

Rådet för bedömning av lagstiftningen – årsöversikt 2022

STATSRÅDETS KANSLIS PUBLIKATIONER 2023:5

vnk.fi/sv



VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

Statsrådets kanslis publikationer 2023:5

Rådet för bedömning av lagstiftningen – årsöversikt 2022

Statsrådets kansli, Helsingfors 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Statsrådets kansli

Upphovsrättslag (404/1961) 9 § Verk utan upphovsrättsskydd

ISBN pdf: 978-952-383-204-6

ISSN pdf: 2490-1164

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2023 Finland

Rådet för bedömning av lagstiftningen – årsöversikt 2022

Statsrådets kanslis publikationer 2023:5

Utgivare Statsrådets kansli

Utarbetad av Rådet för bedömning av lagstiftningen
Språk finska

Sidantal 57

Referat

År 2022 gav rådet för bedömning av lagstiftningen sammanlagt 42 utlåtanden om utkast till regeringspropositioner och ett utkast till statsrådsförordning. Rådet gav utöver de samhälleligt mest betydande och mer omfattande regeringspropositionerna också utlåtanden om mindre regeringspropositioner.

Enligt rådets observationer var bristerna i regeringens propositioner 2022 mycket likartade som under de föregående åren. I utlåtandena fästes mest uppmärksamhet vid kvantitativa bedömningar, granskning av alternativ samt beskrivning av risker och osäkerhetsfaktorer. Dessutom nämnde rådet också vad som kan förbättras bland annat i fråga om bedömning av konsekvenser för företag och identifiering av konsekvenserna för olika människogrupper.

Utifrån rådets observationer förbättrades nivån på konsekvensbedömningarna i regeringspropositionerna något jämfört med året innan. Två utkast till regeringspropositioner fick det bästa uttalandet: justitieministeriets propositionsutkast som gäller distansdeltagande och möten på nätet i aktiebolag, bostadsaktiebolag och andelslag samt kommunikationsministeriets utkast till proposition om lotsningslagen.

I denna årsöversikt finns en sammanställning av rådets observationer av lagberedningen under Antti Rinnes och Sanna Marins regeringsperioder. Rådet fäste särskild uppmärksamhet vid hur lagberedningen leds och dess resurser, konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt vid bedömningen av förändringar som hänför sig till informationshanteringen.

Nyckelord ekonomiska konsekvenser, lagstiftning, bedömning, regeringspropositioner

ISBN PDF 978-952-383-204-6

ISSN PDF 2490-1164

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-204-6>

Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2022

Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2023:5

Julkaisija Valtioneuvoston kanslia

Yhteisötekijä Lainsäädännön arviointineuvosto
Kieli suomi

Sivumäärä 57

Tiivistelmä

Vuonna 2022 lainsäädännön arviointineuvosto antoi yhteensä 42 lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta ja yhdestä valtioneuvoston asetustuonnoksesta. Arviointineuvosto antoi yhteiskunnallisesti merkittävimpien ja laajimpien hallitusten esitysten lisäksi lausuntoja myös suppeammista hallituksen esityksistä.

Arviointineuvoston havaintojen mukaan puutteet hallituksen esityksissä vuonna 2022 olivat jälleen hyvin samanlaisia kuin edellisvuosina. Lausunnoissa kiinnitettiin eniten huomiota esitysten määrällisiin arviointeihin, vaihtoehtojen tarkasteluun sekä riskien ja epävarmuuksien kuvaamiseen. Lisäksi arviointineuvosto havaitsi parannettavaa muun muassa yritysvaikutusten arvioinnissa ja erilaisiin ihmisryhmiin kohdistuvien vaikutusten tunnistamisessa.

Arviointineuvoston havaintojen perusteella hallituksen esityksiin sisältyvien vaikutusarviointien taso parani jonkin verran viime vuodesta. Kaksi hallituksen esitysluonnosta sai parhaan lausuman: oikeusministeriön etäosallistumista ja verkkokokouksia osakeyhtiöissä, asunto-osakeyhtiöissä ja osuuskunnissa koskeva esitysluonnos sekä liikenne- ja viestintäministeriön luotsauslakia koskeva esitysluonnos.

Tähän vuosikatsaukseen on koottu arviointineuvoston havaintoja lainvalmistelusta Antti Rinteen ja Sanna Marinin hallitusten kausilta. Erityisesti arviointineuvosto kiinnitti huomiota säädösvalmistelun johtamiseen ja resursseihin, perus- ja ihmisoikeusvaikutuksiin sekä tiedonhallinnan muutosten arviointiin.

Asiasanat taloudelliset vaikutukset, lainsäädäntö, arviointi, hallituksen esitykset

ISBN PDF 978-952-383-204-6

ISSN PDF 2490-1164

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-204-6>

Finnish Council of Regulatory Impact Analysis, Annual review 2022

Publications of the Prime Minister's Office 2023:5

Publisher Prime Minister's Office

Group author Finnish Council of Regulatory Impact Analysis
Language Finnish **Pages** 57

Abstract

In 2022, the Finnish Council of Regulatory Impact Analysis issued a total of 42 statements on draft government proposals and one draft government decree. In addition to the societally most significant and comprehensive government proposals, the Council issued statements on narrower government proposals.

In the Council's view, the shortcomings detected in government proposals in 2022 were very similar to those observed in previous years. In its statements, the Council paid most attention to the quantitative assessment of proposals, the review of alternative solutions, and the description of risks and uncertainties. The Council also found room for improvement in the assessment of business impact and in recognising impacts on diverse groups of people.

The Council's observations indicate that the quality of impact assessments included in government proposals improved slightly from the previous year. Two draft government proposals earned the highest appraisal: the draft proposal on remote participation and online meetings in limited liability companies, limited liability housing companies and cooperatives prepared by the Ministry of Justice, and the draft proposal on the Pilotage Act prepared by the Ministry of Transport and Communications.

This annual review contains the Council's observations on legislative drafting during the government terms of Prime Minister Antti Rinne and Prime Minister Sanna Marin. The Council paid special attention to the management and resourcing of legislative drafting, fundamental and human rights, and the assessment of changes in information management.

Keywords economic impact, legislation, assessment, government proposals

ISBN PDF 978-952-383-204-6 **ISSN PDF** 2490-1164

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-204-6>

Innehåll

Förord	8
1 Verksamheten 2022	9
1.1 Rådet gav 43 utlåtanden	9
1.2 Rådet för bedömning av lagstiftningen ger utlåtanden till alla ministerier	11
1.3 Antalet näst bästa uttalanden ökade	12
1.4 Fortfarande brister inom företagskonsekvensbedömningen	15
1.5 Graden av utlåtanden som har beaktats har inte stigit	21
1.6 Intensiv interaktion med förvaltningen och intressentgrupperna	23
1.7 Internationell verksamhet är viktig för rådet	23
2 Iakttagelser om lagberedningen under Antti Rinnes och Sanna Marins regeringar	25
2.1 Allokeras ministeriernas tidsanvändning på lagberedningen?.....	25
2.2 Kriser bör beaktas i lagberedningen.....	27
2.3 Uppmärksamhet bör fästas vid bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna	29
2.4 Man kunde lära sig mer av erfarenheterna från utländsk lagstiftning.....	32
2.5 Regeringspropositionerna ska skrivas mer koncist, begripligt och visuellt	33
2.6 Konsekvenserna för informationshanteringen och informationssamhället ökar ..	35
2.7 Smidigare reglering kräver spelrum	37
3 Vad händer härnäst?	39
3.1 Rådets aviseringar inför det kommande regeringsprogrammet.....	39
3.1.1 Ministeriernas resurser bör avsättas för lagberedningen	39
3.1.2 I regeringsprogrammet bör man fokusera på mål och inte på metoder	40
3.1.3 Bestämmelser om rådets ställning bör utfärdas genom lag	40
3.2 Rådets riktlinjer för 2023.....	41
4 Verksamhetens resultat, effekt och riskfaktorer	43
4.1 Rådets arbete kräver engagemang och tid av medlemmarna	43
4.2 Självutvärdering ger idéer till utveckling av rådet	44
4.3 Det stora antalet utlåtanden förbättrar rådets effekt	45
4.4 Brådskan inom lagberedningen utgör en risk också för rådets verksamhet	45

5 Rådet för bedömning av lagstiftningen	49
5.1 Rådets uppgifter och sammansättning	49
5.2 Utlåtanden om regeringens utkast till propositioner.....	51
 Bilagor	
Bilaga 1 Utlåtanden från rådet för bedömning av lagstiftningen 2022	52
Bilaga 2 Rådet för bedömning av lagstiftningen, interaktion 2022	57

FÖRORD

Årsöversikten för rådet för bedömning av lagstiftningen sammanfaller med slutfasen för Antti Rinnes och Sanna Marins regeringar, därför granskas i årsöversikten lagberedningens kvalitet och konsekvensbedömningen mer ingående än i de tidigare årsöversikterna. Det kan skönjas en positiv utveckling i kvaliteten på konsekvensbedömningarna och lagberedningen, men det finns fortfarande utrymme för förbättring. Beaktandet av rådets utlåtanden ligger fortfarande på samma nivå som tidigare år, vilket inte är tillräckligt. Rådet har gett utlåtanden redan under sju år. Ministerierna bör redan kunna lägga upp tidtabellen för lagberedningen så att lagberedarna har tillräckligt med tid för finslipningsarbetet efter att rådet gett sitt utlåtande.

Rådet för bedömning av lagstiftningen har fäst särskild vikt vid bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I lagberedningen identifieras i allmänhet inte propositionens konkreta konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Av propositionsutkastet framgår det inte tillräckligt hur utkastet förbättrar, försvagar eller tryggar de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Rådet granskar även i fortsättningen bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Lagstiftningens konsekvenser riktas mot informationssamhällets grundläggande strukturer så att informationssamhällets utveckling antingen främjas eller försvagas. Bedömningen av dessa konsekvenser blir allt viktigare i framtiden. Digitaliseringen utnyttjas inte ännu i tillräcklig omfattning som stöd för lagberedningen, trots att frågan har diskuterats länge på internationell nivå och det finns konkreta exempel för att avhjälpa resursbristen inom lagberedningen.

Lagberedningen är en av statsrådets viktigaste uppgifter. Hur viktig uppgiften är syns tyvärr inte i resurstilldelningen och ledningen av beredningsarbetet. Enligt rådets observationer har de senaste årens regeringsprogram varit omfattande och detaljerade. I regeringsprogrammen har man ofta enats om metoder i stället för mål. Förhandlingarna om regeringsprogrammet är en politisk process, vars resultat påverkas av flera faktorer. Med tanke på hur väl regeringsprogrammet kommer att lyckas bör ministeriernas resurser dock stå i realistiskt förhållande till regeringsprogrammets omfattning.

Statsrådet bör vidta tillräckliga åtgärder för att korrigera resurstilldelningen för och ledningen av lagberedningen. Att sörja för en högklassig lagberedning är en attitydfråga. Ministerierna ska kritiskt granska författningsberedningens processer, tidtabeller, resurstilldelning och prioriteringar.

Helsingfors den 27 mars 2023

Leila Kostianen

Ordförande

1 Verksamheten 2022

1.1 Rådet gav 43 utlåtanden

Statsrådet tillsatte rådet för bedömning av lagstiftningen för sin tredje mandatperiod i april 2022. Rådets verksamhet och lämnandet av utlåtanden om propositionsutkast fortsatte smidigt när det nya rådet tog över ledningsansvaret. Takten för behandlingen av propositionsutkasten ökade mot slutet av valperioden, det var således viktigt att det nya rådet har full handlingsförmåga redan från början. Året 2022 var som helhet mycket arbetsfyllt för rådet för bedömning av lagstiftningen.

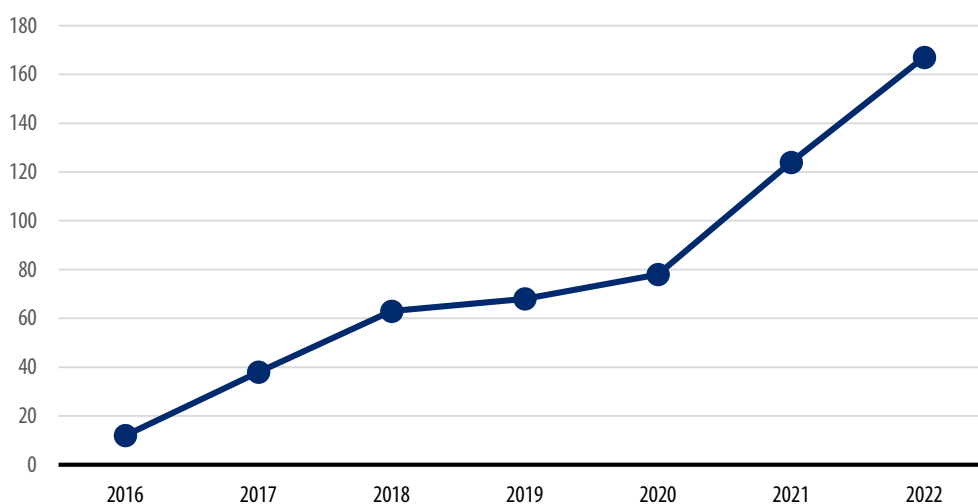
Rådet gav sammanlagt 42 utlåtanden om propositionsutkast och uppnådde sina mål i fråga om antalet utlåtanden 2022. Slutet av regeringsperioden inverkade på rådets arbete på så vis att det fanns många propositioner under behandling i synnerhet under sommaren och början av hösten 2022. Det lämnades inte längre några utlåtanden efter oktober. I början av december gav rådet för första gången ett utlåtande om ett utkast till statsrådsförordning. Antalet utlåtanden avtog efter oktober eftersom det i slutet av regeringsperioden finns en tidsgräns inom vilken regeringspropositionerna ska lämnas till riksdagen.

I början av 2022 fanns det 49 propositionsutkast som rådet hade valt ut för bedömning som en återstud från de föregående åren. I början av året valde rådet dessutom ut 21 och under sommaren tre nya propositionsutkast och på hösten ett utkast till förordning för bedömning. Sexton propositionsutkast lämnades obehandlade på grund av det brådskande arbetsläget eller propositionens tekniska natur, vilket var ett större antal än under de föregående åren. Rådet var tvunget att ställa in behandlingar av propositionsutkast i synnerhet på sommaren på grund av överbelastning då regeringsperiodens slut närmade sig. Behandlingen av vissa propositionsutkast återkallades på grund av att de var så tekniska till sin natur. Dessutom lämnades 11 propositionsutkast obehandlade, eftersom propositionen förföll eller överfördes till följande regeringsperiod. Färre än tio propositionsutkast kom inte in till rådet för bedömning och dessa propositioner lämnades inte heller till riksdagen.

Efter det att rådet för bedömning av lagstiftningen tillsattes har det gett sammanlagt 167 utlåtanden. Av figur 1 framgår att antalet utlåtanden som rådet har gett har ökat markant under de senaste två åren, eftersom rådet målmedvetet har ökat det antal propositionsutkast som väljs ut för bedömning och ändrat på sina arbetsmetoder. Det här har varit ett medvetet val. År 2020 fick rådet endast tio propositionsutkast för behandling på grund av covid-19-pandemin. Antalet regeringspropositioner som behandlades 2019 var för sin del

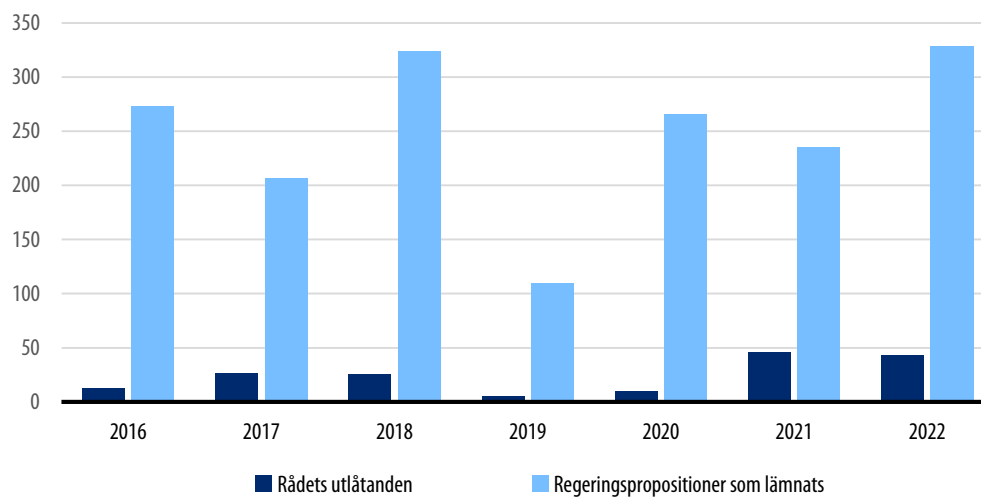
litet efter regeringsskiftet, eftersom lagstiftningsarbetet kom igång ordentligt först i slutet av 2019. Att välja ut ett stort antal propositionsutkast för bedömning leder till en jämn fördelning av sådana propositioner som ska behandlas. Däremot är man tvungen att i större utsträckning än tidigare återkalla behandlingen av propositionsutkast under perioder med hög belastning.

Figur 1. Det totala antalet utlåtanden som rådet för bedömning av lagstiftningen har gett 2016–2022.



