensutredningar. Granskningen av de administrativa kostnaderna ingår emellertid i granskningen av konsekvensutredningens kvalitet och ingår i det samlade omdömet som lämnas om konsekvensutredningen. Regelrådet har inte en politisk roll och ska därför inte heller bedöma den politiska grunden för förslaget. Det bestämmer inte heller om reglerna ska antas och kan inte stoppa ett förslag som rådet finner olämpligt utan det är endast rådgivande i förhållande till regelgivarens ordinarie berednings- och beslutsorganisation.

---

<sup>27</sup> Se Regelrådets Årsrapport 2015 s. 8.

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 företaget. 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 företaget, om Regeringskansliet begär det.

Tidigare skulle granskningen göras med beaktande av syftet med den föreslagna regleringen. Om Regelrådet inte rekommenderade de föreslagna reglernas utformning, kunde rådet föreslå en alternativ utformning av reglerna som enligt rådets bedömning var bättre lämpad med hänsyn till att reglerna skulle uppnå sitt syfte på ett enkelt sätt och till en, relativt sett, låg administrativ kostnad för företagen. Numera varken avstyrker eller tillstyrker Regelrådet förslagen, utan bedömer endast om konsekvensutredningen uppfyller kraven eller inte. Regelrådet ska således endast påpeka om förslaget har brister i konsekvensutredningen.

Som framgår ovan görs yttrandena tillgängliga på Regelrådets hemsida. Det förekommer också att innehållet i rådets yttranden anges i propositionen till ett ev. kommande lagförslag.

#### *4.5 Stödjande insatser*

Under åren 2008-2014 kom Regelrådets uppgift att förtydligas så att rådets ansamlade kunskap och erfarenhet på ett tydligt och enkelt sätt skulle komma regelgivarna till del i det enskilda lagstiftningsärendet. I Regelrådets sammanfattande rapport för 2009-2014 kan man ta del av Regelrådets erfarenheter och synpunkter under de år då denna service tillhandahölls. Enligt de där redovisade undersökningarna var både myndigheter och kommittéer positiva till verksamheten och t.o.m. efterfrågade ytterligare stöd.<sup>28</sup> Även utbildningar av olika regelgivare utfördes av Regelrådet.<sup>29</sup>

Vid omorganisationen 2015 togs dock Regelrådets kansli bort och den rådgivande och stödande verksamheten försvann från rådets uppgifter. Regelrådet har numera ingen uppgift att stödja kommittéer, myndigheter eller andra i regelarbetet. Yttrandena tar inte heller sikte på att förbättra eller åtgärda brister i regelutformningen, utan det är numera fråga om att granska om konsekvensutredningarna uppfyller kraven eller inte.

De rådgivande uppgifterna har i stället förts över till en annan enhet inom Tillväxtverket (enheten Förenkling). I 4 § i Tillväxtverkets instruktion anges därför att verket ska

1. svara för metodutveckling, rådgivning och utbildning med anledning av förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning,

2. stödja kommittéer och särskilda utredare som omfattas av 1 § kommittéförordningen (1998:1474) i deras arbete med att upprätta konsekvensutredningar, och

3. stödja Regeringskansliet i dess arbete med att upprätta konsekvensutredningar,

..... samt

9. främja en god kunskap hos myndigheter om hur företag påverkas av tillämpning av regelverk och förenklingsarbetet.

---

<sup>28</sup> Se Regelrådets slutrapport 2009-2014 s. 18 f.

<sup>29</sup> Se Regelrådets slutrapport 2009-2014 s. 16 f.



Tillväxtverket har därutöver ytterligare uppgifter inom regelförenklingsarbetet, t.ex. att ansvara för metodutveckling och genomförande av mätningar av administrativa och andra kostnader för företag som tillämpning av regelverk kan medföra, inhämta och följa upp synpunkter och förslag från näringslivet som rör arbetet med att förenkla för företag samt utveckla och föreslå nya insatser inom förenklingsarbetet (se vidare 4 § i instruktionen).

