

## Regeringens lagstiftningsplan

Missförhållandena i författningsberedningen har varit före upprepade gånger. Missförhållanden som konstaterats har varit bl.a. författningsberedningens bristfälliga faktaunderlag, brådskande tidtabeller i beredningen och otillräckliga beredningsresurser. Följden har blivit problem i tillämpningen av författningarna, oförutsedda verkningar när författningarna verkställs och ett ökat antal författningar samt extra kostnader som beror på regleringen. Förfarandena i förnyelsen av regleringen har man gått in för att utveckla med återkommande projekt för utvecklande av författningsberedningen, vilka i sig har varit förtjänstfulla. Resultaten av projektet har emellertid förblivit anspråkslösa. En orsak till detta är den i lagstiftningen föreskrivna och på politiska linjedragningar baserade grundläggande lösningen vad beträffar ordnandet av lagberedningen och ansvaret för kvaliteten. I Finland finns det primära ansvaret för lagstiftningens kvalitet hos de enskilda ministerierna och deras ledning. Förpliktande föreskrifter som gäller förfarandena vid beredningen och kvaliteten finns inte och om dem finns inga bestämmelser.

Regeringen tog år 2007 i användning regeringens lagstiftningsplan som omfattar hela valperioden. Den är på 2000-talet den första planen på statsrådets nivå som gäller författningspolitiken och som baserar sig direkt på regeringsprogrammet. Planen innehåller principer och åtgärder (målsättningar) för utvecklande av regleringen. I planen ingick också regeringens centrala lagstiftningsprojekt, och i beredningen av dem hade man att iaktta praxis för en god författningsberedning. Regeringens andra lagstiftningsplan godkändes år 2011 som en del av den strategiska verkställighetsplanen för regeringsprogrammet.

Vid revisionen klarlades, om lagstiftningsplanerna har beretts adekvat, om målsättningarna och verktygen i lagstiftningsplanerna har varit tydliga och författningspolitiskt väsentliga samt om författningsprojekten har varit centrala med tanke på regeringsprogrammet och hur verkställigheten av 2007 års lagstiftningsplan har lyckats. Revisionen hänförde sig också till administreringen och uppföljningen av regeringarnas lagstiftningsplaner samt deras innehåll. I fråga om 2007 års lagstiftningsplan klarlades också hur verkställandet av lagstiftningsplanen har lyckats och verkningarna på förfarandena i ministeriernas författningsberedning närmast hos

finansministeriet, undervisnings- och kulturministeriet samt kommunikationsministeriet.

Vid revisionen observerades brister och utvecklingsbehov i lagstiftningsplanernas faktaunderlag, resurser, administrering, verkställande och uppföljning. Enligt revisionen gav 2007 års plan inte ännu ministerierna klara utgångspunkter för en prioritering av de författningspolitiska utvecklingsobjekten. De författningspolitiska åtgärderna i lagstiftningsplanen förblev i praktiken delvis abstrakta och splittrade och lämnade utrymme för tolkningar.

Till grund för uppställandet av lagstiftningsplanerna har inte sammanställts aktuell information om hur behovet av att förnya regleringen samt de resurser som står till författningsberedningens förfogande och de sakhelheter som blir föremål för reglering och organisationen i ministeriernas författningsberedning motsvarar varandra. Författningsberedningen har organiserats och beredningsresurserna riktats ministerievis och inom ministerierna avdelningsvis och enhetsvis. I och med förändringarna i samhället hänför sig behoven av att utveckla lagstiftningen oftare än förut till sakhelheter som överskrider gränserna mellan ministeriernas och deras avdelningars ansvarsområden. Härvid svarar behoven av att utveckla regleringen och den nuvarande organiseringen av uppgifterna med att förnya lagstiftningen och riktandet av resurserna inte nödvändigtvis mot varandra. På motsvarande sätt finns det också ofta ett behov av att ompröva systematiken i lagstiftningen.