År 2022 var det totala antalet sidor i de regeringspropositioner som rådet för bedömning av lagstiftningen behandlade över 6 000. Rådet behandlar endast en del av regeringspropositionerna, men det strävar efter att för bedömning välja ut omfattande propositionsutkast som är samhällligt och ekonomiskt viktiga. Rådet väljer också ut mindre omfattande propositionsutkast, om de bedöms vara av samhälllig eller ekonomisk betydelse. Utifrån rådets erfarenheter finns det bland de regeringspropositioner som lämnats till riksdagen relativt många tekniska och återkommande rutinmässiga propositioner. Mot denna bakgrund är de propositioner som rådet behandlar av större betydelse än vad en jämförelse i förhållande till det totala antalet regeringspropositioner ger intryck av. I bilaga 1 finns närmare uppgifter om utlåtandena.

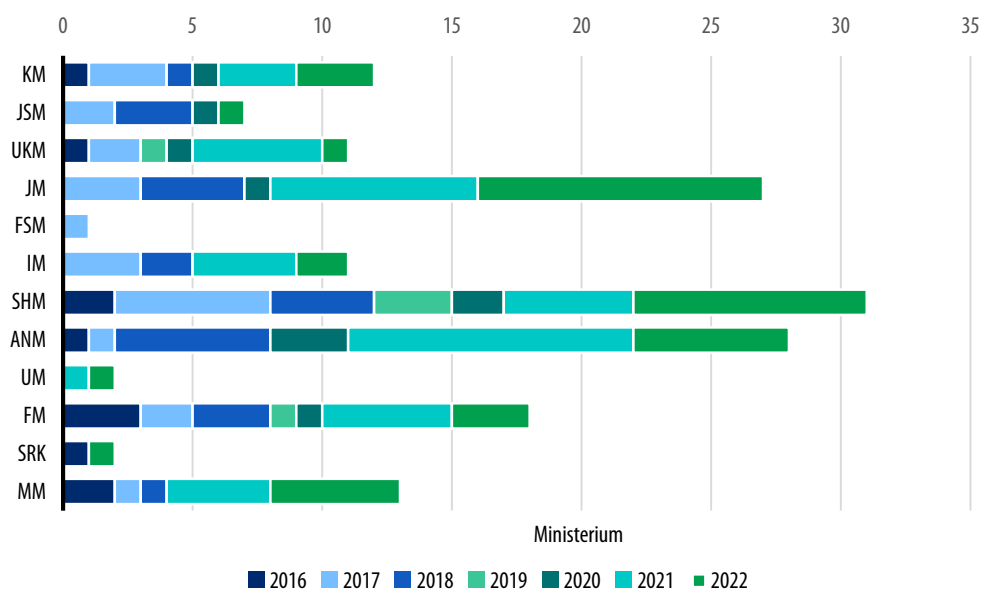
År 2022 hade rådet för bedömning av lagstiftningen gett utlåtanden i fråga om ca 12 procent av de regeringspropositioner som lämnades. Året innan omfattade antalet utlåtanden av rådet ungefär en femtedel av alla regeringspropositioner, även om det gavs nästan lika många utlåtanden som 2022. Detta förklaras med att det totala antalet regeringspropositioner ökade med inemot hundra år 2022 jämfört med året innan. Av figur 2 framgår att utöver antalet utlåtanden som rådet har gett har antalet regeringspropositioner varierat från år till år.

Figur 2. Rådets utlåtanden och de regeringspropositioner som lämnades till riksdagen per år.

1.2 Rådet för bedömning av lagstiftningen ger utlåtanden till alla ministerier

Rådets 43 utlåtanden gavs till 11 ministerier 2022. Med undantag av försvarsministeriet fick alla andra ministerier minst ett utlåtande av rådet för bedömning av lagstiftningen. Mest utlåtanden gavs till justitieministeriet (11 st.), näst mest till social- och hälsovårdsministeriet (9 st.) och tredje mest till arbets- och näringsministeriet (6 st.). Av figur 3 framgår att samma ministerier har fått mest utlåtanden under rådets hela verksamhet.

Figur 3. Antal propositioner bedömda av rådet för bedömning av lagstiftningen efter ministerium 2016–2022



Rådet för bedömning av lagstiftningen anser det vara viktigt att utlåtanden ges till alla ministerier, även om volymen av lagberedningen varierar mellan de olika ministerierna. Vissa ministerier får oundvikligen mer utlåtanden, eftersom de utför mycket lagberedningsarbete. Vid försvarsministeriet, statsrådets kansli och utrikesministeriet utförs lagberedning däremot i mindre utsträckning och därför kommer dessa ministeriers projekt inte varje år till rådet för bedömning. Finansministeriet, jord- och skogsbruksministeriet samt undervisnings- och kulturministeriet har fått något färre utlåtanden i förhållande till volymen av lagberedningen. I fortsättningen torde något fler projekt vid dessa ministerier väljas ut för bedömning.

1.3 Antalet näst bästa uttalanden ökade

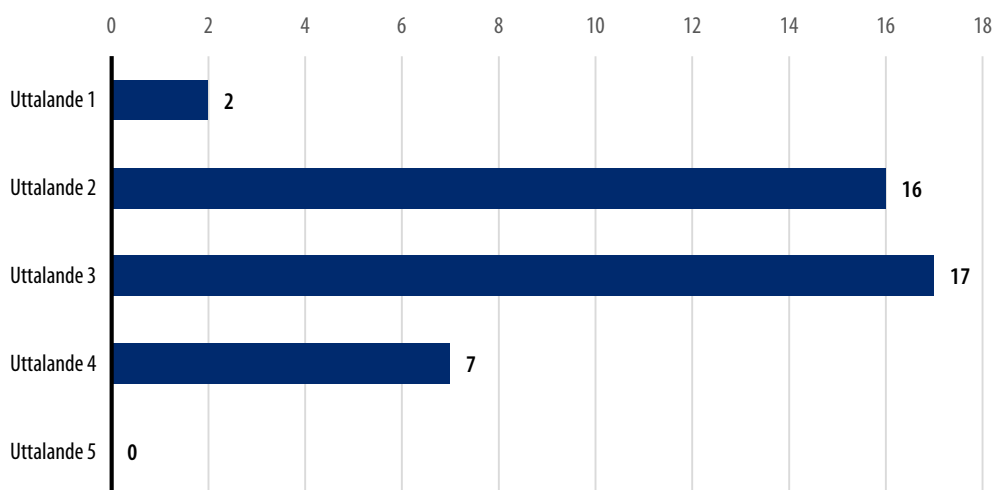
År 2018 började rådet för bedömning av lagstiftningen använda standarduttalanden, som beskriver rådets uppfattning om kvaliteten på propositionsutkastet. I standarduttalandena hänvisas det till anvisningarna om konsekvensbedömning vid lagberedning (justitieministeriet 2022). Till varje utlåtande fogas ett av följande uttalanden:

1. **Rådet för bedömning av lagstiftningen anser** att utkastet till regeringens proposition uppfyller kraven i anvisningarna om konsekvensbedömning vid lagberedning. Rådet föreslår endast några mindre tillägg till utkastet till proposition.

2. **Rådet för bedömning av lagstiftningen anser** att utkastet till regeringens proposition i huvudsak motsvarar anvisningarna om konsekvensbedömning vid lagberedning. Rådet rekommenderar att utkastet till proposition kompletteras i enlighet med rådets utlåtande innan propositionen lämnas till riksdagen.
3. **Rådet för bedömning av lagstiftningen anser** att utkastet till regeringens proposition till viss del motsvarar anvisningarna om konsekvensbedömning vid lagberedning. Rådet rekommenderar att utkastet till proposition korrigeras i enlighet med rådets utlåtande innan propositionen lämnas till riksdagen.
4. **Rådet för bedömning av lagstiftningen anser** att utkastet till regeringens proposition är bristfälligt med beaktande av anvisningarna om konsekvensbedömning vid lagberedning. Utkastet till proposition bör korrigeras i enlighet med rådets utlåtande innan propositionen lämnas till riksdagen.
5. **Rådet för bedömning av lagstiftningen anser** att det finns betydande brister i utkastet till regeringens proposition. Utifrån propositionsutkastet är det troligtvis inte möjligt att bilda sig en tillräcklig och motiverad uppfattning om förslaget och inte heller om dess ekonomiska och samhällsliga konsekvenser. Om bristerna inte korrigeras är det skäl att allvarligt överväga huruvida propositionen kan lämnas till riksdagen för behandling.¹

Utifrån rådets observationer förbättrades nivån på konsekvensbedömningarna i regeringspropositionerna något jämfört med året innan. Genomsnittet av standarduttalandena steg och fick 2,7 (uttalande 1 är bäst och uttalande 5 sämst), medan medeltalet året innan var 3. År 2021 försämrades nivån på standarduttalandena uppenbarligen på grund av det exceptionella läget till följd av covid-19-pandemin. En anledning till att medeltalet steg kan förklaras med att trycket på ministeriernas lagberedning till följd av covid-19-pandemin minskade 2022.

1 Den sista meningen kan lämnas bort i de situationer där propositionen i praktiken inte kan återtas.

Figur 4. Fördelningen av de standarduttalanden som rådet för bedömning av lagstiftningen gett 2022

Rådet för bedömning av lagstiftningen anser det vara glädjande att antalet näst bästa standarduttalanden steg klart jämfört med året innan. Mer än en tredjedel av rådets utlåtanden fick det näst bästa uttalandet. De näst bästa uttalandena fördelades på åtta ministerier. Två propositionsutkast fick det bästa uttalandet: justitieministeriets propositionsutkast som gäller distansdeltagande och möten på nätet i aktiebolag, bostadsaktiebolag och andelslag samt kommunikationsministeriets propositionsutkast som gäller lotsningslagen. Rådet berömde i sina utlåtanden² bl.a. följande:

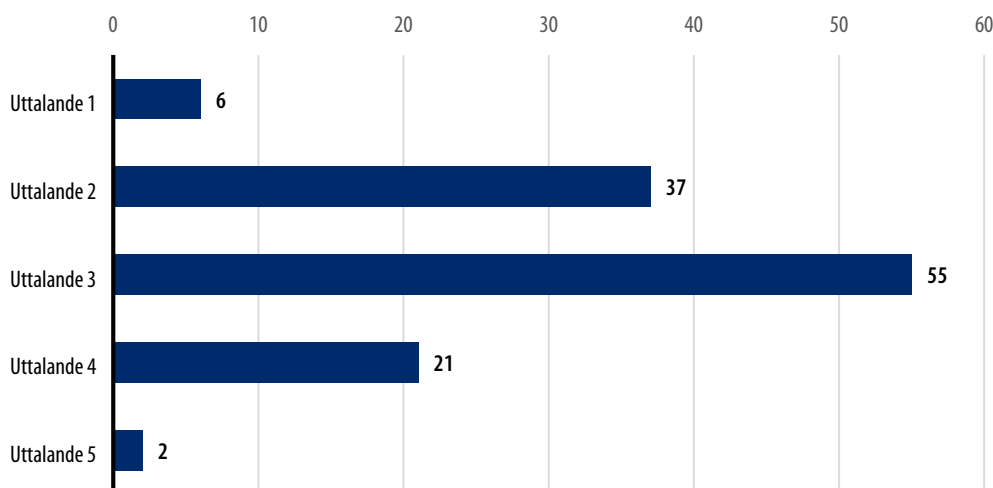
”Utkastet till proposition om distansmöten är en högklassig helhet. Det har redogjorts för ärendets bakgrund med stor noggrannhet och ur många olika synvinklar, varvid även propositionens mål och förslag är välmotiverade. Konsekvensbedömningarna är noggrant övervägda och bedömningen av alternativen är också skickligt gjord.”

”Det propositionsutkast som gäller lotsningslagen har beretts väl. Utkastet ger också en tillräcklig uppfattning om totalreformens mål och de viktigaste förslagen. Beskrivningen av nuläget är förtjänstfullt skriven. De väsentliga typerna av konsekvenser har identifierats väl. Konsekvenserna behandlas mångsidigt ur olika perspektiv.”

² https://vnk.fi/-/luotsauslakia-koskeva-esitysluonnos-on-hyvin-valmisteltu?languageId=sv_SE
https://vnk.fi/-/etakokouksia-koskeva-esitys-saa-arviointineuvolta-kehuja?languageId=sv_SE

Av figur 5 framgår att standarduttalanden under 2018–2022 gavs nästan enligt normal fördelning.³ Största delen av utkasten till regeringspropositioner är på medelnivå, näst mest har det avgetts nästbästa uttalanden. Rådet har avgett det allra bästa uttalandet sex gånger och det sämsta två gånger. Om rådet har beslutat att ge det sämsta uttalandet kontakter rådet ordförande den minister som ansvarar för beredningen innan utlåtandet offentliggörs och föreslår att propositionen återtas för fortsatt beredning. År 2022 fick ett propositionsutkast det sämsta uttalandet, men ministeriet återtog propositionen för fortsatt beredning efter att rådet ordförande hade tagit kontakt.

Figur 5. Fördelning av rådets uttalanden 2018–2022



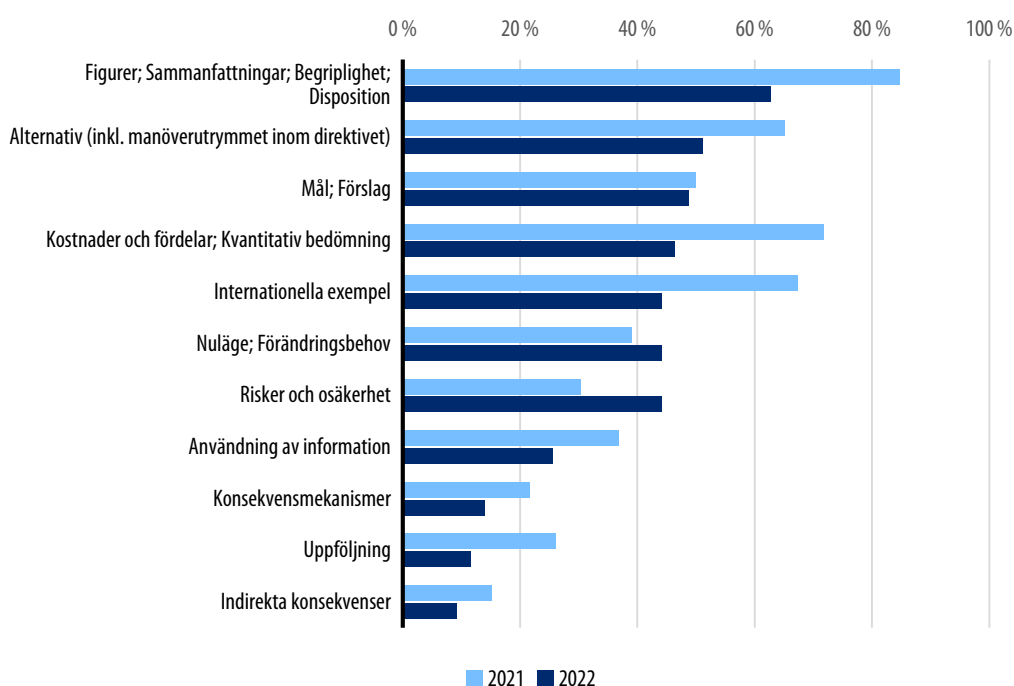
1.4 Fortfarande brister inom företagskonsekvensbedömningen

Rådets utvecklingsrekommendationer per utlåtande minskade 2022 jämfört med året innan. Av figur 6 framgår att de fyra vanligaste utvecklingsobjekten förblev desamma 2021 och 2022, nämligen propositionens begriplighet och tekniska aspekter, behandlingen av alternativ, kvantitativa bedömningar samt frågor som gäller målsättningar och förslag. Den rekommendation som gäller propositionens begriplighet, struktur och andra tekniska aspekter var fortfarande den vanligaste rekommendationen. I över 60 procent av

³ Standarduttalanden började användas i mitten av 2018. Alla propositioner fick inte något standarduttalande 2018 och under tidigare år gavs inga sådana. Dessutom har inga standarduttalanden om U-skrivelser och statsrådsförordningar getts. Därför stämmer antalet uttalanden och regeringspropositioner inte.

utlåtandena ansågs till exempel att det saknas förtydligande figurer och tabeller, att texten inte var tillräckligt begriplig eller att det inte gick att bilda sig en tillräcklig uppfattning om propositionen som helhet. Det hade emellertid skett en förbättring jämfört med året innan, då det i över 80 procent av utlåtandena efterlystes förbättringar i fråga om propositionens begriplighet och tekniska aspekter.

Figur 6. De vanligaste utvecklingsobjekten i utkasten till regeringspropositioner efter undersökta aspekter 2021 och 2022. Andelen i procent jämfört med alla utlåtanden.



Näst mest fanns det att förbättra bland behandlingen av alternativ i propositionsutkasten. I ungefär hälften av rådets utlåtanden bedömdes det att det fanns brister i behandlingen av hur målen skulle kunna uppnås med alternativa handlingsmodeller. Det här innefattar även behandling det nationella manöverutrymmet inom EU:s reglering. I propositioner med EU-bakgrund fästes uppmärksamhet vid om den nationella regleringen överskrider kraven i direktiven och hur det i så fall behandlats i propositionsutkasten.