Det finns fördelar och nackdelar med den nu gjorda arbetsfördelningen, men kopplingen till Regelrådets granskande verksamhet har gått förlorad liksom det signal- och symbolvärde som följde av att verksamheten var organiserad och bedrevs av Regelrådet.

#### *4.6 Sammanfattning och slutsatser*

Regelrådet har från 2008-2014 vara en egen myndighet och ha ett eget kansli, dock organiserad som en kommitté, gått till att fr.o.m. 2015 vara ett särskilt beslutsorgan i en annan myndighet utan eget kansli. Dess roll har också reducerats till att från början både vara stödjande och granskande vid regelgivningen i allmänhet till att numera endast vara ett organ som granskar och yttrar sig över om konsekvensutredningarna är godtagbara eller ej. Resten av uppgifterna har förts över på Tillväxtverket.

Som förutskickades av Statskontoret finns en oro att organets status och det s.k. signal- och symbolvärdet har minskat när Regelrådet inte längre är en egen myndighet med eget kansli och ett större ansvar för regelgivningen. Därmed inte sagt att Regelrådet formellt sett skulle ha mindre möjligheter att utöva en granskande verksamhet av konsekvensutredningarna, eftersom ledamöterna även fortsättningsvis utses av regeringen. Åtminstone formellt sett finns också möjligheter att ta om hand den kunskap och de erfarenheter som erhålls vid granskningen av andra inom Tillväxtverket, men den är inte lika direkt som när Regelrådet kunde föreslå förbättringar och t.o.m. hjälpa till vid utformningen, en omständighet som enligt Statskontoret och Regelrådets egna undersökningar uppskattades av många myndigheter. Numera framhålls att Regelrådet inte har mandat att föreslå alternativa lösningar utan att det är förslagsställarens uppgift att utreda och utvärdera sådana möjligheter.<sup>30</sup>

## **5 Förstärkt kontroll av konsekvensutredningar**

### *5.1 Bakgrund*

Andelen bristfälliga konsekvensutredningar har fortsatt vara hög år efter år, men minskade något under 2016. Ändå har Regelrådet och numera Tillväxtverket arbetat med att ge information och utbildning under en rad av år. Vidare nämns i årsrapporterna att rådet insett vikten av tydlighet i sina yttranden och att det har arbetat alltmer med att de noterade bristerna i en konsekvensutredning beskrivs tydligare för att underlätta för regelgivarna att komplettera konsekvensutredningen. I vad mån konsekvensutredningarna förbättras efter att de granskats av Regelrådet har inte undersökts. Regelrådet kan för närvarande inte tvinga fram förbättring eller kontrollera att underkända konsekvensutredningar kompletteras och förbättras.

---

<sup>30</sup> Se Regelrådets årsrapport 2016 s. 30, varvid det dock påpekas att Regelrådet har en löpande dialog med Tillväxtverket som syftar till att belysa problemområden och diskutera utvecklingsmöjligheter i det stödjande arbetet avseende konsekvensutredningar.

I några fall har, som ovan nämnts, även Lagrådet i yttrandet över lagrådsremissen framfört kritik mot svårigheten att överblicka och granska att förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts, men annars sker ingen ytterligare granskning av konsekvensutredningarna än den som sker av remissinstanserna och i den politiska processen. Ingen av dessa har dock något särskilt ansvar för förslaget som helhet eller att konsekvensutredningarna blir godtagbara.

Det är mot denna bakgrund som en ordning med förstärkt kontroll av konsekvensutredningar så att de blir kompletta (uppfyller de föreskrivna kraven) ska ses. Det kan då också vara värt att diskutera hur en ordning med komplettering och återremittering skulle kunna se ut.

