

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22)

(Fi2022/02452)

Sammanfattning

Försäkringskassan är positiv till att det sker en ambitionshöjning vad gäller kvaliteten i konsekvensutredningar och att regelverket görs mer enhetligt och överskådligt. Det är också rimligt att det införs krav på att en konsekvensutredning ska tas fram när förvaltningsmyndigheter ger in förslag om nya eller ändrade regler. För att detta inte ska få en hämmande effekt för myndigheters arbete med regelutveckling bör dock kraven på vad en sådan konsekvensutredning ska innehålla mjukas upp.

Undantaget från skyldigheten att ta fram en konsekvensutredning respektive möjligheten att ta fram en sådan i efterhand bör gälla även vid regelutvecklingsförslag.

Promemorian saknar ett digitalt perspektiv och överväganden rörande nya reglers inverkan på digital tillgänglighet, automatiserade förfaranden och annan digital informationshantering i förvaltningen. Det saknas även resonemang kring regelverks betydelse för det långsiktiga arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.

6.2.3 Förvaltningsmyndigheter ska redovisa en konsekvensutredning när de ger in förslag om regeländringar

Försäkringskassan är positiv till att det införs krav på att en konsekvensutredning ska tas fram när förvaltningsmyndigheter ger in förslag om nya eller ändrade regler, men anser att kraven på vad en sådan konsekvensutredning ska innehålla bör utformas så att de ger större möjlighet att anpassa konsekvensutredningens omfattning och innehåll till förhållandena i det enskilda fallet.

Försäkringskassans ambition är att de regelutvecklingsförslag som myndigheten ger in ska vara av hög kvalitet. Det förutsätter att myndigheten har gjort överväganden om alternativa lösningar och konsekvenser av förslaget. Framställningar om regelutveckling är dock av väldigt varierande karaktär och kan, till skillnad från vad som är fallet vid beslut om föreskrifter och allmänna råd, röra frågor med bred samhällspåverkan där konsekvenser kan uppkomma inom områden som ligger långt ifrån myndighetens verksamhetsområde. Försäkringskassan och andra förvaltningsmyndigheter är särskilt lämpade att identifiera och utreda konsekvenser kopplade till den egna verksamheten och de aktörer vars intressen myndigheten har att bevaka. Det finns däremot inte samma förutsättningar som hos kommittéer och särskilda utredare att göra heltäckande konsekvensutredningar av förslag med bred samhällspåverkan.

Alltför detaljerade och icke flexibla krav på hur en konsekvensutredning ska utformas kan komma att få hämmande effekt på myndigheternas arbete med regelutveckling och motverka framförandet av förslag. Risken är att myndigheter, av tids- och resursskäl,

stannar vid att lyfta problem utan att samtidigt komma med konkreta förslag på lösningar.

Enligt Försäkringskassan finns det behov av en större flexibilitet i regelverket när det gäller regelutvecklingsförslag än vad som föreslås i promemorian. Ett sätt att åstadkomma detta vore att utforma regler om vad en konsekvensutredning ska innehålla som "bör-regler" i stället för absoluta krav när det gäller just regelutvecklingsförslag från förvaltningsmyndigheter.

6.2.1 Vissa regler ska i oförändrad form föras över till den nya konsekvensförordningen

I promemorian föreslås att befintliga regler om undantag från skyldigheten att ta fram en konsekvensutredning vid beslut om föreskrifter eller allmänna råd ska föras in i 5 § i den nya konsekvensförordningen. Enligt första stycket i den föreslagna lydelsen får en myndighet underlåta att ta fram en konsekvensutredning när det är *uppenbart obehövt*. Det skiljer sig från nuvarande reglering i 5 § konsekvensutredningsförordningen enligt vilken förutsättningen är att det *saknas skäl* för en konsekvensutredning. Den föreslagna lydelsen tyder enligt Försäkringskassan på en mer restriktiv reglering än vad som gäller i nuläget. Samtidigt ger resonemangen i aktuellt avsnitt i promemorian snarare uttryck för att nuvarande reglering ska föras över oförändrad till den nya förordningen. Det behövs således ett klagörande om vad som avses. Enligt Försäkringskassan saknas skäl för en mer restriktiv reglering av möjligheterna till undantag än vad som gäller i dagsläget.

