

Ds 2014:10

En tydligare beredning av myndighetsföreskrifter



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

En tydligare beredning av myndighetsföreskrifter



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför: Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2014

ISBN 978-91-38-24090-8
ISSN 0284-6012

Innehåll

1	Sammanfattning	3
2	Författningsförslag	4
2.1	Förslag till förordning om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter.....	4
2.2	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning	6
3	Gällande rätt	9
3.1	Den kommunala självstyrelsen.....	9
3.2	Normgivningsmakten	10
3.2.1	Det primära lagområdet	11
3.2.2	Regeringens primärområde	12
3.3	Förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning	14
3.4	Författningssamlingsförordningen.....	14
4	Överväganden och förslag.....	16
4.1	Regeringens kontroll av föreskrifter.....	16

Innehåll

4.2	Den statliga budgetprocessen och den kommunala finansieringsprincipen.....	17
4.3	Utvidgade krav på konsekvensutredning vid reglering som kan få effekter för kommuner och landsting.....	18
4.3.1	Skyldighet att redovisa de bemyndiganden som ligger till grund för föreskrifter	18
4.3.2	Redovisning av proportionalitetsbedömning.....	19
4.3.3	Utvidgad skyldighet att redovisa en bedömning av ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting.....	20
4.4	Hanteringen av föreskrifter med inte oväsentliga ekonomiska konsekvenser.....	22
5	Ikraftträdande	28
6	Konsekvenser.....	29

1 Sammanfattning

Statliga myndigheter beslutar efter bemyndigande från regeringen om föreskrifter och allmänna råd. I vissa fall kan föreskrifterna medföra att nya krav ställs på staten, kommuner och landsting. Regeringen har i budgetpropositionen för 2014 anført att det finns en risk för att statliga myndigheters reglering av kommunal verksamhet blir alltför långtgående, och därmed kan innebära intrång i den kommunala självstyrelsen (prop. 2013/14:1 utg. omr. 25 avsnitt 3.5.5).

I denna promemoria föreslås att regeringens medgivande ska inhämtas innan föreskrifter beslutas som kan få inte oväsentliga effekter på kostnader eller intäkter för staten, kommuner eller landsting. För att tydliggöra processen för statliga myndigheters föreskrifter föreslås vidare förändringar i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Det föreslås att den proportionalitetsbedömning som enligt 14 kap. 3 § regeringsformen ska göras avseende reglering som får effekter för kommunala självstyret ska redovisas i myndigheters konsekvensutredningar. Om förslag väntas medföra förändringar av kommunala befogenheter och skyldigheter, respektive grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer, på ett sätt som medför effekter på kostnader och intäkter inom kommuner och landsting, ska även detta redovisas i konsekvensutredningen. Slutligen föreslås att de bemyndiganden på vilka myndighetens föreskrifter grundar sig på ska redovisas i konsekvensutredningen.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till förordning om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter

Regeringen föreskriver följande.

1 §

Denna förordning gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen. Förordningen tillämpas dock inte på kommittéer och särskilda utredare som omfattas av 1 § kommittéförordningen (1998:1474).

2 §

Innan en förvaltningsmyndighet beslutar föreskrifter som kan få inte oväsentliga effekter på kostnader eller intäkter för staten, kommuner eller landsting, ska regeringens medgivande att besluta föreskrifterna inhämtas.

Regeringen ska inför beslut enligt första stycket få del av

1. förslaget till föreskrifter, och
2. den konsekvensutredning som ligger till grund för förslaget.

3 §

Innebär det fara för miljön, rikets säkerhet, liv, personlig säkerhet eller hälsa eller risk för betydande ekonomisk skada om föreskrifterna inte beslutas, får regeringens medgivande inhämtas i efterhand.

4 §

Att regeringens medgivande inte har inhämtats utgör inte hinder mot att föreskrifter tillämpas.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2014.

2.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning

dels att nuvarande 8 och 9 §§ ska betecknas 10 och 11 §§,

dels att 6 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 8 § flyttas till närmast före 10 §,

dels att det i förordningen ska införas två nya paragrafer, 8 och 9 §§, samt närmast före 9 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

En konsekvensutredning ska innehålla följande:

1. en beskrivning av 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. uppgift om vilka som berörs av regleringen,

4. uppgift om de bemyndiganden på vilka myndighetens beslutanderätt grundar sig,

4. uppgifter om vilka kostnadsrämsiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,

5. uppgifter om vilka kostnadsrämsiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,

5. en bedömning av om regleringen överensstämmer

6. en bedömning av om regleringen överensstämmer

med eller går utöver de med eller går utöver de skyldigheter som följer av skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och Europeiska unionen, och

6. en bedömning av om 7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns ikraftträdande och om det finns behov av speciella in- behov av speciella in- formationsinsatser. formationsinsatser.

