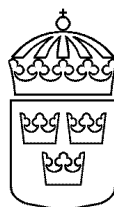


Förslag till riksdagen

2002/03:RR20

Riksdagens revisorers förslag angående Ordning på rätten



2002/03
RR20

1 Revisorernas granskning

I den förstudie som inledde arbetet med denna granskning (*Ordning på rätten – reglerna som följer på lagarna och informationen om vad som gäller*, förstudie 2001/02:21) följde Riksdagens revisorer upp två av sina tidigare granskningar – *Riksdagen och normgivningsprocessen*, som slutfördes 1992, och *Sveriges införlivande av EG-rätten* som avslutades 1998. Förstudien visade att Sverige under perioden 1992–2002 genomgått några väsentliga samhällsorganisatoriska förändringar av betydelse för båda de granskade områdena.

Förstudien visade att flera av de frågeställningar revisorerna behandlat i de båda tidigare granskningarna fortfarande var aktuella. Det gällde återrapporteringen till riksdagen om hur normgivningsbemyndiganden använts, hur det går att följa vad som gäller inom olika lagstiftningsområden samt EG-rättens inverkan på den svenska lagstiftningsprocessen.

Mot denna bakgrund beslutade revisorerna att genomföra en ny granskning. Granskningen koncentrerades på tre frågor:

- Hur återspeglas lagstiftningen i rättsinformation och samhällsinformation?
- Vilken återrapportering lämnas till riksdagen om den sammantagna normgivningen inom olika lagstiftningsområden?
- Vilken inverkan har EG-rätten haft på olika lagstiftningsområden?

Granskningen har gällt förhållandena inom speciella normgivningsområden. I den tidigare granskningen om riksdagen och normgivningsprocessen genomfördes fördjupade studier av fem olika lagstiftningsområden som visade hur normgivningsprocessen kunde se ut i praktiken. Motsvarande områden valdes även för denna granskning. Resultaten redovisades i fem underlagsrapporter – om personuppgifter och dataskydd, djurskydd, säker elmateriel, kemiska produkter samt om stöd och hjälp åt de funktionshindrade. Material från de olika underlagsrapporterna har använts för att belysa de tre huvudfrågorna i granskningen.

Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Ordning på rätten (2002/03:12) som finns i bilaga till denna skrivelse.

Remissbehandling

Rapporten har remissbehandlats. Yttranden över rapporten har lämnats av Justitiedepartementet på Regeringskansliets vägnar, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Jönköping, Datainspektionen, Socialstyrelsen, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Lunds universitet, Stockholms universitet genom Juridiska fakultetsnämnden, Statens jordbruksverk, Kemikalieinspektionen, Elsäkerhetsverket, Göteborgs stad, Sundsvalls kommun, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Lunds universitet och *Kemikalieinspektionen* har i sina yttranden endast meddelat att de avstår från synpunkter, och *Kammarrätten i Stockholm* redovisar att man från sina utgångspunkter inte har något att erinra mot vad som föreslås. *Jordbruksverket* instämmer i huvudsak i Riksdagens revisorers bedömningar.

Datainspektionen har inget att erinra mot vad som föreslås i rapporten, medan *Socialstyrelsen* och *Länsstyrelsen i Östergötland* tillstyrker att förslagen i rapporten genomförs. Även *Elsäkerhetsverket* instämmer i revisorernas synpunkter och förslag, men understryker också vikten av att snabbt få till stånd ett mer informativt och lätthanterligt rättsinformationssystem.

Övriga synpunkter på rapporten redovisas nedan i anslutning till respektive fråga.

2 Revisorernas överväganden och förslag samt remissinstansernas synpunkter

2.1 Utgångspunkter

Rapporten

En väsentlig utgångspunkt för revisorernas nu genomförda granskning är att lagstiftningen borde vara ordnad så att lagstiftarens krav på tydlighet och återrapportering tillgodoses och så att lagstiftningen går att tillämpa och följa. Det är viktigt att kopplingarna till EG-rätten presenteras så att samma krav tillgodoses även för denna. Riksdagens revisorer fann att det fanns ett behov av ökad ordning i dessa avseenden.

Riksdagen behöver en ökad ordning för att kunna fullgöra sina tre skilda roller i normgivningsprocessen – att reglera själva lagstiftningsprocessen, stifta lagar och skapa förutsättningar för regeringens, myndigheternas och kommunernas normgivning. Vidare behöver riksdagen information om hur lagstiftningen och lagstiftningsprocessen fungerar i sin helhet. Särskilt behöver riksdagen få information om den överföring av normgivningsmakten som görs med hjälp av bemyndiganden i olika lagar. Hur har bemyndigandena använts och vilken fortsatt lagstiftning har de resulterat i?

Riksdagen behöver bättre överblick och kontroll över hela den lagstiftning som gäller inom olika områden. För alla dem som ska tillämpa och efterleva

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

lagstiftningen är det självfallet också väsentligt att den går att överblicka och förstå.

Remissinstansernas synpunkter

Justitiedepartementet konstaterar att rapporten till stor del rör frågor som har samband med utformningen av rättsinformationssystemet. I sin skrivelse Ett nytt offentligt rättsinformationssystem (skr. 1998/99:17) presenterade regeringen sin syn på systemet. Departementet redovisar att det sedan en tid tillbaka pågår arbete inom Regeringskansliet med en ny regeringsskrivelse om rättsinformationssystemet. Skrivelsen kommer att överlämnas till riksdagen under 2003, och Regeringskansliet vill inte nu föregripa regeringens bedömning av dessa frågor.

Göteborgs stad delar uppfattningen att det i dag är svårt att överblicka vilka regler som gäller inom olika områden, och *Sundsvalls kommun* anser att revisorerna tar upp frågor som är av vitalt intresse bl.a. utifrån EG-rättens inverkan på den svenska lagstiftningsprocessen och kommunens arbete samt strävan att bli en 24-timmarsmyndighet.

Kammarrätten i Jönköping anser att de frågor som behandlas i rapporten är angelägna och instämmer i de slutsatser och förslag som läggs fram i rapporten.

Revisorernas påpekande att utvecklingen mot ramlagstiftning inneburit att tyngdpunkten i normgivningsarbetet alltmer har flyttats från riksdagen via regeringen till myndigheter och kommuner kommenteras också i remissvaret. Denna utveckling är enligt kammarrätten särskilt tydlig inom lagstiftningen om personuppgifter och dataskydd, som redovisats i en av underlagsrapporterna till revisorernas rapport. Kammarrätten tänker inte i första hand på personuppgiftslagen utan på senare års registerförfattningar. Kammarrätten noterar att Datainspektionen endast i mycket begränsad utsträckning hänvisar till de registerförfattningar som innehåller särbestämmelser i förhållande till personuppgiftslagen.

Kammarrätten anser att det eftersom personuppgiftslagen är generell och allmänt hållen och saknar bestämmelser om tillstånd finns ett stort behov av att reglera omfattande och känsliga uppgifter genom registerförfattningar. Antalet registerlagar har också ökat.

I moderna registerlagar och i förslag till sådana finns till skillnad mot i tidigare lagar t.ex. endast angivet vilka kategorier av uppgifter som får behandlas. Det ankommer på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att närmare precisera vilka uppgifter som får registreras. I de flesta fall är det enligt Kammarrätten i Jönköping myndigheterna som är bäst lämpade att utföra denna uppgift, eftersom myndigheterna har bäst kännedom om den löpande verksamheten och därför snabbt kan avgöra om t.ex. förändringar av materiell lagstiftning har betydelse för vilka uppgifter som måste behandlas för att datorsystemen ska kunna användas på avsett sätt.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet finner de åtgärder för förbättring av rättsinformationssystemet som föreslås i rapporten välmo-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

tiverade. De bedöms som lämpliga för att komma till rätta med de påvisade problemen.

Det gäller märkning som gör det möjligt att följa regelverket från lag via förordning till tillämpningsföreskrifter, ingresser som anger bemyndigande i lag eller annan grund för regeringens normgivning, skyldighet för kommuner att förteckna och publicera sina författningar och införande av kommunernas författningar i rättsinformationssystemet samt förslag från regeringen till hur EG-rätten ska kopplas till rättsinformationssystemet för att få överblick och kunna följa vilken inverkan EG-rätten har.

Revisorernas överväganden

Bland remissinstanserna råder det samstämmighet om att lagstiftningen bör ordnas så att lagstiftarens krav på tydlighet och återrapportering tillgodoses samt så att lagstiftningen går att tillämpa och följa.

Revisorerna vill särskilt understryka vikten av att riksdagen får det underlag som riksdagen behöver för att den ska kunna fullgöra sina tre skilda roller i normgivningsprocessen.

Riksdagen behöver enligt revisorernas mening bättre överblick och kontroll över hela den lagstiftning som gäller inom olika områden. Speciellt behövs information om den överföring av normgivningsmakten som görs med hjälp av bemyndiganden i olika lagar – hur bemyndigandena har använts och vilken fortsatt lagstiftning de har resulterat i.

2.2 Rätts- och samhällsinformation

Rapporten

Revisorerna fann i rapporten ingen anledning att frånga huvuddragen i de förslag angående ett datorbaserat rättsinformationssystem som lämnades år 1992 i samband med granskningen av riksdagen och normgivningsprocessen. I rapporten föreslogs således att regeringen utvecklar rättsinformationssystemet så att det blir tillförlitligt och överskådligt. Rättsinformationssystemet behöver förse med ett märkningssystem så att det går att följa regelverket från lag via förordning till föreskrifter. Märkningssystemet innebär att lagtexten förse med länkar, som kopplar samman lagar, förordningar och tillämpningsföreskrifter.

Remissinstansernas synpunkter

Justitiedepartementet uppger att den nya regeringsskrivelse om rättsinformationssystemet som man arbetar med sannolikt kommer att beröra frågor om länkning mellan olika rättskällor.

Vissa av remissinstanserna är odelat positiva till förslaget att länkar läggs in i lagtexten som kopplar samman lagar, förordningar och tillämpningsföreskrifter. Det gäller bl.a. *Kammarrätten i Jönköping*, *Göteborgs stad* och *Elsäkerhetsverket*.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Kammarrätten i Jönköping delar revisorernas uppfattning att det för alla som ska tillämpa och efterleva lagstiftningen är väsentligt att den går att överblicka och förstå. Starka rättssäkerhetsskäl talar enligt kammarrätten för att rättsinformationssystemet utvecklas så att det blir tillförlitligt och överskådligt samt innefattar lagar, förordningar och myndigheters föreskrifter. Eftersom det är angeläget att enskilda kan överblicka och förstå hur integritetsskyddet är uppbyggt från lag till myndigheters föreskrifter inom ett visst område, är en sådan ordning också av största vikt från integritetssynpunkt. *Göteborgs stad* anser att ett märkningssystem genom vilket det skulle gå att följa regelverket från lag via förordning till föreskrifter skulle vara till stor hjälp för den som söker relevanta förordningar och föreskrifter som kommunen har att tillämpa.

Elsäkerhetsverket anser det viktigt med ett mer informativt och lätthanterligt rättsinformationssystem. Någon myndighet måste enligt verket få huvudansvaret för att leda utvecklingsarbetet och ges förutsättningar att skaffa sig rätt kompetens. En liten myndighet som *Elsäkerhetsverket* har små möjligheter att klara av den utvecklingssatsning som behövs.

Statskontoret intar en särskild hållning i frågan genom att visserligen vara positiv till ett märkningssystem men ändå vilja prioritera andra åtgärder för att utveckla rättsinformationssystemet.

Statskontoret delar uppfattningen att rättsinformationssystemet med portalen Lagrummet behöver utvecklas i flera avseenden. Med hänsyn till svårigheten att åstadkomma en fullständig och länkbar kedja för att visa normgivningen – såväl vilket bemyndigande en förordning grundar sig på som kommunernas författningar – anser *Statskontoret* att det för stunden finns andra områden som bör prioriteras. Sådana områden är t.ex. en förbättrad sökning, en enhetligare och tydligare presentation av systemet, kategorisering av informationen utifrån en indelning i rättsområden samt en mer pedagogisk portal.

Att åstadkomma sådana förbättringar kräver dock enligt *Statskontoret* att ett tämligen omfattande och genomtänkt struktureringsarbete först genomförs. *Statskontoret* avser att inom kort inleda ett utvecklingsarbete. Men arbetet är enligt *Statskontoret* en fråga om långsiktiga åtgärder för att på sikt kunna ge medborgare, företag och förvaltning ett bättre rättsinformationssystem.

Tre andra remissinstanser – *Sundsvalls kommun*, *Länsstyrelsen i Dalarnas län* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* är positivt inställda till revisorernas förslag, men pekar samtidigt på vissa frågor som bör lösas i anslutning till införandet av ett märkningssystem.

Sundsvalls kommun delar revisorernas uppfattning att det behövs ett rättsinformationssystem som innefattar lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter. Kommunen efterfrågar ett mer operativt stöd i arbetet med rättsinformation, såsom tekniska krav, grafiska mallar och dokumenttypsdefinitioner. Kommunen instämmer i synpunkterna från Gruppen för utveckling av lagrummet (Gulag) att rättsinformationen är en viktig del av den service till medborgarna som är tanken med 24-timmarsmyndigheten.

Kommunens erfarenheter överensstämmer i mångt och mycket med revisorernas beträffande fyra viktiga källor för rätts- och samhällsinformation – SverigeDirekt, Samhällsguiden, Regeringskansliet och Lagrummet. Det är enligt kommunen svårt att överblicka lagstiftningen även i de fall myndighetens hemsida är pedagogiskt upplagd, och det gäller att veta en hel del från början när man vill få reda på vad som gäller inom ett område.

Länsstyrelsen i Dalarnas län anser att ett märkningssystem med länkar som kopplar samman lagar, förordningar och föreskrifter skulle öka möjligheterna att enkelt och snabbt finna hela massan av tillämpliga rättsregler. Länsstyrelsen framhåller dock att delegation att meddela föreskrifter inom vissa rättsområden har givits till flera myndigheter, exempelvis de 21 länsstyrelserna. För att ett märkningssystem ska få avsedd effekt krävs det därför relativt detaljerade bestämmelser om systematiken m.m. för länkhänvisningarna.

Länsstyrelsen i Dalarnas län anser att det för ett funktionellt rättsinformationssystem bör övervägas vilken reglering som finns i fråga om publicering m.m. och om den nuvarande ordningen därvidlag är överskådlig och ändamålsenlig. För publicering i ett rättsinformationssystem krävs enligt Länsstyrelsen att format, grafisk profil m.m. fastställs samt att det tas fram och tillhandahålls verktyg för publicering som medger att en författning framställs i sådan form att den kan dels tryckas, dels publiceras i ett rättsinformationssystem. I detta sammanhang bör enligt Länsstyrelsen vissa ansvarsfrågor också övervägas.

Juridiska fakultetsnämnden finner de åtgärder för att förbättra rättsinformationssystemet som föreslås i rapporten välmotiverade och lämpliga. Men fakultetsnämnden ser samtidigt de föreslagna förbättringarna som relativt blygsamma jämfört med behoven i stort. Att stanna vid att genom märkning informera om samband mellan dokument i den s.k. lagstiftningskedjan och att upplysa om grunden för normgivning är enligt fakultetsnämnden ett alltför passivt förhållningssätt.

Fakultetsnämnden framhåller särskilt behovet av att kunna relatera de färdiga författningarna till andra dokument om samma fråga, oaktat att de härör från andra källor eller andra lagstiftningsärenden. Informationen skulle enligt fakultetsnämnden kunna struktureras på många olika sätt, och olika grupper bedöms ha artskilda behov vad avser rättsinformation. Möjligheterna att ge olika grupper användare tillgång till behovsrelaterade informationsstrukturer bör enligt fakultetsnämnden utnyttjas i betydligt större utsträckning.

Fakultetsnämnden anser att fältet av utvecklingsmöjligheter är så rikt att det förutsätter prioriteringar, gränsdragningar, vägval och en god arbetsordning. Rättsinformationssystemet utvecklas enligt nämnden i långsam och ryckig takt. Det är vidare enligt fakultetsnämnden svårt att få inblick i verksamheten och hur den drivs, och det är tveksamt hur väl användarsynpunkter fångas upp och beaktas. Ansvarsförhållandena har varit och är alltför oklara. Det är enligt fakultetsnämnden tveksamt om resurser tillförs verksamheten i den omfattning som krävs, om målen för systemutvecklingen ska uppnås. Målen för systemutvecklingen behöver enligt fakultetsnämnden

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

preciseras. Det gäller t.ex. förhållandet mellan konceptet 24-timmarsmyndighet och rättsinformationen.

Viktiga övergripande frågor kräver uppmärksamhet, t.ex. rättssystemets roll för rättssystemets europeisering och frågan om original-publicering av rättsinformation i elektronisk form med garantier för korrekthet. Juridiska fakultetsnämnden välkomnar revisorernas granskning, men ser ett tydligt behov av att arbetet förs vidare. Ansträngningarna bör enligt fakultetsnämnden både breddas och fördjupas – med sikte på att utveckla rättssystemet till dess fulla potential.

Revisorernas överväganden och förslag

Statskontoret vill prioritera andra åtgärder för att utveckla rättssystemet än dem som revisorerna föreslagit – ett märkningssystem som gör det möjligt att följa regelverket från lag via förordning till föreskrifter. Juridiska fakultetsnämnden, Stockholms universitet ser ett tydligt behov av att arbetet förs vidare.

Övriga remissinstanser som lämnat synpunkter på denna fråga har större tilltro till möjligheterna att utveckla rättssystemet med ett märkningssystem, men de betonar också vikten av att någon bestämmer och utvecklar mallar och liknande.

Revisorerna anser att rättssystemet behöver utvecklas så att det blir tillförlitligt och överskådligt. Att utveckla ett märkningssystem innebär att en del av de åtgärder som Statskontoret avser att prioritera underlättas och att andra inte behövs. Detta gäller t.ex. utveckling av möjligheterna att förbättra sökning, enhetligare och tydligare presentation av systemet samt en indelning av informationen utifrån rättsområden.

Revisorerna föreslår

- att rättssystemet förses med ett märkningssystem så att det går att följa regelverket från lag via förordning till tillämpningsföreskrifter.

2.3 Grunden för regeringens normgivning

Rapporten

För närvarande anges inte vilken eller vilka lagar regeringen grundar sina förordningar på. Om regeringen klargjorde vilket eller vilka bemyndiganden som använts skulle lagstiftningen bli betydligt mer överskådlig. För att ge ökad klarhet vad avser den rättsliga grunden för regeringens normgivning borde ingressen till en förordning hänvisa till bemyndigande i lag eller till den grund för normgivningen som annars föreligger. Revisorerna ansåg i rapporten att regeringens förordningar bör utformas i enlighet med detta.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Remissinstansernas synpunkter

Justitiedepartementet redovisar att det inom Regeringskansliet sedan en tid tillbaka pågår ett arbete med att ta fram en ny regeringsskrivelse om rättsinformationssystemet. I skrivelsen kommer sannolikt frågor om lagstifningsteknik vid bemyndiganden att beröras, varför Regeringskansliet inte finner det lämpligt att föregripa regeringens bedömning av dessa frågor.

Statskontoret delar inte uppfattningen att regeringen i sina förordningar alltid ska ange på vilka bemyndiganden den grundar sin normgivning.

Det kan enligt *Statskontoret* i praktiken vara svårt att på ett meningsfullt sätt återge grunden för normgivningen i författningstexten. Ett skäl till detta är att en betydande del av regeringens normgivning inte grundas på bemyndigande från riksdagen utan på den normgivningsmakt som enligt regeringsformen primärt tillfaller regeringen, den s.k. restkompetensen. Följaktligen är det enligt *Statskontoret* inte heller möjligt att i rättsinformationssystemet fullt ut införa ett märkningssystem med länkar som kopplar samman lagar och förordningar. Däremot kan det enligt *Statskontoret* vara genomförbart för myndighetsföreskrifter då en sådan skyldighet uttryckligen redan finns i 18 b § författningssamlingsförordningen (1976:725).

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet finner det lämpligt och välmotiverat med ingresser som anger bemyndiganden i lag eller annan grund för regeringens normgivning. Både Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet tillstyrker också detta förslag.

Inte heller *Sundsvalls kommun* har något att invända mot en ingress i vilken det klargörs i vilket bemyndigande regeringens förordning har stöd. Därutöver anser kommunen det önskvärt att all lagstiftning med bemyndiganden till kommunerna märks och hänförs till en särskilt sökbar kategori. Det skulle ge kommunerna en chans att ha överblick över sina möjligheter och skyldigheter.

Göteborgs stad anser också att möjligheten att följa regelverket från lag via förordning till föreskrifter skulle vara till stor hjälp för den som söker relevanta förordningar och föreskrifter som kommunen har att tillämpa.

Revisorernas överväganden och förslag

Det märkningssystem som förordas av revisorerna förutsätter att regeringen i förordningar anger vilka bemyndiganden som ligger till grund för meddelade bestämmelser. Revisorerna menar liksom *Sundsvalls* och *Göteborgs kommuner* att kommunerna behöver få överblick över sina möjligheter och skyldigheter.

I vissa sammanhang är behovet av att regeringen klargör vilket eller vilka bemyndiganden en förordning stöds på särskilt stort. I rättstillämpningen gäller det t.ex. då särskilda rättsverkningar knyts till beslut meddelade med stöd av vissa särskilt uppräknade bemyndiganderegler så som är fallet i miljöbalken. I den uppföljning av miljöbalken som för närvarande pågår inom ramen för Miljöbalkskommitténs (M 1999:03) arbete har man uppmärksammat problem att tillämpa straffbestämmelser. Oklarheter kring vilket bemyn-

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

digande en föreskrift stöds av leder till att straffbestämmelsen inte kan tillämpas. I straffrättskipning ställs särskilda krav på att lagstiftningen är tydlig.

Revisorerna anser att det skulle vara till stor fördel för utvecklingen av rättsinformationssystemet om regeringen angav vilken eller vilka lagar som regeringen grundar sina bemyndiganden på. Ingressen till en förordning bör hänvisa till bemyndigande i lag eller till den grund som annars föreligger. Den s.k. restkompetensen enligt 8 kap. 13 § regeringsformen är en sådan grund, som också kan anges med ett märkningssystem. Förändringen kan enligt revisorerna göras successivt, så att den i första hand gäller nya eller ändrade förordningar.

Revisorerna föreslår

- att regeringen utformar ett system för att ange vilken eller vilka lagar regeringen grundar sina förordningar på.

2.4 Kommunal författningar

Rapporten

En skyldighet för kommunerna att förteckna och publicera sina författningar bör införas. I Sverige ges kommunerna i vissa fall stor individuell frihet att reglera sin verksamhet. Kommunernas författningar är av stor betydelse för vad som gäller inom vissa områden, och de bör därför ingå i rättsinformationssystemet.

Remissinstansernas synpunkter

Länsstyrelsen i Dalarnas län delar förslaget om skyldighet för kommunerna att förteckna och publicera sina författningar, och Statens jordbruksverk instämmer i huvudsak i revisorernas bedömningar. *Juridiska fakultetsnämnden* vid Stockholms universitet tillstyrker revisorernas förslag.

Att kommuner och andra myndigheter publicerar sina föreskrifter är enligt *Göteborgs stad* nödvändigt för ett märkningssystem genom vilket det går att följa regelverket från lag via förordning till tillämpningsföreskrifter. Göteborgs stad har under lång tid publicerat sin författningssamling. Sedan 1996 finns författningssamlingen i en databas som är åtkomlig internt inom Göteborgs stad. Sedan 2000 finns författningssamlingen även på stadens hemsida.

Göteborgs stad har inget att invända mot att även kommunens författningar ingår i rättsdatasystemet och att lagar och förordningar länkas till kommunernas föreskrifter.

Statskontoret delar uppfattningen att det är önskvärt att kommunernas föreskrifter ingår i rättsinformationssystemet. Att göra detta till ett obligatorium förutsätter föreskrift i lag. Som samordningsmyndighet för rättsinformationssystemet avser Statskontoret att till en början rikta kommande insatser mot de kommuner som frivilligt vill delta med information i systemet.

Statskontoret anser att rättsinformationssystemet med portalen Lagrummet behöver utvecklas i flera avseenden. Eftersom det är svårt att åstadkomma en

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

fullständig och länkbar kedja för att visa normgivningen, vill Statskontoret prioritera andra åtgärder för att förbättra rättsinformationssystemet.

Svenska Kommunförbundet avstyrker förslaget om lagstadgad skyldighet för kommuner att förteckna och publicera sina författningar. Förbundet vidhåller sitt yttrande över promemorian *Kommunala författningssamlingar* (Ds 1995:7). Då framhöll förbundet bl.a. att man inte bör överskatta den genomslagskraft som en författningssamling kan ha för att sprida kännedom om kommunens författningar. Förbundet hänvisade också till serviceskyldigheten i 4 och 5 §§ förvaltningslagen enligt vilken kommunerna ska lämna allmänheten hjälp att söka handlingar.

Svenska Kommunförbundet anser att varje kommun själv bör få avgöra på vilket sätt kommunala författningar ska kungöras och hur de ska hållas tillgängliga. För att införa en ordning som ingriper i kommunernas självbestämmande krävs enligt förbundet tungt vägande skäl.

Kommunernas befogenheter på normgivningsområdet är enligt Kommunförbundet relativt begränsade jämfört med de statliga myndigheternas, varför behovet av enhetliga regler är mindre. Kommunerna är till storlek, organisation och verksamhetsformer mycket olika sinsemellan. År 1995 hade drygt hälften av landets kommuner egna författningssamlingar. Under senare år har många kommuner också lagt ut protokollen med beslut från fullmäktigesammanträden på sina hemsidor. Samtliga kommuner har numera egen hemsida. Härmed har tillgängligheten och spridningen av kommunala författningar ökat betydligt sedan 1995. Behovet av enhetlig reglering av kommunala författningssamlingar har enligt Svenska Kommunförbundet därför snarare minskat än ökat.

Begreppet författning har inte någon given definition, varför räckvidden av förslaget om skyldighet för kommunerna att förteckna och publicera sina författningar inte är helt klar.

Frågan om på vilket sätt kommunala författningar ska kungöras och hur de ska hållas tillgängliga är enligt Svenska Kommunförbundet en fråga som varje kommun själv bör få avgöra.

Även *Landstingsförbundet* avstyrker förslaget om lagstadgad skyldighet att förteckna och publicera författningar. Förbundet vidhåller det som förbundet anfört i sitt yttrande över promemorian *Kommunala författningssamlingar* (Ds 1995:7). I det yttrandet deklarerade förbundet bl.a. att det, om så skulle behövas, var berett att medverka till att lämna erforderliga uppgifter till riksdagen utan att det för den skull behövde upprättas särskilda författningssamlingar.

Landstingsförbundet framför i likhet med Kommunförbundet att landstingen själva bör få avgöra på vilket sätt de egna författningarna ska kungöras och hållas tillgängliga för allmänheten. För att införa den skyldighet som föreslås i rapporten krävs enligt förbundet tungt vägande skäl. Också i övrigt framför Landstingsförbundet synpunkter som liknar Kommunförbundets.

Sundsvalls kommun anser förslaget välgrundat men framhåller samtidigt att variationen bland kommunerna är stor. Det gäller allt ifrån teknisk kunskap till kvaliteten på dokumenten. Mängden dokument ska enligt kommunen inte heller underskattas.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

I Sundsvalls kommun är 165 författningsdokument förtecknade och inordnade i nio huvudgrupper. Alla dessa dokument skulle enligt kommunens bedömning inte ingå i ett rättsinformationssystem, men antalet dokument blir ändå stort. Ett urval måste göras. Vidare bör bl.a. en grafisk profil gälla för alla dokument. För att klara detta krävs enligt Sundsvalls kommun en mycket tydlig central styrning, något som än mer talar för operativt stöd som Statskontoret tidigare pläderat för.

Revisorernas överväganden och förslag

Riksdagens revisorer anser att kommunerna ska förteckna sina författningar och hålla dem tillgängliga för medborgarna. Revisorerna har förståelse för Svenska Kommunförbundets och Landstingsförbundets syn att de närmare formerna för detta bör bestämmas av de enskilda kommunerna. Revisorerna anser emellertid också att det är väsentligt att medborgarna kan orientera sig inom olika lagstiftningsområden. Därför bör rättsinformationssystemet göras så komplett som möjligt. Detta gäller även kommunala författningar inom olika lagstiftningsområden.

Även för kommunerna torde det vara väsentligt att på ett överskådligt sätt kunna följa vad som gäller inom olika områden samt vilka möjligheter och skyldigheter kommunen har.

Granskningen har visat att någon form av central styrning krävs för att kommunala författningar ska kunna länkas till rättsinformationssystemet.

