

Komet informerar 2021:10, publicerad 2021-09-14

Teknik och regler – problem och kunskap

Komet har analyserat regelarbete i en tid när teknikutvecklingen går allt snabbare, för att stimulera tankar och idéer om mer dynamisk och hållbar regelutveckling.

Undersökning av arbetsätt för regelutveckling

Teknikutveckling ger nya produkter, tjänster och affärsmodeller som inte alltid passar in i gällande regelverk. Därför kan det behövas insatser för att underlätta tolkning och tillämpning av regelverken. Men det kan också finnas behov av nya, förändrande, regler. I båda fallen är själva arbetsättet för regelarbetet centralt. Komittén för teknologisk innovation och etik (Komet) har undersökt arbetsätt som tydliggör och effektiviserar arbete med regelutveckling, i ljuset av den snabba teknikutvecklingen.

”Ny teknik är att bryta mot det som är rådande. Det innebär att bryta mot normer och föreställningar, det blir alltid friktion.”

Citat från en intervju

Rapporten innehåller tre delar; nulägesbeskrivning, problembild och kunskapsunderlag. Initialt beskrivs hur arbetet med regler, respektive teknikutveckling, går till såväl i Sverige som internationellt. Därefter följer en central del i rapporten; en samlad problembild. Komet har identifierat fem problem och redovisar en fördjupad beskrivning av ett tjugotal specifika delproblem som försvårar arbetet med att få teknik och regelutveckling att gå i takt. Därpå redovisas resultat och analys av två helt nya datainsamlingar om erfarenheter av arbetet med samtliga steg i regelgivning, respektive fördjupning avseende konsekvensanalys. Slutligen ges en översikt av Komets tidigare undersökningar om upplevda regelhinder i samband med teknikutveckling.

Regler och lagstiftningsprocesser

Regler finns främst för att främja önskade och hindra oönskade beteenden. De kan vara generella eller specifika och den som inte följer bindande regler kan drabbas av rättsliga konsekvenser.

Alla regler hänger ihop på ett förutbestämt sätt. I Sverige gäller att grundlag ligger överst i hierarkin, därefter följer i fallande ordning lag, förordning och myndighetsföreskrift. Europeiska unionens (EU:s) bindande regler har alltid företräde framför ett medlemslands bindande regler. Ofta ska EU:s regler användas i kombination med kompletterande svenska regler.

Alla regler hänger ihop på ett förutbestämt sätt

Lagstiftningsarbete är både komplext och resurskrävande. I Sverige genomförs detta arbete i ett antal på varandra följande steg. Att ta fram en ny lag, eller ändra en lag, omfattar ett tiotal moment som alltid måste genomföras. Även EU har en lagstiftningsprocess i flera steg. Det finns också processer för att ta fram internationella regler och regler som inte är bindande.

Varje land har ett eget rättssystem, statskick och egna förvaltningsmodeller. Detta påverkar bland annat hur ett land tar fram och tillämpar regler. Eftersom varje land har sitt eget rättssystem är länder i princip aldrig helt jämförbara.

Teknikutveckling kan beskrivas med olika modeller och involverar många i samhället

Utvecklingsarbete är att utnyttja kunskap för att åstadkomma något nytt eller förbättrat. För att beskriva utvecklingsarbete inom teknik används ofta modeller.

Utvecklingsarbete inom teknik involverar en rad aktörer inom flera olika sektorer i samhället. I tidiga skeden av teknikutveckling deltar framför allt aktörer inom forskning, som ofta finns inom universitet och högskolor och vid företagets forsknings- och utvecklingsavdelningar. Teknikutveckling som ligger nära produktutveckling och kommersialisering görs ofta inom näringslivet. Enskilda personer och företrädare för civilsamhället kan vara involverade i alla delar av teknikutvecklingen, till exempel ha behov som behöver lösas med hjälp av ny teknik. På samma sätt som en rad olika aktörer behövs för teknikutveckling behöver även flera yrkesgrupper med olika kompetens inom exempelvis teknik, juridik, ekonomi, psykologi samt organisations- och arbetsledning involveras i arbetet.

