

Författningsberedningen vid social- och hälsovårdsministeriet

Författningsberedningen har på senare år fått kritik i den offentliga debatten. Också riksdagen har fäst uppmärksamhet vid problemen i lagberedningen på hela statsrådets nivå. Kritik har framförts av utskotten, talmanskonferensen och de högsta laglighetsövervakarna.

Verkningarna av en lagberedning av låg kvalitet på den offentliga ekonomin kan vara både direkta och indirekta. Brister i beredningen kan visa sig som friktion i beslutsfattandet och kostnader för att lagstiftningens ikraftträdande fördröjts. Bristande konsekvensbedömningar ökar risken för att man inte med lagstiftningen uppnår de uppställda målsättningarna eller att de uppnås till onödigt höga kostnader. En lagstiftning av dålig kvalitet orsakar likaså gränsdragnings- och tolkningsproblem, vilka avspeglar sig som oönskade verkningar hos medborgarna och kostnader för myndighetsverksamheten och domstolsväsendet. Dessutom måste en lagstiftning av dålig kvalitet ofta korrigeras i efterhand.

Syftet med den revision som hänförde sig till författningsberedningen vid social- och hälsovårdsministeriet var att utvärdera, hur de olika delområdena av författningsberedningen vid ett enskilt ministerium fungerar i praktiken. Som huvudfråga vid revisionen klarlades, huruvida social- och hälsovårdsministeriet i sitt beredningsarbete följer de av statsrådet definierade principerna för god författningsberedning. Revisionen bestod av tre delar. I den första delen fokuserades på det, om författningsberedningen vid social- och hälsovårdsministeriet har letts systematiskt och i enlighet med givna målsättningar. I den andra delen fördjupades perspektivet med en case-granskning och i den tredje delen utvärderades författningsförslagets funktionsduglighet ur riksdagsbehandlings- och beslutsfattandets synvinkel.

På basis av revisionen är helhetsbedömningen av författningsberedningen vid social- och hälsovårdsministeriet tämligen positiv. Författningsarbetet vid ministeriet är krävande, för lagstiftningen på förvaltningsområdet har betydande inverkningar på medborgarna,

statens och kommunernas ekonomi samt arbetsmarknadens parter. Den lagstiftning som bereds samt förfaringssätten i beredningen avviker från varandra mellan ministeriets olika avdelningar. Detta försvårar arbetet med att leda författningsberedningen. Av processhanteringen vid beredningen fick man emellertid en fungerande och icke-byråkratisk helhetsbild. Dessutom fungerar man vid ministeriet a priori i enlighet med de principer som statsrådet och justitieministeriet har definierat om en god författningsberedning.

De viktigaste bristerna i beredningsprocessen anknyter till de tillbudsstående personresursernas knapphet. Beredarna upplever ofta att mängden för den lagstiftning som ska beredas är alltför stor och tidtabellerna alltför strama. Tidtabellerna beror i stor utsträckning på regeringsprogrammet, som fastslår merparten av de lagförslag som ska beredas under regeringsperioden. Utöver regeringsprogrammet kommer dessutom för att utföras andra uppdrag utanför planen. Ministeriets ledning borde därför ägna uppmärksamhet åt att de uppdrag som kommer utanför det planerade beredningsarbetet tilldelas tillräckliga personresurser och en rimlig tidtabell. Detta är av vikt både med tanke på beredarnas orkande och arbetets kvalitet.

Vid ministeriet har man systematiskt utvecklat förutsättningarna för en god författningsberedning på olika sätt, bl.a. genom att stöda utarbetandet av bedömningarna av konsekvenserna och utveckla kompetensen. Oftast stöds beredaren av ett arbetspar eller en arbetsgrupp eller beredningen som sådan sker i en arbetsgrupp. Å andra sidan får beredarna inte alltid tillräckligt stöd av sina närmaste förmän för beredningsarbetets framskridande och innehållslika linjedragningar. Det vore möjligt att ytterligare förbättra stödet genom att i alla beredningsarbetets skeden utöka medverkan från de närmaste förmännens sida.

Vid revisionen framgick, att de program som används för att administrera de dokument som uppkommer vid författningsberedningen inte stöder beredningsarbetet vid ministeriet tillräckligt. I fortsättningen borde målsättningen vara ett på hela statsrådets nivå fungerande enhetligt berednings- och dokumenteringssystem för beredningsdokumenten. Också utnyttjandet av ministeriernas externa webbsidor för informering om författningsprojekten borde vidareutvecklas.

Vid revisionen observerades, att de anvisningar som riktats till lagberedarna stöder utarbetandet av regeringspropositionerna framställningstekniskt och -systematiskt. Även om anvisningarna förbättrar propositionernas läsbarhet och konsekvens, är de endast en del av en god författningsberedning. Ofta anknyter problemen i beredningen av propositionen eller dess innehåll inte till instruktionerna eller följandet av dem, utan till den komplexa naturen för ministeriets verksamhetsmiljö och därmed förenade politiska betoningar. När man bedömer författningsberedningens och själva författningens kvalitet bör man därför alltid beakta också hur komplext verksamhetsfältet är samt den politiska styrningen av de ärenden som bereds.

Lagstiftningen bör utgöra en lagtekniskt, innehållsligt och till sina verkningar helgjuten och konsekvent helhet. Detta är en särskild utmaning på social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde på grund av det stora antalet lagförslag, lagstiftningens splittring samt att författningarna befinner sig i ett ständigt tillstånd av förändring. Enligt iakttagelserna vid revisionen har på riksdagarna 2007-2010 klart över hälften av regeringens propositioner godkänts oförändrade. Som helhet betraktat var ändringarna små, låt vara att i enskilda fall yppades också betydande behov av korriger- ing. Lagförslagets tekniska och övriga problempunkter har oftast varit förenade med omfattande propositioner. Utskottsråden vid riksdagen ansåg ändå att lagberedningen vid social- och hälsovård- sministeriet har varit tämligen god.

Observationerna vid revisionen visar, att i en del av de lagförslag som beretts av social- och hälsovårdsministeriet saknas motivering- ar eller de är inte täckande. I en del fall har motiveringar åter fram- förts, men i dem har förekommit fel eller de har varit missledande. Motiveringarna är särskilt viktiga redan av den anledningen att man i författningsberedningen och riksdagsbehandlingen ska kunna bedöma behovet av reglering realistiskt. I författningsberedningen bör därtill ägnas uppmärksamhet åt lagförslagets samt den gällande lagstiftningens grundlagsenlighet samt vid stadgandena om ikraft- trädande och motiveringarna till ordningen för stiftandet. Också i bedömningarna av verkningarna finns rum för förbättringar. De borde göras omsorgsfullt och heltäckande med beaktande av osäkerhetsfaktorerna.

Om man vid utskottsbehandlingen blir tvungen att avsevärt rätta till lagtekniska fel och andra brister i lagförslagen, överflyttas tyngdpunkten i behandlingen av lagförslagen från stiftande av lag till en fortsatt beredning. Vid ministeriet bör man därför sörja för en tillräcklig resursering och för att kunnandet inriktas på problemområdena i författningsberedningen. Till en bättre kvalitet i beredningsarbetet borde man förbinda sig med ett öppet beredningssätt samt genom att ge beredningen och framför allt dess slutskede tillräcklig arbetsro. Vid revisionen uppmärksammades också det, att riksdagen bör ges tillräcklig tid för behandling av lagförslagen och att lagförslagen bör ges som helheter.