

Finansdepartementet

## Yttrande över promemorian Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22)

Dnr Fi2022/02452

### Sammanfattning

Skolverket har koncentrerat sig på de delar av förslaget som gäller förvaltningsmyndigheternas område. Skolverket tillstyrker förslaget i stort, men har synpunkter på de delar som behandlas i detta yttrande.

Sammanfattningsvis gäller synpunkterna följande.

- Undantag från kravet på konsekvensutredning kan också behöva omfatta området som regleras i 3 §, som exempelvis hemställningar, och det är otydligt om avsikten är att också budgetunderlaget ska omfattas (3 §).
- Det kan vara bra att överlåta till myndigheten eller utredningen att välja hur förslaget och de alternativa lösningarna presenteras (7 §).
- Kravet på analys av förslags förenlighet med annan lagstiftning och andra relevanta konsekvenser lyfts inte fram tydligt. Urvalet av områden som ska beaktas särskilt kan ifrågasättas, i synnerhet förhållandet till grundlagen och regleringen av mänskliga rättigheter i övrigt, däribland barnkonventionen. Det kan också ifrågasättas om effekterna av ett förslag ska kunna "säkerställas" och vad som bör ingå i den skyldigheten (8 §).
- Det vore positivt att i motivtexter ge mer ledning om innebörden av "inte oväsentligt ökade kostnader" (14 §).

### Skolverkets synpunkter

#### Förslag till förordning om konsekvensutredning

3 §

Skolverket anser att det som regel är viktigt att ha analyserat konsekvenserna av en hemställan. Det kan dock behöva beaktas att hemställningar kan vara av olika karaktär, och att ett krav på en konsekvensutredning vid alla former av hemställningar eventuellt kan få till effekt att myndigheter i större utsträckning än tidigare avstår från att använda denna möjlighet. Det kan innebära ett sämre

beslutsunderlag för regeringen i olika frågor. Skolverket vill därför lyfta att 5 § om undantag från kravet på konsekvensutredning också kan behöva omfatta området som regleras i 3 §.

Det framgår inte tydligt om avsikten är att även budgetunderlaget ska omfattas. En möjlig tolkning av bestämmelsen är att den även omfattar förslag på förändrad reglering som lämnas i budgetunderlaget och de bestämmelser som finns i 9 kap. 2 § i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

#### 7 §

Det anges under skälen för förslaget att ”jämfört med regleringen i 5 § konsekvensutredningsförordningen innebär den föreslagna bestämmelsen att konsekvensutredningar ska tas fram utifrån en bredare ansats, där olika alternativ för att åstadkomma en förändring används som underlag för att bedöma vilken åtgärd som är lämpligast. Att utforma beslut genom att jämföra alternativ med varandra bedöms kunna bidra till effektivare konsekvensutredningar jämfört med att, som ofta sker idag, utforma ett huvudalternativ och sedan jämföra detta med andra alternativ.” (s. 89).

Skolverket anser att detta ibland kan vara en bra metod, men att den inte alltid är lämplig. Det kan gälla uppdrag där det redan av direktiven framgår vilket alternativ som ska vara huvudalternativet i förslaget, men det kan också finnas andra förslag eller beslut där detta av olika skäl skulle bli ett konstruerat sätt att presentera alternativa lösningar. Det kan därför vara till fördel att överlåta till myndigheten eller utredningen att välja hur förslaget och de alternativa lösningarna presenteras.

#### 8 §

Ett grundläggande syfte med en konsekvensutredning får antas vara att synliggöra förslagets eller beslutets förenlighet med annan relevant lagstiftning, i synnerhet med grundlagen och övrig reglering av mänskliga rättigheter. Det kravet formuleras i punkten 1 som ”...samt en beskrivning och om möjligt en beräkning av andra relevanta konsekvenser”. Enligt Skolverkets mening innebär utformningen av 8 § att kravet på analys av förhållandet till annan lagstiftning samt till andra relevanta konsekvenser inte lyfts fram så tydligt, som om det exempelvis reglerats i en separat punkt eller i en egen bestämmelse.

Enligt punkten 2 ska endast tre områden beskrivas och beräknas särskilt. De berör sammanfattningsvis företag, utsläpp och växthusgaser samt jämställdhet mellan män och kvinnor. Det framgår av motivtexterna att skälen till urvalet av de frågor som särskilt ska beaktas bland annat är att det förts fram i en proposition att utredningar av effekter för klimatet bör göras inom de politikområden där det är relevant, och att regeringen har fattat beslut om att ett jämställdhetsperspektiv ska integreras i allt arbete som bedrivs i Regeringskansliet, vilket innebär att

beslutsunderlag på alla nivåer i statsförvaltningen därför behöver belysa hur olika förslag och beslut påverkar jämställdheten mellan män och kvinnor (s. 92). Av motivtexterna framgår vidare att exempel på konsekvenser som, utöver de områden som särskilt ska beaktas, kan behöva analyseras och redovisas är konsekvenser för demokratin och konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter (s. 91).

