



Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Arbetsmiljöverkets yttrande över promemorian "En tydligare beredning av myndighetsföreskrifter" (Ds 2014:10)

Arbetsmiljöverket avstyrker promemorians förslag och våra viktigaste synpunkter är dessa:

- Förslaget till ny förordning med krav på förvaltningsmyndigheter under regeringen att i vissa fall inhämta regeringens medgivande innan myndigheten beslutar föreskrifter är otydligt. Ett otydligt formulerat krav i en generellt tillämplig förordning kommer att medföra osäkerhet för alla inblandade – såväl för regeringen och dess departement som för myndigheter och andra intressenter – angående när regleringen blir tillämplig. Arbetsmiljöverket anser att regeringen istället bör föra in tydliga krav i de specifika bemyndiganden där regeringens medgivande att besluta om föreskrifter verkligen behövs.
- Om förslaget till generell förordning blir verklighet anser Arbetsmiljöverket att det tydligare måste anges för vilka föreskrifter regeringens medgivande ska inhämtas.
- Regeringen bör inhämta Lagrådets synpunkter på förslag till generell förordning av den typ som föreslås i den aktuella remissen.
- Regleringen är enligt promemorian inte avsedd att få mer omfattande användning än den motsvarande skyldighet som fanns i den tidigare verksförordningen (1995:1322). Arbetsmiljöverket delar inte promemorians bedömning att förslaget till ny förordning motsvarar formuleringarna i den tidigare verksförordningen.
- Datum för ikraftträdande bör senareläggas.

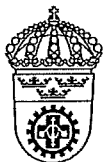


Oklart när förslaget till ny förordning är tillämpligt

Syftet med förslaget är att värna det kommunala självstyret. Det handlar enligt promemorian om lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse och om arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun. Enligt förslaget till ny förordning ska en förvaltningsmyndighet under regeringen inhämta regeringens medgivande innan myndigheten beslutar föreskrifter som kan få "inte oväsentliga effekter på kostnader eller intäkter för staten, kommuner eller landsting". Enligt promemorian ska den föreslagna regleringen inte få en mer omfattande användning än den som gällde i den tidigare verksförordningen (1995:1322). Dock gällde verksförordningen enligt 1 § endast i den omfattning som regeringen föreskrev i myndighetens instruktion eller i någon annan förordning. Detta innebär att alla krav på underställande av förslag till regeringen framgick av respektive myndighets instruktion eller av någon annan förordning. En generell förordning enligt promemorians förslag skulle därför leda till att en betydligt bredare tillämpning än verksförordningen och därmed också, enligt Arbetsmiljöverkets uppfattning, till ett betydligt mer oklart rättsläge än tidigare.

Uttrycket "inte oväsentliga effekter" ger inte tillräcklig vägledning för vilka föreskrifter som ska underställas regeringen enligt förslagens 2 §. I kombination med förslagen till ändring i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (KUF) verkar promemorians förslag omfatta mycket mer än vad det ursprungliga syftet ger sken av. Det i sin tur kan leda till bekymmer om olika parter tolkar bestämmelsen på olika sätt. För Arbetsmiljöverkets del kan det innebära att företrädare för offentliga arbetsgivare har en annan tolkning än myndigheten av vad som är "inte oväsentliga effekter" för kommuner och landsting. Det kan i sin tur leda till diskussioner om vilka föreskriftsförslag som ska underställas regeringen och vilka beräkningar en konsekvensutredning ska innehålla.

Arbetsmiljöverkets föreskrifter gäller kommuner och landsting i deras civilrättsliga egenskap av arbetsgivare. Föreskrifterna får därmed inte andra konsekvenser för kommuner och landsting än för privata arbetsgivare. Enligt Arbetsmiljöverkets bedömning kan våra föreskrifter därmed aldrig innebära begränsningar av det kommunala självstyret och därmed borde inte heller förslaget till ny förordning vara tillämpligt på våra föreskrifter. Arbetsmiljöverket anser att detta tydligare bör framgå av regelverket, för att på så sätt undvika framtida tolkningsdiskussioner. Om myndighetens föreskrifter skulle underställas regeringens prövning enligt den nya förordningen uppstår ett läge där regler om arbetsmiljö kan komma att beslutas på olika grunder beroende på om de riktar sig till privata eller offentliga arbetsgivare. Vad detta kan ge för effekter är svårt att överblicka, men exempelvis skulle det kunna påverka arbetsmiljön ur ett jämställdhetsperspektiv om reglerna för offentlig



sektor, där fler kvinnor än män arbetar, kom att ge ett sämre skydd än reglerna för privat sektor.

