

**LANDSKAPSREVISIONEN****Dokumentnamn**
Effektivitetsrevision**Datum**
21.02.2017**Nr**
10/2017**Till Ålands lagting****Granskning av lagberedningen****Innehåll**

1.	Sammanfattning	2
2.	Bakgrund	2
3.	Verksamheten	4
3.1.	Allmänt	4
3.2.	Personalfrågor	8

1. Sammanfattning

Syftet med granskningen är att bedöma om arbetet inom landskapsregeringens lagberedning fungerar effektivt och i enlighet med uppställda målsättningar. Lagberedningen är ett utmanande område för självstyrelsen eftersom såväl landskapsregeringens handlingsprogram som EU- och rikslagstiftning ställer höga krav.

De viktigaste rekommendationerna från granskningen är följande:

- Lagberedningen borde avsätta tillräckligt med resurser för att säkerställa att en uppdaterad lagsamling (Ålex) kan lanseras på landskapsregeringens webbplats så fort som möjligt.
- Lagstiftningsprogrammet är ambitiöst. Fler lagberedare behövs för att inom rimlig tid klara av allt som prioriteras. Alternativt måste tydliga nedprioriteringar göras. Lagstiftningsprocessen gynnas av att en känsla av uppgivenhet inom lagberedningen undviks.
- För större lagstiftningsprojekt borde en lagberedare utses i ett tidigt skede för att kunna delta i arbetet med att ta fram underlag för lagstiftningsåtgärder. Eventuella lagtekniska problem kan undvikas tidigt. Dubbelarbete då en lagberedare ska introduceras i ämnet i ett senare skede kan undvikas.
- Respektive avdelning ansvarar för att bevaka behovet av lagstiftningsåtgärder inom sitt fackområde. Lagberedningen ansvarar allmänt för att följa med rättsutvecklingen. Det behövs en rutin för att hantera risken för att någon väsentlig förändring som påverkar landskapslagstiftningen inte upptäcks. Det borde finnas en nedskreven rutin för hur bevakningen ska ske.
- Kvalitetssäkring kan innebära att utomstående lagberedningsexperter anlitas för att analysera arbetssätt och arbetsmetodik inom lagberedningen. Landskapsregeringen bör överväga en sådan åtgärd ifall inrättandet av nya tjänster inte leder till förväntade förbättringar i lagstiftningsarbetet.
- Medarbetarsamtal bör hållas årligen. En viktig punkt att behandla är medarbetarens och avdelningens målsättningar för året.
- Det borde finnas en årlig plan för lagberedningens arbete. Såväl den interna som den externa kommunikationen skulle förbättras. Det skulle tydliggöra vilka lagberedningsprojekt som är aktuella och var i tidsplanen projekten ligger.

2. Bakgrund

I landskapslag (1998:70) om Ålands landskapsregerings allmänna förvaltning (senaste ändring i ÅFS 2014/57) regleras organisationen. Enligt lagen ska det vid allmänna förvaltningen, förutom de sex avdelningarna, finnas en lagberedning. Om lagberedningen finns särskilda bestämmelser i landskapslag (1972:13) om lagberedningen och landskapsförordning (1998:121) om lagberedningen.

På lagberedningen ankommer att bereda lag- och andra författningsförslag samt avgiva utlåtanden i juridiska frågor. För beredning av lag- och andra författningsförslag inom visst lagstiftningsområde kan landskapsregeringen tillsätta lagberedningskommittéer (1 §).

Landskapsregeringen kan ge annan enhet än lagberedningen i uppdrag att bereda författningsförslag. När lag- och andra författningsförslag bereds skall samtidigt de ekonomiska och administrativa konsekvenserna av dem utredas (2 §).

I lagen finns bestämmelser om behörighetskraven för lagberedningschefen. I förordningen finns bestämmelser om behörighetskraven för lagberedare och byråsekreterare. Det sägs uttryckligen att det finns fem tjänster som lagberedare.

