

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.¹

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.²

¹ Se Regelrådets årsrapport 2015 s. 29.

² Regelrådets årsrapport 2016 s. 32.

I denna senare rapport läggs tonvikten på stödande 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.³

³ 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.)

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*.⁴ (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,⁵ 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*.⁶ 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).⁷ Regeringen har sedan för egen del fastställt *riktlinjer* för Regeringskansliets arbete och för kommittéväsendet och myndigheter reglerat kravet i *förordningar*.⁸ 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

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

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

⁶ 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.

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

⁸ 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.⁹

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).¹⁰

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.¹¹

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.¹² 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

⁹ Se 2005/06KU10 s. 48.

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

¹¹ Jfr 2005/06KU10 a.st.

¹² 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.¹³ För myndigheter under regeringen och för departementen är förhandsgranskning obligatorisk, med vissa undantag.¹⁴ 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 Regelrådet 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,¹⁵ 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.¹⁶

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.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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").¹⁷

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.¹⁸ Även under år 2015 uppgick andelen konsekvensutredningar som uppfyllde kraven till 36 procent, medan den steg till 52 procent under 2016.¹⁹ 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.²⁰

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.²¹ Regelrådets uppdrag var ursprungligen begränsat i tiden till den 31 december 2010,²² men i september 2010 kom det att förlängas till och med den 31 december 2014.²³ Året därpå (2011) ansåg regeringen dessutom att Regelrådets roll som rådgivande organ behövde utvecklas ytterligare och förtydligade uppdraget med mer preciserade direktiv.²⁴

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

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

¹⁸ Se Regelrådets Slutrapport 2009-2014 s. 37.

¹⁹ Se Regelrådets Årsrapport 2015 s. 18 respektive Årsrapport 2016 s. 16.

²⁰ Se Regelrådets Årsrapport 2016 s. 32.

²¹ Se dir. 2008:142.

²² Se dir. 2008:57.

²³ Se dir. 2010:96

²⁴ 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.²⁵

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.

²⁵ 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.²⁶

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.

²⁶ 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.²⁷

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.

²⁷ 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.²⁸ Även utbildningar av olika regelgivare utfördes av Regelrådet.²⁹

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.

²⁸ Se Regelrådets slutrapport 2009-2014 s. 18 f.

²⁹ 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.³⁰

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.

³⁰ 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.³¹

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.³²

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 stödjande 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 regeringkansliets riktlinjer.³³ 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.

³¹ 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.

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

³³ 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 regelförenkling. 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. Kunskapsuppbyggnad och regelgranskning som sker metodiskt kompletterar annan mer intressestyrd granskning och leder till kvalitetshöjning.³⁴ En liknande diskussion har förts för att särskilt öka kvaliteten på skattelagstiftningen.³⁵

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

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

³⁵ 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. Läger man därtill befogenheten att kunna föranstalta om komplettering och återremittering av framförallt bristfälliga konsekvensutredningar skulle rådets granskning och dess roll bli mer verkningsfull. Det 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).³⁶ 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.³⁷

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!

³⁶ 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.

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