## *5.2 Komplettering och återremittering*

I Regelrådets Årsrapport 2015 tas förslaget om komplettering och återremittering upp. Avsikten med en sådan ordning skulle vara att de konsekvensutredningar som inte ansetts uppfylla kraven alltid ska kompletteras och sedan åter remitteras till Regelrådet för förnyad granskning. Idag finns ingen sådan skyldighet och det sker inte heller. I några fall har dock förslag som har omarbetats i andra avseenden också blivit föremål för en kompletterande konsekvensutredning.<sup>31</sup>

En jämförelse kan härvidlag göras med de krav som konstitutionsutskottet (KU) ställer på sådana förslag som måste omarbetas på grund av kritik vid Lagrådets granskning. Sker en större omarbetning har KU framhållit att förslaget åter bör bli föremål för Lagrådets granskning för att beredningskravet ska vara uppfyllt.<sup>32</sup>

De krav som gäller vid beredning av lagförslag ska naturligtvis uppfyllas och det mest naturliga vid underkända konsekvensutredningar vore att de kompletterades och återremitterades för att bli godkända. En sådan ordning skulle också kunna samordnas med den stödande verksamheten, så att de påtalade bristerna också förses med anvisningar om hur de bör kompletteras, vilket Regelrådet framhållit redan sker i allt större utsträckning (se ovan).

Mot detta kan förvisso invändas att det skulle medföra viss tidsutdräkt, men å andra sidan är det ju frågan om ett sådant arbete med konsekvensutredningen som borde gjorts redan från början. En ordning med krav på komplettering av bristfälliga konsekvensutredningar och återremittering till Regelrådet skulle inte bara vara en kontroll av att konsekvensutredningarna blir kompletta, utan sannolikt också leda till att kvaliteten förbättras redan från början, inte minst för att undvika försening i beredningsarbetet.

Vidare kan ett krav på komplettering och återremittering också innehålla undantagsregler, bl.a. för sådana förslag som är brådskande. Sådana regler ("om det skulle fördröja ärendets behandling på ett sätt som medför väsentliga olägenheter") finns dessutom redan idag, både i förordningen och regeringskansliets riktlinjer.<sup>33</sup> Det går också att skilja mellan sådana konsekvensutredningar som både behöver kompletteras och återremitteras och sådana som endast behöver kompletteras i ett eller flera avseenden, men inte återremitteras. Detta skulle kunna anges redan i Regelrådets yttrande och skulle därmed ge Regelrådet ett starkt instrument för att tillse att konsekvensutredningarna förbättras.

<sup>31</sup> Se Regelrådets yttrande 2016-04-27 i ärende avseende kemikalieskatterna, Fi2016/01244/S2 (RR 2016-000128); jfr Regelrådets yttrande 2015-05-12 i det föregående ärendet, FI2015/1931 (RR 2015-000140) och SOU 2015:30. Regelrådet framhöll att konsekvensutredningen av ett kompletterande förslag bör kunna läsas fristående.

<sup>32</sup> Se 2013/14:KU10 s. 105 och Hultqvist, Om beredningsprocessen för skattelag 2014 s. 38.

<sup>33</sup> Se 3 § 4 p. förordningen (2011:118) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet och sidan 2 i Riktlinjer för Regeringskansliets överlämnande av underlag till Regelrådet 2008-06-13.

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, varför något också ska sägas om detta.

### *5.3 Konstitutionella förutsättningar*

Som påpekats i avsnitt 2 ovan är beredningsarbetet av lagar en del av ett regeringsärende och omfattas av beredningskravet, som ytterst preciseras av konstitutionsutskottet (KU) och riksdagen. Regeringen reglerar sitt eget arbete genom riktlinjer och myndigheters verksamhet genom förordningar, instruktioner m.m. Medan regeringens förordningsmakt antingen följer direkt av regeringsformen eller efter delegation från riksdagen är myndigheters föreskriftsmakt alltid beroende av delegering, vanligtvis från regeringen.

Regeringen kan också fordra att myndigheters föreskrifter underställs regeringen för godkännande, dra tillbaka delegerad kompetens eller t.o.m. i förordning föreskriva regler som äger företräde framför myndighetsföreskrifter. (Detta gäller för myndigheter som är underställda regeringen. För myndigheter som är direkt underställda riksdagen gäller andra regler, men de är här av mindre intresse och lämnas därhän.)

