

Motion till riksdagen 2021/22:3791

av **Karin Enström m.fl. (M)**

En effektiv och rättssäker offentlig förvaltning

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör genomföra en stor myndighetsreform med genomgång och prioritering av Sveriges myndigheter och deras storlek, struktur, uppdrag och regleringsbrev i syfte att väsentligt minska antalet myndigheter, öka deras effektivitet och fokusera på kärnuppdragen och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa ett modernare och tydligare tjänstemannaansvar genom utvidgat straffansvar för tjänstefel, i syfte att stärka förtroendet för den offentliga verksamheten, och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utvärdera och stärka Regelrådet och det regelförenklande arbete som bedrivs av regeringen och myndigheterna och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att det behövs en oberoende översyn av konsekvensutredningsförordningen och hela processen med konsekvensutredningsarbetet i Sverige och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att självkostnadsprincipen bör få ett ökat genomslag i statliga och kommunala avgifter så att dessa i större utsträckning beräknas på individnivå eller ärendenivå och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att rätten till skriftliga råd, rekommendationer och krav i samband med och vid tillsynsbeslut behöver skärpas och tillkännager detta för regeringen.
7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att statliga tillsynsmyndigheter i större utsträckning än i dag bör samordna sin tillsyn med andra tillsynsmyndigheter i syfte att både höja kvaliteten på tillsynen och underlätta för de företag och verksamheter som tillsyn utövas på, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över hur såväl statlig som kommunal och regional tillsyn kan samordnas i större utsträckning än i dag och tillkännager detta för regeringen.
9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att skapa en sammanhållen process som drivs av regeringen för att hålla ihop och driva regelförenklingsarbetet och tillkännager detta för regeringen.
10. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen årligen genom en särskild skrivelse bör återrapportera till riksdagen om hur arbetet med regelförenklningar fortskrider och tillkännager detta för regeringen.
11. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att inrätta ett implementeringsråd, som har till uppgift att granska och bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna av implementering av EU-lagstiftning, och tillkännager detta för regeringen.
12. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att myndigheter inte bör bedriva opinionsbildande verksamhet och tillkännager detta för regeringen.
13. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda hur ett förbud för myndigheter att bedriva skattefinansierat påverkansarbete gentemot riksdag, regering och andra offentliga beslutsfattare kan utformas och tillkännager detta för regeringen.
14. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda om och hur ett förbud för statliga bolag att bedriva skattefinansierat påverkansarbete gentemot riksdag, regering och andra offentliga beslutsfattare kan utformas och tillkännager detta för regeringen.

Motivering

Den svenska välfärdsmodellen bygger på ett samhällskontrakt mellan medborgare och stat, där medborgare betalar hög skatt för att få högkvalitativ välfärd inom framför allt skola, sjukvård, rättsväsende och allmän myndighetsservice. Mycket inom det offentliga fungerar också väl, men samtidigt är det alltmer uppenbart att statens kärnuppgifter inte längre utförs på det sätt och med den kvalitet som svenska skattebetalare förväntar sig och har rätt att förvänta sig. Vi har världens femte högsta skattetryck, men det syns varken i våra skolresultat, i tillgängligheten till vården eller i polistäthet och trygghet. Det blir då förståeligt att allt fler invånare ställer sig frågan vilken valuta vi får för våra skattemedel.

Skillnaden mellan berättigade förväntningar och levererade resultat har vuxit under senare år. Under förra mandatperioden höjde exempelvis regeringen skatterna med 60 miljarder kronor och utgifterna med 100 miljarder kronor. Arbetslösheten är en av EU:s högsta och antalet skjutningar uppgick under sommaren 2021 till fler än en skjutning per dag. Behovet av att prioritera kärnan i statens och välfärdens uppdrag har sannolikt inte varit större i modern tid.