Tredje mest efterlystes det förbättringar i den kvantitativa bedömningen och behandlingen av mål och förslag. Med brister i de kvantitativa bedömningarna avses att det inte är möjligt att få en tillräckligt bra uppfattning om förändringens omfattning, målgruppens antal eller fördelningen av kostnaderna och fördelarna. Ungefär hälften av de

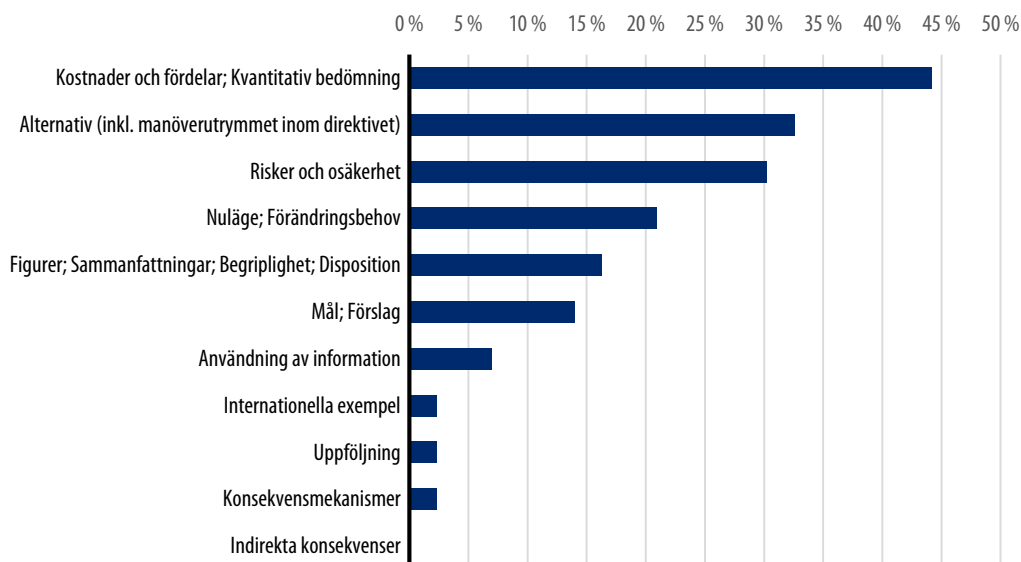
propositioner som bedömdes 2022 innehöll utvecklingsrekommendationer i fråga om de kvantitativa bedömningarna. De kvantitativa bedömningarna av konsekvenserna har emellertid förbättrats under de senaste åren, till exempel året innan gavs det förbättringsrekommendationer för kvantitativa bedömningar i 75 procent av utlåtandena. Med bristfällig behandling av mål och förslag avses till exempel att syftet med propositionen var oklart eller de viktiga förslagen eller deras konkreta betydelse var svår att urskilja från helheten. Andelen utvecklingsrekommendationer som gäller mål och förslag låg på samma nivå 2022 och 2021.

Som helhet steg nivån på konsekvensbedömningarna i regeringspropositionerna 2022 och utvecklingsrekommendationer gavs i mindre utsträckning än i genomsnitt. I två kategorier gavs dock mer rekommendationer än året innan, nämligen rekommendationer om beskrivning av risker och osäkerhetsfaktorer och om internationella exempel 2022. Med bristfällig beskrivning av risker och osäkerhetsfaktorer avses att de risker och osäkerhetsfaktorer som är väsentliga med avseende på propositionen inte har nämnts eller har behandlats endast i stora drag. Det är viktigt att behandla risker och osäkerhetsfaktorer för att man ska kunna bedöma om de utgör en betydande osäkerhetsfaktor med tanke på uppnåendet av målen. Den juridiska beskrivningen av internationella exempel var emellanåt detaljerad, men erfarenheterna från utlandet behandlades i liten utsträckning. Det här beskrivs närmare i kapitel 2.4. Dessutom blev det ofta oklart hur utländska modeller hade utnyttjats i den inhemska lagberedningen.

De rekommendationer som getts i utlåtandena är inte inbördes likvärdiga. Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att den förteckning av utvecklingsrekommendationer som beskrivs ovan kan ge en alltför ensidig uppfattning om rådets utvecklingsrekommendationer. En rekommendation i ett utlåtande kan vara av mycket grundläggande slag eller så kan den vara teknisk till sin natur och av mindre betydelse. Därför granskade rådet också de utvecklingsrekommendationer som nämns i utlåtandets sammanfattning för att utreda vilka rekommendationer som är mest betydelsefulla.

Av figur 7 framgår att kvantitativa bedömningar fick mest omnämningen i sammanfattningarna, även om andelen kvantitativa konsekvensbedömningar som helhet minskade i utlåtandena. Av de utvecklingsrekommendationer som nämns i sammanfattningarna gällde nästan 45 procent kvantitativa bedömningar. Detta innebär att rådet ansåg att de kvantitativa bedömningarna av bristerna väsentligt försvagar uppfattningen om propositionsutkastets konsekvenser. Det näst vanligaste utvecklingsobjektet i sammanfattningarna var bristfällig behandling av olika alternativ för att uppnå målen. Nästan lika ofta bedömdes att uppgifterna om risker och osäkerhetsfaktorer var för knapphändiga. Dessa tre kategorier var de klart vanligaste utvecklingsrekommendationerna i sammanfattningarna.

Figur 7. De viktigaste utvecklingsobjekten i utkasterna till regeringspropositioner efter undersökta aspekter, vilket avser de utvecklingsobjekt som nämns i utlåtandets sammanfattningar 2022

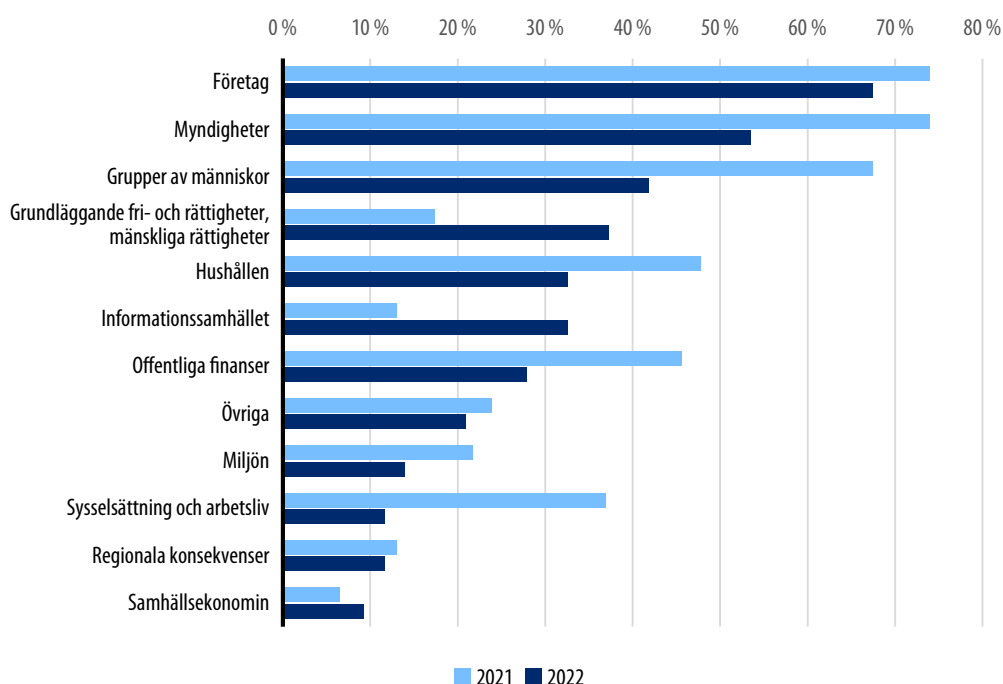


Nuläget och behovet av en lagändring hade beskrivits så bristfälligt i mer än en femtedel av propositionerna att rådet lyfte fram det som en betydande brist i sammanfattningen. Däremot nämndes till exempel textens begriplighet och tekniska brister i utlåtandets ingress endast i drygt 15 procent av utlåtandena. Med andra ord, trots att textens begriplighet och tekniska brister var synnerligen vanliga i propositionsutkasterna, var de sällan så betydande att de väsentligen skulle ha försämrat propositionsutkastets begriplighet som helhet.

Av figur 8 framgår att konsekvenserna för företag var det vanligaste utvecklingsobjektet i jämförelsen mellan konsekvenskategori 2022. I två tredjedelar av utlåtandena gavs utvecklingsrekommendationer om konsekvenserna för företag; andelen var nästan lika stor som året innan. Bristerna i konsekvenserna för företag gällde vanligtvis att dessa hade behandlats endast i stora drag, brister i definieringen av målgrupper och oklarhet i konsekvenserna för olika företag. I drygt hälften av utlåtandena efterlystes förbättringar i konsekvenserna för myndigheterna. Bristerna i konsekvenserna för myndigheter gällde i allmänhet resursbeskrivningar, konsekvenser för organiseringen av verksamheten och beredskapen att klara av nya uppgifter. Tredje mest utvecklingsrekommendationer gavs om konsekvenserna för olika grupper av människor. Med konsekvenser för olika grupper av människor avses till exempel konsekvenser för barn, unga, äldre, personer med

funktionsnedsättning, olika kön, olika språkgrupper och personer i olika socioekonomisk ställning. Dessa konsekvenser är till exempel kopplade till hälsa, rättsskydd, språk och tillgång till tjänster som på olika sätt har samband med en smidig vardag.

Figur 8. De vanligaste utvecklingsobjekten efter konsekvenskategori 2021 och 2022

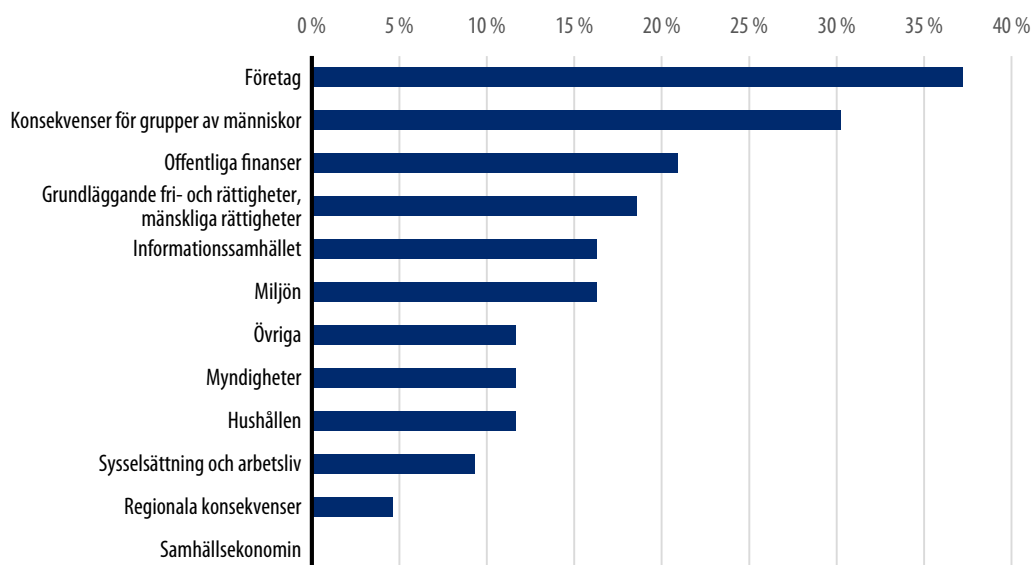


Utvecklingsrekommendationerna efter konsekvenskategori minskade 2022 jämfört med året innan, såsom framgår av figur 8, men i två kategorier ökade rekommendationerna. Rekommendationerna i fråga om beskrivning av de grundläggande och mänskliga rättigheterna ökade, likaså rekommendationerna i fråga om informationssamhället. Utvecklingsrekommendationerna i fråga om konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna gäller vanligtvis situationer där propositionens förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen beskrivs, men propositionens konkreta konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna hade behandlats bristfälligt. Rekommendationerna i fråga om informationssamhället gällde nya informationssystemens kostnadsförslag, kompatibilitet och omständigheter som gäller människors integritetsskydd.

Vid de årliga jämförelserna bör det beaktas att innehållet i regeringens propositionsutkast naturligtvis inverkar på hurdana utvecklingsrekommendationer som överhuvudtaget ges. Till exempel behandlades färre propositioner som gäller eller tangerar sysselsättning och arbetsliv 2022 än året innan, vilket kan förklara att rekommendationerna för denna kategori minskade. Däremot behandlades i många propositioner frågor som gäller informationssystem och informationssamhället, vilket kunde bidra till att rekommendationer i dessa kategorier ökade jämfört med året innan.

Konsekvenserna för företag och för människogrupper var de mest betydande utvecklingsobjekten i utlåtandenas sammanfattningar 2022. Mer än en tredjedel av utlåtandenas sammanfattningar innehöll rekommendationer i fråga om konsekvenser för företag. Cirka en tredjedel av utlåtandenas sammanfattningar innehöll rekommendationer som gällde konsekvenser för människogrupper. Av figur 9 framgår att omnämnandena från de övriga kategorierna är utspridda på flera olika konsekvenskategorier. Exempelvis konsekvenser för myndigheterna som var de näst vanligaste utvecklingsobjekten i utlåtandena över huvud taget nämndes endast i drygt en tiondel av sammanfattningarna.

Figur 9. De viktigaste utvecklingsobjekten efter konsekvenskategori, vilket avser de utvecklingsobjekt som nämns i utlåtandenas sammanfattningar 2022



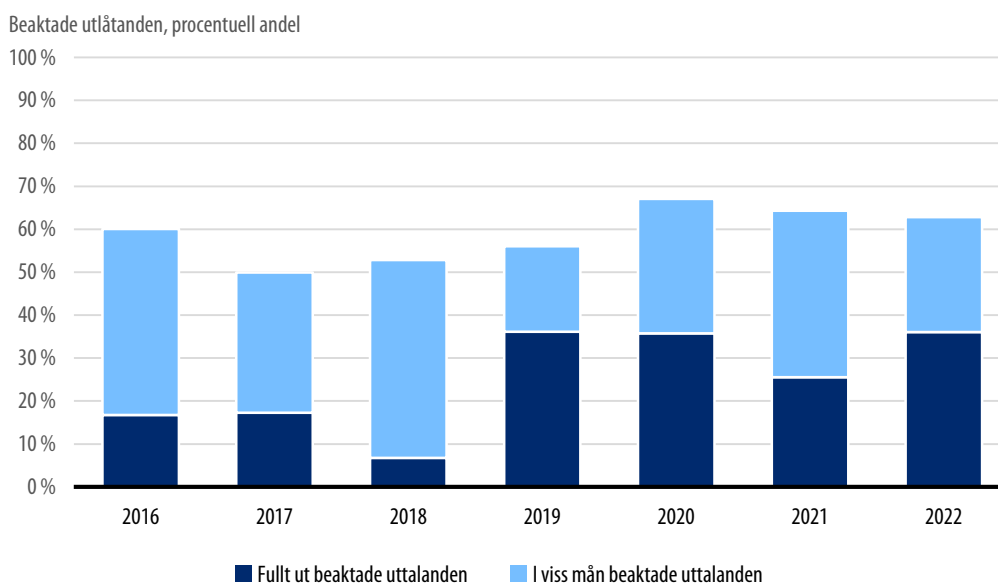
1.5 Graden av utlåtanden som har beaktats har inte stigit

Rådet kontrollerar effekten av sina utlåtanden genom att jämföra de propositioner som lämnats till riksdagen med de propositionsutkast som lämnats till rådet. Rekommendationernas efterlevnad är endast en riktgivande mätare för rådets effektivitet, eftersom rekommendationerna till sin natur är mycket olika. Ändringar av teknisk natur går i allmänhet ganska lätt att korrigera, men till exempel iakttagelser som gäller behandlingen av alternativ eller kvantitativa bedömningar kan vara svårare att korrigera. Brådska i slutet av regeringsperioden kunde dessutom bidra till att det inte fanns tid att beakta rekommendationerna när propositionerna färdigställdes. Överbelastningen av översättningsverksamheten 2022 har i vissa fall kunnat leda till att rekommendationerna inte har beaktats för att propositionens sidantal inte längre ska öka.

Enligt rådets iakttagelser beaktas de utvecklingsrekommendationer som nämns i utlåtandenas sammanfattningar i viss mån bättre än de övriga rekommendationer som nämns i utlåtandet. Rådets utlåtande är emellertid en helhet där sammanfattningen innehåller endast vissa av de viktigaste iakttagelserna i utlåtandet. I fortsättningen är det viktigt att ministerierna beaktar utlåtandet i sin helhet bättre.

Av figur 10 framgår att drygt 60 procent av rådets rekommendationer beaktas i sin helhet eller delvis i regeringens propositioner. Rekommendationernas efterlevnad har varit ganska stabil under de senaste två åren. Andelen rekommendationer som beaktats i sin helhet ökade något 2022.

Figur 10. Efterlevnad av rekommendationerna i rådets utlåtanden 2016–2022.



