Bilaga 2 till Statskontorets rapport

Fler uppgifter för Regelrådet.
Bör rådet arbeta mer med EU-lagstiftning och digitalisering? (2018:1)

Regelgranskning i EU: några tendenser efter 1995

– Konsultrapport av professor Daniel Tarschys, december 2017

Daniel Tarschys 2017-12-06

Regelgranskning i EU: några tendenser efter 1995

1. En växande gemensam regelmassa

Avreglering har varit ett stort tema under senare decennier, kanske framför allt 1980-talet. Huruvida den totala regelvolymen verkligen minskat får dock anses oklart. Inom några nya subdiscipliner med sådana namn som *regulatory economics* och *jurimetrik* har man gjort ansatser till kartläggningar, men några övertygande kalkyler har ännu inte presenterats. Samtidigt har företagsekonomer och organisationsforskare påvisat en stark tillväxt av utom-offentliga regler inom sådana fält som standardisering, certifiering, etc. I litteraturen talas ibland om självreglering eller samreglering. Samhällets normering tycks undergå en partiell privatisering.

Även om överblicken ännu saknas kan det med stor säkerhet konstateras att den gränsöverskridande regleringen är stadd i snabb expansion. Dels antas och ratificeras det alltfler konventioner och andra mellanstatliga avtal. Dels har vi inom ramen för EU ett stort antal regelverk inom olika områden som antingen har omedelbar giltighet inom hela unionen eller förpliktar medlemsstaterna att anpassa sin nationella reglering. Tendensen har nyligen analyserats i Statskontorets och Sieps' skrift om statsförvaltningen 20 år efter inträdet i EU. Slutligen går det att notera ett växande antal internationella dokument där olika professionella grupper lägger fast vilka principer som ska gälla inom respektive yrkesområde: läkarnas Helsingfors-deklaration, de statliga revisorernas Lima-deklaration, etc. Även sådana instrument åberopas ofta som normativt vägledande.

Grundvillkoren för den rent offentliga regleringen utstakas för Sveriges del i två konstitutionella instrument som båda trädde i kraft 2011: EUs Lissabonfördrag och den reviderade svenska regeringsformen. I den del av Lissabon-fördraget som kallas funktionsfördraget föreskriver art. 288-299 hur rättsakter tillkommer inom den europeiska unionen. I den svenska grundlagen behandlas antagandet av lagar och andra föreskrifter i 8 kap. RF. Genom den växande normativa aktiviteten inom EU har svenska politiska och administrativa beslutsorgan alltmer

kommit att ägna sig åt införlivande av EU-rätt eller följdändringar i svensk rätt som föranleds av rådets, parlamentets och domstolens avgöranden. För närmare beskrivningar av de procedurer som tillämpas vid denna anpassning, se Regelrådet (2010) och Hettne & Reichel (2012).

2. Vidgat deltagande i beredningsprocessen

Parallellt med den kvantitativa tillväxten och fortskridande förgreningen av EU-rätten har det också skett betydande förändringar i unionens beslutsprocesser.

I den ursprungliga modell som tillämpades inom de europeiska gemenskaperna var det politiska deltagandet mycket begränsat. Den ”höga myndigheten” inom kol- och stålunionen och den kommission som inrättades för den gemensamma marknaden (EEC) hade trefaldiga uppgifter: att initiera ny lagstiftning, att verkställa och att kontrollera efterlevnaden av beslutade regler. Medlemsstaternas regeringar hade sedan att fatta de avgörande besluten om nya normer. När rådet efter hand blev överlastat inrättades verkställighetskommittéer under kommissionens ledning, med företrädare för samtliga medlemsstater (det s.k. kommittologisystemet). På detta vis vidgades beslutskapaciteten. Rådets beslut kom med tiden att förberedas av ett växande antal arbetsgrupper, också dessa med representanter för samtliga regeringar.

Vad som saknades i detta system var ett bredare deltagande av andra politiska krafter. En parlamentarisk komponent växte dock fram genom en rådgivande församling som med tiden tillvann sig allt större befogenheter, dels genom överenskommelser med rådet och kommissionen, dels genom regelrätta fördragsrevisioner. Ett viktigt steg blev införandet av direkta val till Europa-parlamentet, enligt regler som varje medlemsstat inom vissa gränser själv fick bestämma. Med den s.k. enhetsakten och fördragen i Maastricht, Amsterdam, Nice samt Lissabon utvidgade parlamentet sitt medbestämmande över olika sektorer av EUs budget och regelverk.

Till detta system fogades efter förebilder från flera medlemsstater rådgivande organ för arbetsmarknadens parter och det civila samhället (den ekonomiska och sociala kommittén) liksom för delstater, regioner och kommuner (regionkommittén). Detta dämpade emellertid inte

missnöjet med en beslutsapparat som uppfattades som fjärmad från medborgarna. Under 90-talet då de europeiska gemenskaperna hade ombildats till en europeisk union talades det alltmer om systemets ”demokratiska underskott”. Med en växande central reglering uppstod alltfler friktioner med olika grupper av medborgare och näringsidkare, och man började spana efter reformer som kunde förstärka unionens politiska legitimitet.

Delvis kunde man nå sådana mål genom att förändra politikens innehåll. I det ursprungliga konceptet var det främst huvudstäderna och Bryssel som var engagerade i den europeiska integrationen. Med tillkomsten av regionalpolitiken och sammanhållningspolitiken involverades regionala och lokala beslutsfattare i olika gemensamma åtgärder. Erasmus-utbytet vidgade också fältet mot en yngre generation. Med sådana innovationer ökade intresset för medverkan och påverkan. Allt detta drev fram önskemål om nya former för deltagande.