Revisorerna föreslår

- att regeringen utformar en ordning för hur kommunala författningar inom olika lagstiftningsområden ska kunna ingå i rättsinformationssystemet.

2.5 EG-rätten

Rapporten

Granskningen har visat att EG-rätten har stor inverkan på svensk lagstiftning. Men det är ofta svårt att avgöra vilken denna inverkan är. De svårigheter som i övrigt finns att följa vad som gäller inom ett område accentueras i de fall det också finns EG-regler. Revisorerna föreslog att regeringen skulld utarbeta förslag till hur EG-rätten ska kopplas till rättsinformationssystemet.

EG-direktiv genomförs till stor del direkt genom myndighetsföreskrifter, något som enligt revisorerna understryker behovet av återrapportering till riksdagen.

Remissinstansernas synpunkter

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet finner det lämpligt och välmotiverat att regeringen utarbetar förslag till hur EG-rätten ska kopplas till rättsinformationssystemet. Även *Sundsvalls kommun* anger särskilt att

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

kommunen delar revisorernas uppfattning att regeringen bör utarbeta förslag till hur EG-rätten ska införlivas i rättsinformationssystemet.

Beträffande svårigheterna att koppla EG-direktiv till nationella regler nämner *Statens jordbruksverk* särskilt de tabeller över införlivningsåtgärder som Jordbruksverket lämnar till Regeringskansliet i samband med att direktiv genomförs. Tabellerna innehåller detaljerade uppgifter om genomförandet. På riksdagens hemsida redovisas uppgifterna bara så att man kan se vilka svenska föreskrifter som hela direktiv resulterat i. Men uppgifterna kunde enligt Jordbruksverket, om de redovisades elektroniskt och strukturerades bättre, till låg kostnad användas för att visa hur olika artiklar i EG-direktiven genomförts i olika författningar.

Revisorernas överväganden och förslag

Revisorerna anser att det för alla dem som vill följa lagstiftningen inom ett område också behövs kopplingar mellan EG-regler inom området och rättsinformationssystemet. Sådana kopplingar skulle också underlätta riksdagens uppföljning av lagstiftning och minska behovet av särskild återrapportering om hur EG-rätten genomförts i svensk lagstiftning.

Revisorerna föreslår

- att regeringen utarbetar förslag till hur EG-rätten ska kopplas till rättsinformationssystemet.

3 Revisorernas förslag

Med hänvisning till vad som framförts under rubriken revisorernas överväganden och förslag föreslår Riksdagens revisorer att riksdagen fattar följande beslut:

Rätts- och samhällsinformation

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 2.2 om rättsinformationssystemet.

Grunden för regeringens normgivning

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 2.3 om att regeringen bör ange den rättsliga grunden för sina författningar.

Kommunala författningar

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 2.4 om kommunala författningar i rättsinformationssystemet.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

EG-rätten

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 2.5 om att regeringen bör utarbeta förslag till hur EG-rätten ska kopplas till rättssystemet.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Anita Jönsson (s), Gunnar Andrén (fp), Hans Stenberg (s), Agneta Lundberg (s), Kenneth Lantz (kd), Bengt Silfverstrand (s), Margit Gennser (m), Karl-Gösta Svenson (m) och Ulla Wester (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit tf. kanslichef Karin Brunsson, tf. utredningschef Karin Rudberg och revisionsdirektör Ingrid Carlman (föredragande).

Stockholm den 12 juni 2003

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Ingrid Carlman

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**



Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Rapport 2002/03:12

Ordning på rätten

Förord

Riksdagens revisorer beslutade i maj 2002 att genomföra en granskning av ordningen på rätten – att lagstiftningen ordnas så att lagstiftarens krav på tydlighet och återrapportering tillgodoses samt så att den går att tillämpa och följa.

Denna rapport har utarbetats inom revisorernas första avdelning. I avdelningen ingår följande ledamöter och suppleanter: Ingemar Josefsson (s), ordförande, Karl-Gösta Svenson (m), vice ordförande, Gunnar Andrén (fp), Agneta Lundberg (s), Gunilla Tjernberg (kd), Märta Johansson (s), Ingvar Johnsson (s) och Patrik Norinder (m).

Inom ramen för granskningen har fem särskilda underlagsrapporter inom olika lagstiftningsområden utarbetats. Det gäller dataskydd för personuppgifter, djurskydd, säker elmateriel, kemiska produkter samt stöd och hjälp åt funktionshindrade. Tre av underlagsrapporterna har utarbetats inom revisorernas kansli och två av utomstående konsulter. Underlagsrapporten om djurskyddslagstiftningen har skrivits av universitetsadjunkten Ulla Björkman, medan rapporten om lagstiftningsområdet funktionshindrade har skrivits av f.d. hovrättslagmannen, Anders Thunved. Underlagsrapporterna ligger som bilagor till denna rapport. Dessa bilagor kan erhållas från revisorernas kansli.

Vid revisorernas kansli har revisionsdirektören Ingrid Carlman haft huvudansvaret för granskningsarbetet. Praktikanten Thomas Dawidowski har främst arbetat med underlagsrapporterna om elsäkerhet respektive kemiska produkter. Dessutom har utredaren Carl Öhman bidragit med sammanställning av vissa underlagsuppgifter. Även utredningschefen Karin Rudberg samt kanslichefen Åke Dahlberg har deltagit i arbetet.

Denna rapport är beslutad av revisorerna i plenum den 13 mars 2003. Rapporten sänds på remiss. Revisorernas samlade bedömning och slutliga ställningstaganden kommer därefter att utformas genom en skrivelse med förslag till riksdagen.

Sammanfattning

Granskningen

I Riksdagens revisorers förstudie *Ordning på rätten – reglerna som följer på lagarna och informationen om vad som gäller* (först. 2001/02:21) gjordes en uppföljning av två tidigare granskningar – *Riksdagen och normgivningsprocessen* (förs. 1991/92:19) och *Sveriges införlivande av EG-rätten* (förs.1997/98:11).

Förstudien visade att flera av de frågeställningar revisorerna behandlat i de båda granskningarna fortfarande var aktuella. Det gällde återrapporteringen till riksdagen om hur normgivningsbemyndiganden använts, hur det går att följa vad som gäller inom olika områden samt EG-rättens inverkan på den svenska lagstiftningsprocessen.

Riksdagens revisorer ansåg att god ordning i dessa avseenden på många sätt är avgörande för effektiviteten inom olika verksamhetsområden. Revisorerna konstaterade att det var mer än tio år sedan den första av de två tidigare granskningarna avslutades, och att Sverige under perioden genomgått flera väsentliga samhällsorganisatoriska förändringar av betydelse för de granskade områdena. Det gällde nya möjligheter för samhällsinformationen genom datorisering, Sveriges deltagande i EG:s lagstiftningsprocess, den fortsatta utvecklingen av ramlagstiftningen och ökade svårigheter att få överblick över den totala regelmassan inom olika områden. Sammantaget fann revisorerna en fortsatt uppföljande granskning befogad.

Den fortsatta granskningen har inriktats på följande frågor:

- Hur återspeglas lagstiftningen i rättsinformation och samhällsinformation?
- Vilken återrapportering lämnas till riksdagen om den sammantagna normgivningen inom respektive område?
- Vilken inverkan har EG-rätten haft ?

För att göra granskningen så konkret som möjligt har den knutits an till förhållandena inom speciella normgivningsområden och hur lagstiftningen har utvecklats inom dessa.

I den tidigare granskningen om riksdagen och normgivningsprocessen genomfördes fördjupade studier av normgivningen inom fem olika lagstiftningsområden. De fem särskilda studierna utgjorde en kartläggning av hur normgivningsprocessen kunde se ut i praktiken. Motsvarande områden har valts även för denna granskning och redovisats i var sin underlagsrapport – om person-uppgifter och dataskydd, djurskydd, säker elmateriel, kemiska produkter samt personuppgifter och dataskydd, djurskydd, säker elmateriel, kemiska produkter respektive stöd och hjälp åt de funktionshindrade. Material från de olika underlagsrapporterna har använts för att belysa de tre huvudfrågorna i granskningen.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga

Iakttagelser

Den fortsatta granskningen har visat att det finns ett behov av ökad ordning så att lagstiftarens krav på tydlighet och återrapportering tillgodoses samt så att lagstiftningen går att tillämpa och följa. Det är härvid också av betydelse att kopplingarna till EG-rätten presenteras så att samma krav tillgodoses även för denna.

Riksdagen behöver en ökad ordning för att kunna fullgöra sina tre skilda roller i normgivningsprocessen – att reglera själva lagstiftningsprocessen, stifta lagar och skapa förutsättningar för regeringens, myndigheternas och kommunernas normgivning. Vidare behöver riksdagen information om hur lagstiftningen och lagstiftningsprocessen fungerar. Särskilt behöver riksdagen återrapportering om den överföring av normgivningsmakt som görs med hjälp av bemyndiganden i olika lagar. Hur har bemyndigandena använts och vilken fortsatt lagstiftning har de resulterat i?

Riksdagen behöver bättre överblick och kontroll över hela den lagstiftning som gäller inom olika områden. För alla de som ska tillämpa och efterleva lagstiftningen är det självfallet också väsentligt att den går att överblicka och förstå.

Den nu genomförda granskningen har visat att det finns ett generellt behov att förbättra överblicken över normgivningen, inte minst av rättssäkerhetsskäl. Sveriges deltagande i EG:s lagstiftningsprocess ställer också ökade krav på möjligheterna att orientera sig bland gällande regler.

Bättre överblick förutsätter kunskap och information om hela normgivningsprocessen, i synnerhet som huvuddelen av den normgivning som berör företag, enskilda medborgare, organisationer, kommuner m.fl. inte beslutas av riksdagen och regeringen utan av kommuner, landsting och statliga myndigheter.

Det finns ett allmänt intresse i samhället, i vissa fall en skyldighet, att kunna reglerna. Detta gäller:

- de som ska besluta om regler
- de som ska tillämpa reglerna och övervaka reglernas tillämpning
- de som ska rätta sig efter reglerna och kunna åberopa reglerna.

Granskningen har visat att det fortfarande, trots alla utvecklings- och informationsinsatser som gjorts, är svårt att överblicka vad som gäller inom olika områden.

EG-rätten har en stor inverkan på svensk lagstiftning. Men det är ofta svårt att se vilken denna inverkan är. De allmänna svårigheterna att följa vad som gäller inom ett område accentueras i de fall det också finns EG-regler. Till stor del genomförs EG-direktiv direkt genom myndighetsföreskrifter, något som enligt revisorerna understryker behovet av återrapportering till riksdagen.

Granskningen har vidare visat att det finns utrymme för förbättringar beträffande den information om lagstiftningen som riksdagen behöver. Det gäller återrapporteringen till riksdagen om lagstiftningen, hur normgivning behandlas i riksdagens beslutsunderlag, ordning och reda bland bemyndiganden, riksdagens uppföljning av bemyndigandebeslut samt återföring av

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

information till riksdagen från normgivningsprocessen. Den del av normgivningen som sker utanför riksdagen, som följd av de lagar med delegeringar som stiftats av riksdagen, är mycket viktig i detta sammanhang

Förslag

Riksdagens revisorer anser att Rättsinformationssystemet bör utvecklas så att det blir tillförlitligt och överskådligt samt innefattar lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter. Hur EG-rätten ska kopplas till rättsinformationssystemet, bör härvid också beaktas.

Ett väl fungerande rättsinformationssystem med möjligheter att följa lagstiftningskedjan skulle minska behovet av särskild återföring av information från regering till riksdag angående normgivningsprocessen. Med en sådan komplettering av rättsinformationssystemet skulle riksdagen få ökad möjlighet att följa den vidare normgivningsprocessen från det i lag givna bemyndigandet och fram till den av myndigheten meddelade föreskriften.

För att förbättra rättsinformationssystemet behöver förändringar göras på följande punkter.

- En omarbetsning av rättsinformationssystemet med ett märkningssystem så att det går att följa regelverket från lag via förordning till föreskrifter. Märkningssystemet innebär att länkar läggs in i lagtexten som kopplar samman lagar, förordningar och tillämpningsföreskrifter.
- För närvarande anges inte vilken eller vilka lagar som regeringen grundar sina förordningar på. Om regeringen klargjorde vilket eller vilka bemyndiganden som använts skulle lagstiftningen bli betydligt mer överskådlig. För att ge ökad klarhet vad avser den rättsliga grunden för regeringens normgivning borde ingressen till en förordning hänvisa till bemyndigande i lag eller till den grund för normgivningen som annars föreligger. Revisorerna anser att regeringens förordningar bör utformas i enlighet med detta.
- En skyldighet för kommunerna att förteckna och publicera sina författningar bör införas. I Sverige ges kommunerna i vissa fall en stor individuell frihet att reglera sin verksamhet. Kommunernas författningar är av stor betydelse för vad som gäller på området och bör därför ingå i rättsinformationssystemet.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

• Bilaga

1 Inledning

Under 1990-talet genomförde revisorerna två granskningar om lagstiftning som avslutades med förslag till riksdagen – *Riksdagen och normgivningsprocessen* (förs. 1991/92:19) och *Sveriges införlivande av EG-rätten* (förs.1997/98:11).

I förstudien *Ordning på rätten – reglerna som följer på lagarna och informationen om vad som gäller* (först. 2001/02:21) gjordes en uppföljning av utvecklingen inom de båda områdena. Avslutningsvis lämnades förslag angående en fortsatt granskning av rättsinformation, återrapporering till riksdagen om vad lagstiftningen resulterar i och EG-rättens inverkan på den svenska lagstiftningsprocessen.

1.1 Riksdagen och normgivningsprocessen

Den första av de två tidigare granskningarna genomfördes bl.a. mot bakgrund av uttalanden konstitutionsutskottet gjort i olika granskningsbetänkanden angående regeringens normgivning. Utskottet hade framhållit det angelägna i att regeringen förtecknar sin normgivning på ett systematiskt sätt och därmed redovisar hur riksdagens normgivningsbemyndiganden använts.

Revisorerna konstaterade att riksdagen har tre skilda roller i normgivningen genom att den

- reglerar hur själva lagstiftningsprocessen ska gå till
- stiftar lagar
- skapar förutsättningar för regeringens, myndigheternas och kommunernas normgivning genom den överföring av normgivningsmakten som görs med hjälp av de bemyndiganden som ingår i olika lagar.

Huvudfrågan för granskningen var: Vad blir det av riksdagens bemyndigandebeslut och lagstiftning?

Andra centrala frågor var om det var möjligt att skaffa sig en överblick över gällande normer inom skilda områden, om bemyndiganden använts på avsett sätt, om riksdagens normbeslut följs upp, vilket beslutsunderlag som finns vid normbeslut samt vilken återföring av information som sker till riksdagen om utfallet av normbesluten.

I skrivelsen med förslag om riksdagen och normgivningsprocessen konstaterade revisorerna att utvecklingen mot ramlagstiftning under de föregående åren inneburit att tyngdpunkten i normgivningsarbetet alltmer hade flyttats från riksdagen till myndigheter och kommuner. Detta hade medfört ökade svårigheter för riksdagen att följa upp sina normgivningsbemyndiganden och därmed ta reda på om intentionerna med lagstiftningen slagit igenom. Komplexiteten i normgivningen innebar dessutom att det blivit svårt för dem som skulle efterleva reglerna att veta vad man skulle rätta sig efter.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

Riksdagen behövde därför få information om hela normgivningsprocessen, dvs. om hur riksdagens lagar förs vidare via regeringen till myndigheter och kommuner samt slutligen till dem som berörs av normgivningen.

Granskningen avslutades i april 1992. Revisorerna gjorde då bedömningen att Sveriges närmande till EG inom vissa områden skulle komma att i hög grad påverka normgivningsarbetet på alla nivåer.

Revisorernas bedömningar och förslag gällde huvudsakligen två områden. Det ena rörde behovet av överblick över normgivningen och möjligheterna att samlat få reda på vilka regler – lagar, förordningar, myndighetsföreskrifter och standarder – som gäller inom ett område. Det andra rörde det behov av underlag och återrapportering som riksdagen som lagstiftare har.

Revisorerna föreslog ett datorbaserat rättsinformationssystem som skulle omfatta såväl lagar, förordningar som myndighetsföreskrifter. Vidare föreslogs att även kommuner och landsting skulle vara skyldiga att förteckna och publicera författningar samt att Statsrådsberedningens redogörelse över bemyndiganden som årligen lämnades till konstitutionsutskottet skulle förbättras liksom återrapporteringen till riksdagen om normgivningen.

1.2 Införlivande av EG-rätten

Den andra av de två tidigare granskningarna gjordes mot bakgrund av att Sverige genom EU-medlemskapet har att följa EG-rätten – att de EG-rättsliga reglerna ska vara lika, att tolkningen ska vara densamma och att tillämpningen ska följa samma mönster i Sverige som i de övriga medlemsländerna. Förutom att Sverige som medlemsland är skyldigt att följa fördragen och de bindande rättsakterna, är även EG-domstolens praxis och de internationella avtal som gemenskapen ingått bindande. Den nationella normgivningsrätten har härmed begränsats. Medlemskapet innebär att Sverige deltar i arbetet med att utforma nya regler.

Ytterligare en bakgrund till granskningen om införlivandet av EG-rätten var att det är den svenska regeringen som ansvarar för att det inte utfärdas några svenska författningar som strider mot EG:s rättsakter, mot EG-domstolens praxis eller mot de internationella avtal som gemenskapen ingått.

Avsikten med granskningen var bl.a. att redovisa hur införlivandet av EG-rätten genomförs i förhållande till sedvanligt svenskt normgivningsarbete. Före Sveriges medlemskap i EU hade flera utredningar konstaterat att EU-arbetet och införlivandet av EG-rätten skulle komma att påverka både departement och myndigheter, liksom intresseorganisationer och andra organisationer, något som också bekräftades i revisorernas granskning.

I skrivelsen med förslag om EG-rätten konstaterade revisorerna att införlivandeprocessen i huvudsak hade fungerat tillfredsställande. En brist var emellertid att den tog lång tid i anspråk. Detta berodde delvis på att Sverige införlivar genom transformation – genom att utarbeta och utfärda en författning vars innehåll tillgodoser uppställda krav – i stället för att inkorporera rättsakter utan att arbeta in dem i befintlig lagstiftning. Det berodde också på att de olika stegen i den svenska lagstiftningsprocessen – utredningsarbete,

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

•
Bilaga

remissförfarande, propositionsarbete, eventuell lagrådsremiss och riksdagsbehandling – sammantaget utgör en ganska tidskrävande procedur.

I skrivelsen angående införlivandet av EG-rätten föreslog revisorerna bl.a. att regeringen skulle låta utreda EG-rättens effekter på den svenska nationella rätten och vidta åtgärder för att stärka förberedelsearbetet vad gäller EU-frågor.

1.3 Den fortsatta granskningen

Det är nu mer än tio år sedan den första av de två tidigare granskningar som följts upp i förstudien avslutades. Under den perioden har Sverige genomgått några väsentliga samhällsorganisatoriska förändringar som har betydelse för de granskade områdena.

- Datoriseringen har fått allt större genomslag i den offentliga verksamheten, och informationstekniken har öppnat nya möjligheter för samhällsinformationen.
- Arbetet med att införliva EG-regler i den svenska lagstiftningen hade inletts redan före ikraftträdandet av EES-avtalet. Men som en följd av EU-medlemskapet ska Sverige delta fullt ut i unionens lagstiftningsprocess, och anknytningarna till den svenska rätten ska tydliggöras.
- Den regelförenkling som tidigare inletts har på olika sätt stannat av. Lagstiftningen har blivit svårare att överblicka.
- Utvecklingen mot mer ramlagstiftning har fortsatt. Detta i kombination med att myndigheter står för en stor del av det svenska arbetet i EU:s genomförandekommittéer gör att det blivit än mer betydelsefullt att det går att få tillgång till och få överblick över myndigheternas föreskrifter.

Samtidigt har revisorerna i flera särskilda tillsynsgranskningar inom olika områden och i den generella granskningen Tillsyn – innebörd och tillämpning (förs. 1994/95:RR9) uppmärksammat betydelsen av att lagstiftningen är tydlig och tillgänglig – för lagstiftaren, för den som ska tillämpa eller efterleva den och för den som ska påtala misshälligheter, brister eller fel.

Förstudien visade att mycket utredningsarbete lagts ned på frågor som behandlats i de båda tidigare granskningarna. Men samtidigt framgick det att grundläggande förhållanden inte förbättrats nämnvärt. I förstudien konstaterade revisorerna följande:

- Rättsinformationssystemet är inte uppbyggt så att det går att se vad som gäller inom ett område, vare sig bestämmelserna finns i lag, förordning, myndighetsföreskrift eller i en kommunal författning.
- Det går inte att utan ingående kunskaper följa bemyndigandedjorna, dvs. att se hur riksdagens bemyndiganden att meddela fortsatt lagstiftning har utnyttjats av regeringen och myndigheterna.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

•
Bilaga

- De kommunala författningarna ingår inte i rättsinformationssystemet. Kommunernas och landstingens författningar är inte heller enhetligt förtecknade eller publicerade.
- Det fanns inte något beslut om hur rättsinformationssystemet skulle drivas vidare eller vilka kvalitetskrav som skulle vara uppfyllda. Ansvarsförhållandena var också oklara.
- SverigeDirektutredningen har föreslagit att SverigeDirekt organisatoriskt ska samordnas med rättsinformationssystemet och ingå i Statskontorets organisation. Enligt samma förslag skall Samhällsguiden uppgå i SverigeDirekt. Samhällsguidens problemorienterade inriktning skulle då till stora delar gå förlorad.

Riksdagens revisorer ansåg det väsentligt att lagstiftningen ordnas så att lagstiftarens krav på tydlighet och återrapportering tillgodoses samt så att den går att tillämpa och följa. Förstudien hade visat att flera av de frågeställningar revisorerna behandlat i de båda tidigare granskningarna fortfarande var aktuella. Det gällde återrapporteringen till riksdagen om hur normgivningsbemyndiganden använts, hur det går att följa vad som gäller inom olika områden samt EG-rättens inverkan på den svenska lagstiftningsprocessen.

Hur god ordningen är i dessa avseenden är på många sätt avgörande för effektiviteten inom olika verksamhetsområden, varför revisorerna ansåg det befogat med en fortsatt uppföljande granskning.

För att göra granskningen så konkret som möjligt skulle den knyta an till förhållandena inom speciella normgivningsområden och hur lagstiftningen har utvecklats inom dessa.

I den tidigare granskningen om riksdagen och normgivningsprocessen genomfördes fördjupade studier av normgivningen inom fem områden – dataintegritet, djurskydd, säker elmateriel, kemiska produkter samt omsorgsvård. De fem studierna gjordes mot bakgrund av en genomgång av den fördelning av normgivningen som anges i regeringsformen. Områdena valdes så att de skulle spegla olika former som normgivningsprocessen kunde ha inom den grundstruktur som följer av regeringsformen. De fem särskilda studierna utgjorde en kartläggning av hur normgivningsprocessen kunde se ut i praktiken.

Motsvarande områden har valts även för denna granskning. Granskningen av de fem lagstiftningsområdena har koncentrerats på följande frågor:

- Hur återspeglas lagstiftningen i rättsinformation och samhällsinformation?
- Vilken återrapportering lämnas till riksdagen om den sammantagna normgivningen inom respektive område?
- Vilken inverkan har EG-rätten haft ?

De fem särskilda studierna har redovisats i var sin underlagsrapport:

1. Lagstiftning om personuppgifter och dataskydd

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

2. Djurskyddslagstiftningen
3. Lagstiftning om säker elmateriel
4. Lagstiftning om kemiska produkter
5. Lagstiftning om stöd och hjälp åt de funktionshindrade.

I denna rapport används fortsättningsvis material från de olika underlagsrapporterna för att belysa de tre huvudfrågorna för granskningen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga**

2 Återrapportering till riksdagen

I detta kapitel redovisas de statsrättsliga grunderna för lagstiftningen och varför riksdagen behöver återrapportering om den sammantagna lagstiftningen inom ett område. Vidare redovisas fem särskilt studerade lagstiftningsområden, hur de avgränsats, hur normgivningsmakten fördelats inom varje område samt formerna för återrapportering rörande lagstiftning och bemyndiganden inom de olika områdena. Avslutningsvis diskuteras hur riksdagen ska få bättre kontroll över den normgivningsmakt som delegerats.

2.1 Varför återrapportering?

Det är riksdagen som stiftar lagar i Sverige, och den offentliga makten utövas under lagarna. Detta står i regeringsformens första kapitel om statsskickets grunder.

Lagarna ger generella, bindande regler för enskilda myndigheter, men det är långt ifrån alla sådana regler som har form av lag och beslutas av riksdagen. Den s.k. normgivningsmakten fördelas i själva verket på många händer: regeringen, de statliga myndigheterna och kommunerna. Därtill kommer EU-fördragen och EG-rätten, som till en del gäller direkt utan genomförande i svensk lagstiftning.

Grundlagarna tillhör riksdagens normgivning, och föreskrifter om begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna kräver i de flesta fall lagform, liksom yttrandefrihetsinskränkningar till följd av 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

Lagform krävs även för föreskrifter om enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes (civilrättslig lagstiftning) liksom för vissa offentligrättsliga regler, särskilt sådana som rör förhållanden mellan det enskilda och det allmänna och som kan sägas vara betungande för den enskilde. Här avses bl.a. regler som innebär åligganden för enskilda eller andra ingrepp, t.ex. föreskrifter om brott och straff och skatter.

Vidare krävs lagform för föreskrifter om folkomröstning i riket, grunderna för rikets indelning i kommuner och grunderna för kommunernas organisation, verksamhetsformer och beskattning. Också föreskrifter om kommunernas befogenheter och åligganden i övrigt kräver lagform. Detta gäller även för regler om domstolarna och deras verksamhet, i den mån inte regeringsformen själv reglerar frågan, liksom för regler om domare och statstjänstemän.

På andra områden, där grundlagen inte anger att det är riksdagen som ska meddela föreskrifter genom lag, får regeringen besluta om regler genom förordning i enlighet med den s.k. restkompetensen.

I sak omfattar restkompetensen offentligrättslig normgivning, och då främst föreskrifter om myndighetsorganisation, detaljföreskrifter om kommuner, domstolar och statstjänstemän. Vissa föreskrifter om sådant som rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna ligger också under regeringens restkompetens. Det ska enligt regeringsformen då röra sig om föreskrifter

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga**

som från den enskildes synpunkt inte är betungande utan gynnande eller neutrala.

Men regeringen har i realiteten ett mycket större utrymme än så när det gäller normgivningen. Detta beror på att riksdagen i vissa fall får delegera sin normgivningsmakt till regeringen. Detta kan enligt 8 kap. 7 § RF ske för regler om:

- skydd för liv, personlig säkerhet och hälsa
- utlännings vistelse i riket
- in- eller utförsel av varor, av pengar eller av andra tillgångar
- tillverkning
- kommunikationer
- kreditgivning
- näringsverksamhet
- ransonering
- återanvändning och återvinning av material
- utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö eller tillståndsplikt i fråga om åtgärder med byggnader och anläggningar
- kulturmiljö
- jakt, fiske, djurskydd eller natur- och miljövård
- trafik eller ordningen på allmän plats
- undervisning och utbildning
- förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt
- skydd för personlig integritet vid behandling av personuppgifter.

Vidare kan riksdagen bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om tullar och avgifter. Avgiftsbemyndigande kan enligt regeringsformen också ges direkt till en kommun.

På viktiga och stora områden kan riksdagen således bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter och även att vidaredelegera (subdelegera) normgivningsmakten till förvaltningsmyndighet eller kommun. Riksdagen kan själv delegera normgivningsmakten till sig underställda förvaltningsmyndigheter men inte direkt till en regeringen underställd myndighet.

Men det står riksdagen fritt att själv meddela bestämmelser på regeringens område. Om bestämmelser i en viss fråga har meddelats i form av lag så krävs det alltid lag för att ändra dessa.

Utöver den delegering av normgivningsmakten som berörts ovan har regeringens befogenhet att – utan särskilt bemyndigande – meddela verkställighetsföreskrifter till all lagstiftning och också att överlåta den befogenheten lika väl som den s.k. restkompetensen till underordnad myndighet.

I sina tre skilda roller i normgivningsprocessen – att reglera själva lagstiftningsprocessen, stifta lagar och att skapa förutsättningar för regeringens, myndigheternas och kommunernas normgivning behöver riksdagen information om hur lagstiftningen och lagstiftningsprocessen fungerar. Särskilt behöver riksdagen återrapportering om den överföring av normgivningsmak-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

•
Bilaga

ten som görs med hjälp av bemyndiganden i olika lagar. Hur har bemyndigandena använts och vilken fortsatt lagstiftning har de resulterat i?