Även om andelen beaktade utlåtanden inte steg så högt 2022 totalt sett, hade man i vissa regeringspropositioner glädjande nog beaktat rådets rekommendationer väl. Till exempel i den proposition som utrikesministeriet berett har rådets alla rekommendationer beaktats. Propositionen gällde den internationella konventionen om skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden. Till lagen om funktionshinderservice hade fogats en åskådlig redogörelse och en tabell på basis av vilken även de som inte är insatta i frågan fick en uppfattning om de olika grupper av människor och antalet människor som lagen tillämpas på. I den regeringsproposition som gäller behörighetsvillkor inom byggandet beskrevs åskådligt olika alternativ och varför man hade stannat för det valda sättet.

I många regeringspropositioner har beskrivits väl hur rådets utlåtande har beaktats. Däremot beskrevs det mer sällan varför rekommendationen inte kunde beaktas. Rådet för bedömning av lagstiftningen rekommenderar att man i propositionen också tar upp orsakerna till att man inte kan följa rekommendationen.

Rådet följer upp hur snabbt regeringspropositionerna lämnas till riksdagen efter att rådets utlåtande offentliggjorts. Det verkar inte finnas någon stor skillnad mellan budgetlagar och andra regeringspropositioner när det gäller hur snabbt propositionen lämnas till riksdagen efter det att rådet för bedömning av lagstiftningen gett sitt utlåtande. Regeringens propositioner lämnades till riksdagen i genomsnitt 27 dagar efter att rådets utlåtande offentliggjorts. I viss mån lämnas propositioner till riksdagen endast 10–20 dagar efter det att utlåtandet offentliggjorts. Det är en relativt kort tid, eftersom regeringspropositionen ska vara färdig i god tid före statsrådets allmänna sammanträde. Då hinner de ändringsförslag som framförts i utlåtandena behandlas vid ministeriet endast några dagar.

Rådet för bedömning av lagstiftningen strävar efter att behandla utkasterna till regeringspropositioner så snabbt som möjligt. Det tar sin tid att bekanta sig med dessa utkast och remissvaren i sekretariatet varefter rådet bekantar sig med utkasterna till utlåtanden och utkastet till regeringsproposition. År 2022 var behandlingstiderna i genomsnitt 18 dagar och mediantiden 19 dagar. Den genomsnittliga behandlingstiden för att ge ett utlåtande förlängdes på grund av att en del av propositionerna lämnades under sommaren precis före semesterperioden.⁴ År 2022 gav rådet ett utlåtande om ett propositionsutkast som gällde åtta budgetlagar. På grund av anhopningar av arbeten och sommarsemestrar vid rådet var man tvungen att avstå från att behandla sex budgetlagar.

4 I siffran ingår söckenhelger. Medel- och medianvärdena av behandlingsdagarna förhöjdes inte enbart av de allmänna semesterdagarna utan också av att granskningen omfattar även propositioner som getts strax före och under sommarsemestern och vars behandlingstider var klart längre än genomsnittet. Dessutom underrättas ministerierna om utkast till utlåtanden ett dygn före offentliggörandet, så i praktiken är behandlingstiden en dag kortare.

1.6 Intensiv interaktion med förvaltningen och intressentgrupperna

Rådet för rådet för bedömning av lagstiftningen har ansett det vara viktigt med dialog med förvaltningen, politiska beslutsfattare och andra intressentgrupper. Ordföranden och sekretariatet sammanträdde regelbundet med företrädare för ministerierna och intressentgrupperna. Sekretariatet deltog i arbetsgrupper som behandlade frågor som gällde bättre lagstiftning och ordnade utbildning till lagberedarna vid statsrådet. Dessutom bjöd justitieministeriet, finansministeriet och arbets- och näringsministeriet in rådets sekretariat för att diskutera rådets utlåtanden och kvaliteten på konsekvensbedömningarna. Rådet deltog aktivt i internationella möten både på plats och via distanskontakt. I bilaga 2 ges en mer detaljerad beskrivning av rådets interaktion 2022.

Ordföranden för rådet för bedömning av lagstiftningen höll aktivt kontakt med representanter för förvaltningen. Rådets ordförande träffade bland annat statssekreteraren och understatssekreteraren vid statsrådets kansli samt ministeriernas kanslichefer. Dessutom presenterade ordföranden rådets verksamhet och iakttagelser om rådets konsekvensbedömningar och deltog i många diskussionsmöten.

Hösten 2022 började rådet tillämpa en ny praxis där den som bereder en regeringsproposition, om han eller hon så önskar, kan diskutera utlåtandet med rådets sekretariat. Det här har man kunnat göra också tidigare, men rådet har velat uppmuntra ministerierna till interaktion. Syftet med denna praxis är att ge lagberedarna möjlighet att ställa frågor om rådets iakttagelser ifall något i utlåtandet har blivit oklart. Syftet med diskussionen är inte att ändra standarduttalandet eller innehållet i utlåtandet. Diskussionen med sekretariatet är frivillig och informell. År 2022 ordnades en diskussion med lagberedaren endast om ett utlåtande.

På sin webbplats lägger rådet ut sina utlåtanden samt nyheter baserade på dem på finska och en sammanfattning på svenska. Dessutom publiceras nyheter på statsrådets Twitterkonto. På webbplatsen finns också en beskrivning av rådets verksamhet på teckenspråk.

Media lyfter tidvis fram utlåtandena av rådet för bedömning av lagstiftningen. I medierna behandlades till exempel utlåtandena om upphovsrättslagen, Genomcentret, gruvlagen och naturvårdslagen. Dessutom fick utlåtandena om beskattningen publicitet i slutet av 2022.

1.7 Internationell verksamhet är viktig för rådet

Internationell verksamhet utgör en väsentlig del av rådets verksamhet. I Finland finns inga andra aktörer i likhet med rådet för bedömning av lagstiftningen och då är det viktigt att upprätthålla en dialog med utländska aktörer. Rådet följer noga upp diskussioner

och undersökningar som gäller lagberedning, konsekvensbedömning och efterhandsutvärdering. Dessa kontakter ersätter dock inte de diskussioner som förs med systerorgan till exempel om god praxis och synpunkter på utvärdering av konsekvensbedömning.

Det internationella samarbetet fortsatte livligt kring teman som handlar om bättre lagstiftning 2022. Efter covid-19-pandemin övergick man från distansmöten till hybrid- och närvaromöten. Ordföranden för rådet för bedömning av lagstiftningen och företrädarna för sekretariatet deltog på distans i evenemang för bättre lagstiftning som ordnades av OECD och EU. Rådets ordförande och representanten för sekretariatet deltog på plats endast i vissa internationella evenemang på grund av rådets begränsade budget. Rådets begränsade budget begränsade ordförandens och sekretariatets deltagande även i internationella evenemang som bedömts vara viktiga.

RegWatchEurope (RWE) är ett europeiskt nätverk för bedömningsråd som består av åtta medlemsländer. Enligt rådet för bedömning av lagstiftningen är nätverkets verksamhet viktig och nyttig, eftersom det gör det möjligt att dela med sig och lära sig av bästa praxis från andra råd. År 2022 var Tjeckien ordförandeland för RWE och ordnade två möten på sekretariatsnivå, två möten på ordförandenivå och tre workshoppar. Dessutom ordnade Tjeckien en DEBR-konferens (Directors' and Experts' of Better Regulation), i vilken rådets ordförande och en representant för sekretariatet deltog. DEBR är ett inofficiellt europeiskt nätverk för bättre lagstiftning regeringarna emellan. Till konferensen kallas i allmänhet företrädare för förvaltningen, forskare och experter på bättre lagstiftning.

Norges bedömningsorgan (Norwegian Better Regulation Council) sammankallade dessutom sekretariaten för de nordiska systerorganen i Oslo i juni 2022. Under mötet diskuterades hur man kan utveckla rådets verksamhet.

Den viktigaste iakttagelsen i de internationella diskussionerna var att praxisen under undantagstiden, till exempel det begränsade samrådet och intressentgruppernas ringa delaktiggörande, fortsätter i vissa länder. I praktiken innebär det här att lagberedningen inte har varit öppen och transparent. Under de internationella mötena behandlades också svårigheterna med att förankra bättre lagstiftning i lagberedningen i allmänhet, beteendevetenskapliga aspekter (behavioral insights) och evidensbaserat beslutsfattande (evidence-based approach).

Rådet för bedömning av lagstiftningen utarbetade 2022 interna anvisningar om hur det ska behandla lagstiftning som utfärdas under kristider. Motivationen till att utarbeta anvisningarna kom från DEBR-konferensen, där man lyfte fram erfarenheter av reglering i kristider. Rådet har också själv ansett att det behöver tydliga anvisningar för olika kriser. Representanterna för förvaltningen gavs också möjlighet att kommentera anvisningen.

2 Iakttagelser om lagberedningen under Antti Rinnes och Sanna Marins regeringar

2.1 Allokeras ministeriernas tidsanvändning på lagberedningen?

Lagberedning är en av statsrådets viktigaste uppgifter. En högklassig lagberedning är en förutsättning för att riksdagen effektivt ska kunna utöva sin lagstiftande makt. En omsorgsfullt beredd, tydlig och högklassig lagstiftning är en förutsättning för en fungerande rättsstat. För att problem i samhället ska kunna lösas på ett effektivt och rättvist sätt förutsätts att man vid lagberedningen genuint bedömer olika sätt att lösa problemen och vilka konsekvenser ändringen har. De preliminära konsekvensbedömningarna bör göras i tillräckligt god tid för att resurser för lagberedningen ska kunna styras till sådana lagstiftningsprojekt som bedöms kunna ge bästa önskade resultat.

Till en högklassig lagberedning hör en tillräcklig avvägning mellan regleringsmetoder och alternativ samt konsekvensbedömning. Detta förutsätter även samarbete mellan ministerierna. En högklassig lagberedning är en förutsättning för riksdagens rätt att få information som tryggas enligt grundlagen. Inom lagberedningen diskuterar man inte tillräckligt eller lyfter inte öppet fram vilken regleringsmetod som skulle vara den bästa för att lösa problemet. Utöver lagen kan lämpliga regleringsmetoder vara till exempel självreglering, ekonomiska incitament eller informationsstyrning. I regeringsprogrammet bör det inte anges några exakta metoder för att man vid tjänsteberedningen ska kunna bedöma vilka metoder som är bra och effektiva.

Rådet för bedömning av lagstiftningen har upprepade gånger fäst uppmärksamhet vid att lagberedningen görs i brådslande takt och med knappa resurser. Rådet betraktar det som speciellt att det inte finns tillräckligt noggrann och tillförlitlig information att tillgå om hur många årsverken vid ministerierna som anvisas för lagberedning. Enligt rådet är det i regel en lagberedare som ansvarar för lagberedningen, och den teambaserade beredningen utnyttjas inte i tillräcklig utsträckning. Det ställs många krav på lagberedningen, men det är oklart om lagberedarna får tillräckligt med stöd och hjälp. Lagberedning är en av statsrådets viktigaste uppgifter, men hur viktigt uppdraget är syns inte i resurstilldelningen eller ledningen av lagberedningen.

Regeringsprogrammen har numera varit omfattande och mycket detaljerade. Ministeriernas lagberedning präglas starkt av att lagberedningens knappa resurser i stor utsträckning koncentreras till genomförandet av regeringsprogrammets spetsprojekt under regeringsperioden. För den övriga lagberedningen återstår knappa resurser. Vid ministerierna har en långsiktig författningsöversyn, uppföljning av hur författningarna fungerar och efterhandsutvärdering kommit i andra hand eller så hinner de inte alls genomföras under regeringsperioden.

Rådet för bedömning av lagstiftningen har fått en uppfattning att ministeriernas lagberedning riskerar att drunkna i anhopningen av projekt vid ministerierna, vilket kan försvaga lagberedaryrkets dragningskraft och lagberedarnas motivation. Utöver olika projekt har ministerierna varit tvungna att reagera snabbt på olika samhällsliga kriser. Det här ställer ett allt hårdare tryck på lagberedningen.

Lagberedningens kvalitet förbättras inte heller av att tjänstemannaberedningen styrs politiskt alltför kraftigt och vid en illa vald tidpunkt. Förhållandet mellan politisk styrning och planering vid lagberedningen bör klargöras och ansvaren förtydligas.

Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att ministerierna fortfarande sju år efter att rådet inrättades har utmaningar när det gäller att anpassa rådets utlåtanden enligt ministeriets egna tidtabeller för lagberedningsprojektet. Ledningen av lagberedningen bör förbättras genom att förtydliga en ändamålsenlig projektplanering och att garantera tillräckligt med tid för såväl den förberedande beredningen som den fortsatta beredningen. När behandlingstiden i rådet för bedömning av lagstiftningen ställs i relation till hela lagberedningsprocessen, som i allmänhet tar flera år, kan rådets behandlingsskede inte förklara brådskan inom lagberedningen, eftersom den genomsnittliga behandlingstiden för rådets utlåtande är 18 dagar och medianen 19 dagar.

Rådet för bedömning av lagstiftningen rekommenderar att statsrådet fäster uppmärksamhet vid resurstilldelningen för och ledningen av lagberedningen samt vidtar tillräckliga åtgärder för att korrigera saken. Lagberedaren bör få tillräckligt med stöd såväl för konsekvensbedömningar som för andra delområden av lagberedningen. Lagberedning är dessutom ofta tvärvetenskaplig verksamhet, vilket innebär att det vid lagberedningen ska finnas tillräckligt omfattande kompetens också inom andra områden än juridik. Att sörja för en högklassig lagberedning är även en fråga om inställning. Ministerierna bör kritiskt granska sina egna processer inom författningsberedningen, det vill säga deras tidtabeller, resursfördelning och prioriteringar.

2.2 Kriser bör beaktas i lagberedningen

Under Sanna Marins regeringsperiod har olika samhällsliga kriser inverkat på lagberedningen, såsom covid-19-pandemin, Rysslands anfallskrig mot Ukraina, energikrisen, klimatkrisen och inflationen. Många kriser är långvariga. Världsläget har blivit oförutsebart och dystrare rent allmänt.

Många lagberedningsprojekt inleddes före de aktuella samhällsliga kriserna. Det gällande regeringsprogrammet utarbetades också före kriserna. De pågående kriserna har inte beaktats i konsekvensbedömningarna. Enligt rådet för bedömning av lagstiftningen har det varit utmanande för ministerierna att under pågående beredning omarbeta eller komplettera konsekvensbedömningarna enligt den nya situationen. Kriserna påverkar tidtabellerna för lagberedningen, kunskapsunderlaget för beslutsfattandet och konsekvensbedömningarna. Man bör reagera snabbt på olika kriser och utarbeta reglering för nya situationer.

Kriserna inverkar också på rådets verksamhet. Rådet kan inte låta bli att bedöma krisreglering, eftersom samhällsliga kriser påverkar samhällets olika funktioner på bred front. Under kristider bör rådets utlåtandeprocess ske snabbare än planerat. Dessutom har krisernas oförutsägbarhet bidragit till att rådet under pågående period valt nya aktuella propositioner till bedömning.

Rådet konstaterar att lagberedningen i och med samhällsliga kriser kan belastas rentav till bristningsgränsen. Därför är det viktigt att lagberedningen har tillräckliga resurser i förhållande till regeringsprogrammet. Då kan man i lagberedningen bättre förbereda sig på överraskande situationer under hela regeringsperioden. I enskilda lagstiftningsprojekt bör det finnas bättre möjligheter att noggrannare beakta osäkerheter, oväntade konsekvenser och risker i anslutning till konsekvenserna. Bedömningen bör göras under hela lagberedningsprojektet och konsekvensbedömningarna omarbetas när krisen förändras.

Kriser påverkar samhället i stor utsträckning i socialt och ekonomiskt hänseende samt även miljön och den biologiska mångfalden. Finland har till exempel förbundit sig till arbetet för hållbar utveckling i alla världens länder som styrs av det globala handlingsprogrammet Agenda 2030 för hållbar utveckling, som avtalades i FN (Agenda2030⁵). Lagberedningen ställs inför nya utmaningar då kriserna ska beaktas samtidigt som andra omfattande aktuella samhällsliga förändringar.

5 Agenda2030 <https://sdgs.un.org/2030agenda> och Statsrådets redogörelse om det globala handlingsprogrammet Agenda 2030 för hållbar utveckling. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162475/VNK_2020_7.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Konsekvensbedömningen av lagberedningen utförs vanligen punktmässigt och konsekvenserna bedöms ofta endast i fråga om respektive lagprojekt. Det är mer sällsynt, givetvis också utmanande, att bedöma författningarnas sammantagna konsekvenser. På grund av olika samhälleliga kriser och förändringar bör de sammantagna konsekvenserna beaktas i tillräcklig omfattning i konsekvensbedömningarna i lagberedningen. Exempelvis i sitt utlåtande⁶ om ändringen av utlänningslagen konstaterade rådet följande:

”Det skulle vara möjligt att i utkastet till proposition bedöma hur kriget mellan Ukraina och Ryssland och den eventualiteten att kriget blir långvarigt påverkar familjeåterföreningar. Enligt rådet kan kriget leda till att allt fler behöver internationellt eller tillfälligt skydd och således också till ett ökat antal familjeåterföreningar. Frågan skulle kunna granskas till exempel med hänsyn till rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 om tillfälligt skydd för fördrivna personer från Ukraina. Är det möjligt att antalet familjeåterföreningar ökar till följd av kriget, eller leder kriget till utdragna familjeåterföreningsprocesser?”