I kommissionens vitbok om unionens styrelseformer 2001 skisserades ett antal reformer för att möta sådana anspråk. En huvudlinje var ökad transparens. Beredningen av nya förslag skulle inte längre vara en ensak för kommissionen och medlemsstaternas regeringar. För att nå större effektivitet och mer av resultatorientering skulle man också ställa högre krav på utvärderingar och utfallsanalyser. Olika skeden av beslutsprocessen skulle öppnas på vid gavel för inspel från olika grupper av intressenter (*stakeholders*). Kommissionen gjorde allt fler ansträngningar att visa upp sina stora öron. En hel del influenser kom från den internationella reformströmning som fått namnet new public management, t.ex. ökad resultatorientering och en strävan att dra nytta av ledningsmodeller som tillämpas i näringslivet.

Ett viktigt led i detta blev utvecklingen av ett slags remissväsen i form av öppna och slutna samråd. I den förra varianten inbjuds alla tänkbara intresserade att kommentera de preliminära förslag som kommissionen presenterade innan den satte ner foten i olika frågor. Sådana konsultationer bedrivs normalt för öppen ridå på nätet och genom grönpapper, vitpapper eller meddelanden, med åtföljande frågeformulär och med publicering av de inkommande svaren. I den senare varianten inbjuds en begränsad krets rådgivare till s.k. högnivåmöten eller till mera exklusiva former av samråd. En annan möjlighet som öppnats genom Lissabonfördraget är folkinitiativ, som på basis av en miljon underskrifter kan sätta en fråga på den europeiska dagordningen. Kommissionen experimenterar också friskt med andra former av lyssnande, med allt ifrån fokusgrupper till digitala klotterplank.

3. Ökad central styrning

Med den vidgade medverkan som ovan beskrivits har man sökt nå flera syften, inte bara högre legitimitet utan också ökad normkvalitet genom bättre underlag i beslutsfattandet. Genom att på ett tidigt stadium involvera många olika och ibland motstående intressen i politikens utformning har man inte bara sökt bättre uppbackning för valda strategier utan också en starkare empirisk bas inför olika vägval.

Att denna strävan gått parallellt med en viss grad av centralisering kan synas motsägelsefullt, men är inte så underligt. En större krets av medverkande inför nya trögheter i beslutssystemet. Beredningsprocesserna förlängs och kan lätt köra fast. Betonas de deliberativa och konsultativa inslagen i politikutvecklingen ställs det också högre krav på effektiv ledning och styrning. Senare decenniers forskning om centrala statsapparater har ofta framhävt behovet av ”joined-up government” eller ”a whole-of-government approach”. I Sverige togs ett viktigt steg i den riktningen genom 1996 års sammanslagning av de tidigare formellt självständiga departementen till ett enhetligt regeringskansli. Den verkställande makten på regeringsnivå blev härigenom ett nytt slags hybrid mellan två olika styrningsformer: en kollegial modell för själva regeringsarbetet och en hierarkisk-pyramidal modell för verksamheten i regeringskansliet.

En liknande utveckling kan iakttas inom EU. De olika utvidgningarna har stegvis ökat antalet kommissionärer. Som en följd härav har de stora medlemsstaterna förlorat sin dubbla representation i kommissionen och portföljerna spjälkats upp i allt mindre ansvarsområden. Med Juncker-kommissionen infördes flera nyheter. Dels fick den förste vice ordföranden Timmermans ett uttalat förmanskap under kommissionens ordförande, dels fick övriga vice ordförande en souschef-funktion över olika grupper av kommissionärer. En annan tendens är tillkomsten av mer eller mindre oberoende myndigheter under kommissionen. Vissa av dessa beskrivs som verkställande, är placerade i Bryssel eller Luxemburg och har mandat som av avsedda att omprövas inför varje kommissionsskifte, medan andra har en mer oberoende och permanent konstruktion.

Ett generellt mönster är att regeringarnas centrala funktioner har förstärkts. I Sverige har statsrådsberedningen stegvis expanderat, från den tid när Olof Palme var dess enda tjänsteman (utöver Erlanders sekreterare och en vaktmästare). Bland de europeiska staterna har Tysklands *Bundeskanzleramt* numera över 600 anställda. Med tillväxten av dessa funktioner följer också en förstärkning av den centrala kontrollen över respektive regeringskansli.

I EU har generalsekretariatet under kommissionsordföranden successivt fått en allt starkare ställning. En viktig inrättning här är den tankesmedja som numera, efter flera namnbyten, går under namnet European Political Strategy Centre (EPSC). Flera andra innovationer i generalsekretariatet kan spåras tillbaka till 2001 års vitbok om bättre styrning. Av särskilt intresse från regelsynpunkt är utvecklingen av olika former för utvärderingar och utfallsmätning (*impact assessment*) som inte bara gjort beslutsfattandet i kommissionen mer evidensbaserat utan också lagt ett större inflytande i händerna på dess ledning.

Den ordning som införts sedan 2006 innebär att generaldirektorat som utarbetar förslag till ny lagstiftning har givits ett uttryckligt ansvar för två sorters beredning: en inre och en yttre. Dels är man skyldig att konsultera och försöka resonera ihop sig med andra berörda generaldirektorat. Det kan på vissa områden leda till komplicerade förhandlingar, som när miljöinitiativ ska jämkas samman med strävandena att främja olika näringsgrenar. Dels ingår det i förberedelserna att rådgöra med externa intressenter t.ex. i form av branschorganisationer. Innan förslag läggs fram ska det finnas dokumentation om reaktionerna hos olika berörda intressen och försök att neutralisera de invändningar som kan finnas. Generalsekretariatet strävar efter att olika slags konflikter ska vara åtminstone kartlagda men om möjligt också bilagda innan ett utkast till nytt regelverk underställs kommissionskollegiet för ställningstagande.