2.2 Återblick på 1992 års förslag och riksdagsbeslut

Riksdagens revisorer har tidigare konstaterat att riksdagen som lagstiftare behöver särskilda uppföljnings- och informationsinsatser rörande normgivningen som ett komplement till ett rättsinformationssystem och andra generella åtgärder. Detta framfördes i revisorernas skrivelse *Riksdagen och normgivningsprocessen* (förs. 1991/92:19) år 1992.

Granskningen hade visat att det fanns utrymme för förbättringar vad gäller hur normgivning behandlas i riksdagens beslutsunderlag, ordning och reda bland bemyndiganden, riksdagens uppföljning av bemyndigandebeslut samt återföring av information till riksdagen från normgivningsprocessen. Blicken borde enligt revisorerna också riktas mot den del av normgivningen som sker utanför riksdagen till följd av de lagar som stiftats av riksdagen.

Revisorernas granskning hade visat vissa brister i den redogörelse över bemyndiganden som Statsrådsberedningen årligen lämnade till konstitutionsutskottet. Framför allt gällde detta redovisningen av hur regeringen och myndigheterna använder sina bemyndiganden. Revisorerna ansåg också att informationen om riksdagens bemyndiganden var knapphändig. Detta innebar att redogörelsen hade begränsat värde som uppföljningsinstrument för riksdagen och inte bidrog till bättre överblick över normgivningen. Revisorerna föreslog att åtgärder skulle vidtas mot bristerna.

Som möjliga åtgärder för att förbättra riksdagens möjligheter att hantera normgivningsfrågor angav revisorerna bl.a. krav på bättre återrapportering från regeringen till riksdagen och konsekvensbeskrivningar i propositioner med lagförslag. Vidare föreslogs att regeringens förordningsmotiv skulle presenteras i mera tillgänglig form. Revisorerna såg också andra möjliga vägar, nämligen följande:

- Statsrådsberedningens register kunde vidareutvecklas så att det, liksom i den norska Lovdatamodellen, går att se vilka förordningar och myndighetsföreskrifter som riksdagens lagar och bemyndiganden resulterat i
- regeringens årliga skrivelse till riksdagen med redovisning av vad regeringen har gjort med anledning av riksdagens skrivelser skulle kunna användas för att informera riksdagen om den ytterligare lagstiftning som riksdagens lagbeslut har lett till
- aktiv användning av regeringsformens (RF) 8 kap. 12 § enligt vilken riksdagen vid beslut angående en lag med bemyndiganden till regeringen, kan begära att regeringen återkommer till riksdagen med ett förslag till förordning
- särskilda direktiv kunde ges till myndigheter att enligt 6 § budgetförordningen redovisa hur normgivningsbemyndiganden använts

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

• Bilaga

- regelbunden områdesvis återrapportering av normgivningen i budgetpropositionen varvid även relationerna till EG:s regelarbete kunde redovisas; om detta görs i budgetpropositionen kan skärningspunkterna mellan anslagsbemyndiganden och normgivningsbemyndiganden belysas
- Sveriges närmande till EG leder till ett behov av att klarlägga vissa frågor rörande normgivning, t.ex. om statsmakterna ska engagera sig i prioritering av standardiseringsprojekt, vem som ska bevaka nya EG-direktiv och standarder samt huruvida reglerna om normgivning i 8 kap. RF samt befintliga bemyndiganden behöver ses över.

Konstitutionsutskottet erinrade i sitt betänkande över revisorernas förslag (bet. 1992/93:KU11) om att det sedan 1986 efter initiativ av utskottet fanns en förteckning över riksdagens och att förteckningen hade upprättats av Statsrådsberedningen. Utskottet ansåg att förteckningen utgjorde en god grund för undersökningar av hur riksdagens normgivningsbemyndiganden tillämpas men att den kunde förbättras. Revisorernas förslag till förbättringar var enligt utskottet därvid värda att beakta. Frågor om sådana förbättringar borde liksom tidigare behandlas i utskottets granskningsbetänkanden.

Enligt motion K29 som väckts över förslaget var revisorernas förslag angående bemyndiganderegister otillräckligt. En ren systematisering av givna bemyndiganden hade enligt motionären begränsat värde för riksdagen, om den inte kopplades till en återrapportering om hur dessa bemyndiganden använts.

Utskottet delade uppfattningen att det för riksdagen skulle vara värdefullt att få uppgifter om riksdagens normgivningsbemyndiganden och om hur dessa används inom varje utskottsområde. Utskottet såg därför positivt på förslaget i motionen att inom riksdagen lägga upp ett utskottsvis systematiserat informationssystem för överblick över riksdagens normgivningsbemyndiganden och föreskrifter som meddelats med stöd av dessa bemyndiganden.

Frågan hade emellertid enligt utskottet ett nära samband med hur uppföljningen och utvärderingen av riksdagens beslut i övrigt borde bedrivas. Denna fråga var föremål för överväganden inom Riksdagsutredningen. Utskottet ansåg därför att riksdagen borde ge talmanskonferensen till känna vad utskottet anförde om ett inom riksdagen utskottsvis fört register över riksdagens normgivningsbemyndiganden.

2.3 Fem lagstiftningsområden – delegering och återrapportering

Personuppgifter och dataskydd

Framställningen i detta underavsnitt bygger på underlagsrapport 1, *Lagstiftning om personuppgifter och dataskydd*.

Lagstiftning

Regelsystemet för skyddet av den personliga integriteten vid användande av ADB-baserade personregister valdes som ett av flera exempel vid revisorernas granskning 1991/92. Skälet var att normgivningen på detta område repre-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

• Bilaga

senterade den ena ytterlighetssidan vad beträffar delegeringens omfattning – att det är riksdagen som beslutar om en stor del av lagstiftningen, eftersom bestämmelserna enligt regeringsformen skulle finnas i lag.

Området utgjorde vidare ett exempel på sektorövergripande normgivning som inte går att avgränsa t.ex. till ett departement eller en myndighet. Liksom inom många andra områden fanns det också internationell normgivning att ta hänsyn till. När den tidigare granskningen gjordes gällde datalagen, som senare ersattes med personuppgiftslagen. Datalagen innehöll till att börja med inga möjligheter för regeringen att delegera rätten att meddela generella tillämpningsföreskrifter. Men genom en ändring i regeringsformen (1994) öppnades en möjlighet för regeringen att, efter bemyndigande i lag, delegera normgivningskompetensen rörande ADB-behandling av personuppgifter till Datainspektionen. Datalagen ändrades också på detta sätt. Genom att Datainspektionen gavs möjlighet att utfärda generella bransch- och sektorsföreskrifter skulle inspektionens arbete med tillståndsprövning kunna minska.

I regeringens förslag till personuppgiftslag (prop. 1997/98:44) ingick att regeringen skulle bemyndigas att meddela föreskrifter om att vissa handlingar av personuppgifter skulle förhandskontrolleras och om undantag från förbud mot överföring av personuppgifter till tredje land. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skulle också bemyndigas att föreskriva undantag från vissa bestämmelser i den nya lagen och precisera generella regler och principer i den nya lagen. Bestämmelsen i 8 kap. 7 § första stycket regeringsformen skulle justeras för att göra det möjligt för riksdagen att delegera föreskriftsrätt beträffande skydd för personlig integritet även vid manuell behandling av personuppgifter.

I propositionen om den nya personuppgiftslagen tog regeringen också upp frågan om varför en del av normgivningen behöver delegeras:

En generell lag, som i princip avser att reglera all icke privat användning av personuppgifter i datorer och manuella register, kan inte gärna innehålla annat än generella principer och de allra viktigaste undantagen från dessa. Lagen skulle i annat fall bli alldeles för otymplig. De generella principer som lagen innehåller och som bygger på EG-direktivet är vidare tämligen beständiga, medan behovet av närmare preciseringar och undantag av naturliga skäl kommer att växla över tiden och kan uppkomma hastigt. Detta beror bl.a. på den tekniska utvecklingen, framväxten av nya, i dag oförutsägbara, sätt att samla in och utnyttja personuppgifter och värderingsförändringar. En ordning som innebär att varje liten justering i det kompletterande regelverket kräver en sedvanlig lagstiftningsprocess framstår därför som onödigt omständlig och ohanterlig. Det finns alltså ett behov av att delegera normgivningskompetensen på området.

Lagrådet konstaterade i sitt yttrande (oktober 1997) över förslag till personuppgiftslag att det inte rädde något tvivel om att flera av de föreslagna bemyndigandena gick längre än till att meddela verkställighetsföreskrifter. Sammanfattningsvis fann Lagrådet att flera av de bemyndiganden som regeringen föreslagit – särskilt bemyndiganden rörande undantag från förbud och från skyldighet att anmäla (20 §, 21 § resp. 35 §) – avsåg föreskrifter som inte

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

skulle delegeras. Bestämmelserna var enligt Lagrådet inte förenliga med 8 kap. RF om lagar och andra föreskrifter.

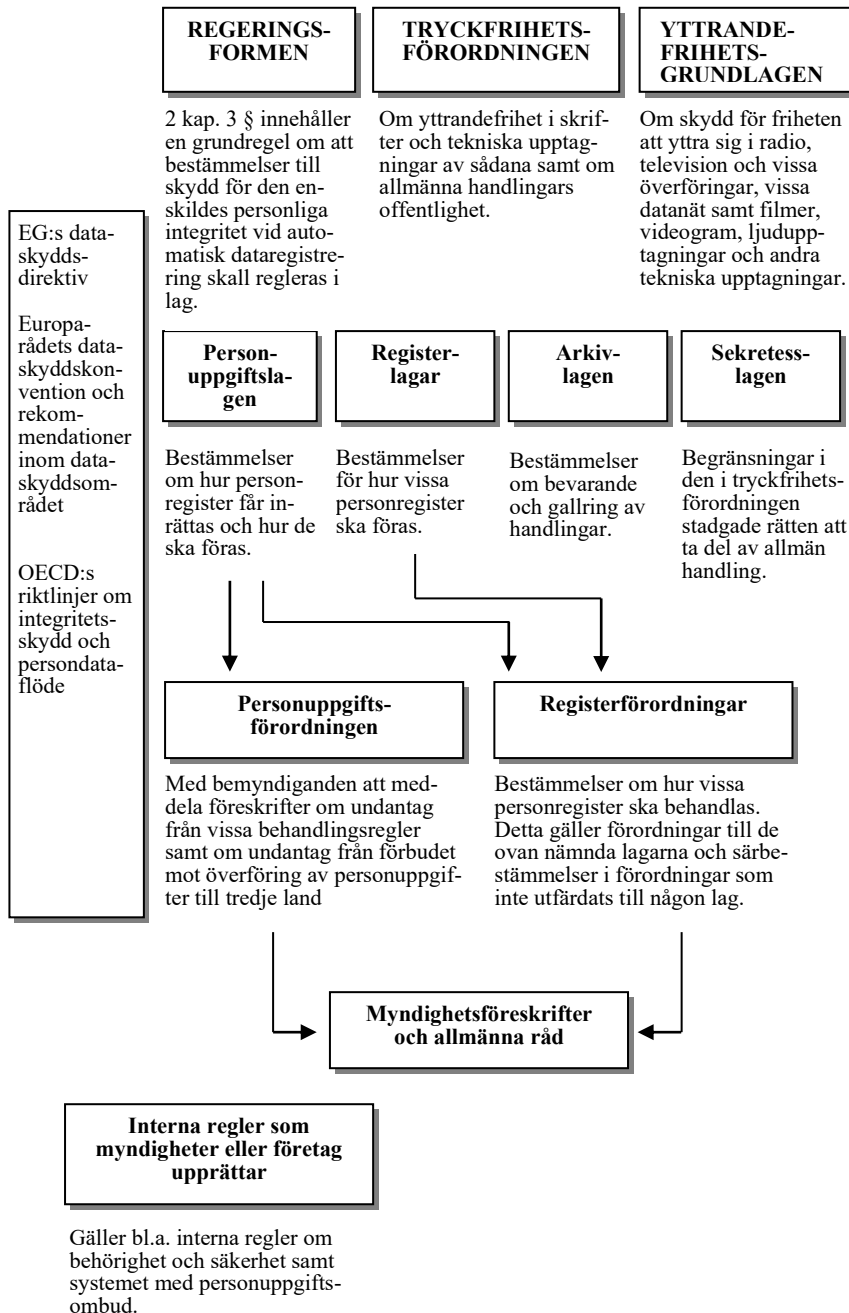
Regeringen konstaterade i propositionen att den kommit till en annan slutsats än Lagrådet vad gäller bestämmelsernas karaktär. Föreskrifter borde kunna ges av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer på hela området för den nya lagen, dvs. även för sådan manuell behandling av personuppgifter som den nya lagen skulle omfatta.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga**

Schematisk översikt av regleringen till skydd för personuppgifter

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga



Datalagen byggde enligt regeringen i huvudsak på att det i första hand var Datainspektionen som mer eller mindre självständigt skulle bestämma för vilka ändamål personregistrering fick ske och vilka villkor som skulle gälla för registreringen. Regeringen framhöll att den nya personuppgiftslagen enligt förslaget skulle innehålla fler materiella regler än datalagen. Den ställer upp en ram inom vilken den kompletterande regleringen måste hålla sig.

Enligt personuppgiftslagen (13 §) är det förbjudet att behandla vissa särskilt angivna typer av känsliga personuppgifter, bl.a. sådana som avslöjar ras eller etniskt ursprung. Men regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från detta förbud. Regeringen får också i enskilda fall besluta om undantag från förbudet eller överlåta åt tillsynsmyndigheten att fatta sådana beslut.

Personuppgiftslagen innehåller bemyndiganden till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i fem olika paragrafer. I två fall lämnas bemyndiganden enbart till regeringen.

I 16 § personuppgiftsförordningen lämnas bemyndiganden till Datainspektionen att meddela generella tillämpningsföreskrifter om

1. i vilka fall behandling av personuppgifter är tillåten
2. vilka krav som ställs på den personuppgiftsansvarige
3. i vilka fall användning av personnummer är tillåten
4. vad en anmälan eller ansökan till en personuppgiftsansvarig ska innehålla
5. vilken information som ska lämnas till registrerade och hur informationen ska lämnas
6. anmälan till inspektionen och förfarandet när anmälda uppgifter har ändrats

Personuppgiftsförordningen (1998:1191) innehåller vidare bemyndiganden i 6, 8, 11, 13 och 15 §§. Tre av dessa gäller Datainspektionen. De är inte generella på samma sätt som bemyndigandena i 16 §, men de innebär ändå att en del preciseringar av personuppgiftslagen överförs på Datainspektionen.

Med stöd av bemyndigande i personuppgiftsförordningen har Datainspektionen meddelat fyra föreskrifter. Två av dessa rör grundläggande bestämmelser i personuppgiftslagen – undantag från förbudet för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelser m.m. (DIFS 1998:3), respektive skyldigheten att anmäla behandlingar av personuppgifter till Datainspektionen (DIFS 2001: 1).

I regleringsbrevet till Datainspektionen för 2003 angav regeringen att Datainspektionen under verksamhetsåret i lämplig form skulle publicera konkret vägledning/föreskrifter.

Utöver de bestämmelser och bemyndiganden om personuppgifter som finns i lagen och förordningen om personuppgifter finns ytterligare bestämmelser i särskilda registerförfattningar.

När den tidigare granskningen gjordes, 1992, var det enligt regeringsformen lagstiftaren själv, dvs. riksdagen, som skulle besluta bestämmelser om skydd för den enskildes integritet. Området utgjorde därmed ett exempel på den ena ytterligheten vad gäller delegeringens omfattning. Numera får även

regleringen av skydd för personlig integritet vid behandling av personuppgifter delegeras.

Åtterrapportering till riksdagen

I regeringens proposition med förslag till personuppgiftslag i december 1997 redovisades utredningsarbetet och bakgrunden till regeringens ställningstaganden. Sedan personuppgiftslagen trätt i kraft har regeringen lämnat två propositioner till riksdagen som rör grundlagar och informationsteknikens utveckling.

I enlighet med riksdagens önskemål redovisar regeringen årligen hur rättgångsbalkens regler om teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt reglerna i lagen om hemlig kameraövervakning tillämpats (antal fall m.m.). Åtterrapportering är i detta fall förhållandevis detaljerad och konkret.

I budgetpropositionen för 2003 redovisade regeringen att den låtit göra en översyn av Datainspektionens verksamhet och finansiering och sina ställningstaganden med anledning därav.

Utredningsarbete m.m. rörande olika registerförfattningar har redovisats i sina respektive sammanhang.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

Djurskydd

Framställningen i detta underavsnitt bygger på underlagsrapport 4, *Djurskyddslagstiftningen*.

Lagstiftning

Riksdagen har enligt regeringsformen i viss utsträckning möjlighet att, särskilt när det gäller offentligrättslig och betungande normgivning som på djurskyddsområdet, delegera sin normgivningsmakt till regeringen och även medge s.k. subdelegering till kommun eller myndighet som regeringen bestämmer (bemyndigande). Sådana normgivningsbemyndiganden är särskilt vanliga på sak-områden där s.k. ramlagstiftning förekommer, dvs. lagstiftning där riksdagen endast lagt fast mer allmänt hållna bestämmelser, ofta av målsättningskaraktär. Typiskt sett krävs på dessa områden ytterligare detaljbestämmelser av ofta teknisk art. Ett sådant område representeras av djurskyddet. Djurskyddslagstiftningen är en utpräglad s.k. ramlagstiftning; man kan säga att det förutsätts, att normgivningsmakten delegeras i flera steg för att uppnå tillräckligt handfasta regler för den praktiska tillämpningen.

Skyddsregler som har djur som direkt eller indirekt objekt finns inte bara i den egentliga djurskyddslagstiftningen utan också i annan lagstiftning, t.ex. i lagen (1985:295) om foder samt vidare i lagstiftning med sikte främst på vilda djur. Som exempel kan nämnas jaktlagen (1987:259), miljöbalken, särskilt vissa regler om områdesskydd för bevarandet av livsmiljöer för vilda djur (7 kap.) och förbud mot handel med vissa djur m.m. (8 kap.).

Revisorernas tidigare granskning, som gjordes 1991–1992, avsåg djurskyddslagen (DL 1988:534) med förordning (DF 1988: 539). DL innehöll 39 paragrafer, varav 18 innefattade bemyndigande till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter. DF innehöll 60 paragrafer, och i 25 av dessa fanns en subdelegering till Jordbruksverket att meddela föreskrifter, ytterligare föreskrifter eller verkställighetsföreskrifter. Verket hade i sin tur beslutat ett femtontal författningar omfattande sammanlagt drygt 200 paragrafer på grund av bemyndigandena.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

Lagstiftning om djurskydd

Djurskyddslagen (1988:534)

3, 4, 6, 7, 7a, 8, 10, 11, 12, 12a,
14, 15, 17, 18, 20, 21, 22 §§



Djurskyddsförordningen (1988:539)

2, 4, 5, 7, 9, 9a, 13, 17, 19, 21a, 23, 26, 27, 28, 29,
30, 31, 32, 33, 34, 36a, 40a, 50, 50a, 51, 52, 54, 54a,
55, 57, 57a, 60 §§

Centrala försöksdjursnämndens föreskrifter

LSFS 1988:45 om den etiska prövningen av användningen av djur
för vetenskapliga ändamål m.m.

LSFS 1989:38 om statistikföring vid användning av djur för veten-
skapliga ändamål

SJVFS 1992:11 om utbildningskrav vid användning av djur för ve-
tenskapliga ändamål

Statens jordbruksverks föreskrifter

SJVFS 1998:20 om uppfödning, förvaring, tillhandahållande och an-
vändning mm av försöksdjur

SJVFS 1993:129 om djurhållning inom lantbruket m.m.

SJVFS 1999:110 om villkor för hållande, uppfödning och försäljning
av djur avsedda för sällskap och hobby

SJVFS 1999:111 om uppfödning, försäljning och förvaring av hun-
dar samt om förvaringsutrymmen för och avel med hundar och katter

SJVFS 2000:115 om hållande av strutsfåglar

SJVFS 2000:133 om transport av levande djur

SJVFS 2000:160 om hanteringen av vissa djurarter vid slakt och an-
nan avlivning

SJVFS 2000:23 om hur djur får tränas för eller användas vid tävling
samt hur tävling får genomföras

SJVFS 2001:64 om djurhållningen vid cirkusar

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga

Denna uppföljning bygger vidare på den förra granskningen, och samma avgränsningar har gjorts. DL har ändrats åtta gånger sedan tillkomsten och DF har ändrats 23 gånger. Lagen innehåller i dag 40 paragrafer (jämfört med 39 år 1992) och förordningen 71 (jämfört med 60 år 1992). Jordbruksverket som central djurskyddsmyndighet har med stöd i bemyndiganden i förordningen meddelat nio gällande föreskrifter om djurhållning omfattande totalt 594 paragrafer. Härtill kommer avgiftsföreskrifter och allmänna råd, dels om anslutning till föreskrifterna, dels om tillsyn.

Jämfört med 1992 har Jordbruksverkets föreskrifter blivit färre men omfattar många fler paragrafer; antalet paragrafer har ökat från ca 200 till 594. Totalt sett har regelmassan inom djurskyddsområdet blivit större liksom Jordbruksverkets andel av den.

Normgivningsbemyndigandena fördelar sig närmare på följande sätt: I lagen finns 20 bemyndiganden till regeringen att meddela föreskrifter eller att i sin tur delegera denna uppgift till Jordbruksverket (14 fall), ospecificerad myndighet (5 fall) eller kommun (1 fall).

I elva av DL:s bemyndiganden rör det sig om bemyndigande att meddela föreskrifter om något närmare angivet, t.ex. villkor för eller förbud mot viss avel, godkännande av hovslagare eller undantag från krav på veterinär. I nio fall handlar det om bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter, t.ex. i 3 § i fråga om stall eller andra förvaringsutrymmen eller hägn för djur. I det senare fallet får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Jordbruksverket meddela ytterligare föreskrifter utöver vad som sägs i lagen, nämligen att sådana utrymmen skall ge djuren tillräckligt utrymme och skydd samt hållas rena. I vissa fall har regeringen i förordningen gjort vissa preciseringar, t.ex. för vissa djurslag som höns (9 §) eller rävar (9 a §), innan subdelegering skett till Jordbruksverket.

Bemyndigandena i förordningen är fler än i lagen, nämligen 33 stycken, varav tre till Centrala djurförsöksnämnden, ett till kommun och resten till Jordbruksverket. I 23 av fallen avser bemyndigandet att meddela föreskrifter eller närmare föreskrifter om något visst, t.ex. storleken på och utformningen i övrigt av stall, andra förvaringsutrymmen för djur och hägn. I nio fall är bemyndigandet utformat så att verket får meddela ytterligare föreskrifter, t.ex. om villkor för eller förbud mot viss djurhållning (17 §). Härtill kommer ett generellt bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter (60 §).

Djuren delas in i grupper med sinsemellan olika grad av skydd beroende på vad människan använder djuret till, inte primärt beroende på dess tillhörighet till viss art eller annan klassificering, som närmast skulle utgå från djuret självt. Detta blir särskilt tydligt när det gäller försöksdjuren; den generella regeln i 2 § DL, att djur ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom, innehåller den inskränkningen, att djur som används för vetenskapliga ändamål *inte skall anses* vara utsatt för onödigt lidande, om djuranvändningen godkänts av djurförsöksetisk nämnd.

Gruppindelning av djur som lagen bygger på (utan att de uttryckligen nämns mer än i vissa fall) omfattar alltså traditionellt följande: sällskapsdjur,

lantbrukets djur, renar, pälsdjur, djur i hägn, djur i fiskodling, tävlingsdjur, djurparksdjur, cirkusdjur, försöksdjur¹. Det är lätt att se att ett visst djurslag kan falla under flera rubriker och också utanför. Detta gäller t.ex. hästen och hunden, vilka har många olika användningsområden från människans synpunkt sett. Den användning som torde vara den allra äldsta vad gäller just båda dessa, nämligen arbetsdjurets, ingår dock inte i gruppindelningen. Genom förbudet mot överansträngning (5 § DL) regleras dock i någon mån djurens "arbetsförhållanden", men arbetsuppgiften som sådan kan dock ibland innefatta särskilda faror.

Återrapportering till riksdagen

De mest genomgripande sakliga förändringarna i 1988 års djurskyddslagstiftning efter dess tillkomst är de som beslutades 1998 respektive 2002. Underlagsrapportens författare, Ulla Björkman, menar att lagförarbetena får anses innebära en sorts återrapportering till riksdagen. Även två särskilda regeringsskrivelser har avgivits. De gäller burhållning av höns respektive försöksdjursanvändning.

1998 års ändringar i DL avser försöksdjur, djurtransporter och en del annat som föranletts av EU:s regelverk (SFS 1998:56). De senast beslutade reglerna, som trädde i kraft den 1 januari 2003 (SFS 2002:550) gäller tillämpningen av kravregeln i 4 § djurskyddslagen om god djurmiljö och möjlighet till naturligt beteende. De nya reglerna innebär att tillämpningen utvidgas till att avse alla djurslag som faller under lagen, dvs. inte enbart djur inom husdjurskötseln och djur som används för tävlings- eller försöksändamål, utan även andra djur som hålls i fångenskap.

Säker elmateriel

Framställningen i detta underavsnitt bygger på underlagsrapport 3 *Lagstiftning om säker elmateriel*.

Lagstiftning

Normgivningen om säker elmateriel utgör en del av ett större regleringssystem för elsäkerhet. Detta system bygger på internationellt samarbete, harmonisering av standarder, provning och kontroll. Sveriges närmande till EG och medlemskap i EU och det europeiska standardiseringsarbetet har under de senaste tio åren varit avgörande för de förändringar som genomförts beträffande regelverket för säker elmateriel. I dag är EG-rätten dominerande på elsäkerhetsområdet. Med totalt 22 direktiv införlivade i Elsäkerhetsverkets regelverk är endast 25 % av föreskrifterna fortfarande primärt beslutade av riksdagen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

¹ SOU 2000:108, *Ett förbättrat djurskydd*, s. 29.

Bestämmelserna i den gamla ellagen (1902:71) och i elhandelslagen (1994:618) ingår numera i den nya ellagen (1997:857). Lagstöd för ytterligare normgivning har givits via såväl ellagen som lagen om elektromagnetisk kompatibilitet (1992:1512). 1997 års ellag innehåller totalt 18 bemyndiganden till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Detta kan jämföras med antalet bemyndiganden i den gamla ellagen (1902:71) och i elhandelslagen (1994:618) som innehöll totalt 9 bemyndiganden.

Vid sidan av förordningen om elektriskt materiel (1993:1068) finns bemyndiganden i tio förordningar som tillsammans ger lagstöd till Elsäkerhetsverket och de övriga föreskrivande myndigheterna på området — Boverket, Arbetsmiljöverket och Statens Strålskyddsinstitut — att utfärda föreskrifter om säker elmateriel. Elsäkerhetsverket har tagit över NUTEK:s uppgifter beträffande elsäkerhet. I övrigt är detta samma myndigheter som utfärdar föreskrifter inom elsäkerhetsområdet som vid den förra granskningen 1991/92 av normgivningsprocessen.