Vid revisionen observerades som ett problem, att vardera lagstiftningsplanen i huvuddrag har iakttagit linjedragningarna i tidigare projekt för utvecklande av författningsberedningen, varför i dem inte har förnyats de skilda aktörernas behörighet, uppgifter och ansvar i syfte att säkerställa regleringens kvalitet. Ministeriernas interna tillsynsförfaranden har emellertid inte fungerat så, att de hade säkerställt att de uppställda målsättningarna förverkligas enhetligt vid skilda avdelningar och skilda enheter, för att inte tala om att förfarandena hade varit enhetliga i hela statsförvaltningen. Vid revisionen framkom endast små förnyelser i ministeriernas styrnings-, lednings-, tillsyns- och uppföljningsförfaranden.

Den planerade beredningstidtabellen för de författningsprojekt som ingick i 2007 års lagstiftningsplan har inte alltid förverkligats. I lagpropositionerna förekom också lagtekniska brister, som rättades till i utskottsbehandlingen. Revisionsverket understryker, att man i riksdagsbehandlingen bör kunna koncentrera sig på att i propositionerna göra endast ändringar som beror på riksdagens egna beslut, och inte fungera som ett slags andra skede i laggranskningen. Vid revisionen observerades också, att

korrigeringar inte gjordes, trots att många problem i verkställandet av planen var kända. När lagstiftningsplaner används bör därför framdeles ges vikt också åt uppföljningen och övervakningen av hur de verkställs.

På basis av revisionen har integreringen av politiken inte förverkligats i regeringens lagstiftningsplan av år 2007. I regeringens strategidokument (2007) förblir det oklart, hur projekten i lagstiftningsplanen anknyter till de i regeringsprogrammet överenskomna tväradministrativa politikprogrammen och till de temaområden som särskilt ska följas. Däremot är 2011 års lagstiftningsplan i detta avseende ett positivt framsteg, för lagstiftningsprojekten i planen har valts ut från alla tre tyngdpunktsområden i regeringsprogrammet.

Revisionsverket anser, att man i fortsättningen bör ägna uppmärksamhet åt hur lämpliga de rekommenderade förfaringssätten är på olika områden av regleringen och åt de orsaker, på grund av vilka de uppställda kvalitetskraven inte har kunnat iaktas. Man bör därför i fortsättningen bättre än tidigare beakta de skilda regleringsområdenas särdrag och hur målsättningarna lämpar sig i den tväradministrativa styrningsmiljön för förnyelse av regleringen. Emedan regleringens instrumentella karaktär att identifiera och hantera olika samhällsliga risker har accentuerats, borde redan på förhand finnas tillräckliga och kvalificerade forsknings- och utvärderingsdata om de faktorer som påverkar tillståndet för de samhällsliga processerna och om deras effektsamband. Framdeles borde alstras utvärderingsdata också om det, hur de administrativa strukturerna (centralisering, decentralisering) och verktygen (t.ex. informationssystemen) stöder ett effektivt utnyttjande av informationen vid regleringsreformer och på denna grundval uppställas konkreta målsättningar på koncernnivå också för målsättningarna och verktygen. Dessutom bör också en saklig politisk bindning säkerställas.

Revisionsverket har i ett flertal olika sammanhang betonat betydelsen av förhandsbedömning och utvärdering i efterhand av lagstiftningskonsekvenser särskilt vid betydelsefulla lagstiftningsprojekt. Motiverade förhandsbedömningar är synnerligen viktiga vid betydelsefulla lagstiftningsprojekt. Dessutom anser revisionsverket det vara bra, att man redan i lagpropositionens motiveringar ger en bild av det, hur uppföljningen i efterhand organiseras och verkställs i praktiken. Revisionsverket anser att det är nödvändigt att organisera en uppföljning i efterhand särskilt om det är fråga om en lagstiftning av ny typ. Också från varandra väsentligt avvikande uppfattningar om lagstiftningsreformens verkningar är en stark motivering till att ordna en uppföljning i efterhand.