Detta behöver ske genom politiska prioriteringar i budget, liksom i organisering och styrning samt regleringsbrev till de statliga myndigheterna. En framgångsrik styrning är avgörande för varje regerings möjlighet att genomföra sin och den av riksdagen beslutade politiken. Regeringen har under den nuvarande och den föregående mandatperioden gjort vissa reformer inom det förvaltningspolitiska området men också brustit i styrningen av

ett antal myndigheter i flera avseenden. Transportstyrelsen, Försäkringskassan och hanteringen av covid-19 är några tydliga exempel. Den statliga förvaltningspolitiken och regeringens styrning av de statliga myndigheterna möter framförallt inte dagens utmaningar. Myndigheterna tillåts i allt mindre utsträckning fokusera på sina respektive kärnuppdrag, såsom att utreda brott eller att förmedla arbeten.

Myndighetsreform

För att byråkratin ska minska behöver staten prioritera i en bred och detaljerad flora av myndigheter, regleringsbrev samt mål och styrdokument av allehanda slag. Fokus behöver främst vara på myndigheternas kärnuppdrag och huvudsyfte. Alla myndigheter eller myndighetsuppdrag kan inte vara självskrivna och så heller inte deras budgetanslag. Det behövs därför en bredare genomgång av samtliga myndigheter och deras uppdrag och anslag. I en sådan översyn bör bland annat effektiviteten i utformningen, dess tvärssektoriella krav samt storleken av myndigheten utvärderas och dess resultat mynna ut i en stor myndighetsreform.

Erfarenheten säger oss exempelvis att tillfälliga projekt generellt sett är mer ineffektiva än permanenta förändringar och välgrundade reformer. Tyvärr är det idag många myndigheter som ändå får finansiering för just olika typer av tillfälliga projekt. Tillfälligheten i projekten kommer ofta av att de varken är prioriterade eller förväntas skapa ett långsiktigt värde. Av dessa anledningar bör tillfälliga projekt undvikas.

Detsamma kan sägas om små myndigheter, då deras förvaltningskostnader ofta blir oproportionerligt stora samt deras förmåga att agera kraftfullt ofta är liten. Försök att avhjälpa detta med en så kallad servicemyndighet vid namnet Statens servicecenter skedde 2012, men utvärdering och granskning av denna har visat att även denna lösning hitintills varit dyr och inte särskilt effektiv. Gällande små myndigheter behöver det därför särskilt övervägas om dessa bäst läggs ner alternativt slås samman med annan eller andra myndigheter. Även Statens servicecenter behöver utvärderas och kostnaderna för dess tjänster jämföras med om myndigheter själva hade skött sina ekonomi- och lönesystem. Syftet med myndigheten är att öka effektiviteten och tillgängligheten i svensk statsförvaltning. Både Statskontoret och Riksrevisionen har dock ifrågasatt om så verkligen blivit fallet. Regeringen har även gjort förändringar i syfte att öka anslutningsgraden bland myndigheter samt vidgat myndighetens ansvarsområde till att även inkludera fysiska servicekontor. En helhetsöversyn av om myndigheten i dagens form möter de krav och förväntningar som fanns vid skapandet behöver därför ske i syfte att säkerställa att myndigheten är alternativt kan bli den effektiva service den är tänkt att vara.

Frågan om utvärderingsmyndigheternas organisering och opartiskhet är också högst relevant i detta sammanhang. Liksom att snabbt få på plats en utbetalningsmyndighet i syfte att minska bidrags- samt välfärdsbrott. I oktober 2018 lämnades SOU 2018:79 Analys- och utvärderingsutredningen över till Finansdepartementet. Utredningen innehåller förslag på en förändrad styrning och organisering av delar av regeringens analys- och utvärderingsmyndigheter. Remissvaren kom in våren 2019, men ännu har regeringen inte presenterat sin ståndpunkt och lämnat någon proposition på området. Principiellt bör utvärderingskompetenser av den här oberoende sorten, inte ligga under vare sig den minister eller den myndighet som de har till uppgift att utvärdera, men de bör helt eller delvis kunna samlas under ett och samma paraply i syfte att stärka utvärderingskompetensen samt för att få till ett ökat fokus på utvärderingsbarhet i beredningar.