8 §

Kan föreskrifter få effekter för kommuner eller landsting, ska konsekvensutredningen, utöver vad som följer av 6 §, innehålla en redogörelse för de överväganden som myndigheten gjort enligt 14 kap. 3 § regeringsformen.

För det fall 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 ändringarna.

*Yttrande från Regelrådet samt
regeringens medgivande*

9 §

*Innan en myndighet beslutar
föreskrifter, ska vad som anges i
förordningen (2011:118) om
myndigheters inhämtande av
yttrande från Regelrådet och
i förordningen (2014:000) om
regeringens medgivande till
beslut om vissa föreskrifter be-
aktas.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2014.

3 Gällande rätt

3.1 Den kommunala självstyrelsen

Grunden för kommunernas och landstingens existens, ställning, organisation och verksamhet är reglerad i regeringsformen (RF) och kommunallagen (1991:900), förkortad KL. Bestämmelser finns också i ett stort antal författningar med inriktning på speciella verksamheter, såsom socialtjänsten, skolväsendet och hälso- och sjukvården samt inom EU-rätten. Sverige har vidare ratificerat den Europeiska konventionen om kommunalt självstyre.

Den kommunala självstyrelsen har en central ställning i Sverige och utgör en viktig del av vårt demokratiska system. Av 1 kap. 1 § RF framgår att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyre. I samband med den senaste översynen av RF infördes ett nytt kapitel om kommunerna och landstingen. Den nya regleringen markerar deras särskilda betydelse i det svenska demokratiska systemet.

Någon allmän definition av vad som avses med kommunal självstyre finns inte. Enligt 14 kap. 2 § RF sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse samt kommunala angelägenheter reglerade i särskild lagstiftning på den kommunala självstyrelsens grund. Av bestämmelsen framgår att det i lag finns närmare bestämmelser om den kommunala självstyrelsen. I förarbetena till 1974 års regeringsform uttalades att det varken var lämpligt eller möjligt

att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsesektor samt att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun i ganska vid omfattning i stället måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.

Föreskrifter om grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer samt för den kommunala beskattningen och kommunernas befogenheter i övrigt meddelas genom lag (8 kap. 2 § 3 RF). Utöver de lagreglerade åligganden som kommuner och landsting har finns lagreglerade bemyndiganden som ger dem möjlighet, men inte skyldighet, att själva ombesörja sina angelägenheter. Staten ställer inte upp några särskilda krav på t.ex. kvalitet eller omfång inom denna frivilliga sektor. Sådana bemyndiganden utgör ramen för en frivillig sektor inom vilken utrymme finns för en kommunal initiativrätt som är ett viktigt inslag i den kommunala självstyrelsen (1 kap. 1 § och 14 kap. 2 § RF samt 1 kap. 1 § KL).

3.2 Normgivningsmakten

Enligt 8 kap. 1 § RF är normgivningsmakten fördelad mellan riksdagen och regeringen. Med normgivningsmakten förstås rätten att besluta rättsregler, dvs. sådana regler som är bindande för enskilda och myndigheter och som gäller generellt. Dessa regler kallas i 8 kap. RF för föreskrifter. Föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter.

Normgivningsmakten delas i första hand in i riksdagens primärområde, det s.k. primära lagområdet, och regeringens primärområde.

Det primära lagområdet omfattar sådan reglering som ska beslutas av riksdagen, men som i vissa fall kan delegeras till regeringen.

Regeringens primärområde omfattar föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Regeringens primärområde regleras i 8 kap. 7 § RF.

3.2.1 Det primära lagområdet

Det primära lagområdet delas in i det obligatoriska lagområdet och det fakultativa lagområdet. Skillnaden mellan dessa områden är att riksdagen kan delegera normgivningsmakten inom det fakultativa lagområdet, men inte inom det obligatoriska lagområdet.

Det obligatoriska lagområdet omfattar grundlagarna och övrig statsrättslig lagstiftning samt i stort sett all civilrättslig, straffrättslig och processrättslig lagstiftning. Betungande offentligrättslig lagstiftning omfattas också av det obligatoriska lagområdet.

Det fakultativa lagområdet omfattar så gott som hela det offentligrättsliga och kommunalrättsliga området.

Inom det kommunalrättsliga området ingår grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för kommunernas befogenheter i övrigt samt deras åligganden i det primära lagområdet (8 kap. 3 § första stycket RF). Det är dock enbart föreskrifter som avser skatt, förutom tull på införsel av varor, som omfattas av det obligatoriska lagområdet och inom vilket riksdagen ska besluta om lag (8 kap. 3 § första stycket 2 RF).

