

De viktigaste observationerna vid revisionen

Verkställandet av uttalandena av riksdagen

Huvudfrågan vid revisionen var i vilken mån regeringen har verkställt uttalandena av riksdagen.

Den direkta betydelsen av förfarandet med uttalanden är liten, emedan för verkställandet av uttalandena inte anvisas särskilda resurser utöver ministeriernas omkostnader. De enskilda uttalandena kan ändå ha också direkta statsfinansiella verkningar. De kan inverka på hur resurserna fördelas mellan olika verksamheter.

Förfarandet med uttalanden kan emellertid ha en avsevärd indirekt statsfinansiell betydelse. Uttalandena är ett av de sätt, med vilka riksdagen kan styra regeringen. Uttalandena kan också inverka på det, huruvida riksdagen får den information den behöver. Statens revisionsverk har till uppgift att granska, om statsrådet handlar i enlighet med riksdagens vilja.

Uttalandena kan inverka också på lagstiftningens kvalitet, för de kan främja bedömningen av verkningarna på förhand och i efterhand.

Riksdagen gör ett stort antal uttalanden. Under valperioden 2007-2010 gjorde riksdagen 193 uttalanden. Antalet uttalanden är ändå litet i proportion till antalet regeringspropositioner - under ifrågavarande valperiod behandlade riksdagen 1 019 lagförslag, budgetförslagen borträknade.

För en granskning av förfarandet med uttalanden talar också det, att om förfarandet med uttalanden finns litet av tidigare utvärderande data, trots att det har varit i användning allt sedan begynnelsen av riksdagens verksamhet.

Uttalandena är av fyra typer

Vid revisionen gjordes en kategorisering, med hjälp av vilken uttalandena kunde indelas i fyra typer. Verkställandet av uttalanden av olika typ utvärderades vid revisionen med olika kriterier i enlighet med uttalandenas särdrag. De fyra kategorierna är följande:

1. utredningsuttalanden, där riksdagen förutsätter att regeringen ska utreda någon viss sak, såsom problem i det rådande rättsläget
2. uppföljningsuttalanden, där riksdagen förutsätter att regeringen i efterhand ska utreda verkningarna av en lagreform

3. författningsberedningsuttalanden, där riksdagen förutsätter, att regeringen bereder en lagproposition eller en författning på lägre nivå
4. resurserings- eller åtgärdsuttalanden, där riksdagen förutsätter, att regeringen anvisar tilläggsresurser för någon verksamhet eller verkställer några andra åtgärder.

Riksdagen gjorde under valperioden 2007-2010 ungefär lika många utrednings- (59 stycken), uppföljnings- (50 stycken) och resurseringsuttalanden (50 stycken). Riksdagen gjorde klart färre författningsberedningsuttalanden (34 stycken).

Regeringen verkställer allmänt taget uttalandena i tillräcklig mån

På basis av revisionen har regeringen allmänt taget verkställt uttalandena i tillräcklig mån. Denna slutledning gjordes på grundval av två delfrågor, som var följande:

- 1) Har regeringen verkställt de i uttalandena förutsatta minimikraven?
- 2) Har regeringen verkställt uttalandena på ett sätt som tillfredsställer riksdagen?

Observationerna av dessa delfrågor behandlas nedan.

När verkställandet av uttalandena utvärderas bör man ta i betraktande, att förfarandet med uttalanden utgör endast en del av de förfaringsätt som sammantaget tjänar dialogen mellan riksdagen och statsrådet. Riksdagen har flera andra sätt att påverka och få information, såsom utskottens egna utredningar och riksdagens spørsmål till regeringen. Många av de åtgärder som har förutsatts i uttalandena verkställs också av andra orsaker än av det, att riksdagen har gjort ett uttalande om dem. Med uttalandet förstärker riksdagen ofta det budskap, som det framför också på andra sätt.

På basis av revisionen har bristerna i verkställandet av uttalandena oftast berott på resursbrist. Bristen på resurser har kunnat leda till att en lagberedning har fördröjts, en myndighet inte har beviljats av riksdagen förutsatta resurser eller en utredning har gjorts mycket inskränkt.

En vanlig orsak till att uttalandena verkställs bristfälligt är också, att ministern eller regeringen är oense med riksdagen om det, huruvida uttalandet borde verkställas. Dessutom är uttalandena emellanåt formulerade så, att det inte är möjligt eller lönsamt att verkställa dem bokstavligen.

Regeringen har huvudsakligen uppfyllt de i uttalandena förutsatta minimikraven

Endast i fråga om en liten del av uttalandena kunde man observera klara brister i verkställandet.