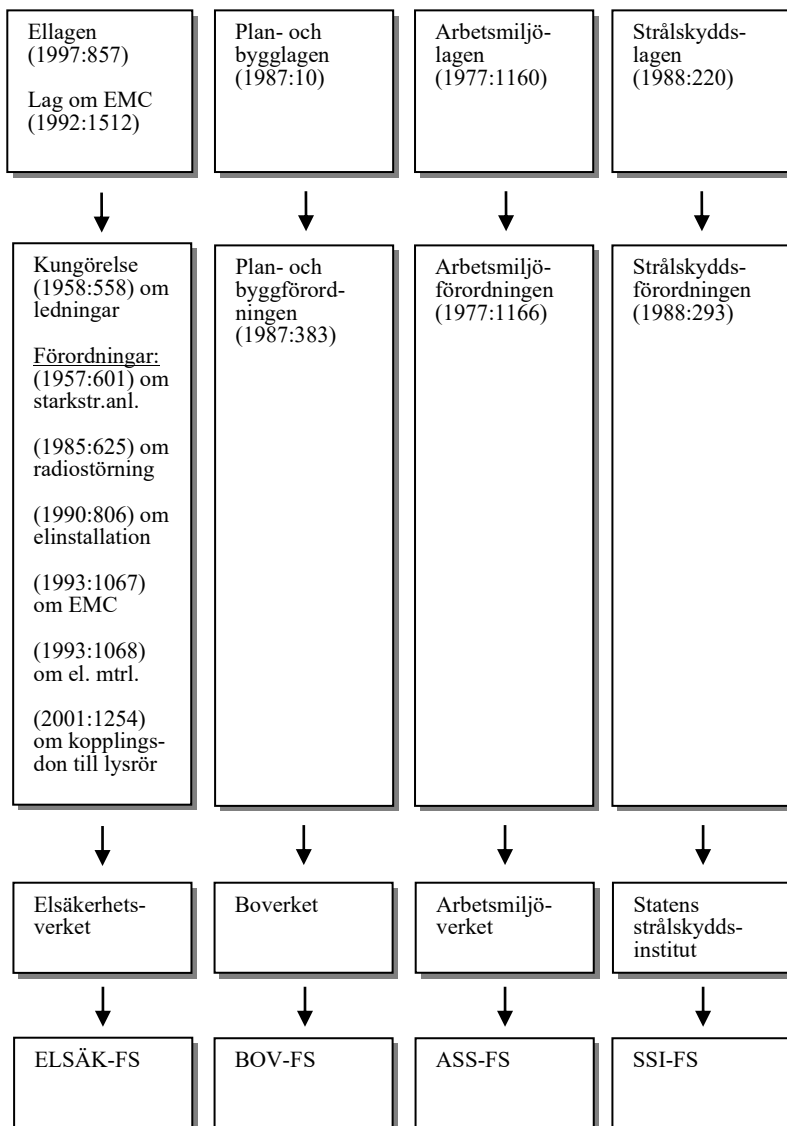
Återrapportering

Budgetpropositionerna utgör den huvudsakliga återrapportering som regeringen redovisar till riksdagen. På elsäkerhetsområdet har denna form av återrapportering dock blivit mer begränsad. Sedan budgetpropositionen för 2000/01 är rapporteringen i stora drag inriktad på kvantitativa data. Den rapportering som finns om föreskrifter gäller för det mesta omarbetningar, översyn och anpassning till EG-direktiv och beskrivs kortfattat utan detaljer. Vid sidan av återrapporteringen via budgetpropositionerna har två speciella propositioner om elsäkerhet lagts fram för riksdagen: proposition 1996/97:136 *Ny ellag* samt proposition 1992/93:21 *Om det svenska elsäkerhetsarbetet*. Dessa propositioner innehåller underlag för riksdagens beslut. En del av detta kan ses som regeringens återrapportering till riksdagen om lagstiftningen inom elsäkerhetsområdet.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

Lagstiftning om säker elmateriel



Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
•
Bilaga

Kemiska produkter

Framställningen i detta underavsnitt bygger på underlagsrapport 4, *Lagstiftning om kemiska produkter*.

Lagstiftning

EG-rätten inom kemikalieområdet är sedan länge omfattande. Arbetet har skett genom harmonisering av medlemsstaternas krav på exempelvis klassificering, märkning och begränsningar av farliga kemikalier. Kemikalieområdet regleras idag till stora delar av EG-harmoniserad lagstiftning, och det finns få föreskrifter som har annan bakgrund.

Den centrala miljölagstiftningen är sedan den 1 januari 1999 samlad i en miljöbalk (1998:808). I miljöbalken har reglerna från 15 lagar arbetats samman, bl.a. lagen om kemiska produkter som var den centrala lagen på området vid den förra granskningen av normgivningen. I 14 kap. miljöbalken återfinns de särskilda bestämmelserna om kemiska produkter.

I den tidigare lagen om kemiska produkter (1985:426) fanns det två paragrafer med bemyndiganden till regeringen att utfärda föreskrifter samt 17 paragrafer med bemyndiganden till "regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer". I 14 kap. miljöbalken finns inga bemyndiganden kvar till enbart regeringen, utan alla elva innehåller bemyndiganden till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen har utfärdat totalt 14 förordningar som innehåller bemyndiganden till den myndighet som regeringen valt ut som föreskrivande myndighet inom området. Vissa förordningar innehåller bemyndiganden till flera myndigheter. Liksom vid den tidigare granskningen av normgivningsprocessen finns det fortfarande bestämmelser om kemiska produkter i flera förordningar. Liksom tidigare är det också flera myndigheter som har bemyndiganden att utfärda föreskrifter om kemiska produkter: Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Läkemedelsverket, Livsmedelsverket, Boverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Räddningsverket, Jordbruksverket, Socialstyrelsen samt Arbetsmiljöverket.

Redan vid den förra granskningen av lagstiftningsområdet för kemiska produkter konstaterades att det fanns en stor mängd regler och ett stort antal regelskapande instanser. Denna granskning har visat att situationen inte har förenklats. Lagstiftningsområdet är fortfarande komplext och svårt att överblicka, både för riksdagen som lagstiftare, för den som ska följa reglerna och för den som ska tillämpa dem.

Återrapportering

Budgetpropositionerna utgör den huvudsakliga återrapportering som regeringen regelbundet redovisar till riksdagen. Rapporteringen består av en redogörelse för verksamhet och resultat som kompletterar de rena budgetfrågorna. Generellt är dock den återrapportering om lagstiftningsområdet som regeringen gör via budgetpropositionerna begränsad. Den rapportering som finns om föreskrifter gäller för det mesta översyn och anpassning till EG-

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Bilaga

direktiv, och den beskrivs kortfattat utan detaljer. De särskilda propositioner som lämnats inom området är 2000/01:65 *Kemika–liestrategi för giftfri miljö* och 1997/98:45 *Miljöbalk*.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga**

Lagstiftning om kemiska produkter

Miljöbalken 14 kap.

Regeringen eller myndighet (1, 9-13, 15, 16, 18-21, 23-25 §§)

Förordning
om biocidprodukter (2000:338)
om bekämpningsmedel (1998:947)
om förbud m.m. (1998:944)
om kem. prod. och biotekniska org. (1998:941)

Kemikalie-
inspektionen

Förordning
om motorbränslen (1985:838)
om HFC (1995:555)
om batterier (1997:645)
om verksamhetsutövers egenkontroll (1998:901)
om kem. prod. och biotekniska org. (1998:941)
om förbud m.m. (1998:944)
om ämnen som bryter ned ozonskiktet (2002:187)

Naturvårds-
verket

Förordning
om försäljn. och förv. av lösn.medel (1977:994)
om kosmetika och hyg. produkter (1993:1283)
om ämnen som bryter ned ozonskiktet (2002:187)

Läkemedels-
verket

Förordning om kemiska produkter och biotek-
niska organismer (1998:941)

Statens livs-
medelsverk

Förordning om kemiska produkter och biotek-
niska organismer (1998:941)

Boverket

Förordning
om kem. produkter och biotekn. org. (1998:941)
om ämnen som bryter ned ozonskiktet (2002:187)

Sjöfartsverket

Förordning om kem. produkter och biotekn. org.
(1998:941)

Luftfarts-
verket

Förordning
om kem. produkter och biotekn. org. (1998:941)
om ämnen som bryter ned ozonskiktet (2002:187)

Statens
räddningsverk

Förordning om bekämpningsmedel (1998:947)

Statens
jordbruksverk

Förordning
om bekämpningsmedel (1998:947)
om verksamhetsutövers egenkontroll (1998:901)
om biocidprodukter (2000:338)

Social-
styrelsen

Förordning
om bekämpningsmedel (1998:947)
om biocidprodukter (2000:338)

Arbetsmiljö-
verket

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga

Stöd och hjälp åt de funktionshindrade

Framställningen i detta underavsnitt bygger på underlagsrapport 5, *Lagstiftningen om stöd och hjälp åt de funktionshindrade – hur kraven på lättillgänglighet och tydlighet tillgodoses*.

Lagstiftning

Kommunernas och landstingens skyldigheter gentemot personer med funktionshinder reglerades tidigare i socialtjänstlagen (SoL), hälso- och sjukvårdslagen (HSL), lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. (omsorgslagen) och lagen (1965:136) om elevhem för vissa rörelsehindrade m.fl. (elevhemslagen).

SoL och HSL är s.k. ramlagar, dvs. de anger vissa mål för verksamheten, men överlåter åt dem som tillämpar lagen att med ledning av de i lagarna angivna målen för verksamheten och förarbetena ge lagen ett närmare innehåll.

En huvudsaklig reglering av insatser till funktionshindrade genom ramlagar visade sig emellertid inte tillräcklig för att de funktionshindrades alla behov skulle kunna tillgodoses. Det bedömdes nödvändigt att svårt funktionshindrades rättigheter i fråga om stöd och service i det dagliga livet reglerades i en särskild lag. För att förstärka de funktionshindrades ställning skulle den nya lagen konkret ange de insatser som den enskilde ska ha rätt till medan behovet av insatser i övrigt skulle tillgodoses enligt SoL och HSL.

Den 1 januari 1994 trädde den nya rättighetslagen för personer med svåra handikapp i kraft, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Lagen ersatte omsorgslagen och elevhemslagen.

Vid sidan om LSS finns lagen om assistansersättning (LASS) som innehåller bestämmelser om ersättning av allmänna medel till vissa funktionshindrade för kostnader för personlig assistans. Frågor enligt lagen handläggs av Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna.

Bestämmelserna om särskilda insatser till de funktionshindrade faller inom det primära lagområdet, dvs. sådant som riksdagen ska besluta om genom lag. Enligt 8 kap.7 § RF får emellertid delegering ske bl.a. vad avser regler om skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa.

Av 13 § LSS följer att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i fråga om verksamhet enligt 9 § första stycket 6–10 LSS får meddela föreskrifter. I övrigt tar lagen inte upp några bestämmelser om delegation av normgivningskompetensen.

Regeringen har utfärdat förordning (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Förordningen har meddelats inom ramen för regeringens restkompetens, som omfattar regeringens rätt att meddela verkställighetsföreskrifter.

I 12 § förordningen har regeringen till Socialstyrelsen delegerat vidare rätten att meddela föreskrifter för att garantera enskilda personers skydd till liv, personlig säkerhet eller hälsa inom verksamheten med de särskilda omsorgerna. Det i 12 § givna bemyndigandet sträcker sig emellertid längre än vad som anges i lagen.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

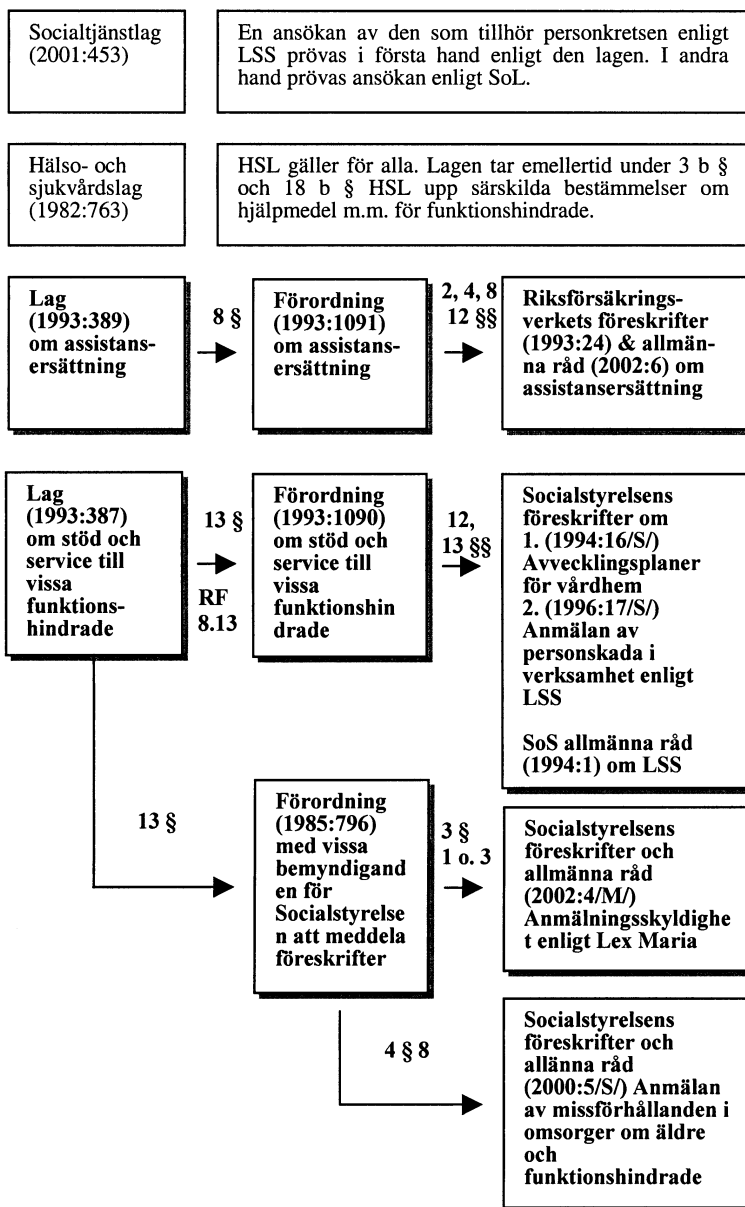
Bilaga

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har tillagts rätt att meddela ytterligare föreskrifter om beräkning av assistansersättningen (6 § andra stycket LASS). Det är här fråga om föreskrifter utöver vad som kan inrymmas under begreppet verkställighetsföreskrifter. Bestämmelsen kan, enligt vad Lagrådet uttalade, uppfattas som ett tillkännagivande av riksdagen att den inte har övertagit hela regeringens normgivningskompetens i ämnet enligt 8 kap. 14 § regeringsformen utan lämnat den angivna delen av denna kompetens orörd.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

Lagstiftning om stöd och hjälp åt funktionshindrade



Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
 Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga

Grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer ska bestämmas i lag, dvs. av riksdagen. (8 kap. 5 § RF). Men kravet på riksdagens medverkan kan genombrytas. Enligt 8 kap. 7 § RF kan regeringen, efter bemyndigande i lag, meddela föreskrifter i fråga om t.ex. skyddet för liv, personlig säkerhet eller hälsa, ordningen på allmän plats samt undervisning och utbildning.

Om riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter kan riksdagen också medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela närmare bestämmelser. Detta följer av 8 kap. 11 § RF. Exempel på sådana av kommun meddelade föreskrifter är arbetsordningar och reglementen av olika slag.

Kommunerna kan sägas ha en restkompetens, grundad på den kommunala självstyrelsen eller på den allmänna kompetensen. Eftersom föreskriftsrätten i sådana frågor även faller inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 13 § RF är det inget som hindrar att regeringen går in och detaljreglerar kommunernas organisation och verksamhetsformer. Regeringens restkompetens tar över kommunernas. I de författningar som gäller på detta område förekommer inget bemyndigande för kommun att meddela närmare bestämmelser i frågor som gäller stöd och service till de funktionshindrade. (Se dock 19 § LSS, som ålägger kommunen att fastställa grunder för avgiftsuttag).

Återrapportering

Underlagsrapporten har inget särskilt avsnitt om återrapportering. I stället redovisas författarens syn på återrapportering i avsnitt 2.4.

2.4 Hur kan återrapporteringen till riksdagen förbättras?

Inledning

I det föregående avsnittet redovisades olika former för återrapportering till riksdagen rörande lagstiftningen. Det framgick härvid att informationen till riksdagen om hur normgivningsbemyndiganden utnyttjats är mycket begränsad.

I detta avsnitt behandlas hur återrapporteringen till riksdagen på olika sätt kan förbättras. Främst gäller det principiella resonemang om återrapportering som förts i Ulla Björkmans underlagsrapport om djurskydd² och i Anders Thunveds underlagsrapport om funktionshindrade³.

² Riksdagens revisorer, underlagsrapport 2, *Djurskyddslagstiftningen*.

³ Riksdagens revisorer, underlagsrapport 5, *Lagstiftningen om stöd och hjälp åt de funktionshindrade – hur kraven på lättillgänglighet och tydlighet tillgodoses*.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

•
Bilaga

En utgångspunkt är de möjliga åtgärder för att förbättra återrapporeringen som revisorerna angav i granskningen 1991/92 och som återgivits i avsnitt 2.2 ovan. Dessa gällde bl.a. bemyndiganderegister.

Den fortsatta utvecklingen beträffande bemyndiganderegister

Med anledning av riksdagens beslut 1992 angående revisorernas förslag genomfördes under sommaren 1994 en del förberedande arbete för att upprätta ett bemyndiganderegister. Registret föll dock på att det inte fanns information om hur regeringen och myndigheterna använt riksdagens normgivningsbemyndiganden.

Frågan aktualiserades igen i samband med arbetet inför det nya rättsinformationssystemet. Det finns dock ännu inte något särskilt bemyndiganderegister. Det beror på att det i arbetet med rättsinformationssystemet hittills bara byggts ett länksystem till myndigheterna. Varje myndighet måste göra sina författningar tillgängliga och sökbara, något som ännu inte görs på ett enhetligt sätt.

Det finns alltså i dag inte något söksystem som gör det möjligt att följa vilken fortsatt lagstiftning – regeringsförfordningar eller myndighetsföreskrifter – en lag resulterat i. Regeringens normgivning kan ha sin grund i ett av riksdagen givet bemyndigande eller falla inom ramen för regeringens restkompetens. De centrala myndigheternas rätt att meddela föreskrifter inom olika lagstiftningsområden härleds ur bemyndiganden givna i lag eller förordning.

Minska behovet av särskild återrapporering genom bättre

rättsinformation

Anders Thunved kopplar återrapporeringen om lagstiftningen till rättsinformationssystemet. Enligt honom skulle ett väl utbyggt rättsinformationssystem i väsentlig grad minska behovet av en återföring av information från regering till riksdag angående normgivningsprocessen. Med en utbyggnad av rättsinformationssystemet skulle riksdagen få möjlighet att följa den vidare normgivningsprocessen från det i lag givna bemyndigandet och fram till den av myndigheten meddelade föreskriften.

För att ge ökad klarhet vad avser den rättsliga grunden för regeringens normgivning bör ingressen till en förordning hänvisa till bemyndigande i lag eller till den grund för normgivningen som annars föreligger. Detta borde enligt Thunved utgöra utgångspunkt för en utbyggnad av rättsinformationssystemet.

För de föreskrifter som de centrala förvaltningsmyndigheterna meddelar gäller redan nu att det i ingressen till författningen ska anges på vilket normgivningsbemyndigande som föreskrifterna grundar sig (se även 27 § verksförordningen 1995:1322).

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

Kommunala författningar i rättsinformationssystemet

I samband med rättsinformationssystemet tar Anders Thunved också upp frågan om registrering och publicering av kommunala författningar. Ett stort antal kommunala författningar har utfärdats med stöd av bemyndiganden eller inom ramen för kommunens restkompetens. Det finns i dag ingen skyldighet att kungöra kommunala författningar i en författningssamling. En del kommuner ger emellertid på eget initiativ ut sådana författningssamlingar. Det är, enligt Thunved, av väsentlig betydelse för medborgarna att lätt kunna få kunskap även om de kommunala författningarna. Han erinrar vidare om regeringens skrivelse 1998/99:17 *Ett nytt offentligt rättsinformationssystem*, i vilken vikten av att var och en via Internet kan få tillgång även till de kommunala författningarna framhålls.

Det finns enligt Thunved skäl att överväga om inte medborgarnas rätt till insyn i det sätt på vilket kommunen använder sin föreskriftsrätt väger så tungt att en bestämmelse om skyldighet för kommun att publicera sina författningar i en kommunal författningssamling borde införas. Han menar därför att de skäl som Riksdagens revisorer tidigare redovisat för en sådan ordning kvarstår.

De nu gällande bestämmelserna om sättet för publicering av författningar återfinns i en förordning, författningssamlingsförordningen. Ett åläggande för kommun att publicera sina författningar i en författningssamling måste emellertid ske genom lag.

Om de kommunala författningarna tas in i kommunala författningssamlingar underlättas möjligheterna att tillföra rättsinformationssystemet uppgifter.

Riksdagens hantering av ramlagstiftningen

Ulla Björkman konstaterar att djurskyddslagstiftningen, eftersom den är en utpräglad ramlagstiftning, är förknippad med delvis samma problem och möjligheter som annan sådan lagstiftning. Det har exempelvis föreslagits att det kan behöva dras en gräns för regeringens möjlighet att delegera vidare till underlydande myndigheter enligt 8 kap. 11 § regeringsformen. Förslag i denna riktning har framförts av Fredrik Sterzel⁴.

När riksdagen avhänder sig normgivningsmakt bör enligt Sterzels uppfattning som huvudregel gälla att makten ska stanna hos regeringen, särskilt såvitt gäller föreskrifters materiella innehåll. Sterzels syfte är framför allt att minska på regelmassan.

Tanken är inte ny. Den fanns också med i samband med regeringsformens tillkomst: "Förvaltningsmyndighet bör i allmänhet få i uppdrag att endast besluta om föreskrifter som mer i detalj fyller ut vad regeringen föreskrivit"⁵.

⁴ Sterzel, Fredrik (1998), *Författning i utveckling – konstitutionella studier*, s. 170.

⁵ Prop. 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*, s. 320 och prop. 1975:8, *Regeringens proposition om följdlagstiftning med anledning av den nya regeringsformens bestämmelser om normgivning*, s. 45.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga

Svårigheten på djurskyddsområdet är dock att detaljerna kan vara avgörande för reglernas innebörd⁶. Båsmått och andra kvantitativa bestämmelser gör stor skillnad – både för djur och producent. Det finns en risk för att myndigheternas övervägande tekniska regelverk blir alltför tekniskt och alltför inriktat på måttbestämmelser utan tydligt syfte. Det finns också en risk för att myndigheten övertolkar sina bemyndiganden. Redan i 1991 års underlagsrapport om djurskydd påtalades, att myndigheternas regelproduktion innebär att den övervägande mängden regler som gäller för enskilda och företag har tillkommit utan någon politisk process, något som i sig kan vara ett legitimitetsproblem. Sterzel har redovisat en liknande uppfattning.

Att kraftigt begränsa subdelegeringen är en möjlighet. Samtidigt är det en realitet att på många ”tekniska” sakområden, som exempelvis djurskyddsområdet, finns den egentliga expertisen inte i Regeringskansliet utan hos de centrala myndigheterna. En förändring av systemet skulle kunna medföra att expertisen flyttas till departementen, men då förlorar myndigheterna viktig kompetens som behövs också för tillsyn, kontakter med aktuella näringar m.m.

Finns det då några alternativa lösningar man kan tänka sig för att ändå sträma upp systemet? Björkman anser att det under alla förhållanden vore önskvärt att förbättra återkopplingen till lagstiftaren själv. Har riksdagen valt ramlagstiftning på ett sakområde borde riksdagen också försäkra sig om kontrollen över normsystemet genom att tydligare markera, att det rör sig om en delegering som kan återtas eller ytterst göras verkningslös genom ny lagstiftning enligt 8 kap. 14 § första stycket regeringsformen. Behörighet för regeringen att besluta föreskrifter i visst ämne utgör enligt denna regel inte något hinder för riksdagen att genom lag meddela föreskrifter i samma ämne. En tillämpning av 8 kap. 14 § första stycket är inte någon patentlösning på i underlagsrapporten antydda problem. Genom den formella lagkraftens princip (8 kap. 17 § regeringsformen) måste då riksdagen även i fortsättningen välja lagformen.

Det kan enligt Björkman inte anses innebära något otillåtet intrång på myndigheternas självständighet enligt 11 kap. 7 § regeringsformen, att infordra redovisning och företa granskning enligt vad som nu sagts. Enligt denna regel får riksdagen inte bestämma hur förvaltningsmyndighet skall besluta i särskilt fall i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller som rör tillämpning av lag, men det är ju inte fråga om att styra beslutsfattandet i det särskilda fallet utan att följa upp givna delegationer.

Själva uppföljningen bör dock enligt Björkman göras via Regeringskansliet på så sätt att det är regeringen som till riksdagen redovisar sina föreskrifter och de föreskrifter som tillkommit på grund av regeringens subdelegering.

Vad gäller tillgängliga, rättsliga instrument uppmärksammar Björkman reglerna i 8 kap. 12 § regeringsformen, enligt vilka riksdagen kan kräva

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

⁶ Riksdagens revisorer, underlagsrapport 4, *Djurskyddslagstiftningen*.

underställning av föreskrifter som regeringen meddelat med stöd av riksdagens bemyndigande. Enligt grundlagskommentatorerna torde detta innefatta regeringens beslut om subdelegation. Dessutom framhåller Björkman den nya formuleringen i riksdagsordningen (4 kap. 16 § RO i lydelse enligt SFS 2001:581, som innebär att utskotten i sin ärendeberedning ska följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom sina ämnesområden⁷.

Utskottens uppföljningsuppdrag

Anders Thunved erinrar också om den ändring i riksdagsordningen (lag 2001:581) som nyligen trätt i kraft. Genom denna har det klarlagts att i riksdagsutskottens uppgifter också ingår att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom de ämnesområden som har bestämts för varje utskott. Lagändringen grundade sig på riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1. Riksdagsstyrelsen framhöll att uppföljning och utvärdering av riksdagsbeslut är att betrakta som en del i utövandet av riksdagens konstitutionella befogenheter. Riksdagsstyrelsen uttalade särskilt att det var nödvändigt att utarbeta rutiner för en förbättrad resultatdialog med Regeringskansliet.

Konstitutionsutskottet, som i *Riksdagen inför 2000-talet* (bet. 2000/01:KU23) tillstyrkte riksdagsstyrelsens förslag, uttalade bl.a. att uppföljnings- och utvärderingsarbetet utgör en integrerad del i beredningsarbetet.

Thunved gör för sin del bedömningen att ändringen i riksdagsordningen även torde omfatta den normgivning som har sin grund i av riksdagen i lag givna bemyndiganden. Enligt Thunved skulle det därmed ligga väl inom ramen för ett utskotts uppgifter att granska normgivningen inom ett avgränsat lagstiftningsområde.

Ulla Björkman konstaterar att det nya uppföljningsuppdraget till utskotten visserligen har ett bredare syfte än regelverkets utformning. Men i det underliggande förslaget betonas att uppföljning och utvärdering av riksdagens beslut ska genomföras inte bara inom ramen för finansmakten utan också som en del av normgivnings- och kontrollmakten⁸.

Björkman uppfattar det så, att den typen av underställning/uppföljning som reglerna anger mycket väl kan företas rutinmässigt, utan att konkreta missförhållanden behöver misstänkas. En ordning där riksdagen håller sig fortlöpande underrättad om regelverket i dess helhet borde borga för en bättre beredskap att ta behövliga initiativ för att behålla kontrollen över normsystemet. Det utskott där en fråga sakligt hör hemma torde enligt Björkman vara rätt instans inom riksdagen för detta.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

•
Bilaga

⁷ Holmberg, Erik och Stjernquist, Nils (1980), *Grundlagarna med tillhörande författningar*, s. 287.

⁸ 2000/01: RS1, *Riksdagen inför 2000-talet*, bil. 5, kap. 3, s. 134.

En aktivare tillämpning av 8 kap. 12 § regeringsformen skulle enligt Björkman kunna bidra till att riksdagens underlag för den fortsatta normgivningen förbättras och därmed troligen lägga grunden för en bättre balans mellan normgivningsnivåerna. Inte minst skulle det bli lättare att skapa system som tydligare och mer tillgängligt än i dag redovisar de myndighetsföreskrifter som har koppling också till EG-direktiv och därigenom att öka kunskapen även utanför riksdagen om den nya rättsordningen.

En sådan ordning kan innebära en viss förskjutning av normgivningsinitiativet från regeringen till riksdagen, åtminstone i praktiken, men detta bör kunna accepteras då det handlar om att kontrollera utfallet av riksdagens egna delegeringar och även att öka regelverkets tillgänglighet för medborgarna.

Särskilt mot bakgrund av den nya paragrafen i riksdagsordningen, är det svårt att se att uppgiften, trots att den säkerligen kräver en del kansliresurser, skulle innebära en sådan förvaltningsuppgift som riksdagen enligt 11 kap. 8 § regeringsformen inte får fullgöra.

Det innebär enligt Björkman inte något egentligt nytt. Många har påtalat behovet av en kontroll av subdelegeringen. Fredrik Sterzel har redan nämnts. Håkan Strömberg, som analyserat normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform i ett arbete från 1980-talet, anför att olika metoder för normutfyllnad är praktiskt nödvändiga, men att man måste se till att de inte används på ett sätt som strider mot väsentliga grundtankar bakom regeringsformens regler om normgivningsmakten: "Om RF kräver att ett visst ämne regleras i lag kan det inte tillåtas att regeringen eller andra myndigheter får helt fria händer att indirekt bestämma lagens innehåll"⁹.