Behörig för tjänst som lagberedningschef och lagberedare är den som inom juridisk fakultet vid universitet eller därmed jämförbar högskola, som är erkänd av nationell utbildningsmyndighet, avlagt en examen som motsvarar minst fyra års heltidsstudier. För lagberedningschef krävs dessutom erfarenhet av ledarskap och förvaltningsuppgifter.

I lagen finns bestämmelser om en laggranskningsnämnd. Någon sådan har inte varit verksam sedan mer än 20 år tillbaka då lagen ändrades och det inte blev obligatoriskt att hänskjuta ärenden till laggranskningsnämnden. Som orsak anges att det är en alltför tidskrävande process som inte skulle fungera med dagens volymer på nya författningsförslag.

Lagberedningens personalstyrka har utökats under senare år. Två tjänstemän vid lagberedningen bistår den parlamentariska Ålandskommittén i dess arbete med revisionen av självstyrelselagen. 2014 tillkom en ny tjänst som autonomilagsutvecklare/lagberedare och 2015 övergick även lagberedningschefen till att arbeta med självstyrelselagsrevisionen. Lagberedaren med flest tjänsteår vikarierar som lagberedningschef. Det tillfälliga arrangemanget beräknas pågå till april 2017 då kommitténs arbete ska vara avslutat. Under 2016 inrättades ytterligare en tjänst som lagberedare.

Personalutvecklingen har varit följande de senaste åren:

Lagberedningen	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Antal tjänster	9	9	10	10	11	11
Antal årsverken	9,0	9,4	9,6	9,4	9,9	

Utfall och budget (utgifter och inkomster adderade) har utvecklats enligt följande:

Lagberedningen	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Budget	684 000	574 000	718 000	780 000	918 000	1 000 000
Budget inkl. tillgängligt anslag från tidigare år	858 230	812 957	847 293	923 133	918 000	1 000 000
Utfall	619 615	681 616	703 352	762 337		

Lagberedningsarbetet är personalintensivt och budgetanslaget är till största delen avsett att täcka lönekostnader och övriga kostnader för personalen. Arbetet med utgivningen av en ny lagsamling i pappersformat påbörjades under år 2016 och kommer att slutföras under år 2017. Det pågående arbetet med att tillhandahålla och förbättra den tekniska utformningen av lagsamlingen (Ålex) även i elektroniskt uppdaterad form på landskapsregeringens webbplats förväntas bli klart under år 2017. Den elektroniskt uppdaterade lagsamlingen kan nu nås endast av personal med access till landskapsregeringens interna nätverk.

Arbetsordningen för lagberedningen är fastställd 27.5.1977. Befattningsbeskrivningar har inte funnits inom lagberedningen. I samband med den arbetsvärdering som landskapsregeringen genomfört har arbetsbeskrivningar tagits fram innehållande bl.a. en allmän beskrivning av de 5-7 viktigaste uppgiftshelheterna.

Rekommendationer:

- Lagberedningen borde avsätta tillräckligt med resurser för att säkerställa att en uppdaterad lagsamling (Ålex) kan lanseras på landskapsregeringens webbplats så fort som möjligt.
- Ålands författningssamling ges ut på papper. Landskapslag (1993:112) om Ålands författningssamling borde ändras i syfte att publicering på landskapsregeringens webbplats skulle vara tillräckligt och pappersutgivningen kunna slopas.
- Arbetsordningen samt landskapslag och landskapsförordning om lagberedningen är föråldrade och behöver uppdateras.

3. Verksamheten

3.1. Allmänt

Lagberedningen är direkt underställd den politiskt valda landskapsregeringen. Lantrådet utövar det direkta överinseendet över lagberedningens verksamhet. Regeringsprogrammet, budgetskrivningar, EU-rätten, rikslagstiftning som påverkar blankettlagstiftningen eller annars får direkt effekt på landskapets behörighetsområden samt initiativ av andra orsaker i det åländska samhället ligger till grund för det lagstiftningsprogram som styr lagberedningens arbete.