Effekten av regeringens förslag

I den händelse Arbetsmiljöverkets föreskrifter ska underställas regeringens bedömning – vad blir effekten om regeringen säger nej till ett föreskriftsförslag? Vilken formell dignitet har regeringens bedömning i förhållande till myndighetens bemyndiganden enligt arbetsmiljöförordningen (1977:1166)?

Alternativ till generell förordning

Arbetsmiljöverket anser att regeringen i specifika bemyndiganden bör föra in tydliga krav på när regeringens medgivande att besluta om föreskrifter verkligen behövs. Att på det sättet komplettera vissa befintliga bemyndiganden skulle innebära en något större arbetsinsats i samband med regeringens regelgivning men skulle bespara samtliga berörda mycket osäkerhet och administrativt arbete vid tillämpningen av reglerna.

Regeringens behörighet

Arbetsmiljöverket anser att det kan ifrågasättas om 8 kap. 12 § regeringsformen (RF) verkligen ger regeringen behörighet att besluta om denna typ av generell förordning. I den bestämmelsen anges: "Föreskrifter som en myndighet under regeringen meddelat med stöd av ett bemyndigande enligt 10 eller 11 § ska underställas regeringen för prövning om regeringen bestämmer det." Arbetsmiljöverket menar att det kan ifrågasättas om detta kan tolkas som ett bemyndigande för regeringen att utfärda en generell förordning om att en viss typ av föreskrifter från ett antal icke preciserade myndigheter på förhand ska underställas regeringen för godkännande. 8 kap. 12 § RF kan snarare tolkas som en möjlighet för regeringen att bestämma att vissa, redan utfärdade föreskrifter ska underställas regeringen. Arbetsmiljöverket anser därför att det vore önskvärt att inhämta Lagrådets synpunkter på den föreslagna förordningen.

Synpunkter rörande de olika delförslagen

Skyldighet att redovisa de bemyndiganden som ligger till grund för föreskrifterna (avsnitt 4.3.1)

Att redovisa vilket eller vilka bemyndiganden som ligger till grund för en föreskrift ska alltid framgå av det föreskriftsförslag som konsekvensutredningen gäller. Utifrån den erfarenhet Arbetsmiljöverket har av föreskriftsarbete kan myndigheten inte se någon vinst med att också i



konsekvensutredningen redovisa vilka bemyndiganden som ligger till grund för det aktuella föreskriftsförslaget. Möjligen finns en risk att extra text i konsekvensutredningen istället gör den mer svårläst. Arbetsmiljöverket bedömer att det är möjligt att uppfylla kravet, men anser att det inte fyller någon funktion eftersom behovet redan är tillgodosett genom utformningen av det regelförslag som ligger till grund för konsekvensutredningen.

Redovisning av proportionalitetsbedömning (avsnitt 4.3.2)

Enligt Arbetsmiljöverkets uppfattning kan myndighetens föreskrifter inte anses vara en inskränkning av kommuners och landstings självstyre. Därmed är det aldrig aktuellt för Arbetsmiljöverket att göra en proportionalitetsbedömning, och detta behöver bli tydligare i en ny reglering.

Utvidgad skyldighet att bedöma konsekvenser för kommuner och landsting (avsnitt 4.3.3)

I promemorian föreslås en utvidgad skyldighet att bedöma konsekvenser för kommuner och landsting. Detta görs genom att föreslå en ny paragraf i KUF. Dock är det inte tydligt om avsikten är att konsekvensutredningen endast ska utvidgas i de fall det handlar om en sådan föreskrift som ska underställas regeringen enligt förordningen om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter. Förslaget till 8 § i KUF ger intryck av att träffa de allra flesta föreskrifter som gäller kommuner och landsting.

Arbetsmiljöverket anser rent generellt att det är logiskt att en konsekvensutredning så långt möjligt ser till helheten och att det därmed blir tydligare att bedömningar av konsekvenser också bör gälla kommuner och landsting. Ännu mer logiskt skulle det bli om samma tydlighet gällde konsekvenser för statliga verksamheter.

Förslaget till 8 § KUF väcker dock frågor som gäller tolkning. Enligt första stycket ska föreskrifter som kan "få effekter...utöver vad som följer av 6 §, innehålla en redogörelse för de överväganden som myndigheten gjort enligt 14 kap. 3 § regeringsformen". Enligt Arbetsmiljöverket är det oklart vad som skulle kunna vara effekter "utöver" vad som följer av 6 § KUF, eftersom konsekvensutredningen enligt den bestämmelsen ska innehålla "vilka kostnadsmissiga och *andra* konsekvenser regleringen medför" (vår kursivering). Om man vänder på resonemanget – eventuella konsekvenser som påverkar kommunalt självstyre och som redovisas enligt 6 § borde inte kunna undantas från kravet i förslaget 8 §. Sammanfattningsvis behöver förslaget bli tydligare med när en myndighet är skyldig att i konsekvensutredningen redogöra för överväganden enligt 14 kap. 3 § regeringsformen.