En nyckelroll i detta arbete har tilldelats det organ som ursprungligen benämndes *Impact assessment board* och som numera, efter några strukturella och funktionella förändringar, kallas *Regulatory scrutiny board*[1]. Gruppen bestod ursprungligen av ett antal erfarna högre kommissionstjänstemän men har numera kompletterats med några externt rekryterade experter. Tågordningen

[1] På svenska Nämnden för Lagstiftningskontroll.

är den att utkast till nya regler, såväl direktiv som förordningar, ska utarbetas inom det ansvariga generaldirektoratet och därefter underställas granskningsorganet som verifierar att ett tillfredsställande mått av nödvändig inre och yttre beredning har genomförts: gemensamberedning med andra generaldirektorat och tillfälle för berörda intressenter att framföra sina synpunkter. Vidare prövas den argumentering som anförts för att subsidiaritets- och proportionalitetskriterierna är uppfyllda och att det således finns goda grunder för reglering på EU-nivå i stället för eller utöver de åtgärder som vidtas av medlemsstaterna själva. Styrelsen söker antecipera de invändningar som kan komma att resas senare i lagstiftningsprocessen och på den basen se till att den föreslagna argumenteringen håller vatten. Blir den preliminära bedömningen negativ återremitteras förslaget till det beröra generaldirektoratet för fortsatt beredning.

Processen är i stora delar transparent. Generaldirektoratens förslag läggs ut på webben, liksom granskningsorganets kommentarer och positiva eller negativa slutsatser. Detsamma gäller den eventuellt fortsatta skriftväxlingen. När kommissionens förslag omsider presenteras finns alltså i många fall sådana förarbeten tillgängliga.

4. Alltmer granskning

Det beskrivna nålsögat som förslag till kommissionsinitiativ måste ta sig igenom kan ses ur båda de beskrivna perspektiven: det är kopplat till ett vidgat deltagande i beslutsprocessen men också till försök från kommissionsledningens sida att etablera en fastare kontroll av lagstiftningsprocessen och större selektivitet i framstötarna till rådet och parlamentet. En tredje NPM-anknuten tendens som denna nyskapade inrättning exemplifierar är framväxten av alltfler granskningsorgan.

Internationellt har denna utveckling analyserats i sådana översikter som Michael Powers *The audit society* (1998) och Peter Dahler-Larsens *The evaluation society* (2012). I Sverige har framväxten av alltfler bedömningar av förvaltningspraxis och politikresultat beskrivits av Lena Lindgren i *Utvärderingsmonstret* (2015). Vad som tidigare kallades förvaltningsrevision har av Riksrevisionen utvecklats till s.k. effektivitetsrevision, med alltmer förfinade metoder. Härutöver har det tillkommit en mängd tillsynsorgan inom

olika politikområden, liksom myndigheter och enheter med uppgift att utvärdera och analysera. I en färsk översikt (ESO 2017:1) ger Per Molander en överblick av sådana instanser. De blir närmare 100, om länsstyrelserna räknas var och en för sig.

Tillsyn och utvärdering

Allmän förvaltning	*Försvar*	*Samhälls-skydd och rättskipning*	*Näringslivsfrågor*	*Miljöskydd*	*Bostäder och samhälls-utveckling*	*Hälso- och sjukvård*	*Fritid, kultur och religion*	*Utbildning och forskning*	*Socialt skydd*
Länsstyrelserna Datainspektionen Ekonomi-styrningsverket Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi Finanspolitiska rådet Justitiekanslern Lagrådet Statens ansvarsnämnd Statens överklagandenämnd Statskontoret	Statens inspektion av försvarsunder-rättelseverk-samheten Delegationen för folkrättslig granskning av vapenprojekt	Brottsföre-byggande rådet Notarie-nämnden Rättshjälps-nämnden Säkerhets- och integritets-skydds-nämnden Över-klagande-nämnden för nämnde-manna-uppdrag	Alkoholsortimentsnämnden Allmänna reklamationsnämnden Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård Arbetsmiljöverket Bokföringsnämnden Datainspektionen Diskrimineringsombuds-mannen Elsäkerhetsverket Energimarknadsinspektionen Fastighetsmäklarinspektionen Finansinspektionen Inspektionen för strategiska produkter Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utv.	Kemikalie-inspektionen Läns-styrelser	Boverket Statens geotekniska institut	Hälso- och sjukvårdens ansvars-nämnd Inspektionen för vård och omsorg Läkemedels-verket Myndigheten för vård- och omsorgs-analys Statens beredning för medicinsk och social utvärdering	Myndigheten för kulturanalys Myndigheten för radio och tv	Institutet för arbetsmarknads- och utbildnings-politisk utvärdering Skolforsknings-institutet Skolväsendets överklagande-nämnd Statens skol-inspektion Statens skolverk Universitets-kanslersämbetet Överklagande-nämnden för högskolan	Barnombuds-mannen Diskriminer-ingsom-budsmannen Ersättnings-nämnden Inspektionen för arbetslös-hetsför-säkringen Inspektionen för socialför-säkringen Skilje-nämnden i vissa trygghets-frågor

Tillsyn och utvärdering (forts.)