Lagstiftningsprogrammet uppgörs för regeringens mandatperiod. Dokumentet är av inofficiell karaktär och inte avsett för spridning. För varje ministers ansvarsområde finns lagstiftningsärenden listade och indelade under fyra rubriker:

- Igångsatt och under arbete vid lagberedningen
- Särskilt brådskande ärende, som bör sättas igång snarast
- Övriga ärenden, utan inbördes prioritet
- Övriga ärenden, initierat i programmet eller dylikt under förra regeringen utan inbördes prioritet

Lantrådet beslutar i samråd med lagberedningschefen om i vilken ordning lagstiftningsärendena ska prioriteras. Lagstiftningsprogrammet uppdateras kontinuerligt. Tidpunkt för när EU-direktiv ska vara implementerade samt andra datum när viktig lagstiftning måste vara klar finns noterade i programmet. Ny rikslagstiftning och EU-direktiv förorsakar lagstiftningsåtgärder vilka relativt ofta leder till omprioriteringar. Tidtabellerna styrs i hög grad av när lagtingets pleniperioder under året infaller.

Anslag i landskapets budget vilka förutsätter lagstiftning, s.k. budgetlagar, ställer krav på att lagberedningen blir klar i tid och att lagstiftningen kan träda i kraft samtidigt som budgeten. Budgetlagar kan träda i kraft innan lagstiftningskontrollen genomförs. All landskapslagstiftning är föremål för lagstiftningskontroll vilken utövas av republikens president i enlighet med reglerna i självstyrelselagen.

Lagberedningschefen fördelar ärendena till lagberedarna. Fördelningen sker enligt den erfarenhet respektive lagberedare har av ett specifikt område samt den rådande arbetssituationen. En lagberedare är dock inte dedikerad för ett visst ämnesområde eller en viss avdelning. Även lagberedningschefen har till uppgift att bereda författningsförslag och då i huvudsak av mer komplicerad karaktär med antingen politisk eller juridisk problematik, men även bådadera (enligt arbetsbeskrivningen). Lagberedare som tilldelats ett lagstiftningsärende noteras i lagstiftningsprogrammet.

Lagberedningsarbetet sker i samverkan med sakkunniga på avdelningarna, underlydande myndigheter samt branschorganisationer och fack. Förslag diskuteras med ansvarig minister. För vissa större lagstiftningsprojekt kan sakkunniggrupper/arbetsgrupper tillsättas. Det förekommer också att en politisk referensgrupp tillsätts i syfte att stärka den politiska förankringen.

På grund av resursbrist förekommer det att underlag för större lagstiftningsåtgärder utarbetas utan en lagberedares medverkan. När lagberedningen senare ska påbörjas blir det ett omfattande arbete för utsedd lagberedare att läsa in sig i ämnet.

Då det bedöms som lämpligt eller nödvändigt för att klara arbetssituationen genomförs upphandling av lagberedningsuppdrag av jurist med erfarenhet av lagberedning. Upphandling görs relativt sällan. Slutkostnaden för dylika uppdrag är svår att uppskatta. Då upphandling genomförs finns vanligen ett tydligt underlag och goda förutsättningar att uppskatta arbetets omfattning.

En mall, Lag-PM nr 1 (Är en lag lösningen på problemet?) framtaget 1992, används ibland som underlag för initiering av en lagstiftningsåtgärd. Lag-PM nr 2 (Politisk styrning av lagstiftningsärenden) framtaget 2005 används i regel inte. Oftast levererar sakkunniga en fritt formulerad beskrivning av lagstiftningsåtgärder som behöver vidtas. Omfattningen och kvaliteten på underlaget som sakkunniga gör upp varierar.

