

Regeringens proposition

1983/84:119

om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd;

beslutad den 23 februari 1984.

Regeringen förelägger riksdagen vad som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll för de åtgärder och ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

STEN WICKBOM

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen förordas en rad åtgärder för att myndigheternas föreskrifter och övriga regler skall bli enklare och klarare och för att regelbeståndet i samhället inte skall bli alltför omfattande. Bl.a. föreslås att myndigheterna inte skall använda termen anvisningar som beteckning på bindande regler och att de även i övrigt skall undvika att använda den termen, eftersom den kan missförstås.

Ett par av åtgärderna underställs riksdagens prövning. Återstoden är åtgärder som regeringen aviserar att den själv avser att vidta.

En sammanfattning av åtgärderna redovisas i propositionens avsnitt 3.12.

Förslag till**Lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar**

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar¹ skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

1 §

Författningar som har beslutats av riksdagen, regeringen eller kyrkomötet eller av en myndighet under regeringen eller riksdagen skall kungöras enligt denna lag, om inte annat följer av 2 §.

Med *författning* skall i denna lag förstås *lag eller förordning eller annan föreskrift* som avses i 8 kap. regeringsformen.

Med *författningar* skall i denna lag förstås *lagar, förordningar och andra rättsregler* som i 8 kap. regeringsformen *betecknas som föreskrifter*.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1984.

¹ Lagen omtryckt 1982:1254.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-02-23

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Sigurdsen, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Boström, Bodström, Göransson, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg, Wickbom

Föredragande: statsrådet Wickbom

Proposition om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd

1 Inledning

På senare tid har kritik riktats mot den omfattande regelgivningen i samhället. Kritiken har framför allt tagit sikte på de regler som myndigheter under regeringen beslutar. Sådana regler har ökat väsentligt i omfattning under senare år.

Den angivna utvecklingen har bl.a. samband med den allt vanligare tekniken med s.k. ramlagar, vilka ofta förutsätter att en utfyllnad sker genom regler som beslutas av regeringen eller efter dess bemyndigande av förvaltningsmyndigheterna. I detta system finns inbyggt en risk för en detaljreglering som kan vara svår att kontrollera för statsmakterna. Problemen med detaljstyrningen blir särskilt märkbara när reglerna riktar sig till kommuner och landstingskommuner. Mängden av regler medför vidare att regelbeståndet blir svåröverskådligt vilket kan leda till svårigheter både för allmänheten och för myndigheterna att få klarhet i vilka regler som gäller.

Kritiken mot regelgivningen har också avsett den terminologi som används. Det har sålunda hävdats att såväl allmänheten som tillämpande myndigheter kan ha svårt att veta om syftet med en regel är att den skall vara bindande eller om den endast skall vara ett råd.

Mot den kritik som jag nu har redovisat måste ställas det faktum att regelgivningen är ett viktigt medel för förändring och förnyelse av samhället. Myndigheternas regler har stor betydelse på en rad områden. Reglerna tjänar bl.a. rättssäkerheten genom att de ökar förutsebarheten och underlättar både enskildas och myndigheters ställningstaganden i olika frågor. Att ett centralt verk har meddelat föreskrifter på ett visst område kan t.ex. medföra att ett stort antal tjänstemän vid lokala myndigheter runt om i landet får klarare besked om hur de skall tolka den lag eller förordning som

föreskrifterna fyller ut. Samtidigt kan föreskrifterna bidra till att praxis blir enhetlig, till att allmänheten får klara och snabba besked om vad som gäller och till att onödiga överklaganden undviks.

Många myndigheter ägnar inte bara stor omsorg åt att skriva och publicera egna regler. De lägger också ner mycket arbete på att sammanställa de egna reglerna med andra regler och annat material. Dessa sammanställningar är ofta viktiga hjälpmedel i rättstillämpningen.

Värdet av den regelgivning och information som myndigheter under regeringen svarar för kan emellertid inte undanskymmas att denna verksamhet med tiden har medfört problem. Dessa är huvudsakligen av kvalitativ art men har blivit kännbarare i takt med att antalet regler har ökat.

En arbetsgrupp i regeringskansliet har övervägt vad statsmakterna kan göra för att komma till rätta med problemen och föreslagit en rad åtgärder. Förslaget har publicerats i promemorian (Ds Ju 1982:11) Större klarhet i fråga om olika reglers rättsliga karaktär och syfte – PM om föreskrifter, anvisningar och råd. En sammanfattning av promemorieförslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Promemorian har remissbehandlats. Remissyttranden har avgetts av domstolsverket, riksåklagaren, rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, datainspektionen, kommerskollegium, överbefälhavaren, försvarets civilförvaltning, försvarets materielverk, civilförsvarsstyrelsen, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, socialstyrelsen, riksförsäkringsverket, postverket, televerket, statens järnvägar, vägverket, trafiksäkerhetsverket, sjöfartsverket, luftfartsverket, transportrådet, generaltullstyrelsen, bankinspektionen, försäkringsinspektionen, riksskatteverket, statens pris- och kartellnämnd, konsumentverket, riktlinjekommittén (H 1979:04), statens kulturråd, skolöverstyrelsen, universitets- och högskoleämbetet, centrala studiestödsnämnden, lantbruksstyrelsen, statens jordbruksnämnd, statens livsmedelsverk, skogsstyrelsen, fiskeristyrelsen, statens naturvårdsverk, produktkontrollnämnden, statens strålskyddsinstitut, arbetsmarknadsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, bostadsstyrelsen, statens planverk, statens lantmäteriverk, statens industriverk, statens vattenfallsverk, statens provningsanstalt, patent- och registreringsverket, SIS-Standardiseringskommissionen i Sverige, statskontoret, riksrevisionsverket, statens arbetsgivarverk, länsstyrelsernas organisationsnämnd, länsstyrelserna i Stockholms län och Malmöhus län, justitieombudsmannen Sigvard Holstad (JO), Svenska kommunförbundet, Stockholms kommun, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Kooperativa förbundet, Näringslivets delegation för marknadsrätt, Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Svenska företagares riksförbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO-Familjeföretagen), Sveriges industriförbund, Kungl. Svenska aeroklubben, Helikopterföretagens riksförbund, Taxiflygföretagens riksför-

bund och Institutet för offentlig och internationell rätt.

Kommerskollegium har bifogat ett yttrande av bokföringsnämnden.

Universitets- och högskoleämbetet har bifogat yttranden av juridiska fakultetsnämnderna vid universitetet i Stockholm och Lund, av rättsvetenskapliga och statsvetenskapliga institutionerna vid universitetet i Göteborg och av samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid universitetet i Umeå.

En sammanställning av remissyttrandena har gjorts i justitiedepartementet och finns tillgänglig i ärendet (Dnr 1788-82).

En del statistiska uppgifter om myndigheternas regelgivning och vissa kritiska synpunkter på den finns i förvaltningsutredningens betänkande (SOU 1983:39 s. 68-74 och 103-104).

Jag avser att nu ta upp frågan vad statsmakterna kan göra för att myndigheternas regler skall bli enklare och klarare och för att regelbeståndet inte skall bli för omfattande. Endast en del av de åtgärder som jag förordar kräver riksdagens medverkan medan åtgärderna i övrigt kan beslutas av regeringen. Om riksdagen antar de förslag i ämnet som regeringen enligt min mening bör förelägga riksdagen, ämnar jag återkomma med förslag om att regeringen skall besluta vissa kompletterande föreskrifter. För att klargöra sambandet mellan de olika åtgärderna och för att det skall bli möjligt för riksdagen att sätta in de förslag, som den bör ta ställning till, i ett vidare sammanhang kommer jag emellertid redan nu att översiktligt redovisa hur jag tänker mig också den del av reformen som bör beslutas av regeringen.

2 Bakgrund

2.1 Begreppsbestämningar och författningsbakgrund

Grundläggande bestämmelser om rätten att besluta *föreskrifter* (rättsregler) finns i 8 kap. regeringsformen. Sådana regler kännetecknas enligt förarbetena till regeringsformen i princip av att de är bindande för myndigheter och enskilda, samtidigt som de är generellt tillämplbara (prop. 1973:90 s. 203 och 204).

Enligt regeringsformen skall lagar kungöras så snart det kan ske. Detsamma gäller regeringens förordningar, om inte annat föreskrivs i lag. I övrigt är kungörandet av rättsregler inte grundlagsreglerat. Ytterligare bestämmelser i ämnet finns i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar (kungörandelagen, omtryckt 1982:1254).

Kungörandelagen är tillämplig på författningar som beslutas av riksdagen, regeringen eller kyrkomötet eller av myndigheter under regeringen eller riksdagen. Författningar som beslutas av kommunerna faller däremot utanför. Lagen kompletteras av författningssamlingsförordningen (1976:725, omtryckt 1977:952, förordningen ändrad senast 1982:1256, bilagorna till förordningen ändrade senast 1983:784).

Sett i stort innebär kungörandebestämmelserna att författningar normalt skall publiceras i en författningssamling.

Begreppet *författning* används inte i 8 kap. regeringsformen. I kungörandelagen definieras detta begrepp som "lag eller förordning eller annan föreskrift som avses i 8 kap. regeringsformen". Samma definition finns i författningssamlingsförordningen.

I den proposition som ligger till grund för kungörandelagen uppehåller sig föredraganden vid det för föreskrifterna karaktäristiska draget att de är bindande (prop. 1975/76:112 s. 66 och 67). Han framhåller att i enlighet med regeringsformens föreskriftsbegrepp bör man som författningar räkna bestämmelser som anger vad enskilda och myndigheter *skall* iaktta och vad följderna blir om uppställda regler inte följs. Därmed är dock inte sagt, fortsätter han, att det i en författning inte kan finnas bestämmelser om hur enskilda eller myndigheter *bör* handla i vissa situationer. Formuleringen "bör" i stället för "skall" kan användas därför att förhållandena är sådana att ett absolut krav inte kan uppställas. En bör-regel kan i sådana fall anses bindande i den bemärkelsen att det måste föreligga särskilda skäl för att det skall vara tillåtet att avvika från regeln. Hinder möter således inte mot att en författning innehåller föreskrifter av denna typ.