När Lagrådet granskade förslaget till djurskyddslag 1987 påtalade Lagrådet att man hade begränsade möjligheter att överblicka konsekvenserna av en så utpräglad ramlag som djurskyddslagen: "Vad som möter läsaren i det remitterade lagförslaget kan grovt karaktäriseras dels som program- eller målsättningsstadganden dels som gränsdragningsstadganden, vilka i princip anger vad som får resp. icke får företas i förhållande till djuren; bestämmelserna i sistnämnda del är i ej ringa mån försedda med förbehåll att de kan sättas åsido genom i administrativ ordning meddelade undantagsföreskrifter"¹⁰. Lagrådet avstyrkte dock inte förslaget, vilket kanske på sitt sätt understryker Strömbergs uppfattning, att Lagrådets insatser som grundlagsvaktare varit ojämna¹¹. Ulla Björkman anser att iakttagelserna leder tillbaka till riksdagen själv som grundlagsvaktare.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

⁹ Strömberg, Håkan (1989), *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*,

2 uppl., s. 200.

¹⁰ Prop. 1987/88:93, Om djurskyddslag, m.m., s. 74.

¹¹ Strömberg, Håkan (1989), *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*,

2 uppl., s. 212.

Ulla Björkman pekar på att det också utförs olika slags granskning av regelsystemet, särskilt dess efterlevnad, och ibland effekter av Riksdagens ombudsmän, Riksdagens revisorer och konstitutionsutskottet, allt som uttryck för den s.k. kontrollmakten med stöd i 12 kap. regeringsformen.

Ett resultat av kontrollmaktens utövande syns inte sällan i form av nya lagstiftningsinitiativ. Till exempel åligger det ombudsmännen enligt 4 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän att verka för att brister i lagstiftningen avhjälpas och att göra framställning om författningsändring till regeringen eller riksdagen, om ombudsmännen finner att sådan behövs. Ett exempel från 1990 gäller rävburar, där JO Ragnemalm fann att dåvarande Lantbruksstyrelsens föreskrifter svårligen kunde förenas med djurskyddslagens krav och rekommenderade en översyn¹².

En skillnad mellan denna existerande granskning och den mera kontinuerliga som Björkman förespråkar ligger i att kontrollmakten enligt henne som regel utlöses på förekommen anledning som misstanke om missförhållanden, fel i särskilt fall osv., i stället för regelbunden och rutinmässig granskning utan direkt yttre orsak. Någon motsättning mellan kontrollformerna behöver inte finnas, utan de borde, enligt Björkman, kunna komplettera varandra, förutsatt att man finner en bra kanslimässig ordning för rapportering och granskning.

3 Rätts- och samhällsinformation

3.1 Revisorernas förslag och riksdagens beslut 1992

Revisorerna föreslog i granskningen om riksdagens normgivningsbemyndiganden att regeringen med utgångspunkt från befintliga system skulle utarbeta förslag till ett rättsinformationssystem som innefattade lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter. Systemet skulle göra det möjligt att se vad som gäller inom ett område, vare sig bestämmelserna finns i lag, förordning eller myndighetsföreskrifter. Möjligheterna till överblick skulle bli bättre för dem som utfärdar regler, för dem som ska övervaka reglernas tillämpning och för dem som ska rätta sig efter reglerna.

Konstitutionsutskottet ansåg vid sin beredning av revisorernas förslag att det allmänna borde sörja för en kontinuerlig grundservice på rättsinformationsområdet (1992/93:KU1). Enligt utskottet gav förordningen (1980:628) om rättsdatasystemet också uttryck för detta.

Ett heltäckande system av det slag revisorerna förespråkade skulle enligt utskottets bedömning dock medföra ökade kostnader såväl hos myndigheterna som inom rättsdatasystemet. Behovet av ytterligare uppgifter i systemet måste enligt utskottet därför vägas mot kostnaderna när en utbyggnad av systemet provas. Utskottet utgick från att regeringen uppmärksammat följde det arbete som bedrevs genom Samarbetsorganet för rättsväsendets informat-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

¹² JO:s ämbetsberättelse 1990/91, s. 269.

ionssystem (SARI). Därmed avstyrkte utskottet revisorernas förslag om datorbaserat rättsinformationssystem.

Riksdagens revisorer ansåg i sin granskning att det fanns ett allmänt intresse i samhället, i vissa fall t.o.m. skyldighet för medborgarna att kunna reglerna. Revisorerna föreslog därför ett antal åtgärder för att förbättra möjligheterna att överblicka normgivningen. Grundläggande för en sådan överblick var enligt revisorerna ett väl fungerande rättsinformationssystem som täcker en stor del av normgivningen. De statliga myndigheternas och kommunernas författningar låg emellertid utanför rättsdatasystemet.

Revisorerna konstaterade också att den kommunala normgivningen i hög grad påverkar enskilda människors vardagsliv och att det därför var väsentligt att kommunernas regler på dessa områden lätt går att överblicka. En god överblick kunde enligt revisorerna åstadkommas på olika sätt, bl.a. genom att begränsa antalet regler och att göra dessa lättillgängliga för kommuninvånarna. Varje kommun borde enligt revisorerna ha en egen författningssamling där kommunala regler publiceras. Revisorerna föreslog att regeringen skulle utarbeta förslag angående skyldighet för kommunerna att förteckna och publicera sina författningar.

Konstitutionsutskottet ansåg vid sin beredning (bet. 1992/93: KU1) att det givetvis är av stort intresse för dem som berörs av föreskrifterna att de publiceras. Arbetet med att publicera föreskrifterna borde enligt utskottet också kunna vara ett led i regelreformen när det gäller kommunala författningar. Utskottet erinrade om tanken på en skyldighet för kommunerna att ge ut egna författningssamlingar samt att ta fram riktlinjer för innehåll och utformning. Trots att sådana riktlinjer som revisorerna påpekat utfärdats redan 1977¹³, hade författningar på området publicerats endast i mycket begränsad utsträckning. Utskottet ansåg detta otillfredsställande och menade att den bristande hörsamheten talade för att problemet borde lösas på ett annat sätt.

3.2 System för rättsinformation

I skrivelsen 1998/99:17 presenterade regeringen sin syn på ett offentligt rättsinformationssystem. Regeringen ansåg att staten borde svara för en kontinuerlig grundservice på rättsinformationens område med hjälp av informationsteknik. Servicen ska rikta sig till såväl allmänheten som den offentliga sektorn.

Regeringen beskrev i skrivelsen också framväxten av rättsdatasystemet.

Samarbetsorganet SARI arbetade med rättsdatafrågor från 1968 och nästan 30 år framåt. Samordningssträvandena var till en början koncentrerade till brottmålsförfarandet, men 1980 beslutade regeringen att vissa av registren skulle öppnas för allmänheten. I rättsdataför-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

¹³ Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet rekommenderade 1977 sina medlemmar att förteckna och publicera sina författningar.

ordningen (1980:628) meddelade regeringen bestämmelser om rättsdatasystemets innehåll m.m.

Hösten 1996 överlämnade IT-kommissionen en skrivelse till regeringen med förslag till åtgärder för att få till stånd en aktiv spridning av rättsinformation med hjälp av informationsteknik (IT). Regeringen tillsatte därefter en arbetsgrupp inom Regeringskansliet med uppgift att lämna förslag till ett nytt rättsdatasystem. I gruppen ingick förutom företrädare för olika departement representanter för riksdagens förvaltningskontor och Statskontoret. Under våren 1998 redovisades promemorians förslag, remissutfallet. Arbetsgruppen avslutade sitt arbete i februari 1998 genom att presentera sina slutliga överväganden och förslag i Ett offentligt rättsinformationssystem (Ds 1998:10). och den tänkta inriktningen av det fortsatta arbetet för riksdagens IT-råd.

Regeringen ansåg i skrivelsen 1998/99:17 att servicen ska omfatta de offentliga rättskällorna, från författningar och deras förarbeten till domstolarnas och myndigheternas praxis. Informationen ska hållas elektroniskt tillgänglig på ett överskådligt och enhetligt sätt, vara gratis samt elektroniskt sökbar via en gemensam ingångssida på Internet.

I skrivelsen ansåg regeringen vidare att rättsinformationssystemet borde vara ett effektivt redskap för myndigheterna. Det ska:

- underlätta arbetet med lagrådsremisser och propositioner i Regeringskansliet
- vara ett stöd i riksdagens beslutsprocess och ge myndigheterna stöd vid utformning och hantering av föreskrifter
- underlätta för domstolar att snabbt få fram relevant rättsinformation
- vara tillgängligt för en bred allmänhet och för den privata marknaden.

Riksdagens justitieutskott uttalade (1998/99:JuU11) att det såg med tillfredsställelse på den utveckling av datasystemen som regeringens planering innebär.

I propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* (prop. 1997/98:136 redovisade regeringen riktlinjer för och krav på den framtida statsförvaltningen. En enkel, säker och kostnadseffektiv tillgång till samhällets grundläggande information sågs, enligt propositionen, som ett offentligt åtagande av väsentlig betydelse för den offentliga förvaltningen, för medborgarna och för företagen.

Enligt rättsdataförordningen (1980:628) skulle det finnas ett informationssystem som fördes med hjälp av automatisk databehandling för information om innehållet i lagar och andra författningar. Innehållet i registret skulle kunna läsas med hjälp av en terminal. Systemet skulle innehålla register över författningar i Svensk författningssamling, Svensk författningssamling i löpande text samt register över Tullverkets, Kriminalvårdsstyrelsens och Riksskatteverkets författningssamlingar. Rättsdatasystemet skulle också innehålla rättsfall från bl.a. Högsta domstolen och hovrätterna, Regeringsrätten och kammarrätterna samt Arbetsdomstolen. Dessutom skulle systemet

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

innehålla avgöranden från Europadomstolen och kommissionen för de mänskliga rättigheterna samt register över de statliga kommittéerna.

När Regeringskansliet blev en myndighet 1997 blev det också registeransvarigt för de flesta register. Övriga myndigheter som hade registeransvar enligt rättsdataförordningen var Domstolsverket, Generaltullstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen och Riksskatteverket.

Rättsinformationsförordningen

Rättsdataförordningen slutade gälla den 1 maj 1999, då den ersattes av rättsinformationsförordningen (1999:175). I den tidigare nämnda skrivelsen (skr. 1998/99:17) hade regeringen redovisat uppfattningen att det behövdes en förordning som bättre speglade de faktiska förhållandena. Regeringen ansåg att utvecklingen under de närmast föregående åren hade sprungit ifrån regleringen. Det ansvar som olika offentliga organ tagit på sig beträffande rättslig informationsspridning omfattades därför endast till en viss del av förordningen.

Enligt regeringen var samordningen av den offentliga rättsliga informationsspridningen över huvud taget dålig. En mer effektiv offentlig informationsförsörjning i fråga om rättsinformation skulle enligt skrivelsen kräva en klarare styrning och samordning, bl.a. genom en tydlig ansvarsfördelning. Det måste råda klarhet om det offentliga åtagandet. Det måste vidare vara klart vem som ansvarar för spridning, informationens kvalitet och den servicenivå som ska gälla.

Enligt portalparagrafen i rättsinformationsförordningen syftar det offentliga rättsinformationssystemet till att tillförsäkra den offentliga förvaltningen och de enskilda tillgång till grundläggande rättsinformation i elektronisk form. Rättsinformationssystemet ska innehålla mer information än rättsdata-systemet. Det ska innehålla Svensk författningssamling som den kungörs (i fulltext) och grundförfattningarna med införda ändringar samt referensregister över författningar i Svensk författningssamling. Systemet ska också innehålla de gällande förordningar som kungörs i andra författningssamlingar än Svensk författningssamling.

Systemet ska vidare innehålla sådana gällande föreskrifter som är beslutade av myndigheter under regeringen och som ska kungöras enligt lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar. Kommunala föreskrifter kan efter överenskommelse ingå i systemet. Enligt 5 § i förordningen ska det vidare innehålla

1. ett referensregister över de statliga kommittéerna med uppgift om regeringsbeslut, ledamöter och arbetsplaner
2. kommittédirektiv
3. förordningsmotiv
4. utredningsbetänkanden som publiceras i Statens offentliga utredningar (SOU) och i departementsserien (Ds) samt

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

5. regeringens propositioner.

Domstolsverket är informationsansvarig myndighet – dvs. den som ser till att informationen blir elektroniskt tillgänglig och svarar för säkerhet, aktualitet och tillförlitlighet – för vägledande avgöranden från Högsta domstolen, Regeringsrätten, hovrätterna, kammarrätterna, Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen, och Patentbesvärslagen. Vägledande avgöranden i förvaltningsärenden som är av betydelse för allmänheten är respektive myndighet informationsansvarig för.

Regeringskansliet är informationsansvarig myndighet för övrig information. Dessutom är Regeringskansliet samordningsmyndighet för rättsinformationssystemet och ska svara för standardisering, sammanlänkning, gemensamma driftsfrågor, avtal med kommuner, råd, bevaka gemensamma säkerhetsfrågor m.m.

Det nya rättsinformationssystemet

I juni 1999 uppdrog regeringen åt Statskontoret att samordna de informationsansvariga myndigheternas arbete i det nya rättsinformationssystemet. Statskontoret skulle enligt uppdraget verka för att myndigheterna förberedde och organiserade sig för att uppfylla kraven i rättsinformationsförordningen. Uppdraget slutredovisades i juni 2000 (Statskontoret 2000:24).

Statskontoret ansåg att det borde göras en analys av användarbehoven innan målen och kraven för kommande etapper lades fast. Verket konstaterade också att myndigheterna efterfrågade ett mer operativt stöd i arbetet. Exempelvis borde tekniska krav och beslut med praktiska konsekvenser för myndigheterna åtföljas av grafiska mallar, dokumenttypsdefinitioner, anvisningar, informations- och utbildningsmaterial samt seminarier och handhavandeutbildning.

Vidare ansåg Statskontoret att uppgifterna för Regeringskansliets samordningsfunktion borde ses över. Projektarbetet borde i fortsättningen utföras av en sammanhållen genomförandegrupp med aktivt arbetande deltagare. Statskontoret ansåg också att samordningsuppgiften borde kunna skiljas från verkställandet av Regeringskansliets eget producent- och publiceringsansvar.

Rättsinformationsprojektet

Uppbyggnaden av det nya rättsinformationssystemet etappindelades. Inom ramen för etapp 1 gjordes all obligatorisk rättsinformation tillgänglig på Internet i valfritt format och utan större krav på enhetlighet etc. Informationen är tillgänglig via länkar till myndigheternas egna webbplatser från den gemensamma portalen Lagrummet. Under del 1 hade Statskontoret regeringens uppdrag att samordna producentmyndigheterna, och arbetet gällde i första hand att se till att länsstyrelserna och 55 andra myndigheter skulle uppfylla kraven i rättsinformationsförordningen. Del 1 slutfördes i samband med att rättsinformationsförordningen trädde i kraft fullt ut den 1 juli 2000.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**
Bilaga

Inom ramen för etapp 2 skulle all obligatorisk rättsinformation göras tillgänglig i strukturerad form så att systemet uppfyllde de långsiktiga målsättningar som presenterats i regeringens skrivelse 1998/99:17 om det nya offentliga rättsinformationssystemet.

I projekt målet för etapp 2 ingick bl.a. fritextsökningar och strukturerade sökningar i hela systemet samtidigt, länkningsmöjligheter mellan och inom olika rättskällor, presentation av all rättsinformation på ett enhetligt sätt samt val av presentationsformat vid varje söktillfälle. Systemet skulle vara så användarvänligt att alla kategorier av användare kan hitta den information de önskar.

Från projekt till en del av Regeringskansliets ordinarie organisation

Ansaret för arbetet med att förverkliga målen för del 2 låg hos Regeringskansliets förvaltningsavdelning. En projektgrupp på IT-enheten genomförde arbetet i form av ett pilotprojekt tillsammans med ett antal rättsinformationsproducerande myndigheter¹⁴.

Arbetet med rättsinformationssystemet drevs i projektform, men projektet avslutades vid halvårsskiftet 2001, då verksamheten integrerades i Regeringskansliets ordinarie organisation.

Inom Regeringskansliet gjordes under våren 2002 en förstudie om förutsättningar för en successiv utveckling av rättsinformationssystemet. Studien syftade till att utröna vilka åtgärder som är mest lämpade för att rättsinformationssystemet successivt ska kunna utvecklas till ett system som i möjligaste mån tillgodoser systemets målgrupper – enskilda och den offentliga sektorn.

Arbetsgruppen Gulag (Gruppen för utveckling av lagrummet) lämnade en lägesrapport i mars 2002 för arbetet med att successivt utveckla rättsinformationssystemet. Gulag ansåg det väsentligt att definiera de viktigaste målgrupperna för systemet och fann att dessa var de som arbetar med lagstiftning och annan rättsbildning på myndigheterna samt den ovane användaren som använder systemet för privat bruk.

Gulag redogjorde kort för regeringens åtgärder och uttalanden angående samhällsinformation i allmänhet och nämnde bl.a. åtgärder för att utarbeta kriterier för begreppet 24-timmarsmyndigheter. Begreppet syftar på myndigheter som dygnet runt är elektroniskt tillgängliga för informationshämtande och ärendehantering. Arbetsgruppen menade att rättsinformationen får anses vara en viktig del av den service till medborgarna som utgör tanken bakom 24-timmarsmyndigheten. Arbetet med rättsinformationssystemet borde därför genomföras med hänsyn till myndigheternas strävan att bli 24-timmarsmyndigheter.

Lägesrapporten innehåller resonemang kring vilka konkreta förbättringar som på kortare sikt bör prioriteras, både vad gäller sökning och portalen Lagrummets användarvänlighet. Rättsinformationen är enligt arbetsgruppen

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

¹⁴ Pilotmyndigheter var Regeringskansliet, Domstolsverket, Länsstyrelserna, Tullverket, Riksförsäkringsverket, Pliktverket, Boverket, Riksskatteverket och Finansinspektionen.

en av många delar av den samhällsinformation staten bör lämna till medborgarna. Rättsinformationen intar emellertid en särställning bland samhällsinformationen. Arbetsgruppen pekar bl.a. på regeringsformens bestämmelse om att den offentliga makt som utgår från folket ska utövas under lagarna, och vidare att medborgarna förväntas känna till lagarna. Ytterligare ett viktigt särdrag för rättsinformation i jämförelse med annan samhällsinformation är att innehållet i informationen exakt bestäms av det beslutande offentliga organet.

Några preciserade förslag angående den fortsatta utvecklingen av systemet lämnades inte.

Rixlex och Rättsbanken

Det ursprungliga rättsdatasystemet innehöll huvudsakligen de register som utarbetats i Justitiedepartementet och som koncentrerats till brottsmålsförfarandet i vid mening och rutiner inom kriminalvården. Själva databehandlingen utfördes av den statliga myndigheten DAFA. År 1986 ombildades DAFA till ett helägt statligt affärsdrivande bolag, som 1993 köptes av det franska företaget Sema.

Före Semas uppköp av Dafa Data AB slöts ett avtal som innebar att Justitiedepartementet överlät åt Riksdagens förvaltningskontor att svara för att innehållet i departementets databaser skulle ställas till allmänhetens förhållande. Förvaltningskontoret fick rätt att besluta om priset på tjänsterna efter samråd med departementet.

De uppgifter som myndigheten DAFA ursprungligen hade kom att skötas av Sema (numera Schlumberger Sema) och ingå i Rättsbanken. I Rättsbanken ingick information som omfattades av rättsdataförordningen, och Sema fick tillgång till denna information via Rixlex. I rättsbanken finns dessutom rättsinformation som inte omfattas av rättsdataförordningen. Rättsbanken är sedan mars 1996 tillgänglig på Internet.

Regeringskansliets rättsdatabaser är tillgängliga för allmänheten genom riksdagens databas Rixlex, som sköts av riksdagens administrativa kontor. I Rixlex ingår, förutom Regeringskansliets rättsdatabaser, även sådan information som inte omfattas av rättsdataförordningen såsom stora delar av riksdagstrycket, information om riksdagens ledamöter, planering och ärenden, om EU samt referenser till offentliga publikationer.

Fram till den 1 juli 1996 togs avgifter ut för nyttjande av Rixlex, men bibliotek och medborgarkontor hade möjlighet till gratis abonnemang. Sedan riksdagens förvaltningsstyrelse våren 1996 beslutat att Rixlex skulle tillhandahållas utan avgift har det varit gratis. Sedan sommaren 1997 har det dessutom funnits tillgängligt på Internet i ett gränssnitt anpassat för World Wide Web.

I september 1996 antog riksdagens förvaltningsstyrelse riktlinjer för riksdagens informationsverksamhet. Enligt riktlinjerna ska riksdagens informationsarbete utgå från de grundläggande rättigheterna om yttrandefrihet och offentlighet. Riksdagens information ska vara lättillgänglig för alla. Eftersom

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

•
Bilaga

människor söker och använder information på olika sätt ska den tillhandahållas och aktivt spridas via olika muntliga, tryckta och elektroniska kanaler.

Seminarier Rättsinformation och IT 2002 arrangerades i oktober av Stiftelsen för rättsinformation och syftade till att belysa hur rättsinformationen utvecklats sedan 1996 och hur företrädare inom området ansåg att arbetet borde gå vidare. I seminariet diskuterades det offentliga roll i rättsinformationssystemet och de problem som arbetet präglas av. Bland annat diskuterades Rixlex uppbyggnad vis á vis det norska rättsinformationssystemet, Lovdata. Lovdata, som är mer avancerad i sin struktur, är ett väl fungerande system som skulle kunna vara en förebild för det framtida svenska rättsinformationssystemet.

Samordning med SverigeDirekt och Samhällsguiden

Samhällsguiden tillkom på initiativ av Byråkratiutredningen som 1978 konstaterat att samhällets ansvar för att hålla medborgarna informerade om vilka regler som gäller, vart man ska vända sig i olika frågor och hur man går tillväga i olika sammanhang hade blivit allt större. Byråkratiutredningen ansåg därför att det fanns ett behov av en samlad information om de vanligaste frågorna om offentlig sektor som medborgarna ställs inför.

Samhällsguiden

Samhällsguiden är en årligen utkommande handbok i offentlig service, utgiven sedan slutet av 1970-talet i ett samarbete mellan riksdagen och departementen. Den ska ge en sammanställning och vägledning av de just nu gällande regler man behöver känna till inom olika samhällsområden. Guiden är strukturerad på ett sätt som ska göra det lätt att hitta information som är relaterad till ett visst ämne. Sedan november 1996 är Samhällsguiden även tillgänglig på Internet, och erbjuder där även länkar till myndigheter och de underliggande lagarna. Nätversionen har också en ingång till samhällsinformation på svenskt och internationellt teckenspråk.

För produktionen av Samhällsguiden har avtal träffats mellan Regeringskansliet och riksdagens administrativa kontor. Det senaste avtalet är från hösten 2001 och innebär att Samhällsguiden produceras vid Riksdagens administrativa kontor, att Regeringskansliet ska tillhandahålla det faktaunderlag som krävs och att riksdagen ska upplåta utrymme för publicering av Samhällsguiden på sin webbplats. Avtalet gällde t.o.m. utgången av 2002. Enligt en överenskommelse mellan Regeringskansliet och riksdagsförvaltningen ska en ny diskussion om Samhällsguidens utgivning tas i slutet av 2003.

Statistiska centralbyrån föreslog 1996 i rapporten *Det offentliga Sverige på Internet* att den offentliga sektorn skulle etablera en gemensam ingångssida på Internet för hela förvaltningen, som skulle underlätta för användarna att nå information från den offentliga sektorn. Rapporten hade utarbetats på

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

uppdrag av Toppledarforum inom ramen för projektet World Wide Web för offentlig sektor.

I januari 1997 följdes rapporten av ett avtal mellan staten – företrädd av Regeringskansliet – Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Avtalet kompletterades i maj samma år med innebörden att även riksdagen skulle medverka i projektet. Verksamheten skulle enligt avtalet drivas i projektform under namnet SverigeDirekt. Riksdagen svarade för den tekniska driften av webbplatsen, och verksamheten leddes av en styrgrupp med företrädare för avtalsparterna.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

SverigeDirekt har ambitionen att vara det offentliga Sveriges gemensamma webbplats och startpunkten för sökningar inom den offentliga sektorn. Här finns länkar och adressregister till riksdag, regering, landsting, kommuner, myndigheter, akademier, enskilda institutioner och organisationer. Med hjälp av SverigeDirekts sökmotor ska det gå att söka på alla webbplatser inom den offentliga sektorn.

I mars 1999 framförde styrgruppen i en rapport att det var angeläget att SverigeDirekt skulle övergå från projektform till en permanent organisation. Styrgruppen förordade att en statlig nämnd skulle inrättas som huvudman för all elektronisk samhällsinformation, dvs. SverigeDirekt och Samhällsguiden i såväl elektronisk som tryckt version. Även ansvaret för rättsinformationssystemet och grunddatabasen skulle enligt styrgruppen kunna läggas på en sådan nämnd.

Därefter genomförde Regeringskansliet och riksdagen tillsammans en översyn av verksamheten för SverigeDirekt. Enligt översynen, som blev klar under våren 2000, borde man överväga att tillsätta en offentlig utredning för att göra fortsatta bedömningar om mål och inriktning för en verksamhet på längre sikt. Utredningen borde också pröva behovet av närmare samordning med Samhällsguiden och rättsinformationssystemet.

Arbetet med Samhällsguiden innebär enligt rapporten, till skillnad mot arbetet med SverigeDirekt, egen produktion av information. Om man ville hålla sådan informationsproduktion utanför tjänsten SverigeDirekt borde de båda verksamheterna inte slås samman, även om de kunde ha samma huvudman. I rapporten konstaterades också att både SverigeDirekt och rättsinformationssystemet var i ett uppbyggnadsskede, och att det var svårt att se att det skulle finnas några samordningsfördelar med att i den rådande situationen organisatoriskt lägga samman de båda verksamheterna. På kort sikt borde därför de båda verksamheterna bedrivas var för sig.

Det framhölls i rapporten att det är viktigt att det bara finns en huvudman för verksamheten om den permanentas, och att det är tydligt var ansvaret ligger.

Den påföljande utredningen om SverigeDirekt skulle enligt sina direktiv (dir. 2000:38, 2001:18 och 2001:98) föreslå hur den verksamhet som bedrivs under benämningen SverigeDirekt i sin permanenta form ska utvecklas och organiseras i framtiden. Samordningen med verksamhet som bedrivs genom SverigeDirekt och annan närliggande IT-baserad samhällsinformation, som rättsinformationssystemet och Samhällsguiden, skulle också övervägas. I slutbetänkandet *Guide på Internet* (SOU 2002:20) föreslog utredningen att det inte ska bildas någon ny myndighet för SverigeDirekt och de verksamheter som SverigeDirekt ska samordnas med. Utredningen föreslog i stället att uppgifterna ska placeras på Statskontoret.

Utredningen ansåg att staten inte ska finansiera flera informationstjänster med samma syfte och fokus. Därför bör enligt utredningen SverigeDirekt och Samhällsguiden integreras med varandra. Riksdagsförvaltningen instämmer i

sitt remissvar med utredningens förslag att på sikt integrera Samhällsguiden med SverigeDirekt samt att SverigeDirekt bör inordnas i Statskontoret.

SverigeDirektutredningen anser att ambitionen för och innehållet i de båda webbaserade informationstjänsterna SverigeDirekt och Samhällsguiden till stora delar är densamma, varför de båda tjänsterna bör samordnas. SverigeDirekt har enligt utredningen hittills i princip fungerat som en länksamling. Samhällsguiden har sedan tidigare en problemorienterad struktur – information kan sökas utifrån en livssituation eller ett visst problemområde.

Möjligheterna till att söka problemorienterad information bör enligt utredningen lyftas fram i en framtida SverigeDirektjänst. Men den anser samtidigt att det allmänna tar på sig ett alltför stort centralt ansvar genom att i Samhällsguiden tillhandahålla ett så omfattande redaktionellt material, som Samhällsguiden i dag erbjuder. Utredningen menar att uppgiften för en central informationstjänst i betydligt högre grad bör kunna begränsas till att lotsa medborgare och företag till rätt samhällsorgan.

Arbetet med Företagarguiden¹⁵ och rättsinformationssystemet bör enligt utredningen samordnas med verksamheten inom SverigeDirekt. Men Företagarguiden och rättsinformationssystemets portal Lagrummet bör enligt utredningen finnas kvar som självständig tjänst.

För att främja ett brett inflytande och ansvarstagande för frågorna föreslog också utredningen att det vid Statskontoret ska inrättas ett råd för frågor om elektronisk samhällsinformation och elektronisk förvaltning med representanter också för kommuner och landsting. Betänkandet remissbehandlades under sommaren och hösten 2002.