Tjänstemannaansvar

Vidare är det viktigt att enskilda tjänstemäns ansvar tydliggörs liksom att en god förvaltningskultur främjas. Vi ser med oro på att många enskilda människor och företagare uttrycker att man upplever byråkratin både omfattande och politiserad. En återkommande kommentar är en upplevelse av att en inblandad tjänsteman driver en egen agenda, snarare än agerar opolitiskt och sakligt. Självklart gör lejonparten av landets tjänstemän ett gott arbete och följer alla lagar och regler. Men, det blotta faktum att diskussion huruvida man kan lita på staten och statliga beslut tagit fart är skäl nog för att agera för tydligare ansvarsfördelning, ansvarsutkrävande och en god förvaltningskultur. Att samla utvärderingsmyndigheterna i syfte att höja kvalitén på utvärderingsarbetet skulle också bidra till det. Att skärpa och vidga straffansvaret för tjänstefel är ett annat bidrag och att få på plats en statstjänstemannautbildning är ett tredje. De två sistnämnda förslagen tillkännagav riksdagen på initiativ av Moderaterna för regeringen i april 2018 och trots att det gått mer än tre år sedan dess finns ingetdera ännu på plats. Vad gäller tjänstemannaansvar finns inte ens ett utredningsförslag klart.

Frågan om utformningen av det straffrättsliga ansvaret för offentliga tjänstemän har diskuterats alltsedan ämbetsansvarsreformen 1975 medförde en omfattande avkriminalisering av fel och försummelser i den offentliga verksamheten. Säkerhetsskandalen vid Transportstyrelsen satte åter ljus på frågan då den på ett tydligt sätt illustrerade behovet av en översyn av lagstiftningen med inriktningen att vidga det straffbara området.

Ett modernt och vidgat tjänstemannaansvar skulle stärka skyddet för medborgarnas rättssäkerhet och öka förtroendet för den offentliga verksamheten. Ett utvidgat straffansvar för tjänstefel skulle även kunna stärka tjänstemännens position mot otillbörliga politiska påtryckningar och därigenom säkra och förstärka förvaltningens självständighet i vissa situationer. En tjänsteman skulle då i större utsträckning än idag kunna hänvisa till straffansvaret för att motivera varför vederbörande är förhindrad att vidta vissa åtgärder.

Dagens straffrättsliga ansvar för offentliga tjänstemän regleras i huvudsak i brottsbalken 20 kap. 1 §, där straffansvaret för brottet tjänstefel regleras. Tjänstefelsbrottet innebär att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet "åsidosätter vad som gäller för tjänsten" kan dömas för tjänstefel. Det finns idag dock en stor begränsning av straffansvaret eftersom detta enbart gäller om åsidosättandet äger rum "vid myndighetsutövning". En rad åtgärder som myndigheter ägnar sig åt faller utanför definitionen av myndighetsutövning och inte ens allvarliga fel och försummelser i sådan verksamhet kan därmed utgöra tjänstefel.

Thomas Bull ger i artikeln Tjänstefelet och den goda förvaltningen (som ingår i God förvaltning – ideal och praktik, 2006 års årsbok från juridiska fakulteten vid Uppsala universitet) några exempel på då tjänstemannaansvar inte varit tillämpligt. En tingsrätt ansåg exempelvis inte att repressalier mot en kommunanställd för att denne nyttjat sin grundlagsskyddade meddelarfrihet utgjorde tjänstefel, eftersom åtgärderna hade civilrättslig karaktär och inte var myndighetsutövning. Samma problematik kan även uppstå inom statliga myndigheter. Från den kommunala sektorn nämner Bull även ett JO-ärende från 2001 (beslut 20011217, dnr 3497-2000). En kommunstyrelse föreslog att fullmäktige skulle fatta samma beslut igen i ett ärende, där kammarrätten upphävt det tidigare beslutet, och genomförde även en upphandling på ett sätt som stred mot lagstiftningen. JO kom fram till att varken förslaget till domstolstrots eller ingåendet av avtal med ett visst företag utgjorde myndighetsutövning och därmed kunde ingen åtalas.