Allmän förvaltning	*Försvar*	*Samhälls-skydd och rättskipning*	*Näringslivsfrågor*	*Miljöskydd*	*Bostäder och samhälls-utveckling*	*Hälso- och sjukvård*	*Fritid, kultur och religion*	*Utbildning och forskning*	*Socialt skydd*
			Myndigheten för tillväxt-politiska utvärderingar och analyser Konkurrensverket Konsumentverket Livsmedelsverket Lokala säkerhetsnämnder vid kärntekniska anläggningar Lotteriinspektionen Länsstyrelser Nämnden mot diskriminering Patentbesvärsrätten Post- och telestyrelsen Revisorsnämnden Statens haverikommission Strålsäkerhetsmyndigheten Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll Trafikanalys Transportstyrelsen					Överklagande-nämnden för studiestöd	

Statliga granskningsorgan i Sverige. Källa: ESO 2017:1 s. 265f

Inom EU bedrivs sedan länge löpande granskning genom revisionsrätten, med säte i Luxemburg. Dess huvudinriktning är

kontrollen av räkenskapernas lagenlighet och insatsernas överensstämmelse med fattade beslut. I årliga rapporter till rådet redovisas iakttagna brister. Parlamentet har ett särskilt utskott som mottar dessa rapporter och som regelmässigt framför en skarp kritik av kommissionen, vars försvar lika regelmässigt går ut på att den inte har full kontroll över EUs utgifter eftersom ansvaret för många stöd och verksamheter är delat med medlemsstaterna.

En mer sakinriktad granskning sker därutöver genom olika utvärderingar vars omfång under senare decennier har ökat mycket kraftigt. Dessa har också blivit mer sofistikerade och enhetliga. Länge var det mer eller mindre en ensak för de olika generalkommissariaten hur och i vilken utsträckning de önskade granska resultaten av sina ansträngningar. Att de i växande grad gjorde så var kopplat till en önskan att uppvisa positiva resultat. Under 90-talet började kommissionen dock ta ett mer systematiskt grepp över denna verksamhet och publicerade med stöd bl.a. av universitetet i Lyon ett antal volymer om rekommenderade metoder (det s.k. Means-projektet). I sammanhållningspolitiken infördes också alltfler krav på resultatvärderingar i rådets och parlamentets beslut. Begreppen *ex ante, ex post* och *mid-term* spred sig bland tjänstemän över kontinenten, liksom budskapet att nya anslag kunde rekvireras först sedan utfallet av tidigare ansträngningar hade rapporterats. I de finansiella ramverken för perioderna 2007-2013 och 2014-2020 infogades mycket omfattande program för utvärdering på flera nivåer och i flera tidsperspektiv. Utöver förhandsgranskning och efterhandsgranskning utvecklades också metoder för löpande utvärdering (*continuous evaluation* eller följeforskning).

Utvärderingskrav knöts i första hand till de program som finansierades över EUs budget. För lagstiftning och regelverk krävdes dock andra instrument. Klagomål över krångliga regler hade yppats tidigt på nationell nivå från både företag och medborgare, ursprungligen inte minst i reaktion mot de kristidsregleringar som infördes under och efter andra världskriget. För att möta denna kritik inriktades särskilda organ i många länder, några med inspiration av *Federal Paperwork Commission* i USA. I Sverige fick ett konsultativt statsråd (Gunnar Danielsson) under 50-talet i uppdrag att bevaka krångelfrågor. 1969 tillsattes utredningen om företagens uppgiftsplikt och på dess förslag senare delegationen för företagens uppgiftslämnande, båda med metodstöd av Statskontoret. En proposition med förslag om 188 åtgärder mot krångel och onödig

byråkrati avgavs 1979. Översyner av uppgiftsbördan initierades genom flera utredningar om den offentliga statistiken. En huvudlinje blev att försöka avskaffa krav på uppgifter om sådant som myndigheterna redan kände till; idag skulle det ha kallats digitalisering.

I ett andra skede inleddes försök att angripa regelbördeproblemet mer analytiskt och systematiskt. I USA utarbetades metoder för *regulatory impact analysis (RIA)* som senare togs över och vidareutvecklades inom OECD. Dessa lanserades i EU genom vitboken om bättre styrelseformer 2001 och inkorporerades snart därefter i principbesluten om granskning av föreslagna nya regler. En interinstitutionell överenskommelse om detta slöts också med rådet och parlamentet. Texten moderniserades 2016.

5. Instanser för granskning av regelbördan

När man i olika länder började ta itu med uppgiften att granska och mildra den regelbelastning som företag och medborgare klagade över fann man snart att irritationen hade flera olika källor.

Ett huvudproblem var **den administrativa bördan**: blanketter som skulle fyllas i, villkor om rapportering, underlag för statistik, krav på tillstånd och redovisning i olika sammanhang. Många sådana frågor genererades av myndigheternas kontrollbehov liksom av önskemålen om bättre kunskaper om de offentliga åtgärdernas syften och utfall. Kunskapstörsten i granskningssamhället gav oupphörligen upphov till nya enkäter och rapportkrav, både interna och externa. Flera inslag i new public management bidrog till denna tendens. Från näringslivet presenterades många kalkyler om kostnaderna för denna hantering i tid, pengar och arbetskraft.

Många klagomål handlade emellertid snarare om **de substantiella kostnader** som uppstod genom olika regelkrav. Den förgrenade lagstiftningen om arbetsvillkor, miljöskydd, brandskydd etc. innebar merkostnader som företagen kanske inte skulle ha åtagit sig på eget initiativ.

Ett tredje huvudproblem var förnimmelsen att regelkraven skapade **ojämlika konkurrensvillkor**. Även om alla möjliga bestämmelser framstod som rimliga och berättigade rubbade de balansen mellan

laglydiga svenska företag och deras mindre hårt pressade medtävlare inom och utanför landet. I många näringsgrenar besväras man av en inhemsk svart marknad, och inom andra är det i stället konkurrensen från utländska konkurrenter med lägre krav och kostnadslägen som besvärar; i några branscher sammanfaller problemen. Belastningens tyngd hänger samman med graden av priskonkurrens.

Samtliga dessa bekymmer alstrar önskemål om förenkling, något som politikerna också gärna uttalar sig för. Haken är bara att det ofta finns motvägande intressen som ger sig till känna när konkreta förenklingsprojekt ska beslutas och sättas i verket. Detta dilemma har i varierande utsträckning påverkat utformningen av de regelgranskningsorgan som inrättats i olika stater och i EU.