Regeringen kan således också reglera hur beredningsarbetet resp. regelgivningsverksamheten ska gå till i fråga om arbetet att ta fram lagförslag från regeringen (proposition till riksdagen), egna förordningar och vad som ska gälla för regelgivningsarbetet hos regeringens underställda myndigheter. Regeringen är i sin tur bunden av de krav som KU och riksdagen i sin granskningsverksamhet ställt på regeringsarbetet och handläggningen av regeringens ärenden.

Det är således fullt möjligt för regeringen att ställa krav på och reglera förutsättningarna för av regeringen underställda myndigheters föreskrifter. Kommittéer och särskilda utredare är också myndigheter underställda regeringen och kan styras genom både direktiv och regeringens föreskrifter (förordningar).

Reglerna för remittering till Regelrådet avseende myndigheters regelgivning finns i förordningen (2011:118) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet. För lagförslag som ska beredas inom regeringskansliet – dvs. från offentliga utredningar, departement eller myndigheter – styrs remitteringen till Regelrådet av Riktlinjer för Regeringskansliets överlämnande av underlag till Regelrådet. I båda dessa fall är det således svårt att se något hinder mot att också införa ett krav på komplettering och återremittering till Regelrådet när konsekvensutredningen i förslaget befunnits vara bristfälligt. Däremot kan det föreligga politiska eller praktiska skäl emot en sådan ordning, men det lämnar jag därhän i detta sammanhang.

I fråga om sådana lagstiftningsförslag som inte kommer från regeringen, dvs. förslag från riksdagsledamöter eller riksdagsutskott, är det emellertid inte för närvarande möjligt för regeringen (i förordning) eller riksdagen (i lag) att införa krav på viss granskning (eller komplettering och återremittering). Rätten och kompetensen att meddela föreskrifter i lag följer direkt av grundlag (regeringsformen) och beredningen av lagstiftningsförslag i riksdagen av riksdagsordningen (10 kap.). Det är dock endast i undantagsfall som lagförslag inte först genomgår beredning i regeringskansliet.

#### 5.4 Sammanfattning och slutsatser

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 undantagsfall, bör bli föremål för beslut.

För att undvika fördröjning i särskilt brådskande ärenden kan en reglering av ett krav på komplettering och återremittering förses med undantag. Rimligen bör det då också kunna motiveras och uttryckligen anges varför undantag bör göras i det enskilda fallet, så att beslutet kan bli föremål för granskning. För mindre allvarliga brister skulle det också kunna räcka med viss angiven komplettering utan återremittering och förnyad granskning.

Huruvida en sådan ordning är önskvärd eller inte är en politisk fråga, men det föreligger knappast några konstitutionella hinder mot en sådan ordning. Regeringskansliet kan, utan hinder av regeringsformen, införa en ordning med komplettering och återremittering vid beredningen av sina egna förslag (inklusive departementsbehandlingen av offentliga utredningar) och regeringen kan i förordning även meddela sådana föreskrifter för myndigheternas regelgivning. Som framgår ovan har myndigheter ingen egen normgivningskompetens, dvs. det strider inte heller mot vår rättstradition eller bryter mot myndigheternas självständighet – som i första hand gäller förvaltningen – att reglera hur regelgivningen ska ske i de fall då sådan kompetens har givits myndigheterna.

## 6 Regelgranskning

Regelrådet hade från början ett mycket bredare mandat att granska regelförslag och verka för regelförenklning. Sedan 2015 har rådet endast i uppgift att granska konsekvensutredningar och bedömer endast om dessa utredningar uppfyller kraven eller inte. En uppgift som tidigare framhållits vara särskilt viktig, nämligen att också granska de föreslagna regelverkens utformning, har fallit bort från Regelrådets uppgifter, vilket också lett till att de granskade förslagen varken tillstyrks eller avstyrks av Regelrådet.