Statsrådet har lämnat utredningar och uppföljningar till riksdagen huvudsakligen inom tidtabellen. Vid revisionen observerades, att två utredningar hade blivit ogjorda. De framkomna sporadiska och ringa överskridningarna av de bestämda tiderna har enligt intervjuerna inte hämmat utskottens arbete. Utredningarnas omfattning varierar från promemorior av några sidors längd till beställda undersökningar. Vid revisionen utvärderades inte utredningarnas kvalitet, men där framkom å andra sidan inte heller kritik angående utredningarnas kvalitet.

De i uttalandena förutsatta lagpropositionerna hade getts till riksdagen, eller de var under beredning. Två beredningsprojekt hade emellertid fördröjts betydligt. Orsaken till fördröjningarna var bristande beredningsresurser och lagprojektens omfattning.

De uttalanden, i vilka förutsattes att resurser skulle anvisas för någon verksamhet eller andra åtgärder, hade också på det hela taget verkställts. Dessa uttalanden har visserligen ofta formulerats så allmänt hållet, att det är svårt att mäta hur de har verkställts. Vid revisionen framgick, att regeringen inte hade beviljat Centralen för mediefostran och bildprogram den av riksdagen förutsatta finansieringen av skydd av barn för media. En annan observerad brist gällde det, att en central för havsforskning inte hade grundats, trots att riksdagen hade förutsatt detta.

Regeringen har huvudsakligen verkställt uttalandena på ett sätt som tillfredsställer riksdagen

Riksdagen avvecklar uttalandena i tämligen långsam takt. Nära hälften av uttalandena är i kraft ännu efter sex år från det att uttalandet har gjorts. Det äldsta i kraft varande uttalandet är från år 1992. Att ett uttalande har kvarstått i kraft kan bero på att riksdagen inte har varit nöjd med regeringens verksamhet. Å andra sidan kan ett uttalande kvarstå i kraft också av andra orsaker, såsom att saken är aktuell eller av den anledningen, att riksdagen med hjälp av uttalandet vill föra fram ett politiskt budskap. Uttalandenas giltighetstid är således endast en riktgivande mätare på det, hur väl regeringen har verkställt uttalandena.

Utskotten har i sina skriftliga utlåtanden gett endast litet kritik angående verkställandet av uttalandena. I samplet ingick 73 utlåtanden från åren

2006-2013. I utlåtandena hade utskotten kritiserat verkställandet av uttalandena 17 gånger.

Största delen av kritiken gällde det, att regeringen inte har verkställt uttalandena tillräckligt effektivt. Exempelvis hade ett ministerium inte övervakat någon sak tillräckligt eller gjort en tillräckligt täckande utredning. Tre gånger hade utskottet pekat på allvarliga brister i verkställandet. Beredningen av ett lagprojekt som hade förutsatts i ett uttalande tog över tio år, och orsaken till detta var bristande beredningsresurser. Två begärda utredningar hade inte getts till riksdagen av regeringen. Av dem förutsatte i det ena fallet inte uttalandet bokstavligen, att en utredning görs. I det andra fallet hade regeringen gjort utredningen, men hade inte gett den till utskottet.

De intervjuade fyra riksdagsledamöternas åsikter om verkställandet av uttalandena delades i tu. Två riksdagsledamöter ansåg, att regeringen inte verkställer uttalandena i tillräcklig mån. Enligt deras uppfattning är förfarandet med uttalanden inte nuförtiden ett tillräckligt starkt verktyg, så att riksdagen med hjälp av det genuint kunde styra regeringens verksamhet. Enligt deras åsikt förverkligas nu inte riksdagens vilja tillräckligt.

Å andra sidan ansåg två riksdagsledamöter, att uttalandena inte nödvändigtvis behöver verkställas bokstavligen, för uttalandena har också andra funktioner än att förbättra riksdagens tillgång på information eller lagberedningen. Även om uttalandena ofta bereds övervägt, är beredningen av uttalandena ändå inte lika omfattande som beredningen av lagförslagen vid ministerierna. Av denna anledning ansåg dessa riksdagsledamöter, att det inte finns skäl att nödvändigtvis verkställa alla åtgärder endast därför, att riksdagen har gjort ett uttalande om dem.

De åsikter som var rådande bland de för revisionen intervjuade sex utskottsråden var sinsemellan likartade. Enligt dem verkställer regeringen huvudsakligen uttalandena i tillräcklig mån. Utskottsråden förde fram, att mellan utskotten förekommer i viss mån skillnader i det, hur mycket de bereder uttalanden och i vilken takt de avvecklar dem. Skillnaderna beror delvis på utskottens sammansättning vid respektive tidpunkt. En del utskott hör också oftare än andra sakkunniga angående verkställandet av uttalandena.