Arbets sättet för teknikutveckling har länge setts som en linjär process, med tydlig början och slut och ett antal klart definierade steg däremellan. Det beskrivs ofta med modellen "processteg-beslutspunkt" (engelska: stage-gate). Vid varje beslutspunkt fattas beslut om teknikutvecklingen ska släppas vidare till nästa processteg, eller om den ska avslutas. Modellen finns i flera varianter och har utvecklats under åren. Arbets sättet utgår ofta från en produkt eller tjänst, och arbetet försöker hitta den bästa lösningen i varje steg.

Över tid har det blivit vanligare att se teknikutveckling som något som sker iterativt och parallellt, istället för att varje utvecklingssteg helt avslutas innan nästa tar vid.

Samtidigt ses två principer, där teknikutveckling antingen sker löpande i små steg eller med större och lite oväntade språng.

Över tid har teknikutvecklingen alltmer kommit att ses som en flexibel (agil) process, där flera steg kan pågå samtidigt. Den stora skillnaden jämfört med sekventiella metoder är att erfarenheter hela tiden tas in i den fortsatta processen och påverkar dess utformning. Istället för att se teknikutvecklingen som en enda enhet görs mindre delar stegvis, som testas efterhand. Arbets sättet i flexibla processer utgår ofta från en funktion och att själva utvecklingsprocessen som leder fram till den bästa produkten. Ett arbets sätt som tillämpar agila metoder innebär en större flexibilitet genom utvecklingsprocessen, jämfört med sekventiella metoder. Istället för att helt avbryta arbetet med teknikutveckling kan det förändras och ta en annan väg under utvecklingsarbetets gång.

Det finns flera varianter av de två olika arbets sätten, där modellerna integreras så att vissa delar görs enligt ett linjärt arbets sätt samtidigt som man i andra delar väljer att arbeta agilt.

Internationell utblick

Att lagstiftningsprocessen utmanas av dagens snabba teknikutveckling och pågående samhällsförändringar är inte något som gäller bara i Sverige. Runt om i världen förs diskussioner om behovet av att förändra formerna för regelgivning i syfte att kunna främja teknisk innovation så att individer, företag och hela samhällen ska kunna dra nytta av tekniska framsteg.

En internationell utblick visar att beslutsfattare på centrala och lokala nivåer i flera länder vidtar mer eller mindre liknande åtgärder för att främja innovation och användning av nya tekniska lösningar, framför allt för att öka näringslivets konkurrenskraft. Utöver olika former av finansieringsarrangemang med statligt deltagande och skatteincitament är upphandlingsförfarande och stärkt skydd för immateriella rättigheter, inbegripet effektivare ärendehandläggning, samt olika former av regelförenklingsreformer några exempel på sådana åtgärder.

Runt om i världen förs diskussioner om behovet av att förändra formerna för regelgivning

På många håll tas dessutom initiativ i syfte att få regelgivningen att i behovshänseende överensstämma och takta bättre med teknikutvecklingen. Exempel på pågående eller genomförda åtgärder samt ändrade förhållningssätt är systematisk regeluppföljning¹, möjliggörande av försöksverksamhet (en. regulatory sandboxes), olika former av samrådsförfaranden, samt att regelutvecklingsarbetet är iterativt och går parallellt med teknikutvecklingen. Iterativt regelutvecklingsarbete görs bland annat genom användning av mjuk reglering (en. soft law), såsom vägledningar eller standarder, för att i lag kodifiera ändamålsenliga regler när tekniken når full mognad.

Problem när arbetssätt för att utveckla regler inte går i takt med teknikutvecklingen

Beskrivning av den samlade problembilden är en central del av rapporten. Komets initiala bild har nyanserats och blivit mer detaljerad. Med utgångspunkt i den kunskap som inhämtats inom tioalet aktiviteter har Komet identifierat fem problem, som i sin tur består av ett antal delproblem.

Initial problembild: Arbetssätt för att utveckla regler går inte i takt med teknikutvecklingen

Formulering av såväl problem som delproblem bygger på insamling av erfarenheter av arbetssätt vid regelgivning och konsekvensutredningar, samt flera undersökningar om upplevda regelhinder i samband med teknikutveckling. Den initiala bilden har nyanserats och snarare förstärks än utmanats. Komets slutsats är att arbetet för att utveckla regler går i otakt med teknikutvecklingen.