I Tyskland tillkom ett **Nationaler Normenkontrollrat** på den federala nivån i samband med bildandet av den stora koalitionen CDU-CSU-SPD år 2006. Inrättningen beskrevs i regeringsprogrammet, förankrades i lag och försågs med ett sekretariat inom ramen för förbundskanslerns kansli. Personalen uppgår till 15 tjänstemän. Verksamheten presenteras årligen vid regeringssammanträden. Senast så skedde hävdade rådets företrädare att dess initiativ lett till besparingar för näringslivet om €1,4 miljarder. En delstat som Baden-Württemberg har inrättat ett eget regelkontrollråd.

Det tyska rådet arbetar enligt principen ”en in - en ut”. För att en ny regel ska antas måste en gammal utmönstras. Man samarbetar med olika regelgivande myndigheter. Ett gemensamt projekt med det federala hälsodepartementet har nyligen avkastat 20 förenklingar i läkarnas och tandläkarnas rutiner. Stor uppmärksamhet ägnas åt möjligheterna att genom digitalisering bidra till rensning i uppgiftsfloran.

Det holländska **Advisory Board on Regulatory Burden (Actal)** är ett rådgivande organ till både regering och parlament, med tidsbegränsat mandat som löper ut 2021. I jämförelse med Regelrådet agerar det under flera skeden av beslutsprocessen. Det kan yttra sig över utredningsförslag och delta i regeringens beredningsprocess men också vända sig till parlamentet med sina synpunkter och förslag. Rådet yttrar sig inte enbart om ny lagstiftning utan kan också uppmärksamma problem i gällande rätt.

Kanalerna för påverkan är flera: utöver skriftliga utlåtanden ger rådet också informella synpunkter och muntliga råd. Många impulser till rådet kommer från näringslivet, men kontaktytan gentemot samhället är bredare än så. Rådet söker uppmärksamma regler som rör företagen. medborgarna, det civila samhället, statliga myndigheter och kommuner.

Regulatory Policy Committee (RPC) i Storbritannien har bl.a. till uppgift att granska de konsekvensanalyser som presenteras i underlagsrapporter och utredningsförslag om nya regler och rapportera härom till vederbörande minister i sådan tid att det kan påverka den fortsatta handläggningen. Granskningen av beräknade effekter för näringslivet sker i enlighet med principer fastslagna i lag (Small Business, Enterprise and Employment Act 2015). Kraven på precision är långt drivna. Kostnaderna ska värderas i pengar till närmaste £100.000 och ett mått kallat “the equivalent annual net direct cost to business (EANDCB)” ska sedan multipliceras med det antal år som regleringen avses vara i kraft, eller med fem år efter parlamentets maximala mandattid.

RPC beskrivs som ett oberoende organ med uppdrag att ge råd åt regeringen. Det åtnjuter stöd inte enbart av näringslivet utan också av den brittiska fackföreningsrörelsen. Enligt årsrapporten för 2016-17 granskade man under detta verksamhetsår 324 förslag, varav 231 från regeringskansliet och 93 från andra reglerande myndigheter. En annan uppgift består i undersöka analyser av verkställighet (post-implementation reviews), men här klagar rådet över att sådana inte genomförs i föreskriven utsträckning.
RPC har långtgående befogenheter att bevaka även ömtåliga politiska beredningsprocesser. När Financial Times efterlyste en närmare granskning av regeringens förslag i Brexit-förhandlingarna replikerade rådets ordförande:

> What is needed is an independent body, set up to offer expert, impartial objective opinions on the evidence base supporting such measures. As chairman of the independent Regulatory Policy Committee, I want to ensure your readers are aware that we are resourced and ready to carry out this function. We are widely respected for our independent opinions on the evidence base for government regulations, and we have Whitehall security clearance for assessing negotiation-sensitive material. We expect to scrutinise Brexit-related evidence in line with the usual government processes; your readers, and indeed parliamentarians, can read our consequent opinions and thereby increase their confidence

> where it is justified, or demand change where it is not. The quality of evidence and debate can thereby increase.[2]

Andra systerorgan till Regelrådet är Finnish Council of Regulatory Impact Assessment (FCRIA), Regulatory Impact Assessment Board (RIAB) i Tjeckien och Norges Regelråd. Om det danska Implementeringsrådet, se ett särskilt avsnitt i huvudrapporten.

Tillsammans har dessa myndigheter bildat en grupp som kallas RegWatch Europe och som i vissa frågor agerar gemensamt gentemot EUs institutioner. En motgrupp med likartat namn är Better regulation watchdog som förenar ett antal mer regelvänliga organisationer med facklig, konsumentpolitisk, hälsopolitisk och miljöpolitisk inriktning. Budskapet från denna senare grupp är att det förvisso finns skäl att kritiskt granska överdrivna och föråldrade regelkrav men att förenklingssträvandena inte får gå ut över viktiga sociala och miljöpolitiska landvinningar.

6. Stoiber-gruppen och Refit – EUs granskning av gällande rätt

EUs regelgranskningsstyrelse och dess föregångare har haft i uppdrag att pröva förslag till ny lagstiftning, men inte att dyka ner i de befintliga regelverken. Men även denna senare uppgift har kommit att tilldra sig allt större uppmärksamhet. Vitboken 2001 blev upptakten till en serie översyner av gällande rätt och pågående verksamheter. Från 2002 och framåt har kommissionen engagerat sig i ett antal överlappande förenklingsprogram.

Till att börja med inrymdes ansträngningarna i satsningen på ”bättre lagstiftning”. Därefter infördes särskilda regelförenklingsoffensiver i kommissionens årliga verksamhetsplaner. Dessa lanserades först som hälsokontroller (health checks eller fitness checks).