Om Regelrådet endast har uppgiften att granska konsekvensutredningarna har det i praktiken reducerats till att bli ett ”konsekvensutredningsgranskningsråd”, inte ett Regelråd i ordets rätta bemärkelse. Regelgranskning innefattar så mycket mer, t.ex. tydlig disposition, logisk uppbyggnad, terminologi och begreppsanvändning, hur de föreslagna reglerna hänger ihop med andra regler osv. Inte minst i regelförenklingsarbetet är sådana frågor viktiga. För lagförslag sker förvisso en sådan granskning senare i beredningsarbetet av Lagrådet, men för regerings- eller myndighetsföreskrifter finns numera ingen sådan granskning. Visst stöd kan förvisso erhållas av Tillväxtverket och synpunkter kan framkomma om och när myndigheter och organisationer bereds möjlighet att yttra sig över förslag till myndighetsföreskrifter, men det finns inget särskilt organ som har något ansvar för att en sådan granskning sker.

Om å andra sidan regelverken granskas av ett organ, t.ex. ett regelråd, som har särskilt fokus på denna uppgift byggs över tid dessutom särskild kompetens, särskilt om rådet dessutom har ett eget kansli och där både ledamöter och kanslipersonal kan upprätthålla en viss kontinuitet och endast bytas ut successivt. Kunskapsupbyggnad och regelgranskning som sker metodiskt kompletterar annan mer intressestyrd granskning och leder till kvalitetshöjning.<sup>34</sup> En liknande diskussion har förts för att särskilt öka kvaliteten på skattelagstiftningen.<sup>35</sup>

Vill man på allvar också kvalitetssäkra och förenkla regelgivningen fordras således mer än att bara granska konsekvensutredningarna. Ett organ (ett regelråd) som också har till uppgift att ge synpunkter på regelutformningen och t.o.m. komma med förslag – gärna också på ett tidigt stadium stötta och ge exempel på hur reglerna kan utformas – och sedan dessutom kan samla exempel och mer generell kunskap kan således mer aktivt bidra till att regelsystemet håller en god kvalitet.

Utan att förringa Tillväxtverkets regelförbättrande verksamhet eller ha några färdiga svar på hur gränsdragningen mellan Regelrådets och Tillväxtverkets uppgifter skulle vara kan det ändå vara av intresse att diskutera förekomsten och omfattningen av en mer omfattande granskningsverksamhet av Regelrådet. Även den proaktiva uppgiften att biträda och ge hjälp till kommittéer och myndigheter utifrån de från granskningen vunna erfarenheterna skulle kunna vinna på en tydligare profilering av Regelrådet, inte minst för att stärka dess status och profil och sända en tydlig signal till utredare och myndigheter om frågans betydelse.

I följande avsnitt ska därför de ovan diskuterade delfrågorna vävas samman för att ge en lite mer konkret bild och ett underlag för en diskussion om hur regelgransknings- och regelförenklingsarbetet skulle kunna förbättras genom en regelrådsfunktion med ett starkt signal- och symbolvärde.

## **7 Åtgärder för att förbättra regelgranskningen – ett starkare Regelråd**

Förutsättningen för denna rapport har varit att ge synpunkter på hur regelgranskningen kan stärkas. Det har inte varit att utvärdera Regelrådets verksamhet eller att reducera betydelsen av granskningen av konsekvensutredningarna. Tvärtom visar Regelrådets egen utvärdering och redovisade statistik att denna verksamhet behövs och t.o.m. behöver förstärkas. Det är långt kvar till dess att ens de tämligen modesta kraven på att konsekvensutredningarna ska uppfylla de föreskrivna kraven nås. Vad som härutöver tillkommer är de synpunkter som kan anföras för att stärka regelgranskningen så att kvaliteten vid regelgivningen kan förbättras. Det är synpunkter som vanligen förekommer i diskussionen och som sammanställts för att bilda ett underlag som kan bli föremål för en mer rättspolitisk och allmän diskussion om hur regelgranskningen kan förbättras.