Man kan därför med fog ifrågasätta om dagens lagstiftning verkligen innebär en rimlig avgränsning av det straffbara området. Det går också att ifrågasätta om det är rimligt att ringa fall av tjänstefel helt ska hänskjutas till disciplinansvarsnämnder på arbetsplatsen. Inte nog med att ringa fall av tjänstefel på detta sätt inte har något straffrättsligt ansvarsutkrävande; dessa situationer lämnas istället att avgöras av parter vars opartiskhet inte är garanterad och till ett forum utan insyn och transparens. Ringa fall av tjänstefel tycks också tillämpats allt mer generöst i rättspraxis.

Den offentliga tjänsten har en koppling till det demokratiska systemet, vilket tydligt skiljer den från privat och ideell sektor. Offentliga tjänstemän verkar inom ett författningsstyrt system som ska förverkliga det demokratiska styrelseskicket och dess sakliga innehåll. De ska vara garant för objektivitet, rättssäkerhet och effektivitet. Straffansvaret är en integrerad del av detta som gör den offentliga tjänsten speciell. Det utpekar något som särskilt viktigt eller värdefullt och i behov av skydd. Den som arbetar inom en sådan verksamhet kan i motsvarande mån sägas vara utpekad såsom särskilt viktig. Att straffbelägga felaktigheter visar hur allvarligt staten ser på missförhållanden inom den offentliga förvaltningen.

Genom att införa ett utökat straffansvar för tjänstefel skulle betydelsen av rättssäkerhet, likabehandling och objektivitet inskräpas ytterligare. Det skulle långsiktigt också öka människors förtroende för den offentliga verksamheten. Det sistnämnda framstår som mycket viktigt i en tid då många människor i många länder tycks alltmer benägna att lyssna till budskap som förstärker misstro och misstänksamhet gentemot etablerade institutioner så som parlament och myndigheter.

Granskning och konsekvensutvärdering

Skattebetalarnas pengar har många alternativa användningsområden, och granskning av hur de används är centralt för demokratin, men också för att öka effektiviteten och förbättra verksamheterna. Denna granskning sker idag exempelvis av massmedia och oberoende myndigheter så som Riksrevisionen. I takt med ett förändrat medielandskap och en ökad digitalisering finns det idag utrymme att ytterligare öka möjligheten till granskning och i slutändan också effektiviteten, genom ökad transparens. Moderaternas förslag till reformer på digitaliseringens område finns i motionen En svensk digitaliserad offentlig förvaltning i framkant av Karin Enström med flera.

Merparten av de granskningar som sker av offentlig förvaltning och skattemedel äger rum i efterhand, när ett beslut redan är fattat eller en investering redan är genomförd. Potentialen i att utveckla och förbättra de analyser som sker i förväg är stor. En utredning av regeringens expertgrupp för studier i offentlig ekonomi (ESO) presenterade 2018 rapporten ”Tänk efter före!”, och den visar just detta samt föreslår en rad viktiga åtgärder för att utveckla och förbättra konsekvensanalyser av lagförslag redan innan de verkställs.

Flera granskningar visar exempelvis att dagens konsekvensanalyser ofta är av bristande kvalitet, särskilt med avseende på deras samhällsekonomiska konsekvenser. I regel är det oftast bara effekter för statsbudgeten och näringslivets administrativa ökade kostnader som redovisas. Både för samhället i stort och för företag specifikt saknas det alltså idag konsekvensutredning på flera områden. Av de konsekvensanalyser som Regelrådet granskade 2019 ansåg man att hälften var bristfälliga och de ansågs därför inte godtagbara. Samma siffra har återkommit ett flertal år tillbaka och inte ändrats nämnvärt över tid. Därtill saknas det ofta analys av olika handlingsalternativ, inklusive alternativet att

inte göra någonting. Resultatet blir en konsekvensanalys som alltför ofta bara stödjer och motiverar det liggande förslaget. Genomarbetade och politiskt motiverade förslag bör sålunda jämföras. Även tidpunkten för då konsekvensanalysen görs och granskas av Regelrådet är relevant i sammanhanget. När detta sker sent i processen tycks det påverka de då redan framarbetade slutsatserna och förslaget i lägre grad.