Regleringen av det primära lagområdet ändrades i samband med den senaste översynen av RF. Dessförinnan reglerades de delar av den kommunala verksamheten som omfattas av det obligatoriska lagområdet genom att de områden inom vilka delegering fick ske angavs särskilt. Förändringen till att, som i dag, redovisa de områden inom vilka delegering *inte* får ske innebär en viss utökning av delegationsmöjligheterna på det kommunala området. Regeringen framhöll i förarbetena att detta

kunde accepteras med hänsyn till att riksdagen behöll sin normgivningskompetens när det gäller kommunerna och att det fick förutsättas att riksdagen vid bemyndiganden till regeringen beaktar de hänsyn som den kommunala självstyrelsen kan kräva. Det framhölls även att bemyndiganden bör ges med försiktighet och inte göras vidare än nödvändigt (prop. 2009/10:80 s. 222 f.).

Subdelegation

När riksdagen delegerar normgivningsmakt till regeringen enligt 8 kap. 3 § RF kan det finnas ett praktiskt behov av att möjliggöra för regeringen att delegera denna makt vidare till en förvaltningsmyndighet. Riksdagen kan därför medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter i ämnet, s.k. subdelegation (8 kap. 10 § RF).

Även myndighetsföreskrifter som meddelas med stöd av subdelegation kan innebära att kommuner och landsting åläggs nya skyldigheter.

3.2.2 Regeringens primärområde

Inom regeringens primärområde kan regeringen, utan bemyndigande från riksdagen, besluta om föreskrifter om verkställighet av lag. Regeringen kan även besluta om föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen inom den s.k. restkompetensen. Regeringen får självständigt delegera rätten att meddela sådana föreskrifter till en myndighet under regeringen och i vissa fall till någon av riksdagens myndigheter (8 kap. 7 och 11 §§ RF).

Verkställighetsföreskrifter

Verkställighetsföreskrifter kan fylla ut eller precisera en lagbestämmelse och tillföra vad som behövs för att en lag ska kunna tillämpas i praktiken. De får inte tillföra något väsentligt nytt i sak eller förändra innehållet i en lagbestämmelse.

Departementschefen anförde i förarbetena till 1974 års regeringsform (prop. 1973:90 s. 211) bl.a. följande avseende vad föreskrifter angående verkställighet av lag får innehålla.

Med föreskrifter om verkställighet av lag bör enligt min mening i första hand förstås tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär. I viss utsträckning torde det emellertid vara ofrånkomligt att tillåta, att regeringen med stöd av sin behörighet att besluta verkställighetsföreskrifter i materiellt hänseende "fyller ut" en lag, även om lagen i och för sig skulle befinna sig inom det obligatoriska lagområdet. En förutsättning för att regeringen skall få göra detta måste emellertid vara, att den lagbestämmelse som skall kompletteras är så detaljerad att regleringen inte tillförs något väsentligt nytt genom den av regeringen beslutade föreskriften.

Av detta får anses följa att nya skyldigheter inte kan uppstå genom verkställighetsföreskrifter.

Restkompetensen

Inom den s.k. restkompetensen får regeringen meddela föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen (8 kap. 7 § första stycket 2 RF).

Restkompetensen ger regeringen en viss behörighet att besluta normer för kommuner och landsting. Det gäller t.ex. detaljbetonade föreskrifter i fråga om organisation och verksamhetsformer (prop. 1973:90 s. 306). En uttrycklig begränsning är att regeringen inte får meddela föreskrifter som avser den kommunala beskattningen.

3.3 Förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning

I förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning anges att förvaltningsmyndigheter under regeringen, innan föreskrifter eller allmänna råd beslutas, ska genomföra en konsekvensutredning.

Enligt förordningen ska föreskrifters kostnadsmässiga och andra konsekvenser utredas i den omfattning som behövs i det enskilda fallet och utredningen dokumenteras i en konsekvensutredning. Statliga myndigheter, kommuner, landsting, organisationer, näringslivet och andra som kostnadsmässigt eller på något annat betydande sätt berörs av en föreslagen reglering ska ges tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen. Om risk för miljön, liv, personlig säkerhet eller hälsa eller risk för betydande ekonomisk skada föreligger om en föreskrift inte beslutas får dock yttrande inhämtas efter att föreskrifterna beslutats.

Konsekvensutredningen ska innehålla en beskrivning av problemet, vad man vill uppnå med regleringen och uppgift om vilka som berörs av regleringen. En beskrivning ska bl.a. ges av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd.

Om en myndighet bedömer att det saknas skäl att genomföra en konsekvensutredning, får den besluta om föreskrifter utan att genomföra en sådan utredning. Bedömningen ska dokumenteras.

3.4 Författningssamlingsförordningen

I författningssamlingsförordningen (1976:725) regleras bl.a. Svensk författningssamling samt författningssamlingar för centrala myndigheter under regeringen. Regleringen omfattar lagar, förordningar och andra rättsregler som i 8 kap. RF betecknas som föreskrifter. Även allmänna råd, som är generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som

anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende, omfattas också av regleringen. I 18 b § författningssamlingsförordningen anges bl.a. att ingressen till författningar som beslutas av myndigheter under regeringen ska innehålla uppgift om det bemyndigande på vilket myndighetens beslutanderätt grundar sig.