Arbetet med att öka och hålla kvaliteten i regelarbetet på en hög nivå sträcker sig över en rad av åtgärder, allt ifrån forskning och utbildning i lagstiftningslära till biträde och kontroll av enskilda lagstiftnings- och andra regelgivningsärenden. Inom forskarvärlden finns ett ökande intresse för ämnet lagstiftningslära och från politiskt håll har konstitutionsutskottet successivt skärpt kraven på lagberedningen och annan regelgivning. Även Riksrevisionen och olika utredningar har ägnat

---

<sup>34</sup> Jfr Peter Wahlgren, Kvalitetssäkring av lagar — Lagrådets möjligheter och begränsningar, Svensk juristtidning 2009 s. 320 ff.

<sup>35</sup> Se Anders Hultqvist, Ett Skattelagstiftningsråd i Hultqvist, Anders, Melz, Peter och Pahlsson, Robert (red.), Skattelagstiftning - att lagstifta om skatt, Norstedts Juridik 2014, s. 159 ff.

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 myndighet är att Regelrådet får en tydlig oberoende ställning och kan samla och ta vara på den erfarenhet som vinnas vid granskningsarbetet. Med ett, likt tidigare, mer omfattande uppdrag och ett eget kansli skulle rådet också kunna förfoga över sina egna resurser, organisera verksamheten på egen hand och därigenom bidra till att kunskapen och erfarenheterna från granskningsverksamheten sprids. Granskningen (och den proaktiva verksamheten) skulle även kunna omfatta reglerna och regelverket i sig, dvs. inte bara konsekvensutredningen utan också språkliga, rättsliga och andra regelbyggnadsfrågor. Detta har särskilt ansetts behövas som stöd till myndigheternas regelgivningsverksamhet (som inte heller genomgår Lagrådets granskning).

Uppföljning av genomförda lag- och andra regelförslag är också viktig för att vinna kunskap om hur goda de gjorda prognoserna var och som tillsammans med en kritisk utvärdering kan leda till förbättringar för framtida konsekvensutredningar. Även detta är en uppgift som kan läggas på ett förstärkt Regelråd, liksom att regelförslag som berör enskilda (inte bara företag) också kan behöva granskas i förväg. I Årsrapporten 2011 från Regelrådet framhölls bl.a. följande i förordet av rådets ordförande:

Det är exempelvis inte säkert att den beskrivning av ett förslags effekter som redovisas i en konsekvensutredning överensstämmer med det faktiska utfallet när de aktuella reglerna tillämpas ute på fältet. Det kan därför finnas skäl att initiera ett projekt om konsekvensutredningars tillförlitlighet och – om det framkommer att skillnaden mellan prognos och utfall är betydande – överväga vad som bör göras för att minska detta gap. En annan framtidsfråga är omfattningen av det uppgiftslämnande som krävs av enskilda personer i samband med exempelvis beskattning, sociala förmåner och bygglov. Våra systerorganisationer granskar även regler som riktar sig mot enskilda. Enligt min mening talar mycket för att också svensk regelgivning av detta slag skulle må bra av en systematisk och kvalificerad granskning.

En sådan ordning och organisation skulle återföra Regelrådet till att just vara ett regelråd, inte endast en granskare av konsekvensutredningar. Lägger man därtill befogenheten att kunna föranstalta om komplettering och återremittering av framförallt bristfälliga konsekvensutredningar skulle rådets granskning och dess roll bli mer verkningsfull. Det uppföljande ansvaret blir tydligt och man sänder en stark signal till alla utredare och regelgivare att regelförslagen ska vara ordentligt genomarbetade om man vill undvika extrabesvär senare i beredningsprocessen.

Det finns naturligtvis behov av undantag och särskilda villkor vid brådskande ärenden, men det går att lösa genom särskilda bestämmelser för sådana fall. En konsekvens borde också bli att fokus läggs på och ökar behovet av ett tidigare biträde av Regelrådet. Erfarenheten både från andra länder och andra områden visar att kvalitetsstärkande arbete ska sättas in tidigt och successivt i en process för att både bli effektiv och spara resurser. När kontroll endast sker i slutfasen är risken att förslaget antingen måste kasseras eller trots bristerna ändå drivas igenom. Tidiga och successiva kontroller av konsekvenser och regelförslag under ett utredningsarbets gång kan visa på att inriktningen av arbetet inte fungerar och att det är dags att byta inriktning. Görs det i tid är det oftast endast förenat med små kostnader och liten tidsutdräkt.