Regler upplevs inte vara anpassade till dagens situation

Problemet handlar i huvudsak om befintliga regler. De upplevs vara svåra att tolka, särskilt när de inte är uppdaterade. Det är också svårt att få överblick och att anpassa sig när reglerna är många och komplexa. De som ska följa föreskrifter blir förvirrande när myndigheter gör olika. För att genomföra en verklig förändring krävs mer än ändrade regler, till exempel stöd att ändra det dagliga arbetssättet.

Bristande helhetssyn i regelverken i förhållande till snabb teknikutveckling

Problemet handlar om arbetssätt när en ny regel tillkommer, eller då en befintlig regel ändras. Det upplevs som problem att arbete för att hålla regelverk uppdaterade och aktuella inte prioriteras tillräckligt. Vidare kan styrning på fel nivå i regelhierarkin medföra risker i rättssäkerheten. Det finns en upplevelse av att regler "krockar med varandra" och att det inte görs tillräcklig kontroll av att olika regler "hänger ihop". På liknande sätt upplevs det vara svårt att hantera delar i förhållande till helhet när regler ändras. Avslutningsvis upplevs en målkonflikt mellan stabilitet och flexibilitet i regelverken vid snabb teknikutveckling.

¹Med systematisk regeluppföljning avses på förhand beslutad periodisk utvärdering av ifrågavarande reglering.

Regeländring bygger på instabil utgångspunkt eller dåliga underlag

Problemet handlar om arbetssätt när en ny regel tillkommer, eller då en befintlig regel ändras. För att göra en regeländring behövs en avvägning mellan motstridiga behov, vilket är utmanande. Det kan finnas problem i underlag till grund för regeländringar; data kan saknas eller vara felaktiga och analyserna kan vara bristfälliga. Dessutom kan det finnas brister i underlagets format. Till problemet hör även en bild av bristande förmåga att disponera tiden inom en utredning och brister i granskning av arbetet med förslag till regeländringar.

Bristande samverkan riskerar att leda till regler som inte fungerar

Problemet handlar om arbetssätt när en ny regel tillkommer, eller då en befintlig regel ändras. Det finns en upplevelse av kunskapsobalans mellan teknik- och regelutvecklare. Bilden är dessutom att formerna för samverkan brister, vilket ger en upplevelse av samverkan som saknar reell betydelse.

Bristande resurser och kompetens inom regelarbete i förhållande till snabb teknikutveckling

Problemet handlar om arbetssätt när en ny regel tillkommer, eller då en befintlig regel ändras. Det finns en bild av brister i kunskap, kompetensprofil och erfarenhet hos de som genomför utredningar som ligger till grund för regeländringar. Fördelning av tillgängliga resurser upplevs som ett problem; alla delar av systemet för regelarbete upplever att deras resurser inte räcker till. Avslutningsvis beskrivs paradoxen av att det upplevs ta alltför lång tid att ändra en regel, samtidigt som varje delmoment känns tidspressat.

Ny undersökning om erfarenheter av arbete med lag, förordning och föreskrift

Komet har gjort en intervjuundersökning om erfarenheter av arbetsprocessen vid regelgivning. Data om processer och arbetssätt för svenska lagar, förordningar och föreskrifter samlades in genom strukturerade intervjuer. Fokus låg på erfarenheter av processen för nya och ändrade regler kopplade till teknikutveckling och användande av ny teknik. De 30 personer som intervjuades hade erfarenhet av arbete i riksdag, Regeringskansli, kommittéväsande, myndigheter, organisationer och näringsliv.

Informanterna har en bild av att politiken styr över en väletablerad process för regelgivning, där de politiska behoven genomgående prioriteras. Arbete med regelgivning följer en etablerad process, men arbetssättet varierar och människor har olika bild vad som behövs.

Informanterna menar att snabb utveckling ställer krav på mer kunskap och på förmåga att se till helheten vid regelgivning. Det är viktigt att se den totala bilden, samtidigt som arbetet kräver både noggrannhet och omsorg om detaljerna. Den snabba teknikutvecklingen påverkar regelgivningen, menar de, och framhåller att regelgivare behöver ha kunskap om teknik.

Fem problem:

- Regler upplevs inte vara anpassade till dagens situation*
- Bristande helhetssyn i regelverken i förhållande till snabb teknikutveckling*
- Regeländring bygger på instabil utgångspunkt eller dåliga underlag*
- Risk att få regler som inte fungerar när samverkan i arbetet brister*
- Bristande resurser och kompetens inom regelarbete i förhållande till snabb teknikutveckling*

Informanterna ser utmaningar i ansvarsutkrävande och kommunikation när regelgivning ska förenas med snabbt föränderlig teknik. De anser också att det behövs mer stöd till de som på olika sätt är engagerade i arbetet med att ta fram nya och ändrade lagar, förordningar och föreskrifter. Det behövs även hjälp att tolka regler, menar de.