4 Överväganden och förslag

4.1 Regeringens kontroll av föreskrifter

Som redovisats i avsnitt 3 finns ett relativt stort utrymme för regeringen att bemyndiga förvaltningsmyndigheter att meddela föreskrifter. Det kan därför ibland vara nödvändigt för regeringen att kontrollera de föreskrifter som delegationen ger upphov till.

I 8 kap. 12 § regeringsformen (RF) ges en uttrycklig möjlighet för regeringen att på ett formaliserat sätt kontrollera sina myndigheters föreskrifter. Som ett led i denna prövning kan regeringen godkänna föreskrifterna och ändra eller meddela en förordning som upphäver eller ersätter dem. Regeringen har också möjlighet att i samband med att den ger ett bemyndigande till en förvaltningsmyndighet begära att en föreskrift som meddelas med stöd av bemyndigandet ska underställas regeringen. Regeringen kan vidare införa en bestämmelse i anslutning till bemyndigandet som innebär att myndighetsföreskrifterna upphör att gälla om de inte underställs eller godkänns av regeringen inom viss tid.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1 utg. omr. 25 avsnitt 3.5.5) anfört följande:

En problematik som uppmärksammas är risken för att statliga myndigheters reglering av kommunal verksamhet blir alltför långtgående, och därmed kan innebära intrång i den kommunala självstyrelsen. Regeringen har därför för avsikt att tydliggöra processen för statliga myndigheters beslut om föreskrifter.

4.2 Den statliga budgetprocessen och den kommunala finansieringsprincipen

Enligt 3 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) ska regeringens förslag till statens budget omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Även av 3 kap. 2 § riksdagsordningen framgår att budgetpropositionen ska vara fullständig genom kravet på att det måste finnas synnerliga ekonomisk-politiska skäl om en proposition om statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret ska få lämnas efter budgetpropositionen. Regleringen syftar till att skapa en samlad budgetprocess där alla statens inkomster och utgifter beaktas vid behandlingen av budgetpropositionen. Den statliga budgetprocessen bygger således på att alla förslag som medför utgifter för staten prövas samlat en gång per år i samband med budgetpropositionen.

Den kommunala finansieringsprincipen är en grundläggande del i den ekonomiska relationen mellan staten och kommunsektorn. Principen innebär att staten inte bör införa nya obligatoriska uppgifter för kommuner och landsting, göra tidigare frivilliga uppgifter till obligatoriska, ändra ambitionsnivån på befintliga uppgifter eller göra regeländringar som påverkar kommuners möjligheter att ta ut avgifter utan medföljande finansiering, t.ex. höjda statsbidrag. En förändring som leder till sänkta kostnader för kommunerna och landstingen bör på motsvarande sätt medföra minskade bidrag. Finansieringsprincipen gäller även myndigheters bindande beslut. Principen och dess tillämpning har godkänts av riksdagen (prop. 1993/94:150 bil. 7 s. 30, bet. 1993/94:FiU19, rskr. 1993/94:442).

4.3 Utvidgade krav på konsekvensutredning vid reglering som kan få effekter för kommuner och landsting

4.3.1 Skyldighet att redovisa de bemyndiganden som ligger till grund för föreskrifter

Förslag: En skyldighet införs för myndigheter att i konsekvensutredningar redovisa de bemyndiganden som ligger till grund för föreskrifter.

Skälen för förslaget: Som framgått av avsnitt 3.2 kan den rättsliga grunden för myndigheter att utfärda föreskrifter vara subdelegation enligt 8 kap. 10 § RF eller bemyndigande inom regeringens primärområde enligt 8 kap. 7 och 11 §§ RF.

Det bemyndigande som myndighetens beslutanderätt grundar sig på ska enligt 18 b § författningssamplingsförordningen (1976:725) anges i de föreskrifter som förvaltningsmyndigheter beslutar. Någon gång kan en jämförelse behöva göras mellan förslag till föreskrifter och det bemyndigande som ligger till grund för regleringen, exempelvis för att avgöra om föreskrifterna ryms inom bemyndigandet. Olika regler i samma föreskrifter kan ha stöd i olika bemyndiganden. Det finns inte något krav på att det av konsekvensutredningen ska framgå vilka bemyndiganden som ligger till grund för den föreslagna regleringen.

En ökad tydlighet avseende vilket bemyndigande som föreskrifter grundar sig på skulle förenkla en strukturerad dialog med dem som berörs av ett förslag till föreskrifter. En sådan dialog kan exempelvis avse huruvida regleringen innebär att nya skyldigheter införs och om dessa är godtagbara.