Både på EU-nivå och inom OECD har man arbetat länge med att förstärka och utveckla konsekvensanalyser av politiska förslag. Det är därför också viktigt att vi i Sverige utvecklar våra metoder i syfte att inte hamna efter i policyprocesser och förhandlingar inom samma organisationer och samarbetsorgan. Även OECD och Världsbanken har i rapporter konstaterat att Sverige brister gällande både kvalitén och omfattningen i de konsekvensanalyser som sker inför beslut samt i uppföljning av fattade beslut.

Ett exempel på vad som ofta brister i konsekvensanalyserna är när hinder och regelverk uppkommer på lokal nivå, på grund av nationella regleringar. Näringslivets Regelnämnd (NNR) har sedan 2010 kartlagt den kommunala byråkratin och poängterar att en stor del av de hinder företag stöter på dessutom är just sådana. Det kan exempelvis röra sig om långa handläggningstider eller kommunala avgifter som uppenbart inte motsvarar kostnaderna för det genomförda arbetet, men vars beräkningar inte är offentliga och därför inte går att kontrollera.

Att vilja förbättra konsekvensanalyserna i statens offentliga utredningar är ingenting nytt, men det har visat sig inte vara särskilt enkelt. Studien Ekonomisk metodkvalitet inom statens offentliga utredningar från Ramböll Management Consulting år 2014, visar att konsekvensanalyserna i statens offentliga utredningar inte förbättrades under åren 2002–2012, trots krav på detta. Därför behövs en oberoende översyn av konsekvensutredningsförordningen samt hela processen med konsekvensutredningsarbete i Sverige.

Regelrådet är sedan 2014 en del av Tillväxtverket. Denna organisatoriska lösning behöver utvärderas. Fram till dess måste Regelrådet få tillräckliga, oberoende och egna resurser inom Tillväxtverket för att kunna utveckla och kvalitetssäkra sin granskningsfunktion. Dessutom bör Regelrådets mandat breddas så att rådet i sina yttranden beaktar samtliga samhällsekonomiska konsekvenser av regelgivning, inte enbart juridiska personers administrativa kostnader.

Enligt Regelrådets årsrapport 2018 bör också Tillväxtverket utveckla sina insatser inom stöd och utbildning i konsekvensutredningsarbetet. Vi vill därför uppdraga åt Tillväxtverket att intensivt utbildningar för regelgivare i syfte att förbättra de kunskapsmässiga förutsättningarna för att upprätta konsekvensutredningar som håller god kvalitet. Vi vill dessutom att regeringen stärker styrningen av kommittéer och annat utredningsarbete för bättre konsekvensutredningar. Fler myndigheter bör vidare få uttalade förenklingsuppdrag.

Ökad rättssäkerhet och minskad byråkrati

Offentlig förvaltning behöver minska både sin egen interna byråkrati och den byråkrati de skapar för att ålägga andra att följa. All byråkrati är dock inte av ondo utan tvärtom är krav på dokumentation och transparens avgörande för att möjliggöra granskning, ansvarsutkrävande och rättssäkerhet. Det är därför långt mycket lättare att säga sig vilja minska byråkrati än att veta hur och vilken byråkrati som skapar mer ineffektivitet än den gör nytta. Detsamma kan sägas om samverkan mellan myndigheter och mellan stat och kommun. Detta beskrivs väl i Statskontorets rapport ”Service i medborgarnas och