Här går inte in på detaljer hur en reglering av Regelrådets granskning och uppgifter kan se ut. Det går att lösa om och när man bestämmer sig för en reformering av Regelrådets roll. Regleringen av ett regelråd som en egen nämndmyndighet och med både flera uppgifter och större befogenheter kan i princip meddelas av regeringen, eftersom merparten av regelgivningsarbetet antingen sker som beredning av lagstiftningsförslag eller av myndighetsföreskrifter (av myndigheter som är underställda regeringen).<sup>36</sup> Som egen myndighet med en egen budget och ett eget kansli säkras både Regelrådets självständighet och oberoende. Undantag gäller för riksdagens egen lagstiftningsmakt, lagstiftningsförslag som väcks inom riksdagen och regelgivning av myndigheter underställda riksdagen. De torde dock vara av marginellt intresse i denna fråga. Det är emellertid också möjligt för riksdagen att genom lag föreskriva om inrättande av ett regelråd och även bestämma dess arbetsuppgifter.

Några konstitutionella hinder mot att låta ett regelråd begära att förslag kompletteras och återremitteras (ifråga om regeringens eller utredningars lagberedning eller regeringens myndigheters regelgivning) torde inte föreligga, varför det snarare är en praktisk och politisk fråga om en sådan ordning bör införas. Det kan förvisso å ena sidan anses ingripa i myndigheters verksamhet, om någon annan ska granska och kan begära komplettering av regelförslag från myndigheterna, men å andra sidan är det inte fråga om myndighetsutövningen i sig, utan om regelgivning. Den rätt som myndigheterna har att meddela föreskrifter grundar sig alltid på ett bemyndigande och kan sålunda också villkoras. Detta gäller också generellt genom det s.k. underställningsförfarandet, som numera också grundlagsreglerats.<sup>37</sup>

Frågan om hur regelgivningen och beredningen av lagförslag ska gå till har varit på agendan i flera decennier och konstitutionsutskottet har successivt skärpt kraven, men efterlevnaden och kontrollen av efterlevnaden har inte följt efter i samma takt. Alltjämt kvarstår stora brister och mer finns att göra för att se till att utredningsförslag, myndighetsföreskrifter m.m. lever upp till, och kan leva upp till, de krav och förväntningar som ställts i den politiska processen. En förstärkt regelrådsfunktion är inte den enda eller nödvändiga lösningen på problemet, men sannolikt ett gott förslag som skulle sända en tydlig signal, ge verksamheten ett tydligt fokus och skapa en hög status för rådet. Det bör därför vara väl värt att diskutera!

---

<sup>36</sup> Regleringen av Regeringskansliets arbete och remittering av förslag till Regelrådet sker idag med stöd av interna riktlinjer. Se också Motion till riksdagen 2015/16:2632 av Maria Malmer Stenergard (M) med krav på att regler i ämnet meddelas i en förordning.

<sup>37</sup> Se 8 kap. 12 § RF och förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter.







## Näringslivets Regelnämnd NNR

Näringslivets Regelnämnd NNR, bildades år 1982 och är en oberoende, politiskt obunden ideell förening helt finansierad av sina medlemmar. Bland medlemmarna finns 18 svenska näringslivsorganisationer och branschförbund som tillsammans representerar drygt 300 000 företag. Det betyder att NNR talar för alla aktiva företag i Sverige som har en anställd eller fler, i alla branscher och av alla storlekar. NNRs uppgift är att förespråka och verka för effektivare och mindre kostsamma regler samt en minskning av företagens uppgiftslämnande i Sverige och EU. NNR samordnar näringslivets granskning av konsekvensanalyser av förslag till nya eller ändrade regler samt koordinerar näringslivets regelförbättringsarbete på nationell- och EU-nivå. Detta fokuserade verksamhetsområde gör att NNR är unikt bland näringslivsorganisationer i Europa. Mer information om NNR finns på [www.nnr.se](http://www.nnr.se).