När det gäller föreskrifter som får effekter för kommuner och landsting har behovet av tydlighet ökat efter det att möjligheten till delegation inom det primära lagområdet utvidgats inom det

kommunala området genom den i avsnitt 3.2.1 beskrivna ändringen i 8 kap. 3 § första stycket RF. För att en jämförelse ska kunna göras mellan de konsekvenser som en föreslagen reglering får för det kommunala självstyret och det regleringsutrymme som det aktuella bemyndigandet ger, är det viktigt att det redan i konsekvensutredningen tydligt framgår vilket eller vilka bemyndigande varje regel grundas på. Motvarande skäl att kunna bedöma att en föreslagen reglering rymms inom en myndighets regleringsutrymme föreligger även om föreskrifterna riktar sig till andra än kommuner och landsting. Det föreslås därför att ett uttryckligt och generellt krav införs på att de bemyndiganden som utgör grund för ett förslag till föreskrifter ska redovisas i konsekvensutredningen.

4.3.2 Redovisning av proportionalitetsbedömning

Förslag: Om ett förslag till föreskrifter kan få effekter på den kommunala självstyrelsen ska den proportionalitetsbedömning som utförts enligt 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas i konsekvensutredningen.

Skälen för förslaget: Enligt 6 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska en konsekvensutredning bl.a. innehålla en beskrivning av det problem som föranleder behov av reglering och vad man vill uppnå med en föreslagen reglering. Konsekvensutredningen ska vidare innehålla uppgift om vilka som berörs av regleringen och en beskrivning av alternativa lösningar till den som valts. Även en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda alternativen och en beskrivning av vilka effekterna blir om en reglering inte kommer till stånd ska redovisas.

Inför all lagstiftning som kan få betydelse för den kommunala självstyrelsen ska en proportionalitetsbedömning genomföras enligt 14 kap. 3 § RF. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändig med

hänsyn till de ändamål som föranlett den. Som ett led i bedömningen av en inskränkning bör en jämförelse göras med konsekvenserna av ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande alternativ. Om flera möjligheter finns för att nå samma mål, bör den reglering väljas som har minst påverkan på den kommunala självbestämmanderätten.

För att tydliggöra den proportionalitetsbedömning som ska göras enligt 14 kap. 3 § RF i de fall då föreskrifter kan få effekter för kommuner och landsting föreslås att en reglering införs i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning enligt vilken proportionalitetsbedömningen ska redovisas i myndighetens konsekvensutredning.

4.3.3 Utvidgad skyldighet att redovisa en bedömning av ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting

Förslag: Vid regelgivning som kan påverka kommuner och landstings skyldigheter och befogenheter respektive grunderna för kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer ska en bedömning av konsekvenserna för kommunernas och landstingens kostnader och intäkter redovisas.

Skälen för förslaget: Innan föreskrifter beslutas ska redan i dag en utredning och en bedömning göras av vilka kostnads- mässiga konsekvenser som kan uppstå som en följd av förslaget till reglering. En konsekvensbeskrivning ska enligt 6 § 4 förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning innehålla uppgifter som vilka kostnads- mässiga och andra konsekvenser ett förslag till reglering medför och en jämförelse göras mellan konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen. Enligt 4 § 2 förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska statliga myndigheter, kommuner, landsting, organisationer, näringslivet och andra som kostnads- mässigt eller

på något annat betydande sätt berörs ges tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen.

Det har uppstått osäkerhet i frågan om de konsekvensutredningar som görs i enlighet med den ovan beskrivna regleringen säkerställer att det finns tillräcklig och relevant information för att kunna bedöma de ekonomiska konsekvenserna som följer av föreskrifter riktade mot kommunal verksamhet.

Det vanligaste fallet är att nya skyldigheter ger upphov till ökade kostnader, men det kan också uppstå ett behov av att utreda vilka kostnadsbesparingar som ändringar i föreskrifter kan föranleda. Det senare kan inträffa då föreskrifter som i ett tidigare läge har bedömts ge upphov till kostnader upphör att gälla.

Potentiella effekter på kommunernas och landstingens intäkter nämns inte uttryckligen i 6 § 4 förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Det kan inte uteslutas att föreskrifter kan påverka kommuners och landstings intäkter, t.ex. genom att reglera vilka taxor kommuner och landsting får ta ut. I syfte att nå en mer heltäckande bild av de möjliga ekonomiska konsekvenserna av ett förslag till reglering, bör konsekvensutredningar även omfatta denna aspekt.

Kommittéförordningen (1998:1474) innehåller bestämmelser som anger vilka faktorer som ska beaktas vid en bedömning av vilka konsekvenser som ett förslag kan ge upphov till. Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska enligt 14 § i denna förordning en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Med 14 § kommittéförordningen som förebild skulle förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning kunna ges en tydligare och mer heltäckande utformning

Mot denna bakgrund föreslås att en ny reglering införs i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning som tydliggör att samtliga ekonomiska konsekvenser av ett förslag som kan påverka kommuners och landstings skyldigheter och

befogenheter respektive grunderna för kommunernas verksamhetsformer och organisation ska bedömas och redovisas.