I den nämnda propositionen behandlas också frågan om gränsdragningen mellan å ena sidan författningar och å andra sidan vad som tidigare har kallats anvisningar och råd. Regler som anvisar hur en person lämpligen kan förfara i vissa hänseenden men där det likväl står den enskilde fritt att välja en annan väg för att nå det önskade resultatet bör enligt föredraganden inte räknas som författningar. Sådana regler bör benämnas *allmänna råd*. Termen anvisning bör om möjligt undvikas i sådana sammanhang, eftersom den sedan gammalt ofta används som beteckning på föreskrifter. Ett typiskt exempel på detta är anvisningarna till kommunalskattelagen (1928:370). Dessa har karaktären av tillägsbestämmelser av lags karaktär.

I nära anslutning till dessa motivuttalanden har regeringen i författningssamlingsförordningen definierat allmänna råd som sådana rekommendationer om tillämpningen av en författning som anvisar hur någon lämpligen kan handla i vissa hänseenden men som inte utesluter andra handlingssätt. Fastän allmänna råd inte räknas som författningar, har i författningssamlingsförordningen tagits in en del bestämmelser om publiceringen av allmänna råd. Bestämmelserna innebär att allmänna råd inte behöver kungöras i teknisk bemärkelse. Det räcker att de hålls allmänheten till handa i skriftlig form. De får emellertid tas in i en författningssamling.

I propositionen om kungörande av lagar och andra författningar nämns som en särskild typ av regler sådana *anvisningar* som skall främja en enhetlig tillämpning av en viss författning eller som skall bidra till en utveckling i viss riktning av praxis. Dessa anvisningar binder inte formellt de myndigheter som har att tillämpa den bakomliggande sanktionerade författningen men de har i realiteten stor betydelse för rättsutvecklingen. Anvisningar av denna

typ bör ses som en utfyllnad av de bakomliggande sanktionerade föreskrifterna och bör enligt propositionen anses falla inom ramen för begreppet författning. Termen anvisningar eller uttrycket föreskrifter med anvisningar torde, heter det vidare, vara en lämplig benämning på dem.

Som gemensam term för föreskrifter, anvisningar och allmänna råd enligt de nu gjorda begreppsbestämningarna använder jag i det följande termen *regler*. Denna samlingsbeteckning rekommenderas i förarbetena till kungörandelagen (prop. 1975/76:112 s. 67) och används också i författningssamlingsförordningen (27 och 29 §§).

2.2 Myndigheternas behörighet att besluta föreskrifter, anvisningar och råd

Myndigheter under regeringen är enligt regeringsformen behöriga att besluta *föreskrifter* endast efter uttryckligt bemyndigande av regeringen. När det gäller föreskrifter i vissa ämnen, som är särskilt viktiga för medborgarna, måste regeringens bemyndigande i sin tur ha stöd i ett bemyndigande av riksdagen. Också kommuner måste f.ö. ha ett uttryckligt bemyndigande för att besluta föreskrifter.

Allmänna råd torde däremot varje myndighet på sitt område kunna utfärda även utan något uttryckligt bemyndigande. Regeringen har genom ett stort antal instruktionsbestämmelser o.d. särskilt uppdragit åt vissa myndigheter att meddela allmänna råd.

På liknande sätt har regeringen utfärdat åtskilliga bestämmelser som ålägger myndigheter att meddela *anvisningar*.

Sådana anvisningar, som skall främja en enhetlig tillämpning av en viss författning eller bidra till utvecklingen i viss riktning av praxis, skall som sagt enligt förarbetena till kungörandelagen kungöras som författningar, dvs. som föreskrifter. I det inledningsvis nämnda betänkandet Ds Ju 1982:11 (s. 7) drar arbetsgruppen därför slutsatsen att myndigheter under regeringen f.n. är behöriga att besluta anvisningar av detta slag bara efter uttryckligt bemyndigande.

Denna slutsats kan emellertid enligt min mening ifrågasättas. Före tillkomsten av regeringsformen antogs allmänt i den förvaltningsrättsliga litteraturen att överordnade myndigheter fick meddela anvisningar till ledning för sina underordnade myndigheter även utan något uttryckligt bemyndigande, se t.ex. Herlitz, *Föreläsningar i förvaltningsrätt*, II, 2 uppl., 1948, s. 154 och 155. Arbetsgruppens slutsats har knappast stöd i regeringsformen eller dess förarbeten. Den är också svår att förena med de uttalanden om konsumentverkets riktlinjer som lagrådet och den dåvarande justitieministern gjorde under förarbetena till konsumentkreditlagen (1977:981). Som arbetsgruppen själv skriver torde det av dessa uttalanden framgå att riktlinjerna är en typ av sådana rekommendationer som enligt förarbetena till kungörandelagen kan kallas anvisningar. Men konsument-

verket har på detta område ingen normgivningskompetens som kan ledas tillbaka till 8 kap. regeringsformen. Jfr arbetsgruppens betänkande s. 21–26 och Holmberg-Stjernquist, Grundlagarna, 1980, s. 238 och 239.

Det kan alltså hävdas att myndigheterna får besluta anvisningar utan något uttryckligt bemyndigande.

2.3 Problem med den nuvarande ordningen

Som jag inledningsvis framhöll har den regelgivning och regelpublicering som myndigheterna svarar för medfört vissa problem. De viktigaste kan sammanfattas på följande sätt:

* Reglerna är på vissa områden så många och svåröverskådliga att det ibland är svårt t.o.m. för regelproducenterna själva att hålla reda på dem.

* Reglerna är inte sällan komplicerade och svårtolkade. Många gånger är det oklart om syftet med en regel, t.ex. en "anvisning", är att den skall vara bindande eller bara rekommenderande eller exemplifierande. Ibland framgår det inte heller klart vad som är en myndighets egna regler och vad som är referat av lagförarbeten, kommentarer o.d.

* Den språkliga utformningen av reglerna är ofta mindre god. Ålderdomliga, stela och svårbegripliga formuleringar försvårar läsningen för både myndigheter och enskilda.

* Kravet på att författningar skall kungöras i författningssamling iakttas inte alltid.

* Som konstitutionsutskottet påpekar i sitt granskningsbetänkande vid 1980/81 års riksmöte (KU 1980/81:25) ankommer det på regeringen att följa myndigheternas normgivning och ta de initiativ som framstår som påkallade. Regeringen har emellertid svårt att överblicka utvecklingen på området. Något effektivt medel för kontroll av att verksamheten håller sig inom givna bemyndiganden finns knappast, i vart fall inte på alla områden.

* Alltför detaljerade regler på vissa områden kan hämma den tekniska utvecklingen.

* Ju mer detaljerade reglerna blir, desto oftare måste de ändras. Täta ändringar försvårar för de berörda att hålla sig informerade om vad som gäller och att planera sin verksamhet.

* Detaljerade regler medför svårigheter att anpassa olika verksamheter så att de svarar mot lokala behov och förutsättningar.

* Regelgivningen är kostnadskrävande i sig. Den driver också ibland upp kostnaderna för kommuner och enskilda och inskränker den kommunala självstyrelsen.

Problemen beror på flera faktorer:

* Nya områden regleras. Nya lagar och förordningar förutsätter inte sällan att också förvaltningsmyndigheterna producerar fler regler.

* Ramlagstekniken används flitigt. Bemyndiganden ges frikostigt och

formuleras normalt som en ovillkorlig skyldighet för myndigheten att utnyttja bemyndigandet. Antalet nivåer i regelgivningen ökar.

* I takt med att uppgiften att besluta regler splittras på fler händer vinner sektortänkande terräng på bekostnad av helhetssynen. På vissa håll har också regelskrivandet delegerats till befattningshavare på relativt låg nivå inom myndigheten.

* Många myndigheter har svårt att i sin regelgivning skilja mellan allmänna råd, som ju inte behöver kungöras, och sådana oförbindande regler som enligt förarbetena till kungörandelagen kan kallas anvisningar eller föreskrifter med anvisningar och som skall kungöras som författningar.

* I författningssamlingarna blandas författningar med allmänna råd. Ibland varvas också författningar och allmänna råd med annat material (referat av lagförarbeten, upplysningar om tekniska förhållanden, bruksanvisningar o.d.).

* Gamla regler upphävs inte alltid när nya i samma ämne utfärdas.

2.4 Vidtagna åtgärder

När det gäller regler som beslutas av myndigheter under regeringen har regeringen utfärdat två författningar som har till syfte att begränsa regelfloran. Det är dels kungörelsen (1970:641) om begränsning i myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar eller råd (begränsningskungörelsen, omtryckt 1977:629, ändrad senast 1983:223), dels förordningen (1981:305) om översyn av statliga myndigheters föreskrifter, anvisningar och råd (översynsförordningen).

Bestämmelserna i *begränsningskungörelsen* innebär i princip att statliga myndigheter som vill besluta regler "som kan påverka gällande standard eller tillämpade normer" måste underställa regeringen frågan i sådana fall då reglerna kan leda till kostnadsökningar av någon betydelse.

I *översynsförordningen* föreskrivs att de statliga myndigheterna skall se över sådana föreskrifter, anvisningar och allmänna råd som särskilt riktar sig till kommuner och landstingskommuner. Syftet är att minska den statliga tillsynen och detaljkontrollen. Regler som inte längre behövs skall upphävas. Anvisningar, som inte upphävs, skall i princip ersättas med allmänna råd. Myndigheterna skall ha redovisat resultatet av sin översyn senast den 1 juli 1983.