Respektive avdelning ansvarar för att bevaka rättsutvecklingen inom sitt ansvarsområde. Lagberedningen följer även med rättsutvecklingen i landskapet, riket och EU. När det gäller rikslagstiftningen sker uppföljning via kontakt med ministerier samt via de propositioner som statsrådet lämnar till riksdagen (bl.a. via riksdagens webbplats). En nackdel är att de kommer senare på svenska. Propositionerna publiceras även på webbplatsen Finlex. Finlands författningssamling finns att läsa på samma webbplats. Pappersutgivningen har upphört.

EU-enheten (från 1.1.2017 enheten för rättsliga och internationella frågor) bevakar EU-lagstiftningen. Informationen fås via webbplatsen EUR-Lex. Ärenden som kräver lagstiftningsåtgärder registreras i ärendehanteringssystemet och överlämnas till sakkunniga på avdelningarna. EU-enheten assisterar avdelningarna med råd kring hanteringen av frågor som uppstår.

Kännetecknande för lagberedning är den tidskrävande processen. Beredningen sker i samarbete med sakkunniga och förslag ska förankras hos ansvarig minister och partierna i landskapsregeringen. Då behov föreligger skickas förslag på remiss till berörda instanser. Efter remissrunda och eventuella ändringar föredras lagförslaget för godkännande av landskapsregeringen. Ärendet överlämnas till lagtinget för behandling.

Under lagtingsbehandlingen samverkar lagberedningen med sekreterarna i utskotten. Mindre justeringar av lagförslag hanteras av utskotten medan det är mest rationellt att lagberedningen medverkar vid större förändringar. Omfattande förändringar kan leda till att landskapsregeringen väljer att överlämna ett nytt lagförslag till lagtinget. Ett välfungerande samarbete mellan utskottssekreterare och lagberedare är viktigt för processen.

Brister i kvaliteten på framlagda lagförslag har aktualiserats. Bland annat har finans- och näringsutskottet uppmanat landskapsregeringen att se över arbetsätt och arbetsmetodik för att öka kvalitetssäkringen. Högsta domstolen har vid något tillfälle framfört kritik mot genomförd landskapslagstiftning. Kvaliteten lider av kraven på allt snabbare framtagning av lagförslag.

En arbetsgrupp fick 2009 i uppdrag att föreslå åtgärder för att höja kvaliteten i lagstiftningsarbetet. Arbetsgruppen föreslog att laggranskningen effektiviseras som en i huvudsak teknisk-språklig granskning av i första hand lagtexten och som en del av beredningsarbetet. Extern granskning rekommenderades. Minst 3-4 sakkunniga bör finnas tillgängliga för en fungerande granskning. Arbetsgruppen konstaterade också att om intern granskning övervägs kan denna skötas av tillgänglig arbetskraft inom lagberedningen, genom att en tilläggsresurs med granskningen som specialuppgift knyts till lagberedningen eller genom att uppgiften påförs rättsserviceenheten.

Framtagning av ett lagförslag kan innebära att annan lagstiftning påverkas och behöver ändras. Någon heltäckande metod för att säkerställa att all sådan lagstiftning hittas finns inte. Tekniskt finns det möjlighet att göra sökningar på nyckelord i den uppdaterade lagsamlingen på landskapsregeringens server.

Eliminering av risken för misstag i detta sammanhang bygger mycket på den yrkeserfarenhet som finns inom lagberedningen.

Ett lagförslag ska innehålla en konsekvensbedömning. Ekonomiska och administrativa konsekvenser, miljökonsekvenser samt jämställdhetskonskvenser ska bedömas. I förekommande fall ska även ett barnperspektiv ingå. Av justitieministeriet framtagna anvisningar och checklista för konsekvensbedömning av författningsförslag används vid arbetet på lagberedningen. Sakkunniga har en central uppgift när det gäller framtagning av material som behövs för konsekvensbedömningen. Institutioner som ÅSUB tillför värdefull information.