företagens tjänst”. Det kan dock konstateras att byråkratin fortsätter att växa och att den bidrar till att regelverk och arbetsformer ibland blir alltför omständliga och ineffektiva. För företag beräknas exempelvis byråkratin medföra administration och kostnader i 100-miljardersklassen. Ett område som medför välkända problem för företagare är landets olika tillståndprocesser. Tillsyn och tillstånd är allt som oftast förenat med en avgift, men även om landets kommuner generellt har samma uppdrag så skiljer sig avgiftsnivåerna mycket åt. En förklaring till detta kan vara att självkostnadsprincipen som offentliga avgifter ska utgå ifrån tillämpas på olika sätt. Det är exempelvis vanligt att det offentliga summerar totalkostnaden för all sin verksamhet för att sedan fördela dessa efter andra parametrar än själva kostnaden för tillsynens arbetsinsats. En vanlig sådan parameter är exempelvis företagets omsättning. Detta är inte tanken med självkostnadsprincipen men ett enklare sätt för det allmänna att säkerställa att verksamheten är avgiftsfinansierad och inte bekostas av skattekollektivet. Konsekvensen kan dock bli att skötsamma och framgångsrika företagare betalar mycket, men kostar lite, medan de som fuskar betalar lite men kostar mycket. Systemet bör tvärt om gynna de som gör rätt för sig, är skötsamma och underlättar för tillsynsverksamheten. Ett viktigt led i detta är därför att öka genomslaget för en riktig självkostnadsprincip där den enskilde betalar för den tillsyn den får snarare än ett snittpris.

Den andra sidan av myntet handlar om att tillsyn och tillstånd bedrivs på ett flertal olika sätt och med ibland också varierande utfall. Ett flertal företagare som bedriver butik och tobakshandel vittnar bland annat om hur kommuner tolkar regelverket kring marknadsföring av tobaksvaror olika långtgående och att det vid tillsyn kan framföras muntliga krav på åtgärder som behöver justeras innan tillstånd kan ges. Detta kan även kombineras med att tillstånd i ett annat ärende hålls inne till dess att åtgärden i fråga är vidtagen. Varningar liksom krav på åtgärder samt tillstånd bör istället ges skriftligt och näringsidkare bör ha rätt att begära detta skriftligt. Ingripande och inskränkande åtgärder för näringsverksamhet behöver gå att följa och granska ur ett rättssäkerhetsperspektiv, och en rätt till skriftliga besked vid tillsyn behöver införas.

Idag bedrivs tillsynsverksamhet av ett flertal olika aktörer i Sverige: kommuner, länsstyrelser och statliga myndigheter. Av detta följer ett problem med likabehandling när olika handläggare och kommuner tolkar lagen på olika sätt. För att motverka och justera detta finns ett flertal olika instanser så som JO samt möjligheten att överklaga. Det är dock långt ifrån alla som kan, orkar och vill driva den typen av process varför dokumentation rörande råd, krav och villkor som ges i samband med en tillsyn och tillståndsgivning bör finnas. Om samtliga beslut i tillsynsärenden sker skriftligt finns större möjlighet till studier och jämförelser på området liksom ökad rättssäkerhet och möjlighet för överklagan. Det finns även skäl att se över hur statliga och kommunala myndigheter i större utsträckning än idag kan samordna sin tillsyn med varandra i syfte att höja såväl kvalitet på tillsynen som servicen för företag och verksamheter. Inte minst i uppstarten av företag inom exempelvis livsmedel och restaurang krävs idag fortfarande ett flertal olika myndighetskontakter. Genom att tillsyn samordnas vid fysiska besök kan processen och tidsåtgången för den enskilda företagaren effektiviseras. Även i det fall då tillståndsgivning kräver en närmare intern utredning eller väcker misstanke om allvarlig brottslighet kan det finnas vinster med samordning mellan myndigheter.

Byråkrati åläggs inte enbart företag och myndigheter själva utan även samhället i övrigt och onödig administration, tid och kostnader uppstår för såväl juridiska personer som personer, organisationer, organ och andra delar i den offentliga förvaltningen. Även

detta problem skulle delvis kunna minska med mer genomarbetade konsekvensanalyser, men mer måste också till för att förbättra nuvarande regelverk och arbetsmetoder.

Ett annat led i att vända den nu negativa utvecklingen och sätta fokus på regel-förenklingsarbetet är att regeringen årligen genom en särskild skrivelse återrapporterar till riksdagen om hur arbetet med regelförenklningar och minskad byråkrati fortskrider. Vidare behöver man även genom regeringen skapa en mer sammanhållen process i syfte att hålla ihop och driva regelförbättringsarbetet, både i regeringen och på våra myndigheter. Detta har i andra länder visat sig vara helt avgörande för att nå framgång.