Som mål uppställdes att regelverken skulle bli mindre betungande framför allt för mindre och medelstora företag. 2006 tillkallades en högnivåkommission för att få ökad fart på dessa insatser. Gruppen leddes av den förre bayriske statsministern Edmund Stoiber och arbetade under tre olika mandat fram till 2014. Under senare år, från

[2] Financial Times 24 nov. 2017.

2012 och framåt, har kommissionen fortsatt dessa översyner inom det s.k. refit-programmet.

Stoiber-gruppen inledde sitt arbete med att analysera den samlade regelbördan, fortsatte med att föreslå tekniker för ett bättre införlivande av EU-rätten i nationell lagstiftning och ägnade sig avslutningsvis särskilt åt de mindre och medelstora företagens problem. I slutrapporten redovisades en kaskad av förenklingar som uppgavs ha genomförts på basis av gruppens rekommendationer: €18 miljarder i administrativa besparingar i momsredovisningen, €6,6 miljarder i besparingar genom minskad detaljeringsgrad i företagens årsrapporter, 95 procents minskning av redovisningskraven enligt Reach-lagstiftningen, 20 procents minskning av uppgiftsbördan för lastbilschaufförer tack vare elektronisk redovisning, etc. I slutrapporten presenterades också 74 grepp av modellen ”best practices” att använda för regellättnader på nationell nivå.

Stoiber-gruppens rapport var på de flesta punkter enhällig men fyra medlemmar ansåg att majoriteten gick för långt i sin strävan att rensa i regelfloran. Avreglering får inte bli ett mål i sig, hävdade denna minoritet i en avvikande mening:

Any attempt to review administrative burdens must start with an understanding of why there are administrative burdens in the first place. The Report acknowledges but in a passing way the need for EU laws to build the internal market but in general the report seems to us to take an unrelievedly negative and therefore unbalanced view of regulation and associated administrative burdens. Food labelling, instructions for using medicines, environmental labelling, obligations to disclose the cost of financial services or to inform workers of their rights are all “administrative burdens” within the meaning of the task given to the group, but there is little acknowledgement in the Report of the positive aspects of such “burdens”. The Report accepts that a common market needs common standards and that “*in many instances, EU legislation harmonizes or replaces different rules in each of the 28 Member States, making national markets mutually and equally accessible and reducing administrative costs overall to realize a fully functional internal market*”. This is a key point that needs further stress. Common rules can decrease the burden for business operating in different Member States.

Administrative burdens can affect different businesses in different ways. For some companies, a particular administrative “burden” is a “passport” to the single market enabling them to market their goods or services in another member state. For those for whom operating cross border is not a realistic option, they may see only a burden without a corresponding benefit. Inevitably, the latter group will tend to be the more vociferous on the subject. Building the common market is however only one of a number of legitimate reasons for the EU to regulate.

Parallellt med Stoiber-gruppen genomförde kommissionen själv ett eget förenklingsprogram. I dess årliga arbetsplan redovisas initiativ till översyn av befintlig EU-lagstiftning. Kommissionen gör konsekvensbedömningar av ändringsförslagens fördelar och kostnadsbesparingar, utvärderar EU-lagstiftningens genomslag och håller samråd med olika intressenter. I arbetet deltar även parlamentet, rådet, medlemsstaterna, branschorganisationer och andra berörda parter. Förslag om förenklingar kommer också från myndigheter, allmänheten och andra aktörer.

Hur mycket som åstadkommits inom ramen för de olika initiativen är svårt att fastställa eftersom åtskilliga åtgärder förefaller ha redovisats både av Stoiber-gruppen och kommissionen, liksom av medlemsstaternas regeringar. Kommissionens tablå över hur gällande regler kan förändras har dock sitt intresse:

- **Kodifiering** – alla ändringar som gjorts av en rättsakt under årens lopp förs in i en enda ny rättsakt, som sammantaget blir mindre omfattande och mindre komplex.
- **Omarbetning** – liknar kodifiering men man passar på att ändra lagstiftningen samtidigt som tidigare ändringar förs in i en konsoliderad text.
- **Upphävande** – onödiga och irrelevanta bestämmelser upphävs.
- **Översyns- eller tidsfristklausul** – lagar ses över eller upphävs automatiskt efter en viss period.
- **Revidering** – lagar uppdateras för att förbli aktuella.
- **Direktiv ersätts med förordningar** – så att alla i EU omfattas av samma regler och medlemsländerna inte kan lägga till ytterligare krav.

Under senare år har stor tonvikt lagts vid en minskning av den totala regelvolymen. Juncker-kommissionen satte redan från starten en ära i att avbryta pågående beredningsprocesser och återkalla förslag till nya regelverk. För perioden 2012-2016 redovisade man att 30 hälsokontroller hade genomförts, att 141 lagförslag hade dragits tillbaka och att 37 lagar hade upphävts. Denna inriktning har naturligt nog följts av en hel del kritik, efter ungefär samma linjer som drevs i den återgivna reservationen till Stoiber-gruppens slutbetänkande. Flera negativa rapporter har publicerats av den fackliga tankesmedjan ETUI.

Refit ingår numera i kommissionens årliga arbetsprogram med förslag till nya initiativ och översyn av befintlig EU-lagstiftning. Kommissionen gör konsekvensbedömningar av förslagens fördelar och kostnadsbesparingar, utvärderar EU-lagstiftningens genomslag och håller samråd med olika intressenter. I arbetet deltar även parlamentet, rådet, medlemsstaterna,

branschorganisationer och andra berörda parter. Förslag om förenklingar från myndigheter, allmänheten och andra aktörer analyseras av kommissionen.