Enligt revisionsverket borde utvecklandet av regleringen på koncernnivå riktas till de områden, som inte förverkligas tillfredsställande enbart med ministeriernas interna utvecklingsåtgärder. När lagstiftningsplanens innehåll utarbetas borde man från varandra särskilja för det första utvecklandet av författningsberedningen och för det andra författningsledningen.

Utgångspunkten för allt utvecklande av författningsberedningen och även en naturlig del av lagstiftningsplanen kunde bli de lagstiftningspolitiska principerna och regleringspolitiska linjedragningarna. De lagstiftningspolitiska principerna beskriver enligt revisionsverket för det första som olika värdeutgångspunkter de innehållsliga och förfaringsmässiga grunderna för utvecklandet av rättsordningen och dess delområden. För det andra beskriver dessa principer hur lagstiftningen används som verktyg för att utveckla rättsordningen och dess delområden. I praktiken kunde de lagstiftningspolitiska principerna omfatta exempelvis de principer för en bättre reglering som ingick i 2007 års lagstiftningsplan och som har inskrivits i det handlingsprogram för bättre reglering som hänvisas till i regeringsprogrammet samt regeringens linjedragningar av politisk natur angående det, hur dessa principer betonas.

De regleringspolitiska linjedragningarna för sin del beskriver det, hur regleringen (inkl. alternativa regleringsmedel) används och utvecklas som verktyg för att förverkliga samhällspolitiken i relation till andra styrmedel. Med de regleringspolitiska linjedragningarna definierar regeringen exempelvis det, hur man avser att använda alternativa styrmedel till lagstiftning.

Ur författningsledningens synvinkel kunde innehållet i lagstiftningsplanen på koncernnivå vara prioriteringen av i regeringsprogrammet konsekvensbaserat specificerade projekt i syfte att uppnå målsättningarna för politiken. Också med lagstiftningsreformerna anknutna bedömningar, inklusive utvärderingarna i efterhand, resurseringen och tidtabellerna kunde ingå i författningsledningen.

Med tanke på ett förenhetligande av förfarandena vid de skilda ministerierna anser revisionsverket det vara ett missförhållande, att i verksamheten med att utveckla regleringen det i statsförvaltningen inte finns någon sådan oavhängig aktör, vars sakkunskap, uppgifter, resurser, behörighet och ansvar motsvarar varandra och är tillräckliga och specificerade. Revisionsverket anser, att som uppgift för en sådan aktör skulle lämpa sig också att säkerställa författningsförslagets författningstekniska riktighet och en enhetlig kvalitet.

På det internationella planet har man vid förnyelse av regleringen gått in för att förbättra regleringens kvalitet med centralisering. Förfaringsätt i

praktiken har varit ett erbjuda sakkunnigstöd för konsekvensbedömningen samt olika utvärderingsnämnder med varierande behörighet. Uppföljningen och övervakningen av täckningsgraden och riktigheten för författningsförslagets innehåll har i ett flertal länder ordnats centraliserat. Enligt revisionsverkets uppfattning kan med centraliserade förfaranden uppnås ett stort antal sådana fördelar, som inte kan uppnås med åtgärder av de enskilda ministerierna. Av denna anledning bör man på koncernnivå framdeles ur ett tillräckligt brett perspektiv ägna uppmärksamhet åt de administrativa strukturerna i förnyandet av regleringen och samtidigt beakta de resursbehov som är nödvändiga för skötseln av olika uppgifter. Revisionsverket anser det vara viktigt, att strävandena att utveckla författningsberedningen är konsekventa och att verkningarna av utvecklandet följs upp och utvärderas.

Slutligen understryker revisionsverket, att många av de kritiska observationerna och slutledningarna vid revisionen beror på att i Finland tillämpas en decentraliserad modell i lagberedningen. Centraliserade funktioner är endast översättandet och laggranskningen. Det primära ansvaret för lagstiftningens kvalitet och dess utvecklande finns hos de enskilda ministerierna och deras ledning. Den vid revisionen framförda kritiken, som beror på den decentraliserade modellen, riktar sig således inte mot lagberedarna eller de enskilda ministerierna eller deras ledning.