Regeringen beslutade den 11 juli 2002 att uppbyggnaden av SverigeDirekt och Regeringskansliets uppgifter som samordningsmyndighet i rättsinformationssystemet skulle överföras till Statskontoret. Den 1 januari 2003 påbörjades som planerat verksamheten inom ramen för Statskontorets nya enhet för elektronisk samhällsinformation.

3.3 Regeringens arbete rörande förteckning och publicering av kommunala författningar

Riksdagen beslutade den 4 november 1992 att ge regeringen tillkänna att regeringen borde låta frågan om publicering av kommunernas och landstingens författningar bli föremål för närmare överväganden i något lämpligt sammanhang (bet. 1992/93:KU1, rskr. 1992/93:5).

Kommunala författningssamlingar

Inom Civildepartementet, som då hade ett övergripande ansvar för kommunernas och landstingens verksamheter, inrättades det i början av 1993 en arbetsgrupp med uppdrag att överväga frågan om publicering av kommuner-

¹⁵ Företagarguiden visar vägen till myndigheternas information för företagare på webben.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

nas och landstingens författningar. I *Kommunala författningssamlingar* (Ds 1995:7) redovisade arbetsgruppen gällande bestämmelser om kommunal normgivning.

Det framgick att kommuner och landsting med stöd av den allmänna kompetensen enligt kommunallagen kunde fatta beslut om föreskrifter inom det icke specialreglerade området, t.ex. avgifter som inte är s.k. betungande avgifter, bl.a. entréavgifter.

Inom specialreglerade delar av kommunernas verksamheter fanns ett antal författningar som gav kommunerna rätt att meddela föreskrifter i olika ämnen. I vissa fall hade riksdagen direkt i lag bemyndigat kommunerna och landstingen att utfärda föreskrifter. Som exempel på sådana bemyndiganden angav arbetsgruppen paragrafer i hälsoskyddslagen, räddningstjänstlagen, vägtrafikkungörelsen, hälso- och sjukvårdslagen, arkivlagen, socialtjänstlagen samt lagen om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats m.m.

I andra fall hade riksdagen i lag givit regeringen rätt att bemyndiga kommunerna att meddela föreskrifter. Exempel på sådana fall fanns i hälsoskyddsförordningen, renhållningsförordningen, räddningstjänstförordningen samt i förordningen med bemyndiganden för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen.

En del författningar innehöll redan specialföreskrifter om att vissa kommunala författningar skulle kungöras på visst sätt. Bland annat fanns ett särskilt förfarande för tillkännagivande av lokala trafikföreskrifter.

Förekomsten och behovet av kommunala författningssamlingar behandlades också av enhetsgruppen. Vidare diskuterades olika författningstekniska lösningar vad gäller krav på kommuner att förteckna och publicera författningar.

Arbetsgruppen föreslog att regler om kommunernas och landstingens skyldigheter att kungöra sina författningar och regler om kommunala författningssamlingar skulle ges i kungörandelagen och i författningssamlingsförordningen. Förslagen har inte genomförts.

Avregleringsutredningen

Tillsynen över kommunal verksamhet är statlig reglerad. En översyn av denna reglering gjordes för några år sedan av en särskild utredare. I utredningen skulle enligt direktiven ingå att se över rutinerna för omprövning och förenkling av regelbeståndet, effektiviteten i tillsynen, kvaliteten i myndigheternas kostnads- och konsekvensanalyser samt återkopplingen till riksdagen och regeringen av konsekvenserna av myndigheternas regelgivning och tillsyn.

Utredningen som antog namnet Avregleringsutredningen gjorde en kartläggning och analys av omfattningen av den statliga regleringen av kommuner och landsting. Av betänkandet *Minska regleringen av kommuner och landsting* (SOU:1998:105) framgick att ett stort antal regler berör kommuner och landsting. I betänkandet summerades den kritik som från kommun- och landstingssektorn riktats mot de statliga reglerna.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

Från kommuner och landsting hade framförts att riksdagen givit regeringen eller myndigheterna alltför vida bemyndiganden. Myndighetsregleringen uppfattades som alltför omfattande. Enligt de kritiska synpunkterna var myndigheterna inte heller tillräckligt tydliga med att upprätthålla eller tydliggöra skillnaden i status mellan föreskrifter, allmänna råd och andra dokument av handboks- eller policykaraktär.

Kommunernas egna författningar behandlades inte av Avregleringsutredningen. Det centrala budskapet var i stället att regleringen av landstingens och kommunernas verksamhet borde minska, och att ordningen på de centrala statliga myndigheternas regler borde öka.

Utredningen ansåg att det totala regelverket borde kunna förenklas betydligt, och ansåg att det i första hand var de centrala statliga myndigheterna som borde ta ansvaret för en systematisk omprövning och förenkling av reglerna. En skyldighet för myndigheterna att ompröva regler skulle enligt utredningen skrivas in i verksamhetsordningen. Myndigheterna borde enligt utredningen också åläggas att i årsredovisningen lämna en redogörelse över sitt arbete med regelgivning och regelomprövning.

Arbetet i Regeringskansliet

Hanteringen av kommunala författningar kommer ofta upp i Regeringskansliets arbete med demokratifrågor, frågor om hur rättssäkerhetskrav tillgodoses och i samband med ingripanden mot kommuner. Enligt uppgifter från Regeringskansliet skulle det inom många kommuner fordras ett mycket omfattande arbete innan det skulle gå att föra informationen vidare till rättsinformationssystemet.

I kommittédirektiv 2002:91 redogör regeringen för planerna att inrätta en kommundatabas på Internet som ska innehålla aktuella uppgifter om hur mycket vården eller skolan kostar i kommunerna och hur bra den är. Bland annat ska skolan samt barn-, äldre-, individ-, familje- och handikappomsorgen beskrivas med hjälp av 157 nyckeltal för de olika verksamheternas ekonomi, kvalitet och volym.

3.4 Sammanfattning

Mycket arbete har lagts ner på att utveckla rättsinformationssystemet. Ambitionerna att utveckla ett stabilt, säkert och enhetligt system är starka, men det finns många oklarheter. Till dessa hör var ansvaret för driften ska ligga och vilka kvalitetskrav som ska vara uppfyllda.

SverigeDirektutredningen har föreslagit att SverigeDirekt organisatoriskt ska samordnas med rättsinformationssystemet och ingå i Statskontorets organisation. Enligt samma förslag ska Samhällsguiden uppgå i SverigeDirekt. Samhällsguidens problemorienterade inriktning sägs visserligen vara av värde, men bedöms samtidigt innebära alltför omfattande centralt redaktionellt arbete, ett arbete som enligt förslaget i stället borde ligga på de enskilda myndigheterna. Frågan är ännu inte avgjord.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

Myndigheterna har en hel del material på sina webbplatser som är nedladdningsbart eller som går att beställa som tryckt publikation. I syfte att undersöka några myndigheters skriftliga information besöktes Riksdagsbiblioteket som bör få fullständiga uppsättningar av myndigheternas publikationer¹⁶. Besöket var en besvikelse. På Datainspektionens plats i myndighetsrummet var det tomt så när som på en föreskrift. I mappen där det kunde ha funnits allmänna råd eller broschyrer var det tomt. Det saknades även föreskriftssamlingar för Elsäkerhetsverket och Socialstyrelsen. Jordbruksverkets och Kemikalieinspektionens motsvarande material syntes däremot vara komplett.

4 Viktiga källor för rätts- och samhällsinformation

Genombrottet för Internet har väsentligt förändrat villkoren för att kunna erbjuda rätts- och samhällsinformation till organisationer, företag eller enskilda personer. Myndigheter har idag möjlighet att vid sidan av den rena rättsinformationen, dvs. publicerandet av föreskrifter, komplettera med kvalitativ information som ger mervärde åt den som vill veta vad som gäller inom ett lagstiftningsområde.

Den ökande informationsmängden på Internet ställer också krav på de offentliga portalsidorna för rätts- och samhällsinformation. Detta betonades också i slutbetänkandet av Utredningen om SverigeDirekt (SOU 2002:20). Portalen för den offentliga sektorn, SverigeDirekt, ska enligt utredningen ge så mycket vägvisning att användarna hittar fram till den sökta informationen även om de inte vet vilket samhällsorgan som ansvarar för informationen¹⁷.

4.1 Allmänt om rätts- och samhällsinformation

Rätts- och samhällsinformation kan grovt delas in i två kategorier: *regler i fulltext* samt *mervärde*. Den första kategorin handlar om att lagar, förordningar, föreskrifter och EG-direktiv återges i sin helhet och att regelsamlingen är fullständig. För en myndighet gäller främst att, utöver myndighetens egna föreskrifter, de regler som ligger till grund för myndighetens arbete och föreskriftskompetens återges. Denna information kan länkas till en pålitlig källa, exempelvis Rixlex.

I *mervärde* ingår all övrig information som kompletterar lagtexterna och ger stöd för tolkningar och i övrigt vad som gäller på området, exempelvis i form av frågor och svar.

Utöver den information som har direkt anknytning till myndighetens arbete finns möjligheten att vidga synfältet utanför det egna regelsystemet. Sådan myndighetsöverskridande information behöver inte med nödvändighet påverka myndighetens dagliga arbete, men kan ha relevans för vad som gäller

¹⁶ Förordning (1988:377) om statliga myndigheters skyldighet att leverera skrifter till Kungl. biblioteket och Riksdagsbiblioteket.

¹⁷ SOU 2002:20, *Guide på Internet – ett stöd för medborgarens möte med det offentliga*, s. 12.

på området. Ansatsen är att ge en bredare bild och öka förståelsen hos den som söker information på webbplatsen. Informationen kan vara myndighetens egen eller bestå av länkar till andra myndigheter eller organ som har verksamhet inom området.

4.2 Det offentliga som producent av rätts- och samhällsinformation

Det svenska rättsinformationssystemet är uppbyggt så att producenten, dvs. den som lägger ut materialet på Internet eller i pappersversion, gör en minimal bearbetning av materialet. Genom att informationen återges i fulltext, utan vare sig grafisk eller innehållsmässig justering, avgränsas omfattningen av arbetet med rätts informationen. Utformningen och innehållet i Rixlex, bl.a. valet av obearbetad form av lagarna, har dock diskuterats.¹⁸ Kritik har höjts mot att detta val gör texten ogenomtränglig, onödigt lång och svårbegriplig.

En statlig bearbetning av materialet är dock inte oproblematiske. Sammandrag och annan form av bearbetad lagtext är i viss mening subjektiva avgränsningar som blir normgivande om det presenteras i rättsinformationssystemet. Från juridiskt håll menar man att uttolkningar av komplicerade lagstrukturer inte är något för lekmän, utan måste skötas av professionella. En entydig reglering kan kräva utrymme i lagtexten, som av denna anledning blir svårbegriplig och kanske t.o.m. motsägelsefull.

En annan kritik bottnar i en diskussion om marknadens effektivitet och värdet av att konkurrensutsätta tjänster och produkter. Marknadsrepresentanter är av åsikten att rättsinformationsmarknaden förlorar på att staten gör deras arbete, dvs. förädlar rättsinformation. Ur ett marknadsekonomiskt perspektiv blir då produktionen av mervärde i viss mån inte konkurrensutsatt, och kanske därför inte effektiv och önskvärd. I dag finns det ett flertal aktörer som på marknadsmässiga villkor producerar rättsinformation med mervärde. Ett statligt agerande skulle säkerligen påverka denna marknad.

Vid sidan av bearbetning kan resurser koncentreras på att göra lagsamlingen komplett och fullständig. I Rixlex finns i dag en reservation att lagtexten kan vara felaktig:

Observera: att det kan förekomma fel i författningstexterna. Bilagor till författningarna saknas. Kontrollera därför alltid texten mot den tryckta versionen.

Anledningen till att det finns en diskrepans mellan papperspublikationen och nätpublikationen beror på en bristande rutin i vad man betraktar som den slutgiltiga publikationen. Tabeller och lagtext kan saknas i det material som läggs ut på nätet, men finnas med i den tryckta formen som tillägg i den löpande texten¹⁹.

¹⁸ Diskussioner om bl.a. detta fördes under seminariet "Rättsinformation och IT 2002".

¹⁹ Bengt Eriksson, Rixlex.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

På seminariet Rättsinformationen och IT 2002 talade Cecilia Magnusson Sjöberg²⁰ m.fl. om vikten av att skapa tillit för informationen som läggs ut på nätet. Hon menade att standarder för informationshantering är att betrakta som en metod för systemutveckling och förvaltning, med andra ord ett verktyg för att effektivisera verksamheter. Patrik ben Salem från Mannheimer Swartling önskade också ett rättsinformationssystem som var komplett. Enligt honom måste advokater fortfarande använda papperspublikationerna för att vara säkra på att ha den kompletta lagtexten.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

4.3 Kvalitetskrav

Riksdagen

Riksdagsförvaltningens (RDF) yttrande över betänkandet Guide på Internet – ett stöd för medborgarens möte med det offentliga (SOU 2002:20) samt över Statskontorets rapport – Framställning med förslag till åtgärder för en sammanhållen elektronisk förvaltning (Statskontoret 2002:7) – innehåller vissa synpunkter på de kvalitetskrav som riksdagen anser bör ställas på rättsinformationssystemet. RDF betonar att hög kvalitet måste vara utmärkande för all samhällsinformation och instämmer i utredningens bedömning att hög kvalitet innebär att informationen ska vara tillgänglig och tillförlitlig.

Kvalitetsaspekter som nämns:

- *Tillgängligheten* till grundläggande samhällsinformation på webbplatser.
- *Korrekt och relevant* information. Publiceringen av nyheter och uppdateringar av informationskällor måste ske snabbt.
- Det bör finnas en strävan efter att göra informationen *begriplig* för medborgarna genom att presentera den på ett mer lättillgängligt och överskådligt sätt än det strikta och stringenta språk som regelverk och föreskrifter liksom protokoll och beslut måste skrivas på.

I sitt yttrande föreslår riksdagsförvaltningen att regeringen ska överväga åtgärder som säkerställer kvaliteten hos alla de informationsproducenter som ryms inom SverigeDirekts länksystem. Till exempel, borde vissa grundkrav kunna ställas när det gäller vilken information som ska finnas tillgänglig och vilken grad av tillförlitlighet som ska gälla.

I riksdagsförvaltningens PM *Målsättning för en ny webbplats* (2002-11-05) slås vissa målsättningar fast för riksdagens webbplats. RDF skriver att webbplatsen ska vara lättnavigerad, användarvänlig, enhetlig, väl sammanhållen, snabb och korrekt, vara en samlande plats för riksdagens information och dokument i deras helhet samt vara användbar för grupper med speciella behov. Dessa grupper kan vara t.ex. massmedier, avancerade användare,

²⁰ Juridikum, Stockholms universitet.

personer med annan etnisk eller kulturell bakgrund och personer med funktionshinder.

Regeringen

I skrivelse 1998/99:17 redovisade regeringen sin syn på rättsinformationssystemet. Informationen ska presenteras överskådligt och enhetligt, vara ett effektivt redskap för myndigheterna och ett stöd i riksdagens, Regeringskansliets och domstolarnas arbete men även vara tillgänglig för allmänheten.

Arbetsgruppen Gulag har även lämnat vissa kvalitetskrav, se kap. 3.2.

SverigeDirekt

SverigeDirekt fick ett utökat ansvar för den offentliga sektorns elektroniska samhällsinformation i och med överförandet till Statskontoret. Detta beror på att informationsansvariga i den offentliga sektorn hade efterfrågat stöd och ledning i arbetet med att utveckla informationsstrukturen²¹.

Inför arbetet med SverigeDirekt fördes diskussioner om de formella krav som skulle ställas på myndigheternas webbplatser. En kompromiss nåddes som innebär att myndigheterna själva får välja vad som ska finnas på webbplatsen. SverigeDirekt har ställt upp några kvalitetskrav för webbplatser. De som uppfyller dessa blir märkta med en särskild ikon. En arbetsgrupp vid SverigeDirekt, Toppledarforum, har fastställt ett antal minimikrav och rekommendationer för webbplatser inom offentlig sektor²².

Minimikrav

Webbplatsen

- är godkänd för publicering av den statliga myndigheten, kommunen eller landstinget,
- har uppgifter om när informationen senast uppdaterades,
- har länkar och innehåll som regelbundet kontrolleras samt
- har en välkomstsida med en tydlig organisationsmarkering med logotyp eller motsvarande och har uppgift om informationsansvarig med åtminstone en e-postadress som klickbar länk.

SverigeDirekt bär även ansvaret för att förvalta och vidareutveckla kvalitetskriterier för den elektroniska samhällsinformationen. Kvalitetskriterierna är inte författningsreglerade utan utformade som rekommendationer.

²¹ SOU 2002:20, *Guide på Internet – ett stöd för medborgarens möte med det offentliga*, s. 10–11.

²² Från och med februari 2003 slutade Statskontoret att använda sig av kvalitetsmärken på den offentliga sektorns gemensamma webbplats SverigeDirekt. Istället rekommenderas de råd och rekommendationer som finns i Statskontorets rapport 24-timmarswebben från 2002.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

Rekommendationer enligt SverigeDirekt

Webbplatsen

- är publicerad under eget domännamn för att underlätta sökbarhet och förenkla adressering vid flyttning, t.ex. från webbhotell till egen server,
- är läsbar med så många webbläsare som möjligt, är utformad så att dokumentfilerna är så informativa att de ger träff vid automatisk sökning,
- innehåller grunduppgifter om den utgivande organisationen, t.ex. officiell adress, telefon- och faxnummer samt, i förekommande fall, e-postadress,
- uppger namn på kontaktperson för enskilt dokument,
- har resurssnåla bilder så att överföringen inte tar alltför lång tid, särskilt för förstasidan, och att storleken på bilderna anges där det är befogat,
- innehåller sökfunktion som möjliggör sökning fritt efter ämne,
- inte innehåller tomma sidor eller sidor under konstruktion samt
- har dels en länk från varje dokument till den egna förstasidan, dels en länk från den egna förstasidan till den gemensamma ingångssidan.

I slutbetänkandet av utredningen om SverigeDirekt (SOU 2002:20) anges även att SverigeDirekt måste leva upp till högt ställda krav på tillgänglighet för funktionshindrade, att SverigeDirekt ska uppmuntra till att den offentliga sektorns informationstexter skrivs på lätt svenska samt att verka för att offentliga webbplatser anpassas till personer med särskilda behov.

Statskontorets utveckling av informationssystem inom ramen för 24-timmarsmyndigheten har resulterat i ett flertal rapporter och dokument. Under oktober 2002 genomfördes en undersökning²³ av vilken typ av tjänster som finns på 92 myndigheters, 97 kommuners och 7 landstings webbplatser, som granskades med utgångspunkt från ett antal kriterier. Dessa kriterier belyser tillgång till tjänster på Internet (e-service), möjligheter till insyn och påverkan (e-demokrati) samt ett par aspekter på tillgänglighet.

I rapporten *Diarier på Internet – vägledning för myndigheter* (2003-01-15) ges praktiska anvisningar till de kommunala och statliga myndigheter som avser att göra sina diarium tillgängliga på Internet. Rapportens huvuddel utgörs av de riktlinjer som ska utgöra ett stöd för myndigheterna i deras arbete men innehåller även en översiktlig genomgång av de rättsregler som finns kring diarieföringen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

•
Bilaga

²³ Statskontoret 2003-01-20, *Statskontorets undersökning av webbplatser inom offentlig sektor*.

4.4 Test av fyra offentliga portaler

Fyra statliga webbplatser har valts av revisorerna för denna granskning: SverigeDirekt, Samhällsguiden, Regeringskansliet samt Lagrummet. De har olika inriktning med blandad ambition att vara heltäckande inom rätts- och samhällsinformation. För att undersöka webbplatsernas användbarhet, dvs. vilken information som man får och vilken vägledning som ges för att hitta till den eller de myndigheter som är ansvariga på området, har fyra huvudsakliga sökvägar undersökts som används helt eller delvis på webbplatserna.

Huvudsakliga sökvägar

1. Att söka med hjälp av en sökmotor.
2. Att söka via ämnesområden. Informationen har då grupperats i passande kategorier.
3. Att söka via nyckelord. Informationen har listats efter nyckelord i alfabetisk ordning.
4. Att söka via områden inom statsförvaltningen. Områden kan vara kommuner, länsstyrelser, myndigheter m.m.

Sökningar har sedan genomförts med olika sökord som är rimliga begrepp för de olika lagstiftningsområdena, t.ex. "elsäkerhet" och "kemiska produkter". Rätt mål för sökningarna är den huvudsakligt ansvariga myndigheten som har meddelat föreskrifter eller har uppgifter inom lagstiftningsområdet.

Lagstiftningsområde	Myndighet	Sökord
Säker elmateriel	Elsäkerhetsverket	Elsäkerhet
Kemiska produkter	Kemikalieinspektionen	Kemiska produkter
Den enskildes integritet	Datainspektionen, Tullverket och Rikspolisstyrelsen	Personuppgifter, Personregister och Dataintegritet
Djurskydd	Jordbruksverket	Djurskydd
Stöd och hjälp åt de funktionshindrade	Socialstyrelsen	Stöd och hjälp till funktionshindrade

SverigeDirekt

Ambitionen för SverigeDirekt är att vara en heltäckande orienteringskarta över den offentliga sektorn. Syftet är dels att göra den offentliga sektorn mer tillgänglig för medborgare och företag och på så sätt stärka demokratin, dels att fungera som allmän service. Dess mål är att kunna slussa vidare den sökande till rätt adress. Tjänsten ska vara tillgänglig som en portal på Internet, via telefon, e-post, brev och telefax.

SverigeDirekt ger möjlighet att söka med samtliga fyra sökvägar som nämnts ovan. Med den generella *sökmotorn* ges möjligheten att söka med fritt valda ord eller fraser. En mängd avgränsningar kan även göras med den

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

avancerade sökfunktionen. Utan några specifika avgränsningar erhöles i de flesta fallen en stor mängd träffar.

Sökord	Första gången rätt myndighet uppträdde i träfflistan
Elsäkerhet	1:a plats
Kemiska produkter	1:a plats
Personuppgifter, Personregister och Dataintegritet	Endast Datainspektionen nåddes och då bara med ett av sökorden – Personuppgifter (på 44:e plats i träfflistan).
Djurskydd	6:e plats
Stöd och hjälp till funktionshindrade	14:e plats

Det är även möjligt att söka via *ämnesområde*. Under "Natur, miljö och energi" återfanns länkar till Elsäkerhetsverket, Kemikalieinspektionen och Jordbruksverket; under "Lag och rätt" fanns en länk till Datainspektionen och Rikspolisstyrelsen (Polisen); under "Företag, näringsliv och handel" fanns en länk till Tullverket samt under "Social omsorg" fanns en länk till Socialstyrelsen.

Med sökning via *nyckelord* ges möjligheten att leta i bokstavsordning bland olika nyckelbegrepp.

- "Elsäkerhet" gav en länk till Elsäkerhetsverket.
- "Kemiska produkter" fanns inte som nyckelord men däremot "Kemiska hälsorisker" som gav en länk till Kemikalieinspektionen.
- Varken "Personuppgifter", "Personregister" eller "Dataintegritet" fanns som nyckelord. Däremot "Personregister", som gav en länk till Person- och adressregisternämnd och "Databehandling", som gav en länk till Datainspektionen.
- "Djurskydd" gav länkar till Jordbruksdepartementet, länsstyrelserna, kommunerna och Veterinära ansvarsnämnden.
- "Stöd och hjälp till funktionshindrade" fanns inte som nyckelord. Däremot bl.a. nyckelorden "Funktionshandikappade" och "Handikapphjälpmedel" som gav en mängd länkar, dock inte till Socialstyrelsen.

Sökning genom *statsförvaltningens olika områden* är möjlig två sätt, dels genom att söka under respektive departement och dels genom att leta bland myndigheter i bokstavsordning. På detta sätt kan man hitta till den ansvariga myndigheten.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.
Bilaga

Samhällsguiden

Samhällsguidens²⁴ mål och funktion överensstämmer med SverigeDirekts. Samhällsguiden avser att ge fördjupad samhällsinformation genom produktion av eget material. Resultatet blir en sorts populär lagbok, där man genom problembaserad sökning kan leta efter information. Samhällsguiden blir på detta sätt beroende av ständigt underhåll genom uppdateringar, kompletteringar och tillägg av nya områden. Samhällsguiden är i första hand en bok och har kanske sina främsta fördelar i den formen. Hela Samhällsguiden är dessutom sökbar via Internet.

Samhällsguidens *sökmotor* ger möjligheten för booliska avgränsningar²⁵.

Sökord	Resultat i träfflistan
Elsäkerhet	Inga träffar
Kemiska produkter	14 träffar – dock ingen till Kemikalieinspektionen
Personuppgifter	25 träffar – ledde till Datainspektionen
Personregister	6 träffar – ledde till Datainspektionen
Dataintegritet	Inga träffar
Djurskydd	2 träffar – ledde till Jordbruksverket
Stöd och hjälp till funktionshindrade	50 träffar – länk till lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade samt hänvisning till sökandens kommun.

Samhällsguidens träfflistor gav i vissa fall mycket information, t.ex. om stöd och hjälp till funktionshindrade. När det gäller elsäkerhet erhöles däremot inga träffar alls²⁶.

Samhällsguiden har även 34 olika *ämnesområden*. Under ämnesområdet ”individen och samhället” finns information om behandling av personuppgifter. Det fanns även ett eget område om funktionshindrade.

I Samhällsguiden kan man även leta i en lista över s.k. *indexord*. I bokstavsordning fanns indexordet ”Stöd och hjälpmedel för personer med funktionshinder” som gav en hänvisning till den sökandes kommun. Länken till kommunerna²⁷ fungerade dock inte vid undersökningen.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Bilaga

²⁴ <http://www.samhallsguiden.riksdagen.se/>

²⁵ Avgränsning med kommandon som t.ex. OCH, ELLER och INTE.

²⁶ Dock finns ett avsnitt i bokversionen av Samhällsguiden om elsäkerhet och Elsäkerhetsverket.

²⁷ <http://www.svekom.se/adr2/>

Regeringskansliet

Regeringskansliets webbsida²⁸ är främst till för den information som finns inom Regeringskansliet. Den ger även en viss vägledning till departementen via nyckelord och områdessökning.

Regeringskansliets *sökmotor* ger möjligheter till flera olika avgränsningar som ökar träffsäkerheten för sökningarna. Sökorden genererade i regel en stor mängd träffar. För sökorden "elsäkerhet" och "kemiska produkter" ledde den första träffen till olika dokument som slår fast att Elsäkerhetsverket respektive Kemikalieinspektionen har det övergripande ansvaret för området. Första träffen för "personuppgifter" ledde till en icke längre gällande länk²⁹, den andra gick till EG-direktivet om personuppgifter. Flera andra träffar ledde till pressmeddelanden som meddelar nya lagar och regler på området. Sökordet "personregister" gav länkar till bl.a. lagen (1995:606) om vissa personregister för officiell statistik och olika propositioner om t.ex. hälso- data- och vårdregister. "Djurskydd" gav bl.a. länkar till information om olika konferenser om djurskydd och till information på Jordbruksverkets hemsida. Sökordet "Stöd och hjälp till funktionshindrade" genererade en mycket stor mängd träffar (25 518 stycken), varav de första ledde dels till ett pressmeddelande om stöd ur Allmänna arvsfonden, dels till projekt kring barn och personer med funktionshinder, dels till utrikesfrågor och dels till barn- och barnrättsfrågor.

Regeringskansliet har listat *ämnedområden* i bokstavsordning, med länkar till det departement som ansvarar för respektive fråga. De sökord som fanns med och som är intressanta är "elsäkerhet", "kemikaliekontroll", "personuppgiftsfrågor", "djurskydd" och "funktionshinder".

Lagrummet

I syfte att tillförsäkra den offentliga förvaltningen och enskilda tillgång till grundläggande rättsinformation i elektronisk form ska det enligt 1 § rättsinformationsförordningens finnas ett offentligt rättsinformationssystem tillgängligt under ett allmänt nätverk. I förordningen finns vidare bestämmelser om vem som har informationsansvar, vem som ska samordna systemet och vilken information som ska finnas tillgänglig. Internetplatsen återfinns under portalen Lagrummet³⁰ som innehåller bl.a. följande rättskällor:

- förarbeten till lagstiftningen
- lagar, förordningar och föreskrifter
- svensk rättspraxis
- internationellt material (Sveriges internationella överenskommelser).