I maj 2015 etablerades på basis av ett kommissionsmeddelande om bättre reglering den s.k. Refit-plattformen, under ledning av förste vice kommissionsordföranden Timmermans assisterad av chefen för Nämnden för lagstiftningskontroll. Till plattformen knöts två rådgivande kommittéer, en med regeringsrepresentanter och en annan med näringslivsföreträdare och andra intressenter. Under parollen ”lätta bördan” välkomnar plattformen förslag från alla berörda parter. Förslagen offentliggörs och analyseras, liksom de yttranden som plattformen själv formulerar. En resultattavla över godtagna förenklingar uppdateras löpande.

7. Regelgranskningen i medlemsstaterna och EU: likheter och skillnader

Det finns många beröringspunkter mellan den regelgranskning som bedrivs på EU-nivå och i många medlemsstater, men två skillnader är också iögonenfallande. En är den starkare interna portvakts- eller kontrollfunktion som har tilldelats kommissionens organ för prövning av föreslagna nya regler. En annan är den systematiska omprövning av befintliga regler som har inletts genom Refit-processen.

1. Lättnader i regelbördan och förenkling är målbeskrivningar som används både för de nationella regelorganen och EUs regelgranskningsråd, men ser man till de olika enheternas roller i den politiska beredningsprocessen är skillnaderna mer påfallande än likheterna.

   De nationella organen är rådgivande inrättningar med något varierande ställning i respektive lands förvaltningshierarki. Några har placerats relativt högt upp eller informellt givits ett starkt inflytande i den nationella beredningsprocessen. Tysklands regelråd är infogat i Bundeskanzleramt vilket indicerar en hög status, men förbundskanslerns kansli är omfattande med över 600 tjänstemän. Hollands och Danmarks råd har också en rätt framskjuten ställning. I Storbritannien ligger tonvikten på deltagande i beredningsprocessen innan regeringen slutgiltigt tar ställning till förslag om nya eller ändrade regler. Uppdraget är tidsbegränsat, med successivt förnyade mandat.

I Sverige har motsvarande funktion åkt hiss upp och ner i systemet. Under Simplex-epoken var den förankrad i regeringskansliet, men under andra skeden har regelgranskningen i stället placerats i kommittésystemet. Nu är positionen snarast lägre. En ställning som egen myndighet övervägdes inför den senaste reformen, men i stället stannade regeringen för att ge rådet en mer undanskymd position som fristående enhet inom ramen för Tillväxtverket.

På EU-nivå ska regelgranskning enligt det interinstitutionella avtalet bedrivas inom alla de tre institutionerna. I vilken utsträckning som så sker i rådsapparaten är något oklart, men tyngdpunkten ligger helt tydligt i kommissionen där först impact assessment board och numera dess efterföljare regulatory scrutiny board spelar en mycket framträdande roll i det inre kontrollsystemet. En stor del av uppgiften ligger i att vara portvakt (gatekeeper) för förslag som generaldirektoraten vill föra fram till kommissionärskollegiet. Inga förslag till nya regelverk får tas upp till behandling där innan de fingranskats efter en rad kriterier och godkänts av denna styrelse. Bedömningen omfattar såväl förslagens normativa kvalitet som beredningsprocessens noggrannhet, men sträcker sig längre än så. Vad som prövas är inte minst argumenteringens hållbarhet och den underliggande politiska analysen – hur starka sakskäl går det anföra för reglering på EU-nivå, hur ser motståndet ut inom och utanför kommissionen, vilka invändningar kan resas i fråga om subsidiaritet och proportionalitet?

Både slutvarvet för det tidigare granskningsorganet och lanseringen av det nya fick en viss dramatik genom Juncker-kommissionens uttalade ambition att krympa den samlade regleringsvolymen. Ett stort antal mer eller mindre färdigbehandlade utkast till nya regelverk kom därmed att skrotas eller skjutas på en oviss framtid. Reaktionerna från berörda intressenter och generaldirektorat lät inte vänta på sig. Det var i denna mylla som den nya grupperingen Better regulation watchdog växte fram. Som ovan nämnts var budskapet från denna samling företrädare för fackliga intressen, konsumentsynpunkter, miljöengagemang och hälsovårdsorganisationer att barnet inte borde kastas ut med badvattnet. Att bekämpa krångel och främja förenklingar var visserligen lovvärt men det fick inte urarta i en allmän regelfientlighet.[3]

EU-granskningsorganens framväxt har, måste det understrykas, ett nära samband med de andra tendenser som behandlats i detta avsnitt: det vidgade deltagandet av olika slags intressenter i EUs beslutsfattande, behovet av central kontroll över kommissionärer och generaldirektorat som tidigare uppfattades som relativt självhärskande och det växande intresset för granskning på alla ledder och bredder. Det är när dessa strömningar flyter

[3] http://www.betterregwatch.eu/BRWN_Founding_Statement_and_Members.pdf

samman som det har uppstått förutsättningar för den förstärkta portvaktsfunktion som har vuxit fram inom generalsekretariatet under det senaste decenniet.

2. Den andra skillnaden mellan de båda nivåerna är kopplad till Refit-arbetet, som är en systematisk omprövning av befintlig lagstiftning ofta initierad genom framstötar från olika intressenter. Genom denna innovation har kommissionen ställt ett av de ursprungliga särdragen i EU-lagstiftningen på huvudet. Under de europeiska gemenskapernas första decennier var initiering av förändringar något av ett monopol för de högsta exekutiva organen, såsom Kol- och Stålunionens ”höga myndigheter” och EECs kommission. I många parlament har också rätten att ta initiativ till ny lagstiftning varit och är ännu hårt beskuren, men i Sverige har riksdagen sedan länge kunnat starta sådana processer genom den hos oss ovanligt vidsträckta motionsrätten och möjligheten till utskottsinitiativ. I de europeiska gemenskaperna och senare i den Europeiska Unionen har ett sådan initiativutrymme först successivt vuxit fram men efter hand blivit mycket omfattande. På flera områden har det öppnats möjligheter till medborgar- och intressegruppsinitiativ, och av dessa är Refit-programmet här av särskilt intresse. Sedan detta startade 2012 och fick sin nuvarande form genom tillkomsten av den s.k. plattformen 2015 har ett stort antal horisontala översyner av olika politikområden genomförts och en mängd regelverk avskaffats eller förenklats.