Åland har blankettlagstiftning, dvs rikets lagstiftning gäller med vissa undantag, inom områden där det inte ansetts ändamålsenligt med egen lagstiftning. Ändringar i rikslagstiftningen tenderar att genomföras i allt snabbare takt. Bristande kännedom om Ålands självstyrelse hos riksmyndigheter bidrar till att landskapsregeringen inte får kännedom om planerade förändringar i tillräckligt god tid. Det här leder i en del fall till tidsbrist hos lagberedningen när eventuella blankettlagar och andra lagar som påverkas av rikslagstiftningen behöver ändras.

Självstyrelsen ställer höga krav på lagstiftningskapaciteten. Den politiska ambitionen är oftast hög och förvaltningen har svårigheter med att leva upp till förväntningarna. Landskapsregeringen har inrättat flera juristtjänster de senaste åren. Alla avdelningar har numera en egen jurist. Lagberedningen har fått ytterligare två tjänster, av vilka en är knuten till Ålandskommitténs arbete. Kraven kommer att öka på snabbare framtagning av författningsförslag samtidigt som förslagen ska hålla hög kvalitet.

Trots fler inrättade tjänster upplevs fortfarande lagberedningen som den trånga sektorn i lagstiftningsprocessen. Det är inte säkert att problemet åtgärdas enbart genom att anställa fler lagberedare. Behoven som initieras politiskt och inom förvaltningen i kombination med de krav EU-lagstiftning och rikslagstiftning ställer är så pass omfattande samt tenderar att öka.

I lagstiftningsprogrammet daterat den 26.1.2017 finns 30 lagstiftningsåtgärder listade under rubriken "Igångsatt och under arbete vid lagberedningen". Ytterligare 15 ärenden finns under rubriken "Särskilt brådskande ärende, som bör sättas igång snarast". Under rubriken "Övriga ärenden, utan inbördes prioritet" räknas 66 ärenden upp. Bland ärendena finns både små och stora lagstiftningsåtgärder. Det finns omfattande lagstiftningsprojekt som kan sysselsätta en lagberedare ett helt år.

Rekommendationer:

- Lagstiftningsprogrammet är ambitiöst. Fler lagberedare behövs för att inom rimlig tid klara av allt som prioriteras. Alternativt måste tydliga nedprioriteringar göras. Lagstiftningsprocessen gynnas av att en känsla av uppgivenhet inom lagberedningen undviks.
- Det saknas en formaliserad form för samverkan mellan lagberedning och avdelningarna. Lagberedningen blir effektivare om projekten drivs strukturerat enligt givna riktlinjer.

- För större lagstiftningsprojekt borde en lagberedare utses i ett tidigt skede för att kunna delta i arbetet med att ta fram underlag för lagstiftningsåtgärder. Eventuella lagtekniska problem kan undvikas tidigt. Dubbelarbete då en lagberedare ska introduceras i ämnet i ett senare skede kan undvikas.
- För att få angelägen lagstiftning på plats borde man välja upphandling av lagberedningsuppdrag oftare än vad som görs idag.
- Respektive avdelning ansvarar för att bevaka behovet av lagstiftningsåtgärder inom sitt fackområde. Lagberedningen ansvarar allmänt för att följa med rättsutvecklingen. Det behövs en rutin för att hantera risken för att någon väsentlig förändring som påverkar landskapslagstiftningen inte upptäcks. Det borde finnas en nedskreven rutin för hur bevakningen ska ske.
- Kvalitetssäkring kan innebära att utomstående lagberedningsexperter anlitas för att analysera arbetssätt och arbetsmetodik inom lagberedningen. Landskapsregeringen bör överväga en sådan åtgärd ifall inrättandet av nya tjänster inte leder till förväntade förbättringar i lagstiftningsarbetet.

3.2. Personalfrågor

Lagberedningen håller i regel avdelningsmöte en gång per månad. Pågående ärenden och aktuella frågor diskuteras. Dokumentet som innehåller lagstiftningsprogrammet delges i allmänhet inte. Mötet protokollförs inte.