²⁸ <http://www.regeringen.se/>

²⁹ <http://www.justitie.regeringen.se/justitiesfragor/lagstiftning/pul/samradsgrupp.htm>

³⁰ www.lagrummet.gov.se

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga

Lagrummet är ett rättssystem som avser att ge en samlad presentation av lagar, förordningar, myndigheters föreskrifter, förarbeten, rättspraxis samt Sveriges internationella överenskommelser. Om man vill läsa EG-direktiv får man gå via en länk till EUR-Lex, EU:s portal till gällande EU-lagstiftning³¹. Målgruppen är främst de som arbetar med lagstiftning och annan rättsbildning på myndigheterna. Lagrummet ska även kunna användas av de ovana användare som använder systemet för privat bruk.

Under länken *Dokument* ligger länkar till samlingar av kommittédirektiv, kommittéberättelsen, statens offentliga utredningar (SOU), departementsserien (Ds), propositioner och skrivelser, motioner, redogörelser och förslag, utskottsbetänkanden, riksdagens protokoll, sakregister över riksdagens ärenden och beslut, planeringsregister över riksdagens ärenden och beslut, författningsregister, författningar i fulltext, Svensk författningssamling (SFS) som den kungörs, myndigheters föreskrifter, myndigheters avgöranden, domstolars avgöranden samt Sveriges internationella överenskommelser. Under länken *Regeringen* och *Riksdagen* ligger länkar till dokument som respektive instans producerar. Under *Myndigheter* finns en lista i bokstavsordning över alla Sveriges myndigheter.

Det finns ingen sökmotor som kan underlätta sökningen utan länkarna leder till kompletta samlingar.

4.5 Myndigheters webbplatser

Elsäkerhetsverket

Elsäkerhetsverket har en ambitiös webbplats med ett eget lagrum som presenterar vilka föreskrifter som finns inom området. Verket har även delat in föreskrifterna i fyra regelområden, som syftar till att göra det lättare för den som vill veta vad som gäller inom sitt område när det gäller elsäkerhetsfrågor. Hänvisningar ges till var man kan köpa lagar, förordningar och Elsäkerhetsverkets författningssamling. Man får också en länk till de EG-direktiv som ligger bakom vissa föreskrifter och en hänvisning till var direktiv kan köpas. En länk finns även till Lagrummet. Däremot ges ingen hänvisning till andra myndigheter som har utfärdat föreskrifter inom området för säker elmateriel.

Elsäkerhetsverkets webbplats har även länkar till vissa bransch- och intresseorganisationer: Elektriska Installatörsorganisationen (EIO), Standardiseringsringen i Sverige (SIS), Svenska Brandförsvärsföreningen, Svenska Elektrikerförbundet, Svenska Elektriska Kommissionen (SEK) och Svensk Energi. Däremot är det inte tydligt vart man ska vända sig för att få information om de standarder som används i Elsäkerhetsverkets föreskrifter.

³¹ <http://europa.eu.int/eur-lex/>

Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionens webbplats erbjuder bra information för den som vill veta mer om regelverket för kemiska produkter. Under länken *Lagar m.m.* får man veta vad som krävs av alla som hanterar kemiska produkter, dvs. vilka regler och lagar som man måste vara införstådd med. Inspektionen informerar att vid sidan om sina egna regler ansvarar bl.a. Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Naturvårdsverket och Räddningsverket för vissa delar av kemikaliehanteringen. Dessa myndigheter är direktlänkade från sidan.

Inspektionen har samlat de författningar som tillverkare, importörer, leverantörer eller inspektörer behöver känna till i en regelbok. Lagar, förordningar och föreskrifter återges systematiskt och heltäckande.

Datainspektionen

Förstasidan på Datainspektionens webbplats innehåller i vanlig ordning ett antal länkar till de huvudområden som myndigheten har lagt ut information om. Till detta finns rubriker och länkar till de senaste notiserna om t.ex. seminarier, tolkningsförslag och kurser som inspektionen utarbetat.

Information om myndighetens internationella arbete och det internationella regelverk som påverkar svenska förhållanden återfinns under länken *Om Datainspektionen*. Det gäller t.ex. Schengensamarbetet, Europol och OECD. Där återges kortfattat vad varje samarbete handlar om, och länkar finns till sajter med mer detaljerad information.

Under länken *Kunskapsbanken* får besökaren tillgång till lagtexter (personuppgiftslagen, kreditupplysningslagen, inkassolagen, vårdregisterlagen, hälsoregisterlagen, lagen om det statliga person-adressregistret och lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor) samt annan information om lagar och föreskrifter inom Datainspektionens område.

Man kan också läsa mer i Datainspektionens arkiv av notiser, pressmeddelanden och remisser. Vidare finns tillgång till inspektionens svar på vanliga frågor om personuppgifter, kreditupplysningar, inkassoverksamhet samt om Schengensamarbetets internationella spanings- och efterlysningsregister SIS. Det är också möjligt att ställa en egen fråga.

Under länken *Lagar* finns länkar till lagar, förordningar och myndighetens föreskrifter i fulltext sorterade efter lagstiftningen om personuppgifter, kreditupplysning och inkassoverksamhet. För personuppgifter finns i anslutning till lagstiftningslänkarna även länkar till lästips, övrigt informationsmaterial, förklaring av begreppen i personuppgiftslagen och blanketter.

Bland det informationsmaterial som myndigheten har publicerat om personuppgifter ingår bl.a. skriften *Datainspektionen informerar*, inspektionens allmänna råd och informationsblad om person-uppgiftslagen. Lästipsen innefattar propositionen till personuppgiftslagen och betänkanden av Datalagskommittén och riksdagens konstitutionsutskott.

Under denna länk finns också en samling av de rapporter som inspektionen har publicerat samt de remissyttranden som Datainspektionen har lämnat angående aktuella förslag till lagar, föreskrifter, m.m.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga

Från *Länkar* nås ett flertal statliga och EU-baserade sidor med rätts- och samhällsinformation, bl.a. Europarådet, Info Rosenbad, IT-kommissionen, riksdagens webbsida Rixlex om personuppgiftslagen och SverigeDirekt.

Från länken *Personuppgiftsombud* erhålls information om personuppgiftsombudets roll, utbildning, frågor och svar, ansökningsblanketter m.m.

Sammanfattningsvis ger Datainspektionens hemsida en bra hjälp för den som vill veta mer om personuppgiftslagen och en del av den lagstiftning som hänger samman med denna. Inspektionen har både länkar till de gällande författningarna i fulltext och en mängd olika texter som ska ge en bredare information om vad som gäller på området.

Men för den som är intresserad av att få en helhetsbild av den svenska lagstiftningen om behandling av personuppgifter och skyddet av personuppgifter eller i vilka författningar det finns sådana bestämmelser är det svårare. Inspektionen lämnar få ingångar till de registerförfattningar som innehåller särbestämmelser i förhållande till personuppgiftslagen.

Jordbruksverket

Från Jordbruksverkets webbplats nås myndighetens samlade författningar, indelade efter publikationsår, samt myndighetens allmänna råd. Det går även att beställa diverse trycksaker, t.ex. författningar och EU-information, via webbplatsen.

Jordbruksverkets länksamling innehåller en mängd länkar som leder till svenska och internationella webbplatser, t.ex. SverigeDirekt, olika departement med anknytning till jordbruk, riksdagen, Förenta nationernas jordbruks- och livsmedelsorganisation FAO, världshandelsorganisationen WTO, Europeiska växtskyddsorganisationen EPPO och generaldirektoratet för jordbruk i Europeiska kommissionen.

Under länken *Djur och veterinär* finns ett avsnitt om djurskydd. Där finns en mängd dokument som informerar om vad som gäller på området. Länkar finns till de författningar, lagar och förordningar som finns på området. Det ges även länkar för vidare läsning om djurskydd på EU-nivå.

Socialstyrelsen

På Socialstyrelsens webbplats finns en sökfunktion för myndighetens författningssamling (SOSFS). Förutom fritextsökningar går det att avgränsa sökningen efter år, efter en lista av sökord (ex. funktionshinder), sakbeteckning (medicinal- eller socialförfattningar) och utgivande myndighet.

Länkarna *Hälsa och sjukvård* och *Socialtjänst* leder till listor över ämnesord för området, och under bägge länkarna finns ämnesordet ”funktionshinder”.

4.6 Sammanfattning

- Generellt ger webbplatsernas sökmotorer ett högt antal träffar som läsaren måste sälla bland. Träfflistans utformning leder till att det ofta

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

är oklart vilken träff som är den rätta, dvs. den träff som leder till den ansvariga myndigheten. Sökmotorfunktionen kan därför inte svara mot de krav som ställs på överskådlighet och begriplighet.

- I syfte att öka begripligheten använder webbplatserna bl.a. sökfunktioner via ämnesområden och nyckelord. Detta innebär att webbplatsleverantören gör sällningen och begränsningen av informationen. Att minska informationsmängden och öka mervärdet av informationen är positivt i den bemärkelsen att läsaren får en kontrollerad och användar-anpassad information. Samtidigt medför begränsningen ett ökat ansvar för leverantören. Problemet kan exemplifieras med hur Samhällsguiden fungerar. Eftersom all information produceras internt är materialet starkt kontrollerat och avgränsat. Vissa lagstiftningsområden, exempelvis för säker elmateriel, har inte tagits med och leder därför till att ingen information erhålls.
- Ett annat, mer strukturellt, problem kommer sig av att länkar måste uppdateras och kontrolleras för att fungera. I granskningen påträffades ett flertal länkar som inte gav den information den skulle ge.
- Trots att myndigheternas hemsidor är pedagogiskt upplagda, med olika avdelningar för de regler som gäller, är det svårt att överblicka lagstiftningen. Problemet orsakas av mängden av regler inom området, av det stora antalet regelskapande instanser och av att myndigheterna för det mesta nöjer sig med att bara rapportera sin egen verksamhet.
- I ett avseende har det inte tagits något steg framåt sedan revisorernas granskning 1992. Det gäller sättet att söka information. För att få reda på vad som gäller inom ett område måste man veta en hel del från början, t.ex. vilka myndigheter eller vilka lagstiftningsområden det är frågan om.
- Revisorernas förslag 1992 innebar att det genom det datorbaserade rättsinformationssystemet skulle gå att se vad som gäller inom ett område, antingen bestämmelserna finns i lag, förordning, myndighetsföreskrift eller i en kommunal författning. Rättsinformationssystemet är i dag inte uppbyggt på ett sådant sätt.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

5 EG-rättens inverkan

5.1 EG och EU

De europeiska gemenskaperna (EG) är grundade på folkrättsliga fördrag. Det i sammanhanget viktigaste fördraget är fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen (Romfördraget), som trädde i kraft 1958. Detta fördrag innebar att berörda stater träffade en överenskommelse om att inom vissa områden, som omfattas av fördraget, avhända sig beslutanderätten till förmån för ett gemensamt beslutsförfarande inom en europeisk ekonomisk gemenskap (EEG). På grundval av fördragen har en egen rättsordning, gemenskapsrätten, utvecklats.

Europeiska unionen (EU) tillkom genom Maastrichtfördraget. Fördraget innebar att EG kvarstod som en egen och överstatlig juridisk person som genom sina institutioner fastställer för medlemsstaterna och deras medborgare bindande föreskrifter och beslut.

Fördragets första avsnitt upptar tillägg och förändringar till de tidigare gemenskapsfördragen, däribland Europeiska ekonomiska gemenskapen, EEG, som nu fick sitt namn ändrat till Europeiska gemenskaperna, EG. Fördraget upptar i övrigt samarbetet inom utrikes- och säkerhetspolitik samt samarbetet rörande vissa inrikespolitiska och rättsliga frågor.

EG:s beslutanderätt utövas av de i Rom-fördraget inskrivna fyra institutionerna Europaparlamentet, Europeiska unionens råd, kommissionen och EG-domstolen. Domstolen är därvid ansvarig för att EG-rätten tolkas enhetligt, och den har att i sista hand avgöra dess innebörd.

För att fullgöra sina uppgifter ska rådet och kommissionen, i enlighet med fördragens bestämmelser, utfärda förordningar och direktiv, fatta beslut samt avge rekommendationer och yttranden.

En *förordning* har allmän giltighet, är i alla delar bindande och är direkt tillämplig i varje medlemsstat. Förordningar ska omedelbart tillämpas av medlemsstaternas domstolar och förvaltnings-myndigheter.

Direktiv är bindande för varje medlemsstat med avseende på det resultat som skall uppnås men de nationella regeringarna och myndigheterna svarar för att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet (införlivandet) i det nationella regelverket.

Ett *beslut* är bindande i alla delar för den som det är riktat till. Det kan gälla en eller flera medlemsstater eller enskilda juridiska eller fysiska personer. *Rekommendationer och yttranden* är inte bindande.

I myndigheternas författningssamlingar ges hänvisningar till vilka direktiv som genomförts i respektive föreskrift. För lagar och förordningar hänvisas bland förarebetena till Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT, numera EUT).

Sveriges anslutning till EU

Sveriges anslutning till EU den 1 januari 1995 innebar att Sverige, liksom övriga medlemsstater, överlät viss beslutanderätt till EG. Detta föranledde den ändringen av grundlagen att riksdagen får överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna. Enligt lag (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till EU ska de fördrag, som före Sveriges anslutning antagits av Europeiska gemenskaperna, gälla här i landet. Europeiska gemenskaperna får enligt samma lag efter Sveriges anslutning fatta beslut som gäller här i landet i den omfattning och med den verkan som följer av fördragen.

Samarbetet inom EU brukar beskrivas som ett samarbete inom tre pelare. Det traditionella gemenskapssamarbetet finns i den första pelaren och grundar sig på EG-fördragen. De beslut som gemenskapsinstitutionerna fattar inom ramen för den första pelarens område kan därmed komma att gälla framför nationella regler. Gemenskapsreglerna kan även skapa rättigheter och skyldigheter för enskilda. Kommissionen och domstolen vakar över att

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

reglerna följs, och det finns ett sanktionssystem som drabbar försumliga medlemsstater

Samarbetet inom den andra och tredje pelaren grundas på fördraget om Europeiska unionen. Medlemsstaterna är bundna av de gemensamma besluten på samma sätt som annars följer av ett internationellt samarbete. Det finns emellertid inga sanktioner som kan drabba medlemsstater som inte rättar sig efter de gemensamma besluten. Samarbetet är mellanstatligt i dessa delar.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

5.2 Återblick på 1997 års granskning

Revisorernas granskning *Sveriges införlivande av EG-rätten* (förs. 1997/98:11) hade visat att införlivandet av EG-rätten i den svenska lagstiftningen i stort sett fungerade tillfredsställande, men också att det fanns skäl att ytterligare förbättra och förstärka det svenska arbetet med införlivandet av EG-rätt.

Revisorerna konstaterade att förvaltningsmyndigheterna hade blivit mycket aktiva i EU-arbetet och att den största delen av införlivandet av EG-rätten utfördes på myndighetsnivå. Flera departement och myndigheter kunde vara berörda av en viss fråga och ett visst EG-direktiv samt dess införlivande. I vissa fall kunde detta leda till effektivitetsförluster och samordningsproblem.

Regeringen skulle enligt revisorernas förslag stärka sina insatser för att samordna införlivandet av normgivningen inom områden som berörde flera departement och myndigheter. Regeringen borde se över resurserna för arbetet med att införliva EG-rätten inom Regeringskansliet, vidta åtgärder för att förbättra kompetensen och kunskapen om EG-rätten inom statsförvaltningen samt förbättra tillgången på EG:s rättsakter.

I granskningen konstaterade revisorerna att det i samband med införlivande av EG-rätt ibland även gjordes ändringar i normgivningen som inte var föranledda av EG-rättens krav, ändringar som inte var tillräckligt tydliggjorda. Myndigheterna hade kommit att få en betydelsefull roll i införlivandeprocessen, eftersom den stora andelen direktiv införlivades genom myndighetsföreskrifter.

Införlivandeprocessen hade enligt revisorerna i huvudsak fungerat tillfredsställande. En brist var emellertid att den svenska processen tog lång tid i anspråk.

Revisorerna föreslog att regeringen skulle se över de utredningar som låg till grund för införlivandet av EG-rätt. Utredningarna borde hålla en hög kvalitet och på ett mer allsidigt sätt belysa konsekvenserna för övrig svensk lagstiftning, bl.a. vilket tolkningsutrymme som finns inom EG-direktivens ramar. Revisorerna ansåg också att regeringen inom ramen för den årliga mål- och resultatdialogen borde skapa utrymme för uppföljning av myndighetsföreskrifterna inom de mer centrala områdena.

Regeringen skulle enligt revisorerna utreda hur den svenska beslutsprocessen fungerar i samband med införlivande av EG-rätt. Revisorerna framhöll att ett tidigt påbörjat förberedelsearbete i utredningsform kan bidra till att göra hela beslutsprocessen säkrare och mera effektiv.

EU-medlemskapet hade enligt revisorerna inneburit att det numera finns två rättssystem i Sverige – EG-rätten och den svenska rätten. Systemen skiljer sig åt på en rad punkter. Sverige har t.ex., liksom flera andra länder i Europa, följt principen att lagarna skall innehålla en låg detaljeringsgrad. Kortfattade lagar har fyllts ut i förarbetena. Inom EG-rätten finns det däremot inga förarbeten.

Revisorerna menade att det finns flera sätt att förstärka förberedelsearbetet och tidigarelägga arbetet med EU-frågorna. Exempelvis borde kommittéer kunna användas även för att förbereda svenska ståndpunkter. En annan möjlighet som revisorerna pekade på är att regeringen i s.k. princippropositioner presenterar grundläggande tankegångar kring svenska ställningstaganden inom EU:s olika sakområden. Riksdagen skulle därmed ges möjligheter att i ett tidigt skede uttala sig om Sveriges agerande inför förhandlingar om bl.a. EG-direktivens innehåll och omfattning.

Förslag till riksdagen

Revisorerna föreslog att regeringen skulle få i uppdrag att vidta åtgärder för att stärka förberedelserna i samband med EU-arbetet, och att regeringen skulle tillsätta en utredning om EG-rättens effekter på den svenska nationella rätten. Regeringen borde också vidta åtgärder för att stärka förberedelsearbetet vad gäller EU-frågor; bl.a. borde riksdagens inflytande förbättras.

Konstitutionsutskottets beredning

Revisorernas skrivelse med förslag till riksdagen lämnades i juni 1998 och behandlades av konstitutionsutskottet i januari 1999 (bet. 1998/99:KU11). Utskottet framhöll att Riksdagens revisorers granskning tog sikte på ett viktigt område och att de frågor som revisorerna aktualiserat var angelägna.

Utskottet konstaterade att revisorernas granskning koncentrerats till genomförandet av direktiv som beslutats innan Sverige blev medlem i EU. Medlemskapet i EU innebär enligt utskottet att Sverige kan följa och ges möjlighet att påverka förslag till direktiv i ett tidigt skede. Den långa tidsåtgången för införlivandet skulle därmed inte utgöra ett lika stort problem framöver. Möjligheten för Sverige att genomföra direktiven inom utsatt tid skulle rimligen öka, när Sverige kan följa förslagen till direktiv redan när de börjar diskuteras inom EU.

Regeringen hade vidare enligt utskottet vidtagit åtgärder som gjorde att det inte behövdes någon åtgärd från riksdagens sida med anledning av revisorernas förslag. Utskottet hänvisade bl.a. till att regeringen i propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* (prop. 1997/98:136) angivit att den skulle se över det statliga kommittéväsendet i syfte att skapa bättre förutsättningar för kommittéernas arbete och därmed öka kvaliteten i regeringens och riksdagens beslutsunderlag. Riksdagen hade också med anledning av Riksdagens revisorers förslag om kommittéväsendet (förs. 1997/98:RR3, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294–296) lämnat ett tillkännagivande till regeringen om revisorernas syn på kommittéväsendets roll, kommittéernas ar-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

betsformer samt remissbehandlingen av kommittérapporter. I budgetpropositionen för 1999 hade regeringen deklarerat att den avsåg att lämna en närmare redogörelse i den kommande kommittéberättelsen.

Beträffande myndighetsföreskrifter konstaterade utskottet att regeringen, efter det att revisorerna lämnat sitt förslag till riksdagen, hade givit Statskontoret i uppdrag att analysera hur svenska myndigheter genomför EG-direktiv. Lägesrapporten *EG-regler och svensk regelkvalitet* (Statskontoret 1998:27) visade att myndigheternas EG-relaterade föreskrifter i allmänhet uppfyllde de krav som angavs i EG-rättsakterna. Föreskrifterna var dock i flera fall mer långtgående än vad EG-rätten kräver, vilket enligt Statskontoret kan leda till ökad byråkrati och kostnader för bl.a. svenska företag. Det svenska arbetet med att reformera regler behövde därför anpassas bättre till de förutsättningar som genomförandet av EG-rätten ger. Enligt lägesrapporten fanns det emellertid inget behov av att förstärka den EG-rättsliga granskningen av myndigheternas EG-relaterade föreskrifter.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte inte heller revisorernas övriga förslag som gällde förberedelsearbetet i EU-frågor samt att regeringen i s.k. princippropositioner skulle presentera grundläggande tankegångar kring svenska ställningstaganden. Utskottet ansåg att behoven redan var tillgodosedda och välkomnade att regeringen redovisar sin syn på utvecklingen i EU i skrivelser och propositioner som blir föremål för riksdagsbehandling. Utskottet fann det också positivt att regeringen i den årliga skrivelsen om utvecklingen i EU redovisar sitt agerande och sina ställningstaganden beträffande olika EU-frågor.

5.3 Det fortsatta arbetet

Statskontoret om EU:s och Sveriges regelarbete

Som tidigare nämns uppdrog regeringen i augusti 1998 åt Statskontoret att kartlägga och analysera hur svenska myndigheter genomför EG-direktiv och kompletterar EG-förordningar med myndighetsföreskrifter. Statskontoret skulle bedöma hur EG:s regelverk påverkar förutsättningarna för arbetet med att reformera och förenkla regler inom statsförvaltningen. I den avslutande rapporten *Regelförenkling i EU och Sverige* (1999:7) lämnade Statskontoret förslag till hur Sverige borde agera.

Det EG-relaterade föreskriftsarbetet utgjorde enligt Statskontoret under perioden 1993–1997 i genomsnitt en dryg tredjedel av myndigheternas totala regelgivning. Andelen EG-relaterade föreskrifter blir än högre om man även räknar in sådana föreskrifter som indirekt har sin utgångspunkt i EG:s regelverk.

Sverige hade i början av 1999 genomfört drygt 97 % av tillämpliga EG-direktiv, medan EU:s medlemsstater i genomsnitt hade genomfört 94 %. Det fanns därför enligt Statskontoret inget behov av att förstärka granskningen av det EG-relaterade föreskriftsarbetet.

Regeringens regelförenklingsinsatser var enligt Statskontoret inte tillräckligt inriktade på myndigheternas EG-relaterade föreskriftsarbete. Statskon-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

toret menade att det fanns brister i hur myndigheterna motiverar och utreder förslag till nya regler liksom beträffande hur de registrerar EG-relaterade föreskrifter. Redan i en lägesrapport (1998:27) hade Statskontoret föreslagit att regeringen snarast skulle ålägga myndigheterna att upprätta regelförteckningar som uppfyller författningssamlingsförordningens (1976:725) grundläggande krav.

Statskontoret ansåg att det är viktigt att Sverige på ett aktivt sätt deltar i och påverkar EU:s arbete med regelförbättring, eftersom svenska erfarenheter visar att det finns brister i arbetet. Regeringen hade i december 1998 tillsatt en statssekreterargrupp med ansvar för regelförenklingsarbete. Statskontoret ansåg att gruppen i samarbete med berörda delar av Regeringskansliet borde utarbeta svenska riktlinjer för att utveckla arbetsmetoder och målsättningar i EU:s arbete med regelförbättring.

Statskontoret har senare arbetat med ett större projekt, vars syfte är att utvärdera de svenska erfarenheterna av statsförvaltningens medverkan i EU-samarbetet. Häri ingår en särskild expertstudie rörande svenska departements och myndigheters ansvar för antagande av gemenskapslagstiftning (Statskontoret 2000:20C).

Expertstudien visar att rådets och i tillämplig mån Europaparlamentets lagstiftningsuppgift under de senaste åren begränsats till att anta en ram, vilken kommissionen har befogenhet att fylla ut med genomförandeföreskrifter. Detta har gjorts i syfte att effektivisera gemenskapslagstiftningen.

Medlemsstaternas krav på kontroll har tillgodosetts genom att de samtidigt fått möjlighet att systematiskt kräva att genomförandeföreskrifterna granskas och godkänns av kommittéer bestående av regeringsrepresentanter. Enligt rapporten är det svårt att få en fullständig bild av hur omfattande genomförandeföreskrifterna är och hur många kontrollerande kommittéer det finns. Men troligen har antalet ökat radikalt.

De förordningar och direktiv som kommissionen antar har samma rättsliga verkan och status som de som antagits av rådet och av Europaparlamentet. Enligt expertrapporten är den mest typiska gemenskapslagstiftningen inte direktivet, som är adresserat till medlemsstaternas regeringar, utan förordningar, som är bindande till alla delar och direkt tillämpliga i varje medlemsstat.

I svensk rätt saknas en egentlig reglering av svenska myndigheters och departements deltagande i genomförandekommittéerna. Det närmaste man kan komma är Regeringskansliets riktlinjer. I dessa betonas den möjlighet den svenska regeringen har att utöva ett direkt inflytande över kommissionens arbete. Vidare framgår att ansvaret för en viss genomförandekommitté i första hand vilar på det departement inom vars sakområde den verkar.

Enligt expertrapporten skapar systemet med genomförandekommittéer nya förutsättningar för en effektiv tillämpning av gemenskapslagarna. Vidare är det enligt rapporten sannolikt att den lagstiftning kommissionen antar tillsammans med genomförandekommittéer kommer att få en allt större betydelse, framför allt med tanke på den förestående ökningen av antalet medlemsstater.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

Genomförandelagstiftningen leder enligt expertrapporten till bättre effektivitet, men den medför också flera problem. På den nationella nivån leder genomförandekommittéer till att de tillämpande myndigheternas ställning stärks samtidigt som riksdagens och departementens ställning försvagas.

Statskontoret utreder kontinuerligt EU-frågor och EG-rättens införlivande och betydelse för den svenska lagstiftningen. Exempel på detta arbete är rapporten *En till syn på tillsyn: hur svenska myndigheter påverkas av EU* (2001:14) och *Rättsutredning huruvida vissa EG-direktiv på tillsynsområdet ställer organisatoriska krav* (2001:27). I den förstnämnda konstateras att tillsynen till övervägande del är en nationell angelägenhet och att den svenska tillsynen hittills inte påverkats nämnvärt av EU-medlemskapet. Utvecklingen går emellertid mot en ökad harmonisering och eventuellt mot en ökad EG-rättslig reglering. I den andra rapporten har Statskontoret genomfört en rättsutredning av om EG-rätten hindrar kommuner att utföra tillsynsuppgifter eller om statliga myndigheter måste utföra sådana uppgifter.

Författningsutredningen

När Sverige blev medlem i EU ändrades grundlagen så att riksdagen fick möjlighet att överlåta beslutsrätt till Europeiska gemenskaperna (EG).

Regeringen uppdrog i september 1999 åt en parlamentarisk kommitté att utreda vissa frågor som rör regeringsformen.

I propositionen *Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m.* (prop. 2001/02:72) föreslog regeringen vissa ändringar i regeringsformen som ger riksdagen möjlighet att överlåta beslutanderätt inom ramen för samarbetet i EU. Enligt förslaget skulle det också göras ett tillägg i denna bestämmelsen som innebar att beslutanderätt kan överlåtas om den inte rör principerna för statsskicket. Regeringen föreslog vidare att det uttryckligen ska framgå av grundlagen att riksdagen kan godkänna en ännu inte slutförhandlad internationell överenskommelse inom ramen för samarbetet i EU.

Regeringsformen skulle också tillföras en bestämmelse om att regeringen fortlöpande ska informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU.

I november 2002 behandlade riksdagen regeringens förslag en andra gång och beslutade de föreslagna ändringarna i regeringsformen (bet. 2002/03:KU6, rskr. 2002/03:15, 16). Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2003.

5.4 Fem lagstiftningsområden: EG-rättens inverkan

Det följande avsnittet bygger på underlagsrapporterna 1–5.

Personuppgifter och dataskydd

EG-rätten och EG:s dataskyddsdirektiv har haft stor inverkan på den svenska lagstiftningen rörande skyddet av personuppgifter och dataintegritet. I samband med att EG-direktivet genomfördes och datalagen ersattes av personuppgiftslagen genomfördes också många andra förändringar i annan lagstiftning. Det gällde regeringsformen, sekretesslagen och brottsbalken men också

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

flera registerförfattningar. Det har dessutom tillkommit flera nya registerförfattningar. Medan datalagen gällde upprättande och förande av personregister gäller personuppgiftslagen all hantering av uppgifter om enskilda, något som förklarar att antalet registerlagar har blivit fler.