Även ändringar i regelverk som reglerar annat än kommunernas och landstingens skyldigheter och befogenheter kan påverka kommunernas och landstingens ekonomi. Denna typ av indirekta följdverkningar är dock inte avsedda att behöva redovisas enligt den föreslagna regleringen. Som exempel på indirekta följdverkningar kan nämnas finansiella effekter som uppstår vid förändringar av de statliga transfereringssystemen eller regelverk som riktar sig till fastighetsägare.

4.4 Hanteringen av föreskrifter med inte oväsentliga ekonomiska konsekvenser

Förslag: Regeringens medgivande ska inhämtas innan föreskrifter beslutas om dessa kan få inte oväsentliga ekonomiska konsekvenser för staten, kommuner eller landsting.

Skälen för förslaget

Budgetprocesskommitténs bedömning av föreskrifter med ekonomiska konsekvenser för staten, kommuner och landsting

Budgetprocesskommittén, som avslutade sitt arbete i oktober 2013, hade bl.a. i uppdrag att analysera hur förändrade kostnader för kommunerna, till följd av myndigheters beslut om föreskrifter, bör hanteras i förhållande till den statliga budgetprocessen och kraven på en fullständig budgetproposition (dir. 2013:48). I sitt slutbetänkande En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur (SOU 2013:73) bedömer kommittén att en skyldighet bör införas för myndigheter under regeringen att innan de beslutar föreskrifter inhämta regeringens medgivande om föreskrifterna leder till inte oväsentligt ökade

kostnader för staten, kommuner eller landsting. Enligt kommittén bör en sådan skyldighet införas i en förordning.

Kommittén framhåller i sitt betänkande att den sammanhållna statliga budgetprocessen bygger på att förslag med ekonomiska konsekvenser hanteras på ett samfällt vis och att prioriteringsordningen inte undermineras av beslut fattade på lägre (delegerade) nivåer. När myndigheters beslut om föreskrifter aktualiserar den kommunala finansieringsprincipen ställs regering och riksdag enligt kommittén inför situationer där beslut fattade på myndighetsnivå skapar förväntningar på att resurser avsätts i statens budget. Detsamma gäller föreskrifter som riktar sig mot staten, t.ex. i form av åligganden för andra myndigheter. Till skillnad från vad som gäller vid beredningen av propositioner, finns det inte någon tydlig ordning för hur de ekonomiska konsekvenserna av beslut om föreskrifter ska hanteras. Detta förhållande innebär enligt kommittén att det blir svårt att upprätthålla en samlad prövning av budgeten. Om en myndighet fattar beslut om sådana föreskrifter innan statens budget har beslutats kan beslutet om föreskrifterna komma att föregripa prövningen av budgetförslaget. Detta innebär i praktiken att de utgifter som föranleds av föreskrifter får ett företräde framför andra utgiftsförslag och att den sammanhållna budgetprocessen därmed riskerar att kringgås. Föreskrifterna kan beslutas när som helst under året med ett ikraftträdande kort efter att beslutet har fattats. Inte heller i dessa fall prövas utgifterna inom ramen för den sammanhållna statliga budgetprocessen.

Budgetprocesskommitténs betänkande har remissbehandlats. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi 2013/3592).

Nio remissinsatser har yttrat sig över kommitténs bedömning i nu aktuell del. Samtliga av dessa, bl.a. *Linköpings, Helsingborgs, Älmhults, Stockholms* och *Örebro kommuner* samt landstingen i *Jönköpings* och *Västerbottens län*, delar kommitténs bedömning. *Älmhults kommun* framhåller att det är viktigt att den kommunala finansieringsprincipen gäller vid regleringen av nya

åtaganden för kommunerna, då dessa behöver klara spelregler, bra framförhållning och finansiering av sina åtaganden. *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att det är av yttersta vikt att det införs en skyldighet i enlighet med kommitténs bedömning. Även *Socialstyrelsen* delar kommitténs bedömning, men vill framhålla att gränsen för vad som ska anses vara inte oväsentligt ökade kostnader behöver förtydligas. Enligt myndigheten riskerar ett krav på medgivande att fördröja framtagandet av föreskrifter, varför myndigheten förordar att regeringens medgivande inhämtas i samband med remitteringen av förslaget till föreskrifter och tillhörande konsekvensutredning. *Ekonomistyrningsverket* instämmer i kommitténs bedömning, men anser att kravet på regeringens godkännande bör formuleras så att detta ska inhämtas när det finns en risk för att föreskrifterna leder till inte oväsentligt ökade kostnader för staten, kommuner eller landsting.