   Det går att invända att mekanismer med likartade funktioner finns också på medlemsstatsnivå. För Sveriges del har vi en lång tradition av översyner inom ramen för utredningsväsendet, tidigare ofta men nuförtiden mera sällan genom parlamentariskt sammansatta kommittéer. De senare har också fungerat som kompromisskapande politiska beredningsinstanser. Den systematiska ansats som EU utvecklat genom Refit-programmet har dock inget motstycke i någon medlemsstat. Att en sådan omfångsrik omprövning har vuxit fram just inom unionen är inte svår att finna: de friktioner och klagomål som vuxit fram i anslutning till EU-lagstiftningen är långt mer omfattande än de som vållas av nationella regelverk. De nya formerna för granskning av föreslagna och gällande bestämmelser ingår i motoffensiven gentemot EU-kritiska reaktioner runt om i medlemsstaterna.

   I vilken mån detta missnöje kan dämpas genom de insatta åtgärderna återstår att se. Klart är emellertid att den breda enigheten om önskvärdheten av förenklingar ofta äventyras i enskilda fall när mer eller mindre dolda målkonflikter kommer i dagen.

Referenser

Atthoff, A. & Wallgren, M. (2012) *Att tydliggöra goldplating – ett bättre genomförande av EU-lagstiftning.*

Dahler-Larsen, P. (2012) *The evaluation society.*

Dunlop, C. & Radaelli, C. (2017) *If evaluation is the solution, what is the problem?* Academia.edu.

European Commission, High-Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens (2012*) Europe can do better: Best practices for reducing administrative burdens.*

European Commission (2001) *Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report.*

European Commission (1999) *MEANS Collection: Evaluation of socio-economic programmes.* 6 volumes.

European Parliament Conference of Committee Chairs (n.y.) *Impact assessment handbook: guidelines for committees.*

European Parliament Research Service (2016) *European Parliament work in the fields of Impact Assessment and European Added Value. Activity Report for July 2014 - December 2015.*

European Parliament Research Service (2017) *Impact Assessment and European Added Value. Activity Report for 2016.*

Europeiska gemenskapernas kommission (2003) *Kommissionens rapport om styrelseformerna i EU.*

Fors, C. (2017) *Rätt underlag för rätt beslut.* NNR.

Hettne, J. & Reichel, J. (2012) *Att göra rätt och i tid – Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige?* Sieps 2012:4.

Hillman, B., Annerberg, R. & Carlsson, S. (1978) *Krångla lagom!* Förvaltningsutredningen.

Hultqvist, A. (2017) *Förbättrad granskning av regelgivning och dess konsekvenser.* NNR.

Höjlund, S. (2015) *Evaluation use in evaluation systems: the case of the European Commission.* Copenhagen Business School.

Lindgren, L. (2015) *Utvärderingsmonstret.*

Molander, P. (2017) *Dags för omprövning - – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet.*

Nerhagen, L., Forsstedt. S. & Hultcrantz, L. (2017) *Analyser av politikens samhällskonsekvenser är otillräckliga i Sverige.* Ekonomisk debatt nr 3.

NNR (2015) *Proposals for improvements of EU legislation.*

Pelkmans, J. & Renda, A. (2014) *Does EU regulation hinder or stimulate innovation?* CEPS.

Persson, S. (1976) *Apropå myndigheternas uppgiftskrav - kan företagens uppgiftsbörda reduceras?* SAFs utredningsavdelning.

Powers, M. (1998) *The audit society: rituals of verification.*

Radaelli, C., Dunlop, C. & Fritsch, O. (2013) *Narrating impact assessment in the European Union*. European Political Science.

Ramböll & Arena Idé (2014) *Ekonomisk metodkvalitet inom statens offentliga utredningar.*

Regelrådet (2010) *Synpunkter på regeringens arbete med EU-lagstiftning.*

Regeringen (2002) *Regeringens redogörelse för regelförenklingsarbetet med särskild inriktning på små företag.* Skrivelse 2002/03:8.

Renda, A. et al. (2013) *Assessing the costs and benefits of regulation*. CEPS.

Renda, A. (2015) *Too good to be true? A quick assessment of the European Commission's new Better Regulation Package.* CEPS special reports 108.

Renda, A. (2016) *From impact assessment to the policy cycle: drawing lessons from the EU's better-regulation agenda.* University of Calgary: SPP Technical Paper.

SOU 2013:80 *Ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen.*

Tarschys, D. (1975) *Apropå företagens uppgiftskrav – måste blankettflödet växa?* SAFs utredningsavdelning.

Tillväxtanalys & Ratio (2010) *Regelbördans ekonomiska effekter - En teoretisk och empirisk analys*

Tillväxtverket och Regelrådet (2012) *Från EU-förslag till myndighetsföreskrift.*

Veit, S. (2013) *Evidenzbasierte Politik durch Gesetzesfolgenabschätzungen? Erfahrungen aus Deutschland und Schweden*. Universität Kassel.

Wegrich, K. (2009) *The administrative burden reduction policy boom in Europe: Comparing mechanisms of policy diffusion.* Discussion paper 52, Centre for analysis of risk and regulation.