Den stat-kommunberedning som har tillsatts enligt regeringens beslut våren 1983 har bl.a. i uppdrag att föreslå sådana förändringar av det statliga regelsystemet som kan leda till höjd effektivitet och minskade kostnader i den kommunala verksamheten. Beredningen skall enligt sina direktiv (Dir. 1983:30) särskilt analysera hur de statliga myndigheterna efterlever kravet enligt *begränsningskungörelsen* på beräkningar av de ekonomiska och administrativa konsekvenserna av deras föreskrifter och råd. Därvid bör beredningen också utarbeta förslag om hur ev. brister skall kunna avhjälpas.

Vidare skall beredningen redovisa erfarenheterna av översynen enligt *översynsförordningen* och överväga formerna för fortsatt översyn.

Regeringen har i november 1983 beslutat tillkalla en särskild arbetsgrupp med uppgift att gå igenom den statliga reglering som riktar sig mot näringslivet. Gruppens arbete skall bedrivas med utgångspunkt i vad som anförs i en promemoria som har upprättats inom industridepartementet. Promemorian bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

2.5 Ytterligare åtgärder behövs

Trots de åtgärder som har vidtagits kvarstår till stor del de problem som jag har pekat på i avsnitt 2.3. Nya regler tillkommer i en strid ström. Enligt en färsk uppgift¹, som dock inte omfattar alla myndigheter, ger myndigheterna varje år ut omkring 3.500 författningar, omfattande ca 9.000 textsidor. Motsvarande siffror för författningar i Svensk författningssamling (SFS) är 1.200–1.300 resp. 3.000. Man måste dock observera att de allra flesta författningarna, i varje fall i SFS, är ändringar i någon eller några enstaka paragrafer.

De utredningsuppdrag som regeringen har gett stat-kommunberedningen och arbetsgruppen för översyn av den statliga normgivningen gentemot näringslivet omfattar sådana regler som rör förhållandet mellan staten och kommunerna resp. staten och näringslivet. Andra regler, t.ex. sådana som rör förhållandet mellan staten och enskilda som inte är näringsidkare, faller i princip utanför dessa uppdrag.

Enligt min mening behövs det ytterligare åtgärder för att förenkla förvaltningsmyndigheternas regelgivning. Både från myndigheternas och från allmänhetens synpunkt är det angeläget att man gör reglerna överskådligare och mer begripliga och att man försöker hålla nere antalet regler.

Strävan efter förenkling bör enligt min uppfattning omfatta alla nivåer i regelgivningen. För de enskilda som reglerna riktar sig till kan förenklingsbehovet många gånger vara detsamma oavsett om det är en statlig eller kommunal instans som har beslutat reglerna. Att statsmakterna har ett övergripande ansvar också för hur kommunerna utnyttjar givna bemyndiganden ligger i sakens natur.

Frågor om den kommunala normgivningen bör emellertid bedömas i ett vidare kommunaldemokratiskt sammanhang. Jag går därför inte närmare in på några sådana frågor nu. På denna punkt har jag samrått med chefen för civildepartementet.

Innan jag anger vilka åtgärder som enligt min mening bör vidtas på den statliga sidan vill jag peka på den skillnad som finns mellan å ena sidan regler som utgör interna arbetsföreskrifter för en myndighet eller som är avsedda

¹ Uppgiften har lämnats av samarbetsorganet för rättsväsendets informationssystem (SARI) i promemorian (Ds Ju 1984:3) Rättsdata – Utveckling, nuläge och framtid.

som råd i myndighetens eget arbete och å andra sidan regler som riktar sig till allmänheten, till andra myndigheter eller till kommuner och landstingskommuner. De åtgärder som bör vidtas för att reglerna skall bli enklare och klarare bör visserligen i stor utsträckning kunna gälla båda slagen av regler. I vissa avseenden kan det dock finnas anledning att behandla de båda regeltyperna olika. Framför allt kan strängare krav behöva ställas på regler som riktar sig till allmänheten än på rent interna regler. Mina överväganden och förslag i det följande tar företrädesvis sikte på regler av extern karaktär.

3 Vad kan statsmakterna göra för att myndigheternas regler skall bli enklare och klarare och för att regelbeståndet inte skall bli alltför omfattande?

3.1 Regeringen kan vara återhållsam med nya bemyndiganden

Statsrådsberedningen har i en skrivelse till rättscheferna i departementen den 28 juni 1982 rekommenderat departementen att vara restriktiva när det gäller att föreslå nya bemyndiganden för underlydande myndigheter att besluta författningar. Denna rekommendation bör enligt min mening vara vägledande också i fortsättningen.

För att de regler som behövs skall bli så få och överskådliga som möjligt bör antalet nivåer i regelgivningen inte vara fler än nödvändigt. Att regeringen i samarbete med t.ex. ett centralt ämbetsverk som har den nödvändiga detaljkunskapen bygger ut en förordning med de ytterligare föreskrifter som behövs kan därför i vissa fall vara en bättre lösning än att verket på egen hand får utarbeta, besluta och kungöra kompletterande föreskrifter. En sådan lösning kan också ibland tillgripas för att sanera ett alltför omfattande eller svåröverskådligt regelkomplex.

Nya bemyndiganden bör inte lämnas slentrianmässigt utan bara när det verkligen behövs. Behovet av föreskrifter från en myndighet under regeringen bör alltid övervägas noga innan myndigheten får ett bemyndigande. När behovet är svårt att förutse, bör regeringen normalt vänta med bemyndigandet tills behovet är klarlagt eller också begränsa bemyndigandet så att det klart framgår att detta skall utnyttjas bara under vissa förutsättningar eller i mån av behov. Över huvud taget bör bemyndiganden att besluta föreskrifter inte göras mer vittgående än nödvändigt.

Särskilda uppdrag att besluta allmänna råd o.d. bör inte heller ges annat än efter noggrant övervägande av behovet.

Några nya uppdrag eller bemyndiganden att besluta regler med beteckningen anvisningar bör inte ges (jfr avsnitt 3.4 i det följande).

3.2 Befintliga bemyndiganden kan ses över

Enligt den nämnda skrivelsen från statsrådsberedningen bör departementen vidare se över befintliga bemyndiganden för myndigheter att besluta författningar.

Ett lämpligt tillvägagångssätt är enligt min mening att varje departement inventerar i första hand bemyndigandena i de förordningar som hör till departementet. Inventeringen bör omfatta också uppdrag till myndigheterna att besluta anvisningar och allmänna råd.

Departementet bör samtidigt klarlägga vilka regler (föreskrifter, anvisningar och allmänna råd) som varje bemyndigande o.d. har gett upphov till. Behövliga upplysningar bör kunna inhämtas från de berörda myndigheterna under hand. På detta sätt har redan civildepartementet gjort en kartläggning på det personaladministrativa området. Inom socialdepartementet har en kartläggning satts igång beträffande bemyndiganden för riks försäkringsverket och socialstyrelsen.

När en översiktlig kartläggning har gjorts, bör översynen inriktas på de områden där en närmare undersökning kan löna sig. Bemyndigandena/uppdragen på varje sådant område bör så snart som möjligt omprövas. Omprövningen bör allt efter omständigheterna göras i samband med annat lagstiftningsarbete på området eller i form av särskilda projekt. Vid omprövningen bör behovet av detaljreglering på området analyseras och vägas mot det övergripande intresset av att antalet regler i samhället inte blir för stort.

I detta sammanhang bör bl.a. uppmärksammas statsmakternas strävanden under senare år att minska antalet regler som riktar sig särskilt till kommuner och landstingskommuner. När sådana regler omprövas bör samråd ske med stat-kommunberedningen.

Att vissa av de regler som har beslutats på myndighetsnivå behöver behållas bör inte alltid utesluta att bemyndigandet/uppdraget upphävs. Om det gäller ett mindre antal föreskrifter, kan det nämligen i vissa fall vara lämpligt att ta in dessa i en förordning i stället. På så sätt kan regleringen göras överskådligare och samtidigt hållas under bättre kontroll.

Översyner enligt den nu skisserade metoden kommer att kräva åtskilligt arbete. Nyttan av detta arbete kan på många områden vara svår att bedöma på förhand. Prioriteringar bör som sagt göras. Det är önskvärt att regeringen har möjlighet att göra prioriteringar inte bara inom varje departements område utan också över departementsgränserna. Därför kan det vara lämpligt att varje departement, när den inledande kartläggningen är klar, gör en lista över områden där en närmare undersökning kan löna sig. Listorna från samtliga departement kan sedan sammanställas av statsrådsberedningen och användas som hjälpmedel vid planeringen.

Vid översynen bör termen anvisningar så långt som möjligt utmönstras (jfr avsnitt 3.4).

3.3 En klarare gräns kan dras mellan bindande och icke-bindande regler

Mitt förslag: En klarare gräns bör dras mellan bindande regler och icke-bindande regler. För detta ändamål föreslår jag en ändring i kungörandelagen som klargör att begreppet författning endast skall omfatta lagar, förordningar och andra bindande regler (föreskrifter).

Detta innebär att något krav på kungörande i författningssamling inte längre skall gälla för sådana icke-bindande regler som nu ofta kallas anvisningar.

Arbetsgruppens förslag: I syfte att skapa större klarhet om vilka regler som är bindande och vilka som bara är rekommendationer eller exempel föreslår arbetsgruppen att begreppet författning reserveras för bindande regler. Enligt förslaget ändras definitionen av begreppet allmänna råd i författningssamlingsförordningen så att detta begrepp kommer att omfatta även sådana icke-bindande regler som nu ofta kallas anvisningar. Arbetsgruppen förordar att den nuvarande definitionen av begreppet författning i kungörandelagen och författningssamlingsförordningen behålls oförändrad men att definitionen i fortsättningen endast skall anses omfatta bindande regler.

Samtidigt föreslår arbetsgruppen att man skiljer mellan två typer av allmänna råd, nämligen rekommendationer och exempel. Med rekommendationer avses sådana råd som förordar ett visst handlingssätt, medan exempel anger hur man lämpligen kan handla i ett visst hänseende utan att syftet är att utesluta andra handlingssätt.