Möjligheter att utveckla förfarandet med uttalanden

Utöver revisionsfrågorna kartlades vid revisionen sätt att utveckla förfarandet med uttalanden.

På basis av revisionen vore en minskning av antalet uttalanden ett bra sätt att öka de enskilda uttalandenas verkningsfullhet och viktvärde. Om

antalet uttalanden är färre, har ministerierna mer resurser för att verkställa enskilda uttalanden och även riksdagsledamöterna har mera tid för att behandla verkställandet av uttalandena.

En utvärdering av verkställandet av uttalandena försvåras av det, att i uttalandena inte alltid har definierats konkreta åtgärder. Emellanåt ges i uttalandena orealistiska fataliteter. Att göra ett allmänt hållet uttalande kan alltså vara motiverat i en situation, där den viktigaste uppgiften för uttalandet är att åstadkomma samförstånd i utskottet.

Förfarandet med uttalanden alstrar inte för närvarande tillräcklig växelverkan mellan riksdagen och förvaltningen. Förfarandet med uttalanden är numera huvudsakligen skriftligt. Det vore möjligt att utöka växelverkan genom att oftare än i nuläget höra ministrar eller tjänstemän i utskotten angående uttalandena. Riksdagen är som bäst i färd med att förnya uttalandenas elektroniska databas. Enligt planerna ska databasen med uttalanden göras mer växelverkande. Den nya databasen kunde också förenkla sammanställandet av regeringens årsberättelse.

Vid revisionen framgick, att ministeriernas tjänstemän inte av riksdagen får tillräcklig respons om det, vad de kunde göra för att verkställa ett uttalande i en situation, där riksdagen kvarhåller uttalandet. Utskotten kunde ge respons om uttalandena i sina skriftliga utlåtanden, men det sker sällan. Å andra sidan framkom vid revisionen, att tjänstemän som länge följt med något rättsområde vet, att det att ett uttalande kvarstår i kraft emellanåt beror också på andra orsaker än på statsrådets verksamhet.

För närvarande utnyttjas inte alltid de av statsrådet gjorda utredningarna och uppföljningarna fullt ut av riksdagen. En möjlighet vore att oftare än för närvarande i utskotten höra dem som gjort utredningarna.

Som en möjlighet framkom vid revisionen också att begränsa uttalandenas giltighetstid till exempelvis fem år. Riksdagen kunde om den så önskar avveckla uttalandena tidigare än så, eller hålla kvar uttalandena längre. Däremot vore det problematiskt om uttalandena förfaller när riksdagen byts, för då vore de sista uttalandena under valperioden av endast ringa betydelse.

Antalet i kraft varande uttalanden kommer eventuellt att minskas av rekommendationen från riksdagens talmanskonferens i oktober 2013. Enligt rekommendationen borde utskotten a priori föreslå att uttalanden som gjorts före 2007 års riksdag avvecklas.

Alla de fyra ministerier som gett utlåtanden om revisionen understödde att förfarandet med uttalanden utvecklas på de sätt som beskrivits i revisionen.

Enligt kommunikationsministeriet är det nuvarande förfarandet med uttalanden administrativt tungrott och det är skäl att utvärdera dess ändamålsenlighet. I statsförvaltningens styrningssystem borde verkställandet

av uttalandena samordnas med förverkligandet av regeringsprogrammet. Kommunikationsministeriet understödde en begränsning av uttalandenas giltighetstid, emedan detta skulle underlätta planeringen och rapporteringen under en regeringsperiod. Ett uttalande kunde vara i kraft antingen en valperiod eller till början av följande valperiod. Kommunikationsministeriet påpekade också, att de uttalanden som anknyter till ökade resurser är problematiska, när ramförfarandet i statsfinanserna är det centrala verktyget för styrning av finanspolitiken.

Enligt utlåtandet av statsrådets kansli kunde ett avvecklande av uttalandena när valperioden byts övervägas trots de problem som är förenade med detta, emedan den nya riksdagen kan vara av annan åsikt om politiska frågor än den föregående riksdagen. Riksdagen borde ändå ha möjlighet att om den så önskar förnya de uttalanden som har godkänts av den föregående riksdagen.

Jord- och skogsbruksministeriet ansåg det vara särskilt förtjänstfullt om databasen med uttalanden förnyas så, att ministerierna i den kunde lägga in uppgifter om åtgärder som de har vidtagit med anledning av uttalandena. Detta kunde underlätta rapporteringen i anknytning till årsberättelsen.