Nya arbetssätt för regelgivning behövs för att förenkla, testa och dra nytta av digitalisering menar informanterna. De ser flera moment som behöver förbättras och de har konkreta förslag på hur det kan gå till. En förbättring vore att komplettera det nuvarande arbetssättet med möjligheten att testa nya eller ändrade regler i en begränsad omfattning inom en avgränsad och skyddad miljö. De föreslår flera förenklingar som kan underlätta och effektivisera arbetet med regelgivning, och anser också att digitala arbetssätt bör användas mer.

Informanternas erfarenhet är att regelgivning kräver förtroendefullt samarbete mellan människor med adekvat kompetens. Flera yrkesgrupper behöver samarbeta, menar de. Deras bild är att regelgivning bygger på informationsutbyte, insyn och förtroende.

Arbetssättet vid regelgivning styrs i hög grad av tid och tillgång till resurser. Arbetet är starkt kopplat till tid; många beskriver att arbetet är tidskrävande samtidigt som de upplever en press att det ska gå fort. Hur arbetet rent praktiskt organiseras styrs ofta av tidsrelaterade förutsättningar, till exempel på förhand givna datum som inte går att ändra. Tillgång till andra resurser påverkar också möjligheten att göra analyser samt kvalitetsnivån i underlagen, enligt informanterna.

Ny undersökning om erfarenheter av arbete med konsekvensutredningar

Komet har genomfört tolv strukturerade samtal med en till tre informanter från organisationer som omfattas av konsekvensutredningar. Informanterna framhåller vikten av att förbättra arbetssätt, processer och innehåll för att säkerställa kvalitativa och relevanta konsekvensutredningar. De menar att konsekvensutredningar ofta görs för sent i processen och att de i många fall är bristfälliga. Behovet av bättre arbetsprocesser för utredningsarbetet framhålls, bland annat menar informanterna att utredningar inom både kommittéväsendet och myndigheter behöver relevant stöd för att kunna utreda konsekvenser på ett adekvat sätt. Även vikten av att tidigt i utredningen föra dialog och att samverka med externa aktörer framhålls. Konsekvensutredningar beskrivs samstämmigt som viktiga och deras främsta syfte anses vara att utgöra ett kvalitativt berednings- och beslutsunderlag för beslutsfattare.

Konsekvensutredning ses som ett led i att motivera nya och ändrade föreskrifter vid myndigheter med föreskriftsrätt. I samtalen framförs att författningskraven är viktiga för att ta fram gedigna konsekvens-

Kvalitativ analys visade att erfarenheter av regelgivning kunde beskrivas i form av fem teman:

- Politiken styr över en väl fungerande process för regelgivning*
- Snabb utveckling ställer krav på mer kunskap och förmåga att se till helheten vid regelgivning*
- Nya arbetssätt för regelgivning behövs för att förenkla, testa och dra nytta av digitalisering*
- Regelgivning kräver människor med adekvat kompetens som har ett förtroendefullt samarbete*
- Arbetssättet vid regelgivning styrs i hög grad av tid och tillgång till resurser*

utredningar, och att kraven i ofta används som checklista och struktur för analysen. Författningskraven upplevs vara omfattande, men det finns olika syn på om det är till fördel eller nackdel. Informanterna menar att myndigheter kan bygga upp långsiktig kompetens kring konsekvensutredningsarbete, eftersom medarbetarna oftast finns kvar i organisationen.

Informanterna framhåller vikten av att utredningssekreterari- at inom kommittéväsendet bemannas med personer som har relevant kompetens. Bilden är att det krävs kompetens inom ekonomi och juridik för att utreda konsekvenser av författningsförslag. Men samtidigt blir en konsekvensutredning svår att göra utan sakkunskap inom ett antal områden, menar de. Även sammansättning av expertgrupper kopplade till utredningsarbetet ansågs vara viktigt för att få tillgång till ytterligare kompetens och stöd i arbetet. I samtalen efterfrågas mer kunskapsöverföring mellan utredningar inom kommittéväsendet. Informanterna ser en utmaning i att utredningssekreterare ofta saknar erfarenhet av konsekvensutredningsarbete från tidigare utredningar. Några informanter ser behov av mer operativt stöd, samt stöd avseende metodik, till de som gör konsekvensutredningar inom kommittéväsendet.