Remissinstansernas synpunkter: En klar majoritet av remissinstanserna instämmer i att det behövs större klarhet om vilka regler som är bindande resp. icke-bindande och tillstyrker arbetsgruppens förslag till ny avgränsning av författningsbegreppet. Flera remissinstanser anser att en gränsdragning mellan olika typer av icke-bindande regler (rekommendationer och exempel enligt arbetsgruppens terminologi) är svår eller t.o.m. omöjlig att genomföra i praktiken. Några remissinstanser invänder att det också kan vara svårt att skilja mellan bindande bör-regler och icke-bindande rekommendationer. Från den juridiska forskningens och näringslivets sida avstyrker man att nya termer eller begreppsbestämningar införs innan en djupare analys har gjorts.

Skäl för mitt förslag: I kungörandelagen definieras författning som lag eller förordning eller annan föreskrift som avses i 8 kap. regeringsformen. Med föreskrifter avses i regeringsformen regler som är bindande för myndigheter och enskilda (prop. 1973:90 s. 203).

Enligt den proposition som ligger till grund för kungörandelagen (prop. 1975/76:112) omfattar emellertid begreppet författning inte bara bindande regler. I propositionen (s. 67) uttalar föredragande statsrådet att även vissa andra regler bör hänföras till författningar, nämligen sådana icke-bindande anvisningar som har till syfte att främja en enhetlig rättstillämpning eller bidra till att utveckla praxis i en viss riktning.

Propositionen förmedlar alltså en annan uppfattning om innebörden av begreppet författning än den man får om man jämför definitionen i lagtexten med regeringsformen och dess förarbeten. Detta är ägnat att framkalla missförstånd om vad begreppet egentligen omfattar. Genom att "författning" definieras som "föreskrift" uppkommer dessutom oklarhet om innebörden av termen föreskrift.

Enligt min mening är det angeläget att gränsen mellan bindande och icke-bindande regler blir så klar som möjligt. Gränsen blir klarare, om begreppet författning reserveras för bindande regler, dvs. begränsas så att rekommendationer av den typ som nu ofta kallas anvisningar faller utanför begreppet. Jag ansluter mig därför till tanken på en sådan begränsning.

Enligt arbetsgruppen bör en begränsning av författningsbegreppet göras genom att man ändrar definitionen av allmänna råd i författningssamlingsförordningen. Med tanke på det motivuttalande om innebörden av författningsbegreppet som gjordes i propositionen om kungörande och lagar och andra författningar anser jag för min del att en sådan ändring inte är tillräcklig. En förutsättning för att begreppet nu skall ges en snävare innebörd är enligt min mening att man ändrar den definition av begreppet som finns i kungörandelagen.

En tänkbar lösning är att man utmönstrar begreppet författning ur kungörandelagen och ersätter det med begreppet föreskrifter. Enligt min mening är det emellertid praktiskt att man i lagen har kvar begreppet författning i betydelsen komplex av lagbestämmelser, förordningsbestämmelser eller andra föreskrifter.

Jag förordar alltså att begreppet författning behålls i kungörandelagen men att definitionen av begreppet ändras så att det inte längre omfattar sådana rekommendationer som har till syfte att främja en enhetlig praxis e.d. (anvisningar). Jag föreslår därför att det i kungörandelagen föreskrivs att med författningar avses lagar, förordningar och andra rättsregler som i 8 kap. regeringsformen betecknas som föreskrifter.

Om man ändrar definitionen av begreppet författning på det föreslagna sättet, får det bl.a. den konsekvensen att kungörandelagens föreskrifter om kungörande av författningar inte blir tillämpliga på sådana anvisningar som har till syfte att främja en enhetlig praxis e.d. Det betyder att något krav på kungörande i författningssamling inte kommer att gälla för dessa regler. Frågan är om detta är lämpligt eller om man bör införa någon särskild bestämmelse om kungörande av sådana anvisningar.

För min del anser jag att det inte finns behov av någon sådan specialbestämmelse. Något krav på att regler av det angivna slaget skall kungöras i författningssamling bör inte gälla. Det måste normalt vara tillräckligt att sådana regler tillhandahålls allmänheten enligt den ordning som f.n. gäller för allmänna råd, dvs. att de tillhandahålls i skriftlig form.

Liksom hittills bör myndigheterna dock under vissa förutsättningar ha *möjlighet* att i sina författningssamlingar ta in också andra regler än

föreskrifter. En förutsättning bör vara att det klart framgår vilka regler som är föreskrifter och vilka som inte är det. Också i fortsättningen bör andra regler än föreskrifter kunna publiceras i författningssamlingar oavsett om de är sammanförda med föreskrifter eller inte.

Som jag förut har nämnt har arbetsgruppen också föreslagit att man skall skilja mellan olika typer av icke-bindande regler genom att dela upp vad som kallas allmänna råd i rekommendationer och exempel. Jag återkommer till den frågan i avsnitt 3.11.

3.4 Termen anvisningar kan förtydligas och användningen av termen kan begränsas

Mitt förslag: Termen anvisningar skall inte få användas som beteckning på bindande regler (föreskrifter). Den skall undvikas också som beteckning på sådana icke-bindande regler som avser tillämpning av föreskrifter, i synnerhet sådana regler som riktar sig till allmänheten eller till kommuner eller landstingskommuner.

Arbetsgruppen föreslår att termen anvisningar utmönstras inom hela den offentliga rätten.

Remissinstansernas synpunkter: De flesta remissinstanserna tillstyrker arbetsgruppens förslag men några anser att det finns ett visst behov av att kunna använda termen anvisningar även i framtiden. Ett 20-tal remissinstanser framhåller att de, oavsett vilken beteckning som används, har behov av att kunna utfärda sådana regler som nu går under beteckningen anvisningar.

Skäl för mitt förslag: Enligt min mening kan man inte helt undvara den typ av regler som i propositionen om kungörande av lagar och andra författningar kallas anvisningar, dvs. sådana generella rekommendationer som syftar till att främja en enhetlig rättstillämpning eller bidra till utveckling av praxis i en viss riktning. Frågan är emellertid om sådana regler i fortsättningen bör få kallas anvisningar eller inte.

I och för sig är termen anvisningar vedertagen i vanligt språkbruk. Den används allmänt som beteckning just på rekommendationer som har till syfte att främja ett visst handlingssätt. Nackdelen med termen är att den används som beteckning på regler av olika slag i olika sammanhang. Ibland avser man med anvisningar bindande regler och ibland icke-bindande regler. I det enskilda fallet är det ofta svårt att veta vad termen står för.

Den oklarhet som föreligger i fråga om innebörden av begreppet anvisningar beror bl.a. på att definitionen av begreppet författning i kungörandelagen är oklar. Detta hänger i sin tur samman med de uttalanden om författningsbegreppet som gjordes under förarbetena till lagen och som jag har berört i närmast föregående avsnitt.

Om definitionen av begreppet författning i kungörandelagen nu ändras på det sätt som jag har föreslagit i avsnitt 3.3, får man en klarare gräns mellan

bindande och icke-bindande regler. Därigenom klargörs att sådana rekommendationer som i dag ofta kallas anvisningar aldrig skall hänföras till författningar.

I klargörande syfte förordar jag dessutom att man inför ett uttryckligt förbud för myndigheterna att använda termen anvisningar som beteckning på sina föreskrifter. Ett sådant förbud kan beslutas av regeringen. Jag återkommer till detta i avsnitt 3.5.

Här vill jag erinra om att kommunalskattelagen (1928:370) och flera andra skattelagar har termen anvisningar i betydelsen bindande regler (tilläggsbestämmelser av lags karaktär). I och för sig är det önskvärt att man utmönstrar termen även där. Detta förutsätter dock en genomgripande översyn av skattelagstiftningen och kan knappast ske annat än på sikt, t.ex. när lagarna ersätts av nya lagar.

Om man genomför de åtgärder som jag nu har föreslagit för att ge begreppet anvisningar en mer entydig innebörd, undanröjer man en stor del av de olägenheter som föreligger med den nuvarande ordningen. Det klargörs att myndigheterna inte får använda termen anvisningar som beteckning på bindande regler.

Det kan ifrågasättas om det därutöver finns anledning att vidta några ytterligare åtgärder för att begränsa användningen av termen anvisningar. Om myndigheterna konsekvent går in för att inte använda uttrycket anvisningar annat än om regler som bara är rekommendationer, kan man tycka att det inte bör föreligga någon tvekan om vad begreppet innebär.

Man kan emellertid inte bortse från att det för allmänheten kan vara svårt att veta om regler som betecknas som anvisningar är bindande eller ej, även om syftet är att de endast skall utgöra rekommendationer. Inte minst mot bakgrund av den oklarhet som nu under lång tid har rått om begreppets innebörd kan det vara svårt för allmänheten att inse att den enskilde inte är absolut skyldig att rätta sig efter myndigheternas anvisningar utan att sådana regler bara är en form av rekommendationer.

För att man skall undvika missförstånd anser jag därför liksom arbetsgruppen att myndigheterna skall undvika att använda termen anvisningar även som beteckning på regler som inte är bindande. Särskilt angeläget är det att termen undviks som beteckning på regler som riktar sig till allmänheten eller till kommuner eller landstingskommuner.

I detta sammanhang vill jag erinra om det arbete enligt översynsförordningen som myndigheterna nyligen har lagt ner på att upphäva eller omforma sådana anvisningar som särskilt riktar sig till kommuner och landstingskommuner (jfr avsnitt 2.4).

För att myndigheterna skall undvika att använda termen anvisningar om regler som inte är bindande bör termen rensas ut ur de bakomliggande bemyndigandena och myndigheterna uppmanas att undvika termen i sin regelgivning. De åtgärder som behövs i detta avseende kan beslutas av regeringen.