Vidare anser Försäkringskassan att den aktuella undantagsregeln ska gälla även vid regelutvecklingsförslag. Liksom vid beslut om ändrade föreskrifter och allmänna råd kan det vid regelutvecklingsförslag finnas situationer då en konsekvensutredning inte skulle fylla någon praktisk funktion, till exempel för att förslaget avser ändringar av redaktionell karaktär eller upphävande av inaktuella bestämmelser.

6.2.2 Förutsättningarna för att få ta fram en konsekvensutredning i efterhand ska förtydligas och utökas

Enligt promemorian ska nuvarande bestämmelse om möjligheten att ta fram en konsekvensutredning i efterhand föras över till den nya konsekvensförordningen med vissa förtydliganden och tillägg. Enligt Försäkringskassan bör bestämmelsen även omfatta situationen då förvaltningsmyndigheter ger in regelutvecklingsförslag. Även i de fallen kan åtgärden vara brådskande och ett dröjsmål innebära sådana negativa effekter som anges i bestämmelsen.

6.3.2 Nya krav på innehållet i konsekvensutredningar ska införas

Promemorian saknar helt överväganden kring ett digitalt perspektiv vid framtagande av nya författningar och författningsförslag. Inte heller nämns det tidigare betänkandet SOU 2018:25 *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering* där utredningen konstaterade att inte bara gällande rätt riskerar att hindra eller hämma en önskad digital utveckling av den offentliga förvaltningen, utan att det dessutom kan tillkomma nya rättsliga problem när nya lagar och andra föreskrifter tas fram. Utredningen anmodade regeringen att överväga att i konsekvensutredningsförordningen "föreskriva att en konsekvensutredning ska innehålla en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller regleringens inverkan på digital tillgänglighet till förvaltningen eller dess inverkan

på automatiserade förfaranden eller annan digital informationshantering i förvaltningen".¹

I budgetpropositionen för 2023 bedömer regeringen att det behövs en ambitionshöjning om Sverige ska nå det övergripande politiska målet om att vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.² För att förverkliga de uppsatta målen krävs utvecklingsarbete på många olika sätt. Ett av dessa är att försäkra sig om att regler inte hindrar användningen av digitalisering för att nå målen. Författningar som är digitaliseringsbara bidrar till en effektiv förvaltning med hög rättslig kvalitet. Det är därför önskvärt med en hög grad av digitaliseringsbara författningar för en smidig digitalisering av den offentliga förvaltningen. För att åstadkomma detta krävs ett medvetet arbete. Det behöver därför, vid framtagande av nya författningar, vara tydligt vilka konsekvenser författningsförslagen innebär ur ett digitaliseringsperspektiv.

Enligt Försäkringskassan bör detta perspektiv lyftas i det fortsatta arbetet. Det bör övervägas att komplettera den nya förordningen om konsekvensutredningar med en reglering om att den analys som ingår i en konsekvensutredning även ska innehålla en bedömning av författningens inverkan på digital tillgänglighet till förvaltningen eller dess inverkan på automatiserade förfaranden eller annan digital informationshantering i förvaltningen.

Ytterligare ett perspektiv som Försäkringskassan vill framhålla är regelverkens betydelse för det brottsförebyggande arbetet och för risken för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Utformningen av regelverk är en viktig del i det långsiktiga arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Regler som till exempel innehåller villkor som är svåra att kontrollera eller som försvårar informationsutbyte mellan myndigheter ökar risken för utnyttjande och fusk. Det är av vikt att det finns en medvetenhet om detta vid framtagandet av nya regler. Även detta perspektiv saknas i promemorian och bör lyftas i det fortsatta arbetet.

8 Konsekvenser och alternativa förslag

De förslag som lämnas i promemorian innebär dels att det införs nya krav på att konsekvensutredningar ska tas fram när förvaltningsmyndigheter ger in förslag om nya eller ändrade regler, dels en generell ambitionshöjning vad gäller utformning och innehåll i konsekvensutredningar. Enligt Försäkringskassan kommer detta att vara resurskrävande för myndigheten i högre utsträckning än vad som framgår av konsekvensbeskrivningen i promemorian.

Försäkringskassan har inte några synpunkter på förslagen i övrigt.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av överdirektör Maria Rydbeck, kommunikationsdirektör Sten Eriksson, IT-direktör Peter Haglind, avdelningscheferna Per Eleblad, Ulrika Havossar, Leif Höök, Sandra Petersson, Lena Sandh och Alexandra Wallin, verksamhetsområdeschef Ingrid Utne samt rättslig expert Anna Pochill, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Anna Pochill

¹ SOU 2018:25, s. 224

² Prop. 2022/23:1, s. 105