Konsekvensutredningar beskrivs samstämmigt som viktiga och deras främsta syfte anses vara att utgöra ett kvalitativt berednings- och beslutsunderlag för beslutsfattare.

Vissa informanter upplever att granskningen av konsekvensutredningar haltar, eftersom Regelrådet endast granskar betydande effekter för företag. De menar att fler typer av konsekvensutredningar borde granskas. Några informanter har erfarenhet av att återkommande kritik från Regelrådet har stimulerat myndigheter att styra upp sitt arbete med konsekvensutredningar.

Tidigare undersökningar om upplevda regelhinder i samband med teknikutveckling

Komet har under de två första åren samlat in data om generella och övergripande hinder i regelverk genom att ställa frågor till företrädare för offentlig sektor, beslutsfattare och till personer som på olika sätt arbetar med teknikutveckling inom företag, branschorganisationer och forskning. Syftet har varit att få en uppfattning om deras upplevelse av systemen och strukturerna för regelverken.

Komet har även samlat underlag om upplevda hinder i specifika regelverk. En viktig del har varit att lyssna till vad den som beskriver regelhindret själv tror att hindren beror på och vad som skulle kunna göras för att lösa problemet. Insamling av specifika regelhinder har även gett information om generella problem. Det har till exempel visat sig att flera av de hinder som upplevs ligga i utformning av ett visst regelverk egentligen handlar om att regler är svåra att förstå och tillämpa. En återkommande upplevelse är att regelverk har utmaningar och lägger hinder i vägen. Det framkommer också att det inte alltid är juridiken i sig som upplevs som ett hinder, utan hur reglerna är utformade.

Komet har tillämpat flera olika metodiker för att samla data om regelutveckling; att ha en bredd i arbetet och att prova olika strategier i mindre skala har varit en uttalad ambition. Under våren 2019 genomförde Komet en enkätundersökning riktad till företrädare för offentlig sektor. Samtliga statliga förvaltningsmyndigheter och affärsverk ingick i undersökningen, liksom samtliga regioner och ett representativt urval kommuner och domstolar. Under 2019 genomförde Komet en enkätundersökning riktad till riksdagens ledamöter. Under hösten 2019 genomförde Komet en exempelinsamling för att tydliggöra behovsbilden kring försök. I de undersökningar Komet gjort återkommer beskrivningar om föråldrade regelverk med bristande anpassning till dagens teknik. Flera tar också upp att tekniken utvecklas snabbare än reglerna.

Komet har genomfört två insamlingar av upplevda hinder i specifika regelverk, i form av en öppen respektive en riktad insamling. Den öppna insamlingen gjordes via Komets webbplats våren 2020. Beskrivningar av upplevda regelhinder med en koppling till utveckling och användning av ny teknik, oavsett teknikområde eller bransch, välkomnades. Den riktade insamlingen bjöd in aktörer inom tre av regeringens strategiska samverkansprogram att lämna beskrivningar om upplevda regelhinder under ett antal månader 2020–2021.

Komet har tillämpat flera olika metodiker för att samla data om regelutveckling; att ha en bredd i arbetet och att prova olika strategier i mindre skala har varit en uttalad ambition.

En viktig del i datainsamlingen har varit att lyssna till vad den som beskriver regelhindret själv tror att det beror på och vad som skulle kunna göras för att lösa problemet. Insamling av specifika regelhinder har även gett information om generella problem. Alla inskickade regelhinder bedömdes utifrån ett antal relevanskriterier och avgränsningar och Komet valde därefter att göra ett fördjupat arbete inriktat på ett urval av de inskickade problembeskrivningarna.

Flest upplevda regelhinder rapporteras inom teknikutveckling som rör hälsoområdet, respektive transport. Flera av de inskickade regelhindren har resulterat i förslag till regeringen. Komet har även undersökt gällande rättsläge för flera inskickade regelhinder, som på ett väsentligt sätt bidragit till att belysa samband mellan teknikutveckling och regelverk och på så sätt bidragit till ökad kunskap.