Skolverket har förståelse för resonemanget om att det är svårt att skapa en beständig lista över samhällsområden som alltid behöver beaktas och att många och specificerade krav riskerar att skapa ett mekaniserat utredningsförfarande, där den som tar fram konsekvensutredningen fokuserar på att leva upp till kraven i stället för på vad som utgör ett ändamålsenligt beslutsunderlag (s. 117-118). Enligt Skolverkets uppfattning finns det dock en risk för att lagstiftningen uppfattas som otydlig om ett förslags förenlighet med grundlagen eller övrig reglering av mänskliga rättigheter inte omnämns som områden som särskilt ska beaktas, ifall tanken är att sådana konsekvenser ändå ska tillmätas samma tyngd. Det framstår också som något märkligt att särskilt peka ut ett område som jämställdhet framför andra inom mänskliga rättigheter, eftersom regeringen rimligen behöver ett fullgott beslutsunderlag i samtliga frågor som rör grundlagen och mänskliga rättigheter.

En viktig uppgift för Skolverket är att synliggöra hur förslag påverkar barn och elever. Det framgår inte tydligt av motivtexterna varför just de tre angivna områdena valts, mot bakgrund av exempelvis barnkonventionens krav på att konsekvenserna för barn ska beaktas i första hand vid alla beslut som rör barn inom bland annat staten. Att inte lyfta fram vikten av att särskilt beakta konsekvenserna för barn bedömer Skolverket som en risk för att barns ställning försvagas. Förslagets konsekvenser för barn har inte heller belysts särskilt i konsekvensutredningen.

Vad gäller 8 § punkten 3 instämmer Skolverket i att det är av stor vikt att analysera förslag och beslut utifrån de olika rättsområden de kan beröra. Det är också mycket viktigt att i en konsekvensutredning så långt som möjligt visa på varför det bedömts att förslaget eller beslutet inte medför mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte, för att uppfylla grundläggande rättsliga principer som proportionalitetsprincipen. Myndigheten ställer sig dock frågande till formuleringen att det ska redogöras för ”hur det har säkerställts” att förslaget eller beslutet inte medför mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte. Det väcker frågor om hur kraven på säkerställande i punkten 3 förhåller sig till de krav som ställs i övrigt i 8 § på en analys av ett förslags eller ett besluts förenlighet med exempelvis grundlagen och övrig reglering av mänskliga rättigheter. Om kraven är desamma kan detta behöva avspeglas i lagtexten. Om det tvärtom ställs högre krav i punkten 3 är det oklart på vilka grunder en sådan avvägning har gjorts. Eftersom

analysen i en konsekvensutredning grundar sig på bedömningar av ett förslags eller ett besluts effekter kan det också ifrågasättas i vilken utsträckning det är möjligt att säkerställa ett förslags eller ett besluts konsekvenser.

Vidare kan det också vara bra med ytterligare analys av om det enbart behöver säkerställas att ett förslag eller beslut inte medför mer långtgående kostnader eller begränsningar än nödvändigt. Ett alltför tillåtande förslag eller beslut kan också få allvarliga konsekvenser, exempelvis vid lättnader i bestämmelser som syftar till att skydda andras säkerhet, hälsa och personliga integritet.

14 §

Enligt Skolverkets uppfattning vore det positivt att i motivtexter ge mer ledning om innebörden av ” inte oväsentligt ökade kostnader”. Trots att bestämmelsen funnits sedan länge saknas det ännu praxis på området, vilket ökar behovet av annan vägledning. En bristande förutsägbarhet om när ett medgivande kan behövas kan möjligen få en tillbakahållande effekt vad gäller begäran om ett sådant. En möjlig väg skulle kunna vara att ge Ekonomistyrningsverket i uppdrag att ge stöd på området, exempelvis genom att ta fram exempel, ange nivåer inom olika områden eller i övrigt visa på möjliga sätt att resonera.

På Skolverkets vägnar

Lena Jenee  
avdelningschef

Sofia Kalin  
jurist

Handlingen är beslutad i Skolverkets  
elektroniska ärende- och  
dokumenthanteringssystem av:  
Lena Jenee (avdelningschef) den 2022-  
12-08  
Sofia Kalin (Signerare) den 2022-12-09.

I ärendets slutliga handläggning har även chefsjuristen Eva Westberg och enhetschefen Ulrika Jonasson deltagit.