Överväganden

År 1970–2008 fanns det i den numera upphävda verksamhetsförordningen (1995:1322) en skyldighet för myndigheterna under regeringen att begära regeringens medgivande innan en kostnadspåverkande föreskrift beslutades. Det har inte kunnat klargöras varför bestämmelsen upphävdes.

Budgetprocesskommittén konstaterade i sitt betänkande att ett antal händelser inträffat som påvisat ett behov av att förstärka regeringens möjligheter att beakta eventuella ekonomiska effekter av statliga myndigheters föreskrifter i syfte att en samlad budgetbehandling ska kunna ske i regeringen och riksdagen.

Genom införandet av en bestämmelse av det aktuella slaget skulle regeringens överblick och kontroll över vilka konsekvenser som myndigheternas föreskrifter ger upphov till förbättras. Vidare skulle regleringen innebära en förstärkning av regeringens möjligheter att ta hänsyn till de ekonomiska

effekterna av föreskrifterna på ett planmässigt sätt inom ramarna för den statliga budgetprocessen.

Det är högst angeläget att regeringen ges möjlighet att ta ställning till hur föreskrifter med ekonomiska konsekvenser bör hanteras. Då även relativt små ekonomiska konsekvenser som uppstår som en följd av föreskrifter omfattas av den kommunala finansieringsprincipen kan det övervägas att uppställa ett krav på regeringens godkännande av samtliga föreskrifter som har ekonomiska konsekvenser. Detta skulle verka utjämnande på förutsättningarna för förslag med ekonomiska konsekvenser som har tagits fram inom Regeringskansliet och förslag till föreskrifter som har initierats av en statlig förvaltningsmyndighet. Mot en sådan ordning talar svårigheten att bedöma omfattningen och komplexiteten i de ärenden som skulle omfattas av en sådan reglering. Ett annat skäl mot en sådan reglering är att inhämtandet av regeringens medgivande skulle kunna medföra omotiverade fördröjningar innan föreskrifter kan beslutas och träda i kraft. En alltför vid tillämpning av en sådan medgivandereglering skulle vidare kunna innebära en arbetsfördelning mellan å ena sidan förvaltningsmyndigheterna och å andra sidan regeringen och Regeringskansliet som inte framstår som ändamålsenlig.

I ett samhällsekonomiskt perspektiv är det inte av avgörande betydelse om en föreskrift som riktar sig till kommunerna även påverkar statens kostnader genom att den kommunala finansieringsprincipen blir tillämplig. Ökade kostnader i den kommunala sektorn påverkar de samlade offentliga resursbehoven och behoven av offentliga inkomster och det är dessa variabler som är avgörande i avvägningen av den ekonomiska politiken och budgetpolitiken.

Som *Socialstyrelsen* har anfört i sitt remissyttrande kan det vara svårt för de statliga myndigheterna att bedöma vilka ekonomiska konsekvenser som ska betraktas som inte oväsentliga. Det är emellertid varken möjligt eller lämpligt att i författning ge en preciserad definition av vad som ska anses utgöra inte oväsentliga effekter på kostnader eller intäkter, bl.a.

då historiska, strukturella och konjunkturella omständigheter kan behöva vägas in i sammanhanget.

Enligt Socialstyrelsen riskerar vidare ett krav på medgivande att fördröja framtagandet av föreskrifter, varför myndigheten förordar att regeringens medgivande inhämtas i samband med remitteringen av förslaget till föreskrifter och konsekvensutredningen. De potentiella ekonomiska konsekvenserna av ett förslag till föreskrifter torde i normalfallet kunna klarläggas genom myndighetens konsekvensutredning, men det kan inte uteslutas att det tillkommer information i samband med remitteringen av förslaget som har betydelse för bedömningen av huruvida regeringens medgivande måste inhämtas. Det bör därför inte regleras i vilket skede som medgivandet ska inhämtas.

Det bedöms inte finnas någon materiell skillnad mellan den lydelse som föreslås i denna promemoria och *Ekonomistyrningsverkets* förslag till reglering.

Vid en samlad bedömning framstår det som mest ändamålsenligt med en bestämmelse som är begränsad till att myndigheterna under regeringen ska vara skyldiga att inhämta regeringens godkännande innan föreskrifter med inte oväsentliga ekonomiska konsekvenser för staten, kommuner eller landsting beslutas.

Den tidigare skyldigheten att inhämta regeringens medgivande, som gällde till 2008, tillämpades endast i ett fåtal fall. Den nu föreslagna regleringen är inte avsedd att få en mer omfattande användning, varför gränsen för vilka föreskrifter som kräver regeringens medgivande bör vara densamma. Regleringen är således endast avsedd att utnyttjas undantagsvis i fall då de föreslagna föreskrifterna kan förutses leda till mer omfattande ekonomiska konsekvenser för staten, kommuner eller landsting. En annan ordning skulle riskera att försena angelägna regleringar och förta själva syftet med att delegera föreskriftsrätt till myndigheter.