EG:s dataskyddsdirektiv har inte bara påverkat utformningen av personuppgiftslagen och annan berörd lagstiftning inledningsvis. Också den fortsatta lagstiftningsprocessen i Sverige har påverkats genom att en översyn av personuppgiftslagen sköts upp i väntan på Europeiska kommissionens rapport om genomförandet av dataskyddsdirektivet. Denna är i sin tur försenad i väntan på att alla medlemsstater ska ha genomfört det.

Även tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har ändrats beträffande bestämmelser om yttrandefrihet och integritet, men det har främst motiverats med att det är en anpassning till informationsteknikens utveckling.

Djurskydd

Det följande underavsnittet bygger på underlagsrapport 2, *Djurskyddslagstiftningen*.

Europeiska gemenskapernas officiella tidning EGT³² innehåller regler över gemenskapens gällande lagstiftning och andra rättsakter som utfärdats av gemenskapens institutioner. I EGT finns under kapitel (ämneskod) 15.40 rubriken Skydd av djur dock bara ett fåtal någorlunda relevanta direktiv m.m., som miniminormer för skyddet av värphöns, om försöksdjur samt en rådsförordning om rävsax.

Under kapitel 03.50.30 "Djurhälsa och husdjursavel" var det däremot möjligt att bland ca 800 Kommissionsbeslut för särskilda fall urskilja 13 förordningar och 82 direktiv. Bland de senare visade sig åtskilliga vara ändrade mer än 20 gånger vardera.. Bland besluten för särskilda fall fanns t. ex. 98/155/EG om godkännande av kontrollprogram för påvisande av restsustanser eller ämnen i levande djur och produkter framställda därav som lagts fram av Sverige.

De flesta direktiven under kapitlet 03.50.30 rör djurhälsoproblem av betydelse för handeln och ut- och införsel av djur samt hygienkrav beträffande livsmedel eller annan sjukdomskontroll, särskilt av epizootier (smittsamma djursjukdomar med stor spridning). Många rör avel och insemination och åtskilliga rör foder. Färre än 10 rör djurskydd i snävare bemärkelse, som minimiskydd för kalvar, svin, skydd vid slakt, värphöns, djur för animalieproduktion.

Genom att jämföra med Rixlex register över hur EG-direktiv genomförts i Sverige gick det att få en översikt över genomförandet i Sverige.

³² Den 1 februari 2003 då Niceavtalet trädde i kraft bytte Europeiska gemenskapernas officiella tidning namn till Europeiska unionens officiella tidning. Den svenska förkortningen är EUT, när man hänvisar till rättsakter publicerade från och med den 1 februari 2003. Eftersom granskningen rör tidigare publicerade rättsakter används här beteckningen *EGT*.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

Av de två egentliga djurskyddsdirektiven från EGT kap. 15.40 anses försöksdjursdirektivet genomfört i och med 1998 års lagstiftning, medan värp-hönsdirektivet är delvis genomfört och arbete pågår.

Sammanlagt finns det inte mindre än 82 EG-direktiv som rör djurhälsa m.m. Av dessa har 48 genomförts med såväl lagstiftning som myndighetsföreskrifter, 23 genom enbart myndighetsföreskrifter och 8 har inte genomförts alls eller bara delvis. 3 direktiv gick inte att få fram på svenska.

I ganska många fall verkar gränsen med Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets domäner vara flytande. Det ankommer ex. ankommer det tydligen på Jordbruksverket att meddela föreskrifter om sjukdomar hos musslor (SJVFS 1998:98) medan Livsmedelsverket sköter levande tvåskaliga mollusker (SLVFS 1998:26). Båda verken är inblandade i sökning efter restsubstanter (SLVFS 1998:8, SJVFS 1998:34) och i fråga om slakt (åtskilliga författningar).

Ser man enbart till regelproduktionen och redovisningen i Rixlex måste den svenska genomförandefrekvensen anses imponerande, enligt den expert som skrivit underlagsrapporten (Björkman).

Om redovisningen i Rixlex faktiskt stämmer, dvs. om de angivna författningarna verkligen genomför direktiven, har inte undersökts. En viss tveksamhet kan insmyga sig på grund av vad som bl.a. behandlas i betänkandet om ett förbättrat djurskydd, nämligen att Jordbruksverket möjligen inte skulle svara mot det krav på behörig, central myndighet enligt rådets direktiv 90/425/EEG om veterinära och avelstekniska kontroller. I så fall skulle en rad direktiv som är avhängiga av detta inte vara genomförda, trots att så anges i Rixlex³³.

Minst 23 av de 82 direktiven har införlivats genom enbart myndighetsföreskrifter utan involvering av lagstiftaren eller någon annan särskild demokratisk process. Det är en ganska hög siffra som ändå kan vara underskattad. Det beror på att en del av de direktiv som anges som införda genom lag och förordning jämte myndighetsföreskrifter i verkligheten knappast passerat lagstiftaren utan till följd av de många bemyndigandena i lagstiftningen hamnat direkt hos myndigheten.

EG-inträdet har också lett till svenska bestämmelser om djursjukdomar som vi varit förskonade från i Sverige. Den gemensamma marknaden har vidare lett till fler och längre transporter av djur, vilket försämrat djurskyddet, ökat risken för sjukdomar och framtingat regler om transport. Djurskyddsfrågan är mycket uppmärksammas av den allmänna opinionen också inom EU, vilket driver fram nya regler, om än långsamt. Sammantaget har regelproduktionen för djurskydd blivit väldigt omfattande, något som kan förväntas fortsätta.

³³ SOU 2000:108, *Ett förbättrat djurskydd*, s. 33–35, jfr Rättsutredning inom Statskontoret dnr 2001/207-5 Huruvida vissa EG-direktiv på tillsynsområdet ställer organisatoriska krav. Utredningarna fokuserar enligt Björkman dock inte tillräckligt på det egentliga problemet i sammanhanget, nämligen att det saknas bemyndigande för myndigheten att meddela föreskrifter om tillsynens bedrivande. Detta förhållande kan i viss mån ha att göra med att det handlar om relationen mellan stat och kommun.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

Säker elmateriel

Den svenska lagstiftningen gällande elsäkerhet var till stora delar redan anpassad till EG långt före Sveriges inträde i EU. Inom EG hade regleringen för elsäkerhet dessutom tjänat som modell för harmoniseringsarbetet inom andra områden.

Lagstiftningsområdet för säker elmateriel utgör en del av ett större regleringssystem för elsäkerhet. Detta system bygger på internationellt samarbete, harmonisering av standarder, provning och kontroll. Myndigheter hänvisar ofta till standarder i sina föreskrifter om elmateriel. Man talar då om hänvisning till standard genom den s.k. presumtionsprincipen.

För de standarder som knyts till EG-direktiv svarar de europeiska standardiseringsorganen CENELEC och European Committee of Standardisation (CEN). CENELEC är en europeisk sammanslutning av IEC:s nationalkommittéer i Västeuropa. Syftet med samarbetet är att harmonisera nationella standarder på elområdet och verka för att tekniska handelshinder undanröjs. Arbetet baseras på internationella standarder utarbetade inom IEC. CEN utarbetar europastandarder för områden som inte täcks av CENELEC och ETSI³⁴.

I december 1996 antog ministerrådet ett direktiv om gemensamma regler för den inre marknaden för el (96/92/EG). Direktivet trädde i kraft den 19 februari 1997 och medlemsländerna hade från denna tidpunkt två år på sig att införliva direktivet i nationell rätt. Direktivet innehöll regler om handel och investeringar inom elsektorn. Den dåvarande svenska ellagstiftningen och den nya ellag som föreslogs i propositionen till den nya ellagen³⁵ (1997:857) tillgodosåg enligt regeringens bedömning i allt väsentligt direktivets krav. Endast smärre tekniska förändringar torde krävas för att införliva direktivet i svensk rätt. Sedan införandet av ellagen har lagen ändrats nio gånger, flera gånger med anledning av införlivandet av EG-rätt.

Elsäkerhetsverkets föreskrifter bestäms i dag till stor del genom införlivande av EG-direktiv. Totalt har för närvarande 22 direktiv införlivats i Elsäkerhetsverkets regelverk. Verkets föreskrifter delas av verket in i fyra områden varav tre – behörighet, elmateriel och EMC – är helt styrda av EG-direktiv. Endast starkströmsområdet är fortfarande primärt beslutat av riksdagen.

Kemiska produkter

EG-rätten inom kemikalieområdet är sedan länge omfattande. Det gemensamma regelverket syftar till att underlätta handeln med varor och kemiska produkter mellan medlemsstaterna. Detta har skett genom harmonisering av medlemsstaternas krav på exempelvis klassificering, märkning och begränsningar av farliga kemikalier.

³⁴ European Telecommunications Standards Institute, som utarbetar europastandarder inom telekommunikationsområdet.

³⁵ Proposition 1996/97:136, *Ny ellag*.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

• Bilaga

Kemikaliepolitiken inom EU består dels av den nationella politiken i varje land, dels av s.k. harmoniserade regler. Harmoniserade regler lämnar litet utrymme för nationella särregler som kan önskas av t.ex. miljöskäl. I förhandlingarna om ett svenskt medlemskap i EU erhöles en övergångslösning gällande kemikalielagstiftningen. Den innebar bl.a. att under en period av fyra år kunde Sverige behålla sina då gällande, i vissa fall strängare, regler på kemikalieområdet. Vissa av dessa undantag gäller fortfarande.

Kemikalieområdet regleras till stora delar av harmoniserad lagstiftning,³⁶ och det finns i dag få föreskrifter som annan bakgrund. Lagstiftningen kommer till uttryck i ett stort antal direktiv och förslag till direktiv som gäller kemikalier och biotekniska organismer.

Vid tidpunkten för införandet av miljöbalken genomfördes inom EU en översyn av normgivningen då Sverige deltog aktivt för att höja kravnivåerna så att de skulle motsvara den svenska skyddsnivån.³⁷

Stöd och hjälp åt de funktionshindrade

Det traditionella gemenskapssamarbetet finns i den första pelaren och grundar sig på EG-fördragen. Till samarbetet i den första pelaren hör bl.a. socialpolitiken. De beslut som gemenskapsinstitutionerna fattar på detta område kan därmed komma att gälla framför nationella regler. Inga sådana beslut har emellertid ännu fattats på EG-nivå, vilket betyder att det i dag uteslutande är nationella regler som styr stöd och hjälp åt funktionshindrade. Däremot finns vissa andra stadganden inom EU som berör de funktionshindrades rättigheter.

År 2000 tillkom Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan). Av stadgans artikel 26 framgår att unionen erkänner och respekterar rätten för personer med funktionshinder att få del av åtgärder som syftar till att säkerställa deras oberoende, sociala och yrkesmässiga integrering och deltagande i samhällslivet. Genom stadgan tillkommer inga nya rättigheter eller förpliktelser för medlemsstaterna utan stadgan befäster enbart dem som redan gäller. Stadgans rättsliga betydelse ska avgöras senare och eventuellt i samband med nästa regeringskonferens 2004.

Med stöd av EG-fördraget antog EU:s ministerråd under år 2000 ett direktiv som syftar till att främja likaberättigande och motverka diskriminering – rådets direktiv om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet. Direktivet behandlar arbetslivsområdet i vid mening och omfattar bl.a. diskrimineringsgrunder funktionshinder.

I beslutet om *Europeiska handikappåret 2003* framhålls vissa mål, bl.a. att öka medvetenheten om funktionshindrades rätt till skydd mot diskriminering och deras rätt att fullt ut och på lika villkor utnyttja sina rättigheter. Insatser i syfte att uppnå de angivna målen är bl.a. möten och evenemang, informationskampanjer, samarbete med massmedier samt gemenskapsomfattande

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

³⁶ SOU 2000:53, *Varor utan faror-- förslag till genomförande av nya riktlinjer inom kemikaliepolitiken*, s. 65.

³⁷ Proposition 1997/98:45, *Miljöbalk*.

undersökningar och rapporter. Varje medlemsstat ska ansvara för att samordna och genomföra de insatser som anges i rådets beslut. Kommissionen ska vid utgången av år 2004 överlämna en rapport om genomförandet, resultatet och den övergripande utvärderingen av alla de insatser som föreskrivs i beslutet, inklusive en utvärdering av effekterna på sikt av dessa insatser.

Fördragen om Europeiska gemenskaperna och Europeiska unionen ger inte EG:s institutioner någon allmän kompetens att lagstifta i socialpolitiska frågor. Medlemsstaterna utformar i princip själva sin socialpolitik. Den nuvarande EG-rätten innefattar således inga tvingande bestämmelser i sådana frågor.

Sveriges anslutning till EU har också medfört att Socialstyrelsen fått nya uppgifter. Det ankommer nu på Socialstyrelsen att följa utvecklingen inom EG-rätten men även att i tillsynen beakta de konventioner som Sverige har ratificerat och de fördrag som har slutits och hur där gjorda åtaganden bör påverka tillämpningen av den nationella rätten. FN:s standardregler bör enligt vad regeringen framhållit³⁸ finnas med som ett aktivt instrument vid planering, beslutsfattande och genomförande. I det arbete som pågår för att skapa full delaktighet i samhällslivet för människor med funktionshinder ska standardreglerna vara vägledande.

Sammanfattning

EG-direktiv har haft stor inverkan inom samtliga lagstiftningsområden förutom beträffande stöd och hjälp åt de funktionshindrade. Direktiven har också i stor utsträckning genomförts i svenska lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter. En stor del har också, med undantag för personuppgiftslagstiftningen, genomförts på myndighetsnivå, dvs. utan någon politisk process. Mycket av EU:s regelarbete görs i genomförandekommittéer, där Sverige till stor del representeras av myndigheter.

6 Revisorernas överväganden och förslag

6.1 Utgångspunkter

I den förstudie som inledde arbetet med denna granskning följde Riksdagens revisorer upp två av sina tidigare granskningar – *Riksdagen och normgivningsprocessen*, som slutfördes 1992, och *Sveriges införlivande av EG-rätten* som avslutades 1998. I förstudien konstaterades att Sverige under perioden genomgått några väsentliga samhällsorganisatoriska förändringar av betydelse för båda de granskade områdena.

Förstudien visade att mycket utredningsarbete lagts ner på frågor som behandlats i de båda tidigare granskningarna. Men samtidigt framgick det att grundläggande förhållanden inte förbättrats. Flera av de frågeställningar revisorerna behandlat i de båda tidigare granskningarna var fortfarande aktu-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

³⁸ Proposition 1999/2000:79, *Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken*.

ella. Det gällde återrapporteringen till riksdagen om hur normgivningsbemyndiganden använts, hur det går att följa vad som gäller inom olika områden samt EG-rättens inverkan på den svenska lagstiftningsprocessen.

En väsentlig utgångspunkt för denna granskning är att lagstiftningen ska ordnas så att lagstiftarens krav på tydlighet och återrapportering tillgodoses samt så att lagstiftningen går att tillämpa och följa. Det är härvid också av betydelse att kopplingarna till EG-rätten presenteras så att samma krav tillgodoses även för denna.

Riksdagens revisorers fortsatta granskning har visat att det finns ett behov av ökad ordning i dessa tre avseenden. Samtidigt går det inte att skilja de tre aspekterna helt från varandra, eftersom de är ömsesidigt beroende. Det finns inte heller några motsättningar mellan dem.

Riksdagen behöver en ökad ordning för att kunna fullgöra sina tre skilda roller i normgivningsprocessen – att reglera själva lagstiftningsprocessen, stifta lagar och skapa förutsättningar för regeringens, myndigheternas och kommunernas normgivning. Vidare behöver riksdagen information om hur lagstiftningen och lagstiftningsprocessen fungerar. Särskilt behöver riksdagen återrapportering om den överföring av normgivningsmakten som görs med hjälp av bemyndiganden i olika lagar. Hur har bemyndigandena använts och vilken fortsatt lagstiftning har de resulterat i?

Riksdagen behöver bättre överblick och kontroll över hela den lagstiftning som gäller inom olika områden. För alla de som ska tillämpa och efterleva lagstiftningen är det självfallet också väsentligt att den går att överblicka och förstå.

6.2 Bättre överblick och kontroll

Rätts- och samhällsinformation

Revisorerna har inte funnit anledning att frånga huvuddragen i de förslag angående ett datorbaserat rättsinformationssystem som lämnades år 1992 i samband med granskningen av riksdagen och normgivningsprocessen.

Den nu genomförda granskningen har visat att det finns ett generellt behov att förbättra överblicken över normgivningen inte minst av rättssäkerhetsskäl. Sveriges deltagande i EG:s lagstiftningsprocess ställer också ökade krav på möjligheterna att orientera sig bland gällande regler.

Bättre överblick förutsätter kunskap och information om hela normgivningsprocessen, i synnerhet som huvuddelen av den normgivning som berör företag, enskilda medborgare, organisationer, kommuner m.fl. inte beslutas av riksdagen och regeringen utan av kommuner, landsting och statliga myndigheter.

Det finns ett allmänt intresse i samhället, i vissa fall skyldighet, att kunna reglerna. Detta gäller:

- de som ska besluta om regler
- de som ska tillämpa reglerna och övervaka reglernas tillämpning
- de som ska rätta sig efter reglerna och kunna åberopa reglerna.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

Riksdagens revisorer anser att det behövs ett rättsinformationssystem som innefattar lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter.

Med anledning av riksdagens beslut 1992 angående revisorernas förslag genomfördes under sommaren 1994 en del förberedande arbete för att upprätta ett bemyndiganderegister. Registret föll dock på att det inte fanns information om hur regeringen och myndigheterna använt riksdagens normgivningsbemyndiganden.

Det finns därför ännu inte något särskilt bemyndiganderegister. Detta beror i sin tur på att det i arbetet med rättsinformationssystemet hittills bara byggts ett länksystem till myndigheternas webbplatser. Varje myndighet måste göra sina författningar tillgängliga och sökbara, något som ännu inte görs på ett enhetligt sätt. Det finns i dag inte något söksystem som gör det möjligt att följa vilken fortsatt lagstiftning – regeringsförordningar eller myndighetsföreskrifter – en lag resulterat i.

Granskningen har visat att det fortfarande, trots alla utvecklings- och informationsinsatser som gjorts, är svårt att överblicka vad som gäller inom olika områden. Dessutom ges för lagar och förordningar i rättsinformationssystemet Rixlex. alltid reservationen att det kan vara fel i den elektroniska texten. Lika väl som det går för myndigheterna att ge ut en elektronisk version av föreskrifter utan reservationer för fel borde det vara möjligt för lagar och förordningar i Rixlex.

Revisorerna anser att regeringen bör utveckla rättsinformationssystemet så att det blir tillförlitligt och överskådligt. För att uppnå detta anser revisorerna att förändringar behöver göras på följande punkter.

- En omarbetning av rättsinformationssystemet med ett märkningssystem så att det går att följa regelverket från lag via förordning till föreskrifter. Märkningssystemet innebär att länkar läggs in i lagtexten som kopplar samman lagar, förordningar och tillämpningsföreskrifter.
- För närvarande anges inte vilken eller vilka lagar som regeringen grundar sina förordningar på. Om regeringen klargjorde vilket eller vilka bemyndiganden som använts skulle lagstiftningen bli betydligt mer överskådlig. För att ge ökad klarhet vad avser den rättsliga grunden för regeringens normgivning borde ingressen till en förordning hänvisa till bemyndigande i lag eller till den grund för normgivningen som annars föreligger. Revisorerna anser att regeringens förordningar bör utformas i enlighet med detta.
- En skyldighet för kommunerna att förteckna och publicera sina författningar bör införas. I Sverige ges kommunerna i vissa fall en stor individuell frihet att reglera sin verksamhet. Kommunernas författningar är av stor betydelse för vad som gäller på området, och bör därför ingå i rättsinformationssystemet.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

EG-rätten

Granskningen har visat att EG-rätten har en stor inverkan på svensk lagstiftning. Men det är ofta svårt att följa vilken denna inverkan är. De svårigheter som i övrigt finns att följa vad som gäller inom ett område accentueras i de fall det också finns EG-regler. Revisorerna anser att regeringen bör utarbeta förslag till hur EG-rätten ska kopplas till rättsinformationssystemet.

EG-direktiv genomförs till stor del direkt genom myndighetsföreskrifter, något som enligt revisorerna understryker behovet av återrapportering till riksdagen.

Återrapportering till riksdagen

Riksdagens revisorer har tidigare konstaterat att riksdagen som lagstiftare behöver särskild uppföljning och information rörande normgivningen som ett komplement till ett rättsinformationssystem och andra generella åtgärder. Detta framfördes i revisorernas skrivelse om riksdagen och normgivningsprocessen år 1992.

Det fanns då – och finns fortfarande – utrymme för förbättringar vad gäller hur normgivning behandlas i riksdagens beslutsunderlag, ordning och reda bland bemyndiganden, riksdagens uppföljning av bemyndigandebeslut samt återföring av information till riksdagen från normgivningsprocessen. Den del av normgivningen som sker utanför riksdagen, som följd av de lagar med delegeringar som stiftats av riksdagen, är också mycket viktig i detta sammanhang.

Ett väl fungerande rättsinformationssystem med möjligheter att följa lagstiftningskedjan skulle minska behovet av särskild återföring av information från regering till riksdag angående normgivningsprocessen. Med en sådan komplettering av rättsinformationssystemet skulle riksdagen få ökad möjlighet att följa den vidare normgivningsprocessen från det i lag givna bemyndigandet och fram till den av myndigheten meddelade föreskriften.

När riksdagen valt ramlagstiftning på ett sakområde kan riksdagen försäkra sig om kontrollen över normsystemet genom att tydligare markera, att det rör sig om en delegering som kan återtas eller ytterst göras verkningslös genom ny lagstiftning.

Enligt 8 kap. 12 § regeringsformen kan riksdagen kräva underställning av föreskrifter som regeringen meddelat med stöd av riksdagens bemyndigande. En mera aktiv tillämpning av denna bestämmelse skulle kunna bidra till att riksdagens underlag för den fortsatta normgivningen förbättras och därmed lägga grunden för en bättre balans mellan normgivningsnivåerna. Inte minst skulle det bli lättare att skapa system som tydligare och mer tillgängligt än idag redovisar de myndighetsföreskrifter som har koppling till EG-direktiv. Det skulle också bidra till att öka kunskapen om den EG-relaterade rättsordningen även utanför riksdagen.

En sådan ordning kan, som framhållits av en av de experter revisorerna anlitat i granskningen, innebära en viss förskjutning av normgivningsinitiativet från regeringen till riksdagen. Enligt revisorernas mening är en sådan ut-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

veckling väl motiverad då det handlar om att kontrollera utfallet av riksdagens egna delegeringar och även att öka regelverkets tillgänglighet för medborgarna.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga**

Referenser

Riksdagen och regeringen

Betänkande 1992/93:KU01 *Riksdagen och normgivningsprocessen med anledning av förslag från Riksdagens revisorer, m.m.*

Betänkande 1998/99:JuU11 *Ett nytt offentligt rättssystem*

Betänkande 1992/93:KU11 *Ändringar i sekretesslagen*

Betänkande 2000/01:KU23 *Riksdagen inför 2000-talet*

Datainspektionen, regleringsbrev för 2003

Dir. 2002:91 *Rådet för kommunala analyser och jämförelser*

Ds. 1995:7 *Kommunala författningssamlingar*

Gruppen för utveckling av lagrummet, Gulag (mars 2002), lägesrapport FA2001/1663/ARK/B

JO:s ämbetsberättelse 1990/91

Proposition 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*

Proposition 1975:8 *Regeringens proposition om följdlagstiftning med anledning av den nya regeringsformens bestämmelser om normgivning*

Proposition 1987/88:93 *Om djurskyddslag, m.m.*

Proposition 1992/93:21 *Om det svenska elsäkerhetsarbetet*

Proposition 1996/97:136 *Ny ellag*

Proposition 1997/98:44 *Personuppgiftslag*

Proposition 1997/98:45 *Miljöbalk*

Proposition 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*

Regeringens skrivelse 1998/99:17, *Ett nytt offentligt rättssystem*

Proposition 1999/2000:79 *Från patient till medborgare - en nationell handlingsplan för handikappolitiken*

Proposition 2000/01:65 *Kemikaliestrategi för giftfri miljö*

Riksdagsförvaltningens yttrande över betänkandet SOU 2002:20 *Guide på Internet – ett stöd för medborgarens möte med det offentliga*

Riksdagsförvaltningens yttrande över Statskontorets rapport 2002:7 *Framställning med förslag till åtgärder för en sammanhållen elektronisk förvaltning*

Riksdagsförvaltningens (2002-11-05) PM, *Målsättning för en ny webbplats*

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga

Riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1 *Riksdagen inför 2000-talet*
SOU 1998:105 *Minska regleringen av kommuner och landsting*
SOU 2000:53 *Varor utan faror – förslag till genomförande av nya riktlinjer inom kemikaliepolitiken*
SOU 2000:108 *Ett förbättrat djurskydd*
SOU 2002:20 *Guide på Internet – ett stöd för medborgarens möte med det offentliga*

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga**

Riksdagens revisorer

Förslag 1994/95:RR9 *Tillsyn – innebörd och tillämpning*
Förstudie 1991/92:19 *Riksdagen och normgivningsprocessen*
Förstudie 1997/98:11 *Sveriges införlivande av EG-rätten*
Förstudie 2001/02:21 *Ordning på rätten – reglerna som följer på lagarna och informationen om vad som gäller*
Bilaga 1 *Lagstiftning om personuppgifter och dataskydd*
Bilaga 2 *Djurskyddslagstiftningen*
Bilaga 3 *Lagstiftning om säker elmateriel*
Bilaga 4 *Djurskyddslagstiftningen*
Bilaga 5 *Lagstiftningen om stöd och hjälp åt de funktionshindrade – hur kraven på lättillgänglighet och tydlighet tillgodoses*

Övrigt

Holmberg, Erik & Stjernquist, Nils (1980), *Grundlagarna med tillhörande författningar*
Statistiska centralbyrån (1996), rapport, *Det offentliga Sverige på Internet*
Statskontoret 2000:24, *Offentligt rättsinformationssystem*
Statskontoret (2003-01-15), rapport, *Diarier på Internet – vägledning för myndigheter*
Statskontoret (2003-01-20), *Statskontorets undersökning av webbplatser inom offentlig sektor*
Sterzel, Fredrik (1998), *Författning i utveckling – konstitutionella studier*
Strömberg, Håkan (1989), *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, 2 uppl.

Innehållsförteckning

1	Revisorernas granskning	1
2	Revisorernas överväganden och förslag samt remissinstansernas synpunkter	2
2.1	Utgångspunkter	2
2.2	Rätts- och samhällsinformation	4
2.3	Grunden för regeringens normgivning	7
2.4	Kommunala författningar	9
2.5	EG-rätten	11
3	Revisorernas förslag	12

Bilaga

Rapport 2002/03:12 Ordning på rätten	15
Förord	17
Sammanfattning	19
1 Inledning	22
1.1 Riksdagen och normgivningsprocessen	22
1.2 Införlivande av EG-rätten	23
1.3 Den fortsatta granskningen	24
2 Återrapportering till riksdagen	27
2.1 Varför återrapportering?	27
2.2 Återblick på 1992 års förslag och riksdagsbeslut	29
2.3 Fem lagstiftningsområden – delegering och återrapportering	30
2.4 Hur kan återrapporteringen till riksdagen förbättras?	48
3 Rätts- och samhällsinformation	54
3.1 Revisorernas förslag och riksdagens beslut 1992	54
3.2 System för rättsinformation	55
3.3 Regeringens arbete rörande förteckning och publicering av kommunala författningar	64
3.4 Sammanfattning	66
4 Viktiga källor för rätts- och samhällsinformation	67
4.1 Allmänt om rätts- och samhällsinformation	67
4.2 Det offentliga som producent av rätts- och samhällsinformation	68
4.3 Kvalitetskrav	69
4.4 Test av fyra offentliga portaler	72
4.5 Myndigheters webbplatser	76
4.6 Sammanfattning	78
5 EG-rättens inverkan	79
5.1 EG och EU	79
5.2 Återblick på 1997 års granskning	81
5.3 Det fortsatta arbetet	83
5.4 Fem lagstiftningsområden: EG-rättens inverkan	85
6 Revisorernas överväganden och förslag	90
6.1 Utgångspunkter	90
6.2 Bättre överblick och kontroll	91
Referenser	95