Rådet konstaterade följande i sitt utlåtande om gruvlagen⁷:

”Det säkerhetspolitiska läget i Europa var mycket annorlunda i början av beredningen av utkastet till proposition. I utkastet till proposition bör det redogöras för vilken inverkan kriget mellan Ryssland och Ukraina har på efterfrågan på och utbudet av gruvmineraler. Därtill behövs en allmän beskrivning av gruvbranschens betydelse för försörjningsberedskapen. Även gruvbranschens betydelse vid energiomställningen skulle kunna preciseras.”

Rådet för bedömning av lagstiftningen rekommenderar att ministerierna bättre än tidigare bereder sig på överraskande samhälleliga kriser för att lagberedningen inte ska belastas alltför mycket. Det förändrade världsläget förutsätter med avseende på konsekvensbedömningarna att kunskapsunderlaget kontinuerligt uppdateras, att osäkerheter, risker och oväntade konsekvenser förutses samt att det satsas på bedömning av författningarnas sammantagna konsekvenser. Det här kan innebära till exempel en ändring av regleringen inom flera olika områden, varvid det kan uppstå överraskande hävstångseffekter till exempel för efterfrågan på tjänster eller för mängden utsläpp.

⁶ Utlåtande av rådet för bedömning av lagstiftningen om utlänningslagen: https://vnk.fi/-/arviointineuvosto-ulkomaalaislaista-ukrainan-sodan-vaikutusta-perheenyhdistamisiin-olisi-hyva-arvioida?languageld=sv_SE

⁷ https://vnk.fi/-/arviointineuvosto-kaivoslaista-tavoitteiden-vertaaminen-kustannuksiin-on-tyolasta?languageld=sv_SE

2.3 Uppmärksamhet bör fästas vid bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Rådet för bedömning av lagstiftningen har noterat att man i konsekvensbedömningarna i propositionsutkasten i allmänhet inte identifierar propositionens konkreta konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Med andra ord framgår det inte tillräckligt av propositionsutkasten hur utkasten förbättrar, försvagar eller tryggar de grundläggande och mänskliga rättigheterna. I beskrivningarna av nuläget beskrivs nödvändigtvis inte i tillräcklig utsträckning vilka problem som kan ha förekommit i tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. I propositionsutkasten kan man kategoriskt i fråga om nulägesbeskrivningen eller konsekvensbedömningen konstatera att de grundläggande och mänskliga rättigheterna är tryggade i lag.

Propositionsutkasten kan innehålla en förtjänstfull beskrivning av den reglering som gäller grundläggande och mänskliga rättigheter eller av internationella överenskommelser. Beskrivningen av innehållet i regleringen beskriver dock inte propositionens konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Ibland framförs i propositionsutkastet propositionens målsättningar för tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna såsom konsekvenser eller så anses bedömningen av propositionens grundlagsenlighet vara samma sak som bedömningen av förslaget konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Då förblir det oklart hur propositionen i fråga de facto inverkar på de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Rådet för bedömning av lagstiftningen har fäst uppmärksamhet vid att det av propositionsutkasten kan framgå att utkastet inte inverkar på de grundläggande och mänskliga rättigheterna, eftersom de grundläggande och mänskliga rättigheterna tryggas i grundlagen och myndigheterna noggrant ska iaktta lagen. I propositionsutkastet beskrivs det då inte om myndigheterna trots den reglering som gäller efter ändringen har faktiska möjligheter att fullgöra sina skyldigheter och vilka risker eller oväntade konsekvenser ändringen kan ha för att de grundläggande och mänskliga rättigheterna ska kunna tillgodoses.

I propositionsutkasten kan till exempel som konsekvensbedömning beskrivas reglering i anknytning till barns rättigheter eller innehållet i urfolkens rättigheter. Att referera gällande rätt eller internationella avtal är ingen bedömning av hur propositionen inverkar på barn i olika ställning eller hur utkastet till proposition förbättrar eller försvagar urfolkens rättigheter. Exemplifierande beskrivningar av hur bestämmelserna påverkar föremålet för regleringen skulle konkretisera hur ändringen påverkar tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i vardagen.

Konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna har ett nära samband med konsekvenserna för människogrupper. Det vore bra att bedöma konsekvenserna som en helhet så att också konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna beaktas inbyggt i bedömningen av olika typer av konsekvenser. Om man till exempel bedömer konsekvenserna av ändringen för elever, arbetslösa, äldre personer eller barn, är det naturligt att samtidigt bedöma konsekvenserna för jämlikheten, jämställdheten, de språkliga rättigheterna eller till exempel rättsskyddet för gruppen av människor i fråga.

Rådet för bedömning av lagstiftningen har konstaterat följande i sitt utlåtande⁸ i anslutning till utlänningslagen och lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen:

"I utkastet till proposition bör det finnas en bedömning av konsekvenserna också med tanke på asylsökandes behov. Utkastet till proposition bör innehålla en närmare redogörelse för hur utkastet påverkar tillgodoseendet av de grundläggande och de mänskliga rättigheterna. Nu framgår det inte av utkastet till proposition vad som eventuellt kan förändras i fråga om tillgodoseendet av asylsökandes grundläggande och mänskliga rättigheter."

Dessutom har rådet för bedömning av lagstiftningen gett utlåtande om utkastet till proposition om ändring av inkomstskattelagen och vissa andra lagar för att införa en skatt som bestäms på basis av fysiska personers intäkter från värdestegring⁹ enligt följande:

"Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att man i utkastet till proposition kunde bedöma om propositionen förbättrar eller försämrar jämlikheten, när den föreslagna skatten gäller en fåtalig grupp. Rådet önskar att propositionen ska ta upp effekterna för skattskyldigas egendomsskydd genom exempel. Hur påverkas till exempel egendomsskyddet för en person som merparten av sitt liv bott och samlat på sig egendom utomlands, som tillfälligt flyttar till Finland och sedan flyttar utomlands igen? Och vilka är följderna för en skattskyldig om det skett stora förändringar i egendomens värde så att skattebeloppet varierar väldigt mycket inom några år?"

Rådet för bedömning av lagstiftningen har i sitt utlåtande om gruvlagen angett flera anmärkningar om konsekvenserna för de grundläggande och de mänskliga rättigheterna¹⁰, till exempel följande:

8 https://vnk.fi/-/arviointineuvosto-ulkomaalaislain-ja-henkilotietojen-kasittelysta-miten-muutos-vaikuttaa-turvapaikanhakijaan?languageld=sv_SE

9 https://vnk.fi/-/arvonnousuveron-perusoikeusvaikutuksia-ei-ole-arvioitu?languageld=sv_SE

10 https://vnk.fi/-/arviointineuvosto-kaivoslaista-tavoitteiden-vertaaminen-kustannuksiin-on-tyolasta?languageld=sv_SE

”Rådet anser att konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna bör specificeras. De grundläggande fri- och rättigheter som utkastet till proposition har en inverkan på bör specificeras. Dessutom bör det redogöras för konsekvenserna för varje enskild rättighet. Det föreslås till exempel i propositionen att markägarens samtycke ska utgöra en förutsättning för förlängning av malmletningstillståndets giltighetstid. Rådet anser att propositionens konsekvenser för egendomsskyddet bör bedömas noggrannare. Utkastet till proposition kunde även innehålla en bedömning av vilka utmaningar det kan vara förenat med att markägaren ger sitt samtycke.”

Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att det i konsekvensbedömningarna i utkastet till regeringspropositioner ofta finns brister i bedömningen av likabehandling eller att man inte känner till den tillräckligt väl. Ofta beaktas konsekvenserna inte tillräckligt i konsekvensbedömningarna i olika situationer och för människor i olika ställning. Vid konsekvensbedömningen kan man utgå från uppfattningen om en människa som är medveten om olika förvaltningsmässiga förpliktelser och som sköter sina ärenden korrekt. I verkligheten finns det variationer i människornas omständigheter och förmåga att fatta rationella beslut. Människor reagerar också på förändringar på olika sätt. Konsekvenserna för olika människogrupper bedöms ofta på en alltför allmän nivå, vilket innebär att konsekvenserna bedöms vara desamma för alla. Det här är problematiskt, eftersom ändringarna i regleringen kan inverka på olika sätt på grupper av människor i olika ställning och inverkan kan vara betydande för en viss enskild grupp av människor.

Rådet har i sitt utlåtande om lagen om tillsyn över social- och hälsovården¹¹ gett följande utlåtande i fråga om likabehandling:

”Utkastet till proposition bör innehålla en mer exakt beskrivning av propositionens konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Vid produktionen av social- och hälsovårdstjänster bör i regel beaktas många grundläggande fri- och rättigheter, till exempel klienternas och patienternas jämlikhet och rätt till social trygghet samt tjänsteproducenternas egendomsskydd. En bedömning av konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna kan inte ersättas med en motivering som gäller lagstiftningsordningen.

11 https://vnk.fi/-/arviointineuvosto-sosiaali-ja-terveydenhuollon-valvontalaista-perus-ja-ihmisoikeusvaikutusten-arviointia-tulisi-tasmentaa?languageld=sv_SE

I lagberedningen bör människor med olika bakgrund göras delaktiga på ett tillräckligt mångsidigt sätt. En utmaning kan vara att lyfta fram erfarenheterna från människor som är mest utsatta. Det är lätt hänt att konsekvensbedömningar utförs utifrån ens egna utgångspunkter, trots att man vid bedömningen mer ingående borde fundera på hur konsekvenserna berör olika människor med olika bakgrund och utgångsläge.

2.4 Man kunde lära sig mer av erfarenheterna från utländsk lagstiftning

Rådet för bedömning av lagstiftningen har fäst uppmärksamhet vid att utkastet till regeringspropositioner ofta innehåller en ganska detaljerad beskrivning av hurdan lagstiftning som finns inom ett visst rättsområde i andra länder. De juridiska beskrivningarna kan emellanåt vara ganska långa och detaljerade. För det mesta saknar beskrivningarna en analys av vilka konsekvenser lagstiftningen i respektive land har eller hur de lösningar som tillämpas utomlands skulle lämpa sig för Finland. Ofta förblir det oklart hur utländsk praxis har utnyttjats vid beredningen av den aktuella regeringspropositionen. I sådana fall är de utländska erfarenheterna av regleringen lösryckta från propositionens innehåll.

En djupare och mer analytisk beskrivning av erfarenheterna av regleringen i utlandet skulle kunna förbättra kvaliteten på konsekvensbedömningarna. En koncis beskrivning av utländska regleringserfarenheter skulle också främja målsättningen att regeringspropositionerna ska fokusera på de väsentliga frågorna.

Erfarenheter av utländska regleringshelheter kan också utredas med hjälp av forskningsdata. Undersökningar och efterhandsutvärderingar är till nytta när man utreder vilka konsekvenser regleringen har haft i mållandet. Mer omfattande rättsjämförelser kan bifogas som separata bilagor bland annat material i lagberedningsprojektet, men i propositionen bör man koncentrera sig på att beskriva hur utländsk praxis är till nytta för Finland.¹²

Erfarenheterna av hur lagstiftningen fungerar i de övriga nordiska länderna eller i andra europeiska länder som i hög grad liknar Finland eller resultaten av efterhandsutvärderingen kan ge en fingervisning om hur man i Finland skulle reagera på ändringen eller hurdana konsekvenser ändringen förväntas få för Finlands del. Regleringspraxis i andra länder kan inspirera i sådana situationer där det inte ännu i Finland har reglerats om en viss fråga

12 Exempelvis riksdagens biblioteks informationstjänst tillgodoser informationsbehov när det gäller juridisk information.

eller ett problem. Å andra sidan är det också bra att identifiera sådana grannländers reglering som kan få konsekvenser till exempel för arbetskraftens rörlighet, innovationer eller investeringar.

Rådet för bedömning av lagstiftningen berömde förslaget till lagstiftning för att öka sysselsättningen bland personer över 55 år i sitt utlåtande¹³ enligt följande:

”Rådet för bedömning av lagstiftningen betraktar beskrivningen av andra länders sysselsättningsåtgärder för att förbättra sysselsättningen bland äldre som föredömligt. I utkastet till proposition har man inte nöjt sig med en mekanisk presentation av lagstiftningen, utan man har presenterat de olika åtgärderna i respektive land och de goda sidor och problem som är förenade med dem. Rådet anser att det är en lyckad avgränsning av presentationen till länder som är väsentliga för Finland och där sysselsättningsgraden bland äldre personer är hög och som det ur Finlands synvinkel är ändamålsenligt att jämföra med.”

Syftet med en internationell lagstiftningsöversikt är att få information om fungerande lagstiftningslösningar och även om metoder som visat sig vara problematiska. Överraskande och oväntade konsekvenser av lagstiftning utomlands kan vara till nytta för Finland. På så vis kan man i Finland ta lärdom av andra länder och undvika sådan lagstiftning som inte fungerar och välja metoder som effektivast kan lösa problem.

2.5 Regeringspropositionerna ska skrivas mer koncist, begripligt och visuellt

Enligt anvisningarna för lagberedning ska regeringspropositionerna skrivas på ett gott språk. Den ska vara komprimerad och endast innehålla sådan information som är av betydelse för riksdagens beslutsfattande. Enligt de observationer som rådet för bedömning av lagstiftningen gjort är en del av propositionsutkasterna rätt långa och de har inte förkortats i en mer lättläst form. Konsekvensbedömningarna är dessutom summariska och propositionerna visualiseras bristfälligt. Långa och detaljerade propositionsutkast kan vara svår-förståeliga, och läsarna förstår inte de viktigaste förslagen och konsekvenserna. Då är det svårt för den som inte är insatt i frågan att få en uppfattning om utkastet som helhet.

¹³ https://vnk.fi/-/arviointineuvosto-55-vuotta-tayttaneiden-tyollisyysesitys-on-hyvin-valmisteltu-mutta-ikasyrjinnan-riskia-selvitettava?languaged=sv_SE

Rådet anser att propositionernas begriplighet skulle bli bättre av att sakinnehållet presenteras koncist och komprimerat. Rådet har ofta varit tvunget att påpeka att propositionens viktigaste förslag, nuläget och målsättningar har beskrivits otydligt. Om propositionen inte från första början fokuserar på väsentliga frågor eller beskriver propositionens mål tydligt, blir helhetsförståelsen lidande.

Tidvis har det till rådet framförts kritik mot att en satsning på konsekvensbedömningen vid lagberedningen skulle göra regeringspropositionerna längre och tyngre. Rådet för bedömning av lagstiftningen har i sina utlåtanden ofta påpekat att en regeringsproposition som har bedömts behöver komprimeras eller att onödiga beskrivningar till och med skulle kunna strykas ur den. En förtjänstfull och välgjord konsekvensbedömning behöver i allmänhet inte vara lång. I en konsekvensbedömning av hög kvalitet fokuserar man intensivt på väsentliga och betydelsefulla frågor. Rådet har jämfört antalet sidor i de propositionsutkast som lämnats till rådet för bedömning och i de slutliga regeringspropositionerna. De ändringar som gjorts utifrån rådets utlåtanden har inte i betydande mån ökat propositionernas sidantal.

Propositionens tydlighet och begriplighet förbättras avsevärt genom att det till propositionerna fogas åskådliggörande tabeller och figurer. Särskilt beskrivning av konsekvensbedömningarna och den föreslagna ändringen med hjälp av tabeller eller andra figurer konkretiserar innehållet i regeringspropositionen. Ibland är det nödvändigt att beskriva konsekvenserna utförligt till exempel på grund av ett omfattande sakinhåll och mångfacetterade konsekvenskedjor. I sådana fall skulle ett separat sammandrag av ändringen och konsekvenserna hjälpa läsaren att uppfatta det väsentliga i propositionen.

Rådet för bedömning av lagstiftningen är tillfreds med att användningen av åskådliggörande tabeller har ökat något jämfört med tidigare år. I några propositioner har det också lagts till figurer och sammanfattningar efter att rådet har gett sitt utlåtande.

Rådet har dessutom fäst uppmärksamhet vid att olika typer av konsekvenser inte alltid beskrivs i rätt proportion eller balanserat i konsekvensbedömningen i propositionen. I propositionen koncentrerar man sig eventuellt på noggranna och detaljerade beskrivningar till exempel av konsekvenserna för myndigheterna, men konsekvenserna för dem som är föremål för lagen, såsom företag eller grupper av människor, beskrivs i liten utsträckning. För att propositionens konsekvenser ska vara begripliga och för att man ska kunna få en helhetsbild är det skäl att sträva efter att beskriva propositionens viktiga typer av konsekvenser i rätt proportion och på ett sinsemellan balanserat sätt. Om man alltför mycket behandlar en viss typ av konsekvenser kan det leda till att betydelsen för de olika typerna av konsekvenser blir snedvriden.

Rådet vill understryka betydelsen av begriplighet i såväl det finska som det svenska lagspråket. Regeringspropositionerna skrivs alltför ofta ur en sakkunnigs perspektiv. Det är svårt för en person som inte är insatt i saken att förstå de termer och sakinnehåll som ingår i regeringspropositioner och därför bör termerna förklaras närmare. De termer och begrepp som används har inte definierats tillräckligt, eftersom man vid beredningen inte har kunnat utnyttja termbanker eller insett vikten av terminologiarbete och språkvårdarens insats.