Storbritannien har exempelvis lyckats minska byråkratin väsentligt efter att ha infört just systematiska processer, grönboksarbete samt tidiga konsekvensanalyser för varje ny lagstiftning. Danmark är ett annat positivt exempel. Det finns även metodmässiga lärdomar att dra från exempelvis USA, trots att våra beslutssystem i övrigt ser väldigt olika ut. En relevant regel i USA är att "benefits must justify the cost of action", det vill säga att vinsten med ett nytt regelverk måste motivera kostnaderna av att införa det. Detta har tränat och tvingat administrationen att se nytta och kostnader i USA. EU-kommissionens ordförande har slagit fast att principen om "en regel in, en regel ut" ska vara en ledstång för hennes kommission. Det är klokt, inte minst då mycket lagstiftning i Sverige utgår från beslut som sker inom EU. Det är på samma sätt rimligt att strukturerat och återkommande se över hur den samlade bördan av regler och byråkrati kan minska.

Överimplementering av EU-regler

En stor del av svensk lagstiftning utgår ifrån vårt EU-medlemskap. Ofta handlar det om gemensamma regler för en viss bransch eller näringsgren. Ibland finns utrymme för nationell anpassning medan det andra gånger tvärtom är tvingande regler. Sverige är ett av de länder som återkommande överimplementerar nya EU-regler, så kallad gold-plating. Ofta sker det i välvilja, där man i den svenska lagstiftningsprocessen passat på att införa nya regler när ett regelförändringsarbete ändå är igång, men tydligt är också att Sverige inte genomgående ställt sig frågor om vilka krav EU-rätten egentligen ställer eller hur andra länder väljer att tolka och agera utifrån den. Ett av problemen med överimplementering är att det gör att svenska företag får andra, mer långtgående regler än sina konkurrenter och att dessa nationella pålagor i sin tur ofta också medför omfattande byråkrati och kostnader för företag. Konkurrensen för dessa blir då snedvriden. Ökade kostnader uppstår dock även direkt och indirekt för offentliga verksamheter, för ideellt föreningsliv och för privatpersoner. Regelverken påverkar allt från idrottsutövare till skolmat, lekparkar, naturvård, vägar och snöröjning. Det offentliga, våra myndigheter, kommuner och regioner, påverkas i minst lika stor utsträckning som företag och i slutändan är det i medborgarens och konsumentens plånbok som de stora kostnaderna ofta landar.

Riksdagen har redan beslutat om ett tillkännagivande till regeringen om gold-plating och vi har respekt för att det gångna året inneburit att andra frågor krävt uppmärksamhet, men vill samtidigt påpeka att vår förväntan är att regeringen släpper sin omvittnat långsamma hantering av regelförenklingsarbetet och så snart det går återkommer till riksdagen med konkreta förslag på detta område.

Ett rimligt nästa steg är att regeringen lägger fram förslag om införande av ett implementeringsråd med inspiration från bland annat Danmark och förslag från Tillväxtverket. Ett sådant forum bör i första hand ha till uppgift att granska och brett bedöma konsekven-

serna av implementering av EU-lagstiftning och att den inte ålägger oss nya större regelbördor.

Opinionsbildande myndigheter

Regeringen och dess myndigheter lyder under lagen och kärnan i myndighetsuppdraget ligger i att se till att de lagar och förordningar som riksdag och regering har beslutat om blir verklighet och följs. Med stöd i lag och regleringsbrev är det ytterst myndigheter som verkställer nationella politiska beslut. I sin verkställighet är myndigheterna suveräna och en minister får enligt regeringsformen 11 kap. 3 § inte ensam styra hur myndigheten tolkar lagen. Inom dessa ramar är det dock möjligt för statliga myndigheter och företag att idag bedriva informations- och lobbykampanjer. Det första är inte lika kontroversiellt som det sista.

Självklart kan myndigheter behöva informera om sin verksamhet både till allmänheten och specifikt till beslutsfattare. De statliga myndigheterna har dock en unik tillgång till både riksdag och regering och kan genom regelbundna möten, myndighetsdialog, besök och dragningar vid sammanträden sprida både generell information och mer specifika synpunkter på vad som inte fungerar eller skulle behöva ses över och ändras. Det går därför även ur ekonomisk synpunkt att ifrågasätta varför stora summor pengar på dyrt informationsmaterial och andra kampanjande aktiviteter med beslutsfattare som målgrupp skulle behövas.