Innan detta sker bör frågan underställas riksdagen, bl.a. mot bakgrund av de uttalanden om begreppet anvisningar som gjordes i prop. 1975/76:112 om kungörande av lagar och andra författningar (se avsnitt 2.1). Vid riksdagsbehandlingen av prop. 1980/81:80 om ökad kommunal självstyrelse och minskad byråkrati har riksdagen sedermera på hemställan av konstitutionsutskottet godkänt att begreppet anvisningar utmönstras ur regler som riktar sig till kommuner och landstingskommuner (KU 1980/81:13, rskr 149).

Vad jag nu har anfört innebär att termen anvisningar över huvud taget inte skall få användas som beteckning på bindande regler, dvs. vad som i regeringsformen kallas föreskrifter, och att termen skall undvikas även när det gäller icke-bindande regler, i synnerhet sådana som riktar sig till allmänheten eller till kommuner eller landstingskommuner. Enligt min mening kan det inte annat än undantagsvis finnas ett behov av att använda termen anvisningar.

Det nu sagda gäller alltså termen anvisningar som beteckning på regler som utgör föreskrifter eller som rör tillämpningen av föreskrifter. I andra sammanhang bör myndigheterna emellertid kunna använda termen också i fortsättningen. Det bör sålunda inte vara uteslutet att myndigheterna använder termen i sådana rekommendationer om kontorsrutiner, materialhantering osv. som är av rent myndighetsintern karaktär och som inte har något omedelbart samband med en bakomliggande föreskrift. Självfallet bör de också kunna använda termen i betydelsen "bruksanvisning". Rekommendationer av det här slaget kommer ju till användning på en mängd områden i samhället, t.ex. inom sjukvården och polisväsendet.

I detta sammanhang vill jag något uppehålla mig vid en fråga som statens arbetsgivarverk har berört i sitt remissyttrande. Det gäller frågan hur man bör rubricera och publicera vissa beslut som verket fattar i samband med kollektivavtal, dvs. avtal som staten, i regel genom arbetsgivarverket, sluter med främst statstjänstemännens huvudorganisationer.

Sådana avtal faller givetvis utanför tillämpningsområdet för 8 kap. regeringsformen liksom för kungörandelagen och författningssamlingsförordningen. Detsamma gäller enligt min mening de s.k. föreskrifter som verket utfärdar i anslutning till avtalen, t.ex. om vad som i avtalen skall avses med termen arbetsgivare. Dessa föreskrifter hör intimt samman med avtalsreglerna och är lika litet som avtalen att betrakta som rättsregler. Verket beslutar emellertid också föreskrifter av typen rättsregler.

Arbetsgivarverket beslutar också två slags "anvisningar". Förutom anvisningar av typen rekommendationer om tillämpningen av rättsregler beslutar verket anvisningar till kollektivavtal. Dessa anvisningar ingår i princip inte i avtalen utan uttrycker hur avtalen skall tillämpas enligt företrädaren för ena parten, dvs. arbetsgivarverket.

De nu nämnda anvisningarna till kollektivavtal är inte författningar och behöver inte heller kungöras som sådana. Frågan är emellertid om de bör betecknas som anvisningar också i fortsättningen. Jag anser, efter samråd

med chefen för civildepartementet, att termen anvisningar bör undvikas även i detta sammanhang. De synpunkter som talar mot att man använder den termen som beteckning på rekommendationer om tillämpningen av föreskrifter gör sig gällande också här.

I avsnitt 2.2 berörde jag frågan om det krävs ett uttryckligt bemyndigande för att myndigheter skall få besluta rekommendationer om tillämpningen av föreskrifter. Jag återkommer till den frågan i avsnitt 3.11. När det gäller frågan hur man i fortsättningen bör publicera rekommendationer av detta slag hänvisar jag till avsnitt 3.3.

3.5 Klarare regelrubriker kan anbefallas

Arbetsgruppen föreslår att myndigheterna under regeringen skall åläggas att rubricera sina regler så att det redan av rubriken framgår huruvida det är fråga om bindande eller icke-bindande regler eller en kombination av bådadera. Enligt förslaget skall därför rubriken alltid innehålla något av orden "föreskrifter" och "allmänna råd" eller båda dessa ord.

De allra flesta remissinstanserna stöder förslaget. Några varnar för att det i vissa fall kan leda till att rubriken blir otymplig.

Vidare motsätter sig *riksskatteverket*, *konsumentverket* och *riktlinjekommittén* att riksskatteverkets anvisningar på skatteområdet resp. konsumentverkets riktlinjer för företagens marknadsföring betecknas som allmänna råd. De menar att detta kan leda till att reglerna får sämre effekt. *Juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Stockholm* och *TCO* har liknande synpunkter.

För egen del vill jag till en början framhålla att föreskrifter som riksdagen eller regeringen beslutar skall rubriceras som lagar resp. förordningar. Detta följer av regeringsformens bestämmelser om normgivning.

Statsmakterna har däremot inte meddelat några enhetliga bestämmelser om hur myndigheterna under regeringen skall rubricera sina föreskrifter. En sådan bestämmelse kan på sikt väntas bidra till att undanröja den oklarhet som ibland råder om utfärdade reglers karaktär. Jag stöder därför förslaget att myndigheterna i fortsättningen skall vara skyldiga att rubricera sina *föreskrifter* så att ordet föreskrifter ingår i rubriken. En bestämmelse om detta kan beslutas av regeringen och tas in i t.ex. författningssamplingsförordningen.

Termen föreskrifter bör, som jag har sagt i avsnitt 3.3, reserveras för regler som är bindande för myndigheter och enskilda. Icke-bindande regler, dvs. även sådana rekommendationer som nu ofta kallas anvisningar, bör inte rubriceras som föreskrifter. Beteckningen "föreskrifter med anvisningar", som rekommenderades under förarbetena till kungörandelagen, bör inte användas eftersom den är oklar och förvillande.

Som har framgått av avsnitt 3.4 förordar jag också att regeringen förbjuder myndigheterna att använda termen anvisningar som beteckning på föreskrif-

ter. Samtidigt kan regeringen i en övergångsbestämmelse föreskriva att, om termen anvisningar i en äldre författning används i strid med förbudet, termen skall ersättas med något annat uttryck senast en angiven dag.

När det gäller olika typer av *icke-bindande regler* bör enligt min mening något uttryckligt krav på rubriceringen inte ställas. Här är det svårt att finna en lämplig, enhetlig beteckning som kan användas vid rubriksättningen. "Allmänna råd" torde kunna användas i de flesta fall men passar inte alltid. Myndigheterna bör därför ha vissa möjligheter att välja den rubrik som passar bäst i det särskilda fallet. I enlighet med vad jag har sagt i avsnitt 3.4 skall dock termen anvisningar undvikas.

Rubriken till en författning bör innehålla ordet föreskrifter också när föreskrifter blandas med andra regler i ett och samma dokument. I sådana fall bör det inte bara av underrubriker o.d. utan också av själva texten klart framgå vilka regler som är föreskrifter och vilka som inte är det (jfr avsnitt 3.3).

Kravet på enhetligare rubriker bör i detta sammanhang inte sättas högre än vad som är motiverat i klarhetens intresse. Man bör alltså inte kräva att föreskrifterna undantagslöst skall ha rubriken "Föreskrifter om ---". Det bör exempelvis gå för sig att ha rubriken "Kungörelse med föreskrifter om ---" eller rubriken "Kungörelse om --- (föreskrifter m.m.)". Jfr avsnitt 3.11.

3.6 Myndigheterna kan åläggas att i sina författningar hänvisa till bemyndigande

Arbetsgruppen föreslår att varje myndighet under regeringen som beslutar regler skall vara skyldig att i beslutet hänvisa till det bemyndigande på vilket beslutanderätten grundar sig.

Förslaget tillstyrks av nästan alla remissinstanser och bör enligt min mening i princip genomföras. En skyldighet att hänvisa till bemyndigande underlättar kontrollen av att myndigheterna inte överskrider sin behörighet. Man kan också räkna med att en sådan skyldighet får en inte obetydlig sanerande effekt.

Jag anser att andra regler än föreskrifter bör kunna beslutas av myndigheterna även utan något uttryckligt bemyndigande (jfr avsnitt 2.2 och 3.11). Skyldigheten att hänvisa till bemyndigande bör därför gälla endast vid beslut om föreskrifter.

Hänvisningen bör göras i författningens ingress. Också i ändringsförfattningar bör hänvisning göras.

Förslaget kan genomföras genom att regeringen beslutar ett tillägg i författningssamlingsförordningen.

3.7 Myndigheterna kan åläggas att förteckna sina regler

Arbetsgruppen föreslår att varje myndighet under regeringen fortlöpande skall föra en förteckning över alla gällande föreskrifter, allmänna råd o.d. som myndigheten eller någon föregångare till denna har beslutat. Gruppen föreslår också att myndigheterna skall åläggas att se över sina regler och upphäva eller återkalla sådana som är föråldrade eller inte längre behövs. Tanken är att översynen skall göras i samband med att regelförteckningarna upprättas.

Remissinstanserna stöder förslagen utom i vissa enskildheter. Bl.a. förespråkas från något håll att äldre regler som sällan eller aldrig tillämpas skall tas undan från förteckningsskyldigheten. Undantag begärs också för sådana lokala trafikföreskrifter som förtecknas i särskild ordning (jfr också förordningen 1975:586 om register över statliga avgifter). Några instanser varnar för att arbetet med förteckningarna kommer att bli omfattande och medföra vissa nya kostnader.

Förslaget att varje myndighet skall ha en förteckning över sina regler bör enligt min mening genomföras. Det måste vara ett grundläggande krav att myndigheterna har överblick över sina egna regler och att de kan upplysa allmänheten om vilka regler som gäller. Förteckningar över gällande regler utgör också en god grund för översyn av regelbeståndet och underlättar samtidigt tillsynen över myndigheternas regelgivning. Som arbetsgruppen har föreslagit bör man ange en viss dag då förteckningarna senast skall vara upprättade.