Enligt 9 § 1 mom. i förvaltningslagen (434/2003) förutsätts det att myndigheterna använder ett sakligt, klart och begripligt språk. Trots detta innehåller regeringspropositionerna ofta komplicerade meningskonstruktioner, främmande uttryck eller så används bekanta ord i en annan betydelse. Om en regeringsproposition är svår att förstå, kommer de som tillämpar och de som blir föremål för lagen sannolikt också att ha stora svårigheter att förstå innehållet i författningarna och konsekvenserna av de föreslagna ändringarna.

En svårförståelig lagstiftning tär på de resurser som de som tillämpar lagen och de som är föremål för lagen har. I värsta fall är det svårt att tillämpa lagen korrekt eller så låter man bli att tillämpa lagens bestämmelser. Det behövs hjälp för att man ska kunna tolka lagen eller så leder oklara bestämmelser till konfliktsituationer. Författningsspråket har en betydande inverkan på samhället. Det språk som används i regeringspropositionerna och begripligheten inverkar på hur de förväntade konsekvenserna blir verklighet. Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att hörandet av intressentgrupper är ett sätt att bedöma hur målgrupperna för bestämmelserna förstår innehållet i propositionsutkastet.

Rådet anser att ministerierna bör satsa på ett klart myndighetsspråk och beakta detta också vid lagberedningen. En förutsättning för ett gott lagspråk vid lagberedningen är att lagberedarna på djupet förstår de fenomen som ligger till grund för den lag som ska beredas. Rådet har den uppfattningen att lagberedarna inte alltid har klart för sig vad syftet med propositionen är och varför man har detta syfte. Detta inverkar på hur flytande propositionstexten är. Lagspråket påverkas också av om den politiska styrningen är för stark eller för svag. Lagspråket är en del av god styrning av lagberedningen.

2.6 Konsekvenserna för informationshanteringen och informationssamhället ökar

Rådet för bedömning av lagstiftningen har lagt märke till att regeringspropositioner allt oftare inverkar på olika register, informationssystem och informationsresurser. Omorganisering av myndigheternas uppgifter eller de nya uppgifter som åläggs myndigheterna har

olika konsekvenser för myndigheternas informationshantering. Dessutom blir företagen på grund av regleringen tvungna att ändra eller bygga upp nya informationssystem samt producera eller samla in uppgifter i en viss form.

Målet med digitaliseringen är att effektivisera samhällets funktioner och underlätta människornas vardag bland annat genom att spara tid. Allt fler av samhällets vitala funktioner, såsom kommunikation, energi och trafik, är beroende av informationssamhällets tjänster. Konsekvenserna av författningsändringarna kan riktas mot informationssamhällets grundläggande strukturer genom att främja eller försvaga informationssamhällets utveckling antingen allmänt eller ur målgruppernas synvinkel.

Digitaliseringen av samhället, de vill säga att tekniken vinner terräng i samhället, ställer nya krav på regleringen. Vid författningsberedningen bör man identifiera de föreslagna ändringarnas konsekvenser för informationssamhället och även för myndigheternas informationshantering. Bedömningen av dessa konsekvenser kommer att framträda som allt viktigare i framtiden. Även i anvisningarna om konsekvensbedömning vid lagberedning konstateras att digitaliseringen har en central roll i många samhällsreformer som genomförs genom författningar. I lagstiftningsprojekt bör man bedöma om författningen orsakar onödiga hinder för utnyttjandet av digitala metoder eller om den kan främja användningen eller utvecklingen av digitala tjänster.

Enligt 8 § 2 mom. i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019) ska det ministerium som ansvarar för verksamhetsområdet göra en bedömning av konsekvenserna för informationshanteringen när de bestämmelser som bereds påverkar informationsmaterialet och informationssystemen. Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att det av regeringspropositionerna inte särskilt lätt framgår om det har utförts en bedömning enligt informationshanteringslagen och vilket resultatet av bedömningen har varit. Det är också svårt att få en helhetsbild av de olika lagstiftningsprojektens sammantagna konsekvenser för informationssamhället eller informationshanteringen.

Konsekvensbedömningen av hur informationshanteringen och informationssamhället fungerar behandlas ofta ytligt i regeringspropositionerna. Nyttan av och kostnaderna för ändringen klarläggs inte tillräckligt i form av de ändringar som föranleds för informationshanteringen eller konsekvenserna för informationssamhället och inte heller konsekvenserna för olika grupper av människor som använder tjänsterna. Det finns vissa grupper av människor som inte har möjlighet eller kompetens för att använda digitala tjänster. I regeringspropositionerna bör konsekvenserna av ändringen bedömas för olika grupper av människor. Då framhävs också bedömningen av likabehandling.

I regeringspropositionerna görs det ofta en generell bedömning av de kostnader och den nytta som digitaliseringen medför. Rådet anser att det vore bra att i framtiden få närmare uppföljningsuppgifter om de propositioner som inverkat på informationshanteringen och informationssamhället, så att man kan få reda på de faktiska kostnaderna som ändringen föranleder. På detta sätt kan man med avseende på lagberedningen få bättre klarhet i hur bedömningarna av konsekvenserna för informationshanteringen och informationssamhället har lyckats.

2.7 Smidigare reglering kräver spelrum

Vid arbets- och näringsministeriet prövade man 2017 att tillämpa principen en in, en ut.¹⁴ Principen innebär att regleringskostnader som direkt drabbar företagen ska kompenseras genom en motsvarande minskning av kostnaderna i ett annat sammanhang. Principen tillämpades på lagstiftning av nationellt ursprung och på lagstiftning som överskrider EU:s minimilagstiftning. Principen har inte tillämpats bland annat på skatter, böter, straffavgifter, samt öppnandet av marknaden för konkurrens och främjandet av konkurrensen. En viktig åtgärd i försöksprojektet var att utveckla en räknare för bedömning av konsekvenserna för företag och tillämpning av principen. Slutresultatet av projektet var att det skulle vara motiverat att utvidga försöket med principen en in, en ut också till andra ministerier, så att mer erfarenhet av tillämpningen ska kunna fås.

I den arbetsgrupp för smidigare lagstiftning¹⁵ som arbets- och näringsministeriet tillsatt har man utrett ministeriernas syn på tillämpningen av principen en in, en ut. Enligt ministerierna bör man inom statsförvaltningen systematiskt sträva efter att stävja ökningen av företagets regleringsbörda. Modellen en in, en ut med bindande skyldigheter att minska bördan ses dock som en alltför mekanisk modell. Däremot bör man eftersträva en administrativt lätt, enkel och resurseffektiv modell. Enligt arbetsgruppen bör den systematiska bedömningen av regleringsbördan vidareutvecklas och utvidgas till att gälla alla ministerier som bereder lagstiftning som gäller företag. Dessutom rekommenderar arbetsgruppen att utvecklingen av regleringsbördan för företag regelbundet följs upp inom alla förvaltningsområden och att resultaten av uppföljningen rapporteras.

Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att man vid konsekvensbedömningarna bör följa upp de regleringskostnader som föranleds företagen. Räknaren som utvecklades för beräkningen av arbets- och näringsministeriets regleringsbörda har varit ett fungerande verktyg för att bedöma dessa kostnader. Rådet har i sina utlåtanden relativt ofta påmint

¹⁴ <https://tem.fi/sv/principen-en-in-en-ut>

¹⁵ En sakkunnigledamot från rådets sekretariat deltar i arbetsgruppens arbete.

ministerierna om att en sådan räknare kan användas för att beräkna företagens regleringsbörda. Dessutom kan man överväga om det bör göras en bedömning av de lagstiftningskostnader som den administrativa bördan medför för medborgarna. Det här gäller till exempel den tid som går åt till att lämna olika slags uppgifter eller till att sköta ärenden hos myndigheter.

Rådet förhåller sig dock avvaktande till mekaniska modeller för att minska regleringsbördan. Sådana modeller kan minska bördan inom vissa delområden, men smidigare lagstiftning bör utvärderas på ett övergripande sätt. En minskning av regleringen kan ha oväntade indirekta konsekvenser för de objekt som står utanför regleringen.

3 Vad händer härnäst?

3.1 Rådets aviseringar inför det kommande regeringsprogrammet

Rådets tredje mandatperiod började i april 2022. Liksom under tidigare mandatperioder lägger rådet också under denna mandatperiod fram sina iakttagelser om lagberedningens och konsekvensbedömningarnas kvalitet och utveckling. Rådet lyfter fram sina iakttagelser inte bara i sina årsöversikter utan också i sina diskussioner med representanter för förvaltningen, de politiska beslutsfattarna och intressentgrupperna.

Riksdagsval hålls i april 2023. Ordföranden för rådet för bedömning av lagstiftningen brukar träffa ordförandena för de olika partierna före riksdagsvalet. Under dessa möten har rådets ordförande lyft fram rådets arbete och de behov som anknyter till dess verksamhet. Med tanke på det kommande riksdagsvalet utarbetade rådet hösten 2022 en promemoria om rådets aviseringar med avseende på det kommande regeringsprogrammet. I promemorian lyfter man fram tre utvecklingsbehov såväl när det gäller att utveckla kvaliteten på lagberedningen som när det gäller rådets verksamhet.

3.1.1 Ministeriernas resurser bör avsättas för lagberedningen

Rådet för bedömning av lagstiftningen anser det vara oskäligt att lagarna bereds under ständig brådska. Brådskan föranleds i synnerhet av alltför snäva tidtabeller och knappa personalresurser för lagberedningen. Även det politiska trycket kan föranleda brådska, om det inom det politiska systemet inte finns förståelse för lagberedningens rättsligt krävande natur. Det krävs kunnande men också förståelse för en god lagberedningsprocess då tidtabeller för lagstiftningsprojekt ska läggas upp. Tillräckliga resurser för lagberedningen gör det möjligt till exempel att bedöma hur en lag fungerar och utföra konsekvensbedömningar i ett tillräckligt tidigt skede samt också att göra en systematisk efterhandsutvärdering av författningarna.

Lagstiftningsprojekten är av olika omfattning och ministeriernas tjänstemannaledning beslutar om de resurser som behövs för projekten. Beredningen av ett lagstiftningsprojekt bör dock inte vara beroende av endast en lagberedare. Rådet anser att ansvaret och arbetsbördan vid lagberedningen bör fördelas. I idealiska situationer utförs lagberedning i ett team där det utöver juridisk kompetens också finns annan sakkunskap, såsom samhälllig eller ekonomisk sakkunskap. Lagberedning av hög kvalitet förutsätter att olika

sakkunnigas kompetens utnyttjas vid utarbetandet av konsekvensbedömningar. Bristfälligt utförda konsekvensbedömningar kan senare leda till problem, till exempel så att oönskade konsekvenser uppstår när lagen verkställs.

3.1.2 I regeringsprogrammet bör man fokusera på mål och inte på metoder

Enligt rådets observationer är regeringsprogrammen omfattande och detaljerade. Det här innebär utmaningar för lagberedningen, eftersom man i regeringsprogrammet ofta kommit överens om metoder i stället för mål. Metoder som definierats på förhand begränsar lagberedarnas möjligheter att bedöma olika alternativ för att nå målen, eller så beskrivs detta inte i regeringspropositionerna. Det här försvagar lagberedningens kvalitet. Till god lagberedning hör att man jämför olika alternativ och deras konsekvenser och fattar beslut utifrån detta.

Rådet anser att man i regeringsprogrammet bör komma överens om regeringens mål i stället för om metoder. Om det redan i regeringsprogrammet fattas beslut om metoder för att åstadkomma samhällsreformer, kan man i lagstiftningsprojekt inte reellt bedöma olika alternativ för att nå målen. Dessutom ska regeringsprogrammet och ministeriernas resurser stå i ett realistiskt förhållande till varandra. Det är viktigt att det förs en dialog mellan ministeriernas tjänstemannaledning och politiska ledning under lagberedningen för att de goda förutsättningarna för lagberedning ska uppfyllas. Dialogen är viktig också för att det politiska trycket inte ska försvåra lagberedningen.

3.1.3 Bestämmelser om rådets ställning bör utfärdas genom lag

Våren 2023 är det sju år sedan rådet för bedömning av lagstiftningen tillkom och det har nu en etablerad ställning när det gäller att övervaka kvaliteten på lagberedningen. Genom förordning av statsrådet föreskrivs om rådet för bedömning av lagstiftningen.¹⁶ För att säkerställa kontinuiteten för rådets etablerade verksamhet bör rådets ställning och uppdrag regleras genom lag.

16 Statsrådets förordning om rådet för bedömning av lagstiftningen 1735/2015

Rådets oberoende ställning och kontinuitet skulle komma att stärkas om det föreskrivs om rådets ställning genom lag. Rådets roll som en institution i rättsstaten skulle stärkas, vilket stöder förutsättningarna för demokrati och god förvaltning. Om rådets ställning reglerades genom lag skulle det också förbättra riksdagens rätt till information i och med att rådets roll stärks som en del av lagberedningsprocessen.

I samband med att en lag stiftas skulle rådets behörighet kunna ses över. Dessutom kunde man bedöma huruvida bestämmelser om rådets internationella uppgifter, såsom interaktion med olika aktörer för bättre lagstiftning, bör utfärdas på lagnivå.

3.2 Rådets riktlinjer för 2023

När regeringsperioden närmar sig sitt slut koncentrerar sig rådet på bedömningen av U-skrivelser under första hälften av 2023. Utöver regeringspropositioner kan rådet även ge utlåtanden om konsekvensbedömningarna i utkast till andra författningar. Detta inbegriper också konsekvensbedömningar i anslutning till EU-lagstiftning, såsom konsekvensbedömningar i anslutning till U-skrivelser och E-skrivelser. Tills vidare har rådet 2020 och 2021 gett utlåtanden om två U-skrivelser. Rådet har valt sex U-skrivelser för bedömning våren 2023.

Rådet för bedömning av lagstiftningen kommer att avge utlåtande om U-skrivelserna medan EU-förhandlingarna ännu pågår, således före propositionen ska verkställas. Rådet bedömer U-skrivelser som redan lämnats till riksdagen. I U-skrivelserna och i eventuella kompletterande U-skrivelser stöder sig rådets bedömningsarbete i tillämpliga delar på anvisningarna om konsekvensbedömning vid lagberedning. I sina utlåtanden om U-skrivelser ger rådet inte något standarduttalande, eftersom U-skrivelserna i fråga om form och krav avviker från regeringspropositionernas.

Justitieministeriets anvisningar om konsekvensbedömning av lagförslag ersattes med anvisningar om konsekvensbedömning vid lagberedning¹⁷ hösten 2022. Till de reviderade anvisningarna fogades det mer heltäckande anvisningar än tidigare bland annat om bedömningens olika arbetsmoment som en del av lagberedningsprocessen, om datainsamling och metoder vid bedömningen samt om specialfrågor i anslutning till bedömningen av EU-rättsakter. Dessutom har anvisningarna preciserats med vissa nya typer av konsekvenser, såsom konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna, de

17 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164423>

mänskliga rättigheterna, säkerheten och landsbygden. I och med de nya anvisningarna om konsekvensbedömning har rådets underlag för utlåtanden omarbetats så att det motsvarar anvisningarnas klassificering av typer av konsekvenser.

Rådet för bedömning av lagstiftningen inleder behandlingen av propositionsutkastet genast när lagstiftningsarbetet inleds vid ministerierna under följande regeringsperiod. Det är dock möjligt att det i början av regeringsperioden lämnas vissa propositioner närmast av teknisk natur vars konsekvenser inte är väsentliga. Rådets kvantitativa mål är att ge 30–50 utlåtanden per år, men i början av regeringsperioden torde antalet utlåtanden om propositionsutkast bli mindre än normalt 2023. I vilket fall som helst kommer det att ges fler utlåtanden om U-skrivelser än tidigare.

Rådet kommer att fortsätta med att utveckla sin verksamhet 2023. Avsikten är att det vid rådet ska inrättas en tjänst som generalsekreterare som gör det möjligt att utveckla rådets interna arbete och operativa ledning.

Våren 2023 kommer rådet att utarbeta en riktad enkät till ministerierna som gäller efterlevnaden av rekommendationerna i rådets utlåtanden. Syftet med enkäten är att bland annat utreda orsakerna till att rådets rekommendationer inte har kunnat iakttas under den fortsatta beredningen av regeringspropositionerna.

4 Verksamhetens resultat, effekt och riskfaktorer

4.1 Rådets arbete kräver engagemang och tid av medlemmarna

År 2022 höll rådet för bedömning av lagstiftningen sammanlagt 17 möten (20 januari, 10 februari, 24 februari, 24 mars, 7 april, 27 april, 5 maj, 19 maj, 16 juni, 30 juni, 18 augusti, 1 september, 29 september, 20 oktober, 3 november, 1 december och 20 december). Mötena hölls som videomöten fram till slutet av februari. Därefter hölls de som närvaromöten, så att man även kunde delta via videolänk. Under det gångna året hölls också ett skriftligt möte (24 februari). Vid det här mötet fastställdes genom ett skriftligt förfarande de propositionsutkast som hade valts ut för bedömning. I genomsnitt deltog medlemmarna i 90 procent av rådets möten.