Inte heller andra stycket i 8 § är tydlig. Där framgår att kostnader för kommuner ska beräknas, men bara för regler som "innebär förändring av kommunala befogenheter eller skyldigheter, respektive grunderna för kommunernas eller landstingens organisation eller verksamhetsformer". Den formuleringen kan t.ex. ge upphov till tolkningsfrågor om vad som menas med "grunderna för".

Ikraftträdande (avsnitt 5)

Enligt förslaget föreslås de nya bestämmelserna träda i kraft 1 juli 2014. Arbetsmiljöverket anser detta vara för tidigt, och istället bör ett datum för ikraftträdande vara tidigast cirka ett halvår efter beslut om nya regler. Många konsekvensutredningar som ska skickas på remiss efter 1 juli har planerats och genomförts utifrån det regelverk som gäller idag. Att när dessa är färdiga ändra den författningsmässiga grunden för vad konsekvensutredningen ska innehålla är inte rimligt. Myndigheter bör få en något så när rimlig omställningstid för planering av sitt arbete med anpassning till nytt regelverk.

Konstruktion av bestämmelser i KUF

I KUF finns idag två bestämmelser som pekar ut vad en konsekvensutredning ska innehålla. Kraven i dessa är delvis överlappande. Exempelvis ska i 6 § redogöras för kostnadmässiga konsekvenser, och i 7 § ska specificeras administrativa kostnader. Det är en pedagogisk utmaning att försöka förklara för handläggare som ska genomföra en konsekvensutredning varför i princip samma konsekvens kan regleras genom både 6 och 7 §§. Med promemorians förslag införs ytterligare en bestämmelse med överlappande krav.

Om det finns anledning att ändra kraven på vad en konsekvensutredning ska innehålla vore det ett lämpligt tillfälle att arbeta om texten så att den blir tydligare och att man helst försöker undvika överlappande krav. Möjligen skulle det nätverk av myndigheter som Tillväxtverket samlat i sitt arbete med regelförenkling kunna vara en bra referensgrupp för ett sådant eventuellt arbete. En ökad tydlighet i KUF kan förhoppningsvis bidra till att på ett generellt plan höja konsekvensutredningars kvalitet.



Ambitionsnivå med, och resurser för, konsekvensutredningar

Promemorian avslutas med en bedömning att författningsförslaget "enbart marginellt" kommer att öka de statliga förvaltningsmyndigheternas arbetsbörda. De marginellt ökade kostnaderna bedömer promemorian kunna finansieras inom myndigheternas befintliga ramar. Denna bedömning redovisas utan några kommentarer om vilka antaganden bedömningen bygger på. Med anledning av att förslaget på flera punkter är ottydligt anser Arbetsmiljöverket att det är svårt att bedöma promemorian konsekvenser och om de verkligen är marginella eller inte.

Arbetsmiljöverket konstaterar att det finns flera signaler om ökade krav på myndigheters konsekvensutredningar, varav förslaget om tydligare beredning av myndighetsföreskrifter är en sådan signal. Ett annat exempel på en sådan signal är den nya metoden att följa utvecklingen av företagens administrativa kostnader via myndigheternas konsekvensutredningar. Sådana yttre faktorer, tillsammans med Regelrådets granskningsarbete, kommer sannolikt att betyda att många myndigheter måste ägna sina konsekvensutredningar mer omsorg. Ska detta ske inom befintliga ramar måste det få konsekvenser i någon annan del av verksamheten. Det kan ligga nära till hands att tänka sig att resurser i första hand tas från övrig verksamhet med föreskriftsarbete. Det kan i sin tur leda till frågan om mer noggranna konsekvensutredningar kan leda till en långsammare takt att aktualisera och modernisera befintligt regelverk. Arbetsmiljöverket är positivt till att utveckla myndighetens arbete med konsekvensutredningar, men skulle samtidigt välkomna en diskussion om vad som kan anses vara en rimlig ambitionsnivå och hur denna ska rimma med myndighetens övriga resurser.

Beslut om detta yttrande

Detta yttrande har beslutats av tillförordnade generaldirektören Bernt Nilsson i närvaro av chefsjuristen Anna Middelman, avdelningschefen Janerik Persson och ställföreträdande avdelningschefen Karin Sundh-Nygård. Föredragande har varit utredaren Urban Göransson.

Bernt Nilsson

Urban Göransson