De som reglerna riktar sig till bör kunna lita på att förteckningarna är fullständiga, låt vara att det beträffande sådana föreskrifter som förtecknas i särskild ordning kan räcka med en hänvisning till den särskilda förteckningen. Förteckningarna bör alltså omfatta även äldre regler så länge reglerna inte har upphävts. I samband med att förteckningarna upprättas bör myndigheterna sträva efter att upphäva sådana regler som är föråldrade eller inte längre behövs. För att bespara myndigheterna arbetet med att spåra upp sådana regler som är både föråldrade och bortglömda, bör regeringen föreskriva att myndigheternas regler upphör att gälla, om de inte har tagits in i en regelförteckning senast en angiven dag.

Om myndigheterna får tillräcklig tid på sig att upprätta förteckningarna, bör arbetet kunna utföras inom ramen för tillgängliga medel. På vissa områden, t.ex. inom försvaret, har myndigheterna med tiden utvecklat ett mycket omfattande bestånd av regler som företrädesvis riktar sig till personalen inom den egna verksamheten. För dessa myndigheter kan arbetet med förteckningarna bli tidskrävande. Jag vill därför förutskicka att det kan behövas vissa dispenser från kravet att förteckningarna skall vara upprättade en angiven dag.

En särskild fråga som regeringen bör överväga i sammanhanget är om man bör införa ett krav på att myndigheternas förteckningar skall föras med

ADB. Samarbetsorganet för rättsväsendets informationssystem (SARI) har nyligen föreslagit att myndigheterna skall hålla sig till en viss standard, om sådana förteckningar förs med ADB. Förslaget har publicerats i promemorian (Ds Ju 1984:3) Rättsdata – Utveckling, nuläge och framtid.

Allmänt sett är det givetvis önskvärt att varje myndighet då och då går igenom och sanerar sitt bestånd av regler. I och för sig kan det också vara lämpligt att en sådan genomgång görs i samband med att regelförteckningarna upprättas.

Hos vissa myndigheter kan det emellertid vara svårt att i ett svep göra en översyn av hela regelbeståndet. Det kan över huvud taget ifrågasättas om ett generellt översynsuppdrag har möjlighet att bli särskilt framgångsrikt. De erfarenheter som finns från tillämpningen av översynsförordningen tyder, enligt vad jag under hand har inhämtat från stat-kommunberedningen, snarast på att så inte skulle vara fallet.

I väntan på den utvärdering som beredningen håller på att göra bör man enligt min mening inte införa något direkt krav på att myndigheterna skall se över sina regler i samband med att de upprättar regelförteckningarna. De myndigheter som finner sig ha möjlighet att göra en sådan översyn i ett sammanhang bör dock vara oförhindrade att göra detta.

De föreskrifter som behövs om regelförteckningar kan beslutas av regeringen.

3.8 Författningssamlingarna kan i ökad utsträckning reserveras för myndigheternas egna regler

Enligt författningssamlingsförordningen (29 §) är det f.n. tillåtet att i en myndighets författningssamling ta in också annat material än myndighetens egna regler, om "särskilda skäl" talar för det. Denna möjlighet får dock inte utnyttjas så att författningssamlingen upphör att vara "huvudsakligen en regelsamling". Vidare gäller den begränsningen att rättsfallsreferat inte får förekomma i författningssamlingarna.

I författningssamlingarna blandas ofta referat av lag- och förordningstexter, uttalanden i lagförarbeten, uppgifter om faktiska förhållanden, kommentarer osv. med myndighetens egna regler. Det framgår inte alltid klart vad som är vad.

Ett sätt att åstadkomma en klarare åtskillnad mellan myndighetens egna regler och annat material är att regeringen ytterligare begränsar rätten för myndigheterna att i författningssamlingarna ta in annat material än deras egna föreskrifter, allmänna råd o.d. En sådan begränsning är enligt min mening motiverad.

Sammanställningar av myndigheters egna regler med annat material bör inte längre få förekomma i författningssamlingarna i vidare mån än som behövs för att reglerna skall bli fullt begripliga. Kortare meddelanden som bör bringas till allmän kännedom och som inte lämpligen kan lämnas i annan

form bör dock under vissa förutsättningar tillåtas där också i fortsättningen. Vidare bör regeringen liksom hittills ha möjlighet att i vissa fall kungöra sina förordningar i en myndighets författningssamling i stället för i SFS.

I detta sammanhang finns det anledning att framhålla skillnaden mellan en författningssamling och den typ av handböcker eller "lathundar" som förekommer på många myndigheters verksamhetsområden. Sådana handböcker – som inte sällan har större spridning än myndighetens författningssamling – är främst avsedda att användas av tjänstemännen i det praktiska arbetet. Många gånger används de säkert också av enskilda som kommer i kontakt med myndigheterna.

I handböcker av detta slag är det ofta av pedagogiska skäl nödvändigt att redogöra för faktiska förhållanden innan man återger gällande föreskrifter – lagtext, förordningstext och myndighetens egna föreskrifter – på området. I anslutning härtill kan också uttalanden i lagens förarbeten tas in. Dessa kan sedan följas av myndighetens egna synpunkter, ofta i form av rekommendationer, exempel och tips.

Jag vill betona att min ståndpunkt att författningssamlingarna bör renodlas inte innebär att jag vill begränsa produktionen eller användningen av handböcker och liknande. Huruvida handböcker bör användas är en sak som myndigheterna själva får ta ställning till med hänsyn bl.a. till de medel som står till deras förfogande. Vad som bör inskräpas är emellertid att en myndighet inte med rättslig verkan kan kungöra sina föreskrifter i publikationer av detta slag, såvida den inte har särskilt tillstånd till detta.

Ett system som innebär att författningssamlingarna renodlas kan i vissa fall medföra en dubblyr genom att myndighetens föreskrifter återges på två ställen. Den typen av dubblyr kan emellertid inte undvikas, om man vill åstadkomma den klarhet som det innebär att man alltid kan få kunskap om vilka föreskrifter som gäller på ett område genom SFS och myndighetens författningssamling.

Vissa myndigheter, t.ex. skolöverstyrelsen och socialstyrelsen, har för vana att i sina författningssamlingar återge SFS-författningar som rör myndighetens område. Detta bekantgörande i andra hand anses praktiskt bl.a. därför att en del av dem som prenumererar på myndighetens författningssamling inte samtidigt prenumererar på SFS. Sådant andrahandstryck bör enligt min mening i klarhetens intresse undvikas. Behovet av information om innehållet i SFS-författningar kan tillgodoses på annat sätt, t.ex. genom att en myndighet i en not till en författning i den egna författningssamlingen lämnar upplysning om SFS-författningar i samma ämne. En annan möjlighet som kan användas i vissa fall är att en myndighet själv distribuerar sådana SFS-författningar som är av intresse, ev. samförpackade med författningar i den egna författningssamlingen.

Den renodling av författningssamlingarna som jag alltså förordar kan genomföras genom att regeringen beslutar en ändring i författningssamlingsförordningen. Renodlingen kan medföra att en del av det material, som nu

tas in i författningssamlingarna, måste publiceras i annan form med vissa nya kostnader som följd. Dessa kostnader bör emellertid vägas mot de besparingar som görs på olika håll genom att reglerna blir klarare. Skulle det i något fall uppkomma en merkostnad som inte ryms inom ramen för tillgängliga medel, bör regeringen under en övergångstid kunna ge dispens från kravet på renodling av författningssamlingen.

3.9 Tillsynen över myndigheternas regelgivning kan förbättras

Arbetsgruppen föreslår särskilda föreskrifter om att departementen skall ha tillsyn över myndigheternas regelgivning och vid behov anmäla missförhållanden för regeringen.

Flera remissinstanser anser att de föreslagna bestämmelserna är överflödiga. Några hyser principiella betänkligheter mot förslaget.

Enligt min mening är det angeläget att departementen bättre än vad som är fallet f.n. följer myndigheternas regelgivning. Det kan inte råda någon som helst tvekan om att regeringen har både rätt och skyldighet att vaka över den normgivning som den själv har delegerat till sina underlydande myndigheter. Om det skulle visa sig nödvändigt, har regeringen också möjligheter att ingripa. Det kan den göra antingen genom att återkalla bemyndigandet eller genom att själv besluta föreskrifter som i så fall till följd av sin högre konstitutionella valör "tar över" de föreskrifter som har beslutats av myndigheten.

De föreskrifter om tillsyn som arbetsgruppen föreslår anser jag emellertid knappast nödvändiga. Man bör kunna nöja sig med att myndigheterna, t.ex. i samband med sina årliga anslagsframställningar, skickar kopior av sina regelförteckningar till departementen (jfr avsnitt 3.7 i det föregående). I den mån det behövs någon uttrycklig bestämmelse om detta kan den beslutas av regeringen.

3.10 Vägledning och utbildning

För att kvaliteten på myndigheternas regelgivning och regelpublicering skall bli god och jämn bör en handbok i ämnet ges ut. En sådan kan lämpligen utarbetas av statsrådsberedningen efter mönster av de rekommendationer som statsrådsberedningen har utarbetat för författningsskrivning i regeringskansliet, den s.k. Gröna boken. Handboken bör begränsas till att omfatta frågor om utarbetande och kungörande av föreskrifter. Frågor om utformningen av allmänna råd, frågor om praktiska rutiner för tryckning osv. bör lämnas utanför och överlåtas till myndigheterna själva.

I sammanhanget kan nämnas att man inom försvarets civilförvaltning är i färd med att utarbeta en handbok för författningsskrivning inom försvaret (jfr Förvaltningsrättslig Tidskrift 1983 s. 104 ff).