Rådets arbetsmängd var stor 2022, särskilt under sommaren och början av hösten, då ministerierna sände flera regeringspropositioner för bedömning, för att propositionerna skulle hinna behandlas i riksdagen före regeringsperiodens slut. Rådets medlemmar har en stor arbetsmängd, i synnerhet då medlemmarna arbetar i rådet vid sidan av sin egen befattning. Medlemmarna sätter sig in i regeringens propositionsutkast och i rådets utlåtandeutkast utanför mötena, vilket innebär att arbetet i hög grad utförs på egen hand.

Rådets utgifter består huvudsakligen av lönekostnader för rådets sekretariat. Andra kostnader uppkommer till följd av rådets arvodesutgifter, mötesservering, resekostnader och den övriga verksamheten. Medlemmarna och de sakkunniga fick ett årsarvode på 9 600 euro, vice ordföranden 12 000 euro och ordföranden 19 200 euro. Arvodet baseras på ett månadsarvode som betalas för tolv månader.

Statsrådets kansli sköter kommunikationen kring rådets utlåtanden och ger IT-stöd. Dessutom tillhandahåller statsrådets kansli lokaler för mötesarrangemangen. I början av året uppstod inga resekostnader i anslutning till internationell verksamhet, men från och med juni har resorna i huvudsak återgått till samma nivå som före covid-19-pandemin. Ordföranden och sekretariatet för rådet för bedömning av lagstiftningen bedömer dock resebehovet skilt för varje resa.

4.2 Självutvärdering ger idéer till utveckling av rådet

Rådet för bedömning av lagstiftningen granskar också själv den egna verksamhetens resultat, kvalitet och effekt. I början av 2023 lät rådet utföra en självutvärderingsenkät. De som besvarade enkäten ansåg att en extern utvärdering av rådets verksamhet och effekt är nödvändig. Utifrån självutvärderingsenkäten är rådet nöjt med rådets uppgift, arbetsätt och resultat. Rådet anser det viktigt att man i fortsättningen följer upp att arbetet håller jämn kvalitet.

Genom att följa efterlevnadsgraden får rådet reda på hur det har inverkat på enskilda propositioner.

Rådets mer övergripande effekt kan bedömas genom att undersöka hur rådets verksamhet på förhand inverkar på ministeriernas lagberedning. Rådets huvudsakliga inverkan bygger på att dess existens kan förbättra kvaliteten på regeringarnas propositioner och konsekvensbedömningarna av dem genom att ministerierna proaktivt tar hänsyn till att de kan bli föremål för en bedömning. När lagberedarna känner till risken för att deras utkast blir föremål för bedömning, är de mer noggranna när de utför konsekvensbedömningarna. Rådets höjning av antalet utlåtanden kan sannolikt öka rådets proaktiva inverkan på lagberedningen.

Rådets tanke är också att lagberedarna vid ministerierna ska följa rådets utlåtanden och att de ska få en uppfattning om vad rådet förväntar sig av konsekvensbedömningarna. Då kan rådets arbete förväntas inverka på lagberedningskulturen. Rådet har vinnlagt sig om att dess utlåtanden också ska innehålla positiva iakttagelser om konsekvensbedömningarna, så att god praxis i fråga om dessa ska sprida sig även till andra ministerier.

Att mäta rådets effekt på lagstiftningskulturen är utmanande. För att få en mer exakt bild av rådets effekt skulle det krävas en tillräckligt objektiv och vetenskaplig undersökning. Rådet anser det vara viktigt att regelbundet utvärdera rådets arbete och effekt, till exempel en gång per mandatperiod av ett externt organ.

Kvaliteten på rådets verksamhet kan granskas genom att bedöma om rådets bedömningar i dess utlåtanden är konsekventa. Rådets egen uppfattning är att utlåtandena är ganska samstämmiga, och samma frågor uppmärksammas på samma sätt. Vid granskning av utlåtanden bör man dock beakta propositionsutkastens särdrag och att propositionsutkasterna inte är helt jämförbara. För att utvärderingen av utlåtandenas kvalitet ska vara tillförlitlig kan man göra en extern utvärdering.

Rådet har ansett det vara en garanti på verksamhetens kvalitet att det i rådet finns många olika kompetenser representerade. Eftersom rådets medlemmar har olika kompetens och bakgrund säkerställs att olika aspekter beaktas i utlåtandena och att frågor granskas ur många olika synvinklar. Det skedde byten i rådets sammansättning våren 2022. I och med de nya medlemmarna har rådets kompetens blivit mångsidigare.

4.3 Det stora antalet utlåtanden förbättrar rådets effekt

Rådet för bedömning av lagstiftningen följer utvecklingen av lagstiftningsarbetet och konsekvensbedömningarna och bedömer effekten av sin verksamhet. Utlåtandena är rådets viktigaste påverkningsmetod och de förbättrar kvaliteten på konsekvensbedömningarna i regeringspropositionerna. Det ökade antalet utlåtanden har förbättrat rådets effekt under de senaste två åren. Dessutom är avsikten att ministerierna ska tillämpa lärdomarna av rådets utlåtanden i större utsträckning. Med andra ord kan ministerierna lära sig god praxis av utlåtanden till andra ministerier.

Det stora antalet utlåtanden har ökat medvetenheten om konsekvensbedömningarnas betydelse. Rådets utlåtanden intresserar media, riksdagen och andra intressentgrupper. Rådet har fått bra respons på sina utlåtanden.

Rådets effekt förbättras av att sekretariatet har täta kontakter med ministerierna. Sekretariatet deltar i olika arbetsgrupper för bättre lagstiftning på statsrådsnivå, ger utbildning och diskuterar kvaliteten på konsekvensbedömningarna med förvaltningen.

4.4 Brådskan inom lagberedningen utgör en risk också för rådets verksamhet

För närvarande är rådet inte utsatt för politiska påtryckningar eller andra hot. Rådet för bedömning av lagstiftningen har emellertid identifierat vissa risker för rådets arbete. Tidspressen för lagberedningen utgör en risk för rådets verksamhet. Rådet ombeds ibland att påskynda lämnandet av sitt utlåtande för att detta inte ska förlänga lagberedningstiden. Enligt rådet reserveras det inte tillräckligt med tid för att behandla utlåtandena vid ministerierna eller så hinner utlåtandet inte alls beaktas vid den slutliga beredningen av regeringspropositionen. Om tidsschemat för lagberedningen är för snävt finns det risk för att rådet inte kan uppfylla sitt syfte när det gäller att förbättra kvaliteten på lagberedningen och konsekvensbedömningarna.

Under 2022 ökade resandet i och med att covid-19-pandemin började avta. När pandemin avtog började internationella möten igen ordnas som närvaromöten eller så kallade hybridtillställningar som man kan delta i via videolänk eller på plats. Den andel som reserverats för resekostnader i rådets budget hade emellertid stannat på samma nivå som under pandemin, vilket inte gjorde det möjligt att resa till alla väsentliga möten. Upprätthållandet av rådets internationella relationer och interaktion förutsätter också möten ansikte mot ansikte. Videoförbindelser kan inte helt ersätta sådan interaktion.

Rådet har i sina tidigare årsöversikter påtalat risker som föranleds av de knappa personalresurserna. De knappa personalresurserna gör rådets verksamhet sårbar, i synnerhet när resurserna för rådets sekretariat tillfälligt är låga till exempel på grund av frånvaro eller då resurser har överförs till andra uppgifter, såsom gjordes i början av covid-19-pandemin. Resurserna för rådets sekretariat ökades 2021 genom att det anställdes en specialsakkunnig, vilket innebär att risken på grund av knappa personalresurser har minskat. Det bör dock noteras att rådets personalresurser är små jämfört med motsvarande råd i andra västländer.

Rådets utlåtanden har ökat och rådets medlemmar utför sitt arbete som bisyssla, vilket kan utgöra en risk för jämn kvalitet på arbetet. Det större antalet utlåtanden leder emellanåt till att arbete hopar sig så att medlemmarna upplever att de inte har möjlighet att utföra sina uppgifter tillräckligt bra. De har ändå inte velat minska antalet utlåtanden. Detta har i praktiken inneburit att utlåtandena behandlas närmast i ett skriftligt förfarande och att rådet koncentrerar sig på de samhälleligt mest betydande regeringspropositionerna.

Revisionsutskottets betänkande

Riksdagens revisionsutskott lämnade i februari 2022 ett betänkande¹⁸ om utfallet för konsekvensbedömningar i författningsförslag — nuläge och utvecklingsbehov. I betänkandet behandlas behoven att utveckla konsekvensbedömningen, men i betänkandet behandlas också rutinerna vid rådet för bedömning av lagstiftningen och utvecklandet av rådets verksamhet. Utskottet anser det nödvändigt att rådet granskar sina verksamhetsprocesser och ser till att dess utlåtande finns tillgängligt tidigare än för närvarande, så att rådets rekommendationer kan beaktas innan propositionen färdigställs.

De regeringspropositioner som valts ut för bedömning enligt statsrådets förordning om rådet för bedömning av lagstiftningen (1735/2015) ska tillställas rådet i form av så färdiga utkast som möjligt. För att rådet ska kunna bedöma hållbarheten i fråga om

18 [Revisionsutskottets betänkande ReUB 1/2022 rd](#)

motiveringarna i propositionsutkastens konsekvensbedömningar samt trovärdigheten och transparensen i slutledningarna, bör propositionsutkasterna vara så färdiga som möjligt. Rådets vedertagna iakttagelse är att konsekvensbedömningarna preciseras och kompletteras efter hörandet, varvid de kan anses vara i tillräckligt färdig form för bedömning av rådet.

Enligt rådet innebär det att utlåtandet ges i ett tidigare skede att rådet skulle ge sitt utlåtande före eller under ministeriets remissförfarande. För närvarande sänds propositionsutkasterna till rådet efter remissbehandlingen så att de remissvar som ministeriet fått har beaktats i dem. Rådet anser att det inte är ändamålsenligt att ge ministerierna utlåtanden i ett tidigare skede än för närvarande.

Under den tid rådet bereder sitt utlåtande bekantar det sig med remissvaren om utkastet till regeringsproposition. Granskningen av remissvaren utgör en väsentlig del av beredningen av utlåtandet. Remissvaren är betydelsefulla med tanke på transparensen i konsekvensbedömningarna och tillförlitligheten hos motiveringarna samt med tanke på hur lagen fungerar. Om rådet inte skulle ha tillgång till remissvaren vid sin bedömning, blir det kunskapsunderlag snävare som är av väsentlig betydelse för rådets bedömning av konsekvenserna.

Rådet har en övervakarroll (oversight body) och kan inte jämföras med en intressentgrupp som hörs i samband med lagstiftningsprojekt. Övervakaren ska i första hand göra iakttagelser om lagberedningens kvalitet på ett allmänt plan och därigenom ge ett mer värde för samhället. Hörandet är ett skede av lagberedningen, vars syfte är att de viktigaste intressentgrupperna samt medborgarna deltar i beredningen, eller att deras åsikter annars hörs i tillräckligt stor omfattning under beredningen. Under hörandet pågår beredningen av regeringspropositionen fortfarande och propositionsutkastet är halvfärdigt. Givande av utlåtanden i samband med hörandet lämpar sig inte för rådets roll som övervakare av kvaliteten på lagstiftningen.

Rådets verksamhet är inte till sin karaktär rådgivande, utan kontrollerande. Tanken bakom grundandet av rådet har varit att man genom rådets utlåtanden ska kunna förbättra kvaliteten på lagberedningen i statsrådet i allmänhet och i större utsträckning än i ett enskilt fall. Rådet ger inte utlåtanden om propositionsutkastets innehåll eller ändamålsenlighet utan bedömer i första hand utförda konsekvensbedömningar och deras kvalitet samt frågor i anslutning till konsekvensbedömningen. Syftet med rådet för bedömning av lagstiftningen och dess utlåtanden skulle kunna fördunklas om utlåtandena ges tillsammans med andra intressentgruppers utlåtanden.

Enligt rådet är den rätta och ändamålsenliga tidpunkten för att ge utlåtanden först då remissvaren från hörandet har beaktats i propositionen och efter att nödvändiga ändringar gjorts till denna del samt konsekvensbedömningar av utkastet till regeringsproposition gjorts. Rådet anser också att det inte kan agera i strid med syftet med statsrådets förordning om rådet för bedömning av lagstiftningen och ge utlåtanden till ministerierna före hörandet om propositionsutkastet har ägt rum eller i samband med det egentliga hörandet.

5 Rådet för bedömning av lagstiftningen

5.1 Rådets uppgifter och sammansättning

Statsrådets förordning om rådet för bedömning av lagstiftningen (1735/2015) trädde i kraft i början av februari 2016. Statsrådets allmänna sammanträde utsåg rådets ordförande och medlemmar för den första mandatperioden i april 2016. Rådets uppgift är att bedöma konsekvensbedömningarna i regeringens utkast till propositioner. Rådet för bedömning av lagstiftningen är självständigt och oberoende i sitt arbete. Administrativt finns rådet vid statsrådets kansli.

Enligt förordningen är rådets uppgifter följande:

1. Ge utlåtanden om konsekvensbedömningarna i regeringens utkast till propositioner
2. Ge utlåtanden även om konsekvensbedömningarna i utkasten till andra författningar
3. Lägga fram initiativ för att förbättra kvaliteten på lagberedningen, i synnerhet konsekvensbedömningarnas kvalitet och bedömningsverksamheten
4. Utvärdera huruvida konsekvenserna av lagstiftningen har förverkligats som förutsett
5. Följa hur kvaliteten på konsekvensbedömningarna utvecklas och utvärdera effekterna av sin verksamhet
6. Årligen lämna statsrådets kansli en översikt över sin verksamhet

Rådet har en ordförande, två vice ordförande och högst sex andra medlemmar.¹⁹ Statsrådet förordnar rådets ordförande och övriga medlemmar för tre år åt gången. I rådet ska det finnas sakkunskap inom både lagberedning och granskning av de olika konsekvenskategorier. Rådet väljer två vice ordförande bland sina medlemmar. Statsrådets kansli utnämner rådets sekreterare och eventuella permanenta sakkunniga. Rådet har för närvarande tre heltidsanställda sekreterare som är placerade vid sessionsenheten vid statsrådets kansli.

Den 31 mars 2022 tillsatte statsrådet rådet för dess tredje mandatperiod, 15 april 2022–14 april 2025. Som rådets ordförande fortsatte juris kandidat Leila Kostianen. Till vice ordförande valdes generalsekreterare Leena Linnainmaa och professor, direktör Mika Maliranta.

¹⁹ I en motiveringspromemoria för statsrådets förordning (av den 21 december 2015) redogörs närmare för rådets uppgifter, sammansättning och tillsättande.

Äldre rådgivare Bo Harald och professor Ulla Liukkunen fortsatte som medlemmar i rådet. Till nya medlemmar utsågs forskningsdirektör Tuulia Hakola-Uusitalo, professor Juho Saari och ledande jurist Arto Sulonen. Regeringsråd Arno Liukko som av statsrådets kansli utnämns till permanent sakkunnig fortsätter. Professor Eva Liljebloom och professor Jyrki Tala avstod från sitt medlemskap i rådet i samband med tillsättandet av rådet för dess tredje period. Både Liljebloom och Tala var medlemmar i rådet i sex års tid.

Sekretariatet för rådet för bedömningen av lagstiftningen består av bedömningsrådet Meri Virolainen och specialsakkunnige Annika Collin. Bedömningsrådet Antti Moisio blev tjänstledig i slutet av december 2021. Specialsakkunnige Essi Römpötti började arbeta som tredje sekreterare den 7 mars 2022. Dessutom bistod följande personer i rådets arbete: Leona Pälvimäki var planerare fram till utgången av 2022. Politics magister Aleksander Heikkinen var planerare fram till utgången av mars 2022. Suvi Sillanpää, förvaltningskandidat och studerande i samhällsvetenskaper, började som högskolepraktikant den 5 december 2022.

Bild 1. En bild av rådet för bedömning av lagstiftningen från juni 2022. På bilden övre raden från vänster till höger: forskningsdirektör Tuulia Hakola-Uusitalo, professor Juho Saari och regeringsråd Arno Liukko. Andra raden från vänster till höger: Bedömningsråd Meri Virolainen, äldre rådgivare Bo Harald, ledande jurist Arto Sulonen och specialsakkunnig Annika Collin. I nedre raden planerare Leona Pälvimäki, professor, direktör Mika Maliranta, juris kandidat Leila Kostainen, generalsekreterare Leena Linnainmaa och specialsakkunnig Essi Römpötti. Professor Ulla Liukkunen saknas på bilden.



5.2 Utlåtanden om regeringens utkast till propositioner

Rådets huvudsakliga uppgift är att ge utlåtanden om utkast till regeringens propositioner. Rådet bedömer propositionsutkastet först efter remissförfarandet, innan ärendet läggs fram för avgörande i statsrådet. Rådet väljer självständigt vilka propositionsutkast som ska bedömas. Vid valet av utkast används bland annat regeringens lagstiftningsprogram och lagstiftningsplaner. Vid valet läggs vikt vid regeringens viktigaste lagstiftningsprojekt som är av ekonomisk och samhälllig betydelse. Målet är också att uppnå god representation av ministerierna samt slumpmässighet. Vanligtvis fokuserar rådet på lagstiftningsprojekt som är större än genomsnittet. Strävan är dock att utlåtanden ska ges om propositionsutkast av olika storlek, det vill säga rådet bedömer också mindre projekt.