Medarbetarsamtal har hållits sporadiskt, dock inte varje år. Samtal har hållits under fria former och inte följt den mall som finns. Nyttillkomna medarbetare har ännu inte erbjudits medarbetarsamtal.

Studiebesök och kurser i språkhantering har ordnats. Utbildning inom lagberedningsområdet är annars svår att ordna. I fastlandet hålls kurserna på finska. Utbudet på lämpliga kurser i Sverige är begränsat.

På webbplatsen Finlex finns en handbok för lagberedare (på finska) samt en processhandbok för lagberedning. Statsrådets kansli har tagit fram en publikation Svenskt lagspråk i Finland. Svenska publikationer kan vara till nytta, t.ex. Handbok i författningsskrivning, Gröna boken - riktlinjer för författningsskrivning, Myndigheternas skrivregler samt Svarta listan – ord och fraser som kan ersättas i författningsspråk.

Ett utkast till ett handledningsdokument har tagits fram inom lagberedningen. En mall för vad ett lagförslag bör innehålla finns också. I många fall ger rikets lagstiftning en grund för den landskapslagstiftning som behöver tas fram. Arbetssätt och arbetsmetoder styrs mycket av den yrkeserfarenhet respektive lagberedare skaffat sig.

Inom lagberedningen förekommer ingen formell uppföljning av arbetstid som ägnas åt ett lagberedningsprojekt. Arbetstidsuppföljning per lagberedare förekommer inte heller. Lagberedarna ser ingen nytta med ett arbetstidsuppföljningssystem. Lagberedningschefens uppfattning är att man av erfarenhet kan bedöma hur länge ett beredningsuppdrag bör ta.

Inför lagtingets pleniperioder uppgör lagberedningen i samråd med lantrådet en sammanställning av inofficiell karaktär över lagförslag som är aktuella för överlämning. Sammanställningen skickas till talmannen och lagtingsdirektören.

Årsvisa tidtabeller för överlämning av lagförslag till lagtinget görs inte upp. Förutom lagstiftningsprogrammet finns inget dokument som åskådliggör lagberedningens årliga verksamhetsplan. Inte heller årsvisa målsättningar för respektive lagberedares arbete existerar.

Tjänsterna som lagberedningschef och byråsekreterare är inplacerade i A-löneklass enligt landskapets lönesystem. Lagberedarna har avtalslöner. Avtalade löner följer A-löneklassnivåerna. Ingångslönen är A24 om inte annat avtalas. Uppflyttning en löneklass är möjlig efter 1 år respektive 2 år. Förmåga att sköta arbetet vägs in. Lönenivåerna skiljer sig mellan lagberedarna beroende på löneanspråk samt de förändringar som överenskommit vid anställningen. Det finns risk för att lagberedningens effektivitet påverkas negativt om inte löneskillnaderna mellan lagberedarna kan motiveras på ett sakligt och rättvist sätt.

Vid rekrytering av lagberedare har det genom åren varit svårt att få sökande med tillräckliga kunskaper. De senaste rekryteringarna som genomförts har dock intresserat sökande med efterfrågad kompetens. Alla nuvarande lagberedare har inte juridisk examen vilket förutsätts enligt lagen. Undantag från behörighetsvillkoret har beviljats i två fall. Annan examen där en betydande del juridikstudier ingår kan bedömas vara tillräckligt för att sköta lagberedningsuppdrag.

Rekommendationer:

- Det borde tas fram en handbok för lagberedare.
- Medarbetarsamtal bör hållas årligen. En viktig punkt att behandla är medarbetarens och avdelningens målsättningar för året.
- Det borde finnas en årlig plan för lagberedningens arbete. Såväl den interna som den externa kommunikationen skulle förbättras. Det skulle tydliggöra vilka lagberedningsprojekt som är aktuella och var i tidsplanen projekten ligger.

Mariehamn, den 21 februari 2017



Dan Bergman
Landskapsrevisor