Det är önskvärt att handboken kompletteras med utbildning av den

personal som svarar för regelgivningen hos myndigheterna. Över huvud taget är det viktigt att personalen fortlöpande får vägledning och utbildning om författningsskrivning o.d. Hos statens institut för personaladministration och personalutbildning och hos de stora affärsdrivande verken finns rik erfarenhet av utbildningsfrågor. Frågorna kan därför lämpligen övervägas i samråd med dessa myndigheter.

Man bör också vidta åtgärder för att förbättra den språkliga utformningen av myndigheternas regler. Det bör ske både genom skriftliga råd, t.ex. av den typ som statsrådsberedningen har utarbetat för regeringskansliet, och genom information och utbildning vid kurser o.d.

3.11 Andra tänkbara åtgärder

Bland andra tänkbara åtgärder som statsmakterna kan vidta för att strama upp myndigheternas regelgivning vill jag först nämna två som har föreslagits av arbetsgruppen men som enligt min mening är mindre lämpliga.

Arbetsgruppen föreslår att myndigheterna skall få besluta *allmänna råd endast efter uttryckligt bemyndigande*. Också när det gäller sådana rekommendationer som i förarbetena till kungörandelagen kallas anvisningar föreslår arbetsgruppen ett krav på uttryckligt bemyndigande.

De remissinstanser som företräder kommunerna och näringslivet tillstyrker förslaget. Också flera statliga myndigheter gör det men hävdar samtidigt att bemyndiganden måste lämnas så att de kan fortsätta att besluta regler i minst samma omfattning som hittills. Ett 20-tal statliga myndigheter avstyrker förslaget. De menar att förslaget är opraktiskt.

Ett visst behov av generella råd och rekommendationer finns på många områden. Behovet kan inte alltid förutses. Om myndigheter inte får besluta regler av detta slag, kan detta leda till att de ger information som liknar allmänna råd och anvisningar men som inte har samma grad av fasthet och allmän tillgänglighet. Det kan också bli svårt för regeringen att utan tids- och kostnadskrävande utredningar ta ställning till de framställningar om bemyndigande som flertalet regelproducerande myndigheter sannolikt kommer att göra, om arbetsgruppens förslag genomförs. I första hand bör man därför pröva andra vägar att hindra uppkomsten av ett alltför omfattande regelbestånd.

I avsnitt 3.1 och 3.2 har jag förordat en viss åtstramning när det gäller särskilda uppdrag att meddela allmänna råd o.d. Om den åtgärden visar sig otillräcklig, bör regeringen överväga att rekommendera eller ålägga myndigheterna att vara restriktiva med att utfärda sådana regler på egen hand.

Som jag har berört i avsnitt 3.3 har arbetsgruppen vidare tagit upp *frågan om myndigheterna bör åläggas att skilja mellan olika typer av icke-bindande regler*. Gruppens förslag i denna fråga innebär att myndigheterna skall göra skillnad, förutom mellan bindande och icke-bindande regler, mellan två

typer av icke-bindande regler, nämligen å ena sidan sådana som i syfte att främja en enhetlig rättstillämpning förordar ett bestämt handlingssätt och å andra sidan sådana som anger hur någon lämpligen kan handla i vissa hänseenden utan att syftet är att utesluta andra handlingssätt. Arbetsgruppen föreslår att dessa regler skall kallas rekommendationer resp. exempel och att de sammanförs under rubriken allmänna råd.

Remissutfallet är blandat. Flera instanser anser att den föreslagna uppdelningen av de icke-bindande reglerna är svår eller t.o.m. omöjlig att genomföra i praktiken på deras områden.

Enligt min mening finns det inte något egentligt behov av att dela upp icke-bindande regler i rekommendationer och exempel. En sådan uppdelning skulle innebära en onödig formalism och dessutom medföra besvärliga gränsdragningsproblem på vissa områden. Jag anser därför att man inte bör kräva en sådan uppdelning.

Enligt mitt förslag i avsnitt 3.3 ändras definitionen av begreppet författning i kungörandelagen så att begreppet inte längre omfattar sådana rekommendationer om tillämpningen av föreskrifter som har till syfte att styra praxis e.d. Förslaget innebär att denna typ av rekommendationer tas undan från kravet på kungörande i författningssamling.

I konsekvens med detta förslag bör regeringen besluta vissa ändringar i författningssamlingsförordningen. Bl.a. bör definitionen av begreppet allmänna råd ändras så att begreppet omfattar också rekommendationer av den typ som f.n. skall publiceras som författningar, t.ex. konsumentverkets riktlinjer. Enligt mitt förslag skall sådana regler i fortsättningen kunna publiceras som allmänna råd.

Detta innebär för konsumentverket och andra berörda myndigheter endast den sakliga förändringen att de får rätt att själva bestämma om deras rekommendationer o.d. skall publiceras i författningssamling eller tillhandahållas i annan form. Som har framgått av avsnitt 3.5 bör de också i princip själva få avgöra vilken rubrik som är lämpligast. Rubriken anvisningar bör dock undvikas.

Frågan hur man bäst utmärker den rättsliga karaktären av konsumentverkets riktlinjer, i vilka bl.a. ställs vissa krav på näringslivet, har nyligen behandlats av riktlinjekommittén i betänkandet (SOU 1983:40) Konsumentpolitiska styrmedel. Kommitténs förslag har remissbehandlats och övervägs f.n. i regeringskansliet. Jag vill i fråga om riktlinjerna understryka att den föreslagna ändringen i kungörandelagen inte kommer att förändra deras rättsliga status i förhållande till vad som gäller enligt regeringsformen. Jag har i denna fråga samrått med chefen för finansdepartementet.

En annan tänkbar åtgärd för att förbättra myndigheternas regler är att regeringen föreskriver att myndigheterna i sin regelgivning skall använda en viss *standardiserad terminologi*, redigera texten efter vissa mallar osv. Som jämförelse vill jag nämna att justitsministeriet i Danmark håller på att utarbeta en omfattande och detaljerad "vejledning" om hur de danska

myndigheterna bör avfatta sina föreskrifter m.m. Arbetet är ett led i det regelsaneringsprojekt som den danska regeringen startade år 1982.

I det föregående har jag förordat en viss standardisering av rubriker och ingresser (se avsnitt 3.5 och 3.6). Standardiseringen bör givetvis inte drivas längre än nödvändigt. Det kan alltså vara klokt att inte gå vidare på den vägen innan de åtgärder som jag har rekommenderat i det föregående har prövats i praktiken. Däremot anser jag att det är viktigt att man redan nu vidtar åtgärder för att förbättra den språkliga utformningen av myndigheternas regler. Den frågan har jag berört i avsnitt 3.10.

3.12 Sammanfattning

Jag förordar att följande åtgärder vidtas för att de regler som myndigheter under regeringen beslutar skall bli enklare och klarare och för att regelbeståndet inte skall bli alltför omfattande:

Var återhållsam med nya bemyndiganden

Regeringen bör vara återhållsam med nya bemyndiganden för underlydande myndigheter att besluta föreskrifter. Också när det gäller särskilda uppdrag till myndigheter att ge generella råd och rekommendationer om tillämpningen av föreskrifter bör en restriktiv hållning intas.

Se över befintliga bemyndiganden

Den översyn av befintliga bemyndiganden som har påbörjats inom regeringskansliet bör fullföljas. Också uppdrag till myndigheter att besluta anvisningar och allmänna råd bör ses över. När departementen har gjort en översiktlig kartläggning bör regeringen göra en prioritering så att översynen inriktas på ett mindre antal områden.

En klarare gräns bör dras mellan bindande och icke-bindande regler

I kungörandelagen görs en ändring som klargör att begreppet författning endast skall omfatta lagar, förordningar och andra bindande regler (föreskrifter). Kravet på kungörande i författningssamling skall gälla bara föreskrifter och alltså inte sådana icke-bindande regler som nu ofta kallas anvisningar.

Förtydliga termen anvisningar och begränsa användningen av termen

Termen anvisningar skall inte få användas som beteckning på bindande regler (föreskrifter). Den skall undvikas också som beteckning på sådana icke-bindande regler som avser tillämpning av föreskrifter. Detta gäller i

synnerhet sådana regler som riktar sig till allmänheten eller till kommuner eller landstingskommuner.

Klarare regelrubriker

Regeringen bör ålägga myndigheter som beslutar föreskrifter att rubricera dessa så att ordet föreskrifter ingår i rubriken.

Skyldighet att hänvisa till bemyndigande

Regeringen bör ålägga myndigheter som beslutar föreskrifter att i ingressen till författningen hänvisa till det bemyndigande på vilket beslutanderätten grundar sig.

Regelförteckningar

Regeringen bör ålägga varje myndighet att fortlöpande föra en förteckning över gällande föreskrifter, allmänna råd o.d. som myndigheten eller någon föregångare till denna har beslutat.

I samband med att förteckningarna upprättas bör myndigheterna sträva efter att upphäva eller återkalla sådana regler som är föråldrade eller inte längre behövs. För att bespara myndigheterna arbetet med att spåra upp regler som är både föråldrade och bortglömda, bör förteckningsskyldigheten kombineras med en föreskrift om att myndigheternas regler upphör att gälla, om de inte tas in i en regelförteckning senast en angiven dag.

Renodla författningssamlingarna

Regeringen bör begränsa myndigheternas rätt att i författningssamlingarna ta in annat material än deras egna regler.

Bättre tillsyn över myndigheternas regelgivning

Departementen bör bättre än vad som är fallet f.n. följa myndigheternas regelgivning. Bl.a. bör myndigheternas regelförteckningar underkastas en återkommande granskning.

Vägledning och utbildning

En handbok för myndigheternas regelskrivning bör utarbetas av statsrådsberedningen. Handboken bör innehålla råd om hur föreskrifter skall utarbetas och kungöras. Den skall kunna användas vid utbildning av dem som svarar för myndigheternas regelgivning.

Riksdagens medverkan

Mitt förslag om en klarare gräns mellan bindande och icke-bindande regler förutsätter att regeringen föreslår riksdagen en ändring i kungörandelagen.