Även om situationen inte kan uteslutas, torde det vara ovanligt att myndigheterna ska behöva inhämta regeringens medgivande för att besluta verkställighetsföreskrifter, då dessa,

som anförts i avsnitt 3.2.2, inte kan innebära några nya skyldigheter.

Om fara föreligger för miljön, rikets säkerhet, liv, personlig säkerhet eller hälsa eller risk för betydande ekonomisk skada om en föreskrift inte beslutas, bör en myndighet få vänta med att inhämta regeringens medgivande till efter det att föreskrifterna beslutats.

Om föreskrifter har meddelats utan att regeringen medgivande inhämtats kan regeringen upphäva föreskrifterna eller ersätta dem med egna.

Skyldigheten för myndigheterna att i vissa fall inhämta regeringens medgivande bör regleras i en ny förordning.

5 Ikraftträdande

Förslag: De föreslagna reglerna ska träda i kraft den 1 juli 2014.

Skälen för förslaget: Det är angeläget att den nya förordningen och de föreslagna förordningsändringarna kan träda i kraft så snart som möjligt. Reglerna bör därför träda i kraft den 1 juli 2014.

6 Konsekvenser

Syftet med förslagen i denna promemoria är att tydliggöra processen för statliga myndigheters beslut om föreskrifter. Förslagen till bestämmelser motiveras utifrån att konsekvenserna av ett förslag till föreskrift behöver redovisas på ett tydligare vis för dem som berörs och att det är önskvärt att inordna föreskrifter som medför ökade utgifter för staten, kommuner eller landsting i en samlad budgetbehandling. Förslaget om att det ska krävas medgivande från regeringen då ett förslag till föreskrifter väntas få inte oväsentliga ekonomiska konsekvenser torde vidare ha positiva effekter för kommuner och landsting genom att deras planeringsförutsättningar förbättras.

Konsekvenser för statliga myndigheter

De statliga förvaltningsmyndigheternas arbetsbelastning förväntas öka något genom den föreslagna regleringen. Detta gäller förslaget till utökad redovisning av den proportionalitetsbedömning i förhållande till den kommunala självstyrelsen som gjorts samt utredningen av de ekonomiska konsekvenser som regleringen kan komma att få för kommuner och landsting. Förslaget om att regeringens medgivande ska inhämtas i vissa fall bedöms inte ge upphov till någon allmänt ökad arbetsbelastning, då bestämmelsen endast förväntas tillämpas undantagsvis.

I de fall där inhämtnad av regeringens medgivande kan bli aktuellt förväntas detta påverka myndigheternas tidsplanering genom att dessa ska inge dokumentation till regeringen och därefter invänta regeringens beslut.

Ekonomiska konsekvenser

Den samlade bedömningen av förslagen i denna promemoria är att de statliga förvaltningsmyndigheternas arbetsbörda kommer att öka, men enbart marginellt. De eventuella kostnader som kan uppstå bedöms kunna finansieras inom befintliga ramar.

Departementsserien 2014

Kronologisk förteckning

1. Gröna boken
Riktlinjer för författningsskrivning. SB.
2. Patent- och marknadsdomstol. Ju.
3. Europeisk skyddsorder
– Samarbete om skydd för hotade och förföljda personer inom EU. Ju.
4. Våldsbejakande extremism i Sverige
– nuläge och tendenser. Ju.
5. Särskilt ömmande omständigheter. Ju.
6. Gårdstödet 2015–2020
–förslag till svenskt genomförande. L.
7. Minskat svartarbete i byggbranschen. Fi.
8. Den mörka och okända historien
Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet. A.
9. En samlad kunskapsstyrning för hälso- och sjukvård och socialtjänst. S.
10. En tydligare beredning av myndighetsföreskrifter. Fi.

Departementsserien 2014

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Gröna boken

Riktlinjer för författningsskrivning. [1]

Justitiedepartementet

Patent- och marknadsdomstol. [2]

Europeisk skyddsorder

– Samarbete om skydd för hotade och förföljda personer inom EU. [3]

Våldsbejakande extremism i Sverige.

– nuläge och tendenser. [4]

Särskilt ömmande omständigheter. [5]

Socialdepartementet

En samlad kunskapsstyrning för hälso- och sjukvård och socialtjänst. [9]

Finansdepartementet

Minskat svartarbete i byggbranschen. [7]

En tydligare beredning av myndighetsföreskrifter. [10]

Landsbyggsdepartementet

Gårdsstödet 2015–2020

– förslag till svenskt genomförande. [6]

Arbetsmarknadsdepartementet

Den mörka och okända historien

Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet. [8]



Fritzes

ett Wolters Kluwer-företag

106 47 Stockholm Tel 08-598 191 90 Fax 08-598 191 91 order.fritzes@nj.se www.fritzes.se

ISBN 978-91-38-24090-8 ISSN 0284-6012