Rådet bedömer kvaliteten på konsekvensbedömningen av lagförslag. Rådet baserar sitt arbete på anvisningarna om konsekvensbedömning vid lagberedning och på anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner. I sin granskning antar rådet ett helhetsperspektiv, vilket innebär att det i sina utlåtanden tar hänsyn till ekonomiska konsekvenser, konsekvenser för miljön samt samhällliga konsekvenser. Samhälliga konsekvenser är till exempel konsekvenser för myndigheter, grupper av människor, rätts-säkerhet, jämlikhet och arbetslivet.

Utöver konsekvensbedömningarna granskar rådet dessutom lagförslagets övriga motive-ringsdelar, såsom beskrivningen av nuläget, de viktigaste förslagen, alternativa lösningar och planen för verkställigheten. Rådet granskar hur propositionsutkastet har beretts som helhet. Anvisningarna om lagberedning är till kriterierna i linje med rekommendationerna från Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD).

Rådets arbete infaller i slutskedet av lagberedningsprocessen. Därmed deltar rådet inte i beredningen av propositionsutkastet. Inte heller är det rådets uppgift att ta ställning till utkastets grundlagsenlighet.

Efter att rådet valt ut en proposition för behandling informerar det omedelbart det ansvariga ministeriet, som ombeds sända rådet ett så färdigt propositionsutkast som möjligt efter att det färdigställts efter remissbehandlingen. För behandlingen av ärendet i rådet ska cirka fyra veckor reserveras räknat från dess ankomstdag till statsrådets kanslis regis-tratorskontor. Därutöver bör ministeriet avsätta tid för eventuella korrigeringar i propo-sitionen efter att rådet har gett sitt utlåtande. Utlåtandet offentliggörs när det har godkänts i rådet.

Rådets utlåtanden är offentliga, och de publiceras på rådets webbplats [Rådet för bedömning av lagstiftningen – Statsrådets kansli \(vnk.fi\)](#). På webbplatsen ges också information om vilka utkast till regeringspropositioner som valts ut för bedömning.

Bilagor

Bilaga 1 Utlåtanden från rådet för bedömning av lagstiftningen 2022

RP-utkastets / statsrådsförordningens namn	RP-nr/statsrådsförordning nr	Beredande ministerium	RP-utkast överlämnats av ministeriet för bedömning	Utlåtandet offentligt	Antal arbetsdagar från inkommen RP till utlåtande	Antal sidor i RP-utkastet	Standarduttalande
Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om elev- och studerandevård och till vissa lagar som har samband med den	RP 19/2022	SHM	16.12.2021	19.1.2022	22	88	3
Regeringens proposition med förslag till klimatlag	RP 27/2022	MM	21.1.2022	4.2.2022	11	86	2
Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av konsumentskyddslagen	RP 48/2022	JM	28.1.2022	18.2.2022	16	87	3
Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av hälso- och sjukvårdslagen och till lagar som har samband med den	RP 74/2022	SHM	26.1.2022	22.2.2022	20	162	4
Regeringens proposition med förslag till lag om gödselmedel och till lagar som har samband med den	RP 32/2022	JSM	7.2.2022	23.2.2022	13	88	2
Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om genomförande av direktivet om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster	RP 41/2022	SHM	14.2.2022	14.3.2022	21	237	3
Regeringens proposition med förslag till ändring av körkortslagen	RP 70/2022	KM	28.2.2022	17.3.2022	14	121	3
Regeringens proposition till lagstiftning för att öka sysselsättningen bland personer som fyllt 55 år	RP 62/2022	SHM	28.2.2022	25.3.2022	20	186	2
Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om genomförande av arbetsvillkorsdirektivet och lagstiftning som förbättrar ställningen för arbetstagare med varierande arbetstid	RP 61/2022	ANM	7.3.2022	1.4.2022	20	83	3

RP-utkastets / statsrådsförordningens namn	RP-nr/statsrådsförordning nr	Beredande ministerium	RP-utkast överlämnats av ministeriet för bedömning	Utlåtandet offentligt	Antal arbetsdagar från inkommen RP till utlåtande	Antal sidor i RP-utkastet	Standarduttalande
Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av upphovsrättslagen och lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation	RP 43/2022	UKM	4.3.2022	1.4.2022	21	160	4
Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av aktiebolagslagen, lagen om bostadsaktiebolag, lagen om andelslag och föreningslagen	RP 47/2022	JM	9.3.2022	6.4.2022	21	118	1
Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen	RP 49/2022	IM	25.3.2022	8.4.2022	11	79	3
Regeringens proposition om godkännande och sättande i kraft av Internationella arbetsorganisationens konvention om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet	Lämnades inte	SHM	28.3.2022	22.4.2022	20	66	3
Regeringens proposition med förslag till godkännande och sättande i kraft av den internationella konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden samt till lag om ändring av 11 kap. i strafflagen	RP 87/2022	UM	31.3.2022	26.4.2022	19	103	2
Regeringens proposition med förslag till ny självstyrelselag för Åland	Lämnades inte	JM	4.4.2022	29.4.2022	18	306	3
Regeringens proposition med förslag till lag om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av Europeiska unionens lagstiftning och den nationella lagstiftningen och till vissa lagar som har samband med den	RP 147/2022	JM	5.4.2022	9.5.2022	22	282	3

RP-utkastets / statsrådsförordningens namn	RP-nr/statsrådsförordning nr	Beredande ministerium	RP-utkast överlämnats av ministeriet för bedömning	Utlåtandet offentligt	Antal arbetsdagar från inkommen RP till utlåtande	Antal sidor i RP-utkastet	Standarduttalande
Regeringens proposition med förslag till lagstiftning som begränsar hushållens skuldsättning	RP 101/2022	FM	12.4.2022	10.5.2022	19	100	2
Regeringens proposition med förslag till lag om öppenhetsregistret	RP 98/2022	JM	21.4.2022	13.5.2022	17	85	2
Regeringens proposition med förslag till lag om tillsynen över social- och hälsovården och till vissa andra lagar som har samband med den	RP 299/2022	SHM	20.4.2022	18.5.2022	21	141	3
Regeringens proposition med förslag till lag om Genomcentret	RP 110/2022	SHM	29.4.2022	24.5.2022	18	59	4
Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen	RP 100/2022	IM	10.5.2022	6.6.2022	20	37	3
Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om statens helägda aktiebolag Klimatfonden Ab	RP 116/2022	ANM	11.5.2022	7.6.2022	20	32	4
Regeringens proposition med förslag till bygglag och till vissa lagar som har samband med den	RP 139/2022	MM	13.5.2022	8.6.2022	19	438	3
Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om genomförande av direktivet om grupp talan för att skydda konsumenters kollektiva intressen	RP 111/2022	JM	2022-05-17	15.6.2022	21	120	3
Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av gruvlagen	RP 126/2022	ANM	t.o.m. 31.5.2022	2022-06-23	18	180	4
Regeringens proposition med förslag till lag om funktionshinderservice och till vissa lagar som har samband med den	RP 191/2022	SHM	2022-05-27	2022-06-23	20	335	2
Regeringens proposition med förslag till lag om karens i anslutning till uppdraget som medlem av statsrådet och lag om ändring av 1 § i lagen om verkställighet av böter	RP 192/2022	SRK	17.6.2022	2022-07-07	14	54	3

RP-utkastets / statsrådsförordningens namn	RP-nr/statsrådsförordning nr	Beredande ministerium	RP-utkast överlämnats av ministeriet för bedömning	Utlåtandet offentligt	Antal arbetsdagar från inkommen RP till utlåtande	Antal sidor i RP-utkastet	Standarduttalande
Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om ekonomisk arbetsgivare	Lämnades inte	FM	2022-06-23	2022-07-29	27	78	4
Regeringens proposition med förslag till lagstiftning för effektivisering av besöksförbudet	RP 143/2022	JM	2022-07-01	2022-08-08	27	71	2
Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om offentlig arbetskrafts- och företagservice och vissa lagar som har samband med den och förslag till lag om upphävande av lagen om sociala företag	RP 175/2022	ANM	2022-07-11	2022-08-15	26	187	3
Regeringens proposition med förslag till lag om miljöskadefonden och till lagar som har samband med den	RP 183/2022	MM	2022-06-30	2022-08-15	33	189	2
Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av konsumentskyddslagen, 13 § i lagen om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna och 5 kap. 3 § i rättegångsbalken	RP 218/2022	JM	2022-08-05	2022-08-22	12	69	2
Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av aktiebolagslagen samt till vissa lagar som har samband med den	RP 146/2022	JM	25.7.2022	1.9.2022	29	501	2
Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av föreningslagen	RP 200/2022	JM	2022-08-19	12.9.2022	17	95	2
Regeringens proposition med förslag till handelsregisterlag och näringsverksamhetslag samt vissa lagar som har samband med dem	RP 244/2022	ANM	2022-08-26	2022-09-14	14	295	2

RP-utkastets / statsrådsförordningens namn	RP-nr/statsrådsförordning nr	Beredande ministerium	RP-utkast överlämnats av ministeriet för bedömning	Utlåtandet offentligt	Antal arbetsdagar från inkomsten RP till utlåtande	Antal sidor i RP-utkastet	Standarduttalande
Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation, 29 § i lagen om behandling av personuppgifter inom Försvarsmakten och 22 § i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet	RP 243/2022	KM	2022-08-29	16.9.2022	15	75	2
Regeringens proposition med förslag till lotsningslag och till ändring av 1 § i lagen om verkställighet av böter	RP 293/2022	KM	2022-09-01	2022-09-22	16	163	1
Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om företagsanering och till lagar som har samband med den	RP 251/2022	JM	2022-08-31	2022-09-23	18	164	3
Regeringens proposition med förslag till lag om påvisande av kompetensen hos personer som utför projekterings- eller arbetsledningsuppgifter inom byggande	RP 249/2022	MM	2022-09-08	28.9.2022	15	59	2
Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av klimatlagen	RP 239/2022	MM	2022-09-02	29.9.2022	20	69	2
Regeringens proposition med förslag till lag om patientombud och socialombud samt till lag om ändring av 53 § i lagen om småbarnspedagogik	RP 300/2022	SHM	2022-09-30	13.10.2022	10	83	3
Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av inkomstskattelagen och vissa andra lagar för att införa en skatt som bestäms på basis av fysiska personers intäkter från värdestegring	Lämnades inte	FM	7.10.2022	2022-10-18	8	80	4
Förordning om företrädesordning för eldriftsställen som ska ingå i beredskapsplanen	981/2022	ANM	28.11.2022	2022-12-05	6	15	Lämnades inte

Bilaga 2 Rådet för bedömning av lagstiftningen, interaktion 2022

Datum	Evenemang/organ	Roll/syfte	Deltagare
5.2.2022	Yle Nyheter https://yle.fi/uutiset/3-12286190	Intervju	Kostiainen
11.3.2022	Diskussion med statssekreterare Haapajärvi om tillsättandet av ett nytt råd för bedömning av lagstiftningen och förstärkning av rådets roll	Diskussion	Kostiainen
16.3.2022	Finlands näringslivs (EK) webbseminarium om EK:s utredning som gäller rådet för bedömning av lagstiftningen	Ordförandens anförande under webbseminariet	Kostiainen
16.3.2022	RegWatchEuropes workshop: Institutional Cooperation vs Institutional Resistance in Better Regulation	Deltagande i workshopen via videolänk	Virolainen, Römpötti
17.3.2022	RegWatchEurope Secretariats Meeting	Deltagande i mötet via videolänk	Virolainen, Römpötti, Collin
22.3.2022	Möte med statssekreterare Haapajärvi	Överlåtelse och presentation av årsöversikten	Kostiainen
24.3.2022	Understatssekreterare Lankinen	Presentation av årsöversikten	Kostiainen
31.3.2022	Presentation av rådet för bedömning av lagstiftningen för arbets- och näringsministeriet	Presentation av rådet för bedömning av lagstiftningen och bedömningspraxis	Virolainen
5.4.2022	LAKE-arbetsgruppens möte	Presentation av årsöversikten av rådet för bedömning av lagstiftningen 2021	Virolainen, Collin
5.4.2022	Vad bygger lagberedningsprocessens goda kvalitet på? Sitras seminarium för sakkunniga	Ordförandens deltagande i paneldiskussion	Kostiainen
6.4.2022	Konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna, diskussion med justitieministeriet	Diskussion	Kostiainen, Virolainen
13.4.2022	Kanslichef Timonen	Diskussion	Kostiainen
25.4.2022	Kanslichefsmöte	Diskussion	Kostiainen
25.4.2022	Grundkurs i lagberedning: Konsekvensbedömning I	Ordnanande av utbildning	Collin, Virolainen
10.5.2022	Finansbranschen	Presentation på seminarium	Kostiainen

Datum	Evenemang/organ	Roll/syfte	Deltagare
9.6.2022	Presentation av rådet för bedömning av lagstiftningen för finansministeriet	Presentation av rådet för bedömning av lagstiftningen och bedömningspraxis	Virolainen
8.6.2022	RWE Workshop on Garnering Political Support	Deltagande i mötet	Römpötti, Virolainen, Kostianen
9.6.2022	4th Biennial Conference of the European Evaluation Society, Köpenhamn	Videopresentation/anförande	Kostianen
9.6.2022	RWE Board Meeting, Prag	Deltagande i mötet	Kostianen, Römpötti
17.6.2022	Nordiskt möte, Oslo	Möte med sekretariatet för de nordiska bedömningsorganen	Collin, Römpötti, Virolainen
28.6.2022	13th OECD Conference on Measuring Regulatory Performance, Bryssel	Deltagande i konferensen via videolänk	Collin
8-9.9.2022	DEBR-konferensen, Prag	Deltagande i konferensen	Kostianen, Virolainen
8.9.2022	EPRS online event: First annual conference on better law-making: Forward looking policy-making in times of multiple crises, Bryssel	Deltagande i konferensen via videolänk	Collin
14.9.2022	Sitras projekt: En guide för en engagerande och diskuterande lagstiftningsprocess	Intervju med sekretariatet för rådet för bedömning av lagstiftningen	Collin, Römpötti, Virolainen
22.9.2022	RWE-sekretariatets möte, Prag	Sekretariat deltog via videolänk	Collin, Römpötti, Virolainen
29.9.2022	SHM:s helhetsbedömning som gäller främjande av lönejämställdhet	Intervju med sekretariatet för rådet för bedömning av lagstiftningen	Collin, Römpötti, Virolainen
27.10.2022	KM:s arbete för utvecklande av konsekvensbedömningen	Intervju med sekretariatet för rådet för bedömning av lagstiftningen	Collin, Römpötti, Virolainen
2.11.2022	SHM/Institutet för hälsa och välfärd, diskussion om integrering av konsekvensanalys ur jämställdhetsperspektiv	Föredrag	Virolainen
2.11.2022	Intervju under en kurs vid juridiska fakulteten: konsekvensanalys av jämställdhetsperspektivet	Podcast-inspelning	Kostianen
4.11.2022	Juridiska frågor, möte på JM: Rådet för bedömning av lagstiftningen	Anförande	Collin, Römpötti

Datum	Evenemang/organ	Roll/syfte	Deltagare
10.11.2022	Hörande av ekonomiutskottet: RP som gäller lagen om statens helägda aktiebolag Klimatfonden Ab	Givande av utlåtande och hörande i utskottet	Virolainen
18.11.2022	Morgonkaffe kring temat lagberedning: anvisningarna om konsekvensbedömning vid lagberedning	Deltagande i mötet	Collin, Römpötti
21.11.2022	Grundkurs i lagberedning: konsekvensbedömning I	Ordnande av utbildning	Collin, Römpötti, Virolainen
22.11.2022	Mikkel Näkkäljärvi seminarium	Presentation, Lagberedningens kvalitet	Kostiainen
22.11.2022	Konkurrens- och konsumentverkets seminarium: Bättre beslut och lagstiftning av bättre kvalitet med utgångspunkt i forskningsdata – Exempel från konkurrens- och konsumentpolitiken	Deltagande i seminariet	Collin, Kostiainen, Römpötti, Sulonen, Virolainen
23.11.2022	Kvalitetsindikatorer för lagberedningen, workshop	Deltagande i workshopen	Collin, Römpötti, Virolainen
7.12.2022	RWE Workshop on Application of Behavioural Insights in the Implementation and Scrutiny of Regulation, Prag	Deltagande i workshopen	Collin, Kostiainen, Römpötti
8.12.2022	RWE Board Meeting, Prag	Deltagande i mötet	Collin, Kostiainen, Römpötti
15.12.2022	Diskussion vid JM: utlåtanden från rådet för bedömning av lagstiftningen	Deltagande i diskussionen	Collin, Römpötti, Virolainen

Rådets sekretariat deltar också regelbundet i följande arbetsgruppers möten:

- Samarbetsgruppen för utveckling av lagberedningen (sakkunnigledamot)
- Arbetsgruppen för smidigare lagstiftning (sakkunnigledamot)
- Arbetsgruppen för utveckling av efterhandsutvärderingen (sakkunnigledamot)
- Arbetsgruppen för kompetensnätverket för konsekvensbedömning (ordförandeskap)

SNELLMANSGATAN 1, HELSINGFORS
PB 23, 00023 STATSRÅDET
tfn 0295 16001
info@vnk.fi
vnk.fi/sv

ISSN PDF 2490-1164
ISBN PDF 978-952-383-204-6