Kombinationen av möjlighet till direktkontakt med beslutsfattare och själva uppdraget att verkställa och verka i enlighet med politiska beslut gör att kostsamma kampanjer och direkt lobbying mot beslutsfattare och politiker blir ännu svårare att försvara. Det är inte bara olämpligt utan också ekonomiskt oförsvarbart att skattemedel avsatta till att verkställa och följa befintliga lagar och regelverk används på detta sätt till att motverka och ändra desamma.

Liknande problematik återkommer hos statliga bolag, och då särskilt de som verkar inom monopol. Monopolet skapar frånvaro av konkurrens och ger dem en särställning och ett ansvar som överstiger många andra företags. Ett konkret exempel på detta är hösten 2017 när helstatliga Systembolaget i direkt lobbying med postalt utskick till samtliga riksdagsledamöter och en allmän reklamkampanj la stora summor pengar på att påverka riksdagsledamöter i hur riksdagen ska definiera uppdraget för samma bolag och deras eventuella konkurrens.

Detta beteende där statliga bolag och myndigheter spenderar tid, kompetens och pengar på att påverka medborgare och beslutsfattare riskerar också att undergräva förtroendet för staten som sådan. Givetvis gäller yttrande- och tryckfriheten även för anställda inom statens myndigheter, för generaldirektörer, statliga bolag och deras vd:ar. Men den makt som dessa får om de med skattebetalarnas resurser i ryggen driver påverkanskampanjer står inte i överensstämmelse med grunderna för den svenska förvaltningstraditionen (myndighet) eller ägandeförhållandena (statligt bolag). Det är skillnad på att använda sin yttrandefrihet och att använda skattebetalarnas pengar för att sprida dem i form av påverkanskampanjer.

Ett annat liknande men ändå skilt exempel är när myndigheter får till uppdrag att opinionsbilda med medborgaren som målgrupp, ofta i syfte att övertyga befolkningen om sin egen förträfflighet eller för att uppmuntra ett visst beteende. Sida spenderar exempelvis 155 miljoner kronor om året för att öka svenskarnas engagemang för biståndet. Den typen av opinionsbildande uppdrag och kostnader riskerar på liknande sätt att

motverka den objektivitet och opartiskhet som myndigheter enligt regeringsformen ska ha. Därför bör även myndigheters externa kommunikationsarbete begränsas till samhällsinformation snarare än opinionsbildning och påverkansarbete. 2007 konstaterade SOU 2007:107 Opinionsbildande verksamheter och små myndigheter att gränsdragningen trots sin synbara enkelhet i praktiken är svår att definiera i lagtext. Någonstans möter yttrandefriheten den opartiska och verkställande myndigheten, men är problemet verkligen så stort att det behöver definieras? Den frågan ställde sig SOU 2007:107 och svaret idag 13 år senare är tyvärr att myndigheter och kommuner lägger allt större och betydande belopp på kommunikation och opinionsbildning. Givet utvecklingen av antalet tesdrivna myndigheter med främjandeuppdrag utmanas och försvåras myndigheters opartiska roll allt mer. Jämställdhetsmyndigheten samt flertalet myndigheters opinionsbildande verksamhet är exempel på när offentlig förvaltning får politiska uppdrag och därför får svårare att vara och uppfattas opartiska. En begränsning av myndigheters möjlighet att opinionsbilda i kombination med ovan föreslagna myndighetsreform samt en politik som prioriterar samhällskontraktets kärna skulle dock stärka myndigheters opartiskhet och objektivitet. Mot ovanstående bakgrund bör regeringen se över myndigheternas samt de av staten ägda bolagens kommunikationsarbete och opinionsbildande verksamhet.

Karin Enström (M)

Ida Drougge (M)

Lars Jilmstad (M)

Ulrika Karlsson (M)

Erik Ottoson (M)

Annicka Engblom (M)