Med tanke på att riksdagen tidigare har godtagit vissa uttalanden i fråga om användningen av termen anvisningar bör samtidigt ett principförslag om utmönstring av den termen föreläggas riksdagen för godkännande.

Övriga åtgärder som jag förordar kan beslutas av regeringen.

4 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag har anfört i avsnitt 3.3 har inom justitiedepartementet upprättats ett förslag till lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar.

5 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

dels anta lagförslaget,

dels godkänna de riktlinjer för utmönstring av termen anvisningar som jag har angett (avsnitt 3.4).

Jag hemställer vidare att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag i övrigt har anfört om åtgärder för att myndigheternas regler skall bli enklare och klarare och för att regelbeståndet inte skall bli alltför omfattande.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder och ändamål som han har hemställt om.

STÖRRE KLARHET I FRÅGA OM OLIKA REGLERS RÄTTSLIGA
KARAKTÄR OCH SYFTE

PM

om föreskrifter, anvisningar och råd

Sammanfattning

I korthet uttryckt föreslås i promemorian följande.

1) Termen anvisningar utmönstras inom hela den offentliga rätten därför att termen är alltför mångtydig. Sådana anvisningar till vissa skattelagar (främst kommunalskattelagen) som har laqs karaktär omrubriceras dock först när lagarna ersätts av nya lagar.

2) Begreppet författning reserveras för bindande föreskrifter. I motsats till vad som f.n. är fallet skall begreppet författning inte längre innefatta icke-bindande regler som har till syfte att främja en enhetlig rättstillämpning (anvisningar).

3) Emot begreppet författning ställs begreppet allmänna råd. Detta begrepp skall omfatta olika typer av icke-bindande regler rörande tillämpningen av en eller flera bakomliggande författningar och får en vidare innebörd än det nuvarande begreppet.

4) De allmänna råden kan vara rekommendationer eller exempel.

Rekommendationer är sådana generella råd som i syfte att främja en riktig och enhetlig rättstillämpning förordar ett bestämt handlingssätt. Rekommendationer enligt den nya terminologin är bl.a. riksskatteverkets anvisningar till skattelagstiftningen och konsumentverkets riktlinjer för företagens marknadsföring.

Exempel är sådana generella råd om tillämpningen av en författning som anger hur någon lämpligen kan handla i vissa hänseenden utan att syftet är att utesluta andra handlingssätt. Tips om en konstruktionsmetod faller in härunder.

5) För regler, som beslutas av myndigheter under regeringen, uppställs ett krav på att det redan av rubriken skall framgå huruvida det är fråga om bindande föreskrifter eller allmänna råd eller en kombination av bådadera.

6) Vid kombinationer av föreskrifter och allmänna råd skall det tydligt utmärkas vad som är föreskrifter och vad som är allmänna råd. När det gäller allmänna råd skall det alltid klart framgå vilka råd som är rekommendationer och vilka som är exempel.

7) Allmänna råd skall - i likhet med vad som gäller i fråga om bindande föreskrifter - endast efter uttryckligt bemyndigande få beslutas av myndigheter under regeringen.

8) När myndigheter under regeringen beslutar författningar eller allmänna råd, skall beslutet innehålla uppgift om det bemyndigande på vilket myndighetens behörighet att besluta reglerna grundar sig.

9) Hos varje myndighet under regeringen skall finnas en förteckning över samtliga gällande författningar och allmänna råd som har beslutats av myndigheten eller någon föregångare till denna. Förteckningen skall mångfaldigas och tillhandahållas allmänheten.

10) Varje departement skall utöva tillsyn över att de myndigheter som anses höra till departementet iakttar lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar samt författningssamlingsförordningen (1976:725) - inklusive de nya föreskrifterna. Konstateras någon överträdelse och vinnns inte rättelse under hand, skall förhållandet anmälas för regeringen.

11) Rubriken till författningssamlingsförordningen ändras till Författningsförordning.

12) De föreslagna nya bestämmelserna skall träda i kraft den 1 juli 1983. Förteckningen över tidigare beslutade författningar och allmänna råd skall dock inte behöva vara färdigställd förrän den 1 juli 1985. I samband med upprättandet av förteckningen skall myndigheterna under regeringen vara skyldiga att se över beslutade regler och upphäva eller återkalla sådana som är föråldrade eller inte längre behövs.

INDUSTRIDEPARTEMENTET

PM
1983-11-29Översyn av den statliga normgivningen gentemot näringslivet

I de allmänna riktlinjer för budgetpolitiken som har angivits bl.a. i 1983 års kompletteringsproposition har särskilt betonats betydelsen av att den industriella tillväxten stimuleras. Vid sidan av en ekonomisk politik som ger en sådan stimulans har från näringslivets sida ofta framhållits angelägenheten av att se över de regler med vilka samhället styr verksamheten inom näringslivet.

I 1983 års finansplan (prop. 1982/83:100 bil. 1 s. 49) och i årets kompletteringsproposition (prop. 1982/83:150 bil. 1 s. 71) aviseras att regeringen kommer att initiera en genomgång av statlig reglering och normgivning gentemot näringslivet och en kartläggning av olika typer av normer som kan anses vara kostnadsdrivande. Syftet är att en samlad översyn av den statliga normgivningen skall kunna ske med utgångspunkt i näringslivets problem. Sveriges Industriförbund har i en skrivelse den 17 februari 1983 till regeringen hemställt om en sådan översyn. Förbundet har i skrivelsen redovisat resultatet av en enkät till sina medlemsföretag om vilka regler och normer som företagen upplever som mest besvärande.

En särskild arbetsgrupp bör nu inrättas. Denna bör gå igenom sådana regler som riktar sig mot näringslivet och som uppfattas som onödigt kostnadsdrivande genom att t.ex. onödigtvis fördyra produkter och processer samt öka näringslivets administrativa kostnader. Även regler som indirekt höjer näringslivets kostnader eller håller kostnadsnivån uppe genom att försvåra strukturförändringar bör inbegripas i genomgången liksom regleringar som får konkurrensbegränsande effekter.

Översynen bör i första hand inriktas mot den tillsyn och kontroll som från samhällets sida riktas mot näringslivet. Den bör gälla såväl innehåll som tillämpning av de föreskrifter som reglerar denna verksamhet men bör inte omfatta den grundläggande målsättningen med dessa. Arbetsgruppen bör föreslå i vilka avseenden berörda författningar bör ändras. Gruppen bör i övrigt själv få göra de avgränsningar av uppdraget som den finner lämpliga.

För närvarande övervägs inom regeringskansliet olika allmänna åtgärder som syftar till att minska antalet föreskrifter och andra regler i samhället samt att göra dessa enklare och klarare än nu. En proposition om förenkling av de regler, som myndigheterna under regeringen beslutar, förbereds t.n. inom justitiedepartementet. Vidare arbetar statkommunberedningen (C 1983:02) med att se över statlig normgivning som riktar sig till kommuner och landstingskommuner. Beredningen skall bl.a. göra en översyn av kungörelsen (1970: 641) om begränsning i myndigheters rätt att meddela föreskrifter, anvisningar och råd (begränsningskungörelsen). Den skall i samband därmed särskilt analysera hur de statliga myndigheterna efterlever begränsningskungörelsens krav på beräkningar av de ekonomiska och administrativa konsekvenserna av deras föreskrifter och råd. Arbetsgruppens arbete bör samordnas med pågående arbete i dessa avseenden

liksom med det arbete som Sverige bedriver i internationella sammanhang för att motverka att nationella normer skapar handelshinder. Vidare bör gruppen följa den verksamhet som pågår på myndighetsnivå med olika typer av översyner av statlig reglering, t.ex. hos näringsfrihetsombudsmannen, riksrevisionsverket, kommerskollegium, statens mät- och provråd samt statens industriverk, och föreslå de åtgärder som kan behövas med utgångspunkt i vad som kommer fram i detta arbete.

Förslagen från gruppen bör redovisas successivt. Arbetet bör bedrivas i nära samarbete med näringslivets organisationer samt de fackliga organisationerna.

Innehållsförteckning

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	2
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 23 februari 1984	3
1 Inledning	3
2 Bakgrund	5
2.1 Begreppsbestämningar och författningsbakgrund	5
2.2 Myndigheternas behörighet att besluta föreskrifter, anvisningar och råd	7
2.3 Problem med den nuvarande ordningen	8
2.4 Vidtagna åtgärder	9
2.5 Ytterligare åtgärder behövs	10
3 Vad kan statsmakterna göra för att myndigheternas regler skall bli enklare och klarare och för att regelbeståndet inte skall bli alltför omfattande?	11
3.1 Regeringen kan vara återhållsam med nya bemyndiganden	11
3.2 Befintliga bemyndiganden kan ses över	12
3.3 En klarare gräns kan dras mellan bindande och icke-bindande regler	13
3.4 Termen anvisningar kan förtydligas och användningen av termen kan begränsas	15
3.5 Klarare regelrubriker kan anbefallas	18
3.6 Myndigheterna kan åläggas att i sina författningar hänvisa till bemyndigande	19
3.7 Myndigheterna kan åläggas att förteckna sina regler ..	20
3.8 Författningssamlingarna kan i ökad utsträckning reserveras för myndigheternas egna regler	21
3.9 Tillsynen över myndigheternas regelgivning kan förbättras	23
3.10 Vägledning och utbildning	23
3.11 Andra tänkbara åtgärder	24
3.12 Sammanfattning	26
4 Upprättat lagförslag	28
5 Hemställan	28
6 Beslut	28
 <i>Bilaga 1</i> Sammanfattning av promemorian (Ds Ju 1982:11) Större klarhet i fråga om olika reglers rättsliga karaktär och syfte – PM om föreskrifter, anvisningar och råd	29
<i>Bilaga 2</i> Direktiv till en arbetsgrupp med uppgift att gå igenom den statliga reglering som riktar sig mot näringslivet.	32